

הסכם הגנה בין וושינגטון לריאד: היתכנות ומשמעויות לישראל

יואל גוז'נסקי ואלדד שביט | 18 בספטמבר, 2023 | גיליון 1765

במסגרת היוזמה האזורית שמקדם הממשל האמריקאי, מבקשת ערב הסעודית לחתום על הסכם הגנה בינה לבין ארצות הברית. חיזוק המחויבות לבעלת ברית מרכזית כערב הסעודית ועמה הגברת הנוכחות הצבאית האמריקאית במזרח התיכון היא אינטרס ישראלי מובהק. ולכן לא אמורה להיות לישראל בעיה מהותית עם התחייבות אמריקאית ביטחונית לממלכה, ובכלל זאת הסכם הגנה בין המדינות. אולם, ישראל צריכה להתנות את הסכמתה בהתקרבות בין ארצות הברית לערב הסעודית בכך שלא יהיו ויתורים אמריקאים בתחום הגרעין, שיש בהם פוטנציאל פגיעה בביטחונה.

בחודשים האחרונים מנהל הממשל האמריקאי שיח הדוק עם ערב הסעודית שתכליתו "עסקה גדולה" אשר כהגדרתו של היועץ האמריקאי לביטחון לאומי, ג'ק סאליבן שאף ביקר בריאד (אמצע אוגוסט 2023), להביא יציבות למזרח התיכון. מדובר בעסקה ערב הסעודית וארצות הברית, שיכולה לכלול גם מרכיב נורמליזציה בין ירושלים לריאד. ערב הסעודית מצידה הביעה עניין בחתימה על הסכם הגנה עם ארצות הברית.

ארצות הברית ניהלה מגעים בנושא זה בשנים האחרונות גם עם איחוד האמירויות, עד כה ללא הצלחה. כעת, על רקע היוזמה האזורית שמוביל הממשל, עולה שוב סוגית הסכם ההגנה הסעודי-אמריקאי, והפעם כחלק מדרישות הממלכה בתמורה לנורמליזציה עם ישראל. לפי שעה, על פי דוברי הממשל, "אין לנו מסגרת ואין לנו את התנאים המוכנים לחתימה, [יש עדיין עבודה לעשות](#)", הגם שלדברי סאליבן קיימת "הבנה רחבה לגבי רבים מהמרכיבים המרכזיים". במאמר זה ייבחנו היתכנותה ומשמעויותיה של הדרישה הסעודית.

לממשל האמריקאי עניין בדף חדש ביחסיו עם ערב הסעודית, למרות יחסו הצונן אליה בתחילת הכהונה (הנשיא בידן כינה את הממלכה מדינה "מצורעת" בקמפיין הבחירות לנשיאות ואף איים "בהשלכות" עקב סירובה לבקשתו להגביר את תפוקת הנפט). סביר כי בבסיס פניית הפרסה הבנה כי על ארצות הברית להגיב לניסיונות של סין להרחיב את מעורבותה במזרח התיכון, ובין היתר תרמה לה המעורבות הסינית בהסכם לחידוש היחסים בין איראן לערב הסעודית. על רקע זה יש גם לראות את הודעתו של הנשיא בידן, בשולי פסגת ה-20-G שנערכה בהודו בספטמבר, בדבר מיזם תשתיות שאפתני שיחבר את הודו לים התיכון, וערב הסעודית במוקדו.

תמורות שסביר ו/או מסתמן שארצות הברית תדרוש מערב הסעודית כדי לממש את העסקה "הגדולה", ובכללה העמקת המחויבויות הביטחוניות האמריקאיות לממלכה:

- צמצום הקשרים בין ריאד לבייג'ינג בתחומים שונים, בדגש על שיתוף פעולה טכנולוגי, ביטחוני וגרעיני.
- התנהלות סעודית "אחראית" יותר בתחום האנרגטי והתחשבות באינטרסים אמריקאים בתחום.
- נקיטת צעדים בוני אמון כלפי ישראל, כחלק ממהלך נורמליזציה המתחשב ברגישויותיה של הממלכה.
- פעולה סעודית לקראת סיום המלחמה בתימן.
- דרישות בתחום זכויות האדם ומערכת המשפט בערב הסעודית.
- בקשה שהסעודים ישפרו ויתחזקו (ויממנו) את התשתית הצבאית הלוגיסטית האמריקאית בערב הסעודית.

לשיפור היחסים בין ערב הסעודית לארצות הברית יש כיום תומכים בווישינגטון משני קצות הקשת הפוליטית ובולט בהקשר זה ניסיונו של הסנאטור הרפובליקני לינדי גרהאם לשכנע את חבריו הרפובליקנים, ובכלל את המועמד לנשיאות דונלד טראמפ, לתמוך ביוזמה שמוביל הממשל. עם זאת, ספק האם בארצות הברית יש התלהבות לכניסה למחויבות בינלאומית עמוקה בכלל ובמזרח התיכון בפרט, במיוחד כזו שתחייב הקצאת כוחות ומשאבים לאורך זמן, בעיקר כשהאינטרס האמריקאי הדוחק יותר הוא בדרום מזרח אסיה.

