

תגובת אירופה לנורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל

רמי דניאל *

נורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל תעמיד את המנהיגים האירופאים בדילמה בין עקרונות לאינטרסים, בין הרצון המסורתי להציב את פתרון שתי המדינות כאבן דרך בכל תהליך מדיני שבו ישראל מעורבת לבין ההבנה שנורמליזציה ישראלית-סעודית משרתת את האינטרסים הריאליים של אירופה.

מצב דומה נחוזה בזמן החתימה על 'הסכמי אברהם' (2020), שיצרו אי-נוחות מסוימת למדינות אירופיות בשל החשש מכך שההסכמים יפגעו בסיכוי להסדר ישראלי-פלסטיני. ואולם מרחב התמרון האירופי היה אז מוגבל מאוד מול מהלך דרמטי שנתמך על ידי ארצות הברית – בעלת ברית חיונית לאירופה. עיתוי אותם הסכמים, מספר חודשים לפני הבחירות לנשיאות בארצות הברית ואי-ודאות לגבי עמדת הממשל שיחליף את ממשל טראמפ גרמו לאירופאים להמתין להתייבבות המערכת הפוליטית בווישינגטון. כשהתברר שהנשיא בידן יקדם גם הוא את 'הסכמי אברהם' החלו המנהיגים האירופאים להתבטא באופן חיובי יותר כלפיהם, תוך הדגשת התפקיד החיובי שהם יכולים למלא בהקשר הפלסטיני. [כבר בתחילת 2021](#) הכליל האיחוד האירופי את "הנורמליזציות ביחסים בין ישראל למספר מדינות ערב" (בלי להשתמש בביטוי הסכמי אברהם) במדיניותו כלפי שכנותיו הדרומיות, במטרה לקדם את אותם יחסים ולחברם לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כשנתיים לאחר חתימת ההסכמים, בדצמבר 2022, החל האיחוד להקדיש כספים (מועטים) לחיזוק היחסים בין ישראל למדינות ערב, מה שהוביל [לאירועים משותפים בתחילת 2023](#).

כמו בכל סוגיה במדיניות חוץ, לצד עמדה ברמה האירופית, התגובות המשמעותיות באמת יהיו ברמה הלאומית – שם קיימים חילוקי דעות בין ממשלות אירופיות ובפרט סביב סוגיות המזרח התיכון. למרות המאמצים הנמרצים לקידום מדיניות חוץ אירופית אחידה, ההחלטות באיחוד האירופי בנושאים אלה מתקבלות פה אחד, כך שאם אין הסכמה מלאה בין חברי האיחוד, נבלם מאמץ להציג מדיניות רשמית ברורה. יתר על כן, מדינות אירופיות גדולות בחרו לנהל מדיניות עצמאית יחסית במזרח התיכון ובמפרץ, מה שגורם לתחרות ביניהן. לכן הערכה של תגובה אירופית למהלך כלשהו, ובכלל זאת נורמליזציה ישראלית-סעודית, צריכה להביא בחשבון את המדיניות הפרטיקולרית של המדינות הבולטות ביבשת

* ד"ר רמי דניאל – חוקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית: אינטרסים, אתגרים וסיכויי מימוש / עורכים: יואל גוד'נסקי וענת קורץ

