

הסכם הגרעין בין ארצות הברית לערב הסעודית: הזדמנויות, סיכונים והמלצות למדיניות

יואל גוז'נסקי ואלדד שביט | גיליון 2177 | 29 ביולי 2026

הסכם הגרעין שנחתם בין ארצות הברית לערב הסעודית מסמן תפנית במדיניות הגרעין האמריקאית וטומן בחובו השלכות רחבות על ארכיטקטורת הביטחון האזורית. לאחר שנים שבהן התנתה וושינגטון כל שיתוף פעולה גרעיני בויתור על יכולות במעגל הדלק, היא מאמצת כעת גישה גמישה יותר המבקשת לנהל את סיכוני התפוצה במקום למנוע אותם לחלוטין. בכך, ההסכם יוצר תקדים משמעותי ומעלה שאלות לגבי עתיד משטר ה-NPT והאפשרות למרוץ גרעיני אזורי. מבחינת ישראל, מדובר בדילמה אסטרטגית. מחד גיסא, ההסכם מחזק את מעמדה של ארצות הברית במפרץ, מצמצם את השפעתן של סין ורוסיה ומשמר מנופי השפעה אמריקאיים על התוכנית הסעודית. מאידך גיסא, אם לא יכלול מגבלות ברורות על העשרה, עיבוד מחדש ופיקוח הדוק, הוא עלול להאיץ את התפשטות היכולות הגרעיניות באזור. לפיכך, יעדה של ישראל אינו לנסות לבלום את ההסכם, אלא להשפיע על עיצובו באמצעות מגבלות אפקטיביות, מנגנוני פיקוח והבנות אסטרטגיות עם וושינגטון. גם אם ההסכם לא יוביל לנורמליזציה עם ערב הסעודית, אין לראות בכך סוף פסוק. העמקת השותפות בין וושינגטון לריאד עשויה דווקא ליצור הזדמנות לחדש את הדיאלוג הישראלי-סעודי ולקדם בהדרגה שיתוף פעולה אזורי.

מה נחתם ומה עדיין לא ברור?

הסכם שיתוף הפעולה הגרעיני שנחתם בשבוע שעבר בין ארצות הברית לערב הסעודית נועד ליצור את המסגרת המשפטית שתאפשר לחברות אמריקאיות להעביר לריאד טכנולוגיה, ציוד, ידע וחומרים לצורך הקמתה של תוכנית גרעין אזרחית. מבחינה פורמלית, מדובר בהסכם לפי סעיף 123 לחוק האנרגיה האטומית האמריקאי, המחייב את אישור הקונגרס לפני כניסתו לתוקף. ואולם, משמעותו חורגת במידה רבה מתחום האנרגיה: ההסכם משקף את רצון וושינגטון לעגן מחדש את ערב הסעודית במערכת השותפויות האמריקאית, למנוע את העמקת התלות הסעודית בסין וברוסיה ולשמר השפעה על התפתחותה של אחת מתוכניות הגרעין החשובות הצפויות לקום במזרח התיכון.

למרות החתימה, חלק מן הסוגיות המהותיות ביותר עדיין אינן ברורות. נוסחו המלא של ההסכם, וכן פרטי מנגנון הפיקוח הנלווה אליו, טרם פורסמו במלואם. משום כך, קשה לקבוע באיזו מידה הוא מגביל את יכולת ערב הסעודית להעשיר אורניום, לפתח תשתיות הקשורות למעגל הדלק או להסתייע בספקים שאינם אמריקאיים. גם השאלות החשובות לגבי מקומה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בפיקוח על ההסכם ומחויבות ריאד לאימוץ הפרוטוקול הנוסף של הסוכנות, המאפשר פיקוח חודרני יותר, נותרו ללא מענה ברור.

בנוסף, קיימת אי־בהירות לגבי הקשר בין ההסכם לבין נורמליזציה עם ישראל. המשא ומתן על הסכם גרעין עם ריאד, שהתנהל ברובו עוד בתקופת כהונתו של הנשיא בידן, היה חלק מחבילה מדינית רחבה יותר, שכללה גם ברית ביטחונית, הסכמי נשק ומהלך אפשרי לקראת כינון יחסים עם ישראל. החתימה על ההסכם בנפרד מעלה חשש כי הסעודים השיגו את אחד מיעדיהם המרכזיים ללא תמורה מדינית בזירה הישראלית. אולם, הצהרות מאוחרות יותר של הנשיא טראמפ ושל אנשי ממשל נוספים שקשרו בבירור בין אישור ההסכם לבין הצטרפות סעודית להסכמי אברהם, ממחישות כי על פניו הקשר בין שני המסלולים נתון עדיין לדיון, לפחות בעיני הממשל האמריקאי.

