ברית הגנה בין ישראל לארה"ב

כללי

הביטחון הלאומי של ישראל והחוסן שלה מושתתים על מערכת היחסים המיוחדת עם ארה"ב. מסייעת לכך ההבנה בוושינגטון, כי שתי המדינות חולקות ערכים משותפים של חופש, דמוקרטיה, שמירה על זכויות אדם, חופש ביטוי, הגנה על מיעוטים ושמירה על זכויותיהם. ברור לשני הצדדים כי גם אם מתעוררים חילוקי דעות - שתי המדינות מבינות ומכבדות את האינטרסים האחת של רעותה.

ארה"ב בוחרת, לאורך השנים, בממשלים דמוקרטיים ורפובליקניים כאחד, להיות חברה ושותפה אסטרטגית מובילה ועיקרית של ישראל במגוון נושאים, קל וחומר בכל הקשור למערכת הביטחון הישראלית ובעיקר לצה"ל, שנשען ומבוסס בלעדית על אמצעי לחימה אמריקאיים.

מיום הקמתה ועד היום, ישראל לא ביקשה מעולם מארה"ב להילחם עבורה באופן פעיל ומעולם לא סיכנה חיילים אמריקאים. מצב ייחודי זה מהווה נכס אדיר עבור ישראל וחשוב לשמר זאת.

הממשלים האמריקאיים הקפידו לדבוק, הלכה למעשה, במחויבות ל"בטחונה" של מדינת ישראל. האהדה במערכת הפוליטית האמריקאית, הקונגרס על שני בתיו, הייתה לאורך השנים נכס צאן ברזל ביחסי שתי המדינות. לצד זאת, היחסים התבססו על קשר, בדרך כלל מאד אמפטי וחיובי מצד נשיאי ארה"ב, למדינת היהודים בכלל ולעם ישראל והדמוקרטיה הישראלית בפרט. ישנה תמיכה אסטרטגית בישראל, הממשלים נותנים לישראל גב אסטרטגי, מדיני וצבאי, ומאפשרים לה גישה לנשק המתקדם והטוב ביותר שיש לארה"ב.

מסייעת לכך ההכרה כי גם הציבור האמריקאי והתקשורת האמריקאית מתייחסים בחיוב רב לקשרים בין שתי המדינות ולמחויבות לביטחונה של מדינת ישראל. ארה"ב מקפידה לומר כל הזמן שלישראל יש את הזכות להגן על עצמה בהתאם לשיקולי הביטחון הלאומי שלה.

ערכי הדמוקרטיה תמיד עמדו בבסיס היחסים בין שתי המדינות וכי בראיית נשיא ארה"ב "כך זה צריך להימשך גם בעתיד".

בהקשר זה, וביתר שאת לאחר אירועי ה- 7 לאוקטובר ראוי יהיה לדון בסוגית ברית ההגנה בין ישראל לארה"ב כגורם שיכול לשדרג את מערכת היחסים האסטרטגית בין שתי המדינות. הנושא נבחן רבות, במהלך השנים, כולל בתקופה האחרונה.

לאורך השנים בהן היה בנימין נתניהו ראש ממשלה, הוא שקל מדי כמה שנים ובצדק, את הסוגייה. הפעם האחרונה הייתה במהלך 2019, בתקופת נשיאותו של דונאלד טראמפ בארצות הברית.

כמו כן, כחלק מהמגעים לעסקה בין ארה"ב לסעודיה וישראל, דווח בזמנו שישראל מעוניינת לנסות ולהגיע "לברית הגנה" עם ארה"ב.

בשנת 2019, המכון הוושינגטוני JINSA הוביל עבודה בראשות אדמירל ג'יימס סטרוודיס, שבתפקידו האחרון (2013) היה מפקד הכוחות של נאט"ו באירופה, במסגרת העבודה עלה אצלם הצורך לקדם הסכם הגנה בין המדינות. יש לציין כי במהלך פגישותיהם עם בכירים במערכת הביטחון הישראלית

אמרו רבים שישראל לא זקוקה מבחינה ביטחונית להסכם שכזה. עם זאת, לאחר ה-7 לאוקטובר נכון לשקול מחדש את העמדה הישראלית. יש לציין כי גם בימים אלה פועל JINSA יחד עם גורמים ישראלים לקדם ברית הגנה בין שתי המדינות.

