

הגיעה העת לחוזה הגנה אמריקאי-ישראלי

צ'ק פרייליך ואלדד שביט



הגיעה העת לחוזה הגנה אמריקאי-ישראלי

צ'ק פרייליך, אלדד שביט

הגיעה העת לחוזה הגנה אמריקאי-ישראלי

צ'ק פרייליך, אלדד שביט

המכון למחקרי ביטחון לאומי

משלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי־משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.



עורכת הסדרה: ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי
עורכת: מירה ילין
הביא לדפוס: עמר ויקסלבאום, המכון למחקרי ביטחון לאומי
עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
עיצוב העטיפה: שי ליברובסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי
תמונת העטיפה: דובר צה"ל (עיבוד: סטודיו INSS)

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת־אביב
תל אביב 6997556

info@inss.org.il
<http://www.inss.org.il/he>
ISBN: 978-965-7840-05-4

כל הזכויות שמורות © מאי 2024

תוכן העניינים

5	תקציר
11	הגיעה העת לחוזה הגנה אמריקאי-ישראלי
27	מסקנות והמלצות
29	נספח 1: דוגמאות לערביות ביטחוניות בחוזי הגנה נבחרים של ארצות הברית
31	נספח 2: סוגיות קריטיות בעת משא ומתן על חוזה הגנה אמריקאי-ישראלי והמלצות

תקציר

מזה קרוב לשנה עוסקים האמריקאים בניסיון לקדם עסקת חבילה אמריקאית-סעודית-ישראלית רחבה. במסגרת זו אמורים הסעודים לנרמל את היחסים עם ישראל בתמורה להתחייבות ישראלית להתקדם לקראת מדינה פלסטינית, ובעיקר בתמורה לתמריצים אמריקאיים הכוללים חוזה הגנה בלטרלי, הכרה בתוכנית הגרעין האזרחי שלהם וגישה בלתי מוגבלת כמעט לנשק אמריקאי. על פי דיווחים, בתחילת סתיו 2023 שקל הנשיא בידן חוזה הגנה גם עם ישראל.

עוד דווח לאחרונה כי ארצות הברית וערב הסעודית השיגו התקדמות ניכרת לקראת השלמת העסקה. ארצות הברית שואפת לגבש ארכיטקטורה ביטחונית חדשה למזרח התיכון שלאחר המלחמה, ואילו הסעודים מעוניינים עתה לראות התקדמות ממשית יותר עם הפלסטינים. הסיכוי המחודש לחוזה הגנה אמריקאי-סעודי מעלה שוב את הרעיון להסכם דומה עם ישראל. יתרה מכך, העסקה האמריקאית-סעודית אינה צפויה לקבל את אישור הקונגרס ללא תמיכה ישראלית איתנה.

ראש הממשלה דוד בן-גוריון ביקש להשיג חוזה הגנה עם האמריקאים כבר בשנות ה-50 של המאה ה-20, כדרך להעצים את ביטחון ישראל. ראשי הממשלה יצחק רבין ואהוד ברק שקלו חוזה הגנה בשנות ה-90 וה-2000 כדרך למתן את הסיכונים הצבאיים שהיו טמונים בהצעות השלום הדרמטיות שהגישו לפלסטינים ולסורים, וכדי להפיג את הפחדים העמוקים ואף הקיומיים שוויתורים אלו עוררו בציבוריות הישראלית. ראש הממשלה בנימין נתניהו השתעשע ברעיון לזמן קצר, בעיקר כתכסיס בחירות. אולי בניגוד למצופה, מערכת הביטחון הישראלית התנגדה במשך שנים רבות לחוזה הגנה.

ביל קלינטון היה עד כה הנשיא היחיד ששקל חוזה הגנה ברצינות אם כי בהסתייגות, כמחיר שארצות הברית תידרש לשלם בתמורה להצעות השלום של רבין וברק. יצוין כי הפעם האחרונה שארצות הברית חתמה עם מדינה כלשהי על חוזה הגנה – ההתחייבות הביטחונית האמריקאית האולטימטיבית – הייתה בשנת 1960. החוזים השונים נבדלים זה מזה בתכנים שלהם ובעיקר בעומק המחויבות הביטחונית המעשית שארצות הברית נטלה על עצמה (נספח 1). המחויבות האיתנה ביותר של ארצות הברית היא ללא ספק לברית נאט"ו. האופי הבלתי מוכרע של המלחמה בעזה, העימות המתמשך עם חזבאללה והתחזקות "ציר ההתנגדות" שמובילה איראן (חזבאללה, חמאס והמיליציות שחברו אליהם) מלמדים על שינוי לרעה בנסיבות האסטרטגיות של ישראל. איראן היא מעצמת-על אזורית והיריבה

הראשונה של ישראל שעשויה להיות אתגר רחוק וקשה מכדי להביסה. איראן אכן הצליחה להקיף את ישראל ב"טבעת אש" רב־זירתית: הארסנל האדיר של חזבאללה; כוחות איראניים, חזבאללה ומיליציות נוספות בסוריה; מיליציות עיראקיות; החות'ים בתימן; חמאס (שנפגע קשות אך עדיין קיים) וכמובן איראן עצמה. יתרה מכך, נראה שאיראן מאמינה כי ציר ההתנגדות השכיל למצוא מענה לעליונות הצבאית הקונוונציונלית הברורה של ישראל עד כה, ושאיך יש בידו כדי לגבור עליה. במקביל איראן ביססה את עצמה כמדינה סף גרעינית. הסכנה שאיראן ובעלות בריתה יסלימו את המלחמה בעזה למלחמה אזורית חייבה הירתמות אסטרטגית אמריקאית ועמידה מאחורי ישראל גם נוכח עימות "מוגבל" עם חמאס. כדי להרתיע את איראן וחזבאללה הציבה ארצות הברית כוח צבאי גדול באזור והעניקה לישראל אספקת חירום של נשק. בהמשך, לאחר שההרתעה האמריקאית והישראלית כשלה, ואיראן פתחה במתקפת טילים וכטב"מים מסיבית על ישראל (ליל ה־13-14 באפריל 2024), ישראל יחד עם קואליציה בינלאומית בהובלת ארצות הברית הביסה אותה באופן מכריע. כל חוזי ההגנה של ארצות הברית הם אסימטריים ביסודם מבחינת היתרונות לשני הצדדים. חוזה עם ישראל לא יהיה שונה, אך גם ארצות הברית צפויה לזכות ביתרונות חשובים. מזכר זה בוחן את היתרונות והחסרונות העיקריים של חוזה הגנה בילטרלי מנקודת המבט הישראלית והאמריקאית, נכון לימים אלה ובכלל. הוא גם מציג פתרונות או הסברים לחסרונות העיקריים.

היתרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור שני הצדדים – ישראל וארצות הברית

- הניצחון האולטימטיבי בעזה טמון בכינון ארכיטקטורה ביטחונית אזורית חדשה בהובלת ארצות הברית, שתיתן מענה לציר ההתנגדות. סיכול הארכיטקטורה הזו היה אחת הסיבות שחמאס פתח במלחמה, בגיבוי איראן.
- ישראל מעוניינת מאוד בנורמליזציה עם הסעודים ובארכיטקטורה הביטחונית החדשה. תמריצים בסדר גודל כזה לצד חוזה הגנה אמריקאי עשויים להשפיע גם על המפה הפוליטית בישראל ועל שיקולי מנהיגיה.
- הסכמים רשמיים כמו חוזי הגנה מתווים קווים מנחים כלליים לגיבוש מדיניות וליישומה, ומסייעים בכך לתיאום בין סוכנויות ממשלתיות ולשיתוף פעולה בילטרלי.

היתרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור ישראל

- פתיחת תחומים חדשים של שיתוף פעולה, כולל העמדתה של ישראל בשורה אחת עם בעלות הברית הקרובות ביותר של ארצות הברית.
- סיוע בהבטחת מחויבותם של ממשלים וקונגרסים עתידיים לביטחון ישראל ובשימור יחסי ישראל עם יהדות אמריקה לטווח ארוך.
- חיזוק ההרתעה והמעמד האסטרטגי הכולל של ישראל. אף בעלת ברית של ארצות הברית שחתמה עימה על חוזה הגנה אינה ניצבת בפני איום קיומי.
- ישראל עשויה להזדקק לסיוע אמריקאי בעקבות הפתעה אסטרטגית בעתיד, מלחמה רב־זירתית ובעיקר תרחישי גרעין.
- הסדרה ארוכת טווח של הסיוע לישראל, ייתכן תוך העברתו מתקציב מחלקת המדינה – שם הוא בולט כמרכיב מרכזי – לזה של הפנטגון, שם ייבלע בתוך תקציב ענק המתקרב לטריליון דולר.
- חיזוק תחושת הביטחון הבסיסית של ישראל ובכך גם הגברת ביטחונה העצמי, שיאפשר לה לקבל החלטות מכריעות, בעיקר בנושא הגרעין האיראני ואולי גם בנושא הפלסטיני.

היתרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור ארצות הברית

- היכולות הקונונציונליות של ישראל עולות על אלו של רוב בעלות הברית של ארצות הברית, והיא נתפסת יותר ויותר כשותפה אזורית חשובה מבחינה אסטרטגית.
- צמצום הסיכון למלחמה באזור והגברת היציבות, ולפיכך הפחתת הצורך במעורבות אמריקאית ישירה.
- מרכיב חיוני בארכיטקטורה הביטחונית האזורית בהובלת ארצות הברית, יחד עם הסעודים ואחרים.
- פגיעה במעמדן של סין ורוסיה באזור בעל חשיבות אסטרטגית לתחרות הבין־מעצמתית העולמית.
- פתח אפשרי להפסקה עתידית הדרגתית של הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל.

החסרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור שני הצדדים – ישראל וארצות הברית

- החשש הגדול ביותר של שני הצדדים הוא אובדן חופש הפעולה: מבחינת ישראל – בשל המחויבות החוזית להתייעץ; מבחינת ארצות הברית – בשל הצורך האפשרי לתמוך בישראל באופן שיתנגש עם אינטרסים אחרים. **פתרון/הסבר אפשרי:** הגבלת תחולת החוזה לאיומים קיומיים וחמורים (או קיצוניים) בלבד עשויה לייתר חשש זה. ישראל אינה זקוקה לערבות אמריקאית לאיומים פחותים מכך, וארצות הברית ממילא לא תרצה להיות מעורבת בהם. עשויות לחול הגבלות מסוימות נוספות על חופש הפעולה, אך לא שינוי מהותי לעומת המצב הקיים.
- לישראל גבולות במחלוקת. הנושא עשוי לעלות במשא ומתן על חוזה ההגנה.
- פתרון/הסבר אפשרי:** הגבלת החוזה לאיומים קיומיים וקיצוניים עשויה לאיין טיעון זה בעיקרו. גם לקוריאנה הדרומית, בעלת ברית חוזית מאז שנות ה-50, יש גבולות במחלוקת.
- סין ורוסיה יראו בחוזה ובארכיטקטורה הביטחונית האזורית איום על האינטרסים שלהן, ובתגובה הן עשויות לחזק את קשריהן עם איראן.

החסרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור ישראל

- יש הטוענים ששיתוף הפעולה בין המדינות ממילא כה הדוק כך שחוזה הגנה לא יניב שיפור מהותי, אולם ישראל תמצא עצמה מחויבת למגבלות הטמונות בו.
- פתרון/הסבר אפשרי:** ישראל ממילא תלויה תלות קיומית בארצות הברית ומקיימת עימה תהליך התייעצות עמוק. מציאות זו הומחשה ביתר שאת במלחמה בעזה: ישראל תיאמה את מהלכיה עם הממשל, אך בכל מקרה הוטלו הגבלות על אופן הפעלת הכוח מצידה ולא נהיננו ממטריית ההרתעה המוקדמת הכרוכה בחוזה הגנה.
- האפשרות שארצות הברית תעקוף את הניסוחים הכלליים והעמומים של החוזה, או שתגיב באיחור רב מכדי שתהיה אפקטיבית.
- פתרון/הסבר אפשרי:** אבן יסוד במדיניות החוץ והביטחון של ארצות הברית מאז מלחמת העולם השנייה, המבדילה אותה מיריבותיה המעצמתיות, היא שימור מערכת בריתות עולמיות. לארצות הברית היסטוריה ארוכה של כיבוד מחויבויותיה החוזיות, גם אם לא בצורה מושלמת.

- תיתכן דרישה של ארצות הברית מישראל לחשוף את יכולותיה הגרעיניות לכאורה, ואולי אף להתפרק מהן.
- **פתרון/הסבר אפשרי:** לא נראה סביר שארצות הברית תסכים בכלל להיכנס למשא ומתן עם ישראל על חוזה הגנה, ואז תעלה דרישה שנוגדת הבנות קיימות ותכשילו מראש.
- שחיקת האתוס הישראלי הלאומי של הסתמכות עצמית ואוטונומיה אסטרטגית.
- **פתרון/הסבר אפשרי:** הגבלת החוזה לאיומים קיומיים וקיצוניים תותר בידי ישראל מספיק איומים אחרים כדי להפיג חשש זה בעיקרו.
- דרישה אפשרית להפסקה הדרגתית של הסיוע הצבאי.
- **פתרון/הסבר אפשרי:** דרישה זו עשויה לעלות בכל מקרה בשנים הקרובות ועל ישראל להיערך לכך מראש, בין השאר על ידי הסדרה של הסוגיה במסגרת החוזה.

החסרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור ארצות הברית

- תקדים בעייתי – ארצות הברית לא כוננה חוזה הגנה עם מדינה כלשהי מאז 1960.
- ציבורי בוחרים חשובים יתנגדו לחוזה. לעומת זאת הקונגרס צפוי לאשר את ההסכמים בין ארצות הברית לערב הסעודית רק בתנאי שיזכו לתמיכה ברורה מישראל ומתומכיה האמריקאים.
- בניגוד למצופה, חיזוק בטחונה העצמי של ישראל בעקבות חוזה הגנה, עשוי דווקא להביא לפעילות ישראלית עצמאית רבה יותר, בעיקר בכל הקשור לתוכנית הגרעין של איראן.
- צורך אפשרי לחרוג מהמדיניות ארוכת השנים של מניעת תפוצת גרעין וקבלתה של ישראל, שנאמר כי היא מעצמה גרעינית, כשותפה היחידה של ארצות הברית לחוזי הגנה מלבד בריטניה וצרפת.
- אנחנו ממליצים לחתור לחוזה הגנה בין ארצות הברית לישראל כחלק מן העסקה הגדולה הנדונה בימים אלה, ומסיבות שיפורטו ביתר הרחבה להלן.

הגיעה העת לחוזה הגנה אמריקאי-ישראלי

הסתמכות עצמית ואוטונומיה אסטרטגית היו מאז ומתמיד עקרונות יסוד באסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל, אך אביה המייסד של ישראל, דוד בן-גוריון, היה מעוניין בחוזה הגנה עם ארצות הברית כבר בשנות ה־50 של המאה ה־20, כאמצעי להעצים במידה רבה יותר את ביטחונה של המדינה. ראשי הממשלה יצחק רבין ואהוד ברק שקלו ברצינות חוזה הגנה בשנות ה־90 וה־2000, הן כדי למתן את הסכנות הצבאיות המשמעותיות הנובעות מהוויתורים הטריטוריאליים שהיו חלק מהצעות השלום הדרמטיות שלהם לפלסטינים ולסורים, והן כדי לשכך את הפחדים העמוקים ואף הקיומיים שהוויתורים היו מעוררים בציבור הישראלי. אולי בניגוד למצופה, מערכת הביטחון הישראלית התנגדה במשך שנים רבות לחוזה הגנה רשמי.

עד לאחרונה היה ביל קלינטון הנשיא האמריקאי היחיד שהתייחס ברצינות אם כי בהסתייגות לחוזה הגנה כאל תמורה אמריקאית להצעות השלום של רבין וברק (הנשיא דונלד טראמפ השתעשע מעט ברעיון). הפעם האחרונה שארצות הברית חתמה על חוזה הגנה רשמי (ההתחייבות הביטחונית האמריקאית האולטימטיבית) עם מדינה כלשהי הייתה עם יפן בשנת 1960. נוסף על החוזה עם יפן יש לארצות הברית חוזי הגנה בילטרליים עם אוסטרליה, ניו זילנד, קוריאה הדרומית והפיליפינים, כמו גם הסכם מולטילטרלי עם 31 חברות נאט"ו. החוזים שונים מאוד בתוכנם ובעומק המחויבות הביטחונית האמריקאית. המחויבות האמריקאית האיתנה ביותר היא ללא ספק לברית נאט"ו, שבה התקפה על כל מדינה חברה נחשבת להתקפה על כולן.

על פי הדיווחים, בתחילת סתיו 2023 שקל הנשיא ג'ו ביידן חוזה הגנה עם ישראל כחלק מהעסקה הגדולה עם ערב הסעודית. בתמורה לנורמליזציה של הקשרים עם ישראל דרשו הסעודים מארצות הברית לחתום איתם על חוזה הגנה בילטרלי, להכיר בזכותם לתוכנית גרעין אזרחי ולהבטיח להם גישה בלתי מוגבלת כמעט לנשק אמריקאי מתקדם. הם גם ביקשו מישראל ויתורים משמעותיים לפלסטינים, שטיבם המדויק נותר חסוי באותה עת. על רקע היחלשות המלחמה בעזה בחודשי האביב חידשו ארצות הברית וערב הסעודית את השיחות בנושאים אלו, וככל הנראה השיגו התקדמות ניכרת. ארצות הברית מעוניינת לגבש ארכיטקטורה ביטחונית אזורית חדשה במזרח התיכון לעידן שלאחר המלחמה, והסעודים דורשים כעת ערובות מוצקות יותר להתקדמות בסוגיה הפלסטינית.

הסיכויים המיוחדים לחוזה הגנה בין ארצות הברית לערב הסעודית מעלים שוב את הרעיון המתבקש של הסכם דומה עם ישראל. יתרה מכך, קיימת אפשרות למינוף חוזה ההגנה יחד עם נורמליזציה וארכיטקטורה ביטחונית חדשה, כדי להתגבר לפחות על חלק מההתנגדות הפנימית בישראל לדרישות האמריקאיות בדבר סיום המלחמה בעזה והצורך בחידוש שיחות השלום עם הפלסטינים. מבחינת ישראל, החמצה של חוזה כזה וכן של נורמליזציה עם הסעודים וכינון ארכיטקטורה ביטחונית אזורית חדשה נגד איראן יהוו כישלון אסטרטגי מהדהד.

המלחמה המדשדשת בעזה, העימות המתמשך בעצמות נמוכה עם חזבאללה והתחזקות של "ציר ההתנגדות" בהובלת איראן (חזבאללה, חמאס ומיליציות שחברו אליהם) ממחישים את השינוי החד לרעה שחל בנסיבות האסטרטגיות של ישראל. איראן היא מעצמת-על אזורית והיריבה הראשונה של ישראל שעלולה להיות עוצמתית ורחוקה מכדי להביסה עצמאית. איראן אכן הצליחה להקיף את ישראל ב"טבעת אש" רב-זירתית: בצפון ארסנל הרקטות האדיר של חזבאללה; בצפון-מזרח כוחות איראניים, חזבאללה בסוריה ומיליציות סוריות נוספות; במזרח מיליציות פרו-איראניות בעיראק; בדרום החות'ים; במערב חמאס, שאומנם פגוע קשות אך לא יצא מהמשחק; וכמובן שלל היכולות של איראן המאיימות משטחה. נראה שאיראן מאמינה כי ציר ההתנגדות בלם בהצלחה את העליונות הצבאית הקונוונציונלית הברורה של ישראל עד כה ואף יש בידו לגבור עליה. במקביל איראן ביססה את עצמה כמדינה סף גרעינית, המסוגלת לחצות את קו הסיום תוך זמן קצר.

זאת ועוד, הסכנה שאיראן ובעלות בריתה יסלימו את המלחמה בעזה למערכה אזורית גרמה לכך שישראל הזדקקה לסיוע אמריקאי אסטרטגי גם בעימות מוגבל מול חמאס. כדי להרתיע את איראן וחזבאללה מלתקוף את ישראל, ובכך למנוע החלטה ישראלית אפשרית להנחית עליהם מכת מנע, פרסה ארצות הברית באזור שני צוותי קרב של נושאות מטוסים ונכסים אוויריים נוספים, והעמידה לרשות ישראל יכולות הגנה אוויריות משלימות ואספקת חירום של נשק ותחמושת. בהמשך, כשההרתעה של ארצות הברית וישראל כשלה ואיראן שיגרה מתקפת טילים וכטב"מים מסיבית נגד ישראל (ליל ה-13-14 באפריל 2024), קואליציה בינלאומית בראשות ארצות הברית יחד עם ישראל הביסה אותה באופן מכריע. מזכר זה כולל הערכה של היתרונות והחסרונות העיקריים של חוזה הגנה בילטרלי מנקודת מבט ישראלית ואמריקאית, וכן התייחסות קצרה להתחייבויות ביטחוניות חלופיות. נספח 1 משווה בין הניסוח של ערבויות הביטחון המופיעות בחוזי הגנה נבחרים של ארצות

הברית. נספח 2 מציג את הנקודות הקריטיות למשא ומתן על חוזה הגנה עתידי, אך מותיר את הניסוח ואת התנאים המדויקים לנושאים ונותנים.

היתרונות העיקריים של חוזה הגנה עבור שני הצדדים: ישראל וארצות הברית

1. **הניצחון האולטימטיבי בעזה** – כינונה של ארכיטקטורה ביטחונית אזורית חדשה בהובלה אמריקאית, שתיתן מענה לציר ההתנגדות, יהיה הניצחון האולטימטיבי במלחמה בעזה. הרצון לסכל ארכיטקטורה זו היה אחת הסיבות העיקריות לכך שחמאס פתח במלחמה, בגיבוי איראן.
2. **אחדות המטרה ושיפור יישומה של המדיניות הביטחנית** – מערכת הביטחון האמריקאית היא עצומה, והשגת לכידות ואחדות מטרה היא אתגר קבוע. הסכמים בינלאומיים כמו חוזה הגנה מתווים קווים מנחים כלליים לגבי הכוונות של מקבלי ההחלטות, משמשים בסיס מתמשך לגיבוש וליישום המדיניות ומסייעים לתיאום בין סוכנויות הממשל ובין מדינות. האמור לעיל נכון כמובן גם לישראל, אם כי לא באותה מידה. הצלחת הפרוטוקולים הקיימים בהאצת שיתוף הפעולה הצבאי בין ארצות הברית לישראל עם פרוץ המלחמה בעזה היא רק דוגמה אחת לחשיבותם של הסדרים ממוסדים.

היתרונות של חוזה הגנה עבור ישראל

1. **עיגון "היחסים המיוחדים" באסטרטגיות הביטחון הלאומי של שתי המדינות** – חוזה הגנה יהיה הביטוי האולטימטיבי של "היחסים המיוחדים" בין ארצות הברית לישראל ויעגן אותם כמרכיב רשמי באסטרטגיות הביטחון הלאומי של שתי המדינות. ישראל וארצות הברית מנהלות כבר כיום דיאלוג ושיתוף פעולה אסטרטגי נרחב, אך חוזה הגנה יפתח תחומי שיתוף פעולה חדשים ויעמיד את ישראל בשורה אחת עם בעלות הברית הקרובות ביותר של ארצות הברית בתחומים רגישים במיוחד כמו מודיעין, סייבר ומבצעים משותפים.
2. **שימור היחסים הביטחוניים לטווח ארוך** – יש חשיבות מיוחדת לחוזה הגנה שיסייע לבצר את הקשר בין שתי המדינות לטווח הארוך. מגמות דמוגרפיות ופוליטיות חשובות בשתי המדינות, ואשר חלקן כלל אינן קשורות ליחסים בין המדינות, משפיעות עליהם לרעה כבר עתה. חילוקי הדעות לגבי מדיניותה של ישראל בסוגיה הפלסטינית מכרסמים

בייחוד בתמיכת דעת הקהל האמריקאית. מורגשת קריסה של התמיכה בישראל במחנה הדמוקרטי, שהוא המעוז המסורתי של התמיכה האמריקאית, וכן בקרב צעירים, והניכור גובר גם בקרב הקהילה היהודית. חוזה הגנה אומנם לא יפתור את הבעיות הללו, אבל יסייע להבטיח שהממשלים והקונגרסים העתידיים יישארו מחויבים לביטחון ישראל.

3. **חיזוק המעמד האסטרטגי וההרתעה הכוללת של ישראל** – חוזה הגנה ימחיש ליריביה של ישראל באופן חד-משמעי את המחויבות האמריקאית העמוקה והבלתי הפיכה לביטחונה, ובכך יחזק את המעמד האסטרטגי ואת ההרתעה הכוללת של ישראל. עד כה אף בעלת ברית של ארצות הברית לא הייתה נתונה לאיום קיומי לאחר כריתת חוזה הגנה. עם זאת סביר להניח שחוזה הגנה לא יביא לירידה בפעילות הצבאית נגד ישראל ברמות איום שנמצאות מתחת לסף האיום החמור או הקיום.

4. **ישראל עשויה להזדקק לסיוע אמריקאי בתרחישים עתידיים של איום חמור או קיומי** – למעט בנסיבות חריגות ביותר (כמו המתקפה ב־7 באוקטובר 2023), ישראל אמורה להיות מסוגלת להתמודד בעצמה עם חמאס, חזבאללה ואיומים דומים מסוג זה. היא לא תצטרך וגם לא תרצה מעורבות אמריקאית מעבר לסיוע מוגבל. גם ארצות הברית, בשל שיקולים אזוריים, גלובליים ופנימיים, לא תרצה להיות מעורבת ישירות בתרחישים מוגבלים. לעומת זאת, ייתכן שישראל תזדקק בעתיד למעורבות אמריקאית ישירה במקרה שאיראן תחצה את סף הגרעין, בייחוד בתרחיש הבלהות של מזרח תיכון עם מספר שחקניות גרעיניות, במקרה של הפתעה אסטרטגית חמורה או בתרחיש של מלחמה רב־זירתית עם איראן ובעלות בריתה.

5. **צמצום הפחדים הקיומיים של ישראל וחיזוק ביטחונה העצמי, שיאפשר לה לקבל החלטות קריטיות** – חוזה הגנה יסייע למתן את החששות הקיומיים של ישראל ולחזק את תחושת הביטחון שלה, ובכך יגביר את ביטחונה העצמי ואת מרחב הפעולה שלה לקבלת חלק מההחלטות הקריטיות העומדות בפניה, בעיקר בנושא הגרעין האיראני ואולי גם בסוגיה הפלסטינית. חוזה הגנה יפחית את הלחץ על ישראל לפעול בכל מחיר כדי למנוע מאיראן לעבור את הסף. הוא עשוי גם להוות סוג של פיצוי פוליטי ואסטרטגי לווייתורים טריטוריאליים בהסכמי שלום עתידיים ולעזור ב"מכירתם" לציבור.

