

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 המחודשים 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 הביטחונית** – 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 חוזי 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 מגישתה 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.**