

ערב הסעודית: ניהול סיכונים גרעיני

יואל גוז'נסקי

בתגובה לפיתוח הגרעין האיראני ובשל שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גדלים, ערב הסעודית החלה בשנים האחרונות לבחון את נתיב הגרעין, תוך כוונה להותיר את מירב האפשרויות בתחום זה פתוחות בפניה. הממלכה הכריזה זה מכבר כי בכוונתה לפתח תוכנית גרעין למטרות ייצור חשמל והתפלת מים, והיא נמצאת בעיצומן של הכנות קדחתניות לשם כך. לצד זאת היא מנהלת משא ומתן עם ארצות־הברית לשם קבלת סיוע בתחום הגרעין האזרחי, תוך שחיקת הטאבו בנושא העשרת אורניום. זאת, לצד איומים מפורשים ופומביים מצד בכיריה כי היא תניח ידה על נשק גרעיני, אם לאיראן יהיה נשק כזה.

מילות מפתח: ערב הסעודית, תפוצת גרעין, מעגל הדלק הגרעיני, איראן, ארצות־הברית, ישראל

מבוא

ערב הסעודית עוברת בשנים האחרונות שינויים מהפכניים. אלה כוללים תחומים חברתיים וכלכליים, מדיניים וצבאיים אשר מהווים, בחסות השלטונות, מהפכה גדולה שעשויה להשפיע גם על פני המזרח התיכון.¹ במסגרת זו נרקמת בממלכה תוכנית ארוכת טווח שאמורה לשנות בצורה מהותית את תמהיל ייצור האנרגיה לצריכה פנימית. שינוי זה מוצדק בעיקרו משום שכיום הממלכה צורכת כשליש מתפוקת האנרגיה מדלק פחמני לשימוש פנימי – כמות היכולה להניב רווחים נאים ביצוא, ובה במידה לשמור על חלק נוסף מהמלאים שלה לתצרוכת עתידית.² חלק מהאנרגיה יגיע על פי התוכניות מאנרגיה טבעית מתחדשת כגון שמש ורוח, וחלק נוסף מאנרגיה גרעינית – שאמורה להפיק כחמישית מתצרוכת האנרגיה של הממלכה עד שנת 2040. תוכנית הגרעין נהגתה לפני שנים, אך ההסכם בין המעצמות

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. המחבר מבקש להודות לד"ר אפרים אסכולאי על סיועו הרב בכתיבת המאמר.

לבין איראן משנת 2015, המעניק לאיראן הטבות עתידיות ופריבילגיות חסרות תקדים, נתן לערב הסעודית רוח גבית לקידום תוכנית גרעין על כל גווניה. ערב הסעודית הסתייגה מהסכם הגרעין עם איראן, אשר העניק לגיטימציה בינלאומית להיותה של איראן מדינת סף גרעינית, הגם שתמכה בו בפומבי. במאי 2018 הצטרפה ערב הסעודית לישראל ולאיחוד האמירויות והביעה תמיכה בפרישת ארצות־הברית מההסכם עם איראן, משום שבראייתה ההסכם הגביר את תוקפנותה של איראן מבלי שעצר את שאיפותיה ארוכות הטווח בתחום הגרעין. בתגובה לפיתוח הגרעין האיראני ובשל שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גדלים, הממלכה החלה בשנים האחרונות לבחון את הנתיב הגרעיני במטרה להשאיר את מרב האפשרויות בתחום הגרעין פתוחות בפניה.

רקע

ערב הסעודית הכריזה לראשונה על תוכנית הגרעין שלה ב־2006, בפסגה השנתית של 'המועצה לשיתוף פעולה במפרץ' (GCC), והודיעה על כוונתה לבנות לא פחות משישה־עשר כורים גרעיניים, בעלות מוערכת של כ־100 מיליארד דולר.³ ריאד חתמה לשם כך על שורה של הסכמים לשיתוף פעולה בתחום וקיבלה הצעות מחברות בארצות־הברית, סין, רוסיה, צרפת ודרום קוריאה להקמת שני הכורים הראשונים, הצפויים להיות פעילים לקראת סוף העשור הבא. במקביל, הרטוריקה בנושא השתנתה בעת שריאד החלה לקשור בין מה שאיראן קיבלה במסגרת ההסכם לבין מה שמגיעה לה, בראייתה. ראש המודיעין הסעודי לשעבר תורכי אל־פייסל אמר שעל ריאד לדרוש "זכויות שוות כמו כולם", ברומזו על איראן.⁴ לאחר החתימה על ההסכם עם איראן אף החריפו בכירי הממלכה את הרטוריקה בנושא. נקודה זו הבהיר בגלוי יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן, אשר הכריז בעת ביקור בארצות־הברית באביב 2018 כי "ערב הסעודית אינה רוצה להשיג פצצה גרעינית, אבל אין ספק שאם איראן תפתח פצצה גרעינית, נשיג אחת בהקדם האפשרי".⁵ התבטאויות מסוג זה מקשות על ערב הסעודית בניסיונה להפיג את החששות בדבר כוונות צבאיות עתידיות שייתכן כי יש לה, ולהדגיש את מאפייניה האזרחיים של תוכניתה.