על פי דיווחים בתקשורת, ישראל שקלה לבקש מידידיה האמריקאים "הסכם מוגבל" וממוקד - כזה שמחד לא יקשור את ידיה בכל הנוגע לפעולות צבאיות ומאידך, ייתן מענה במידה וייווצר איום אסטרטגי/קיומי על מדינת ישראל.

יוזכר כי, התבססות על ערכים משותפים ולא על הסכם הגנה - איפשר ומאפשר לישראל לשמר מרכיב קריטי בתפיסת הביטחון הלאומי - חופש פעולה מבצעי, באמצעות יכולות ישראליות עצמאיות, כולל הצורך בהסרה של איומים אסטרטגים - כפי שבוצע בהשמדת הכור העיראקי ב-1981 על ידי ממשלת בגין ובהשמדת הכור הסורי ב-2007 על ידי ממשלת אולמרט. יוזכר שלמרות שישראל ביקשה מארה"ב לפעול במקומה להסרת האיום של הכור הסורי, נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש השיב בשלילה ורה"מ אולמרט קיבל החלטה שצה"ל באמצעות חיל האוויר הישראלי יבצע את המשימה.

אין ספק שסוגית ברית ההגנה בין שתי המדינות חשובה ומרכזית ונכון שכל כמה שנים או נוכח שינויים אסטרטגיים, תעמוד למבחן ושקילה מחדש. אירועי ה- 7 לאוקטובר, החזרה הצפויה של דונלד טראמפ לבית הלבן כנשיא בקדנציה שניה והרצון המשותף הסעודי - אמריקאי לחתום על הסכם הגנה משותף לשתי המדינות, כמו גם הכוונה לצרף את סעודיה להסכמי אברהם ולנורמליזציה, מחייבים בחינה מחודשת של סוגייה זו.

לפיכך, מטרת נייר זה לבחון את ההיבטים השונים של ברית הגנה ואת המשמעויות שלה לישראל ולבחון האם נכון לקדם ברית הגנה או להשאיר את המצב כפי שהוא.

בריתות הגנה – כללי

לארה"ב יש דרגות שונות של בריתות הגנה עם מדינות שונות בעולם. בריתות אלה נעות בין שותפויות רופפות לבין בריתות עמוקות ומחייבות. דרגות השותפות משתנות בהתאם לאינטרסים אסטרטגיים, יחסים היסטוריים ומאפייני האיזור.

גורמי המפתח המשפיעים על רמת הברית הם:

- החשיבות הגיאופוליטית
- היכולות הצבאיות של המדינה השותפה. מדינות עם יכולות צבאיות עצמאיות זוכות לשיתופי פעולה טכנולוגיים ופחות לתמיכה צבאית ישירה.
- הזווית הפנים אמריקאית הנובעת ממידת התמיכה בקונגרס לאותה השותפה.

כאשר ארה"ב מחליטה לחתום על ברית הגנה עם מדינות אחרות, היא מתייחסת למגוון של פרמטרים, בהתאם למאפייני הברית ולצרכים של הצדדים המעורבים. פרמטרים אלה כוללים:

- **סעיף הגנה הדדי** – התחייבות לסיוע במקרה של תקיפה על אחת המדינות החברות בברית (נאט"ו).

- **התחייבות צבאית** – הגדרת היקף התמיכה הצבאית, כולל פריסת כוחות, תרגילים משותפים ושתוף פעולה מבצעי.

- **שיתוף מודיעיני** – הסכם לשיתוף מודיעיני בין המדינות למטרת הגנה משותפת (כפי שקיים עם מועדון ה- Five eyes הכולל גם את בריטניה, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד).

