

נורמליזציה ישראלית-סעודית – ציר מרכזי בחזון האמריקאי למעורר אסטרטגי אזורי במזרח התיכון

צ'ק פרייליך*

מאז חתימת חוזה השלום בין ישראל למצרים פועלת ארצות הברית להרחבת מעגל מדינות השלום ולקידום נורמליזציה בין ישראל למדינות ערב. בשנות ה-90 הושגה התקדמות חשובה עם חתימת חוזה השלום עם ירדן וכינון יחסים דיפלומטיים בדרג נמוך בין ישראל למרוקו, תוניסיה ומדינות במפרץ. פריצת דרך היסטורית הושגה עם חתימת 'הסכמי אברהם' ב-2020, שהביאו לכינון יחסים דיפלומטיים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, כמו גם להכללתה של ישראל בפקוד המרכז האמריקאי (CENTCOM) כעבור שנה. מאז פועלים האמריקאים, ממשלי ביידן וטראמפ כאחד, להמשיך ולהרחיב את הנורמליזציה בין ישראל למדינות נוספות במפרץ, בראש ובראשונה ערב הסעודית.

בשלהי 2023 ובעקבות פרוץ המלחמה בעזה הגביר ממשל ביידן את מאמציו לקדם נורמליזציה זו, כחלק מעסקת חבילה ("חזון ביידן") אמריקאית-סעודית-ישראלית רחבה. במסגרת זו נדרשה ערב הסעודית לנרמל את יחסיה עם ישראל, להגביל את קשריה הטכנולוגיים עם סין (בכלל זאת בינה מלאכותית, מחשוב קוונטי, תקשוב ומוליכים למחצה) ולהימנע מרכישת אמצעי לחימה ממנה; ישראל נדרשה להתקדם לקראת פתרון שתי המדינות; וארצות הברית – לכוון חוזה הגנה עם ערב הסעודית, להכיר בתוכנית הגרעין האזרחי שלה ולהעניק לה גישה בלתי מוגבלת למעשה למערכות נשק אמריקאיות מתקדמות, דוגמת מטוס הקרב F-35.

ערב פרוץ המלחמה העריכו גורמים אמריקאיים שארצות הברית וערב הסעודית קרובות להשלמת הרכיבים הבילטרליים בחבילה, ושמימושה תלוי למעשה בעמדתה של ישראל לגבי הרכיב הפלסטיני. ממשל טראמפ פועל כיום לקדם חבילה דומה במהותה, אך רואה בהפסקת אש ממושכת ברצועת עזה תנאי מעשי מוקדם לכך.

מאז 1961 נמנעה ארצות הברית מחתימה על חוזה הגנה עם מדינה כלשהי – הערבות הביטחונית האמריקאית האולטימטיבית. משום כך, הנכונות המותנית לעשות זאת עם ערב הסעודית, שנתפסת בעיני רבים בארצות הברית כמדינה מוקצית, נובעת ממגוון שיקולים

* ד"ר צ'ק פרייליך – חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

אסטרטגיים כבדי משקל, ביניהם החשיבות הרבה שמייחסים האמריקאים לנורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, להתקדמות בנושא הפלסטיני, לביסוס מערך אסטרטגי אזורי להכללתה של לאיראן ולבלימת השפעתן באזור של רוסיה וסין, כחלק מהיריבות הבין-מעצמתית הגלובלית.

הניסיון של "ציר ההתנגדות" בהובלת איראן לסכל את הנורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל ואת מיסוד המערך האסטרטגי האזורי נגד איראן היה, בראיית ארצות הברית, בין הסיבות המרכזיות לפרוץ המלחמה ברצועת עזה. ארצות הברית רואה במכה הקשה שספג "ציר ההתנגדות" האיראני במהלך המלחמה הישג חשוב והזדמנות לקדם את יעדיה. אף שאיראן אינה מתחרה צבאית לארצות הברית משום בחינה, שורה של ממשלים אמריקאים לא ששה לעימות צבאי ישיר עימה.

השיקולים האמריקאיים והמכשולים בפני נורמליזציה והסכם עם ערב הסעודית

השיקולים האסטרטגיים, שעמדו ברקע לחתירת ממשל ביידן להסכם המשולש עם ישראל וערב הסעודית, ממשיכים בעיקרם להנחות את מדיניותו של ממשל טראמפ. עם זאת משקלם היחסי של שיקולים אלה, כמו גם המחירים שהממשל החדש יהיה נכון לשלם בעבורם, עשויים להשתנות במידה משמעותית. להלן ניתוח השיקולים והמכשולים העיקריים בפני פריצת דרך.