"תקן הזהב"

ב־2018 התחדש המשא ומתן לשיתוף פעולה בתחום הגרעין האזרחי בין ארצות־הברית לערב הסעודית. המגעים שניהלו הצדדים בנושא מאז 2012 הגיעו למבוי סתום, בשל סירובה של הממלכה לוותר על "זכותה" להעשיר אורניום ולהפיק פלוטוניום מדלק מוקרן (קרי, לעבוד על מעגל הדלק הגרעיני), והתעקשות ממשל אובמה לא לאפשר זאת בשל סכנות תפוצת הגרעין. אולם, הופיעו דיווחים שממשלו

של הנשיא טראמפ שוקל עתה לשנות גישה ולאפשר העשרת אורניום בערב הסעודית כחלק מההסכם, התלוי באישור הקונגרס.

כל מדינה רשאית לפתח תוכנית גרעין. לשם הגבלת הצרכים למטרות שלום בלבד נחקקה האמנה המגבילה את התוכניות הצבאיות לחמש מדינות בלבד, ועל השאר להסתפק רק במטרות אחרות כגון ייצור אנרגיה, תוצרי רפואה וכדומה. הזכות של מדינה לעבוד על מעגל הדלק הגרעיני במסגרת תוכנית גרעין אזרחי כלולה באמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT). האמנה מעניקה למדינות החברות בה את הזכות לתוכנית גרעין אזרחי (הכוללת תוכנית עצמאית לייצור דלק לכורים). הבעיה בכך היא שמדובר בטכנולוגיות דו־שימושיות שניתן לעשות בהן שימוש ליצירת חומר בקיע לפצצות גרעין, תוך ניצול לרעה של זכות זו. על כן הגבילה ארצות־הברית תוכניות גרעין אזרחי שהיא שותפה להן, והיא אינה מאפשרת למדינה שהיא מסייעת לה בתחום הגרעין להעשיר בעצמה אורניום, ו/או להפיק פלוטוניום מדלק שהוקרן בכוריה. כך נעשה עם איחוד האמירויות ב־2009, ובכך נקבע "תקן הזהב" בהקשר לתוכניות גרעין אזרחי.⁶ למעשה, איחוד האמירויות צפוי להיות הראשון מבין מדינות ערב שיפעיל תוכנית גרעין אזרחי בת־קיימא (הסתיימה בנייתו של הכור הראשון מתוך ארבעה, שבונה קונצרן דרום־קוריאני בתחומה).

שורשי העניין הסעודי בטכנולוגיית גרעין לצרכים אזרחיים צמחו עוד בשנות השבעים של המאה הקודמת. ערב הסעודית נכשלה בניסיונותיה לקדם בניית כור משותף עם כוויית וקטר (1978), והסתפקה בהקמת מכון למחקר גרעיני כעבור עשר שנים. בערך באותו זמן החלה הממלכה גם לנטר פעילות ססמית, כדי למצוא אתרים מתאימים עבור כור גרעיני שיוכל הן להתפיל מים והן לייצר חשמל. מניעים נוספים לצעדים ראשוניים אלו היו ניסיונותיה של עיראק בנושא הגרעין, הרצון להגביר את שיתוף הפעולה בתחום בין מדינות המפרץ ומחירי הנפט הגבוהים. מכל מקום, לא ננקטו צעדים נוספים מעבר לכך. קרוב לוודאי שהנימוקים להשהיות מתקשרים לתאונת הגרעין באי שלושת המיילים (Three Mile Island) ב־1979, לתאונת צ'רנוביל ב־1986, וייתכן אף לתקיפה הישראלית של הכור העיראקי ב־1981.⁷