- **התחייבויות כלכליות** – סיוע כספי או טכנולוגי לחיזוק יכולות ההגנה של השותפה (לדוגמא, חבילת הסיוע האמריקאי לישראל הכוללת, בין היתר, מימון לפיתוח "כיפת ברזל").

- **מנגנוני יישוב סכסוכים** – קביעת הקריטריונים ליישוב סכסוכים או אי הבנות בין החברות בברית.

- **מטרות אסטרטגיות** – הגדרת האינטרסים המשותפים (בלימת התפשטות של מדינות עוינות, חופש שיט בנתיבי מים אסטרטגיים, מניעת הפצת נשק גרעיני).

- **מגבלות משפטיות ופוליטיות** – הגבלות על השימוש בכוחות ברית הגנה על פי החוק הבינלאומי או חוקים פנימיים (אישורי פרלמנט לשימוש בכוח צבאי).

- **זמן ותוקף הברית** – חלק מהבריתות מוגבלות בזמן.

- **נוכחות בסיסים ומתקנים צבאיים** – אישור של המדינה השותפה להקמת בסיסים אמריקאים בשטחה (בסיסים אמריקאים קיימים ביפן וקוריאה).

- **אחריות גיאוגרפית** – הגדרה מדויקת של התחום הגיאוגרפי בו חלה ההתחייבות ההגנתית (בנאט"ו עיקר האחריות הגיאוגרפית היא בצפון אמריקה ואירופה).

הדרגות המרכזיות של השותפויות כוללות:

- **בריתות ביטחוניות רשמיות** – ***Treaty allies*** - הרמה המחייבת ביותר מבחינת התחייבות הדדית להגנה. בריתות אלה מתבססות על אמנות רשמיות שאושרו בקונגרס האמריקאי וקיימות עם המדינות הבאות:
  - נאט"ו – ברית הכוללת סעיף הגנה הדדי.
  - יפן ודרום קוריאה – ארה"ב מחויבת להגן עליהן במקרה של תקיפה ומחזיקה בסיסים צבאיים במדינות אלה.
  - מדינות אמריקה הלטינית במסגרת ה- OAS – Organization of American States.
  - אוסטרליה וניו זילנד – במסגרת ברית ANZUS.
  - הפיליפינים, תאילנד, פקיסטן – הסכמי הגנה.

- **שותפויות אסטרטגיות** - ***Strategic Partnerships*** – יחסים קרובים שאינם כוללים אמנת הגנה מחייבת, אך כוללים שתוף פעולה צבאי, סיוע ביטחוני ותרגילים משותפים. שותפויות אלה קיימות עם המדינות הבאות:
  - ישראל – אין אמנה רשמית אך ארה"ב מספקת סיוע צבאי רחב ומתחייבת לשמר את היתרון הצבאי האיכותי של ישראל במזרח התיכון.
  - הודו – במסגרת ה- Indo Pacific.

- **בריתות הגנה חלקיות** – ***Partial defense commitments*** – בריתות המוגבלות להיבטים מסוימים של הגנה (שת"פ מודיעיני וטכנולוגי).
  - טאיוואן – במסגרת חוק היחסים עם טאיוואן (Taiwan Relation Act) ארה"ב מחויבת לספק לטאיוואן אמצעים להגנה עצמית, אך אינה מחויבת להתערב במקרה של תקיפה סינית.

- **בריתות כלכליות – ביטחוניות** – ***Economic Security Alliances*** – הדגש על סיוע כלכלי ובניית יכולות צבאיות, ללא התחייבות ישירה להתערבות צבאית.
  - ירדן ומצרים – מקבלות סיוע צבאי וכלכלי רחבים, על מנת לתרום ליציבות האיזורית.
  - מדינות המפרץ – שיתופי פעולה כלכליים בעלי זווית ביטחונית הכוללת מכירת נשק מתקדם.

- **שיתופי פעולה אזוריים** – ***Regional Frameworks*** – הסכמים לא פורמליים לשיתוף פעולה באזור מסוים:
    - הודו, יפן אוסטרליה - שתוף פעולה ביטחוני ואסטרטגי באזור ה- Indo Pacific.