6. **מילוי תפקיד מפתח בארכיטקטורה הביטחונית האזורית החדשה שמובילה ארצות הברית** – חוזה הגנה אמריקאי-ישראלי, בייחוד אם יתלווה אליו הסכם דומה עם ערב

הסעודית ואולי אף עם בעלות ברית אזוריות נוספות, יספק מסגרת אסטרטגית להרחבת היחסים הכלכליים והביטחוניים המתחזקים בין המדינות ויהיה מרכיב חיוני בארכיטקטורה הביטחונית האזורית החדשה שמובילה ארצות הברית. החשש המשותף מאיראן והאינטרס של ישראל, מדינות המפרץ ומדינות ערב בשיתוף פעולה כלכלי כבר הניעו בשנים האחרונות את הקשרים המתעצמים בין הצדדים, על בסיס בילטרלי ובייחוד דרך פיקוד המרכז האמריקאי (CENTCOM), האחראי על זירת המזרח התיכון.¹

7. **הבטחת גישה ארוכת טווח לנשק אמריקאי** – חוזה הגנה יבטיח לישראל גישה ארוכת טווח לטכנולוגיות הצבאיות ולמערכות האמל"ח האמריקאיות המתקדמות ביותר, גם בתקופות של אי-הסכמה בתחומים אחרים. הוא עשוי גם לחסוך או לפחות לקצר מאוד את הדיונים סביב חבילות סיוע רב-שנתיות בעתיד.

8. **הקלת הנטל הביטחוני על ישראל** – חוזה הגנה יסייע להקל את הנטל הביטחוני על ישראל לאורך זמן ויאפשר לה להסיט משאבים לצרכים לאומיים דחופים אחרים.

9. **שימור היחסים עם הקהילה היהודית האמריקאית לאורך זמן** – כמעט מחצית מהאוכלוסייה היהודית בעולם מתגוררת בארצות הברית. הקהילה משמשת עמוד תווך במערכת היחסים בין שתי המדינות, ובכך מהווה חלק מהביטחון הלאומי של ישראל. משום כך, שימור קשר אמיץ וארוך טווח עם הקהילה היהודית הוא גורם מכריע בעתידה של ישראל, הן מבחינה ערכית והן מבחינה אסטרטגית.

החסרונות של חוזה הגנה עבור ישראל

למרות העניין הרב של מערכת הביטחון הישראלית בהרחבה משמעותית של הקשרים האסטרטגיים עם ארצות הברית, היא התנגדה מאז ומתמיד לחוזה הגנה רשמי. במקומו היא העדיפה לשדרג ולהרחיב מזכרי הבננה בילטרליים (MoUs) קיימים או להשיג חדשים, לפי הצורך. להלן הסיבות המרכזיות לחששות הישראליים והצעות כיצד למתן אותם.

1. **אובדן אפשרי של חופש הפעולה** – הדאגה המרכזית של ישראל היא אובדן אפשרי של חופש הפעולה, לאור החובה החוזית להתייעץ עם השותפה לחוזה. עם זאת בפועל, גם בהיעדר חוזה הגנה, נדיר שישראל נקטה מהלכים מדיניים-צבאיים בעלי משמעות רבה מבלי להתייעץ תחילה עם ארצות הברית, ולמעשה כמעט תמיד ביקשה שתאשר

1 Central Command – הפיקוד הצבאי האמריקאי לאזור מזרח התיכון והמפרץ הפרסי.

או לפחות תשלים בפועל עם מהלכיה. התנגדות אמריקאית למתקפה צבאית ישראלית הייתה אחת הסיבות העיקריות לכך שישראל לא פגעה בתוכנית הגרעין העיראקית בשנות ה־90 ובתחילת שנות ה־2000, לא תקפה את תוכנית הגרעין האיראנית עד היום, ואת הכור הסורי תקפה רק לאחר שקיבלה אור ירוק מהאמריקאים. כל שלוש תוכניות הגרעין נתפסו בעיני ישראל כאיומים קיומיים.

מלחמת יום הכיפורים ב־1973 והמלחמה הנוכחית בעזה הן המבחנים האולטימטיביים עד כה למחויבות האמריקאית לביטחון ישראל. בשנת 1973 שיגרה ארצות הברית רכבת אווירית מסיבית של נשק לישראל והעניקה תמיכה דיפלומטית איתנה. כדי להרתיע את הסובייטים מהתערבות צבאית ישירה הכריזה ארצות הברית על הכוננות הגרעינית הרשמית היחידה בתולדותיה,² אך לאחר מכן דרשה מישראל להימנע מהשמדת הארמייה השלישית המצרית, בתמורה לנכונות סובייטית להימנע מהתערבות. בהמשך התוותה ארצות הברית את חזון השלום עם מצרים, תחילה בשיחות על הפרדת הכוחות ובסופו של דבר במשא ומתן ישיר שהוביל להסכם השלום. לאורך כל המשא ומתן הייתה ישראל נתונה ללחץ כבד ומתמשך להתפשר.

במלחמה הנוכחית בעזה שוב שיגרה ארצות הברית רכבת אווירית גדולה לישראל והעניקה תמיכה דיפלומטית איתנה. כדי להרתיע מפני התערבות ישירה של איראן וחזבאללה בלחימה היא הציבה נוכחות צבאית בולטת באזור, אך לאחר מכן דרשה מישראל לצמצם ולמתן היבטים שונים של פעולותיה הצבאיות, עד כדי דרישה להימנע מהשמדת כוחות חמאס ברפיח. הפעם הציבה ארצות הברית חזון לשלום עם הפלסטינים ונורמליזציה אזורית כבר מראשית המלחמה. לאורך כל המלחמה היא הפעילה לחץ כבד ומתמשך על ישראל להתפשר, והתוצאה הסופית עדיין אינה ידועה.

לסיכום, ישראל כפופה לאילוצים אמריקאיים רבים, עם או בלי חוזה הגנה. עם זאת סביר לצפות לאובדן מסוים של חופש פעולה, בייחוד בכל הקשור לפעולות שונות וחשובות מאוד שנעשות מתחת לרדאר. גם כאן יש להניח כי ארצות הברית מודעת לפעולות אלו, גם אם במקרים מסוימים רק לאחר מעשה, ויכולה להפעיל לחץ לעצור אותן אם היא רוצה בכך. יתרה מכך, הצורך של ישראל לבצע חלק מהפעולות הללו יצטמצם בעקבות חוזה הגנה, ומנגד ארצות הברית תתקשה לדרוש מישראל להימנע מהן לאורך

2 משבר הטילים בקובה היה למעשה משבר גרעיני חמור הרבה יותר, אולם ארצות הברית לא הכריזה רשמית על כוננות גרעינית.

זמן מבלי להציע פתרון חלופי מספק. אבל אין ארוחות חינם, וסיכוי לאובדן מסוים של חופש פעולה יצטרך להישקל מול התועלת הכוללת לביטחון ישראל.

פתרון בעל משמעות לחששות אלה עשוי להימצא בהגבלת תחולת החוזה לאיומים חמורים (או קיצוניים) וקיומם בלבד. גם ישראל וגם ארצות הברית לא ירצו לכבול את עצמן לחוזים ברמות איום פחותות, וכבר כיום יש תקדימים להגבלת הסכמי שיתוף הפעולה ביניהן בהסכמים אסטרטגיים קיימים, כמו גם עם בעלות ברית אמריקאיות אחרות. כך למשל [ההדגשות להלן שלנו]:

- מזכר ההבנה האמריקאי-ישראלי משנת 1981 לשיתוף פעולה אסטרטגי קבע במפורש כי הוא נועד לתת מענה ל"איום על השלום והביטחון של **האזור**, שנגרם על ידי **ברית המועצות או כוחות בשליטה סובייטית מחוץ לאזור**", וכי תרגילים ימיים ואוויריים יהיו מוגבלים ל"**מזרח הים התיכון**" (הערה: ההסכם מוגבל לאיומים מצד הסובייטיים ולא לאיומים ממדינות ערב, ולאזור מזרח הים התיכון, לא למפרץ הפרסי).

- מזכר ההבנה של 1998 בנושא הגנה מפני טילים קבע כי ארצות הברית תתייעץ מיידית עם ישראל בנוגע לסיוע דיפלומטי או אחר שהיא תוכל להעניק לגבי "איומים **ישרים** על ביטחון ישראל הנובעים **מפריסה אזורית של טילים בליסטיים לטווח בינוני ומעלה**" (הערה: פריסה אזורית של טילים בליסטיים בלבד ולא פיתוחם).

- הגבלות טריטוריאליות ומהותיות דומות מופיעות בחוזי הגנה קיימים של ארצות הברית עם בעלות ברית אחרות.

חששותיה של ישראל בסוגיות אלה עשויים להתמתן אף יותר עקב סעיף מקובל שארצות הברית נוהגת להכניס לחוזי ההגנה שלה, המכיר במפורש בזכות הצדדים בהסכם להגנה עצמית על פי אמנת האו"ם ובהתאם להליכים החוקיים שלהם. ניסוח אמריקאי זה מותיר במכוון מקום לפעילות עצמאית מסוימת.

2. **שיתוף הפעולה בין המדינות לא יתחזק באופן מהותי, אך ישראל תוגבל יותר** – יש

הטוענים ששיתוף הפעולה בין המדינות כל כך הדוק ממילא, שחוזה הגנה לא יחזק אותו באופן מהותי ורק יכפיף את ישראל למחויבות חוזית למגבלות שפורטו לעיל. התומכים בגישה זו טוענים כי יש לכלול תחומים נוספים של שיתוף פעולה במזכרי הבננה חדשים או משופרים, הנותנים מענה לצרכים ספציפיים אך מעבר לכך אינם מחייבים את ישראל.

שיתוף הפעולה האסטרטגי בין ארצות הברית לישראל הוא אכן הדוק בצורה יוצאת דופן, כפי שהוכיחה התגובה האמריקאית למתקפת ה-7 באוקטובר, וגישה זו אינה משוללת יסוד. עם זאת קיים הבדל מהותי בין מחויבות אמריקאית בפועל לביטחון ישראל (המוצהרת על ידי ממשלים עוקבים ומשתמעת ממזכרי ההבנה הקיימים ומחקיקה של הקונגרס, בייחוד בכל הקשור למחויבות לשמור על היתרון הצבאי האיותי של ישראל – QME) לבין התחייבות חוזית שמקורה בחוזה הגנה רשמי. ארצות הברית מתייחסת ברצינות רבה להתחייבויות החוזיות שלה, וזוג הסיבה להימנעותה מכינון חוזה הגנה נוספים כבר יותר משישים שנה. חוזה רשמי יציב את ישראל בשורה אחת עם נבחרת מצומצמת מאוד של בעלות הברית הקרובות ביותר של ארצות הברית ויסלול את הדרך לשיתוף פעולה הדוק עוד יותר בתחומים חיוניים כמו מודיעין, סייבר, תוכניות נשק ותכנון אסטרטגי. חשוב ביותר – ביטול חוזה רשמי מחייב את אישור הסנאט, ואילו צו נשיאותי ניתן לשינוי בהחלטתו בלבד, וכפוף רק לשיקולים הפוליטיים והאסטרטגיים של אותה עת.

3. **דרישות אפשריות בנוגע ליכולות הגרעין לכאורה של ישראל** – מקור לדאגה ישראלית, לפחות לפי הספרות האקדמית, הוא דרישה אמריקאית מישראל לחשוף ואף לפרק את יכולות הגרעין שלה לכאורה, בתמורה לחוזה הגנה. למעט בריטניה וצרפת, שזכותן להחזיק בנשק גרעיני הוכרה רשמית על ידי האמנה למניעת הפצה של נשק גרעיני (NPT), ויפן, שנשארת במכוון מתחת לסף הגרעין, אף שותפה לחוזה הגנה עם ארצות הברית לא הורשתה בפועל להחזיק בנשק גרעיני. עם זאת לא נראה סביר שארצות הברית תסכים להיכנס למשא ומתן עם ישראל על חוזה הגנה, ואז תעלה דרישה שידוע לה כי היא חסרת סיכויי הצלחה ואינה מעשית. יתרה מכך, אף חוזה הגנה קיים של ארצות הברית אינו מציב תנאים בנוגע ליכולות הגרעין של השותפים, ואין תקדים לקישור בין חוזה הגנה לבין חברות ב-NPT.³ ישראל, כמובן, תהיה חופשית לפרוש מהמשא ומתן אם תרצה בכך.

4. **ייתכן שארצות הברית לא תהיה מחויבת באמת לחוזה הגנה** – נשיא עתידי עשוי לעקוף או לקיים את החוזה רק בחלקו, או לנצל את הניסוח הכללי והעמום שלו. גם אם מניחים שהכוונות טובות, תגובה אמריקאית עשויה להתברר כאיטית מכדי להיות יעילה באמת. אין ספק שטיעון זה מכיל יסוד של אמת. עם זאת לארצות הברית יש עבר

3 JINSA (2023, September). From partner to ally: The case for a US-Israel Mutual Defense Treaty. <https://tinyurl.com/yecft6fj>

מרשים של עמידה בהתחייבויות החוזיות שלה. שמירה על בריתות רשמיות בכל העולם היא אחד מעמודי התווך העיקריים של האסטרטגיה העולמית האמריקאית מאז תום מלחמת העולם השנייה, והבדל יסודי בינה לבין רוסיה וסין. אומנם אין ערבויות מוחלטות בחיים, אבל התחייבות חוזית מצד ארצות הברית מגבירה מאוד את הסיכויים למימושה.

5. **ישראל תהיה מחויבת לתמוך במדיניות הגלובלית של ארצות הברית, לרבות**

באמצעות שיגור כוחות – חוזה הגנה עשוי לחייב את ישראל לתמוך במדיניות הגלובלית של ארצות הברית ולבוא לעזרתה בשורה של מצבי חירום ברחבי העולם, לרבות באמצעות שיגור כוחות לוחמים. כשותפה לחוזה הגנה ודאי יצפו מישראל לתמוך במדיניות האמריקאית הגלובלית, למשל כלפי סין, רוסיה, אוקראינה ועוד. בפועל קיימת ציפייה כזו מישראל כבר כיום, והיא אכן הפגינה תמיכה מובהקת במדיניות האמריקאית, בין היתר בהצבעותיה חסרות התקדים כמעט באו"ם, או ההגבלות המכאיבות שישראל קיבלה על עצמה בקשריה עם סין. אומנם ישראל לא תמכה באופן מלא במדיניות ארצות הברית כלפי המלחמה באוקראינה, אבל כך עשו גם מדינות מסוימות בנאט"ו ובעלות ברית אחרות. לצרפת, בעלת ברית קרובה, היו לעיתים קרובות אי-הסכמות עם ארצות הברית, והיא נמנעה מהשתתפות ביוזמות אמריקאיות שונות.

פתרון אפשרי לחששות של ישראל בהקשר זה טמון בהגבלת תחולתו הגיאוגרפית של החוזה למזרח התיכון, כשם שהחוזים עם יפן, קוריאה הדרומית ואוסטרליה מוגבלים לאזורים. יתרה מכך, בדומה לבעלות בריתה הקרובות ביותר של ארצות הברית, גם ישראל תשמור על החופש לקבוע את אופי והיקף תמיכתה. נדרשה שנה עד שגרמניה, יפן, צרפת וקוריאה הדרומית נענו להפצרות אמריקאיות חוזרות ונשנות להתגייס לעזרת אוקראינה, וגם אז אופי המענה היה שונה. בעלות ברית רבות של ארצות הברית נמנעות משיגור כוחות לוחמים לתמיכה במשימות אמריקאיות ברחבי העולם. ישראל תוכל למשל לשלוח יחידות רפואה, מודיעין, או סייבר במקום כוחות לוחמים.

6. **שחיקת האסטרטגיה הישראלית שלהסתמכות עצמית ואוטונומיה אסטרטגית –**

חוזה הגנה עלול להחליש את המחויבות ארוכת השנים של הציבור הישראלי לעקרון היסוד באסטרטגיה הלאומית – הסתמכות עצמית ואוטונומיה אסטרטגית. הוא עלול גם לערער את ההבנה הבלתי כתובה אך החשובה בין ארצות הברית וישראל, שלפיה ישראל מבקשת סיוע צבאי ודיפלומטי אך נלחמת בעצמה, ללא עזרת כוחות אמריקאיים.

חלק משותפותיה של ארצות הברית לחוזה הגנה אכן נעשו תלויות בה יתר על המידה לצורך שמירה על ביטחון. במקרה של ישראל, ההצעה המדוברת – להגביל את ההסכם לאיומים חמורים וקיומיים – תשאיר אותה עם מספיק איומים אחרים כדי להפיג חשש לתלות יתר. זאת ועוד, חוזה הגנה לא יחייב הצבת כוחות אמריקאיים בישראל או באזור אלא בנסיבות חריגות שייקבעו, וגם אז הנוכחות האמריקאית תהיה ככל הנראה למטרות הרתעה, ולא ללחימה בפועל. יתרה מכך, חוזה ההגנה יהיה חלק מהארכיטקטורה הביטחונית האזורית החדשה שארצות הברית מקדמת כעת, אשר נועדה להרתיע איומים על שותפים אזוריים, לצמצם את הצורך בהתערבות אמריקאית בעתיד ואולי אף לאפשר צמצום בנוכחותה הצבאית הקיימת באזור.

7. **דרישה אפשרית להפסקה הדרגתית של הסיוע הצבאי** – ארצות הברית עשויה לדרוש הפסקה הדרגתית של הסיוע הצבאי בתמורה לחוזה. דרישה כזו תעלה כנראה בכל מקרה בשלב מסוים בעתיד הלא-רחוק, ועל ישראל להיערך אליה ואולי אף להציע אותה ביוזמתה, בדומה למה שעשתה לגבי הסיוע הכלכלי בסוף שנות ה-90. מהלך כזה יכול גם להיות התמורה הישראלית לחוזה. נוסף על כך, חוזה הגנה כחלק מניסיון אמריקאי כולל לקדם שלום ויציבות באזור עשוי להפחית במהלך הזמן את הצורך של ישראל בסיוע אמריקאי. כך או כך, חיוני שחוזה ההגנה יעסוק בסוגיית אספקת הנשק העתידית ובמחויבות האמריקאית המתמשכת לשמירה על היתרון הצבאי האיכותי של ישראל.

8. **מחויבות למעצמת-על בהידרדרות או חסרת אחריות** – יש החוששים שחוזה הגנה יכבול את ישראל חוזית למעצמה במגמת שקיעה, בשעה שסין במגמת עלייה, ואולי אף חשוב יותר – מעצמה שנתונה לגחמות של נשיא אמריקאי חסר אחריות. אין ספק שארצות הברית עוברת תקופה בעייתית, אך היא התמודדה עם אתגרים דומים בעבר ותמיד שבה ועלתה בכוחות מחודשים. ארצות הברית תישאר מעצמת-על עולמית עוד עשרות שנים לכל הפחות, וסין נראית כעת שקועה במשבר ממושך שיגביל את שאיפותיה העולמיות. בכל מקרה ישראל כבר מזוהה לחלוטין עם ארצות הברית, והתלות שלה בה היא קיומית. עם זאת, על ישראל לעשות את כל המאמצים לשיכון הזעם הסיני והרוסי עקב פורמליזציה של מערכת היחסים הביטחונית עם ארצות הברית.

היתרונות של חוזה הגנה עבור ארצות הברית

1. ישראל היא אחת מבעלות הברית של ארצות הברית היותר מתקדמות מבחינה

צבאית, והיכולות הקונוונציונליות שלה עולות על אלו של מדינות מובילות בנאט"ו ושל בעלות ברית אחרות. לישראל יש גם מגוון יכולות יוצאות דופן או ייחודיות שהיא חולקת עם ארצות הברית, למשל בתחומי המודיעין, הסייבר, סיכול הטרור וההגנה מפני טילים. היחסים הצבאיים יהיו תמיד אסימטריים ביסודם, כפי שהם עם כל בעלות הברית של ארצות הברית, אך ישראל נתפסת יותר ויותר על ידי מערכת הביטחון האמריקאית כנכס אסטרטגי וכשותפה ששיתוף הפעולה עימה מביא תועלת הדדית. על פי הדיווחים ישראל סייעה במבצעים אמריקאיים שונים (כמו חיסול מפקד משמרות המהפכה סולימאני או מתקפת הסייבר סטקסנט [Stuxnet] נגד תוכנית הגרעין של איראן), חיזקה את הביטחון של בעלות ברית של ארצות הברית (מכירת מערכות הגנה מפני טילים לאיחוד האמירויות; שיתוף פעולה צבאי עם מצרים וירדן נגד דאע"ש ועם מדינות ערביות ומדינות המפרץ נגד איראן), קידמה שורה של אינטרסים אסטרטגיים אמריקאיים (השמדת הכורים הגרעיניים של עיראק וסוריה; בלימת התפשטות ההשפעה האיראנית), ולמעשה היא מהווה בסיס מבצעי קדמי אמין עבור ארצות הברית בעת צרה.

2. יציבות אזורית מוגברת, צמצום הסיכוי למלחמה והצורך בהתערבות אמריקאית

–חיזוק ההרתעה והביטחון של ישראל באמצעות חוזה הגנה עשוי להפחית את הסיכון למלחמה באזור ולהגביר את היציבות, ובכך לצמצם את הצורך במעורבות אמריקאית בעתיד. איראן תיזהר עוד יותר באשר לחציית סף הגרעין, ובייחוד לא תמהר לאיים על קיומה של בעלת ברית של ארצות הברית המגובה בערבות ביטחונית רשמית. חוזה הגנה יסיר סופית את ספקותיה של איראן לגבי יכולתה לשרוד אחרי שיגור מתקפה גרעינית נגד ישראל או מתקפה קיצונית אחרת, ותגבר האמינות של אופציה צבאית ישראלית נגד תוכנית הגרעין האיראנית. ההשפעה של חוזה הגנה על שחקנים לא־מדינתיים כמו חזבאללה וחמאס תהיה ככל הנראה מוגבלת במקרה הטוב, אך יגברו הסיכויים להרתיע את איראן מהתערבות ישירה.

3. מרכיב מכריע בארכיטקטורה הביטחונית האזורית שארצות הברית מקדמת מזה

שנים רבות – חוזה הגנה עם ישראל, בפרט אם יהיה משולב בהסכמים דומים עם ערב הסעודית, איחוד האמירויות (נושא שכבר נדון עימה) ושותפות פוטנציאליות אחרות בעתיד, יהיה מרכיב קריטי בארכיטקטורה הביטחונית האזורית שארצות הברית שואפת

לכונן במזרח התיכון כבר עשרות שנים. ארכיטקטורה זו תסייע לארצות הברית להרתיע את יריביה באזור, תחזק את הביטחון של בעלות בריתה ותתרום ליציבות המזרח התיכון, אולי עם פחות משאבים צבאיים אמריקאיים. הארכיטקטורה הביטחונית גם תסייע לאמריקאים להתמקד באזורים בעולם בעלי עדיפות גבוהה יותר מבחינתם. יעילותה כבר הוכחה בהצלחה מהדהדת בהדיפת מתקפת הטילים האיראנית נגד ישראל באפריל 2024 בידי קואליציה וולונטרית ובלתי פורמלית שהובילה ארצות הברית.

4. **החלשת המעמד האסטרטגי של סין ורוסיה במזרח התיכון** – ארכיטקטורה ביטחונית אזורית רחבה תפחית הן את החששות הגוברים של בעלות הברית הערביות מנסיגה של ארצות הברית מהאזור והן מהפחתת מחויבותה לביטחון, שהובילו אותן לאמץ אסטרטגיית גידור על ידי חיזוק הקשרים עם רוסיה וסין. גם ישראל תוכל להתאים במידה רבה יותר את מדיניותה ביחס לרוסיה וסין לזו של ארצות הברית, בייחוד בתחומי טכנולוגיות מתקדמות, הטלת סנקציות ושיתוף פעולה צבאי עם אוקראינה. לאור העובדה שארצות הברית רואה כיום בסין היריבה היחידה שלה שהיא בעלת יכולות המשתוות כמעט (near-peer) לאלו שלה, ושרוסיה היא המוקד העיקרי השני באסטרטגיה הגלובלית האמריקאית, כל החלשה במעמד של סין ורוסיה באזור נושאת חשיבות אסטרטגית עבור ארצות הברית. ואכן, אחת המטרות האמריקאיות העיקריות במלחמה בעזה הייתה להדוף חלק מהצעדים שסין נקטה כדי לחזק את השפעתה האזורית ולמצב מחדש עליונות אמריקאית ברורה.

5. **כינון ארכיטקטורה ביטחונית אמריקאית במזרח התיכון יהיה ניצחון אולטימטיבי בעזה** – הניצחון האולטימטיבי במלחמה בעזה, הן עבור ארצות הברית והן עבור ישראל, יימצא בכינון הארכיטקטורה הביטחונית האמריקאית החדשה במזרח התיכון, שנועדה לבלום את ציר ההתנגדות. הרצון לסכל ארכיטקטורה זו לפני שתתגבש היה אחת הסיבות העיקריות לכך שחמאס פתח במלחמה מלכתחילה, בגיבוי איראני.

6. **תמריץ לפלסטינים להסכים לויתורים מדיניים** – אם החוזה עם ישראל יהיה חלק מארכיטקטורה אזורית רחבה יותר, החשש הפלסטיני המקנן לאורך זמן שמא יישארו מאחור רק יתגבר ואולי יעודד אותם לגלות ויתורים הנחוצים כדי להתקדם במשא ומתן המדיני, ואף לעבר הסכם על שתי מדינות. בסופו של דבר הסיכויים למדינה פלסטינית יציבה, מתונה ואפילו משגשגת במידה מסוימת, ולא של עוד מדינה ערבית כושלת,

מושחתת ודיקטטורית, קשורים קשר בל יינתק למידה שבה מדינה כזו תשכיל להשתלב במחנה הפרו-אמריקאי באזור.

7. **התמורה הישראלית לחוזה הגנה עשויה להיות הסכמתה להפסקה הדרגתית של**

הסיוע הצבאי האמריקאי – חוזה הגנה עשוי לקדם הפסקה הדרגתית של הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל בעתיד ולהיות התמורה שלה לכינונו.

8. **ישראל כמודל להשתתפות בנטל ולהסתמכות עצמית** – ישראל היא התגלמות

הדרישה האמריקאית ארוכת השנים שבעלות הברית יישאו על כתפיהן חלק גדול יותר מעול ההגנה על עצמן ויפגינו הסתמכות עצמית רבה יותר. ישראל עם חוזה הגנה רשמי תשמש מודל לבעלות ברית אחרות של ארצות הברית.

החסרונות של חוזה הגנה עבור ארצות הברית

להלן החסרונות של חוזה הגנה מנקודת המבט האמריקאית. בדומה לתת-הפרק שעסק בחסרונות לישראל, גם כאן מוצגים אמצעים להפגת החששות האמריקאיים.

1. **תקדים בעייתי: ארצות הברית לא העניקה חוזה הגנה למדינה כלשהי מזה עשרות**

שנים – ארצות הברית קיבלה על עצמה התחייבויות ביטחוניות רבות בעשורים האחרונים, אך לא חתמה על חוזה הגנה רשמי עם אף מדינה זה יותר מחצי מאה, נוכח היקף הערבות הנדרשת. כל חוזי ההגנה הקודמים נחתמו על רקע המלחמה הקרה, ולא קיים כיום אינטרס לאומי חיוני בסדר גודל דומה ביחס לישראל. יתרה מכך, הסכמים עם ישראל וערב הסעודית יקבעו תקדימים שיעודדו דרישות דומות מצד בעלות ברית אחרות בעולם.