הממלכה חתמה אומנם על הסכם עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) ב־2009, אולם בעשותה זאת חתמה (על אף בקשותיה של ארצות־הברית) על גרסה מוקדמת של 'פרוטוקול כמויות קטנות' (SQP), אשר מגביל את היקף הפיקוח של סבא"א. ה־SQP המקורי כולל מספר חולשות, כמו למשל חוסר יכולתה של סבא"א לבצע פעולות אימות במטרה לאשר שהמדינה עומדת בקריטריון ההתאמה, והעובדה שהמדינה לא נדרשת לספק לסבא"א דוח ראשוני על מאזן החומרים הגרעיניים שברשותה.⁸ כתוצאה מאי־חתימתה על הסכם פיקוח מקיף

עם סבא"א, ערב הסעודית ממילא לא חתמה עדיין על 'הפרוטוקול הנוסף', אשר מאפשר פיקוח נוקשה יותר. הממלכה גם לא חתמה על האמנה הכוללת לאיסור ניסויים גרעיניים, למרות שהיא תומכת בעקביות ביצירת אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון.⁹ סימנים אלה עלולים להעיד על כך שערב הסעודית משאירה דלת פתוחה לניסיונות עתידיים בתחום הגרעיני.

בשנים האחרונות החלה הממלכה בהכנות לפיתוח אנרגיה גרעינית לצורכי ייצור חשמל והתפלת מים, והרחיבה את ניסיונותיה לבסס את הידע בתחום. הביטוי הבולט ביותר לכך עד כה היה ייסודה של 'עיר המלך עבדאללה לאנרגיה אטומית ומתחדשת' (K.A.CARE) בשנת 2010, האחראית על תיאום נושאי המדיניות, החקיקה והמחקר בתחום הגרעיני.¹⁰ כמו במקרה של איחוד האמירויות, שקידתה של ערב הסעודית על טכנולוגיית הגרעיני הסתייעה במשאביה הכלכליים הניכרים, בהיעדר אופוזיציה סביבתית או פוליטית ובקיומם של שטחים בלתי מיושבים נרחבים, אשר זמינים לבניית מתקני גרעיני ואף להטמנת פסולת גרעינית במידת הצורך.

אנרגיה גרעינית אטרקטיבית עבור ערב הסעודית בשל מספר סיבות. ראשית, התפלת מים. מרבית מי השתייה בממלכה הם מים מותפלים, ושימוש באנרגיה גרעינית לתהליך ההתפלה זול יותר בטווח הארוך מאשר שימוש בנפט. ערב הסעודית מפרסמת בדרך כלל הצהרות ומידע תואם בנוגע לצרכיה הגוברים בתחום האנרגיה, ככל הנראה כאמצעי להצדקת פיתוח הגרעיני שלה והדגשת מאפייניו הבלתי צבאיים.¹¹ הביקוש נובע ממגוון סיבות הכוללות גידול האוכלוסייה, התרחבות מהירה של המגזר התעשייתי, צריכה גבוהה עבור מיזוג אוויר בעיקר בחודשי הקיץ ותעריפי חשמל מסובסדים. לא ניתן להתעלם מהרצון במקור אנרגיה חלופי, כאמצעי להגנה על הנפט של הממלכה ושמירתו ליצוא. ההשלכות של כישלון בפיתוח מקורות כאלה הן רציניות. במצב של "עסקים כרגיל", ערב הסעודית תהפוך ליבואנית נפט בעתיד הנראה לעין.¹²

שיתוף פעולה אמריקאי-סעודי בתחום הגרעיני

הנשיא טראמפ, המעוניין לחזק את היחסים עם הממלכה ורואה לנגד עיניו את האינטרסים של תעשיית הגרעיני האמריקאית, מבקש לקדם חתימה על הסכם לשיתוף פעולה בתחום הגרעיני עם הממלכה. ב-2008, במהלך ביקור של הנשיא דאז ג'ורג' בוש הבן בריאד חתמה ערב הסעודית על מזכר הבנות עם ארצות-הברית, אשר מציין כי זו תסייע לערב הסעודית בפיתוח של יכולות גרעיני למטרות רפואה, תעשייה וייצור אנרגיה. מחלקת המדינה האמריקאית ציינה כי "ערב הסעודית הצהירה על כוונתה להסתמך על שווקים בינלאומיים עבור דלק גרעיני, ולא לנסות להשיג טכנולוגיות גרעיני רגישות, מה שעומד בניגוד גמור לפעולותיה של איראן".¹³

מכל מקום, הצהרותיה המאוחרות יותר של ערב הסעודית, המדברות על "זכותה" להעשיר אורניום, נראו כסותרות זאת. גרי סמור, האחראי לשעבר בבית הלבן על בקרת הנשק, אמר שממשל אובמה "לחץ [על הסעודים] להסכים לא לנסות להשיג יכולות של מעגל דלק גרעיני, אבל הסעודים סירבו"¹⁴. בעבר עודדו חברים בממשל אובמה שיתוף פעולה עם ערב הסעודית בתחום הגרעיני, אפילו עם התניות אי־תפוצה נוקשות פחות, כדי לא להציב את תעשיית הגרעיני בעמדת נחיתות. ואולם, מגעים אלו הושהו בשל סירובה של הממלכה לקבל את תנאי ממשל אובמה.

שאיפותיה של ערב הסעודית הופכות אותה לאחד מהשווקים הפוטנציאליים הגדולים ביותר בתחום הגרעיני, ומהוות שיקול חשוב עבור הממשל האמריקאי. בהקשר זה הסביר תומס קאנטרימן, עוזר לשעבר למזכיר המדינה האמריקאי לביטחון בינלאומי ואי־תפוצה, כי הוא היה "משוכנע שכל שיתוף פעולה בתחום הגרעיני האזרחי" בין ארצות־הברית וערב הסעודית "לא יתרום בשום דרך" ליכולות גרעיני צבאי.¹⁵ מאז שחתם איחוד האמירויות על 'הסכם 123'¹⁶ התעקשו האמריקאים ש"תקן הזהב" חייב לעלות כמודל עבור שיתוף פעולה בתחום הגרעיני עם מדינות אחרות. כעת נראה שהיעיכובים בשיתוף הפעולה בין ערב הסעודית וארצות־הברית מבוטלים בהדרגה. ערב הסעודית אומנם מוסיפה לדבוק ב"זכותה" להעשיר אורניום בעקבות הלגיטימציה שקיבלה איראן בתחום, אך נראה שדווקא הממשל האמריקאי הוא זה שעלול להגמיש את עמדתו בנושא.

נתיב הגרעיני הצבאי

לא ניתן לשלול את האפשרות שתוכנית הגרעיני האזרחי הסעודית, הנמצאת בחיתוליה, תשמש כיסוי או שלב מקדים עבור תוכנית גרעיני צבאי. זאת משום

שאיפותיה של ערב הסעודית הופכות אותה לאחד מהשווקים הפוטנציאליים הגדולים ביותר בתחום הגרעיני, ומהוות שיקול חשוב עבור הממשל האמריקאי.

שהשימוש הכפול מטבעו של הטכנולוגיה הדרושה למטרות שלום מקל את תהליך החימוש. נוסף לכך, הבקיאיות הדרושה עבור תוכנית הגרעיני האזרחי תרחיב את הידע הכללי שיכול לשמש עבור מאמצים בתחום הצבאי. שני גורמים אלה מפחיתים את העלויות הצפויות עבור תוכנית גרעיני צבאי. מניעים נוספים עבור פיתוח נשק גרעיני כוללים את הסמליות של הקדמה וההישג הטכנולוגי, לצד התרומה ליוקרה ולזהות הלאומית.¹⁷ בהתבסס על ההיסטוריה של ערב הסעודית, כולל הרכישה בחשאי של טילי קרקע־קרקע

סיניים בסוף שנות השמונים (וייתכן שגם מאוחר יותר)¹⁸ והסיוע הפיננסי הנרחב לתוכנית הגרעיני הפקיסטנית, המוטיבציה הסעודית בתחום הגרעיני צריכה להיבחן באופן מדוקדק יותר בישראל.

יחד עם זאת, למרות הטיעונים הביטחוניים המחזקים את הסברה שלפיה ערב הסעודית יכולה לבחור בנתיב הגרעיני הצבאי, עומדים בפניה מספר מכשולים. ראשית, ערב הסעודית סובלת ממגבלות טכנולוגיות ניכרות. מגבלות אלו מקשות אפילו השקת תוכנית גרעיני אזרחי, כך שהממלכה נדרשת להסכמים הנזכרים לעיל עם צד שלישי עבור הכשרה של כוח אדם רלוונטי, כמו גם העברה ואספקה של הציוד והטכנולוגיה הדרושים. לכך מצטרפים בין השאר מערכת החינוך הבלתי מפותחת של הממלכה, תשתית מחקר חסרה בתחום הגרעיני והצורך בפיתוח רגולציה נוספת ובחקיקה, לצד תרבות בטיחות הולמת, שהרי אחת הדאגות במרוץ חימוש אזורי היא תאונות.

כאשר קשיים אלו ייפתרו, תוכנית גרעיני תקנה לממלכה מספר הישגים. ראשית, היוקרה הנחשקת המתלווה להישגים טכנולוגיים כאלה תמקם אותה בשורה אחת לא רק עם איראן, אלא גם שאר שכנותיה הערביות ב"מרוץ" לגרעיני. למרות שהישגים כאלה מתייחסים לרוב לתוכנית גרעיני צבאי, תוכנית גרעיני אזרחי שתוכתר בהצלחה יכולה לשרת מטרות דומות. כמו כן, תוכנית גרעיני אזרחי יכולה להבטיח את מטרותיה הכלכליות של ערב הסעודית, במיוחד אלו הקשורות לייצור חשמל גובר, והרצון להפחית את ההסתמכות על הנפט כמקור אנרגיה ראשי.

כך נותרה הדאגה הביטחונית כגורם הראשי שיכול לדחוף את ערב הסעודית לנסות לעסוק בתוכנית גרעיני צבאי. גם בהקשר זה, למרות התבטאויותיהם של גורמים סעודיים רשמיים, ישנם מספר גורמים שעשויים למנוע זאת, גם במצב של איומים גוברים או פיתוח תשתיות מדעיות וטכנולוגיות על ידי ריאד. הראשון שבהם הוא הלחץ שארצות הברית עשויה להפעיל. ערב הסעודית תצטרך להכריע בין התעקשות על אסטרטגיית הרתעה עצמית לבין הסתמכות על ערבויות ביטחון אמריקאיות. דילמה זו רלוונטית לאחר מה שנראה כפיחות במעמדה ובמעורבותה האזורית של ארצות הברית, לאור תרומתה הבלתי מבוטלת לביטחונה של ערב הסעודית. בנוסף, ערב הסעודית חתומה כאמור על ה-NPT וכפופה לכל הנורמות הבינלאומיות הנלוות לכך. אף שהתגלה כי הממלכה עסקה בעבר בפעילות חשאית (כמו למשל עסקת הטילים הסינית), לא נראה שיש לה אינטרס כלשהו בהפרה בוטה של אמנות

ערב הסעודית תצטרך להכריע בין התעקשות על אסטרטגיית הרתעה עצמית לבין הסתמכות על ערבויות ביטחון אמריקאיות. דילמה זו רלוונטית לאחר מה שנראה כפיחות במעמדה ובמעורבותה האזורית של ארצות הברית.

בינלאומיות, על כל המשמעות הפוליטיות והכלכליות הנגזרות מכך. בכל מקרה, במיוחד אם מתערער ביטחונה של ערב הסעודית במטריית ההגנה האמריקאית, לא יהיה גורם מרסן אשר ימנע ממנה להשיג נשק גרעיני, במקרה שאיראן תצליח לנכס לעצמה יכולות צבאיות. אם ערב הסעודית תחוש

שהאינטרסים הביטחוניים החיוניים לה ויציבותה נמצאים תחת איום, היא עשויה להחליט שפעולה עצמאית היא הדרך הטובה ביותר למזעור סיכונים ולהבטחת מעמדה האזורי. דוח של הקונגרס האמריקאי בנושא מציין ש"הממלכה לא תהסס להתעלם בבוטות או להסתכן בריחוק מארצות־הברית כדי להגן על אינטרסים סעודיים"¹⁹. בהתחשב במחסור הנוכחי בידע הטכנולוגי שברשותה, ערב הסעודית עשויה להיות המדינה הראשונה במועדון הגרעין אשר רוכשת יכולות גרעין במקום לפתח אותם. בנסיבות הקיימות, לערב הסעודית אין עדיין את הידע או היכולות הטכנולוגיות הדרושים לפיתוח תוכנית גרעין אזרחי עצמאית, וודאי לא גרעין צבאי. היא נשארת מחויבת בגלוי למאמצי פיתוח של טכנולוגיית גרעין למטרות שלום, במיוחד כאמצעי סיוע לייצור האנרגיה שלה, בעודה חוזרת ומדגישה את החשיבות של ציות ל-NPT ולאזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון. אולם, אף אחד מגורמים אלו אינו ערובה לכך שלנוכח איומים ביטחוניים גוברים הקשורים לאיראן, ערב הסעודית לא תנסה לעבור לתוכנית גרעין צבאי או לרכוש נשק גרעיני "מן המדף" כאמצעי הרתעה.

מענה לאיום האיראני

ריאד מעלה טיעונים כבדי משקל בדבר הצורך בפיתוח יכולת ייצור אנרגיה גרעינית כדי לענות על דרישותיה הגוברות בתחום האנרגיה, להפחית את תלותה בנפט ולשחרר יותר ממנו ליצוא. אולם, היא אינה מסתירה מניע עיקרי נוסף: המניע האסטרטגי-ביטחוני. בראיית הממלכה, האיום האיראני עליה הוא חמור ומיידי, ולא ניתן להבין את הרציונל הסעודי בנושא הגרעין ללא הבנת הקשר זה. יתרה מכך, בעיני ערב הסעודית הסכם הגרעין עם איראן הגביר את תוקפנותה הקונוונציונלית מבלי שעצר את השאיפות ארוכות הטווח שלה בתחום הגרעין.

בעיני ערב הסעודית הסכם הגרעין עם איראן הגביר את תוקפנותה הקונוונציונלית מבלי שעצר את השאיפות ארוכות הטווח שלה בתחום הגרעין.

השכן של ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, שהשלים בניית כור גרעיני אזרחי ראשון בשטחו, התחייב כאמור כחלק מהסכם מ-2009 עם ארצות־הברית שלא יעשיר אורניום. אולם הסעודים אינם מוכנים לקבל מגבלה זו, שהרי בראייתם, "אם לאיראן מותר, אזי גם להם". לא מן הנמנע כי בכך הסעודים גם מבקשים להגביר את הלחץ על הקהילה הבינלאומית, כדי שתטפל באיראן ביתר תקיפות ותטיל הגבלות נוספות על תוכנית הגרעין והטילים של הרפובליקה האסלאמית. ערב הסעודית מעוניינת למצב

עצמה כך שמרב האפשרויות בתחום הגרעין, יישארו פתוחות בפניה. יותר מכל שחקן אחר באזור, יש לה מניע אסטרטגי ויכולות כלכליות לעשות כן.

פיתוח תוכנית גרעין אזרחי הוא יעד לטווח ארוך עבור ריאד, בשל היעדר תשתית ידע ומתקנים מתאימים בממלכה. ההסכם עם איראן, למרות הסכנות הטמונות בו, אם יישאר על כנו, דווקא יעניק לערב הסעודית כעשר שנים שבמהלכן תוכל לפתח תכנית "אזרחית" מבלי לנטוש את ה-NPT. בטווח הזמן הקצר, בתרחיש שבו איראן פורצת לנשק גרעיני בשנים הראשונות להסכם עימה, ייתכן שלסעודים כבר יש מענה מסוים בדמותה של פקיסטן (שערב הסעודית סיעה לממן את תוכנית הגרעין שלה). אסלאמאבאד, למרות חילוקי דעות עם ריאד בשנים האחרונות, מהווה עדיין משענת אסטרטגית, ובמתארים מסוימים היא עלולה להעניק לממלכה סיוע בתחום. עם זאת, לא ברור אם יש התחייבות מפורשת מצידה של אסלאמאבאד בתחום הגרעין, ובאילו נסיבות ותנאים היא תמומש. תוכנית גרעין אזרחי תעניק יוקרה לסעודים, אבל בכל הקשור למענה מידי לאיראן – לא ברור באיזו מידה פקיסטן תשתף פעולה ותרגיש מחויבת לערב הסעודית, כפי שהאחרונה אולי מקווה.²⁰

הודות לנושא האנרגיה, שיקולי יוקרה, זהות ודאגות רציניות לגבי איראן, האטרקטיביות של תוכניות גרעין אזרחי במפרץ נותרה על כנה, למרות אסון פוקושימה מ-2011, אשר הסיט מכיוון זה מדינות רבות. המפרץ הוא אחד האזורים המוערכים כסבירים ביותר לתפוצת גרעין. אף על פי שתחזיות קודמות בנוגע להתגרענות המזרח התיכון הוכחו כשגויות, הסכם הגרעין עם איראן, שהעניק לה את הזכות להעשרה, מוביל לכך שלא ניתן לדחות על הסף את ההשערה שהסעודים ילכו בנתיב דומה. גם אם הקהילה הבינלאומית תצליח לחזק את הסכם הגרעין עם איראן ולסכור כמה מהפרצות בו, יוקרה ודאגות בתחום האנרגיה יישארו מניעים חזקים עבור ערב הסעודית להמשיך בתוכניתה.

סיכום: הדילמה הישראלית

הסעודים, המעודדים ממצאי אורניום גדולים בשטחם, מתעקשים לא לוותר על העשרת אורניום. באופן תיאורטי הם יכולים לפנות לרוסים או לסינים, שספק אם יהיו מחויבים כארצות־הברית לסטנדרטים של מניעת תפוצת גרעין. למרות שלסעודים יש אינטרס להגיע להסכם עם ארצות־הברית – בשל חיזוק הקשר עמה והגושפנקה הבינלאומית שההסכם עימה מעניק בהיבטי מניעת תפוצה – אם הממשל יסרב להסכם, עלול להיות מי שיעביר לסעודים את הטכנולוגיה הרגישה שהם מבקשים לעצמם.

לישראל אינטרס ברור שריאד תפעל בשיתוף עם וושינגטון, ולו משום שבכך תזכה ארצות־הברית בגישה לפרויקט הגרעין הסעודי.

במצב עניינים זה יש לישראל אינטרס ברור שריאד תפעל בשיתוף עם וושינגטון, ולו משום שבכך תזכה ארצות־הברית בגישה לפרויקט הגרעין הסעודי. ארצות־הברית שמה דגש רב יותר על בטיחות ותוכל לפקח בצורה

טובה יותר על הנעשה בתחום בממלכה ולהשיג מנוף לחץ על ריאד, בשל מרכיב התלות של הסעודים בקשר עם האמריקאים בתחום. באופן זה גם ניתן להפחית את המוטיבציה והיכולת של הסעודים לפתח בחשאי יכולת העשרה בסיוע חיצוני, ולו משום תשומת הלב שתופנה לעבר תוכנית הגרעיני שלה. ערב הסעודית חברה ב-NPT ולכן היא תתקשה לפעול בכיוון של גרעין צבאי בגלוי – היא תהיה נתונה, לכל הפחות, לאותה רמת פיקוח שחלה על מדינות אחרות, ולאותן סנקציות במקרה שיעלה חשד שמא היא צועדת בכיוון הצבאי. לכן, דרכה תהיה ארוכה מאוד בהקשר של בניית פצצת גרעין בכוחות עצמה.

אולם, הסיכוי שארצות־הברית תצליח להטיל על ערב הסעודית את אותן המגבלות שהיא מטילה כיום על מדינות אחרות אינו גבוה, בפרט בעת שאיראן מקבלת הקלות בינלאומיות רבות בתחום טכנולוגיית הגרעין, והיא תוכל לקיים מערך "בהיכון" לייצור נשק גרעיני בזמן קצר. הדרך היחידה אולי שבה ניתן יהיה לשכנע את ערב הסעודית להצטרף למגבלות היא שאיראן תסכים לדחות לזמן בלתי מוגבל את לוח הזמנים הכלול בהסכם מ־2015, ויתווסף פיקוח מעמיק יותר, במיוחד בפיתוח מנגנון הנפץ של מתקן גרעיני. לפי שעה הסבירות לכך נמוכה מאוד. גם המשטר הנשיאותי בארצות־הברית, שבו יכול הממשל להתחלף מדי ארבע שנים, אינו מעניק תחושת יציבות במזרח התיכון, ותחלופת הגישות כלפי מדינות המזרח התיכון ואובדן התמיכה האמריקאית במנהיגויות ארוכות הימים עדיין טריות בזיכרון.

מתן גושפנקה ליכולת העשרה בערב הסעודית עלול לגרור סחרור אזורי, ומדינות כמצרים וטורקיה ידרשו גם הן "זכות" זו. המגעים בנושא בין ארצות־הברית לירדן נעצרו גם הם בשל סירובה של ירדן לוותר על העשרת אורניום בשטחה, ולכל הסכם עם ערב הסעודית יהיו השלכות על שכנתה מצפון. איחוד האמירויות גם הוא עלול לראות עצמו לא מחויב להסכם עימו, כפי שרמז בעבר, ולארצות־הברית עלולים להיות קשיים בבואה להצדיק הטלת הגבלות נוספות על פיתוח הגרעין באיראן. זאת ועוד, יש סימן שאלה לגבי היציבות הפוליטית העתידית בערב הסעודית: יורש העצר מוחמד בן סלמאן מבקש לבסס את מעמדו בתהליך מואץ ועתיר סיכונים, ובמקביל הממלכה מתמודדת עם שורה של אתגרים חיצוניים הקשורים למאבקה באיראן.

במאי 2018, בהכריזו על המדיניות החדשה הכוללת מול איראן, הצהיר מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו כי על איראן להפסיק את העשרת האורניום. הוא הוסיף ואמר כי אינו יכול לדרוש מבעלות בריתה של ארצות־הברית, ובהן ערב הסעודית, לוותר על דרישותיהן לקבל יכולות דומות (במשתמע, העשרת אורניום) לאלו שאיראן קיבלה בהסכם עימה.²¹ מעתה יקשה על ארצות־הברית להצדיק מתן היתר ליכולת העשרה בערב הסעודית, בעוד היא דורשת כי איראן תוותר על

שלה, וגם ריאד תתקשה להצדיק את דרישתה זו. אולם, אם איראן תצא גם היא מההסכם עימה ותחדש את העשרת האורניום לרמה גבוהה מזו הנוכחית, יגבר הלחץ על ארצות הברית מצד ערב הסעודית לפעול, בכל דרך, כדי להפסיק פעילות זו של איראן. אחת הדרכים שבהן השתמשו הסעודים עד כה להגברת הלחץ על האמריקאים בנושא האיראני הייתה העלאת ה"זכות" להעשרת אורניום בשטחם. ככלל, אין זה נכון שישראל תיתן אור ירוק להעשרה במדינה ערבית, ויש לקוות שלאמריקאים יש מספיק מנופי לחץ שישכנעו את הסעודים לדבוק ב"תקן הזהב". הרבה מאוד, כמובן, תלוי בתוצאות המהלכים בנושא האיראני.

הערות

- 1 יואל גוז'נסקי, אפרים אסכולאי וגליה לינדנשטראוס, "תוכניות גרעין אזרחיות במזרח התיכון: אביב או סתיו גרעיני?", **עדכון אסטרטגי**, כרך 15, גיליון 1, אפריל 2012.
- 2 U.S. Energy Information Administration (EIA), Country Analysis Brief: Saudi Arabia, <https://goo.gl/UogfQR>
- 3 "Saudi Plans to Build 16 Nuclear Reactors by 2030", Reuters, June 1, 2011.
- 4 "Saudi Arabia May Go Nuclear Because of Obama's Iran Deal", The Daily Beast, February 14, 2014.
- 5 "Saudi Arabia pledges to create a nuclear bomb if Iran does", BBC News, March 15, 2018.
- 6 Emily Landau and Yoel Guzansky, "Can America Prevent Saudi Arabia from Going Nuclear?" *The National Interest*, March 21, 2018.
- 7 Yoel Guzansky, "The Saudi Nuclear Genie is out", *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 1, summer 2015.
- 8 "Safeguards Implementation Guide for States with Small Quantities Protocols", IAEA, Vienna, April, 2013. http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/svs22_web.pdf
- 9 Olli Heinonen and Simon Henderson, "Nuclear Kingdom: Saudi Arabia's Atomic Ambitions," The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Watch*, No. 2230, March 27, 2014.
- 10 Government of Saudi Arabia, "Royal Decree establishing King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy," http://kacare.gov.sa/en/wp-content/uploads/KACARE_Royal_Decree_english.pdf
- 11 Government of Saudi Arabia, King Abdullah City for Atomic and Renewable Energy, the vision: Energy Sustainability for Future Generations, http://www.kacare.gov.sa/en/?page_id=84
- 12 Glada Lahn and Paul Stevens, "Burning Oil to Keep Cool: The Hidden Energy Crisis in Saudi Arabia", Chatham House, December 2011.
- 13 U.S. Department of State Archive, Office of the Spokesman, "U.S.–Saudi Arabia Memorandum of Understanding on Nuclear Energy Cooperation," media note, May 16, 2008.

- Jay Solomon and Ahmed Al Omran, "Saudi Nuclear Deal Raises Stakes for Iran Talks," *The Wall Street Journal*, March 11, 2015. 14
- Elaine Grossman, "Q&A: Envoy Says Saudi Nuclear Pact 'Would Not' Lead to Weapons," *Global Security Newswire*, July 29, 2013. 15
- ההסכם נקרא על שם סעיף בחוק האנרגיה האטומית (The Atomic Energy Act) ששונה ב-1978 לחוק למניעת תפוצה (Nuclear Nonproliferation Act), המתנה כל סיוע אמריקאי בתחום הגרעין בעמידה בקריטריונים מחמירים למניעת תפוצת גרעין. 16
- Scott Sagan, "Why Do States Build Nuclear Weapons: Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, Vol. 21, No. 3, Winter 1996/97, pp. 55, 73–76. 17
- Jeff Stein, "Exclusive: CIA Helped Saudis in Secret Chinese Missile Deal", *Newsweek*, January 29, 2014. 18
- Chain Reaction: Avoiding a Nuclear Arms Race in the Middle East*, Report to the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 110th Cong., 2, February 2008, p. IX, http://fas.org/irp/congress/2008_rpt/chain.pdf 19
- Yoel Guzansky, "Pakistan and Saudi Arabia: How Special are the 'special Relations'?" *INSS Insight 797*, February 16, 2017. 20
- "With respect to its nuclear activities, why would we allow Iran more capability than we have permitted the United Arab Emirates and that we're asking for the Kingdom of Saudi Arabia?" U.S. Department of State, Remarks by Mike Pompeo Secretary of State, The Heritage Foundation, Washington, DC, May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm> 21