לפיכך, ייתכן שיש להתייחס להסכם כאל מסגרת אסטרטגית חשובה, אך לא כאל מהלך שהושלם. התהליך בקונגרס עדיין לא החל, וההסכמים המשלימים, פרטי הפיקוח וההתניות הפוליטיות עשויים עדיין לשנות את תוכנו ואת משמעותו. השאלה העומדת בפני ישראל אינה אם ההסכם טוב או רע באופן מוחלט, אלא אם ניתן לעצבו כך שיתרונות המעורבות האמריקאית יעלו על הסיכונים שהוא יוצר.

השינוי במדיניות ארצות הברית

ההסכם משקף שינוי חשוב, אך לא מוחלט, במדיניות האמריקאית כלפי שיתוף פעולה אזרחי בתחום הגרעין במזרח התיכון. מאז החתימה על ההסכם עם איחוד האמירויות בשנת 2009, הציבה וושינגטון את הוויתור על העשרת אורניום ועל עיבוד מחדש של דלק גרעיני משומש כאמת המידה המחמירה ביותר לשיתוף פעולה בתחום. מודל זה, שכונה "תקן הזהב", נועד למנוע ממדינות המקימות תוכניות גרעין אזרחיות לפתח במקביל יכולות שעלולות לקצר את הדרך ליכולת גרעינית צבאית.

עם זאת, תקן זה לא הפך מעולם למדיניות משפטית מחייבת החלה באופן אחיד על כל שותפותיה של ארצות הברית. הדין האמריקאי מחייב פיקוח והסכמה אמריקאית על שימושים מסוימים בחומרים ובטכנולוגיה שמקורם בארצות הברית, אך אינו מחייב כל מדינה לוותר מראש ובאופן גורף על העשרה ועיבוד מחדש. לפיכך, ההסכם עם ערב הסעודית אינו בהכרח שבירה של כלל משפטי קיים, אלא נסיגה מן השאיפה להפוך את המודל של איחוד האמירויות לנורמה מחייבת.

השינוי נובע בראש ובראשונה מהכרתה של ארצות הברית כי יכולתה למנוע פיתוח של תוכניות גרעין מוגבלת. ערב הסעודית הבהירה לאורך שנים כי אינה מוכנה לקבל מעמד נחות מזה של איראן או לוותר לצמיתות על אפשרות לשלוט בחלקים ממעגל הדלק הגרעיני. מבחינת ריאד, תוכנית גרעין אזרחית אינה רק מענה לצורכי אנרגיה, אלא גם סמל למעמד טכנולוגי, לריבונות ולמעמדה כמעצמה אזורית. ההתעקשות האמריקאית על ויתור מוחלט לא שינתה שאיפה זו, אלא הגבירה את נכונותה של סעודיה לבחון שותפויות חלופיות.

מכאן נובעת התפיסה האמריקאית העדכנית: אם לא ניתן למנוע את הקמת התוכנית הסעודית, עדיף לנסות לעצב אותה מבפנים. במקום להציב תנאים שריאד אינה מוכנה לקבל ולהסתכן באובדן ההשפעה האמריקאית, מבקשת וושינגטון להשתמש בשיתוף הפעולה כדי ליצור תלות ארוכת טווח בטכנולוגיה, בדלק, בהכשרת כוח אדם, בתקנים רגולטוריים ובשירותים אמריקאיים. זוהי גישה של הכרת המציאות וניהול סיכונים: לא ביטול מוחלט של יכולות רגישות, אלא ניסיון להגבילן, לפקח עליהן ולשמר מנופי השפעה במקרה של חריגה.

לשינוי יש גם ממד גיאופוליטי ברור. שוק הגרעין האזרחי הפך לזירת תחרות מרכזית בין ארצות הברית, סין, רוסיה, צרפת וקוריאה הדרומית. ספק גרעיני אינו רק קבלן הבונה כור, אלא שותף המספק במשך עשרות שנים דלק, תחזוקה, הכשרה, רגולציה ולעיתים גם מימון. ויתור אמריקאי על השוק הסעודי היה עלול להעניק למתחרותיה דריסת רגל אסטרטגית באחת המדינות החשובות בעולם הערבי.