- **שותפויות לא רשמיות** – ***Informal Alliances*** – יחסים ביטחוניים קרובים שאינם מעוגנים בהסכמים רשמיים
    - אוקראינה – ארה"ב מספקת לה מערכות נשק וסיוע צבאי, אך אין התחייבות רשמית להתערבות צבאית אמריקאית.

ברית הגנה – הזווית הישראלית

בתפקידי כראש האגף הבטחוני מדיני במשרד הביטחון הייתי בין המתנגדים להגעה לברית הגנה. עמדת האמריקאים הייתה שחשוב ונחוץ להגיע לברית הגנה בין המדינות.

סביב שנת 2019, כשהאגף הביטחוני- מדיני בראשותי, גיבש טיוטה לעמדת משרד הביטחון בעניין ברית הגנה עם ארה"ב, עלו שישה נימוקים עיקריים נגד קידום הרעיון, שבמידה רבה תקפים גם כיום:

1. ההסכם **עלול לפגוע בחופש הפעולה האסטרטגי ובעצמאות של ישראל** אבל גם של ארה"ב.

2. ארה"ב עשויה לדרוש מישראל **לסייע בפעולות צבאיות של ארה"ב מעבר לגבולות המדינה**, גם במזרח התיכון וגם מחוצה לו. יצוין, בהקשר זה, כי צה"ל ככלל אינו פועל, קל וחומר שלא בהיקף נרחב, במרחקים גדולים מישראל.

3. השת"פ המודיעיני, המבצעי, הצבאי ובתחום האמל"ח בין ישראל וארה"ב הוא כבר עתה חסר תקדים, לעיתים אפילו יותר משותפות ובנות ברית דוברות אנגלית אחרות של ארה"ב. המסקנה הייתה כי הסכם הגנה, בהקשר הזה, הנו מיותר.

4. הסכם הגנה יכול להטיל סטנדרטים מחייבים ולא רצויים לפעילות הדדית צבאית.

5. הסכם עלול לאלץ את שני הצדדים, לחשוף תוכניות, שיטות ויכולות מסווגות, חלקן אסטרטגיות. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס הישראלי.

6. המצב הנפיץ בגבולותיה של ישראל עלול לסבך את ארה"ב ובכך לפגוע, בטווח הארוך, בשותפות עם ישראל.

בנוסף לנימוקים אלה, לפיהם הסכם הגנה יכול לפגוע בחופש הפעולה של ישראל ובעצמאות שלה, נוכח צורך קריטי שיוגדר על ידי ממשלת ישראל ושלא יהיה בהכרח אינטרס קריטי של ארה"ב. לדוגמא, בימים אילו בהם איראן מתקדמת בתוכנית הגרעין שלה, כפי שמעולם לא התקדמה, הסכם הגנה לאו

דווקא ישדר חוזקה והרתעה, אלא עלול לחזק התחושה של תלות ישראלית בארה"ב, למרות שישראל חזקה ויכולה להגן על עצמה לבד מול כל איום אסטרטגי.

לכן, לפני המלחמה האחרונה ואפילו באופן יותר חד משנת 2019, העמדה הייתה שנכון שישראל תאמר: חברות ותמיכה אסטרטגית הדדית הם צורך קריטי עבורנו, אך הסכם הגנה עם ארה"ב, גם אם מצומצם, אינו נדרש בימים אלו.

כל זה עורער ובאופן משמעותי לאחר ה- 7 באוקטובר, במיוחד נוכח המתקפות האיראניות משטחה לעבר ישראל באפריל 2024 ושוב באוקטובר 2024. ישראל נוכחה לדעת כי בשעת צרה ומצוקה אסטרטגית, ארה״ב התייצבה לצידה בכל הדרגים, החל מהנשיא, דרך הממשל והקונגרס בתמיכה דו מפלגתית. ארה״ב נלחמה לצד ישראל בכוחות משותפים, כתף לכתף ובצורה גלויה.

במלחמה מול איראן ולבנון ארה"ב השתתפה בהגנה אקטיבית ומשמעותית על מדינת ישראל ואזרחיה. תיאורטית היא יכולה לעשות זאת גם בצעדים התקפיים.