החשש ממחויבויות ומהסתבכויות בינלאומיות – אין זה מקרה שארצות הברית נמנעת מזה יותר מ-60 שנה מכינון חוזי הגנה ומסתפקת במגוון ערבויות מחייבות פחות, כגון הצהרות נשיאותיות ומזכרי הגנה (Memorandum of Understandings). בקרב המפלגה הרפובליקנית, לרבות טראמפ עצמו, ניכרות מגמות בדלניות, וגם הדמוקרטים שותפים לחשש ממחויבויות ומהסתבכויות בינלאומיות. משום כך היה בנכונות של ממשל ביידן לכונן חוזה הגנה עם ערב הסעודית משום ביטוי לחשיבות האסטרטגית יוצאת הדופן שהוא ייחס למתווה המשולש. גם טראמפ והרפובליקנים שותפים עקרונית לרצון לקדם את יעדי המתווה המשולש אך הם נכונים פחות להעניק את התמורות האסטרטגיות האמורות כדי להשיגם, בעיקר לגבי הדרשה הסעודית לכינון חוזה ההגנה.

התניית ההסכם עם ערב הסעודית בנורמליזציה עם ישראל או הסכם נפרד – ממשל

טראמפ צפוי לשמר התניה זו, במיוחד אם יעריך שביכולתו לקדם מחדש את "עסקת המאה" או יזמה דומה. לצורך זה, הוא גם עשוי ללחוץ על הסעודים להסתפק באמירות ישראליות כלליות ומחייבות פחות לגבי ההתקדמות לשתי מדינות. עם זאת, מחויבותו

למתווה המשולש פחותה ואין זה מן הנמנע, אם יעריך כי ישראל היא זו שחוסמת התקדמות לגבי הרכיב הפלסטיני, שיהיה נכון להסתפק בהסכם נפרד עם ערב הסעודית בלבד.

הצורך באישור הסנאט לחוזה הגנה, או הסתפקות במזכר הגנה בלבד – חתימה אמריקאית על חוזה הגנה מחייבת אישור של שני שלישים מחברי הסנאט. הסיכויים שהרפובליקנים בסנאט יסכימו לכונן עתה חוזה הגנה עם ערב הסעודית אינם ברורים, ודמוקרטים לא מעטים מסתייגים מהידוק היחסים עם הסעודים. משום כך גוברת הסבירות שארצות הברית תבקש להסתפק בחתימה עם הסעודים על מזכר הגנה, שאינו נושא עימו התחייבות חוזית ואינו מחייב אישור של הסנאט. הצעה כזו תהיה מכה קשה לסעודים החותרים למחויבות החוזית הטמונה בחוזה הגנה.

הדרישה להכרה בתוכנית גרעין אזרחי סעודית – הסעודים דחו את התנאים שהציבו האמריקאים (עוד לפני תקופת ממשל ביידן) בתמורה להכרה בתוכנית גרעין אזרחי סעודית, דהיינו התנאים המחמירים שבסעיף 123 בחוק היצוא הגרעיני האמריקאי ("gold standard"). סביר להניח שממשל טראמפ יגלה גמישות רבה עוד יותר בנושא. עם זאת צפויה התנגדות לא מעטה מתוך הממסד הביטחוני האמריקאי ומחוצה לו, כולל מכוני מחקר וגופים אחרים העוסקים בבקרת נשק (בק"ן), ואף מצד חלקים מהציבור האמריקאי, שיחששו מהסכנה לעידוד מרוץ חימוש גרעיני באזור ומהתקדים שייקבע.

אספקת אמצעי לחימה לערב הסעודית – רכיב זה הוא הפחות בעייתי מבין התמורות שארצות הברית תידרש להעניק לסעודים, הן משום העניין הכלכלי הרב בקידום תעשיית הנשק האמריקאית והן בשל הרצון לחזק את היכולת של ערב הסעודית להגן על עצמה ולמלא תפקיד חשוב במערך האסטרטגי האזורי. עם זאת המכירות עלולות להתנגש במחויבות האמריקאית החוקית לשמר את היתרון האיכותי של ישראל, ולהביא לדרישות מצידה ומצד בעלות ברית נוספות לאספקה מוגברת של אמצעי לחימה (ארצות הברית טרם מימשה את התחייבותה לספק לאיחוד האמירויות מטוסי F-35 בתמורה לחתימה על 'הסכמי אברהם'). עסקות נשק גדולות מחייבות אישור של הקונגרס, אך אינן צפויות להיתקל בקשיים מיוחדים.

תגובת איראן – מימוש המתווה הכולל עם ערב הסעודית, ואף הרכיבים האמריקאיים סעודיים בלבד, נועדו לחיזוק ההרתעה כלפי איראן ושותפותיה ל"ציר ההתנגדות". ואולם קיים חשש בארצות הברית שמא תגיב איראן דווקא באגרסיביות מוגברת, בהגברת שיתוף הפעולה עם סין ורוסיה ואף בדרישה לערבויות ביטחוניות מקבילות מצידן. חיכוך גובר עם

ה"ציר", למשל תקיפות נגד כוחות אמריקאיים בעיראק ובסוריה ונגד הכוח הימי באזור, עלול להגביר את הלחצים הפנימיים בארצות הברית להוצאת כוחותיה מהמזרח התיכון.

ההשלכות על היחסים עם סין ורוסיה – העימות הגלובלי עם סין ורוסיה עומד בראש סדר היום האמריקאי בענייני חוץ וביטחון, הכלכלה ותחומים נוספים. פריצת דרך ביחסים הביטחוניים עם ערב הסעודית, בפרט אם תתלווה להתקדמות בנושא הפלסטיני וביחסי ערב הסעודית-ישראל, תיחשב הישג אמריקאי רב משמעות גם במישור הגלובלי. כך תתאפשר התקדמות למיסוד המערך האזורי האסטרטגי נגד איראן ולהכלתה, יובטח המשך ההובלה של ארצות הברית כמעצמת-העל העיקרית בזירה ותצומצם ההשפעה של סין ורוסיה בה. הישגים אלה יחזקו את מעמדה הגלובלי של ארצות הברית מול רוסיה וסין, שנחשבות יחד עם איראן וקוריאה הצפונית ליריבות העיקריות שלה כיום בעולם. מנגד יהיה בכך כדי להגביר את החיכוך והתחרות עם סין ורוסיה, ואף לדחוף אותן להגברת שיתוף הפעולה שלהן עם איראן.

צפי והמלצות למדיניות ישראל

נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית ומיסוד המערך האסטרטגי האזורי נגד איראן עשויים להיראות בעיני ארצות הברית הדרך המועדפת לסיים את המלחמה בעזה ומענה הולם לציר ההתנגדות. הנשיא טראמפ יראה בהישגים ברוח זו המשך ישיר וגולת הכותרת של הצלחתו להביא ל"הסכמי אברהם". עם זאת קשה בשלב זה להעריך את נכונותו להעניק חוזה הגנה לערב הסעודית ולהשקיע משאבים ניכרים בקידום נורמליזציה בינה לבין ישראל, ובקידום הסוגיה הישראלית-פלסטינית.

לישראל עניין אסטרטגי רב בנורמליזציה עם ערב הסעודית, במיסוד המערך האזורי נגד איראן, וייתכן אף בכינון חוזה הגנה ישראל-אמריקאי, בתמורה להשלמתה עם חוזה סעודי-אמריקאי. הישגים אלה יחוללו שינוי מרחיק לכת בנוף המזרח-תיכוני ועשויים להוות מענה מיטבי לאיראן. שיתוף הפעולה בין ישראל למדינות CENTCOM כבר העמיק מאוד מאז צירוף לפיקוד, כפי שבא לידי ביטוי יוצא דופן במענה המשותף לתקיפות האיראניות נגד ישראל באפריל ובאוקטובר 2024. גם האפשרות להרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי עם מדינות האלה חשובה עבור ישראל.

לפיכך על ישראל לעשות מאמץ מרבי להתאים את מדיניותה לזו האמריקאית על רכיביה השונים. הנושא הפלסטיני ימשיך להוות מכשול בפני התקדמות לקראת מימוש החבילה, אלא אם ממשל טראמפ יתיר את ההתניה וילחץ על הסעודים לנרמל את היחסים

עם ישראל בכל מקרה, ללא תלות בסוגיה הפלסטינית, או אם וושינגטון וריאד יגיעו להבנה כי "עסקת המאה" או דומה לה מהווה בסיס מספיק להתקדמות. במקרה זה יעבור הלחץ למגרש הישראלי.

ללא תמיכה ישראלית איתנה צפויה עסקה אמריקאית-סעודית, בעיקר לגבי חוזה הגנה והכרה בתוכנית הגרעין האזרחי, להיתקל בקשיים לא מעטים בקונגרס. בכך עשויה להיפתח בפני ישראל אפשרות להשפיע על תוכני העסקה ולדרוש חוזה הגנה מקביל, או לכל הפחות צעדים ממשיים לשימור יתרונה האיכותי. ואולם על ישראל לגלות ערנות מפני האפשרות שממשל טראמפ בכל זאת יתפתה לקדם הסכם נפרד עם ערב הסעודית, ולפעול לסיכולו.