ואולם, המעבר ממניעה לניהול סיכונים כרוך במחיר. הוא מחליש את יכולתה של וושינגטון לדרוש ממדינות אחרות לוותר על יכולות דומות, ועלול להיתפס כהכרה בכך שמדינות בעלות משקל אסטרטגי עשויות לקבל תנאים מקלים יותר. הוא גם מחדד את הפער בין המדיניות האמריקאית כלפי ערב הסעודית לבין הדרישות המחמירות שהיא מציבה בפני איראן (ראו הרחבה להלן לגבי חסרונות ההסכם). לכן, הצלחת המדיניות החדשה לא תימדד בעצם החתימה על ההסכם, אלא באיכות מנגנוני הפיקוח, בהיקף המגבלות וביכולתה של ארצות הברית להבטיח כי שיתוף הפעולה האמריקאי אינו הופך למסלול עקיף לבניית יכולת סף גרעינית.

יתרונות וחסרונות ההסכם

הטיעון המרכזי בזכות ההסכם מתחיל בהכרה במציאות. זה כמעט שני עשורים, ערב הסעודית מתעקשת על שאיפתה להקים תוכנית גרעין אזרחית הכוללת שליטה במעגל הדלק הגרעיני. יורש העצר מוחמד בן־סלמאן הבהיר שוב ושוב כי

הממלכה רואה באנרגיה גרעינית מרכיב חיוני באסטרטגיית הפיתוח שלה, ואף הדגיש בעבר כי אם איראן תשיג נשק גרעיני, גם ערב הסעודית תשאף לכך. לפיכך, השאלה איננה האם תקום תוכנית גרעין סעודית, אלא מי יסייע בהקמתה ובאילו תנאים.

במובן זה, ההסכם עשוי להבטיח כי ארצות הברית תהיה שחקן מרכזי, ולא סין או רוסיה. מבחינת ישראל, מדובר ביתרון משמעותי. המעורבות האמריקאית צפויה לכלול פיקוח, תלות טכנולוגית, אספקת דלק גרעיני, הכשרת כוח אדם ופיקוח רגולטורי לאורך עשרות שנים. כל אלה מעניקים לווינגטון מנופי השפעה שלא היו קיימים אילו ריאד הייתה בוחרת בשותף אחר. עם זאת, עצם המעורבות האמריקאית אינה מבטיחה שליטה בתוכנית הסעודית. יעילותה תלויה בהיקף התחולה של ההסכם, קרי בשאלה האם המגבלות והפיקוח יחולו רק על ציוד, חומרים וטכנולוגיות שמקורם בארצות הברית, או גם על רכיבים שיופיקו בידי מדינות אחרות. ככל שהמסגרת האמריקאית תחול על חלק רחב יותר של התוכנית, כך יגדלו השקיפות ויכולת ההשפעה של ווינגטון.

ההסכם גם עשוי לחזק את מעמד ארצות הברית במפרץ בתקופה שבה מדינות האזור מטילות ספק במחויבותה הביטחונית. לאחר שנים של גידור סיכונים ופנייה גוברת לסין ולשותפים נוספים, ההסכם מאותת כי ווינגטון עדיין מוכנה להשקיע הון פוליטי ואסטרטגי ביחסיה עם ערב הסעודית. עבור ישראל, מחויבות אמריקאית חזקה יותר למפרץ משרתת אינטרס אסטרטגי רחב יותר של הרתעת איראן ושימור היציבות האזורית.

לצד יתרונותיו, ההסכם מעלה שורת שאלות אסטרטגיות כבדות משקל. החשש המרכזי נוגע למשטר אי-התפוצה הגרעינית. במשך שנים, התעקשה ארצות הברית כי מדינות המעוניינות בשיתוף פעולה אמריקאי בתחום הגרעין יוותרו על יכולות העשרה ועיבוד מחדש. אם ההסכם עם ערב הסעודית יאפשר חריגה מעיקרון זה, יהיה קשה יותר לווינגטון לדרוש ממדינות אחרות לקבל מגבלות מחמירות יותר.