מנגד יהיה זה תמוה, מבחינה אסטרטגית ופוליטית כאחת, אם תוענק ערובה ביטחונית לערב הסעודית ולא לישראל, בעלת הברית הקרובה ביותר באזור, המתמודדת עם איומים ביטחוניים גדולים עוד יותר. לכן, אם חוזה עם ישראל יהיה תוצאה של הסכם דומה עם ערב הסעודית, או יותנה בפריצת דרך לקראת שלום אזורי ובהקמתו של ציר אנטי-איראני, אזי ארצות הברית תוכל לטעון שנסיבות חריגות מסבירות את סטיותה מגישה ארוכת השנים.

2. **אפשרות לפגיעה בחופש התמרון האמריקאי** – חוזה הגנה עלול לחייב את ארצות

הברית לתמוך בישראל בנסיבות ובדרכים שאינן תואמות את האינטרסים האזוריים

והגלובליים הרחבים שלה. דאגה זו חריפה במיוחד לנוכח העובדה שהאזור צפוי להישאר בלתי יציב בעתיד הנראה לעין, ושיריבות ערבית-ישראלית ובפרט יריבות פלסטינית או איראנית עם ישראל עלולות לגרור את ארצות הברית לעימותים בלתי רצויים. בפועל, חוזה הגנה אינו כובל את ארצות הברית לדרכי פעולה קבועות מראש, והוא גמיש מספיק כדי להתאים לדרישות האסטרטגיות המשתנות. ואכן ארצות הברית אימצה לא פעם מדיניות ודרכי פעולה שאינן תואמות במלואן את העדפות שותפותיה לחוזים. הניסיון עם נאט"ו וקוריאה הדרומית מדבר בעד עצמו.

3. היכולת האמריקאית לרסן החלטות ישראליות עלולה דווקא להיפגע במקום

להשתפר – בניגוד לצפוי, חוזה הגנה עשוי דווקא להגביר את חופש הפעולה העצמאי של ישראל, בעיקר בכל הנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית, ולהפחית את היכולת האמריקאית לרסן החלטות ישראליות. איראן היא כבר מדינה סף גרעינית בפועל ומסוגלת לחצות את המשוכה האחרונה – פריצה לנשק – בתזמון שתבחר. אם היא תעשה זאת סביר להניח שישראל תעמוד בהתחייבותה החוזית להתייעץ תחילה עם ארצות הברית, אך הערובה לגיבוי אמריקאי עלולה להעצים את ביטחונה העצמי ולעודדה לפעול באופן עצמאי. רבים מאמינים שאם איראן תתקדם לקראת פריצה, לא תהיה לישראל ברירה בסופו של דבר אלא לפעול בכל מחיר כמעט. הסעיף המוזכר לעיל, המופיע בכל חוזי ההגנה האמריקאיים, מכיר בזכויות הצדדים להגנה עצמית ואפילו צופה אפשרות כזו.

4. תגובה שלילית של סין ורוסיה, אפשרות להידוק קשריהן עם איראן – ארצות

הברית חייבת להביא בחשבון את התגובה הסינית והרוסית לחוזה הגנה עם ישראל. שתי המדינות עשויות לראות בהסכם כזה איום על האינטרסים האזוריים שלהן, בפרט אם ילווה בהסכם דומה עם ערב הסעודית ויהווה חלק מארכיטקטורה ביטחונית אזורית כוללת, והוא עלול להניען להדק את קשריהן האסטרטגיים עם איראן ועם שותפות אחרות במזרח התיכון. במקרה כזה חוזה הגנה עם ישראל עלול להחריף את המתיחות בין מעצמות העל באזור ואף בעולם.

בעבר חששה ארצות הברית מכך שחוזה הגנה עם ישראל יגרום למתיחות חמורה עם בעלות בריתה ושותפותיה הערביות. חשש זה כבר אינו רלוונטי, וכיום רוב בעלות הברית הערביות של ארצות הברית מעוניינות שישראל תמלא תפקיד חשוב יותר בארכיטקטורה הביטחונית האזורית.

5. **התנגדות לחוזה בקרב ציבורי בוחרים חשובים; הקונגרס יאשר את ההסכם בין ארצות הברית לערב הסעודית רק בתמיכת ישראל –** ישראל הפכה לנושא שנוי במחלוקת ואף מפלגתי בארצות הברית, בייחוד בעקבות המלחמה בעזה. ציבורי בוחרים חשובים יתנגדו בתוקף לחוזה הגנה, בעיקר אם הוא לא יקושר במובהק לפריצת דרך עם הפלסטינים או לארכיטקטורה האזורית הכוללת. לעומת זאת, הקונגרס צפוי לאשר את ההסכם השנוי במחלוקת בין ארצות הברית לערב הסעודית (חוזה הגנה בילטרלי, נשק אמריקאי מתקדם ותוכנית גרעין אזרחית סעודית בתמורה לנורמליזציה) רק אם יתלוו אליו מרכיב ישראלי משמעותי ותמיכה ישראלית.
6. **כורח אפשרי לחרוג מהמדיניות של מניעת תפוצת גרעין –** חוזה הגנה עם ישראל עשוי לחייב את ארצות הברית לחרוג ממדיניותה ארוכת השנים של מניעת תפוצת גרעין ולקבל את ישראל כשותפה החוזית היחידה, מלבד בריטניה וצרפת, שהיא מעצמה גרעינית על פי הדיווחים.

מסקנות והמלצות

ארצות הברית היא מעצמת על עולמית וכל חוזי ההגנה שלה הם אסימטריים ביסודם מבחינת היתרונות שלהם עבור הצדדים. חוזה עם ישראל לא יהיה שונה, אך גם ארצות הברית תרוויח יתרונות חשובים מחוזה כזה עם ישראל, בייחוד אם הוא יהווה חלק מארכיטקטורה ביטחונית אזורית כוללת שבה ערב הסעודית ממלאת תפקיד מרכזי, ואף יותר מכך אם הדבר יקושר להתקדמות בסוגיה הפלסטינית.

יש להניח שפיקוד המרכז של ארצות הברית (סנטקום) ימשיך להיות מוקד הפעילות לכינון הארכיטקטורה הביטחונית האזורית. שיתוף הפעולה בין ישראל לשאר מדינות סנטקום העמיק מאוד מאז צירופה לפיקוד ב־2021, וסביר להניח שהוא ימשיך להתרחב. כפי שניתן לראות במענה למתקפה האיראנית באפריל 2024, כבר קמה מערכת הגנה אווירית אזורית יעילה למדי, שיתוף הפעולה המודיעיני התרחב, וסביר להניח שגם שיתוף הפעולה האסטרטגי יגבר בעתיד. הארכיטקטורה הביטחונית האזורית והעמקת הקשרים הכלכליים בין ישראל לשאר מדינות סנטקום עשויות לשנות מן היסוד את הנוף במזרח התיכון ולתת מענה אפקטיבי לשאיפות האיראניות.

לישראל יש עניין אסטרטגי רב בנורמליזציה עם הסעודים, בחוזה הגנה בילטרלי עם ארצות הברית ובכינון הארכיטקטורה הביטחונית האזורית. שינוי היסטורי בסדר גודל כזה של הנוף המזרח־תיכוני עשוי להשפיע גם על המערכת הפוליטית בישראל. בעיקר מהסיבות המהותיות שפורטו במסמך זה, אך גם כדי להשפיע לחיוב על המפה הפוליטית בישראל כיום, על ארצות הברית לצאת כעת בפומבי בהצעה המוסיפה לנורמליזציה עם ערב הסעודית ומדינות נוספות גם חוזה הגנה עם ישראל. דחייה של הצעה כזו רק תמחיש ביתר שאת לציבור הישראלי את הקדימות הניתנת לאינטרסים פוליטיים צרים על פני אלה הלאומיים. בחירות מוקדמות והקמת ממשלה חדשה וככל הנראה מתונה יותר יעלו בקנה אחד עם האינטרסים האמריקאיים.

אם יתברר שחוזה הגנה בין ארצות הברית לישראל אינו בר השגה עתה, ניתן יהיה לראות ברעיון שהוזכר בעבר – מזכרי הבנה משופרים או חדשים – חלופה מסוימת. אפשרות נוספת שהועלתה בעבר היא “מזכר־על” שישלב ויחליף את כל מזכרי ההבנה הקיימים ויוסיף תחומי שיתוף פעולה חדשים. כדי להבטיח שלא ניתן יהיה לשנות או לבטל מזכר־על כזה בעתיד על פי החלטה נשיאותית בלבד, ניתן להגישו לאישור שני בתי הקונגרס. במקרה כזה יידרש רק רוב רגיל במקום רוב של שני שלישים הדרוש לחוזה רשמי באישור הסנאט.

עם זאת אין כל ערובה לכך שרוב רגיל בהכרח יושג בקלות רבה יותר. חשוב מכך, כעת יש הזדמנות ייחודית לעגן באופן מלא את "היחסים המיוחדים" בין ארצות הברית לישראל בחוזה רשמי, שהוא הכלי האסטרטגי העליון.

