

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 בילטרלי, 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 תותיר 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.