משמעות חריגה כזו היא יצירת תקדים. מצרים, טורקיה ואולי אף מדינות נוספות עלולות לטעון כי אם ערב הסעודית קיבלה הכרה אמריקאית בזכויותיה בתחום הגרעין, אין סיבה למנוע זאת גם מהן. במצב כזה, המזרח התיכון עלול להתקרב בהדרגה למציאות של ריבוי מדינות בעלות יכולות גרעין מתקדמות.

גם אם התוכנית הסעודית תוגדר כאזרחית בלבד, היא תיצור לאורך השנים מאגר של ידע, כוח אדם, תשתיות וניסיון תעשייתי. ההיסטוריה מלמדת כי במדינות רבות הגבול בין תוכנית אזרחית לבין יכולת סף צבאית אינו תמיד ברור. אמנם אין כל אינדיקציה לכך שערב הסעודית מתכננת כיום לסטות ממסלול אזרחי, אך תשתיות מוקמות לעשרות שנים, בעוד שמדיניות ומשטרים עשויים להשתנות.

הערכת ההסכם

הערכת ההסכם מחייבת השוואה בין חלופות ריאליות ולא בין מציאות קיימת למציאות אידיאלית. אילו ניתן היה למנוע לחלוטין תוכנית גרעין סעודית, ייתכן שהיה בכך יתרון מבחינת ישראל. אולם אפשרות זו אינה נראית מציאותית. ריאד הפכה את פיתוח האנרגיה הגרעינית לחלק בלתי נפרד מחזון 2030, והיא הייתה ממשיכה לקדם אותו גם ללא שיתוף פעולה אמריקאי. בנסיבות אלה, האלטרנטיבה הסבירה להסכם אינה היעדר תוכנית גרעין, אלא תוכנית גרעין שתפותח באמצעות סין, רוסיה או שחקנים אחרים, ללא מנגנוני הפיקוח, השקיפות והתלות שמעניקה המעורבות האמריקאית.

מכאן, השאלה המרכזית איננה האם ההסכם כרוך בסיכונים. אין ספק שהוא כרוך בהם. השאלה היא האם אותם סיכונים קטנים יותר מן הסיכונים הכרוכים באלטרנטיבה. ההסכם אינו מבטל את בעיית התפוצה, אך הוא מאפשר לנהל אותה בתנאים טובים יותר עבור ארצות הברית, ועקב כך גם עבור ישראל. עם זאת, אסור להתעלם מן המחיר. שינוי המדיניות האמריקאית עלול להקרין על המזרח התיכון כולו, ולכן יש חשיבות מכרעת לעיצוב מנגנוני פיקוח קפדניים ולהבטחת מגבלות ברורות על כל רכיב רגיש במעגל הדלק הגרעיני.

מנקודת מבטה של ערב הסעודית, ההסכם אינו נתפס רק כהסכם בתחום האנרגיה, אלא כהישג אסטרטגי ומדיני מן המעלה הראשונה. התקשורת הסעודית מציגה את החתימה כהכרה אמריקאית במעמדה החדש של הממלכה כמעצמה אזורית מובילה. ההסכם מוצג כהגשמת יעד אסטרטגי ארוך שנים של בן-סלמאן וכחלק בלתי נפרד מחזון 2030, המבקש לגוון מקורות אנרגיה, לפתח תעשיות מתקדמות ולהפחית את התלות הסעודית בנפט.

מעבר לכך, ההישג מחזק את מעמדו הפוליטי של בן-סלמאן בזירה הפנימית, לאחר שנים שבהן קידם את תוכנית הגרעין אך נתקל בהתנגדות אמריקאית לסוגיית ההעשרה. בעיני הציבור והאליטה הסעודית, עצם ההסכמה האמריקאית נתפסת

כהוכחה ליכולתה של ריאד לנהל משא ומתן מעמדת כוח, להשיג הכרה בינלאומית ולהציב את עצמה בשורה אחת עם המדינות המתקדמות בעולם בתחום האנרגיה והטכנולוגיה.