ואת השפעתם המשתקת האפשרית של חילוקי דעות בין מנהיגיהן. לא מן הנמנע שגם אם תיווצר עמדה אירופית "ממוצעת", ייתכן שמדינה או קבוצת מדינות ביבשת יאמצו קו שונה. מאז חתימת הסכמי אברהם התרחשו מספר אירועים ותהליכים שישפיעו על התגובה האירופית לנורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל, ויהפכו אותה לשונה במעט מזו שנרשמה בתגובה לחתימת הסכמי אברהם. ברמה הגיאופוליטית, תפיסה ריאלית המבוססת על אינטרסים התחזקה באירופה על חשבון התפיסה הליברלית של היחסים הבינלאומיים, המבוססת על עקרונות. מגמה זאת היא תוצאה של שינויים גם בתוך אירופה וגם מחוצה לה. בתוך אירופה – עליית הימין, כולל הגוונים הקיצוניים ביותר בו, בתוך מדינות רבות ובאיחוד האירופי חיזקה פוליטיקאים המפגינים פחות רגישות לגבי זכויות אדם, בייחוד אלה של ערבים או מוסלמים, מביעים לרוב תמיכה בישראל ומוכנים לנהל קשר עם מנהיגים חזקים. נוסף על כך, המלחמה באוקראינה שינתה את התפיסה המדינית של אירופאים רבים והניעה מודעות גוברת לכך שהעולם חזר להיות תחרותי ומבוסס על יחסי כוחות. בהקשר זה נצפה גם שינוי במדיניות האירופית במזרח התיכון ובייחוד כלפי איראן. עליית הציר האיראני-רוסי הגבירה את החיכוכים בין טהראן למדינות אירופה, מה שחידד אצלן את הרצון למצוא שותפים, בין היתר במפרץ, כדי לבלום את הציר האיראני.

מבחינה כלכלית – ההשלכות הכלכליות של המלחמה באוקראינה, ובפרט ההחלטה האירופית להפחית את היבוא מרוסיה, הגבירו את חשיבות המפרץ בכלל [וערב הסעודית](#) [בפרט כספקית אנרגיה](#) עבור אירופה. ב־2022 עמד יבוא הנפט מה-GCC על 66 מיליארד דולר, לעומת 25 מיליארד ב־2021. האיחוד האירופי פרסם תוכנית שיתוף פעולה עם ה-GCC שבה הייתה האנרגיה מרכיב מרכזי. מדינות אירופיות שונות גם חתמו על הסכמים בילטרליים עם ערב הסעודית. אם מדינות המפרץ וערב הסעודית היוו פתרון חירום לאספקת אנרגיה לאירופה לאחר תחילת המלחמה, שני הצדדים גם מתכננים שיתוף פעולה ארוך טווח שיכלול תוכניות משותפות בתחום האנרגיה הירוקה והכחולה.

זאת ועוד, המלחמה באוקראינה והתחרות הגוברת בין ארצות הברית לסין חידדו את משמעותה ורגישותה של סוגיית הנתיבים בין אסיה ומפעליה לאירופה ושווקיה. בהקשר זה תמכו האירופאים ב**יוזמת ה-IMEC** (India-Middle East-Europe Economic Corridor) שהוביל בידן. האיחוד האירופי ושלוש מחברותיו (גרמניה, צרפת ואיטליה) חתמו בספטמבר 2023 על מזכר ההבנות – צעד ראשון להקמת נתיב שיחבר את הודו לאירופה דרך ערב הסעודית, ירדן וישראל.

מדינת ישראל הייתה בין המרוויחות משינוי התפיסה האירופית, וניתן לפרש את התמיכה ההדרגתית מצד האיחוד האירופי בהסכמי אברהם במסגרת זו. אך המרוויח האזורי העיקרי מהתהליכים השונים הוא המשטר הסעודי, אשר שיקם את תדמיתו בעולם המערבי בכלל ובאירופה בפרט. מוחמד בן סלמאן ביקר בבירות אירופיות שונות והוא פחות שנוי במחלוקת בעיני ממשלות אירופה, כך שחלק מהסנקציות שהוטלו עליו אחרי רצח ח'אשוקג'י הוסרו (למרות דעת קהל ביקורתית בחלקה סביב מצב זכויות האדם בממלכה, או הפעילות הצבאית הסעודית בתימן).

המלחמה ברצועת עזה לאורך שנת 2024 הפחיתה את התמיכה בישראל ברחבי אירופה. רוב המנהיגים האירופאים שואפים לסיום הלחימה בעזה, הן בשל רגישות מצד חלק קולני מדעת הקהל האירופית לגורלם של הפלסטינים והן כי המלחמה בעזה פוגעת בתדמיתה של אירופה בעולם, בייחוד בדרום הגלובלי. ואולם השלכות המלחמה גם חיזקו את הימין הקיצוני באירופה ואת מעמדם של מספר פוליטיקאים שהביעו עמדה פרו־ישראלית מובהקת. לכן המערכת הפוליטית האירופית מפולגת ביותר בנושא ישראל והפלסטינים, עם תזוזה של המרכז מתמיכה חד־משמעית בזכות להגנה עצמית של ישראל להסתייגות מסוימת מפעילות צה"ל ברצועה, כאשר הרוב המוחלט של האירופאים רוצים קודם כול סוף למלחמה. אם המלחמה במזרח התיכון זעזעה את היחסים בין ישראל לאירופה, היא השפיעה באופן חד־משמעי לחיוב על היחסים בין ערב הסעודית ואירופה, גם מול הציר האיראני וגם בהקשר העזתי. פעילות הציר הפרו־איראני במזרח התיכון נתפסה כפוגעת באינטרסים האירופיים. פעילות החות'ים נגד השיט בים האדום פגעה בסחר בין אסיה לאירופה בתקופה שהנתיב דרך רוסיה כבר סגור, והיא פוגעת בכלכלה האירופית. היא גם הגבירה באירופה את העוינות כלפי איראן. פריסת הכוחות בים האדום, המבצעים נגד החות'ים והמעורבות האירופית במאמץ לבלום את המתקפה האיראנית על ישראל באפריל 2024, תוך שיתוף פעולה בין היתר עם ערב הסעודית, הם עדות לנכונות אירופית גוברת לפעול נגד הציר האיראני, מה שמחזק את מעמדה של ערב הסעודית ואת רצונם של האירופאים לשתף עימה פעולה. מאז ה־7 באוקטובר האירופאים גם מודעים לתפקיד החיובי שריאד יכולה למלא בתהליך לקראת סיום המלחמה, הן כמקור לגיטימציה לתהליך וכמשענת כלכלית למאמץ עתידי לשקם את הרצועה, ואולי אף כחלק מכוח רב־לאומי שיפעל לייצוב המצב בה. הגורם האחרון שישפיע על התגובה האירופית לנורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל הוא תוצאות הבחירות לנשיאות בארצות הברית. אם ב־2020 יכלה אירופה לשמור מרחק מדונלד טראמפ, שהיה אז בסוף כהונתו וללא רוב בקונגרס, יהיה לה קשה יותר להתנגד

למהלך שנתמך על ידי טראמפ כעת, לאחר שזכה בניצחון ברור, עם רוב בשני בתי הקונגרס והבעת נכונות להפעיל כלים כבדים נגד המתנגדים לו בזירה העולמית. ואכן, המנהיגים האירופאים הגיבו באופן שונה לתוצאות הבחירות ב־2024 – הם הביעו רצון לשתף פעולה עם הנשיא האמריקאי וניסו לא להתנגש עימו חזיתית.

בעקבות כל זאת ניתן להעריך מספר מאפיינים בתגובת אירופה לתוכנית נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית. מבחינה סמלית, מהלך כזה יהיה תהליך מדיני נוסף שאירופה אינה מעורבת בגיבוש, כך שהוא ימחיש את חולשתם המדינית של מנהיגי היבשת. אך סביר להניח שהאירופאים לא יתנגדו בפועל לאותה נורמליזציה, גם אם תהיה תגובה שלילית מוגבלת מצד חלק מדעת הקהל האירופית. ראשית, הם יתקשו לערער על יוזמה אמריקאית־סעודית, בעת שמרחב התמרון האירופי מצומצם יותר משהיה ב־2020 מול מעצמת־על חיונית, שנשיאה בשיא כוחו, ומעצמה אזורית שהפכה בשנים האחרונות לשותפה קריטית עבור אירופה. ברמת האיחוד האירופי, אי־הסכמה בין המדינות החברות, גם עקב תמיכת חלקן בישראל, תמנע גיבוש בסיס לצעדי נגד מעשיים. גם הפרלמנט האירופי לא צפוי להתנגד לנורמליזציה, בייחוד משום שהימין בשורותיו התחזק לאחר הבחירות ב־2024. שנית, נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית עשויה לשרת את האינטרסים הריאליים של אירופה – כלכליים או מול איראן – אשר חשיבותם גברה בשיקולים המדיניים באירופה.