נספח 1

דוגמאות לערבויות ביטחוניות בחוזי הגנה נבחרים של ארצות הברית

נאט"ו

סעיף 5: הצדדים מסכימים כי מתקפה חמושה נגד אחד או יותר מהם, באירופה או בצפון אמריקה, תיחשב למתקפה נגד כולם, ולפיכך הם מסכימים שאם תתרחש מתקפה חמושה כזו, כל אחד מהם, תוך מימוש הזכות להגנה עצמית פרטנית או קולקטיבית מכוח סעיף 51 של מגילת האומות המאוחדות, יסייע לצד או לצדדים שהותקפו באמצעות יישום מיידי, באופן פרטני ובתיאום עם הצדדים האחרים, של פעולות כפי שהוא יראה לנכון, לרבות שימוש בכוח חמוש, כדי להשיב ולשמר את הביטחון באזור צפון האוקיינוס האטלנטי.

יפן

מתוך הכרה בכך שיש לצדדים זכות טבעית להגנה עצמית פרטנית או קולקטיבית, כפי שמאשרת מגילת האומות המאוחדות, כל צד מכיר בכך שמתקפה חמושה נגד כל אחד מהצדדים בשטחים שברביבונות יפן תהיה מסוכנת לשלום ולביטחון שלו עצמו, ומצהיר כי יפעל כדי להתמודד עם הסכנה המשותפת בהתאם להוראות החוק ולהליכים החוקתיים במדינתו. כל מתקפה חמושה כאמור וכל האמצעים שיינקטו בעקבותיה ידווחו מיד למועצת הביטחון של האו"ם, בהתאם להוראות סעיף 51 של מגילת האו"ם.

האמצעים כאמור יופסקו לאחר שמועצת הביטחון תנקוט את האמצעים הדרושים כדי להשיב ולשמר את השלום והביטחון העולמיים.

אמנה זו אינה משפיעה ולא תתפרש כמשפיעה בדרך כלשהי על הזכויות והחובות של הצדדים על פי מגילת האומות המאוחדות, או על אחריות האומות המאוחדות לשמירה על שלום וביטחון עולמיים.

קוראה הדרומית

מתוך רצון להכריז באופן פומבי ורשמי על נחישותם המשותפת להגן על עצמם מפני תקיפה חמושה חיצונית, כך שאף תוקף פוטנציאלי לא יטעה לחשוב שכל צד מתמודד לבדו באזור האוקיינוס השקט, הצדדים יקיימו התייעצות משותפת כל אימת שלדעת מי מהם מוטל איום של מתקפה חמושה חיצונית על העצמאות המדינית או הביטחון של מי מהצדדים. הצדדים יפעלו ביחד ובנפרד, באמצעות עזרה עצמית ועזרה הדדית, לפתח ולשמר אמצעים מתאימים להרתעת התקפה חמושה, ויאמצו אמצעים מתאימים בהתייעצות ובהסכמה ליישום אמנה זו ולקידום מטרותיה.

כל צד מכיר בכך שמתקפה חמושה באזור האוקיינוס השקט על מי מהצדדים, בשטחים שנמצאים כיום בשליטתם הריבונית, או שהוכרו לאחר מכן על ידי אחד מהצדדים כשטחים שנמצאים כדין בשליטה ריבונית של הצד האחר, תהיה מסוכנת לשלומם וביטחונם שלו עצמו, ומצהיר בזאת כי יפעל כדי להגיב לסכנה המשותפת בהתאם להליכים החוקתיים במדינתו.

אוסטרליה וניו זילנד

מתוך רצון להכריז באופן פומבי ורשמי על מידה של אחדות, כך שאף תוקף פוטנציאלי לא יטעה לחשוב שכל צד מתמודד לבדו באזור האוקיינוס השקט, וכן על מנת להשיג בצורה יעילה את מטרת אמנה זו, הצדדים יפעלו ביחד ובנפרד, באמצעות עזרה עצמית ועזרה הדדית אפקטיביות ומתמשכות, לפתח ולשמר את יכולתם הפרטנית והקולקטיבית לעמוד מול מתקפה חמושה.

הצדדים יקיימו התייעצות משותפת כל אימת שלדעת מי מהם מוטל איום על השלמות הטריטוריאלית, העצמאות המדינית או הביטחון של מי מהצדדים באזור האוקיינוס השקט. כל צד מכיר בכך שמתקפה חמושה באזור האוקיינוס השקט על מי מהצדדים היא סכנה לשלומם ולביטחונם שלו עצמו, ומצהיר בזאת כי יפעל להגיב לסכנה המשותפת בהתאם להליכים החוקתיים במדינתו.

כל מתקפה חמושה כאמור וכל האמצעים שיינקטו בעקבותיה ידווחו מייד למועצת הביטחון של האו"ם. האמצעים כאמור יופסקו כאשר מועצת הביטחון תיישם את האמצעים הדרושים כדי להשיב ולשמר את השלום והביטחון העולמיים.

נספח 2

סוגיות קריטיות בעת משא ומתן על חוזה הגנה אמריקאי-ישראלי והמלצות

1. אופי הערבות הביטחונית הביטחנית (כלומר בעיקר הצד האמריקאי)

המלצה – יש להגביל את תחולת החוזה לתרחישים חמורים (או קיצוניים) וקיומיים. יש לכלול את הסעיף שנמצא בכל חוזי ההגנה האחרות של ארצות הברית, המכיר בזכויות הצדדים להגנה עצמית על פי מגילת האו"ם וההליכים החוקתיים במדינה.

2. התחולה הגיאוגרפית של ההסכם

המלצה – יש להגביל את ההסכם למזרח התיכון רבתי (מזרח הים התיכון והמפרץ הפרסי) ולאיומים חיצוניים על הביטחון האזורי הנשקפים ממעצמות גלובליות (סין או רוסיה כיום).

3. עתיד הסיוע הביטחוני לישראל

המלצה – יש להבטיח בהסכם את עתיד הסיוע הצבאי האמריקאי ואת המחויבות המתמשכת ליתרון הצבאי האיכותי (QME) של ישראל וליכולתה "להגן על עצמה בעצמה מפני כל שילוב של איומים אזוריים". מנגד, ניתן לשקול אפשרות להפסקה הדרגתית של חבילות הסיוע העתידיות פעם בעשור, אם וכאשר הנסיבות האסטרטגיות והכלכליות של ישראל יאפשרו זאת. יש לשקול גם אפשרות להעביר את מימון הסיוע מהחשבונות של סיוע חוץ לתקציב משרד ההגנה האמריקאי (המכסה שיתוף פעולה צבאי עם שותפות אחרות לחוזה).

4. סוגים של סיוע צבאי ושיתופי פעולה בעתיד

בתחומים כמו מודיעין, סייבר, סיכול טרור, הגנה מפני טילים, טכנולוגיות הקשורות להגנה, תפקידה של ישראל בסנטקום ושיתוף פעולה עם שותפים אזוריים, העתיד

והתפקידים של הארכיטקטורה הביטחונית האזורית, ההמלצה היא לשאוף לשיתוף פעולה בילטרלי ואזורי נרחב ככל האפשר.

5. ציפיות אמריקאיות בנוגע לתמיכה ישראלית במדיניות אמריקאית גלובלית, כולל פריסת כוחות.

המלצה – יש להגביל את התחולה הגיאוגרפית של ההסכם למזרח התיכון רבתי.

הנשיא ג'ו ביידן, שעל פי הדיווחים בחן אפשרות לכונן חוזה הגנה עם ישראל, הוא אחד משני נשיאים אמריקאים בלבד ששקלו זאת ברצינות. ראשי ממשלה ישראלים אחדים שקלו במהלך השנים חוזה הגנה עם ארצות הברית, בעיקר כאמצעי שיסייע להפיג את החששות הביטחוניים ואת ההתנגדות הציבורית לווייתורים שעלו בשיחות השלום. בניגוד לצפוי, מערכת הביטחון הישראלית התנגדה כל השנים לחוזה הגנה רשמי.

המחקר המובא כאן מנתח את היתרונות והחסרונות של חוזה הגנה בילטרלי משתי נקודות המבט, הישראלית והאמריקאית, ומציע דרכים להתמודדות עם החששות בשני הצדדים. כל חוזי ההגנה של ארצות הברית הם אסימטריים ביסודם באשר ליתרונות, אולם גם היא צפויה לזכות ביתרונות חשובים מכריתת חוזה הגנה עם ישראל, בייחוד אם יתלווה לכך כינון ארכיטקטורה ביטחונית אזורית רחבה בהובלה אמריקאית שערב הסעודית במרכז, והיא תשיג יתרונות רבים יותר אם חוזה ההגנה יקושר להתקדמות בסוגיה פלסטינית.

ד"ר צ'ק פרייליך, לשעבר סגן ראש המל"ל, הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) והעורך הבכיר של כתב העת הישראלי לענייני חוץ Israel Journal of Foreign Affairs. ד"ר פרייליך פרסם מחקרים אקדמיים ומאמרים רבים וכתב את הספרים הבאים: *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy* (Cornell, 2012); *Tackling the National Security Challenge: A New Strategy for Israel* (Mott MacDonald, 2019); *Israeli National Security: a New Strategy for an Era of Change* (Oxford, 2018); *Israel and the Cyber Threat: How the Startup Nation Became a Global Cyber Power* (Oxford, 2023).

אלוף-משנה (מיל') אלדד שביט הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), היה עוזר ההערכה של ראש חטיבת המחקר במודיעין וראש חטיבת המחקר במשרד ראש הממשלה. כיהן כראש תחום המודיעין בלשכת המזכיר הצבאי של ראש הממשלה ושר הביטחון.