המלצות לישראל

על ישראל להימנע ממדיניות התנגדות פומבית להסכם. ניסיון לסכלו צפוי להיות חסר סיכוי ועלול ליצור חיכוך מיותר עם וושינגטון, מבלי למנוע את התקדמותו. היעד הישראלי אינו צריך להיות מניעת הקמתה של תוכנית גרעין סעודית, אלא הבטחה כי התוכנית תישאר רחוקה ככל האפשר מיכולת סף צבאית. בהקשר זה, על ישראל לנהל דיאלוג אסטרטגי שקט עם הממשל האמריקאי במטרה להשפיע על עיצוב ההסכם: לעודד מנגנוני פיקוח מחמירים ככל האפשר; לחזק את מעורבות סבא"א, כולל חתימה סעודית על "הפרוטוקול הנוסף"; ולהבטיח שכל חריגה עתידית תגרור מנגנוני תגובה ברורים ומהירים.

במקביל, נכון לשאוף לכך שכל רכיב רגיש בתוכנית יהיה נתון למעורבות אמריקאית ישירה, בין אם באמצעות אספקת דלק, שליטה בטכנולוגיה או פיקוח על הפעלת המתקנים. ככל שהתלות האסטרטגית של ריאד בארצות הברית תהיה עמוקה יותר, כך יקטן הסיכון לשינוי חד-צדדי בעתיד. בכל מקרה, יש לבחון עם וושינגטון צעדים משלימים לשימור היתרון הצבאי האיכותי של ישראל ולחיזוק יכולתה לאתר שינויים עתידיים בתוכנית הסעודית ולהתמודד עמם. אולם, צעדים אלה אינם יכולים לשמש תחליף למגבלות גרעין אפקטיביות. פיצוי ביטחוני לישראל אינו מפחית כשלעצמו את סיכויי התפוצה ואת האפשרות שהתקדים הסעודי ישפיע על מדינות נוספות באזור.

גם אם ההסכם לא יותנה לבסוף בקידום הנורמליזציה עם ישראל, אין לראות בכך סוף פסוק. דווקא משום שהיחסים בין וושינגטון לריאד צפויים להעמיק בעקבות ההסכם, על ישראל לנסות לנצל את הדינמיקה החדשה כדי לחדש את הדיאלוג עם ערב הסעודית ולהציע מסלולים הדרגתיים של שיתוף פעולה אזורי.

סיכום

הסכם הגרעין בין ארצות הברית לערב הסעודית משקף שינוי עמוק בתפיסת העולם האמריקאית: מעבר ממדיניות המבקשת למנוע כליל יכולות גרעין אזרחיות מתקדמות במזרח התיכון, למדיניות המבקשת לנהל את הסיכונים הכרוכים בהן. מבחינת ישראל, זו אינה העסקה שהייתה מעדיפה לראות. אולם, לנוכח המציאות האזורית והבינלאומית, היא עשויה להיות עדיפה על החלופות. האינטרס הישראלי איננו להתמקד בשאלה כיצד לבלום את ההסכם, אלא כיצד לעצבו כך שיחזק את הפיקוח, ישמר את היתרון האסטרטגי של ישראל, יקטין את סיכויי התפוצה הגרעינית וימנע את הפיכתו לתקדים שיגרור למרוץ חימוש גרעיני אזורי.

הדיון אינו חייב להתמצות בבחירה בין מתן יכולת העשרה מלאה לבין שלילתה המוחלטת. ניתן לבחון מודלים יצירתיים שיאפשרו לקדם את תוכנית הגרעין האזרחית של ערב הסעודית תוך צמצום משמעותי של סיכויי התפוצה הגרעינית. אחד הרעיונות הראויים לבחינה הוא [הקמת בנק דלק גרעיני אזורי בשטח ערב הסעודית](#), שיופעל תחת פיקוח בינלאומי הדוק של סבא"א יחד עם ארצות הברית ושותפים נוספים. מודל כזה יאפשר אספקת דלק גרעיני סדירה למדינות האזור, יפחית את הצורך של כל מדינה להקים יכולות העשרה עצמאיות וייצור מנגנון אזורי המבוסס על שקיפות, פיקוח ותלות הדדית. אף שמדובר בפיתרון מורכב מבחינה פוליטית, הוא עשוי להציע דרך ביניים בין השאיפות הסעודיות ללגיטימציה בתחום הגרעין לבין הצורך הבינלאומי לשמר את עקרונות משטר אי-התפוצה ולמנוע מרוץ גרעיני במזרח התיכון.

עורכי הסדרה: ענת קורץ, רינת חרש ואלדד שביט.