יתרה מכך, במלחמה האחרונה הוכח שישראל מוגבלת בכוחה והייתה חייבת סיוע מסיבי של פיקוד מרכז האמריקאי (סנטקו״מ) בפיקודו של גנרל קורילה.

ארה״ב היא זו ששולטת בתמונה האווירית בכל המזרח התיכון ובחלל ועל מנת לסכל את מתקפת מאות הטילים הבליסטיים, טילי השיוט והכטמ״מים האיראנים שנורו לעבר ישראל, ישראל הייתה חייבת סיוע והישענות על יכולות ארה״ב, כמו גם על שותפות נוספות במזרח התיכון, שגם הן תלויות ביכולות ובסיוע האמריקאי.

נוסף על כך, לאחר התקיפה הישראלית על יעדים נבחרים באיראן ב- 26 לאוקטובר והאיום האיראני להגיב שוב בירי משמעותי לעבר ישראל, פרסה ארה״ב, בפעם הראשונה, סוללת THAAD מבצעית על מנת לסייע לישראל לסכל את האיומים.

לפיכך, נוכח המלחמה, האירועים הדרמטיים שהיו כאן בשנה האחרונה והאתגרים הכבדים הצפויים לישראל בעתיד, נכון יהיה לשקול את העמדה של ישראל ולבחון את החסרונות והיתרונות בהסכם הגנה עם ארה״ב.

בהקשר זה, יש לנסות להגיע להסכם הגנה כזה שיצליח לאזן בין הצרכים הלאומיים והביטחוניים שלנו כישראל לבין הצרכים האמריקאים, הסכם שיקבע את הקשר האסטרטגי בין המדינות ויחזק אותו.

שאלות נוספות לבחינה (הצד הישראלי):

- האם בחתימה על ברית הגנה מצבה של ישראל ישתפר ביחס למצב הנוכחי כפי שבא לידי ביטוי במלחמה האחרונה (תקיפה באיראן) או באירועים אסטרטגיים אחרים?
- האם הכור הסורי היה מושמד על ידי ישראל במקרה של ברית הגנה?
- הצעדים להן ישראל תידרש מול ארה"ב ודרישות שלה בפעילותה הצבאית במדינות ערב.
- ההשלכות על חופש הפעולה של ישראל

שאלות נוספות לבחינה (הצד האמריקאי):

- מה המגבלות שברית הגנה כזאת אמורה להטיל על ארה"ב? מה המחירים שארה"ב עלולה לשלם על ברית כזאת ומה יהיו ההשלכות על יחסיה בזירה המזרח תיכונית (מול המפרץ, תורכיה) ובזירה הבינלאומית (מול רוסיה, נאט"ו)?
- האם ברית הגנה מוגדרת ומתוחמת תמנע מארה"ב גמישות להעניק סיוע נוסף במקרה של התדרדרות במצב, כפי שקרה ב"חרבות ברזל"?
- ברית הגנה היא גם ברית התקפה? האם ארה"ב תפעל התקפית במקום ישראל (ניתוח מקרה הכור הסורי).

שאלות נוספות לבחינה:

- האם נכון, מבחינת שתי המדינות, להיכנס למו"מ על ברית הגנה, תוך לקיחת הסיכון שהוא לא יצלח או לא יהיה לשביעות רצונה של ישראל וההשלכות מכך?
- האם וכיצד ברית הגנה עלולה לפגוע במערכת היחסים האסטרטגית בין שתי המדינות. האם הסיכונים שווים את המחיר?
- קידום ברית הגנה מול ממשל טראמפ ומה שמסתמן ממנו - יתרון או חיסרון?

המסמך נכתב על ידי זהר פלטי – עמית מחקר במכון וושינגטון.

לשעבר, ראש האגף הביטחוני מדיני במשרד הביטחון בין השנים, 2017-2022 תחת ארבעה שרי ביטחון.

לשעבר, ראש מנהלת המודיעין של המוסד 2011-2016.