בכל זאת, כדאי לא להתעלם לגמרי מהאיחוד האירופי ומחברותיו. התגובה האירופית להסכמי אברהם המחישה שהאיחוד יכול לסייע להעמיק את הקשרים בין הצדדים, עם יצירת פרויקטים משותפים לישראל ולשכנותיה ומימונם. לאור הקשרים הקיימים בין אירופה למפרץ מצד אחד ולישראל מצד שני, קיימים תחומים רבים שבהם האיחוד האירופי יכול למלא תפקיד מגשר בין ירושלים לריאד, וכך ליצור תוכן לנורמליזציה ביניהן ולחזק אותה. כמו כן ידוע כי היבטים ביטחוניים יודגשו במשא ומתן בין ערב הסעודית לארצות הברית וישראל. גם בתחום זה יכולות מדינות אירופה לסייע, ברמה לאומית יותר מאשר כאיחוד אירופי. הן כבר מספקות חלק מאמצעי הלחימה שבשימוש הצבא הסעודי, וצבאות אירופיים שונים כבר פועלים במפרץ או סביבו במסגרת קשרים עם מדינות באזור, כך שהאירופאים מסוגלים לספק חלק, גם אם קטן, מהערבויות הביטחוניות שריאד תדרוש.

התגובה האירופית תושפע רבות מהמצב בזירה הפלסטינית וממקום הסוגיה הפלסטינית בתהליך בין ריאד, וושינגטון וישראל. אם תקודם התקרבות בין ארצות הברית לערב הסעודית בלבד, משום שמהלך כזה יהיה פחות בעייתי כי לא יקרין ישירות על הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, התגובה תהיה עוד יותר מוגבלת אך חיונית, שכן הציבור האירופי יהיה פחות

רגיש למהלך זה. אם ישראל אכן תהיה חלק מהתהליך, רוב האירופאים, כפי שעשו עם הסכמי אברהם, ידגישו את הצורך לשלב הסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים לבין אינטגרציה של ישראל באזור. אם הנורמליזציה בין ערב הסעודית לישראל נתפסת כדרך לקידום פתרון ברצועת עזה, ויותר מכך, אם יהיה מדובר בתהליך האמור להוביל למדינה פלסטינית – תמיכה אירופית בה תופיע עד מהרה, ויהיו ניסיונות רבים יותר להשתלב בה. לסיכום, נראה שהאירופאים לא יהיו ספویلרים לתהליך נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית או להסכם בין ערב הסעודית לארצות הברית. ההתמקדות באוקראינה, החולשה המדינית של האיחוד האירופי והתחרות בין מדינות אירופיות מנטרלות חלק ניכר מהדיפלומטיה האירופית, בתקופה שבה יש לאינטרסים משקל רב יותר מול עקרונות בתהליכי קבלת ההחלטות באירופה. לכן אל לישראל לחשוש מתגובה אירופית. הצדדים המעורבים יכולים להרוויח ממעורבות אירופית בקידום ההסכם, מה שיכול להעמיק ולחזק אותו. אך כדי לשלב את אירופה בתהליך באופן מלא ומהיר, התייחסות לפחות סמלית לסוגיה הפלסטינית תהיה חיונית.