יתר על כן, הסבירות לנכונות אמריקאית לחתום על הסכם הגנה מחייב על פי מודל נאט"ו (סעיף 5) נמוכה משום שהיא תחייב את ארצות הברית מבחינה חוקית לראות בהתקפה על ערב הסעודית כהתקפה עליה. אולם, יתכן כי ניתן יהיה למצוא מכנה משותף אם הסעודים ייאותרו לקבל מארצות הברית הסכם שאמנם יתרום לשיתוף פעולה ביטחוני בין המדינות ועם זאת מחייב פחות ממודל זה. מודל אפשרי שניתן להתלות בו הוא ההסכם שנחתם לאחרונה בין ארצות הברית לבחריין. יתר על כן, רכיב הסכם ההגנה אינו היחיד הבעייתי מבחינת הממשל, שיהיה עליו להתגבר על התנגדויות רבות, כולל בקרב מחוקקים דמוקרטים, גם בהקשר לדרישה הסעודית לאפשר לה לפתח יכולות העשרת אורניום עצמאיות על אדמתה.

מבחינת ערב הסעודית, האינטרס הראשון במעלה הוא הגנה אמריקאית מפני תוקפנות איראנית. הסעודים אינם חוששים מהגבלות על חופש הפעולה שלהם (כפי שיש לישראל), שכן ממילא עוצמתה הצבאית מוגבלת, בוודאי ביחס לאיראן. ואולם, הסכם הגנה פורמלי עם ארצות הברית, בפרט אם יהיה מחייב כסעיף 5 של נאט"ו (שבתמורתו תידרש אולי הממלכה לנקוט וויתורים משמעותיים כלפי ישראל) יעלה את הסיכוי לסיוע אמריקאי במקרה התקפה על ערב הסעודית. ערב הסעודית חותרת לפורמליזציה הדוקה של ההסכם המסתמן עם ווישינגטון גם על רקע הספק שניכר בשנים האחרונות אשר לנכונות האמריקאית לצאת להגנתה, בין

היתר לנוכח היעדר המענה האמריקאי להתקפה האיראנית על מתקני הנפט בממלכה בספטמבר 2019. במצבת הכוחות של פיקוד המרכז האמריקאי באזור - CENTCOM - [ישנה ירידה של 85%](#) ביחס ל- 2008, שנת השיא שלה, ואף בין השנים 2022 ל- 2023 [ישנה ירידה של 15%](#) (עקב הנסיגות מאפגניסטן ומעיראק).

ברית הגנה הדדית איננה "מוצר מדף" אחיד. ככל אמנה בינלאומית היא פרי הסכמה בין מדינות, שלהן חופש לעצבה בהתאם לאינטרסים שלהן.

- ברף העליון של אמנות והסכמים ביטחוניים - אמנת נאט"ו ובתוכה [סעיף חמש](#) המחייב את חברות הברית לנקוט צעדים כדי לסייע אחת לשנייה, בהם גם פעולה צבאית, במידה ואחת מחברות הברית האחרות הותקפו צבאית.
 - מדרגה מתחת - ארצות הברית יכולה לקבוע כי ערב הסעודית היא Major Defense Partner (MDP), צעד שהוא בסמכות הנשיא, שלא יחייב את ארצות הברית לנקוט צעד כלשהו לצד ערב הסעודית.
 - ברף התחתון - ארצות הברית יכולה לקבוע כי ערב הסעודית היא Major-Non NATO Ally (MNNA). הגדרה זו מאפשרת למדינות להגביר את שיתוף הפעולה הביטחוני והטכנולוגי ביניהן, וגם הוא לא יכול את ארצות הברית (ישראל מוגדרת כזו, לצד בין היתר מצרים, קטר, בחריין, פקיסטן).
- חיזוק המחויבות האמריקאית למזרח התיכון ולבעלת ברית מרכזית בו דוגמת ערב הסעודית, ועמו הגברת הנוכחות הצבאית במפרץ הערבי הוא אינטרס ישראלי מובהק. ולכן לא אמורה להיות לישראל בעיה מהותית עם כניסה של ארצות הברית להתחייבות ביטחונית כלשהי עם ערב הסעודית כולל חתימה על הסכם הגנה. זאת רקע הסיבות הבאות:
- גם כך, ירושלים וריאד משתפות פעולה בתחומים ביטחוניים ומודיעיניים שונים שנים רבות והסכם אמריקאי-סעודי עשוי לחזק מגמה זאת.
 - הסכם הגנה סעודי-אמריקאי יסייע למאמץ האזורי בבלימת ההתפשטות האיראנית במרחב.
 - הגברת שיתוף הפעולה הביטחוני בין וושינגטון לריאד תהיה מצע לשדרוג יכולותיה של ישראל "כפיצוי".

הסכם הגנה עם ארצות הברית הוא אינטרס סעודי מרכזי, אך ערב הסעודית לא תסתפק במחויבות אמריקאית לביטחונה על מנת להסכים ל"עסקת" נורמליזציה עם ישראל. סביר כי ריאד לא תתפשר ותעמוד על כי יתמלאו גם דרישותיה האחרות, ובראשן הסכמת הממשל האמריקאי לשדרוג יכולותיה בתחום הגרעין ובפרט להפעלת מעגל דלק גרעיני שלם, כולל

העשרת אורניום, בתחום הממלכה - גם לנוכח הקושי של הממשל ושל ישראל להיענות לכך בחיוב.

דרישה סעודית זו מציבה את ישראל, שלה אינטרס מובהק בהסכם נורמליזציה עם ערב הסעודית, בפני דילמה משמעותית. בעוד ישראל תוכל להסכין עם הסכם הגנה בין ארצות הברית לערב הסעודית, עליה להביע התנגדות לווייתורים אמריקאיים בתחום הגרעין: מעגל דלק עצמאי יאפשר לערב הסעודית לצבור יכולות, ידע וחומרים בתחום הגרעין, ועלול להאיץ מרוץ חימוש גרעיני במדינות נוספות במזרח התיכון.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט