

עודי עילם

זהות אירופית חדשה בתחומי הביטחון



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

מטרותיו של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המרכז הוא: הקהילייה האקדמית, העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובחו"ל, דרג מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל בישראל והציבור המתעניין באשר הוא. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיו של המחבר לבדו ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, חוקריו או האישים והגופים התומכים בו. פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור.

עוזי עילם

זהות אירופית חדשה בתחומי הביטחון

מארס 2005

מזכר 75



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

Uzi Eilam

L'Europe de la Défense

Support enabling the research and publication of
this study/Memorandum was provided by the
Harold Grinspoon Foundation

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978

טל': 03-6409926

פקס: 03-6422404

E-mail: jcss2@post.tau.ac.il

<http://www.tau.ac.il/jcss/>

ISBN: 965-459-062-X

© 2005 כל הזכויות שמורות

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת תל אביב

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו

דפוס: קדם, תל-אביב

עיקרי הדברים

- ההחלטות שקיבל האיחוד האירופי בשנים האחרונות מצביעות על שלושה כיווני מדיניות מרכזיים: (א) בניית יכולות אירופיות צבאיות עצמאיות לטיפול במשברים, על בסיס לקחי המשבר בקוסובו; (ב) קבלת האחריות לכל נושאי הביטחון האירופיים, לרבות נושאי הרכש והתעשיות הביטחוניות; (ג) התארגנות מול איום הטרור העולמי בעקבות התקפות הטרור של ה-11 בספטמבר 2001 והרחבת איום הטרור כלפי אירופה כולה.
- משקעי העימות בין אירופה לארצות הברית ערב המלחמה בעיראק בתחילת 2003 יטביעו, כך נראה, את חותמם על דרכה של אירופה ועל מדיניות החוץ של האיחוד האירופי.
- התקציבים שמפנות מדינות אירופה להתעצמות צבאית וכן למחקר ופיתוח בתחום הצבאי – נמוכים ביותר. עובדה זאת מאפשרת מידה גדולה של פתיחות ושיתוף פעולה עם מדינות וחברות שמחוץ ליבשת בנוסף ובמקביל לקשרים ולמחויבויות בתוך אירופה.
- ביטחון אירופה יופקד בידי שני גופים: האיחוד האירופי – שנטל על עצמו אחריות לנושאי ביטחון הפנים; נאט"ו – שתמשיך לספק את הממד האסטרטגי הרחב כולל זה של יכולת מלחמה בטרור הבינלאומי וכן את התשתית הצבאית הארגונית והלוגיסטית.
- על ישראל להגיע לשיתוף פעולה עם מדינות האיחוד האירופי במסגרת קווי המתאר של הזהות הביטחונית החדשה של אירופה כפי שעוצבה בתחומים השונים: האסטרטגי, הצבאי, הביטחוני, הטכנולוגי והתעשייתי, וכן בתחום המלחמה בטרור.
- על ישראל לאמץ אסטרטגיה חדשה שתישען על היתרון היחסי שלה בשני תחומים שאירופה זקוקה להם ושמהווים מנופים מרכזיים: התחום הטכנולוגי שישמש ליצירת השותפויות התעשייתיות ולשיפור התחרותיות יחד עם התרומה הכלכלית למדינות אירופה; תחום המלחמה בטרור שיתבסס על הניסיון המבצעי של ישראל.

אירופה נמצאת בתהליך מתמשך של איחוד והתלכדות. התהליך הואף באופן מרשים בתחום הכלכלי והמוניטרי עם אימוץ האירו והקמת הבנק האירופי, ובתחום הפוליטי – עם כינון הפרלמנט האירופי וגיבוש החוקה. אשר לתהליך בתחום הביטחוני – יכולת ההגנה הטריטוריאלית הקלאסית, התמודדות עם משברים דוגמת קוסובו בתוך אירופה, מאבק כלל-אירופי מתואם בטרור – ההתפתחות הייתה איטית יותר.

בשנים האחרונות החליט האיחוד האירופי כמה החלטות: בניית יכולות צבאיות אירופיות עצמאיות לטיפול במשברים, לנוכח לקחי משבר קוסובו; קבלת האחריות לכל נושאי הביטחון האירופיים, לרבות נושאי הרכש והתעשיות הביטחוניות; התארגנות מול איום הטרור העולמי בעקבות התקפות הטרור של ה-11 בספטמבר 2001 והרחבת איום הטרור כלפי אירופה כולה. ההחלטות של ועידת נאט"ו בפראג בנובמבר 2002 ושל ועידת האיחוד האירופי בקופנהגן בדצמבר 2002, על הרחבה משמעותית של שני הגופים עם הצטרפותן של מדינות מזרח אירופה, גם הן מהוות נדבך חשוב בהקשר של ביטחון אירופה.

הזהות הביטחונית החדשה של אירופה הלכה ונוצרה במהלך 15 השנים מאז התפוררות הגוש הסובייטי ותום המלחמה הקרה. כמה תהליכים הביאו לנקודת איזון חדשה באירופה: איחוד גרמניה, התפתחותו של האיחוד האירופי כגורם מרכזי וההתקדמות הכלכלית והמוניטרית, ובכללה השימוש במטבע משותף. מפגש סאן מאלו של מנהיגי בריטניה וצרפת בדצמבר 1998 היה נקודת מפנה במדיניות הביטחון וההגנה האירופית, ואפשר אחר-כך את ההשתתפות במלחמת קוסובו ואת ההחלטות להקים את הכוח האירופי לתגובה מהירה. הנסיגה הגדולה בלכידות הביטחונית של אירופה אירעה בעקבות המשבר שנבע מהמחלוקת בדבר ההשתתפות במלחמה בעיראק. לחילוקי הדעות הקשים בפרשה זו עדיין יש השלכות על התהליכים בכל קשת הפעילויות באיחוד האירופי בנושאי ביטחון והגנה.

הטיפול באיום הטרור עדיין מתנהל לאט. על אף הזעזוע שגרם הפיגוע במדריד ועל אף ההתרעות התכופות על פיגועים צפויים בעוד מדינות באירופה, נראה כי אירופה תמשיך להתנהל בדרך שנותנת עדיפות לפעילויות נגד הטרור כאשר הן עולות בקנה אחד עם צרכים אירופיים, כמו המלחמה בהלבנת הון והמאבק בהגירה בלתי חוקית, ובתנאי שזכויות האדם נשמרות בקפדנות. בעיית זכויות האדם היא אולי הטעונה והמורכבת ביותר בכל הקשור למאבק בטרור. מהזווית הישראלית נראה כי מה שנעשה עד כה על-ידי האיחוד האירופי הוא גם מעט מדי וגם לאט מדי. לא ברור האם ומתי תוכל אירופה לפעול ככוח פוליטי וצבאי הרואה עצמו אחראי לגזרה רחבה של החזית העולמית במלחמה בטרור.

שימור התשתית הטכנולוגית-התעשייתית הוא חלק ממדיניות הביטחון וההגנה האירופית. לחברות התעשייתיות הגדולות באירופה יש שורשים היסטוריים בתחומים הצבאיים ונשמרת בהן תשתית אנושית ופיזית של טכנולוגיות והשקפות עולם ביטחוניות. בכל אחת מן הקבוצות

התעשייתיות הגדולות יש חברות העוסקות בפיתוח ובייצור מערכות צבאיות וכאלה שהתפתחו בעקבותיהן. מצב זה פותח אפשרויות לדיאלוגים ולהבנות המובילות לשותפויות עם תעשיות מחוץ לאירופה ובהן עם התעשייה הביטחונית בישראל, המביאה ניסיון רב וכושר תחרות בייצוא ביטחוני.

בעתיד הנראה לעין צועדת אירופה בשני מסלולים של טיפול בנושאי הביטחון שלה: האיחוד האירופי, המופקד על נושאי פנים אירופה בעיקר, ונאט"ו – המעניקה תשתית ארגונית ולוגיסטית בכלל, אך מספקת את הממד האסטרטגי הרחב של יכולת מלחמה בטרור הבינלאומי.

הזהות הביטחונית החדשה שנוצרה באירופה מחייבת גיבוש אסטרטגיה ישראלית חדשה, שצריכה לסייע בידי ישראל לא רק להמשיך ולשתף פעולה עם אירופה שהתרחבה, אלא גם להעמיק את מערכת הקשרים הביטחוניים עמה. האסטרטגיה של ישראל חייבת לכלול פרק ביטחוני המביא בחשבון גם את מקומו ומעמדו של האיחוד האירופי בן 25 המדינות, וגם את נאט"ו שהתרחבה מזרחה ונשארת גורם חשוב לביטחון אירופה. האסטרטגיה החדשה חייבת להישען על היתרון היחסי של ישראל בנושאים ובמוצרים שאירופה זקוקה להם. הטכנולוגיה וההתמודדות עם הטרור יהיו המנופים העיקריים שישמשו את ישראל. המרכיב הטכנולוגי ישמש ליצירת השותפויות התעשייתיות, ושיפור התחרותיות יחד עם התרומה הכלכלית למדינות אירופה ולתעשיות שלהן.

על ישראל להגיע לשיתוף פעולה בכל הנוגע לזהות הביטחונית החדשה באירופה: בתחום האסטרטגי, הצבאי, הביטחוני, הטכנולוגי והתעשייתי, ובתחום המלחמה בטרור, הייצוא והרכש. היעד לטווח הארוך הוא חתימת הסכמים לשיתוף פעולה בכל אחד מן התחומים הללו. ההסכמים צריכים להיות מפורטים, מפורשים וחתומים עם כל מדינה רלוונטית באירופה וגם עם האיחוד האירופי כולו. תנאי הכרחי לקיומה של פעילות משותפת הוא האינטרס של שני הצדדים, כאשר השותפים מזהים בפעילות את הפוטנציאל לתרומה. בכל תחום יהיה על ישראל לזהות את נקודות המפגש של האינטרס עם המדינה האירופית על מנת "להתניע" את גיבוש ההסכם. לפעילות זו צריכה להינתן מטרייה פוליטית, אם באמצעות תמיכת הדרג המדיני ואם באמצעות הדרגים הבכירים במערכות ההגנה: הרמטכ"ל ומפקדי זרועות – בנושאים צבאיים; המנכ"ל ודרג בכיר במשרדי הביטחון/ההגנה – בנושאי הביטחון והאסטרטגיה.

הסיוע לאירופה במלחמה בטרור צריך לכלול הן תרומה לאיחוד האירופי הן לנאט"ו – לכל ארגון על-פי המדיניות והדגשים שנקבעו בו למאבק בטרור. ישראל יכולה להשתמש בנכסים כמו יכולת טכנולוגית, יכולת תעשייתית בייצור ובשיווק של מערכות נשק בעולם וניסיון מבצעי וטכנולוגי בלוחמה בטרור. מיפוי נכון של הזירה האירופית על כל מרכיביה

וגווייה, והבנה של הזהות הביטחונית באירופה והכיוון שאליו היא מתקדמת, יבטיחו שימוש יעיל בנכסים אלה של ישראל ושמירה על מעמדה כשותפה באירופה.

בנושא הטרור, ישראל צריכה להתמודד עם העמדה האירופית כלפי הטרור הפלסטיני. גישת האירופים עדיין מוטה, בהשפעת העמדות הפוליטיות המסורתיות, המעדיפות לראות בטרור זה לחימה לגיטימית להשגת עצמאות ולא פעילות טרור לשמה. מצב זה מכביד על פתיחות אירופית בכל הנוגע לשיתוף פעולה עם ישראל במלחמה בטרור. לישראל חשוב לדעת ולהבין כיצד נערכת אירופה למלחמה בטרור. מזווית הראייה של ישראל נראה שהיערכות זו חייבת להביא בחשבון את מגוון ארגוני הטרור, את הדינמיות של השיטות והאמצעים שהם נוקטים ואת אופיו של הטרור הבינלאומי. כל הגורמים הללו מכתיבים היערכות רבת-חומית, מתואמת והרמונית, בייחוד ברמה הבינלאומית. ישראל צברה ניסיון רב בהתמודדות עם הטרור, ואת ניסיונה היא יכולה לחלוק עם אירופה.

ההתמודדות עם הטרור דורשת יוזמה ופעילות מונעת – וזו פעילות שאופייה ברובו ביטחוני. בהקשר זה יכולה ישראל לתרום את ניסיונה עם היחידות ללוחמה מיוחדת, ואת הניסיון בהפעלת מערך מודיעין מתוחכם ועתיר טכנולוגיות מתקדמות. נאט"ו העמידה את המלחמה בטרור במקום גבוה בסולם העדיפויות שלה, והיא יכולה להיעשות שותפה חשובה לישראל בנושא זה. חבירה עם נאט"ו בתחום המלחמה בטרור עשויה לסייע לישראל להגיע למעמד של שותפות אמיתית עם אירופה. בשלב ראשון אפשר לסמן נושא מסוים בתחום המלחמה בטרור – כמו מודיעין, טכנולוגיה או לוחמה מיוחדת – ולהרחיבו בעתיד.

בשל מעמדה המרכזי של צרפת באיחוד האירופי, אין ספק שהדרך לביסוס שיתופי פעולה רבים של ישראל עם מדינות אירופה עוברת בצרפת. כיום, כאשר ההסכם לשיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות של צרפת ושל ישראל מניב שותפויות בפרויקטים שונים, יש הצדקה לריכוז המאמץ בכיוון פאריס. ישראל מסוגלת לפתח שותפויות עם צרפת במגוון רחב של נושאים ביטחוניים-תעשייתיים.

בבריטניה אפשר להפעיל את המנוף הטכנולוגי ואת מנוף הסיוע למאבק בטרור בהסתמך על ההסכם החתום לשיתוף פעולה במחקר ובפיתוח ביטחוניים. מעמדה ועמדותיה של בריטניה כלפי איום הטרור במסגרת האיחוד האירופי ובייחוד במסגרת נאט"ו, עשויים לתרום ליצירת השותפויות. בגרמניה יש לנצל את מסורת המפגשים בין משרדי הביטחון וההגנה של גרמניה ושל ישראל, המתקיימת זה שנים רבות בדרג של מנכ"לים, את מסורת הקשרים הצבאיים ואת הבסיס של ההסכם לשיתוף פעולה במחקר ובפיתוח ביטחוניים. הקשרים והידע שנצברו במהלך עבודה משותפת בפרויקטים, כמו טנק המרכבה והצוללות, חשובים לביסוס שיתוף הפעולה הביטחוני עם גרמניה.

איטליה היא אחת ממדינות המפתח המובילות את הפעילות התעשייתית באירופה. אף-על-פי שהרכש הביטחוני הישראלי באיטליה הוא דל ואין בו משום מנוף רציני ליצירת מסגרות לשיתוף פעולה ברמה של מערכות הביטחון, תהיה תועלת ליזום ולבצע מיזמים משותפים עם התעשייה האיטלקית, אם במישרין ואם במסגרת שותפויות אירופיות.

היעד שקבע משרד הביטחון של ישראל להיקף הייצוא הביטחוני לאירופה – 100 מיליון דולר לשנה – הוא בר השגה. הבנת המכניזם והדינמיקה החדשה של מדיניות הרכש והייצור של מערכות נשק באירופה חיונית כדי להגיע ליעד זה. כאן יידרש מאמץ משולב בין גורמי מערכת הביטחון ושליחיה באירופה לבין התעשיות הביטחוניות של ישראל. בהקשר זה אפשר לראות את תחום הרכש הביטחוני באירופה – כמה עשרות מיליוני דולרים בשנה – כאשר פניו לכיוון תעשיות אירופיות. רכש זה יוכל לשמש מנוף לשותפויות נרחבות בהרבה בעתיד בין ישראל לאירופה.

נציגות משרד הביטחון במוסדות האיחוד האירופי פועלת מאז שנת 2002. לישראל אין כיום שום מעמד פורמלי בארגונים הביטחוניים האירופיים והדבר מקשה על השתלבות במערכת הביטחונית-התעשייתית באירופה. יש להמשיך במאמץ להשתלב, ולו באופן חלקי, בארגונים האלה. כניסה של ישראל למסגרות של מחקר, טכנולוגיה ופיתוח תעשיית-ביטחוני נראית טבעית ועשויה להתקבל בהבנה ובתמיכה. גם השתתפות בתכניות הכשרה לאנשי ממשל ותעשייה בכירים באיחוד האירופי יתרמו להבנת תהליכי שיתוף הפעולה התעשייתית-הביטחוני באירופה.

ולבסוף מן הראוי לייחד תשומת לב למי שצריכים לממש את מדיניותה של ישראל, קרי להרחיב ולמסד את השותפויות של ישראל עם המדינות השונות באירופה. זוהי מערכת אנושית מורכבת, רבת-מוקדים ולא הרמונית דיה. השליחים של מערכת הביטחון, הנציגויות של התעשיות הביטחוניות ואנשי משרד החוץ ומשרד התעשייה והמסחר – כולם ביחד מהווים את הרשת הפרושה באירופה. בישראל נקבעת המדיניות, מסומנים היעדים הקונקרטיים, נבחרים האנשים לשליחות וניתנות ההוראות לפעולה. אם כל אלו יפעלו על-פי אסטרטגיה ברורה ואחידה, סדרי עדיפות ויעדים מוסכמים, ועם ידיעה והבנה של הזהות הביטחונית החדשה באירופה, הם יעלו את ישראל על דרך של שותפות נכונה עם אירופה.

תוכן

הקדמה

מבוא - דרכה של "אירופה הביטחונית"

פרק ראשון: מדיניות חוץ וביטחון באירופה - הלכה ומעשה

ביטחון אירופה – מרכיבים עיקריים
מדיניות החוץ והביטחון
עקרונות ודרכי פעולה
התעצמות, תקציבים וחלוקת הנטל
שיתוף פעולה בתעשייה הביטחונית
בחינה מחדש של תפיסת הביטחון

פרק שני: לקחי המלחמה בקוסובו

הלקחים בתחום מערכות הנשק
הלקחים בתחום הארגון וההרכשה

פרק שלישי: נאט"ו וביטחון אירופה

נאט"ו – מטרות ומשימות
מעורבותה של ארצות-הברית
נאט"ו והאיחוד האירופי: זהות ושוני
כוח התגובה המהירה (RRF)
הרחבת נאט"ו והאיחוד האירופי

פרק רביעי: אירופה מול הטרור

מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר והתגובות עליה
הגדרת איום הטרור
ההיערכות למאבק בטרור

פרק חמישי: תעשיות הביטחון - שיתוף פעולה אסטרטגיתעשייתי

תחרותיות ורווחיות

המדינה והשליטה בתעשיות

מודלים של שיתוף פעולה

המדינות הקטנות

"הקונה החכם"

פרק שישי: הקשר הביטחוני-התעשייתי של ישראל לאירופה

קשרי העבר

תשתית הקשרים הכלכליים והמסחריים

הכלים העומדים לרשות מערכת הביטחון

הסכמים ומסגרות פעולה במישור הבילטרלי

הייצוא הביטחוני לאירופה

השפעת התעשייה האמריקנית

מגמות, סיכונים וסיכויים

המלצות לישראל

סיכום

נספחים

נספח א: הגנה וביטחון באירופה — מבט היסטורי: כרונולוגיה

נספח ב: ארגוני ביטחון אירופיים

נספח ג: מוסדות וארגונים להרכשה

נספח ד: התעשיות הביטחוניות באירופה

פירוט קיצורים

הקדמה

מאז שנת 2002, ככל שהתבררה כוונתו של ממשל בוש לצאת למהלך צבאי נרחב בעיראק, התפתח משבר חמור, ומבחינות מסוימות חסר תקדים, בין ארצות-הברית לבין אחדות ממדינות אירופה בשאלת היציאה למלחמה. משבר זה יצר סדק בעל משמעות, גם באירופה עצמה, בין מדינות שתמכו במדיניות האמריקנית לבין אלה שהתנגדו לה והעדיפו את הדרך המדינית לטיפול בסוגיית עיראק.

המשבר הטיל צל כבד גם על אחדותה ועל יכולת תפקודה של נאט"ו והעמיד במבחן את שלמותו של האיחוד האירופי בכל הנוגע למדיניות החוץ והביטחון שלו. שעת מבחן זו הגיעה דווקא לאחר שהאיחוד האירופי הצליח, לאחר שנים רבות של דיונים, להתחיל לגבש מדיניות חוץ וביטחון אירופית משותפת שמצאה ביטוי בהחלטות על בניית יכולות צבאיות אירופיות עצמאיות לטיפול במשברים לנוכח לקחי משבר קוסובו; החלטות על לקיחת האחריות של האיחוד האירופי לכל נושאי הביטחון האירופיים לרבות נושאי הרכש והתעשיות הביטחוניות; המגמה להתארגן מול איום הטרור העולמי בעקבות התקפת הטרור של ה-11 בספטמבר והרחבת איום הטרור כלפי אירופה כולה, וההחלטות של ועידת נאט"ו בפראג בנובמבר 2002, ושל ועידת האיחוד האירופי בקופנהגן בדצמבר 2002 על הרחבה משמעותית של שני הגופים.

התנופה של אירופה לקראת איחוד והתלכדות, שהואצה באופן מרשים בתחום הכלכלה והמטבע (אימוץ האירו והקמת הבנק האירופי) ובתחום הפוליטי (כינון הפרלמנט האירופי), לא נעצרה. עם זאת, התעוררו ספקות כלפי התחום הביטחוני בנוגע ליכולת ההגנה הטריטוריאלית הקלאסית להתמודד עם משברים בתוך אירופה וליכולת של האיחוד האירופי להתמודד עם הטרור הבינלאומי. מדינות אירופה חייבות – על פי הבנתן – לדאוג שיהיה בידיהן מענה לאיום טריטוריאלי, יכולת לטפל במשברים, יכולת תיאום בין צבאות המדינות החברות באיחוד האירופי, לתאם רכש צבאי כלל-אירופי, תשתית טכנולוגית-תעשייתית ויכולת להתמודד עם איום הטרור.

בחיבור זה אראה שהולכת ומתגבשת זהות ביטחונית אירופית חדשה, שתוכל להתמודד עם האתגרים הללו. הבנת התהליכים הרעיוניים והארגוניים שביסודה של הזהות הזאת

תאפשר לישראל להעמיק את קשריה הביטחוניים עם אירופה. פיתוח קשרים אלה אפשרי גם אם הסכסוך הערבי-ישראלי, ובייחוד הפלסטיני-ישראלי, מקשה על כך מאוד. המשימה של הבנת תהליכי העומק אינה קלה, שכן לפנינו "ים" של מסמכים שנוסחו וארגונים שקמו – מהם שנפלו או שרוקנו מתוכנם – במהלך שני העשורים האחרונים.

התמונה הבסיסית שתוצג ותנוח במזכר זה תוכל לסייע להמשיך לעקוב אחר כל הקשור בהווה הביטחונית האירופית, ובכלל זה גם חלקה של התעשייה הביטחונית בה. כדי להמשיך ולעקוב אחר התפתחות הזהות הביטחונית האירופית ומגמותיה בעתיד, צריך לאבחן ולנתח את העקרונות והמרכיבים החשובים בכל אחד מן התחומים: הגדרת האיומים (אסטרטגיים-צבאיים, סכסוכים אתניים, טרור, טילים ארוכי-טווח ונשק להשמדת המונים), מדיניות הביטחון וההגנה, שהיא חלק ממדיניות החוץ והביטחון האירופית המשותפת, בניית הכוח הצבאי לפריסה מהירה, קשרים ותיאום עם נאט"ו, התעצמות צבאית על-פי הקווים של מדיניות הביטחון וההגנה, מדיניות הייצור והרכש הביטחוני באירופה, שיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות האירופיות וקליטת המדינות ממזרח אירופה באיחוד האירופי המורחב ובמערכת הביטחונית כפי שתגובש בעתיד.

ניתוח זה מחייב בחינה של השפעות הגומלין בין התחומים הללו ומעקב אחר הדינמיקה הנוצרת עקב התהליך. כאן יש חשיבות רבה לבדיקה מקרוב של המתרחש באיחוד האירופי, על אף המגבלות הנובעות מהתנהלות חלק מהדיונים במסגרות סגורות וחסויות. הניתוח מחייב גם מעקב אחר התפתחות יחסי הגומלין בין מערכות הביטחון – ובכלל זה התעשיות הביטחוניות – של ישראל ושל ארצות אירופה.

האם אירופה אכן נמצאת בתהליך של גיבוש זהות ביטחונית חדשה? במזכר זה אטען כי התשובה לכך היא חיובית: אירופה שלאחר תום עידן המלחמה הקרה, שלאחר מלחמת קוסובו ופיגועי ה-11 בספטמבר, אירופה המתרחבת ופותחת את שערי האיחוד האירופי לעשר מדינות חדשות, ואירופה המאפשרת לנאט"ו לקבל לשורותיה בשנת 2004 עוד שבע מדינות אירופיות – אירופה זו עוברת תהליכים המעצבים מדיניות, דרכי פעולה ומבנים ארגוניים חדשים בתחומי הביטחון, ותוצאתם תהיה, ללא ספק, אירופה ביטחונית חדשה. מנקודת ראות ישראלית, אירופה היא יבשת קרובה-רחוקה. מקרבתה הגאוגרפית לישראל נהנים ענף החקלאות בארץ, ענף התיירות וגם התעשייה הישראלית וגופי המחקר והפיתוח. קרבה גאוגרפית ותרבותית של ישראל לאירופה היא המאפשרת, בין השאר, שיתוף פעולה רחב ומגע הדוק בתחומים רבים. אך על אף הקרבה שורר גם ריחוק, ולעתים גם ניכור, בייחוד בנושא מדיניות החוץ של מדינות אירופה כלפי ישראל. בשנים האחרונות היינו עדים לתקופות של גאות ושפל ביחסים בין האיחוד האירופי לבין ישראל. מאז תחילתה של האינתיפאדה השנייה (ספטמבר 2000) אפשר להבחין בבירור בהרעה ביחסים, וכיום נראה

כי על אף ההכרה האירופית בסכנות שהטרור הבינלאומי מציב לעולם כולו, כאשר מדובר ביחסים בין ישראל לפלסטינים נבחנות הסכנות על-פי מפתח שונה ומחמיר הרבה פחות. התוצאה הבלתי נמנעת היא היחלשות משמעותית בפעילותה של ישראל באירופה. תוצר לוואי של הריחוק הזה הוא בורות ישראלית בנוגע למתרחש בנושאים רבים וחשובים באירופה, בורות המביאה לידי התרחקות נוספת.

היחסים בין אירופה לישראל בתחום הביטחון אף הם מאופיינים בקרבה-ריחוק. אמנם למדינת ישראל יש ייצוג נכבד של נספחים צבאיים ושליחי משרד הביטחון ברבות ממדינות אירופה, אך הפערים בין מה שידוע בישראל על התהליכים הביטחוניים באירופה לבין המציאות כהוויתה ביבשת חשובה זו, הם גדולים. פערים אלו נובעים גם מן הסיוע הביטחוני הנדיב שארצות-הברית מעניקה לישראל וממדיניות הרכש של ישראל הנשענת על הסיוע הזה, ומהמחסור במטבע חוץ שיאפשר רכש ביטחוני משמעותי באירופה.

במזכר זה מנותחת סוגיית הזהות הביטחונית האירופית מנקודת ראות ישראלית. מבחינה זו מבקש המזכר להציג תמונה רחבה של הסוגיה שתאפשר להבין את המצב באירופה כיום, ואולי גם לאתר התפתחויות בעתיד בתחומים האסטרטגיים, הפוליטיים-צבאיים והתעשייתיים-כלכליים. הנתונים, הידע והתובנות שיוצגו במזכר זה יוכלו להביא תועלת לישראל הן בכל הקשור לקיום קשרים פוליטיים-צבאיים בין ישראל למדינות אירופה ושמירה עליהם, הן בניהול קשרים כלכליים-תעשייתיים, בעיקר בין התעשייה הישראלית לבין התעשיות הביטחוניות האירופיות, הן בשימור ואף הגברה של הייצוא הביטחוני למדינות אירופה, וכן למדינות אחרות באמצעות שותפויות עם מדינות אירופיות. כמו כן עשוי מזכר זה לסייע לקיום קשרים של צוותי מחקר וטכנולוגיה בתחומי הביטחון וכן בתחום ההולך וגדל של הנושאים ה"דו-שימושיים" (טכנולוגיות ומחקרים אשר יכולים לשרת נושאים אזרחיים וצבאיים כאחד) והאזרחיים בין ישראל לאירופה וכן לסייע להעשרת הקשרים בין גופי מחקר לניתוח ולהערכה אסטרטגית במישורים דו-לאומיים או רב-לאומיים בין ישראל לאירופה.

בחיבור זה שבעה פרקים ונבחנים בהם המרכיבים והתחנות בדרכה של אירופה לגבש את זהותה הביטחונית. **המבוא** עוסק בהבהרת המושג "אירופה הביטחונית" ובהצבעה על התהליך העובר על אירופה בגיבוש זהות ביטחונית חדשה. **הפרק הראשון** עוסק במדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי, לרבות ביטוייה הארגוניים, דרכי הפעולה וההיבטים של תקציבים וחלוקת הנטל. **בפרק השני** נדונים הלקחים שהפיקה אירופה ממלחמת קוסובו, שיש להם השפעה רבה על הדרך שבה גיבש האיחוד האירופי מדיניות בסוגיות ארגוניות ועל ההתעצמות במערכות נשק, ובייחוד על נושא הקמתו של כוח המשימה האירופי, שנועד לשמירה על השלום באירופה ולאכיפתו בעת הצורך. **הפרק השלישי** עוסק בנאט"ו ובהשפעת יחסי הגומלין בינה לבין האיחוד האירופי על ביטחון אירופה. **הפרק הרביעי** עניינו בהיערכותה

של אירופה להתמודדות עם הטרור בעידן שלאחר התקפת ה־11 בספטמבר. **הפרק החמישי** סוקר את שיתוף הפעולה האסטרטגי־תעשייתי ואת חלקו בעיצוב ביטחון אירופה. ישראל והקשר הביטחוני־התעשייתי שלה עם אירופה היא נושא **הפרק השישי** ובו ניתוח הקשרים של ישראל עם אירופה וההישגים בתחומי הביטחון, הטכנולוגיה והתעשייה הביטחונית – עבר ומבט אל העתיד.

לנוחות הקורא מובא בעמוד 136 פירוט הקיצורים המוצגים לאורכו של המזכר.

מבוא

דרכה של "אירופה הביטחונית"¹

את יסודותיה של "אירופה הביטחונית" אפשר למצוא בשלוש נקודות ציון: אמנת בריסל, ברית נאט"ו, והאיחוד המערב אירופי. ב-17 במארכ 1948 חתמו בלגיה, צרפת, לוקסמבורג, הולנד ובריטניה על אמנת בריסל², שעניינה שיתוף פעולה כלכלי, חברתי ותרבותי, והגנה עצמית משותפת. שנה אחר-כך, ב-4 באפריל 1949, נחתמה בושינגטון אמנת הברית הצפון אטלנטית, נאט"ו, בין ארצות-הברית למדינות מערב אירופה, כדי להגן על אירופה מפני הסובייטים. הקמתו של האיחוד המערב אירופי, ב-6 במאי 1955, הייתה גם היא אבן דרך בגיבוש הישות הביטחונית באירופה.

זה חמישים שנה נמצאת אירופה תחת ה"מטרייה" המגוננת של נאט"ו, כאשר ארצות-הברית נוטלת חלק עיקרי בבנין הכוח באירופה, ובכלל זה הצבת כוחות אמריקניים בבסיסים על אדמת גרמניה. בתקופה זו מדינות אירופה החברות בנאט"ו אמנם נשאו בנטל ביטחוני, אך ברור שהאחריות הכוללת לביטחון אירופה נפלה על כתפי האמריקנים. על כן הייתה אירופה יכולה להרשות לעצמה להתמקד בנושאי כלכלה, חברה והתארגנות פוליטית. אמנת רומא משנת 1957 להקמת הקהיליה הכלכלית האירופית (EEC) והקמת הארגון האירופי לאנרגיה גרעינית (Euratom), וכן הקמתו של הארגון לכלכלה, שיתוף פעולה ופיתוח, OECD, הן דוגמאות לפרי מאמץ אירופי בתחומי המדע הטכנולוגיה והכלכלה.

הפרלמנט האירופי, הנציבות האירופית ומועצת אירופה גם הם אבני דרך בגיבוש קהיליה אירופית הולכת ומתרחבת. מערכת כספית אירופית (EMS) נוסדה בשנת 1978 והובילה לקראת שנות התשעים לקביעת המטבע האירופי – ה"אירו". שנת 1984 בישרה את תחילת התהליך להגדרה עצמית של האיחוד האירופי, והאמנה להקמתו נחתמה בשנת 1992. בד בבד החל בשנת 1985 תהליך גיבושה של אמנה למדיניות חוץ וביטחון לאירופה. בדרך שבה התקדמה אירופה בחמישים השנים הללו השתלבו מרכיבים של תפיסות אסטרטגיות, הסכמים צבאיים, מערכות כלכליות ותעשייתיות והיבטים תרבותיים וחברתיים.³ המציאות החדשה היא שילוב בין שרידי הרבדים מן העבר לבין המרכיבים המשפיעים על תפיסות ההווה.

בפרק זה מוצגים פניה השונים של "אירופה הביטחונית" כפי שהתגבשו ב-15 השנים האחרונות, באמצעות בחינה של חמש סוגיות מרכזיות שהיה להן משקל הן כגורם מניע והן

כגורם מעצב לדמותה של "אירופה הביטחונית": נפילת חומת ברלין והשפעותיה, המלחמה ביוגוסלביה, המאויים לאיחוד, פיתוח התעשייה הביטחונית והתמודדות עם האיומים החדשים.

התפרקותה של ברית ורשה (1989) היא נקודת ציון רבת-משמעות בעיצוב פניה של אירופה הביטחונית. ככל שהתרחקה אירופה מעידן המלחמה הקרה ומן הצורך להיות ערוכה בפני מתקפה כוללת של מדינות ברית ורשה, כך הלך ונחלש הצורך במערכות הגנה מן הסוג שהתאים לנסיבות ומצבים שעבר זמנם. מצב חדש זה בא לידי ביטוי בביטול גיוס החובה לצבאות אירופה ובהחלטה שלא להחזיק צבאות עתירי כוח אדם. אחת התוצאות של שינוי זה הייתה צמצום בהוצאות הביטחון, ובכלל זה צמצום משמעותי בהתעצמות ובהשקעות במחקר ופיתוח.

הצטרפות מדינות מהגוש הקומוניסטי לשעבר לארגונים המערביים בכלל (למשל נאט"ו) ולאילו המערב אירופיים בפרט, היו תוצאה נוספת של נפילת החומה. התוצאה החשובה ביותר בהקשר זה הייתה הרחבתו של האיחוד האירופי. נפילת חומת ברלין והמצב הגאוגרפי שנוצר בעקבותיה העמידו את מעמדה וייעודה של נאט"ו כמרכיב בעל משקל רב בהווה – וודאי שגם בעתיד – בכל הנוגע לגיבוש תפיסת הביטחון האירופית.

המלחמה ביוגוסלביה השפיעה על דרכה של אירופה בתחומי ההגנה והביטחון. השפעה זו ניכרה בכמה תחומים, החל במימוש החלטות האו"ם בעניין הטלת אמברגו על סרביה ומונטנגרו, וכלה בתפנית בולטת, שאירעה בעת המלחמה בקוסובו, באשר למעורבות והמחויבות העמוקה של אירופה במשימות הפיקוח בעתיד. תפנית זו השתקפה במסגרת "משימות פטרסברג"⁴, אשר אומצו כבסיס הפורמלי למעורבות אירופה בתחומי הפיקוח.

המלחמה בקוסובו (מארס–יוני 1999) אף שלא התנהלה בהיקף גדול כמלחמות העבר, הטביעה חותם עז על הדרך שבה התקדמה אירופה לגיבוש ישותה הביטחונית החדשה. מלחמה זו, שבמסגרתה פעלו כוחות אירופיים בחסות המטרייה של נאט"ו (קרי ארצות-הברית), נתפסת כנקודת מפנה בולטת בחשיבה האירופית בתחומי הביטחון,⁵ בייחוד בנוגע להערכת יכולתה של אירופה לטפל בעצמה בסכסוכים אלימים בתחומה. החולשה הפוליטית-הצבאית שהפגינה אירופה בעת המשבר התחדדה לנוכח היכולת שהפגינה נאט"ו – יכולת שהפעילה ארצות-הברית. נאט"ו נכנסה למלחמה בקוסובו כשבאמתחתה פתרונות מגוונים בנושאי המערכות הלוגיסטיות, מערכות הנשק באוויר בים וביבשה, וביכולת של ארגון לחימה. אך מעל לכול, הגמישות והחופש בקבלת החלטות צבאיות-פוליטיות שהפגינו האמריקנים, הם שהותירו את מדינות אירופה בהרגשה שהן מצויות הרחק מאחור. לפיכך החליטו חברות

האיחוד האירופי, בוועידת הלסינקי (דצמבר 1999) ובוועידת ניס (דצמבר 2000), להקים כוח משימה צבאי אירופי למימוש "משימות פטרסברג", שהן כאמור, משימות הומניטריות, שמירה על השלום ואף אכיפתו בעת הצורך ברחבי אירופה.

במרוצת השנים האחרונות, ובייחוד לאחר שהסתיימה המלחמה בקוסובו, הלך והתחזק מעמדו של האיחוד האירופי בתחומי הביטחון. בעקבות החלטות ועידת הלסינקי החל בסוף שנת 2001, תהליך העברת סמכויות ההפעלה של כוחות צבא באירופה מן האיחוד המערב אירופי (ה-WEU) לאיחוד האירופי, ה-EU, וכן החל תהליך גיבושה של מדיניות הביטחון וההגנה האירופית (ESDP). הדחיפה הראשונה לגיבושה נעשתה לאחר שבריטניה נקטה צעד משמעותי להשתלבות בהגנת אירופה.⁶

האיומים החיצוניים החדשים המופנים לעבר אירופה באו בנוסף על צורכי הביטחון באירופה פנימה. הגדרה זו עברה שינויים מפליגים מאז התפרקות הגוש הסובייטי וסיום המלחמה הקרה. בתוך מכלול האיומים נמשך גם העיסוק באיומים של טילי קרקע-קרקע ארוכי-טווח, איומים שהסתמנה בהם הקלה נוכח פירוק עוצמתה הצבאית של עיראק והסכמתה של לוב להתפרק מנשק בלתי קונבנציונלי. לעומת זאת, איום הטרור הבינלאומי התחיל לחדור לתודעת מדינות אירופה עקב המשך הפעילויות של "אל-קאעידה" ושל הארגונים האחרים מסוגו, ובעקבות פיגועי הטרור ברכבות בספרד.

מאז תום מלחמת המפרץ בשנת 1991 ובהשפעת הלקחים שהפיקה ממנה, פועלת ארצות-הברית לשכנע את האירופים להצטרף למאמציה לפיתוח מערכות הגנה מפני טילים ולהצטיידות בהם. הדבר מזכיר במידת-מה את תקופת המלחמה הקרה, שבה הפעילה ארצות-הברית את השפעתה על אירופה להצטייד במערכות מתוצרתה באמצעות מנגנוני נאט"ו. תנאי הכרחי להקמתו בפועל של פרויקט אירופי להגנה מפני טילים ארוכי-טווח הוא הכרה בחומרת האיום ובדחיפותו. עם זה, בהמשך לגיבוש הקו הנוכחי של המדיניות האירופית, ברור כיום כי הפרויקט יתנהל ויתבצע רובו ככולו בידי התעשייה האירופית. הצטיידות אירופה בנשק שמייצרת התעשייה האירופית וההיערכות לארגון רכש צבאי של אירופה הם עוד נדבך בגיבוש התפיסה הביטחונית החדשה בהנהגת מדינות האיחוד האירופי.⁷ אם וכאשר יהפכו הדיבורים למעשים, תהיה התשתית הארגונית של גופי מטה, השואבים את סמכותם מן המוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי, מוכנה לשאת הן את הפעילות של הפיתוח והרכש והן את ההתארגנות לפריסת כוחות ההגנה מפני טילים, אך כל אלה עדיין רחוקים.

לאיום הטרור באירופה עצמה אין משקל כמו שיש לו בארצות-הברית ובישראל. בעיני מדינות שונות הוא לא נתפס כאיום ממשי, גם לאחר הפיגועים של ה-11 בספטמבר בארצות-הברית. רק הפיגוע בספרד ב-11 במאי 2004 גרם לזעזוע בכל אירופה והפחית באופן בולט

את השאננות האירופית. על האבחון ועל ההערכה של איום הטרור בתוך המדינות באירופה משפיעים השיקולים הפוליטיים הפנימיים והחיצוניים כאחד. הטיפול במניעה או בתגובה לאיום שמומש הוא במרבית המקרים לא באחריותם של משרדי ההגנה אלא של משרדי הפנים (בצרפת, למשל, האחריות היא של משרד הפנים באמצעות הז'נדרמריה הכפופה לו). התוצאה היא שהיכולות המבצעיות והארגוניות של הצבאות אינן באות לידי ביטוי אלא באופן חלקי.

הפעילות נגד הטרור – בעיקר הטרור הבינלאומי – עשויה לכאורה להתאים ליכולות של כוח משימה אירופי. אמנם קשה לראות בכוח זה, שכבר בשנת 2002 הכריזו עליו כמבצעי, המורכב מיחידות שבאו מארצות שונות ומונה לכל היותר 60,000 חיילים, תרומה משמעותית למלחמה במדינה תומכת טרור (עיראק, סוריה ואיראן למשל). אך עצם קיומו של גרעין ארגוני, עם גופי מטה ושרשרת פיקוד, עשוי לאפשר בעתיד שימוש בכוח מתוגבר, אם וכאשר ייווצרו התנאים (הפוליטיים בעיקר) לכך.

עם זאת חשוב להדגיש שהפעלת כוחות אירופיים מחוץ לגבולות אירופה נגד מוקדי טרור בינלאומי תחייב שימוש בכוחות מיוחדים: כוחות קומנדו או יחידות המיועדות למלחמה בקנה מידה מלא. מכל מקום, אין מדובר ביחידות המיועדות למשימות של שמירת השלום וגם לא ביחידות שאמורות לאכוף את השלום. בין שאר התנאים ההכרחיים לכל הפעלה של כוח המשימה האירופי, כל שכן במקרה של הפעלה מחוץ למרחב האירופי – ההסכמה לכך (פה אחד על-פי הנהוג בארגונים האירופיים עד כה), וההחלטה הפוליטית על כך נתונות בידי הגופים המוסמכים של האיחוד האירופי.

המאויים לאיחוד של אירופה אף הם תופסים מקום גבוה מאוד בסולם הגורמים בעלי ההשפעה על התהוותה של הזהות הביטחונית באירופה. תחומים שבהם כבר הושגו הישגים, כמו הישגי העבר של האיחוד המערב אירופי בתחום הפעלת כוחות ל"משימות פטרסברג", והאופן שבו נטל על עצמו האיחוד האירופי את האחריות לניהול כוח ההתערבות האירופי, הם עידוד ותמריץ להרחבה והעמקה של הקשרים הביטחוניים-צבאיים בין המדינות החברות. השיקולים הכלכליים והחברתיים הם הדומיננטיים בקרב חבר המדינות האירופיות. כלכלה שתאפשר את רווחת הפרט היא המכתיבה את רוב המהלכים של ממשלות אירופה. התמריץ של המדינות החברות באיחוד האירופי להישאר בו ושל אלו המתדפקות על דלתותיו הוא כלכלי. זהו הכוח המניע את המאמץ לעמוד בכללים המחייבים את ארצות האיחוד האירופי, ואת הכללים שקיבלו על עצמן המדינות המרכיבות את חוג ה"אירו", כללים הנוגעים לרמת אינפלציה, לשיעור גירעון תקציבי וכו'.

לשוני הרב בין המדינות באירופה יש השפעה על המהלכים של איחוד אירופה. יש להבחין

בין מעמדן של שלוש המדינות המובילות, גרמניה, בריטניה וצרפת, לבין מעמדן של המדינות הבינוניות והקטנות באירופה. קבוצת המדינות שנמנו עם הגוש של מזרח אירופה, שהצטרפו בשנת 2004 כחברות באיחוד האירופי, הן גורם נוסף המשפיע על מדיניות החוץ והביטחון. כן יש לשים לב למעמדן ולמצבן המיוחד של מדינות בודדות, כמו תורכיה, החברה בנאט"ו אך אינה חברה מלאה באיחוד האירופי, או נורווגיה שגם היא חברה בנאט"ו אך לא באיחוד האירופי. גם שווייץ, שאינה שייכת לשום ארגון אירופי באופן פורמלי, הולכת ומשתלבת מבחינה כלכלית ותעשייתית במספר הולך וגדל של פעילויות אירופיות, ובהן כאלו הקשורות בתעשיית הביטחון.

תקציבי הביטחון הצטמצמו בכל מדינות אירופה, בהיקף שונה ממדינה למדינה, לא רק בתחום המחקר והפיתוח, אלא גם בכל הנוגע להתעצמות ולרכש. התחרות בשוקי היצוא הביטחוני בעולם ותהליכי המיזוג והייעול בתעשיית הביטחון בארצות-הברית היוו תמריץ יעיל לחיפוש דרך לשמר ולקיים את התעשיות האירופיות. גורמים אלה נמצאים ביסוד המהלכים לשיתוף פעולה מלא, הרמוני ואמיתי בכל הנוגע לפיתוח אמצעי לחימה ולהצטיידות בהם.

השפעתה הרבה של התעשייה האירופית והצלחתה להקים קונצרנים תעשייתיים אירופיים, אף היא ראויה להיכלל בין הגורמים המרכזיים לגיבוש התפיסה הביטחונית האירופית. במסגרת זו אפשר למקד את תשומת הלב גם בהתארגנויות של מדינות באירופה ליצירת מסגרות לשיתוף פעולה בתחום התעשיות הביטחוניות ועיצובן מחדש.

אין להתייחס לנושאי ההגנה והצבא באירופה במנותק מן הנושאים הפוליטיים, הטכנולוגיים והכלכליים, שחשיבותם התעצמה בשנים האחרונות. בניתוח המהלכים להקמת ארגונים וגופים באירופה בהקשר של ביטחון וצבא בכלל ושל רכישת ציוד ואמצעים צבאיים בפרט, יש להזכיר את ההיבט הטכנולוגי ואת השפעתו על מצבן הכלכלי של המדינות. הכלכלה מהווה גם גורם מכריע בשיקולים של התעשייה הביטחונית האירופית, כמו בשיקוליהן של התעשיות בעולם כולו.

מעקב אחר תהליכי התפתחות של בניית השותפויות בין התעשיות באירופה מלמד לא רק על העבר, אלא מאפשר גם לתת הערכות לעתיד. כאן רב חלקן של מדינות האיחוד האירופי, ובהן בולטות גרמניה, בריטניה וצרפת. שלוש מדינות אלו הן דומיננטיות בשל עצמתן התעשייתית, משקלן הכלכלי, מעמדן הפוליטי ומרכזיותן של מערכות ההגנה שלהן במערך הכלל-אירופי.⁸ ליכולת הטכנולוגית-המדעית של כל אחת ממדינות אירופה בנפרד, וזו של צוותים של מדינות אירופיות המשתפות פעולה, יש השפעה פוטנציאלית עיקרית על המערכת המתגבשת ב"אירופה הביטחונית". השפעה חשובה יש גם לתשתית הטכנולוגית, שבעבר ניזונה מנתח נכבד של התקציבים הממשלתיים.

במקרים מסוימים יש תמיכה הדדית ופעילות גומלין בין התחומים התעשייתיים והביטחוניים בתעשיות האירופיות, ולעתים תחומי הפעילות נפרדים לחלוטין. ככל שהלכה והצטמצמה הדרישה להתעצמותם של הצבאות במדינות אירופה, עם תום המלחמה הקרה, כן הלך וגבר הלחץ על התעשיות למצוא דרכים לשרוד. הייצוא הביטחוני הוא תחום מובהק שבו מעורבות התעשיות האירופיות המובילות. כאן התחרות גדולה, ובין המתחרות יש חברות ממדינות שונות באירופה, אך גם חברות הענק האמריקניות ובמידה לא מבוטלת גם חברות ישראליות משתתפות בתחרות.

פתרון הגיוני לאתגר שמציבה התחרות בשווקים הביטחוניים בעולם הוא שילוב ושיתוף פעולה בין חברות אירופיות. נוסף על הדינמיקה הטבעית של כוחות השוק ומשקלם של האינטרסים המיוחדים לכל חברה וחברה, יש גורמים נוספים המחייבים את התערבות הממשלות עצמן. הכוונה בעיקר ליכולות טכנולוגיות בעלות רגישות ביטחונית, שחובה על חברה לאומית במדינה מסוימת לקבל היתר לשותף בהן חברות ממדינות אחרות. גורם אחר הוא מדיניות הייצוא הביטחוני, שאינה אחידה בכל המדינות. גם בעניין זה נדרשת מעורבותן של הממשלות לקביעת מדיניות מתואמת ונהלים שיאפשרו שיתוף פעולה תעשייתי לצורך קידום הייצוא הביטחוני.

תחום מרכזי נוסף הקשור לפעילות התעשייה הביטחונית הוא תכניות ההתעצמות הצבאית.⁹ תקציבי ההתעצמות נקבעים בכל מדינה על-פי מצבה האסטרטגי-הפוליטי, מצבה הכלכלי והמדיניות שלה. גם בעבר, כאשר המלחמה הקרה הייתה בשיאה ונאט"ו עם ארצות-הברית בראשה הכתיבה חלק ניכר של תכניות ההתעצמות הצבאית, נשמרו תחומים רבים של מחקר, פיתוח וייצור לתעשיות הלאומיות במדינות אירופיות רבות.

צמצום תקציבי ההתעצמות והתמריץ הכלכלי המחייב את התעשיות הביטחוניות לשרוד, הביאו תפנית משמעותית באופיין ובדרכי פעולתן של התעשיות. על הרקע של ההתפתחויות הללו זכו תעשיות הבית באירופה להגנת המדינות. הסתמן גם ניסיון מוגבל למדי (במספר הנושאים ובהיקף התקציבי) לשיתוף פעולה במחקר ופיתוח, כמו התכנית האירופית לשיתוף פעולה לטווח ארוך בנושאי הגנה (EUCLID), שהתנהלה במסגרת האיחוד המערב אירופי במרוצת עשרים השנים האחרונות.

השינוי במגזר התעשייתי-הביטחוני באירופה, שאירע במחצית השנייה של שנות התשעים, היה קפיצת מדרגה. זו הייתה הפרטה רחבת-היקף של התעשיות שהיו בבעלות ממשלתית, ובמסגרת זאת נראתה היציאה של החברות הצרפתיות מחסות הממשלה כמהלך הדרמטי ביותר. שינוי זה פתח פתח להקמת חברות אירופיות רב-לאומיות עם תכנית שונה בתכלית בנוגע לשיטת הפעולה של התעשייה בעתיד. שינוי אחר נוגע לדרך הטיפול בשני נושאים רבי-משמעות לגבי ההתעצמות הצבאית האירופית: האחד הוא איחוד מלא ככל האפשר של

הצרכים המבצעיים של הצבאות, והאחר הוא רכש כלל-אירופי מתואם ומשולב. "מכתב הכוונה" (LOI), שעליו חתומות שש המדינות התעשייתיות המובילות באירופה, נועד לגבש התאמה של הצרכים המבצעיים של המדינות הללו.¹⁰

העיקרון של יציאה מן המסגרת הכובלת של כלל המדינות החברות באיחוד האירופי ויציירת הארגון לשיתוף פעולה משולב לנושאי חימוש (OCCAR) – גוף מצומצם של ארבע מדינות: איטליה, בריטניה, גרמניה וצרפת (ראו נספח ג) – בא לידי ביטוי גם בנושא הרכש המתואם. גם כאן, כמו בפרשת ההתארגנות ל-LOI, הקמתה של קבוצה לא-פורמלית – אשר לחברות בה יש מכנה משותף רחב ואינטרסים משותפים – הייתה מפתח להתקדמות גדולה ביצירת כלים ארגוניים חדשים ויעילים לרכש ביטחוני אירופי. גם לארגון זה של שיתוף פעולה משולב בנושאי רכש יש משקל והוא זוכה לתנופה. ארבע המדינות החברות בארגון נעלו את דלתותיו עד שיסתיימו הדיונים לקביעת העקרונות והנהלים. עתה יהיה הארגון הזה פתוח להצטרפותן של מדינות נוספות שתהיינה מוכנות לקבל את העקרונות שעליהם כבר הוסכם. אם אכן יתרחב הארגון ויכלול חלק ניכר של מדינות האיחוד האירופי, הוא יהיה עמוד תווך נוסף של "אירופה הביטחונית".

ויתורן של הממשלות על בעלותן המוחלטת כמעט על התעשיות הביטחוניות ומתן חופש לכוחות השוק בקביעת המהלכים, וכן משקלה ההולך וגובר של התחרות העולמית, הם גורמים רבי-השפעה על הדרך שבה נבנית ומתארגנת התעשייה הביטחונית האירופית. גורם חשוב נוסף הוא ההפרדה, בכל אחת מן התעשיות הביטחוניות האירופיות, בין המוצרים הצבאיים לבין האזרחיים. חלקם ומשקלם של המוצרים האזרחיים הלך וגדל במרוצת השנים האחרונות. זו תוצאה טבעית ומובנת למתבונן מקרוב במצבה של אירופה לאחר תום המלחמה הקרה.

אירופה 2005 – זהות ביטחונית חדשה: הכוח האירופי לתגובה מהירה, הגוף הצבאי המשולב המונה 60,000 חיילים, עשוי להוות גרעין מלכד שיסייע להתפתחות הישות הביטחונית האירופית. לאחר הניסיון שצברה אירופה במלחמת בוסניה ואחר-כך במלחמת קוסובו ובמשבירים נוספים וכמעט-מלחמות באזור הבלקן, היא רואה הכרח להגן על עצמה. כיצד אפשר לפרש את ההחלטות לבנייתו של כוח המשימה האירופי, המחייב הפניית תקציבים בהיקף ניכר? וכיצד יש להבין את המאמצים למימוש רכישה מתואמת של מערכות מודיעין, מערכות תקשורת, שליטה ובקרה ומערכות נשק מתקדמות מתעשיות אירופיות ועבור אירופה עצמה? ביסוד ההחלטות הללו נמצאת התחושה שסכסוכים אתניים ברחבי היבשת, דוגמת אלו שהתחוללו ביוגוסלביה בשנות התשעים והגיעו לשיאם במלחמת קוסובו, מסכנים את האינטרסים הבסיסיים של מדינות אירופה בכלל, ושל מדינות האיחוד האירופי בפרט. התפוררות מדינות באירופה לפירורים אתניים אינה מתיישבת עם הרצון לשמור על

הקיים, ולא עם המגמה של איחוד אירופה תוך מציאת מכנה משותף במספר הולך וגדל של תחומים.

לתחושת הסכנה הנובעת מסכסוכים אלימים באירופה צריך להוסיף שני גורמים: ההתפכחות של ארצות האיחוד האירופי, בעת מלחמת קוסובו ולאחריה, בנוגע לחולשה הצבאית והפוליטית שלהן והאופן העצמאי, הבוטה לעתים, שבו ניהלו האמריקנים מערכה שהייתה בעיקרה אינטרס אירופי (אף שהדבר נעשה במסגרת הלגיטימית והמוכרת של כוחות נאט"ו). כל אלו הניעו את הדיונים בוועידת הלסינקי והביאו להחלטות של האיחוד האירופי המכוונות להעניק עצמאות ואי-תלות לאירופה בטיפול בבעיותיה.

נראה שהאיחוד האירופי מקווה גם ליצור יכולת פעולה במוקדי עימות מחוץ לאירופה, כתוצר לוואי של קיום כוח המשימה ושל בניית היכולת המודיעינית המתקדמת והפוטנציאל של ניוד מהיר של כוחות אירופיים. יכולת כזאת תואמת את המאויים המדיניים הגלובליים של האיחוד האירופי, אך היא בפני עצמה אינה מספיקה כדי להצדיק את ההתארגנות הביטחונית המחודשת. כדי לעבור מהשפעה במישור הגלובלי, שהיא כיום מדינית בלבד, להפעלת כוחות צבאיים הרחק מגבולות אירופה, יהיה על האיחוד האירופי לחולל שינוי משמעותי בתפיסה ובמדיניות. ועדיין יש לבחון, האם וכיצד חברות האיחוד האירופי מקצות תקציבים וממלאות את ההבטחות להעמיד יחידות צבא לרשותו של כוח המשימה הצנוע, כדי שיוכל לממש את השאיפה לטפל בבעיות שמתעוררות באירופה עצמה.

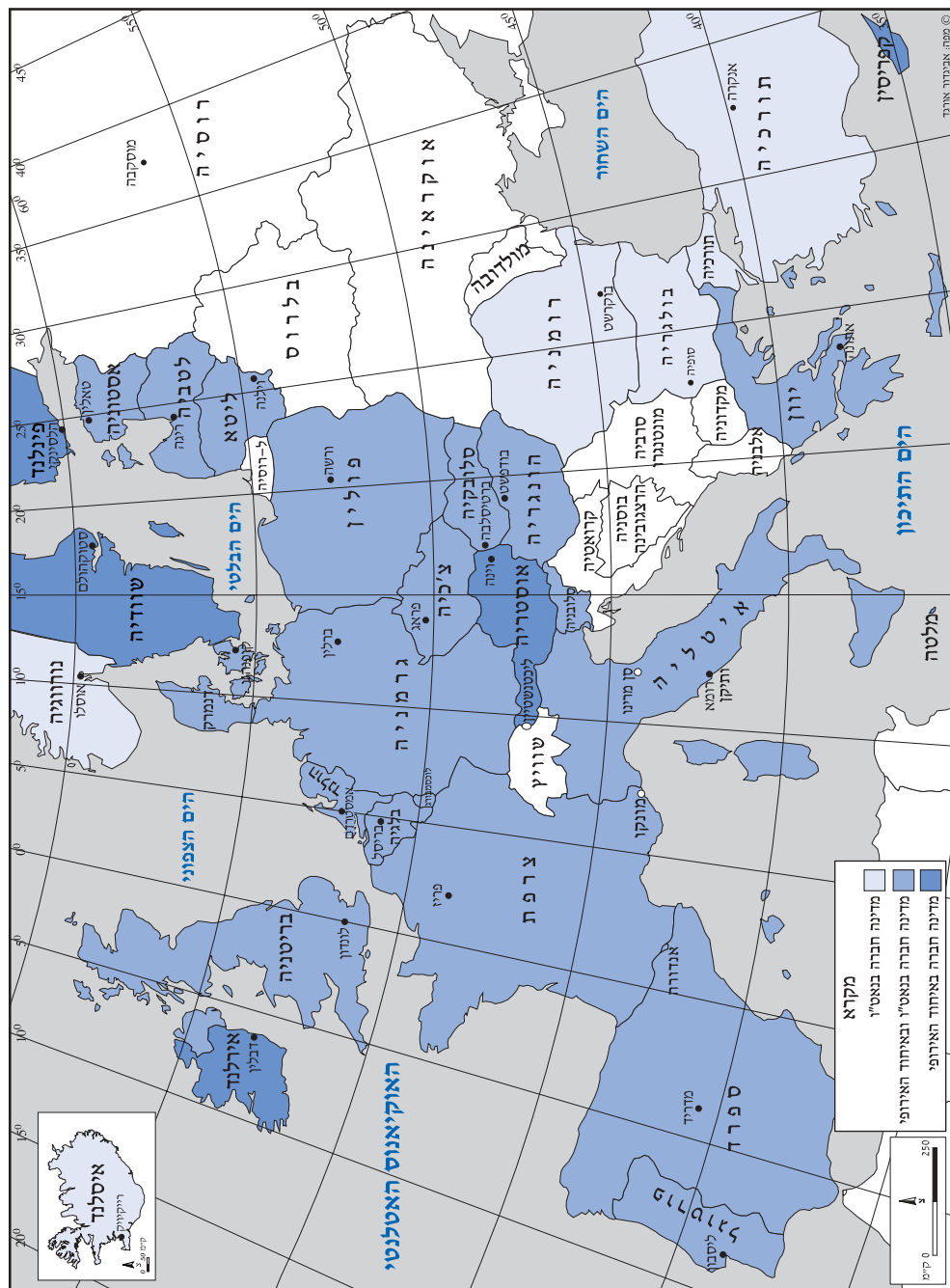
התהליכים של התאמת הצרכים המבצעיים בכל מדינות האיחוד האירופי טומנים בחובם יכולת תמיכה בקידומו של תהליך בנייתה של "אירופה ביטחונית", כזו המתאימה את עצמה לאיומים ולצרכים שהוזכרו לעיל. משטר חדש של רכש מתואם, הנשען על מציאות כלכלית עדכנית ורבת-עוצמה, יכול לשמש כוח מלכד חשוב. לפיכך אי-אפשר שלא להבחין בתהליך של התלכדות של מדינות האיחוד האירופי. יותר מההשפעה המלכדת של האיומים הצבאיים, השיקולים הכלכליים הם התורמים לאיחוד, ועוצמתה של התעשייה היא המניעה את המדינות לחתור אליו. עובדה זו צריכה להיות ברורה לכל מי שמתכנן לחבור לגרעין המוצק של אירופה – לאיחוד האירופי. המדינות באירופה, אלו (ממזרח אירופה) שזה לא כבר התקבלו לאיחוד האירופי ואלו שעדיין ממתנות להצטרפות, חייבות אף הן להתחשב במגמות ההתלכדות הללו. גם ישראל חייבת להכיר בדינמיקה של הזהות הביטחונית האירופית החדשה כאשר היא ממשיכה במאמציה להצטרף לארגוני הרכש וליטול חלק בשיתוף הפעולה התעשייתי.

הערות

1 הצרפתים משתמשים במונח L'Europe de la défense בהגדירם את מכלול הנושאים הפוליטיים, הצבאיים, הארגוניים והתעשייתיים הנוגעים לביטחון אירופה.

- 2 מר חוזה קוטילרו (Jose Cutileiro), המזכ"ל של האיחוד המערב אירופי עד 1999, מציין את אמנת בריסל כאבן הדרך הראשונה בחייו של האיחוד האירופי המערבי.
<http://www.nato.int/docu/review/50th-ann/p-48.shtml/>.
- 3 מירי אוסין, **האיחוד האירופי – מדיניות החוץ והביטחון המשותפת**, המרכז הבינתחומי, הרצליה, הוכן עבור האגף לקשרי חוץ של משרד הביטחון, המכון למדיניות ואסטרטגיה, אוקטובר 2001, עמ' 9-4.
- 4 על-פי החלטת ועדת השרים של האיחוד המערב אירופי, שהתכנסה ב-19 ביוני 1992 בפטרסברג שליד בון בגרמניה, הוגדרו משימות הומניטריות ומשימות הצלה, וכן משימות של שמירה על השלום כמשימות הנתונות לאחריות כל מדינות אירופה החברות בארגון. גם משימות של כוחות לוחמים בעת ניהול משברים, לרבות "עשיית שלום", שהיא למעשה אכיפת שלום, כלולות במסגרת זאת.
- 5 מר קלאוס בכר מציין זאת במאמר שכתב בעקבות הרצאתו במרכז בגין סאדאט באוניברסיטת בר-אילן, בדצמבר 2001: Klaus Becher, *EU Defense Policy: Evolution, Prospects and Implications*, Madeleine Feher Annual European Scholar Series no. 5, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies (BESA), Bar Ilan University, pp. 8-14.
- 6 בקיץ 1998 נפגשו ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר, נשיא צרפת, ז'אק שיראק וראש ממשלתה ליונל ז'וספן, בסן מאלו. במעמד זה, נפתח הפתח לשילוב בריטניה במסגרות ההגנה של אירופה. להבנות בין צרפת ובריטניה וללקחי המלחמה בקוסובו הייתה השפעה רבה על גיבוש החלטות ועידת הלסינקי ועל הקמת הכוח האירופי לשמירת השלום.
- 7 דוגמה להשפעתה של תעשיית הביטחון על מדיניות הביטחון של מדינות באירופה אפשר לראות בחיבורו של ואן דר זידן, בפרק המנתח את מדיניות הולנד בסוגיית ההגנה נגד טילים ארוכי-טווח: Wilbert van der Zeijden, "The Netherlands and Missile Defense," in: *European Governments' Official Positions on Missile Defence*, Basic Papers, Occasional Papers on International Security Policy, No. 42, February 2003. לאחר תיאור חלקן של החברות ההולנדיות בפיתוח ובייצור תת-מערכות של הגנה מפני טילים בראשותה של ארצות-הברית, טוען ואן דר זידן, כי "מרגע שהתעשייה ההולנדית 'בפנים', הממשלה אמורה להתאים את מדיניותה".
- 8 ההוצאות לביטחון בשנת 2004, של שבע המדינות המובילות גבוהות במקצת מאלו שהיו בשנים 2002 ו-2003. בריטניה, צרפת, איטליה ובמידה מצומצמת גם גרמניה, הגדילו את תקציבי הביטחון שלהן.
- 9 ההוצאות לביטחון בשנת 2002 של שבע המדינות המובילות אינן שונות בהרבה מאלו שהיו בשנת 2001 (חוץ מאיטליה שבה גדלו ההוצאות ב-5.2 אחוזים ושבדיה שבה ירדו ההוצאות ב-6 אחוזים). צרפת, בריטניה וגרמניה – 36.896, 35.000 ו-30.062 מיליארד אירו בהתאמה. איטליה – 24.512 מיליארד אירו, ובתחתית: ספרד, הולנד ושבדיה – 7.761, 6.813 ו-4.615 מיליארד אירו בהתאמה (מקור: *The Strategic Survey 2001-2002*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, 2001, p.135).
- 10 חמש מדינות מן המובילות באירופה בתחום התעשייתי – איטליה, בריטניה, גרמניה, ספרד, וצרפת, אליהן הצטרפה מאוחר יותר גם שבדיה – חתמו ביולי 1998 על מכתב כוונה המבטא את המגמה לעצב מחדש את תעשיית הביטחון האירופית. הממשלות תעודדנה הקמה של חברות טרנס-לאומיות בתחומי ההגנה.

מדינות אירופה החברות בנאט"ו ו/או באיחוד האירופי



פרק ראשון:

מדיניות חוץ וביטחון באירופה - הלכה ומעשה

ביטחון אירופה – מרכיבים עיקריים

האיחוד האירופי בונה לעצמו בהתמדה ובעקיבות יסודות משותפים של מדיניות תוך חיזוק המבנה הפוליטי שלו והתמודדות עם הבעיות – הכלכליות בעיקר – הנוגעות להרחבתו עם הצטרפותן של מדינות הגוש המזרחי לשעבר.¹ להרחבת הארגון יש אפוא השפעה לא מבוטלת על ההיערכות הביטחונית באירופה ועל המדיניות בעתיד.

הצורך שמדינות רבות באירופה חשות בו לנהל דיאלוג עקרוני בנושאי הביטחון, נובע מעניין להיות מעורבות ומשולבות בתהליכים חשובים עבורן ולהשתתף במסגרת שבה תוכלנה להעלות את הבעיות המיוחדות שלהן. הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי (OSCE) – פורום בינלאומי בן 55 מדינות להתייעצות בנושאי ביטחון אזורי – הוא במה לצרכים אלו, אך זו צרה למדי מעצם טבעו של הארגון. הפעילות במסגרת "שותפות לשלום" (PfP) – שהיא מערכת היחסים הביטחונית בין נאט"ו לבין מדינות שאינן חברות, שמטרתה לעודד השתתפות בפעילות שמירת השלום – המתקיימת במסגרת נאט"ו, אף היא אינה יכולה לספק במה רחבה דיה לדיאלוגים כאלה. ה"שותפות לשלום" הייתה יעילה כאשר דובר על הכנת המדינות המועמדות להצטרף כחברות מלאות בנאט"ו, וכן על מתן אפשרות למדינות שאינן חברות לפעול לצדה של נאט"ו בסכסוכים בבלקן.

מערכות היחסים עם יתר מדינות ברית ורשה הן יסוד חשוב נוסף בביטחון אירופה, בייחוד כשמדובר ברוסיה ובאוקראינה. לרוסיה יש תפקיד מכריע בביטחון אירופה. הדילמות הנוגעות להרחבת נאט"ו הן חלק מן ההיבטים של ביטחון אירופה. מלחמת קוסובו חידדה מאוד את הרגישות הרבה של רוסיה ושל מדינות אחרות שאינן חברות בנאט"ו בנוגע להתערבות צבאית במדינה אירופית. אין לשכוח את המחטף שביצעה רוסיה עם תום הקרבות בקוסובו כשהשתלטה על שדה התעופה של פרישטינה. מהלך זה חייב את נאט"ו ואת האיחוד האירופי לצרף את רוסיה למשא ומתן על ההסדרים שלאחר המלחמה.

המלחמה באפגניסטן, שנפתחה בתגובה על פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 העמידה לפני מדיניות החוץ והביטחון האירופית אתגר לא מבוטל. המלחמה העמידה במבחן מעשי את

היעד המרכזי שהוחלט עליו בוועידת מועצת אירופה בהלסינקי (1999): הקמת כוח משימה אירופי להתערבות בסכסוכים ולהשכנת השלום.² בעת ההיא לא היה כוח משימה אירופי מוכן, וההשתתפות של מספר קטן של יחידות צבא אירופיות במהלך באפגניסטן נתפסה כנכונותן של מדינות אלה – בריטניה, תורכיה, גרמניה והולנד – לסייע לארצות-הברית בגין חברותן בנאט"ו. המשבר שהתגלע בנאט"ו בפברואר 2003 בנוגע למלחמה בעיראק, ובייחוד בנוגע לאספקת מערכות הגנה לתורכיה כהכנה למלחמה, לא פסח גם על האיחוד האירופי והעמיד את מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של אירופה (ה-CFSP) במבחן אמיתי. לעת כזאת נדרשה מנהיגות סמכותית באיחוד האירופי, אך במקום זה בלטו תהליכים מסורבלים של קבלת החלטות. השסע בין צרפת, גרמניה ובלגיה מהצד האחד לבין בריטניה, איטליה, ספרד וכמה מדינות מזרח אירופיות מהצד השני, שהתגלע בהקשר להחלטות על המלחמה בעיראק, ממחיש יותר מכול את הקשיים בקיומה של מדיניות חוץ וביטחון משותפת לאירופה.³ השלכותיה של מדיניות ביטחון פנים-אירופית – אשר הייתה הססנית ורפה בכל הנוגע לטיפול בטרור – על ביטחונה של ארצות-הברית⁴ ועל ביטחון העולם כולו, התבררו לאחר חשיפת הפריסה של ארגון אל-קאעידה והטרור הבינלאומי בעולם: באירופה יכלו ארגוני הטרור לבנות מוקדי גיוס ותשתיות לפעולה כמעט באין מפריע.

מדיניות החוץ והביטחון – מהי?

גיבוש מדיניות החוץ והביטחון האירופית החל כבר במארכס 1948 עם החתימה של חמש מדינות – אנגליה, בלגיה, הולנד, לוקסמבורג וצרפת – על אמנת בריסל להגנה ולשיתוף פעולה כלכלי חברתי ותרבותי. באוקטובר 1954 עברה אמנת בריסל שינוי כדי לכלול בה גם את גרמניה המערבית ואיטליה, וב-6 במאי 1955 קיבלה האמנה המתוקנת תוקף. ממועד זה החלה קבוצת המדינות הללו להיקרא: "האיחוד המערב אירופי" – WEU.

התפקיד העיקרי של האיחוד המערב אירופי היה לאפשר למדינות באירופה לקחת על עצמן את הניהול הפוליטי-הצבאי של משברים שמדינות צפון אמריקה, החברות בנאט"ו, לא רצו – ואולי גם לא יכלו – לקחת על עצמן. ואכן במהלך השנים, ובייחוד מתחילת שנות התשעים, פיתח האיחוד המערב אירופי יכולות מבצעיות, וגם הפגין נוכחות באזור שהיה בעבר יוגוסלביה ובהמשך גם באלבניה. הופעל פיקוח בים האדריאטי על קיום האמברגו שהוטל על מדינות הבלקן, וזה בוצע בתיאום ובשיתוף פעולה עם נאט"ו. כן בוצעה פעילות שיטור נגד הסתננויות והברחות על נהר הדנובה, כסיוע לבולגריה, הונגריה ורומניה.

מעמדו של האיחוד המערב אירופי ויכולתו המבצעית התפתחו מאז שנת 1991. הישגים אלו נשענו בעיקר על שיתוף פעולה הדוק עם האיחוד האירופי, אשר ייצג את התחומים הכלכליים והפוליטיים של 15 המדינות החברות בו, ועם נאט"ו, אשר ייצגה את העוצמה ואת

הארגון הצבאי של מדינות אירופה החברות בה. לאחר החתימה (1992) של שרי הכספים והחוץ על אמנת ה-EU במאסטריוכט, הולנד, נעשה האיחוד האירופי, רשמית, לגוף המאחד את אירופה ומייצגה. פגישת ראשי המדינות וראשי הממשלות של הקהילייה האירופית במאסטריוכט בדצמבר 1991 הניבה החלטה בדבר האמנה של האיחוד האירופי ובה הגדרת מדיניות משותפת לנושאי חוץ וביטחון, ה-CFSP. שתי הצהרות של שרי האיחוד המערב אירופי באותה ועידה טבעו את חותמן על הדרך שבה התנהל האיחוד בעשור האחרון.

ההצהרה הראשונה הגדירה את מעמדו ותפקידו של האיחוד המערב אירופי ואת מערכת היחסים שלו עם האיחוד האירופי ועם נאט"ו, ולפיה "האיחוד המערב אירופי יפותח כמרכיב ההגנה של האיחוד האירופי וכאמצעי לביצור העמוד האירופי של האמנה האטלנטית. לשם השגת מטרה זו יגדיר הארגון מדיניות הגנה משותפת לאירופה ויעסוק במימושה המעשי על-ידי פיתוח נוסף של יכולתו המבצעית".

ההצהרה השנייה, הנשענת על המסר של הראשונה, פתחה את דלתות האיחוד המערב אירופי לפני מדינות אירופה השייכות לאיחוד האירופי וכן לאלו שאינן שייכות לאיחוד האירופי אבל הן חברות בנאט"ו (למשל נורווגיה). בהקשר זה חשוב להדגיש שבעת ההיא היה האיחוד האירופי (ה-EU) ארגון פוליטי, כלכלי וחברתי ללא אחריות לנושאי הביטחון. האיחוד המערב אירופי (ה-WEU) מצד אחד ונאט"ו מהצד האחר עסקו בנושאי ההגנה והביטחון באירופה. רק לאחר שהסתיימה מלחמת קוסובו והופקו הלקחים הנדרשים, החלה לעבור האחריות על נושאי ההגנה והביטחון לאיחוד האירופי ולפיכך הלך והתרוקן האיחוד המערב האירופי מתכניו.

הצהרת יסוד אחרת וחשובה בעניין היווצרות הישות הביטחונית האירופית החדשה, סוכמה בפגישת שרי החוץ ושרי ההגנה של האיחוד המערב אירופי ב-19 ביוני 1992 בעיר פטרסברג על יד בון בגרמניה. המדינות החברות, באמצעות השרים המייצגים, הכריזו על נכונותן להעמיד יחידות צבא (בעלות אופי קונבנציונלי בלבד!) לצורך משימות צבאיות שתבוצענה תחת סמכותו של האיחוד המערב אירופי.⁵ המשימות הוגדרו כלהלן: משימות הומניטריות ומשימות הצלה; משימות של שמירה על השלום; משימות של כוחות לוחמים במצבים של ניהול משברים, לרבות "עשיית שלום", כלומר אכיפת שלום. משימות אלו ידועות כיום כ"משימות פטרסברג" ורב משקלן הפורמלי והמעשי בכל הנוגע להפעלת גייסות ולביצוע משימות צבאיות שבעבר לא היה אפשר לממשן.

פגישת הפסגה של נאט"ו בינואר 1994 הביעה את תמיכתה המלאה בפיתוח זהות אירופית להגנה ולביטחון, ואף הייתה נכונה להעמיד מתקנים ויכולות לצורך המשימות של האיחוד המערב אירופי. באופן ממוקד יותר הוחלט שנתיים אחר-כך על העיקרון של שיתוף בכוח משימה משולב Combined Joint Task Force-CJTF. אמנת אמסטרדם הגדירה את תפקידו של

האיחוד המערב אירופי כמסייע לאיחוד האירופי ביכולות מבצעיות ובאמצעים כלכליים ודיפלומטיים. מדובר בסיוע לביצוע "משימות פטרסברג", שהאיחוד האירופי מחויב להן מאז שנכללו באמנה שלו. במגמת התפתחות זו נעשו משימות פטרסבורג לדבק המחבר בין מדינות אירופה. מכנה משותף זה נותן דחיפה מספקת לפעולות של איחוד ושילוב. בו בזמן, הגדרה רופפת למדי של המשימות הללו מנעה התנגדות להן במדינות רבות, בייחוד הקטנות יותר, שהיו עלולות לטרפד התפתחות הזהות הביטחונית המשותפת.

פסגת סן מאלו (3-4 בדצמבר 1998) היא אבן דרך רבת-חשיבות בגיבוש מדיניות ביטחון אירופית.⁶ נשיא צרפת ז'אק שיראק וראש ממשלת בריטניה טוני בלייר הניחו את התשתית ליכולת העתידית של האיחוד האירופי להגיב באופן עצמאי על משברים בינלאומיים. בריטניה עם עוצמתה הצבאית וכוחה הפוליטי בעולם, וצרפת שהיא ציר מרכזי שאי-אפשר בלעדיו בכל פעילות אירופית, היו למנוף שלא היה כמותו לאיחוד אירופי בתחומי הביטחון. רבות ממדינות אירופה חברות בשני הארגונים, אך חברותה של ארצות-הברית (וגם של קנדה וגם של תורכיה) בנאט"ו עושה את הארגון לגוף שאינו אירופי מובהק.

מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של אירופה, ה-CFSP, היא אחד משלושת עמודי התווך שעליהם נשען האיחוד האירופי. שני עמודי התווך האחרים הם: (א) אמנות, פסיקות בית הדין האירופי והחקיקה המצטברת; (ב) מדיניות הפנים. תהליך גיבושה של המדיניות הזאת החל כבר בשנת 1993 כחלק מן האמנה של האיחוד האירופי – "אמנת מאסטריכט". במהלך גיבושה של אמנת אמסטרדם, שנחתמה בשנת 1999,⁷ הוכנסו כמה שינויים בהגדרות של מדיניות החוץ והביטחון המשותפת. בעת ההיא הוסכם שבהגדרות של מדיניות החוץ והביטחון הכוללת ייוחד חלק ל"מדיניות אירופית משותפת לביטחון ולהגנה" CESDP. בוועידת הפסגה של 15 מדינות האיחוד האירופי בקלן ביוני 1999 הוחלט, שכדי שהאיחוד האירופי יוכל למלא את תפקידיו בזירה הבינלאומית עליו להגיע ליכולות ולהצטייד באמצעים מתאימים. אך בנוסף, קבעה הוועידה, חייב האיחוד האירופי להנהיג הלכה למעשה "מדיניות אירופית משותפת לביטחון ולהגנה" – CESDP. זו הייתה הפעם הראשונה שנטבע המושג הזה, אשר לימים התקצר ל-ESDP. מלחמת קוסובו והלקחים שהופקו ממנה הוסיפו משקל ותנופה להתבססותה של מדיניות החוץ והביטחון המשותפת, כשמדיניות הביטחון וההגנה האירופית – ESDP – היא חלק אינטגרלי שלה. גם מבחינה פורמלית וגם הלכה למעשה, מדיניות זו היא בסיס מהותי וחשוב של האיחוד האירופי.

עקרונות ודרכי פעולה

על-פי אמנת אמסטרדם יש למדיניות החוץ והביטחון המשותפת של אירופה חמישה יעדים בסיסיים:

- לשמור על הערכים המשותפים, האינטרסים הבסיסיים, העצמאות והשלמות של האיחוד האירופי על-פי עקרונות אמנת האו"ם.
 - לחזק את הביטחון של האיחוד האירופי בכל דרך אפשרית.
 - לקיים את השלום ולחזק את הביטחון הבינלאומי בהתחשב באמנת האו"ם, בהחלטות ועידת הלסינקי (משנת 1999) וביעדים של אמנת פאריס⁸ – שהסדירה בשנת 1951 את היחסים בנושאי האנרגיה הגרעינית באירופה – לרבות אלו הנוגעים לגבולות חיצוניים.
 - לעודד שיתוף פעולה בינלאומי.
 - לפתח ולייצב את הדמוקרטיה ואת שלטון החוק, וכן את כיבוד זכויות האדם ואת חירותו הבסיסית.
- אמנת אמסטרדם גם מתווה כמה דרכים להשגת יעדים אלו: (א) הגדרת העקרונות והקווים המנחים הכלליים למדיניות, אשר ייקבעו על-ידי מועצת אירופה; (ב) החלטות בדבר אסטרטגיות משותפות. כל אסטרטגיה שעליה מחליטה מועצת האיחוד האירופי מגדירה את היעדים, את הזמן ואת האמצעים שהאיחוד והמדינות החברות יידרשו להקצות למימושה. עד היום גובשה מדיניות בנוגע לרוסיה, אוקראינה ומדינות אגן הים התיכון, ובנוגע לתהליך השלום במזרח התיכון; (ג) אימוץ עמדות אחידות ודרכי פעולה משותפות בידי כל מדינות האיחוד האירופי.
- נציבות האיחוד האירופי משולבת באופן מלא בתהליכי העבודה הקשורים לגיבוש המדיניות. מעמדה דומה לזה של כל מדינה חברה באיחוד בכל הקשור להצעות לגיבוש מדיניות ולבקשות לכנס את הנשיאות. הנציבות גם ממונה על תקצוב הפעילות בנושאי מדיניות החוץ והביטחון המשותפת. הנציבות נושאת באחריות לנושאי חוץ אזרחיים של האיחוד האירופי, כמו תחומי סיוע הומניטרי, סיוע בפיתוח וסיוע בפעולות שיקום ובנייה מחדש.
- בגיבושה וביישומה של מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד מעורבים גופים נוספים ובהם אלו שבאופן מסורתי משולבים בתהליך עבודת המטה וקבלת ההחלטות:
- מועצת אירופה, ראשי הממשלות וראשי המדינות, הנוהגים להתכנס פעם בשישה חודשים לפחות, בראשות הנשיא התורן של הנציבות. המועצה קובעת קווים מנחים ומדיניות בכל תחומי החיים של האיחוד האירופי, והיא מניחה את היסוד לעקרונות הפעולה גם בתחומי מדיניות החוץ והביטחון המשותפת.
 - מועצת השרים לעניינים כלליים, המורכבת משרי החוץ של מדינות האיחוד האירופי, נפגשת פעם בחודש לפחות בניהולו של הנציב לקשרי חוץ. מועצה זו דנה בנושאים של יחסי חוץ ובהם גם נושאים הקשורים למדיניות החוץ והביטחון המשותפת.
 - לנשיאות המועצה האירופית יש תפקיד מכריע בתיאום ובניהול כל עבודת הארגון. במשטר

שבו חייבים לקבל החלטות בתמימות דעים, ובמצב שבו לפי הנהלים יש תחלופה סדירה של בעלי תפקידים מרכזיים, יש חשיבות רבה לגרעין הקבוע והמנוסה של הביורוקרטיה של הארגונים באירופה:

■ הפרלמנט האירופי, המתעדכן דרך קבע במתווים הכלליים של הפעילות לגיבוש קווי המדיניות.

■ המזכיר הכללי של מועצת האיחוד האירופי התמנה, על-פי סעיף 26 באמנת האיחוד האירופי, בנוסף על תפקידו, ל"נציג בכיר לנושאי מדיניות חוץ וביטחון משותפת" של האיחוד האירופי. על-פי הגדרת התפקיד, הנציג הבכיר "יסייע למועצה בעניינים שבתחום מדיניות החוץ והביטחון המשותפת, ובייחוד באמצעות תרומה לעיצוב, להכנות וליישום החלטות בנושאי מדיניות. הנציג הבכיר יפעל – בשם המועצה ולפי בקשת הנשיאות, וכאשר יתעורר הצורך – לקיום דיאלוגים עם מדינות שלישיות". חוויאר סולאנה מספרד, מי שכהן בתפקיד מזכ"ל נאט"ו עד לסיומה של המלחמה בקוסובו, הוא הראשון שנבחר לתפקיד זה. כאן המקום להעיר שתפקיד הנציב לקשרי חוץ של האיחוד האירופי הוא תפקיד ותיק יותר, ויש מגע או חפיפה (לא לגמרי מוגדרת) בינו לבין הנציג הבכיר לנושאי חוץ וביטחון. באופן עקרוני מטפל הנציב לקשרי חוץ במערכת היחסים האזרחית לרבות נושאים של זכויות האדם; "הנציג הבכיר" עוסק בנושאי חוץ וביטחון ובנושאים הקשורים למדיניות ההגנה והביטחון.

■ יחידה לתכנון מדיניות ולהתרעה מוקדמת הוקמה במסגרת המזכירות של מועצת אירופה. המנדט של יחידה זו כולל מעקב, ניתוח והערכה של התפתחויות ואירועים בינלאומיים, ובהם מתן התרעה מוקדמת על משברים פוטנציאליים. היחידה מכינה טיוטות ובהן אופציות לקווי מדיניות והמלצות למועצה על אסטרטגיות שונות במסגרת האחריות של נשיאות האיחוד.

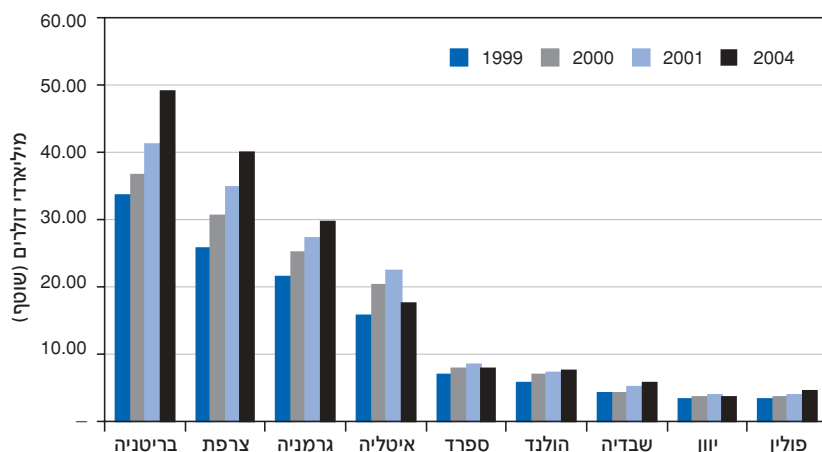
האיחוד האירופי התקדם לאט ולעתים תוך ויכוחים נוקבים לניסוח חוקה, שמשמעות רבה לה בהבטחת יציבותו והמשכיותו של הארגון, החשובים בייחוד עתה, כאשר תהליכי ההרחבה של האיחוד האירופי מתחילים לצאת אל הפועל. החוקה אמורה גם להביא לבחירת נשיאות קבועה ולביטול המשטר הנהוג כיום, שלפיו הנשיאות עוברת כל שישה חודשים ממדינה אחת לרעותה.

התעצמות, תקציבים וחלוקת הנטל

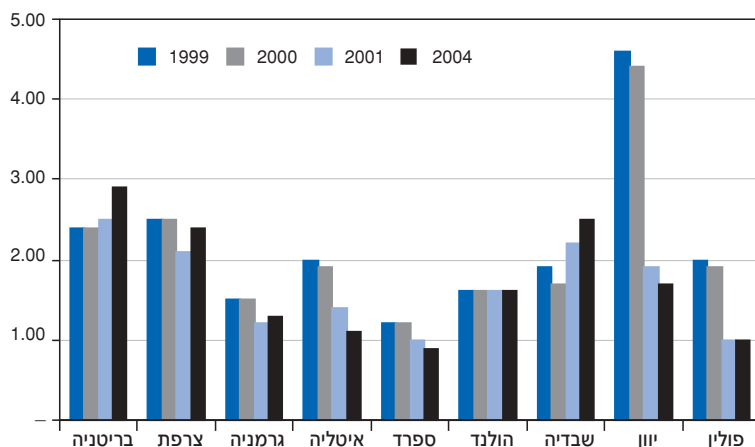
אם בוחנים את תכניות ההתעצמות, התקציבים המוקצים לביטחון וחלוקת הנטל, אפשר לעמוד על הקשיים במימוש המדיניות המעודכנת לנושאי חוץ וביטחון של האיחוד. החלטות

ועידת הלסינקי הקשורות לבניית היכולות הצבאיות שתאפשרנה עצמאות אירופית בהפעלת כוחות צבא, ובייחוד הכוחות לתגובה מהירה לטיפול במשברים, מכבידות תקציבית על רוב המדינות של האיחוד האירופי. לאמיתו של דבר הצטמצמו הוצאות הביטחון של כלל מדינות האיחוד ב-22 אחוזים מאז שנת 1992, ורק תקציבי ההגנה של מדינות לא רבות (בריטניה, צרפת, גרמניה ואיטליה) עדיין גבוהים יחסית.⁹ התרשימים להלן מדגימים את הנעשה במדינות המובילות באירופה, בתחומי תקציבי הביטחון (תרשימים 1 ו-2), המחקר והפיתוח הביטחוני (תרשימים 3 ו-4) והרכש הצבאי (תרשים 5).

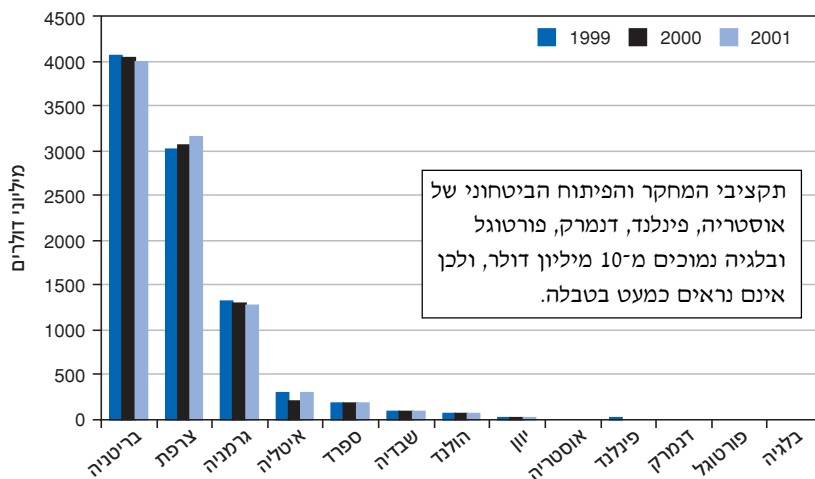
תרשים 1: תקציב הביטחון



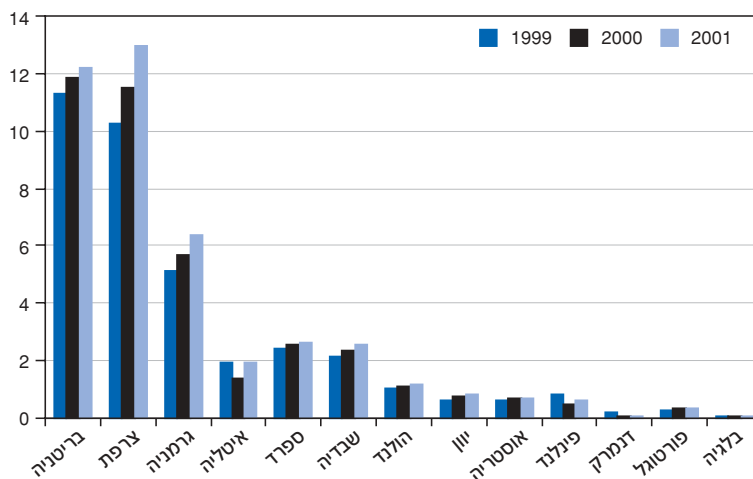
תרשים 2: הוצאות הביטחון כאחוז מהתוצר המקומי הגולמי



תרשים 3: הוצאות למחקר ופיתוח



תרשים 4: אחוז ההוצאות למחקר ופיתוח מתוך תקציב הביטחון



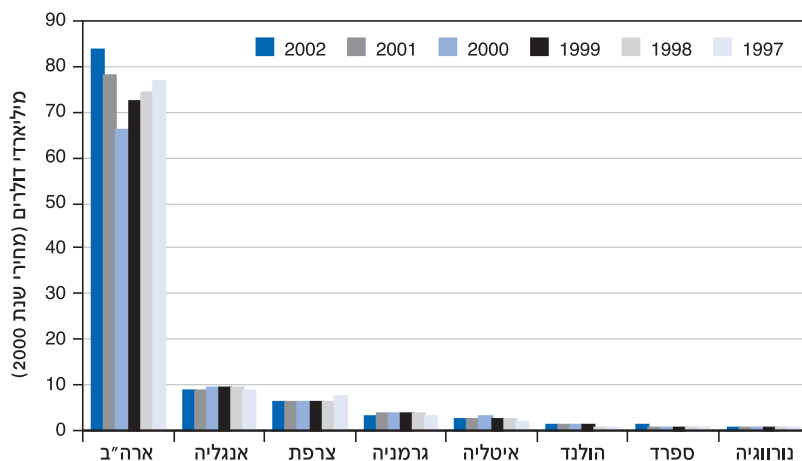
המקורות לתרשימים 1-5:

The Military Balance 2001/2002; 2003/2004; 2004/2005, IISS, London.

CIA – The World Factbook.

SIPRI Yearbook 2003

תרשים 5: הוצאות על רכש צבאי במדינות נבחרות



התרשימים מראים תמונה לא מעודדת מבחינתם של חסידי השמירה על העוצמה הצבאית. אפשר לראות בבירור את חוסר האיזון הניכר בין המדינות המובילות במדיניות הקצאת המשאבים – בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה, ספרד ושבדיה – לבין אלו שכמעט אינן נוקפות אצבע.

קיים מתאם מלא בין חלקו של תקציב הביטחון בתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג) לבין חלקו של תקציב המחקר והפיתוח בתקציב הביטחון כולו. תקציבי המחקר והפיתוח גבוהים באופן ניכר במדינות שאימצו לעצמן מדיניות, המדגישה מוכנות טובה להתפתחויות של איומים ומשברים צבאיים בעתיד.

אפשר לראות את המדינות המובילות באירופה בהתעצמות הביטחונית בתרשים המתאר את ההוצאה השנתית למו"פ ביטחוני (תרשים 3) ואת ההוצאה השנתית לרכישת ציוד צבאי (תרשים 5) בעשור האחרון. בריטניה, צרפת, גרמניה ואיטליה נמצאות הרחק מהשאר. מצבה של אירופה, הן בהוצאה לרכישת ציוד צבאי והן בהשקעה במחקר ופיתוח, בהשוואה לארצות-הברית, נראה לאירופים, על-פי התרשימים דלעיל, עגום. תקציבי ההתעצמות והמו"פ הביטחוני יוסיפו להיות גורם רב-משקל במעמדן של המדינות בחלוקה העתידית של התקציבים הכלל-אירופיים. אלו גם כרטיסי כניסה חשובים למיזמים רב-לאומיים ולפרויקטים המרכזיים שהאיחוד האירופי ינהל בעתיד.

אחת השאלות הקריטיות בנוגע לתכניות לגיבוש "אירופה ביטחונית" אחרת, היא הדרך למימוש הלקחים בעקבות המלחמה בקוסובו. אלו מחייבים השקעות נכבדות במחקר ובטכנולוגיה, בייחוד אם האירופים שואפים גם לממד של איתנות בארצות-הברית.

בתרחישים של משימות פטרסברג, בעבור הפעלת כוח המשימה שהוחלט עליו בוועידת הלסינקי אין צורך בהצטיידות במערכות נשק בכמויות כמו בעידן המלחמה הקרה נגד האיום של "ברית ורשה". מצד אחר, התופעה של נקודת איזון שונה מן העבר, שבה משקיעים יותר במו"פ לעומת ההצטיידות, היא תופעה כלל-עולמית. כל זה מוביל לאימוץ מדיניות ביטחון מותאמת, ועליה להיות בעיקר בעלת יכולת לתת מענה לצרכים שהוגדרו מחדש בעבור אירופה. כאמור, צרפת ובריטניה מובילות בהפרש ניכר, לעומת שאר המדינות הכלולות בתרשימים, בהוצאות על מו"פ ביטחוני כמו-גם בתחום ההתעצמות. עם זאת, אין אלו תקציבים גבוהים, ואת התוצאות יהיה אפשר לראות בעשור הבא בפיגור טכנולוגי-תעשייתי של תעשיות ההגנה האירופיות.

מצב זה מעורר שתי שאלות: (א) האם היעדים, שנקבעו בוועידת הלסינקי בנושא היכולות הצבאיות, הם בני השגה במסגרות התקציביות הקיימות? (ב) כיצד מתמחרים את התרומה של כל מדינה ליכולות הצבאיות שאליהן האיחוד האירופי שואף להגיע? התשובות לשאלות אלה אינן פשוטות כלל ועיקר. יש הבדלים בין המדינות, המתבטאים בשיעור התמ"ג שלהן המוקצה לביטחון. למדינות שונות יש סדרי עדיפויות שונים בכל הנוגע להוצאות הביטחון. הוצאותיהן של חמש מדינות (בריטניה, איטליה, גרמניה, ספרד וצרפת) מהוות 80 אחוזים מכלל הוצאות הביטחון של מדינות האיחוד האירופי. יש גם הבדלים בין ההשקעה בהתעצמות – מחקר, פיתוח ורכש ציוד – לבין תקציב הביטחון הכולל. הקשיים והבעיות מצויים בתחומים שמחוץ להגדרות של כוח המשימה הקרקעי שעליו הוחלט בהלסינקי. כאן שאלת התואם של הצרכים המבצעיים בין כל השותפות האירופיות היא פשוטה יחסית, אבל גם בתחום זה הדברים נעשים מסובכים יותר כשמדובר במערכות הנשק העיקריות.

נקודת ראות מפוכחת מציג פרנסואה הייזבורג – ראש המכון למחקרים אסטרטגיים (FRS) בפאריס ונשיא המועצה של המכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים בלונדון – הטוען כי הפגמים ביכולות הצבאיות האירופיות אינם נובעים מהשקעה כוללת בלתי מספקת בהגנה.¹⁰ בשנת 2001 השקיעו ארצות האיחוד האירופי 173.5 מיליארד אירו בביטחון.¹¹ הייזבורג טוען,¹² כי האירופים יכולים להתייעל בהוצאות על תקציבי הביטחון באמצעות הגדרה ברורה של יעדי בנית הכוח הצבאי, שיפור מבנה התקציב ואיחוד יכולות מהותיות של מדינות האיחוד האירופי.

שיתוף פעולה בין תעשיות הביטחון – עבר ועתיד

לפן התעשייתי של הזהות הביטחונית החדשה באירופה יש שורשים רבים מן העבר בתחומי הביטחון, שנוסדו בד בבד עם התפתחותו של האיחוד האירופי. בבואנו לסקור ולנתח את

המהלכים הנעשים כיום, מעניין לבחון את המדיניות, ההסכמים והכלים שיצר האיחוד האירופי כשהחל להתמודד עם הנושא הביטחוני בכל המדינות החברות בו. חלק מן הכלים שנוצרו, כפי שנראה להלן, משולבים במבנה החדש של הארגון ומשמשים יסוד איתן למדיניות הארגון ולדרכי פעולתו.¹³

ייצור מערכות נשק והסחר בהן לא נכללו באמנת רומא, שנחתמה בשנת 1957 ועסקה במכלול החוקים של השוק האירופי המשותף. הנושא מוזכר בכמה אמנות מאוחרות יותר, ולימים נכלל גם בסעיף 296 של אמנת האיחוד האירופי, ולפיו ניתן היתר למדינות האיחוד לשמור לעצמן סמכויות בתחומי החימוש ובנושאי ביטחון. גם היטלי המכס על ציוד צבאי נשארו בתחום האחריות של כל מדינה ומדינה.

עד שנת 1990 נטלה הקהילייה האירופית חלק מוגבל ביותר בנושאי הביטחון. מאז, ככל שמצבה של התעשייה הביטחונית באירופה הלך ונחלש, נדרשה בה התערבות ומעורבות של הארגון האירופי כגוף מלוכד. אמנת מאסטריכט כבר מקיפה בצורה רחבה למדי את נושאי הביטחון באירופה, אבל רק בשנת 1995 ניכרה בהם התקדמות של ממש. קבוצה לא פורמלית של נציגי מדינות, המורכבת מהיו"רים של האיחוד האירופי, של האיחוד המערב אירופי והקבוצה המערב אירופית לחימוש – WEAG – חיברה מסמך ובו פירוט של אפשרויות והמלצות על מדיניות חימוש אירופית, שעיקרן – שיתוף פעולה בין המדינות בתחום זה.

בשנת 1995 הוקמה גם קבוצת אד-הוק אירופית לחימוש (POLARM). הקבוצה מתכנסת שש פעמים בשנה, והיא כוללת נציגים של משרדי החוץ הנתמכים בדרך כלל על-ידי יועצים מקצועיים ממשרדי ההגנה של המדינות השונות. המשימות הראשונות של POLARM היו: (א) לנתח את טיוטת הדו"ח, אודות מדיניות החימוש, שהגישה קבוצת המומחים הבלתי פורמלית; (ב) לאתר בדו"ח נושאים המצדיקים בחינה נוספת במסגרת האיחוד האירופי; (ג) להמליץ על המשך הפעילות, במסגרת הקהילייה האירופית, או במסגרת האמנה של האיחוד האירופי (TEU).¹⁴

הדו"ח הראשון של הקבוצה הוגש באמצע שנת 1996 ונכללה בו טיוטה של עמדה משותפת בנושא הביטחוני ובה התייחסות לשלושה נושאים: (א) האפשרות לפישוט של הפיקוח על העברת מערכות נשק בתוך הקהילייה האירופית; (ב) קיום מכרזים פתוחים במגזר הביטחוני באירופה; (ג) הבטחת האספקה של מערכות נשק וציוד צבאי. גישות שונות, לעתים סותרות, של המדינות החברות באיחוד האירופי וכן הצורך להגיע תמיד לתמימות דעים מנעו את יישום ההמלצות של POLARM. נושא תיאום ההרכשה הצבאית נכלל במדיניות החוץ והביטחון המשותפת, וקיבל תנופה משמעותית לאחר מלחמת קוסובו.

מדיניות החוץ והביטחון המשותפת עוסקת גם בעידוד איחודן של תעשיות ביטחוניות ובהכנת יסוד משפטי מתאים לאיחודים מן הסוג הזה. מדובר בשלושה תחומים בעיקר: (א)

יצירת שוק אירופי למערכות נשק ולחיוזק היסוד הטכנולוגי; (ב) פישוט הסחר הפנים-אירופי בתחומים אלו; (ג) קביעת נהלים למכרזים בתחרות על מערכות נשק (בגמישות רבה ובהתאמה למצבים מיוחדים).

ברור שלמימוש מדיניות הנוגעת לתחרות בתחום מערכות הנשק יש רגישות פוליטית גבוהה ביותר, לפיכך המגמה היא להצטמצם בשני תחומים בלבד: בקרה על איחוד בין תעשיות הגנה; פיקוח על סיוע של המדינות לתעשיות הביטחוניות שלהן. כבר בתחילת שנת 1996 עסקה הנציבות האירופית באתגרים שמולם ניצבות התעשיות הביטחוניות האירופיות. תעשיית החלל האירופית והתמודדותה עם האתגר העולמי זכתה אף היא לדיון רציני במהלך 1997. מסמך שחובר בנציבות האירופית, שכותרתו "יישום האסטרטגיה של האיחוד האירופי עבור התעשיות הביטחוניות", עוסק בתיאום הצרכים המבצעיים, בדרכים לתיאום הרכש הביטחוני ובדרכים לשימור הבסיס התעשייתי-הטכנולוגי של התעשיות הביטחוניות באירופה.¹⁵

בחינה מחדש של תפיסת הביטחון האירופית (ESC)

בחינה מחדש של תפיסת הביטחון באירופה זכתה לתנופה גדולה לאחר מלחמת קוסובו. האיחוד האירופי, אשר הרחיב את שורותיו בעוד 10 מדינות, בשנת 2004, לארגון המונה 25 מדינות, קיבל כבר את מרבית האחריות הנוגעת להפעלת כוחות צבא. הכוח האירופי להתערבות בסכסוכים ולהשכנת השלום, שעל הקמתו הוחלט בוועידת הלסינקי בשנת 1999, הוא דוגמה בולטת לאחריות ביטחונית זו. האיחוד האירופי מקנה חשיבות לתמימות דעים המקיפה את כל ארצות אירופה בכל הנוגע לתפיסת הביטחון במובנה הרחב. האיחוד המערב אירופי (ה-WEU) שימש בעבר במה להשגת תמימות דעים כזאת. באחריות האיחוד המערב אירופי נותרו עד לאחרונה נושאי המחקר והפיתוח הביטחוניים, קביעת כללי הרכש הצבאי והתיאום של התעשייה הביטחונית האירופית. ביולי 2004 עברו נושאים אלה לסוכנות האירופית לרכש ביטחוני (EDA), המיועדת להתפתח ולממש את החלק החשוב, זה של הפעילות הביטחונית של האיחוד האירופי לאחר הרחבתו לגוף בן 25 מדינות.

כבר ביוני 2001 המליצה האספה הכללית של האיחוד המערב אירופי למועצה שלו לשרטט מחדש את תפיסת הביטחון של אירופה, תוך שילוב כל המדינות החברות בו. ברור אפוא שתפיסה זו חייבת לקבל את אישורן של כל 25 החברות באיחוד האירופי. ההמלצה מנחה לעסוק בתפיסת ביטחון רחבה ומקפת בהרבה מזו שבעבר.¹⁶ התפיסה הזאת אמורה לכלול את המרכיבים האלה:

- הגדרה מחדש ומקיפה יותר של ביטחון, שתכלול גם נושאים של ביטחון פנים-אירופי, לרבות סכסוכים אתניים וטרור בינלאומי.

- ניתוח מעמיק של הסכנות והאיומים למיניהם, והאזורים שבהם איומים אלה עלולים לצוץ ולהשפיע על אירופה בטווח הקצר, הבינוני והארוך.
- גיבוש מענה מתאים לסיכונים ולאתגרים רלוונטיים, ובייחוד קביעת הפעולות הדרושות למניעת סכסוכים.
- קביעת קריטריונים לחלוקה הגיונית של תפקידים בין הגופים הבינלאומיים הרלוונטיים, הנושאים באחריות בנושאי הגנה וביטחון.
- קביעת קריטריונים שישמשו קווים מנחים מעשיים להקמת גוף מבצעי אירופי לניהול משברים. הכוונה לסכנות שאינן בהכרח צבאיות (פגעי טבע או סכסוכים אתניים) – בתוך אירופה, אך גם מחוצה לה – ולתהליך קבלת החלטה להתערבות צבאית על מנת לסייע ולסכל אותן.
- החלטה על הזכות – או אפילו החובה – להתערב במשברים, בייחוד על יסוד שיקולים הומניטריים (עוד השלכה של המצב ששרר בקוסובו לפני המלחמה שם).
- גיבוש קווים מנחים להחלטה עד כמה האיחוד האירופי צריך להיות מחויב להתערבות פוליטית וצבאית בעת משבר, לעומת האו"ם או הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי (OSCE).
- הגדרת היכולות הצבאיות שתידרשנה לצורך שיתוף הפעולה האירופי בנושאי החימוש וחיזוק התשתית של תעשיית הביטחון האירופית, וכן השיפור הנדרש ביכולות אלה.
- התאמת תקציבי ההגנה לתפיסת הביטחון המתגבשת.
- ניסוח קווים מנחים שיאפשרו לממש את "התפיסה הכוללת" של האיחוד האירופי, הכורכת יחדיו שימוש באמצעים פוליטיים, כלכליים, אזרחיים וצבאיים למניעת סכסוכים ולניהול משברים.
- תיחום יכולות וכישורים בתוך האיחוד האירופי בין גופים צבאיים לגופים אזרחיים, וגם בין האיחוד האירופי – ועמו האיחוד המערב אירופי (המופקד על המחקר, הטכנולוגיה ותיאום הרכש והתעשייה הביטחונית) – לבין נאט"ו.
- הערכה מחדש של חשיבות הקשר הטרנס-אטלנטי, ודיון בסוגיה, האם וכיצד לבצע רפורמה בשיתוף הפעולה העתידי עם נאט"ו.
- בחינת האפשרות לשילובה של רוסיה (וארצות נוספות) בקהיליית הביטחון הטרנס-אטלנטית ובגופים אירופיים רלוונטיים.

נוסף על כל האמור לעיל, צריכה תפיסת הביטחון החדשה להעריך מחדש את מדיניות הסנקציות ככלי לניהול משברים; להתוות אסטרטגיה לפיתוח מערכת יחסים בין הקהילייה הטרנס-אטלנטית (ובה גם רוסיה) לבין כוחות עולמיים, כמו סין; וכן להתוות אסטרטגיה

לפיתוח יחסים עם שכנותיה של אירופה, בייחוד עם המדינות של דרום אגן הים התיכון. מדובר גם בבחינה מחדש ועדכון של "מצע האג" (Hague Platform) משנת 1987 – שבו נקבע כי ביטחון והגנה הם חלק בלתי נפרד ממדיניותה של אירופה המאוחדת – וכן של תפיסת הביטחון המשולבת משנת 1995 בנוגע לדוקטרינה של אסטרטגיית הרתעה והגנה. יש להוסיף לכך את בחינת התכנית האמריקנית להגנה מפני טילים בליסטיים ארוכי-טווח.

רשת רחבה של הסכמי ביטחון, שצריכה להוביל לצמצום נוסף של הנשק הגרעיני, אמורה להיות, לדעת האירופים, אחד ממרכיביה של תפיסת הביטחון החדשה. האירופים דורשים שיתיעצו אתם בנוגע לכל הסדר ביטחוני בעתיד בין ארצות-הברית לבין רוסיה ובכלל זה בכל הנוגע לפירוז מנשק להשמדת המונים.

מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי תעמוד למבחן בסופו של דבר בעת שיהיה עליו לנהל משבר. יכולת ההנהגה והתמרון של "הנציג הבכיר", כיום חוויאר סולאנה, תקבע במידה רבה גם את התכנים אשר ייקלטו וייטמעו במדיניות החוץ והביטחון, וגם את הקצב שבו היא תתגבש. העובדה שסולאנה מכהן הן בתפקיד "הנציג הבכיר" לנושאי חוץ וביטחון והן בתפקיד מזכ"ל האיחוד המערב אירופי סייעה רבות להתגבר על המכשולים שבדרך. תרומתו של סולאנה הייתה חיונית גם לתהליך המורכב והעדין של העברת הפונקציות הביטחוניות והגופים המופקדים עליהן מהאיחוד המערב אירופי לאחריותו הישירה של האיחוד האירופי.¹⁷

אירועי ה-11 בספטמבר וההתפתחויות בעקבותיהם הוסיפו נקודות ראייה חדשות ומידה של דחיפות להנעת התהליך לגיבוש תפיסת הביטחון החדשה. בתחום הפעילות נגד הטרור הבינלאומי והשלכותיה על מגמות ההתפתחות של הזהות הביטחונית של אירופה,¹⁸ נדרש שילוב לא פשוט של המרכיבים ה"אזרחיים-המשטורתיים" של המלחמה בטרור (אלו הפועלים בדרך כלל במדינה פנימה) והמרכיבים הצבאיים – ובהם גם גורמי מודיעין – ומערכות תקשורת, שליטה ובקרה. הנטייה הטבעית באירופה להעדיף שימוש בדיפלומטיה על פני שימוש בכוח צבאי (שבו יש לאירופה נחיתות לעומת ארצות-הברית), באה לידי ביטוי גם בסוגיה זו. תכנון סדר הכוחות הצבאי באירופה כפוף למדיניות הלאומית של כל אחת מן המדינות, ובכך לא יחול שינוי כנראה. התכנון הכולל של סדר הכוחות האירופי בעתיד לא יהיה טוב יותר מן התכנון של נאט"ו. עם זה, ואולי בקצב איטי בהרבה מזה שמקווים לו האירופים, יתחיל בוודאי תהליך אירופי של תכנון סדר הכוחות הצבאי, שיביא לתיאום רב יותר בין המדינות בתחום זה.

גם אם תיעלמנה הכפילויות במחקר, בפיתוח וברכש הצבאיים, והתקציבים ההולכים ומצטמצמים ינוצלו כהלכה, לא יהיה בכוחו של האיחוד האירופי להתחרות בהשקעות האמריקניות ובתנופה הטכנולוגית האמריקנית. נושא המודיעין, שהכול מודעים לחשיבותו,

אכן מחייב השקעות ענק במערכות חישה לווייניות, אבל גם מרכיב פשוט, כמו אמון בין מדינות, עשוי לתרום רבות לגיבוש מערך מודיעין אירופי יעיל. נוסף על נושאי המודיעין יהיו תהליכי קבלת ההחלטות האסטרטגיות והשליטה והבקרה המבצעיות צוואר הבקבוק בדרכו של האיחוד לרכישת יכולת אמיתית לטיפול עצמאי במשברים. ובינתיים רואים שלאיחוד האירופי, ברצותו להיות אוטונומי בטיפול במשברים, יש מגבלות שתכבולנה את ידיו לאורך שנים לא מעטות. אפילו החלטה חדה וברורה, כמו להצטייד ב-180 מטוסי תובלה צבאיים מודרניים (AIRBUS A400M), פאר התעשייה האווירית האירופית, לא תצא אל הפועל אלא לקראת סוף העשור הנוכחי (המטוס הראשון אמור להיות מבצעי בשנת 2008). וגם אז אין בכך משום תשובה לניוד אווירי של טנקים, מערכות הגנה "פטריוט" ומערכות נשק אחרות שתדרשנה למשימות האיחוד האירופי בעתיד. על-פי ההחלטות של האיחוד האירופי, במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה האירופית, יהיה אפשר לראות תוצאות ברורות יותר רק לקראת שנת 2010.¹⁹

סיכום

אירופה שואפת להתבסס ככוח פוליטי משמעותי בזירה הבינלאומית כיאה למשקלה הדמוגרפי ולעוצמתה הכלכלית. מדיניות החוץ והביטחון שלה נוסחה ושופרה כדי שתתאים לשאיפה זו. חילוקי הדעות החרिפים עם ארצות-הברית בנושא המלחמה בעיראק גרמו לקרע בין אירופה לבין המעצמה המערבית המובילה בעולם. הקרע הגיע גם לאירופה פנימה ומעב על היחסים הפנימיים בה ועל מדיניות החוץ והביטחון שלה. אירופה נחושה להגיע ליכולת לנהל משברים בתחומה, כלקח ממלחמת קוסובו. הכוח להתערבות מהירה של אירופה ומדיניות הביטחון וההגנה המדריכה את בנייתו ואת הפעלתו, הם נדבך חשוב במדיניות החוץ והביטחון של אירופה. הטרור הבינלאומי הגיע לאירופה לא רק כאל מקום מפלט והתארגנות אלא כיעד לפיגועים. מדיניות החוץ והביטחון האירופית אמורה להתמודד גם עם איום זה, כמו-גם עם האיום בהפצתו של נשק להשמדת המונים והשימוש האפשרי ברכיבים שלו בידי ארגוני הטרור. ולבסוף מצביעה מדיניות החוץ והביטחון, וכן מדיניות הביטחון וההגנה השלובה בה, על החובה לשמר את הבסיס הטכנולוגי-התעשייתי של אירופה. תיאום הצרכים של הצבאות, תיאום של כללי הרכש וטיפולו של גוף אירופי מרכזי לתיאום הייצור והרכש הביטחוניים נשענים אף הם על המדיניות האירופית. אם האיחוד האירופי ייטול על עצמו את נושא ההגנה הקולקטיבית על המדינות החברות בו, ייערך לאיש ולצייד כנדרש את הכוח לתגובה מהירה לטיפול במשברים, ואם אכן כל נושאי החימוש והרכש הביטחוניים ינוהלו בידי

הסוכנות האירופית לרכש ביטחוני (EDA), שזה לא כבר החלה לפעול, רק אז יהיה אפשר לומר כי המרכיב הביטחוני במדיניות החוץ והביטחון האירופית אכן בא לידי ביטוי המלא.

הערות

- 1 במפגש ראשי המדינות של האיחוד האירופי, קופנהגן 12 ו-13 בדצמבר 2002, ניתן "אור ירוק" לכניסתן של עשר מדינות פְּחברות חדשות לאיחוד האירופי: אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, פולין, קפריסין והרפובליקה הצ'כית. פְּחברות חדשות אלו כבר השתתפו בבחירות לפרלמנט האירופי בשנת 2004. בולגריה ורומניה עדיין לא כשירות להצטרף לאיחוד, ותחתונה לכך בשנת 2007. תורכיה, לעומת זאת, קיבלה אור ירוק לכניסה למשא ומתן ללא תאריך לסיומו, על הצטרפותה לאיחוד האירופי.
- 2 Zdzislaw Lachowski, "The Military Dimension of the European Union," in *SIPRI Yearbook 2002*, Oxford University Press, 2002, pp.151-173.
- 3 במאמר מערכת של הפרסום *Le Débat Stratégique* של המרכז הבינ-תחומי למחקרים של שלום ואסטרטגיה בצרפת (CIRPES), מביע העורך תקווה כי הנחישות שבה יוצאת ארצות-הברית למלחמה בעיראק דווקא תסייע לגיבוש הפוליטי של האיחוד האירופי. המאמר מבטא את העמדה הצרפתית נגד המדיניות האמריקנית, אך מניח כי זו תהיה גם העמדה של שאר מדינות האיחוד
Editorial: "La Guerre et l'Union," *Le Débat Stratégique*, no. 65, Novembre 2002.
- 4 Jonathan Stevenson, "How Europe and America Defend Themselves," *Foreign Affairs* 82, no. 2 (March/April 2003).
- 5 <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.
- 6 Judy Dempsey, "Britain and Europe Diplomacy and Defense," *Financial Times*, November 2002.
- 7 אמנת אמסטרדם הכניסה שינויים משמעותיים באמנת מאסטריכט, אשר נכנסה לתוקף כבר בשנת 1992 ונחשבת כצעד החשוב ביותר בדרך לאיחודה של אירופה. אמנת אמסטרדם דואגת לזכויות הבסיסיות של האזרח לרבות בנושא התעסוקה והתנועה החופשית בארצות האיחוד האירופי. האמנה חותרת להשפעה רבה יותר על הנושאים העולמיים בעזרת הגדרה מחודשת של המדיניות האירופית לנושאי חוץ וביטחון ומינני "נציג בכיר" של האיחוד האירופי לנושאים הנוגעים למדיניות חוץ וביטחון. האמנה מחזקת את המבנה הארגוני של מוסדות האיחוד האירופי, לרבות הרחבת סמכויות ההחלטה של הפרלמנט האירופי, כאשר באופן נמצאת ההרחבה של האיחוד האירופי.
- 8 אמנה שנחתמה בשנת 1951 להסדרת היחסים בין הקהיליה הכלכלית האירופית (European Economic Community) לבין הקהיליה של המדינות האירופיות העוסקות באנגריה גרעינית.
- 9 הכוונה בעיקר לתקציבי הביטחון של בריטניה וצרפת, המוגדרות מדינות מובילות. הקריטריון הוא היכולת להנהיג קואליציה של מדינות אירופיות בעת מבצע צבאי, תוך אספקת שירותי מודיעין, תכנון מבצעי ושלילה. גרמניה ואיטליה נמצאות הרחק מאחורי שתי מדינות אלו: גרמניה

- עקב המדיניות של ממשלת שרדר בשנים האחרונות, ואיטליה שתומתה העיקרית היא היכולת התעשייתית המרשימה שלה.
- 11 Francois Heisbourg, "European Defence Takes a Leap forward," *NATO Review* 48, no. 1 (Spring-Summer 2000); 8-11; *The Military Balance 2002/2003*, International Institute for Strategic Studies, London.
- 12 Francois Heisbourg, "Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguities," *Survival* 42, no. 2 (Summer 2000).
- 13 Armament Cooperation in the Future Construction of Defense in Europe," Document 1671, WEU, November 1999.
- 14 קבוצת אד-הוק נוספת, שהוקמה בעקבות כניסתה לתוקף של אמנת-מסטריכט, היא COARM (Conventional Arms Export Working Group). מבנה הקבוצה ותדירות פגישותיה דומים לאלה של POLARM. פעילותה של הקבוצה נוגעת לתואם במדיניות ייצוא נשק למדינות שלישיות. תחום נוסף שבו עוסקת COARM נוגע לפיקוח על ייצוא מוצרים לשימוש כפול (dual use). לכך יועדה קבוצת עבודה מיוחדת שהחלה לפעול בשנת 1994. מדובר בתחום רגיש וטעון מבחינה פוליטית בעולם כולו, וכנראה שכך יהיה עוד זמן רב.
- 15 התחומים העיקריים הנוגעים לתעשיות הביטחוניות האירופיות, שבהם דנה הנציבות וקבעה לגביהם עמדות, היו: (א) "העברות בתוך הקהילייה" (Intra Community Transfers). בנושא זה עסקה, כזכור, קבוצת ה-LOI; התחזית היא שיהיה שילוב בין המלצות קבוצת POLARM לבין מסקנותיה של קבוצת ה-LOI; (ב) הסטטוס של החברה הכלל-אירופית (European Transnational Company) – הנושא עלה כבר בשנות השבעים, אבל מאז לא חלה בו כל התקדמות, בעיקר בגלל חוסר העניין שהפגינו כלפיו התעשיות הביטחוניות. לאלו יש מן הסתם דרכים חלופיות.
- 16 חשוב להדגיש כי מאז שהועברה האחריות המעשית לנושאי הביטחון מהאיחוד המערב אירופי לאיחוד האירופי, חשיבותו של ניסוח תפיסת הביטחון הוא בעצם השגת תמימות דעים. משקל מכריע יהיה לנעשה במסגרת האיחוד האירופי בייחוד לאחר שהחלטות על הרחבתו בעשר מדינות, הן בשלבי ביצוע.
- 17 חשוב לציין כי לאישיותו הכריזמטית של חוויאר סולאנה יש משקל רב בבנייתה ובניהולה של מדיניות החוץ והביטחון של אירופה. המצב עדיין אינו כה יציב, וייתכן שאדם אחר, אם ייכנס מוקדם מדי לנעליו של סולאנה, לא יהיה מסוגל להניע את הנושא.
- 18 "Europe's Security and Defense Policy Confronted with International Terrorism," Document 1764, WEU, 26 November 2001.
- 19 Hans-Christian Hagman, *European Crisis Management and Defense: The Search for Capabilities*, Adelphi Paper 353, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, December 2002, pp. 61-78.

פרק שני:

לקחי המלחמה בקוסובו

חשיבותו של הדיון במלחמה בקוסובו ובלקחיה נוגעת להשפעה העצומה שהייתה למלחמה הזו על התנהלותה של אירופה בדרך למדיניות ביטחונית חדשה. לאחר המשברים הקודמים בבלקנים, בבוסניה בעיקר, הופעלו כוחות פיקוח של האו"ם. כשאלו לא עמדו במשימה ומעשי איבה פרצו מחדש, הופעל כח אווירי במשימות מוגבלות בהיקפן. כאן נדרשה אירופה להפעיל מערך רחב של כוחות, בייחוד במאמץ אווירי ומודיעיני, וגילתה כי אין לה יכולות מספיקות. המלחמה בקוסובו הייתה בלי ספק קו פרשת מים הן בנוגע לשאיפותיה של אירופה לעצמאות ולאי־תלות בנאט"ו, קרי בארצות־הברית, והן באשר למשקל המיוחד כיום לתחומים המרכזיים במחקר, בפיתוח וברכש של מערכות הנשק באירופה.¹

בראש ובראשונה יש לציין את הטלטלה העזה שגרמה מלחמת קוסובו למגזרים השונים של קהיליית העמים האירופים. הטלטלה עברה על הצבאות עצמם, הן בתחום מוכנותם והן בתחום זמינות מערכות הנשק שהיו ברשותם. היא גם נבעה מהפערים שהתגלו בין המערכות המצויות לבין הרצויות, לנוכח הצרכים המבצעיים שהכתיב אופיו המיוחד של העימות. שיתוף פעולה בין יחידות הצבא האירופיות התגלה כלא מספק. הזעזוע נוגע לחלק המכריע של נאט"ו בכל שלבי המלחמה, החל בהחלטות על עצם הכניסה למהלך צבאי וכלה בהתנהלות המערכה כולה עד לסיומה. פיקחון העיניים הפוליטי נוגע למעשה לתפקיד שמילאה ארצות־הברית, שנשאה על כתפיה הן את ההחלטות הפוליטיות והן את ניהול המלחמה כולה.

ועידת הלסינקי הייתה אבן דרך חשובה במימוש הלקחים של ארצות האיחוד האירופי ממלחמת קוסובו. מדובר בשתי ועידות של מועצת אירופה: הראשונה בקלן שבגרמניה ביוני 1999, והשנייה בהלסינקי שבפינלנד בדצמבר 1999. ועידת קלן, שהתכנסה זמן קצר לאחר ועידת נאט"ו בווינגטון (מאי 1999), נתנה את הדחיפה הראשונה למהלך של גיבוש זהות ביטחונית חדשה לאירופה. אז גם סוכם למנות את המזכ"ל לשעבר של נאט"ו, חביאר סולאנה, למזכ"ל האיחוד האירופי. כפי שנראה בהמשך, לקחי מלחמת קוסובו נוגעים בעיקר להתעוררות הפוליטית באירופה ולחלקה של אירופה בהתמודדות עם אירועים שיתרחשו בעתיד, כשפרשת קוסובו עשויה לשמש מודל להתמודדות כזאת. הלקחים הארגוניים, החלטות ועידת הלסינקי

וכן הלקחים הטכנולוגיים נובעים מקו חדש של מדיניות ביטחונית, שנוצרה בעקבות הטלטלות שמנינו.

הלקחים בתחום מערכות הנשק

הלקחים בתחום מערכות הנשק הם משני סוגים: לקחים הנוגעים לביצועים וליכולות של המערכות ולקחים הנוגעים להנחלת יכולות חדשות לכוח אירופי בעתיד. כמה מן הלקחים מבטאים את הצורך בגוף אירופי שיוביל מהלכים אסטרטגיים-צבאיים בלי להיות סמוך על שולחנו של "הגביר" האמריקני. האירופים מודעים לעובדה כי ה"מהפכה בעניינים צבאיים", ה-RMA, שנעשתה ביסודיות בידי ארצות-הברית לאחר הפקת הלקחים ממלחמת המפרץ ב-1991, לא הגיעה לאירופה. מהפכה זו באה לידי ביטוי במלחמה האחרונה בעיראק, ואילו אירופה נוכחה במעורמיה הצבאיים-הטכנולוגיים כבר במלחמת קוסובו.

להלן הלקחים העיקריים של האירופים בתחום הצרכים המבצעיים:

חשיבות הקישוריות (interoperability): הפעלה משותפת של יחידות צבא שונות, המשתמשות בסוגים דומים של מערכות נשק. גם עבודת התכנון, העברת הפקודות והתיאום בין הכוחות בזמן הפעילות חייבים להיעשות בהרמוניה. דבר זה דורש אמצעי תכנון אחידים וכן מערכות תקשורת, פיקוד ושליטה מתאימים ומתואמים.

מרכזיות מערכות פיקוד ושליטה C³I: במערכות אלו, שהיו בעיקר אמריקניות, נעשה שימוש בעת המלחמה בקוסובו. בשל האופי המיוחד של המלחמה האווירית מבקשים האירופים מערכות שתוכלנה לקצר את תהליך ההכנות ותקיפת המטרות במסגרת מבצע אווירי משולב. כאן המקום להעיר, כי בכל הנוגע להפקת לקחים ולהסקת מסקנות ממלחמות אין סכסוך אחד דומה לאחר. לפיכך הלקח הנוגע למערכות השליטה לעיל מתאים למלחמה המנוהלת בעיקר מן האוויר. יישום לקחי מערכות הפיקוד והשליטה בהקשר של האפיון וההצטיידות מוצג להלן בפרק העוסק בלקחי ארגון והרכשה.

חיוניות המודיעין המבצעי: במהלך המלחמה שלטו האמריקנים כמעט ללא עוררין ביכולות בתחום המודיעין המבצעי. בראש ובראשונה מדובר בהפעלת מערכות לווייניות, וכן במערכות תצפית על מל"טים (מטוסים ללא טייס) כבדים. ה-Predator האמריקני הופעל בידי האמריקנים כבר לפני שהוכרז כמבצעי.

חשיבות המודיעין הטקטי: הכוונה בעיקר למודיעין הנאסף בעזרת מל"ט, אך גם למודיעין המתקבל מחיישנים המותקנים על מטוסים ועל מסוקים. נכלל במסגרת זו גם נושא העיבוד והניתוח של הנתונים שנאספו והפצתם. לקח זה של האירופים נבע מניתוח שלאחר המלחמה ולנוכח הצלחת האמריקנים לאסוף מודיעין במרוצת המלחמה עצמה.

מערכות תצפית וראייה: בתחום זה התחזק הלקח שנלמד כבר בימי מלחמת המפרץ

בנוגע לחיישנים ומערכות תצפית לכל מזג אוויר. הלקח נוגע לחיסרון שנתגלה בסוג מסוים של מלחמה, ובראש ובראשונה בנושאי התצפית מן האוויר ומן החלל. הלקח מצביע על הצורך לשפר את מערכות הראייה המוטטות על-ידי שילוב החיישנים שיפותחו ויותאמו עבורן. אלא שבאירופה ממקדים את תשומת הלב במערכות לוויינים לתצפית, בעלי כושר ראיית יום, ראיית לילה ותצפית בכל מזג אוויר.² כאן אין הכוונה ללקח הטכנולוגי בלבד, אלא גם לרצון לפתח, במאמץ אירופי משותף, את החיישנים הדרושים וכן את הפלטפורמות. המטרה היא שמערכות אלו יהיו בשימוש כוחות הצבא האירופיים ללא הזדקקות למערכות מתקדמות יותר שבישמוש האמריקנים.

מערכות חימוש מדויקות: הלקחים נוגעים לקשת רחבה של חיישנים, המסוגלים לשפר את מגוון מערכות הנשק. הביות של המערכות שבידי הצבאות האירופיים יקיף בעזרת השיפורים הטכנולוגיים את כל מרחב התחומים הרלוונטיים. נוסף על החיישנים המתקדמים שואפים האירופים לפתח מערכות ניווט אוטונומיות לטילים טקטיים ולטילי שיוט. גם בתחום זה מעידים הלקחים ויישומם על חתירה לעצמאות אירופית ועל שאיפה להגיע ליכולת הצטיידות במערכות אירופיות, ולהשתחרר מתלות מלאה בצויד ובמערכות שהאמריקנים יסכימו להביא למוקד הבא של סכסוך מזוין ביבשת.

דיכוי מערכות של הגנה אווירית: הלקח בתחום זה נשען, כבמקרים הקודמים, על אופייה של המלחמה והתנהלותה, כלומר מלחמה מן האוויר. הלקח נוגע למתן הגנה טובה יותר למטוסי התקיפה וגם למסוקים. הנושא המרכזי בתחום זה הוא הלוחמה האלקטרונית (ל"א), והלקחים נוגעים הן ללוחמה אלקטרונית פסיבית והן למערכות לוחמה אלקטרונית אקטיביות. כן עוסקים הלקחים בהתאמתו של חימוש משופר, שייתכן כי יעילותו תהיה רבה יותר נגד מערכות ההגנה האוויריות של היריב.

זיהוי עמית טורף: בתחום זה נלמד הלקח לאחר כל מלחמה. הצורך במערכות לזיהוי פוזיטיבי, בכל תחומי הפעולה, גבר עקב הניתוח והדיונים לאחר מלחמת קוסובו. לצבאות המתארגנים לפעול במשותף, הנושא של הזיהוי רגיש וחשוב פי כמה מזה של כל מדינה בנפרד. זהו תחום שמוטלות עליו הגבלות ביטחוניות, ואלה עלולות להכביד על צבא רב-לאומי ואף לשבש החלטות.

בקרת נזקים: מדובר ביכולת לאמוד בדייקנות את הנזק שנגרם למתקנים ולמערכות הנשק של היריב. בתחום זה דרוש שימוש בחיישנים במגוון טכנולוגיות ויכולות, וגם בפתרונות מערכתיים של העברת נתונים.

יכולת להכין בזמן אמת **נתונים על מטרות לתקיפה**, הן לתקיפה ביום והן לתקיפה בלילה. ברוח הלקחים הנוגעים לאי-היכולת לפעול בכל מזג אוויר, יש לדאוג גם לתיקי מטרות המיועדים למצבים כאלו. לפיכך מדברים על טכנולוגיות לפיתוח חיישנים מתקדמים

שידעו לזהות את החתימות השונות של כל אחת מהמטרות בבנק המטרות וכשמטרה תיפגע בעת קרב יהיה אפשר לאתר בקלות רבה על בסיס השוואת נתונים את מידת היפגעותה. בהקשר הזה מדובר על הקמה של "בנק מטרות" אירופי שימשם בסיס לקיצור תהליכי הערכת נזקים בשדה העימות הבא.

אמצעים לתובלה אווירית: הכוונה בעיקר ליצירת מערכות תובלה יעילות וזמינות, שתשמשנה את מדינות אירופה בבנייה מהירה של כוח משימה כפי שידרש.³ לצורך זה ישמשו מטוסי תובלה מתקדמים (מתוצרת Airbus כמובן) ומסוקים מתאימים, וכן מערכות ימיות להובלת גייסות, ואף מערכות יבשתיות.

תדלוק אווירי: בדרך כלל תכליתה של יכולת תדלוק אווירי היא הארכת טווח הפעולה של המטוסים בעיקר במישור האסטרטגי. נראה שבמקרים שנדרשה במהלך המלחמה בקוסובו הפעלה רצופה ומסיבית של מטוסי תקיפה, היו אלו המגבלות הפוליטיות – שדות תעופה שנמצאו בטווחים רחוקים מאזורי הלחימה – שהקשו על הפעילות הרצופה. הפתרון האירופי עוסק בעיקר בסוגיות הנדסיות, בהקצאת משאבים ובהחלטות על אפיונים וסדר עדיפויות בכל הקשור לפרשה עתידית של יכולת הסיוע האווירי.

מערכות ניווט בעזרת לוויינים: מקורו של הלחץ בתחום זה הוא בעיקר בחשיבה שלאחר המלחמה, ולא בחיסרון בולט שפגע במהלכי מלחמת קוסובו. מערכות הניווט המפותחות באירופה, ה"גלילאו", מתחרות במערכת האמריקנית GPS. ואכן היו תלונות של גורמים בממשל האמריקני, וכמובן של גורמים בתעשייה האמריקנית, על "כפילויות ובזבוז" בנושא זה.

מרשימת הלקחים אפשר ללמוד שהם נובעים מן המצוקות, המכשולים והחסרונות שהמסד הצבאי האירופי המשותף נתקל בהם בעת המלחמה, וכי אין כאן משנה סדורה של לקחים העונים על תרחישים של מלחמה גלובלית. ואולם מאוסף הלקחים הללו עולה מסר המבהיר לאן מועדות פני הישות הביטחונית האירופאית בתחומי ההתארגנות לפעילות צבאית, ובנוגע לפעילות המחקרית-הטכנולוגית ופעילות הרכש. מסר זה עשוי לשמש יסוד לחלק מן ההערכות בנוגע למגמות של תעשיית הביטחון האירופית. אפשר להבחין כי ההישענות המרבית – והמובנת – היא על הקיים, והדבר ניכר בתחומי הצבאות הלאומיים וארגוני הביטחון של האיחוד האירופי, וגם בפרויקטים העיקריים שקודמו לאחר הפקת הלקחים ממלחמת קוסובו. הלוויינים, התובלה האווירית ומערכות הניווט הלווייניות הן דוגמאות אופייניות לפרויקטים שקיבלו דחיפה על-ידי העמקת שיתוף הפעולה התעשייתי האירופי.

נושאים אחרים המופיעים ברשימת הלקחים, כמו קישוריות, מערכות פיקוד ושליטה, מודיעין אופרטיבי ומערכות חימוש מדויק, מצריכים הקדשת זמן רב לדיונים ולקביעת הגדרות אחידות של הצרכים המבצעיים, ועוד זמן רב יחלוף עד שהלקחים בנושאים אלו ייושמו

לפיתוח הנדסי וייצור להצטיידות. לפיכך, נכון לראות בלקחים המתוארים להלן רשימה של משאלות והצהרת כוונות, שחלק מהן ייושמו מהר יותר, ואילו הנותרות, הנמצאות בשלבי דיונים והתחבטויות, חשובות להבנת התפיסה הכוללת של ביטחון אירופה.

הלקחים בתחום הארגון וההרכשה

ההחלטות שקיבלה ועידת הלסינקי מבטאות הן את הלקחים שהפיקו החברות באיחוד האירופי ממלחמת קוסובו, והן את העמדות הפוליטיות האחידות שעליהן סמכו את ידיהן כל מדינות האיחוד, ובעיקר הקמת כוח צבאי יבשתי משותף שימנה 60,000 חיילים. לכוח חייבת להיות יכולת להתארגן ולהתפרס בתוך 60 יום מקבלת התרעה על משבר המתרגש ובא. ארגון הכוח צריך לאפשר לו לפעול באופן עצמאי באזור מאוחר למשך פרק זמן של עד שנה. ההחלטה עוסקת באמצעי מודיעין, פיקוד ושליטה שיועמדו לרשות הכוח, וכן בסיוע לוגיסטי על-פי הנדרש. תגבור בכוחות אוויר וים מוזכר בגוף ההחלטה.

בנוסף המסכם שפורסם לאחר הוועידה מודגשים הנושאים האלה:

- משימות כוח המשימה האירופי הן אלו הכלולות בהחלטות ועידת פטרסברג של שרי ההגנה והחוץ של האיחוד האירופי (יוני 1992). אלו נוגעות, כזכור, לשמירה על השלום, סיוע הומניטרי והשבת הסדר על כנו, לרבות שימוש בכוח צבאי.

- יצירת גופים ומבנים – גם פוליטיים וגם צבאיים – במסגרת מועצת אירופה, שיאפשר לאיחוד האירופי להיערך להפעלת הכוח בעתיד. פירוש הדבר גיבוש אוריינטציה פוליטית מתואמת, וכן יכולת לפעול על-פי מכלול השיקולים האסטרטגיים שינחו את תהליך קבלת ההחלטות בעת משבר.

- הקמת מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום בין נאט"ו לבין האיחוד האירופי. מנגנונים אלה יתבססו על יחסי שקיפות בין שני הארגונים, תוך התחשבות בצרכים של כל מדינות האיחוד האירופי. ייעשה גם שימוש מושכל ויעיל בתשתיות השייכות לנאט"ו, על-פי הצרכים שיהיו לכוח הצבאי האירופי במשימותיו בעתיד.

גם אם מתמקדים ביישום הלקחים הטכנולוגיים והטכניים בלבד, קל להוכיח שאין די בכך כדי לפתור את הבעיות שהוצגו במכלול הניתוחים והדיונים שלאחר מלחמת קוסובו. כפי שראינו לעיל, היישום של המחקר והטכנולוגיה, שמטרתו רכישת יכולות חדשות, מחייב ריכוז מאמץ והפניית תקציבים החורגים מיכולתן של מדינות אירופה כאשר הן פועלות כל אחת בנפרד. אבל יש להדגיש גם את הצורך בהתארגנות של מנגנוני הרכש, ובעקבותיהם התארגנות של התעשיות הביטחוניות האירופיות כדי שיהיה אפשר לתת מענה סביר מבחינת המהות, האיכות והזמן למה שהסתמן כצורך אסטרטגי-צבאי אירופי.

התארגנות בתחום המודיעין: במסגרת החלטות ועידת הלסינקי הציב האיחוד האירופי לעצמו מטרה: לפתח יכולת לקבל התרעה מוקדמת על משברים בינלאומיים, בייחוד, על אלה שפורצים במרחב האירופי. בראש ובראשונה נחוצה היכולת לקבל מידע הנוגע למשברים כאלה וכן היכולת לסנן ולברר את המידע הרלוונטי. יכולת זו תסייע גם לשליטה ולבקרה בשדה הקרב עצמו ותחייב היערכות להעברת נתוני המודיעין לאחר עיבודם. בלי יכולת זו, המידע שהושג, אפילו בעזרת הטכנולוגיה המתקדמת ביותר, הוא חסר ערך לכוחות הלוחמים. האירופים הביעו בהחלטות הוועידה את הצורך במערכות מודיעין מתקדמות, שתסייענה להם לקבל נתוני מודיעין כאשר נאט"ו אינה יכולה לספק מסביבה זאת או אחרת. כיום, על-פי הניסיון עם ממשל בוש, ברור לאירופים יותר מבעבר, שבמקרים מסוימים יהיה עליהם לטפל בעצמם במשברים בינלאומיים שיתרחשו בתחומם.

לוחיינות: ההחלטה הפוליטית בדבר יכולתו של האיחוד האירופי להיות עצמאי ובלתי תלוי בניהול משברים, מחייבת יכולת איסוף ממשית של נתונים ומידע. ברור כי יכולת ראייה בכל מזג אוויר היא חיונית, אבל לא די בכך. דרושה התארגנות שתלכד את היכולות הלאומיות הקיימות בתחום הלוחיינות, כלומר כזאת שתתאם את סיומו של תהליך הפיתוח והרכש של מערכת לוחיינית אחת או יותר על-פי היכולת האירופית המוגדרת לעיל. דרושה שותפות בנתונים שיושגו בעזרת מערכות התצפית, הן לגבי נתונים גולמיים והן לגבי נתונים מעובדים. מי שרוצים בהתגשמותו של החלום על מערכת לוחיינית אירופית כוללת ומקיפה אינם יכולים לשאוב עידוד מהנתונים. בלוחיין Helios-1 שותפות צרפת (78.9%), איטליה (14.1%) וספרד (7%). בלוחיין Helios-2, שיש לו יכולת ראייה אינפרה-אדומה, תהיה שותפה גם בלגיה. לעומת זאת, גרמניה מפתחת יכולת חישה של מכ"ם מפתח סינתטי Sar-lupe, בעל יכולת ראייה גם במצב של שמים מעוננים. היו דיווחים על הסכם בין גרמניה לצרפת בדבר חילופין של תמונות הלוחיינים Helios-2 ו-Sar-lupe. לספרד יש תכנית לאומית נפרדת של לוחיין אופטי Ishtar, ואילו צרפת ואיטליה מתכננות מערכת לוחיינים משולבת המורכבת מלוחייני SPOT ולוחייני Helios 2 הצרפתיים, וכן לוחיין המכ"ם Skymed Cosmo האיטלקי. לעומת זאת, בריטניה אשר לה קשרים מסורתיים עם ארצות-הברית, בוחרת לשים את היבה על היכולת האמריקנית, והיא מטפחת הסכמים בילטרליים ביניהן בכל הנוגע לחילופי נתונים מודיעיניים. עיון במכלול זה של נתונים אינו מותיר ספק בדבר הדרך הארוכה שעל האיחוד האירופי לעשות עד להשגת המטרות שצוינו לעיל.

בכל הנוגע למערכות לצורכי מודיעין אסטרטגי, המצב באירופה גרוע מהמצב בתחום מערכות הלוחיין. יש אמנם תכנית צרפתית-גרמנית לפיתוחו של המל"ט Brevel, אך זו סנונית

יחידה. לפי הערכה מפוכחת יהיה על מדינות אירופה למצוא קיצורי דרך להשגת יכולת בתחום המל"ט בעזרת טכנולוגיה מבחון.

מן הראוי להזכיר את המרכז ללוויינות שהוקם בידי האיחוד המערב אירופי ב-Trojen שבספרד ונעשה מבצעי בשנת 1997. המרכז כבר היה פעיל בזמן מלחמת קוסובו וסיפק נתונים על-פי דרישות האיחוד האירופי. עד עצם היום הזה נשען המרכז רק על יכולות חיצוניות, הן אזרחיות והן צבאיות. למשל, הוא מקבל נתונים מלווייני SPOT האזרחיים מצרפת, מלווייני LandSat האמריקניים, מלוויינים של הודו ושל רוסיה, וגם מלוויינים צבאיים כמו Helios. כיום נמצא המרכז באחריותו של האיחוד האירופי.

ניוד אסטרטגי של כוחות צבא אירופה: הכוונה האירופית היא, כאמור, להגיע לחיזוק משמעותי של יכולות התובלה האווירית והימית של הגייסות. אשר לתובלה האווירית, אין להוציא מכלל אפשרות גם שימוש במטוסים אזרחיים, שיכללו בסדר הכוחות האירופי. אשר לניוד הטקטי, ובייחוד בתחום ההובלה בזירת הקרב בעזרת מסוקים, יש צורך בשינויים ובשיפורים ניכרים.⁴ הכוחות הקיימים כבר עתה במסגרת האיחוד האירופי, שצריכים להימנות עם הכוחות המיועדים להובלה, הם:

- "הקורפוס האירופי", המורכב מיחידות מגרמניה, מבלגיה, לוכסמבורג, ספרד וצרפת.
- "הדיביזיה הרב-לאומית" (מרכז), שבה יחידות גרמניות, בלגיות, בריטיות והולנדיות.
- EUROFOR הכולל יחידות מאיטליה, ספרד, פורטוגל וצרפת.

כוח המשימה בן 60,000 החיילים, שהתארגן על-פי החלטות הלסינקי והוכרז כוח מבצעי, יישען על חלקים ניכרים של הכוחות הללו. ייחודו של כוח המשימה לתגובה מהירה הוא ברמת הכוונות הגבוהה שלו ובאמצעי הניוד שחייבים לעמוד לרשותו באוויר, בים וביבשה. בסלון האווירי בלה בורז'ה בשנת 2001 הודיעו תשע מדינות אירופיות על כוונתן לרכוש מטוסי A400M מתוצרת חברת-הבת הצבאית של Airbus. הוזמנו 212 מטוסים, ויחידת ההטסה הרב-לאומית הראשונה אמורה להיות מבצעת בשנת 2008 (היחידות הלאומיות המיועדות למדינות השונות תוכננו להיות מוכנות שנה או שנתיים אחר-כך). בשלב הביניים תיאלץ אירופה להישען על צי של מטוסי ארצות-הברית, רוסיה או אוקראינה (או שילוב שלהם) כדי לגשר על הפער.

אשר לתובלה הימית, רק למדינות מעטות יש יכולת הובלה – שאף היא מוגבלת – בכלי שיט אמפיביים. אירופה חסרה כלי Roll on/Roll off אזרחיים – ספינות מעבורת להעברת כלי רכב שיכולים לעלות ולרדת מהן גם ללא שימוש במזח הנבנה במיוחד – שיוכלו לשמש בעתות משבר פתרון לתובלה ימית צבאית. השגת יכולת כזאת תחייב ריכוז מאמץ אירופי

ותפיסה המשלבת שיקולים אורחיים ושיקולים אסטרטגיים-צבאיים. כדי להשיג יכולת כזאת תידרש גם שותפות כלכלית של מספר רב יחסית של מדינות אירופיות. בריטניה, בלגיה, גרמניה, הולנד ולוכסמבורג כבר תיאמו ביניהן הקמת גרעין של "תובלה אסטרטגית אירופית", ואפשר להניח שעוד מדינות תצטרפנה אליהן.

פיקוד שליטה ובקרה (Communication and Information Systems, CIS): האירופים ערים זה כבר לצורך במערכות תקשורת ומידע מתקדמות (CIS) להחלפה מהירה של מסמכים מסווגים. בתהליך השיפור של יכולת קבלת ההחלטות נדרשות תחילה מערכות לאיסוף נתונים, מערכות של תעבורת נתונים ויכולת לנתח את הנתונים. אחר-כך נדרש פיתוח (או התאמה) של מערכות קבלת החלטות ומערכות תומכות לדרגי הפיקוד. ולבסוף, האירופים גורסים שיש לבנות מערכת תקשורת להעברת הפקודות ולבקרת שדה הקרב בעת המבצעים. הכלי העיקרי לפיתוח יכולות אלו הוא לווייני תקשורת. אפשר להצביע כיום על מאמצים נפרדים של כמה מדינות, אך לא על מאמץ כלל-אירופי משולב אחד. למשל, הלוויין האיטלקי Sirkal שוגר בחודש פברואר 2001, ולוויין התקשורת הצרפתי Syracuse III שוגר בסוף שנת 2003. גרמניה מתכננת את הלוויין D-Milsatcom. בריטניה ממשיכה בתכנית הלוויין Skynet והלוויין Skynet-5 ישוגר בשנת 2005, ואילו הספרדים מפתחים את ה-Hispasat שלהם. פיתוח הלוויינים מתאפיין אפוא בפיזור מאמצים, ואילו ריכוזם יכול להניב מערכות טובות יותר, בזמן קצר בהרבה ובמשאבים מצומצמים לאין שיעור.

ביטוי נוסף לשאיפה אירופית לעצמאות ולא-יתלות הוא פרויקט לוויין ניווט אירופי, שימצא את מקומו לצדה של מערכת ה-GPS האמריקנית ומערכת ה-GLONASS הרוסית. שתי המערכות האלה נשלטות בידי הצבאות (האמריקני והרוסי) ובעתות משבר, כאשר מתגלעות אי-הסכמות, אפשר לחסום את השידורים לצרכנים האחרים בעולם בעזרת הפעלת שיטה בדוקה של הצפנת הנתונים המשודרים. כינוייה של התכנית העצמאית האירופית הוא Galileo ובראשה עומדות צרפת, איטליה וספרד. גם גרמניה, בריטניה והולנד נראות קרובות לשתף פעולה בתחום זה.⁵ אחת הסיבות לעניין בהצטרפות לפרויקט זה היא השיקול הכלכלי-התעשייתי: מדובר ביצירת 140,000 מקומות עבודה, ואין זה דבר של מה בכך.

בכל הנוגע למערכות המיועדות למטה הכללי שיפקד על הכוח האירופי, המאמץ הוא לזהות יכולות קיימות בצבאות השונים ולבצע אינטגרציה מושכלת שלהן. גם בנושאי התשתית של כוחות נאט"ו הגיעו להישגים לא מבוטלים של סטנדרטיזציה של המערכות שמדינות נאט"ו האירופיות משתמשות בהן. כמו-כן הושגו בנאט"ו, במאמץ רב ובמרוצת שנים רבות, מידה רבה של תיאום ושפה מבצעית משותפת.

בסופו של דבר, "שם המשחק" בנושאים אלו באירופה הוא "קישוריות" (interoperability),

והרושם הוא שמים רבים יזרמו בנהרות אירופה עד שתגובש מערכת סופית של שליטה ובקרה המיועדת למטה הכללי האירופי.

עוצמה אווירית – הארכת זרוע התקיפה: יישום הלקחים ממלחמת קוסובו בכל הקשור ליכולת הגנה נגד מטוסים ולשיפור יכולת התקיפה, מתבטא בכמה תחומים. נזכיר רק שבמרבית התחומים מחפשים האירופים פתרונות משלהם ליכולות שכבר מצויות בידי האמריקנים. נשק אוויר-אוויר, נשק אוויר-קרקע מדויק, נשק-מנגד (Stand-Off) ואמצעי לוחמה אלקטרונית להגנת מטוסים הופעלו בידי האמריקנים בצורה משכנעת בעת המלחמה בקוסובו. אך אולי דווקא משום כך האירופים כה משוכנעים – והדבר מתבטא בביורור ובמפורש בהחלטות שלאחר המלחמה – שהם חייבים לרכוש יכולות אלו בעצמם ולעצמם.

בהגנת שמי אירופה מדובר בטיל אוויר-אוויר Meteor, שהוא טיל מסוג של "מעבר לאופק" (BVR – Beyond Visual Range). האירופים מייעדים טילים אלו למטוסים Urofighter (Typhoon) האירופי, ל-JAS39 – Gripen השוודי וכן למטוס הצרפתי.

בתחום הלוחמה האלקטרונית המשופרת מוזכרות בעיקר פעילות אווירית התקפית והגנה על מטוסים בעזרת יכולת דיכוי אלקטרונית מול מערכות נגד מטוסים של היריב. לכמה ממדינות אירופה ובהן בריטניה, איטליה וגרמניה יש כבר יכולת להפעיל טילים נגד מכ"ם. צרפת כוללת בתכניתיה מערכות חסימה מנגד (Stand-Off Electronic Suppression) מתקדמות. האתגר האירופי יהיה למצוא דרך להישען באופן מרבי על יכולות קיימות ולהנחילן לכל השותפות האירופיות.

כדי לדכא את ההגנה האווירית של היריב (פעילות SEAD) למדו האירופים מלקחי מלחמת המפרץ ומלחמת קוסובו כי טילי שיוט ארוכי-טווח בעלי ראש נפץ קונבנציונלי עשויים להיות יעילים. לפיכך הם מנסים לפתח מערכת טילי שיוט ארוכת-טווח דוגמת ה-SCALP / EG (Storm Shadow).

הגנה לחיילי צבא היבשה: ביצוען של "משימות פטרסברג" מביא בהכרח לשימוש ביחידות של צבא היבשה. גרמניה, למשל, מתכננת לפתח ולייצר נושאי גייסות משוריינים חדישים. כיום יש עניין לא רק בהגנה מפני נשק נגד שריון, אלא גם לתת לחיילים שנעים ברכ"ם הגנה מפני מוקשים. הגנה מפני נשק ביולוגי וכימי אינה לקח של המלחמה בקוסובו. ברור לכול כי אחרי ה-11 בספטמבר ולאחר תום הקרבות העיקריים באפגניסטן אין צבא שיכול להתעלם מאיומים אלו.

מערכות הגנה מפני טילים ארוכי-טווח: לאחר תרדמה שנמשכה שנים רבות יש עתה התעוררות באירופה בנושא ההגנה מפני טילים. המושגים TMD (הגנה אזורית מפני טילים באמצעות טילים, כמו ה"חץ" הישראלי או ה-THAAD האמריקני) וכן MEADS (Medium Extended Air Defense System), מופיעים בסקרים שעורכים צוותי מומחים אירופים. משפחת טילי הקרקע-אוויר העתידיים FSAF היא עתה בשלבי פיתוח בידי צרפת ואיטליה. למערכות אלו יש להוסיף, כחלק בלתי נפרד, מערכות להתרעה מוקדמת. גם בתחום זה של הגנה מפני טילים, חלקו של האיום הממשי אינו כה גדול. לעומת זאת, השיקול של עצמאות אירופית, ועוד יותר מכך שיקולי התעשייה הביטחונית והתמיכה בתשתיות שלה הם בעלי משקל רב במערכת השיקולים.

הלקח העיקרי של אירופה ממלחמת קוסובו, המנחה חלק חשוב של הפעילות הביטחונית באירופה, הוא החשיבות של היכולת לניהול עצמאי של משברים עתידיים ביבשת. כמה לקחים בתחום מערכות הנשק, המודיעין והארגון קיבלו משנה חשיבות בעיני האירופים בעקבות הנחיתות לעומת האמריקנים, שאותה הם חשו במהלך המלחמה בקוסובו. העצמאות האירופית בטיפול במשברים תתבטא, נוסף על הכוח האירופי לתגובה מהירה, בכמה מרכיבים ובהם: יכולת להשיג מודיעין אמין ובזמן בעזרת לוויינים ומטוסים ללא טייס, ובעזרת מערכות עיבוד המידע המתאימות, וכן על-ידי יכולת תובלת גייסות באויר, בים וביבשה.

האירופים הגיעו למסקנות הנוגעות לשדרוג חלק ממערכות הנשק שלהם כחלק מהמהפכה בעניינים צבאיים, ה-RMA, כמו הנשק המדויק ומערכות פיקוד ושליטה. אלו תוצאות של תהליך ניתוח וחשיבה שהומרץ עקב המלחמה, אך אינו בהכרח לקח ישיר של מהלכיה.

הערות

- 1 M. Meale, "Defense Equipment for European Crisis Management," EU Document 1760, 6 November 2001.
- 2 "Entent Militaire Autour de l'Observation Spatiale," *Air & Cosmos*, no. 1812, 5 Octobre 2001.
- 3 M. Wilkinson, "European Strategic Lift Capabilities," EU Document 1741, 5 November 2001.
- 4 "Checking Progress of EU Rapid Reaction Force," *Defense News*, 15-21 October 2001.
- 5 "Feu Vert officiel des Quinze au Projet Galileo," *La Tribune*, 26 Mars 2002.

פרק שלישי:

נאט"ו וביטחון אירופה

נפילת חומת ברלין בנובמבר 1989, שהייתה נקודת ציון דרמטית בתהליך קריסתה של ברית-המועצות, של ברית ורשה ושל הגוש הקומוניסטי כולו, עוררה סדרה ארוכה של שאלות ותהיות: האם נאט"ו דרושה עכשיו? האם סעיף 5 בהסכם נאט"ו, העוסק בהגנה ההדדית בעת התקפה או איום על אחת מן החברות, הוא עדיין כה מרכזי? האם הדרך העיקרית להתמודד עם ביטחון אירופה, על-פי ההגדרות העכשוויות, היא קיום עוצמה צבאית? האם מעורבותה של ארצות-הברית בביטחון אירופה באמצעות נאט"ו הכרחית? האם היא רצויה לאירופים?

מבט חטוף בשפע הגופים, הפורומים, הוועדות, המטות והמפגשים של נאט"ו מעורר רושם שהשאפה להמשיך ולקיים את הארגון נותרה בעינה. אבל מלבד זאת יש להביא בחשבון את תרומתו של הארגון הצבאי – על כל משאביו והמסגרות המסודרות שלו – לשקט הנפשי של רוב מנהיגי אירופה הקשורים לנאט"ו. גם לשיקול הכלכלי, שתופס כיום מקום מרכזי באירופה, יש משקל בשימור מעמדה של נאט"ו בביטחון אירופה. הנכסים של נאט"ו באירופה כוללים תשתית לוגיסטית מבוססת ותשתית ארגונית ופיקודית בעלות ניסיון רב, ועל-פי החלטות ועידת הלסינקי, ועידת ניס והוועידות שבאו אחריהן, נשען האיחוד האירופי על הנכסים הללו. גם בסדרת האירועים שהתרחשו ב"חצר האחורית" של אירופה – באזור יוגוסלביה לשעבר, ובאופן בולט ודרמטי במלחמת קוסובו – לא הייתה ברירה אלא להישען על נאט"ו ועל ארצות-הברית כדי להתמודד עם בעיה שהיא פנים-אירופית מובהקת. שאלת ההרחבה הכפולה היא מרכזית בכל הקשור לביטחון אירופה בעתיד: האחת – של נאט"ו, והאחרת – של האיחוד האירופי. הרחבת נאט"ו על-ידי הצטרפותן של מדינות שהיו שייכות לגוש הקומוניסטי, נוסף על צ'כיה, פולין והונגריה שכבר הצטרפו, אושרה בוועידת פראג בנובמבר 2002.¹ אמנם להרחבתה של נאט"ו יש גם משמעות צבאית, אך היא נעשית במידה רבה בהשפעת שיקולים פוליטיים. על הרחבה זו מעיבה רגישותה של רוסיה, הרואה בכך חדירה לתחומי השפעתה ההיסטוריים ואיום פוטנציאלי עליה. לעומת זאת, הרחבתו של האיחוד האירופי נבחנת בעיקר מנקודת הראות הכלכלית והחברתית. גם כאן השיקולים הפוליטיים הם חלק בלתי נפרד ממערכת השיקולים הכללית, המכתיבה יחד עם השיקולים

הכלכליים והחברתיים את ההחלטות הנוגעות להרחבת האיחוד האירופי.² יש סינרגיה מסוימת בין התהליכים המניעים את שתי ההרחבות, זו של נאט"ו וזו של האיחוד האירופי. אין ספק שכניסתן של המדינות שהיו חברות בעבר בברית ורשה לנאט"ו, תורמת לביטחון אירופה בכל הנוגע לעמדות של המדינות האלה עצמן בכל משבר בעתיד.

נאט"ו 2004

גם כיום פועלת נאט"ו על-פי אמנת וושינגטון משנת 1949, שהסעיפים החשובים בה הם סעיף 4 העוסק בחובת ההתייעצות של החתומות על האמנה כל אימת שמדינה חברה מרגישה מאוימת, וסעיף 5 הקובע כי התקפה צבאית על מדינה חברה תיחשב התקפה על נאט"ו כולה.³ כל עוד היה קיים האיום הסובייטי על אירופה, הייתה לנאט"ו, ולארצות-הברית כמדינה המובילה אותה, חשיבות מרכזית לביטחון אירופה בעיקר למקרה של מלחמה כוללת ממזרח. מאז נפילת הגוש המזרחי וועידת הפסגה של נאט"ו ברומא בשנת 1991, הדגש הוא במטרות ובמשימות בתחומים רחבים יותר, כפי שנראה להלן, כך שיהיה טעם בהמשך קיומו של הארגון.

פסגת מנהיגי מדינות נאט"ו של 1999, שבה חגגו חמישים שנה להקמת נאט"ו, הניבה מסמך המציג תפיסה אסטרטגית מחודשת. נאט"ו מצאה את עצמה הרחק מן העיקרון של הגנה על החברות בה מפני איום חיצוני, גם להלכה – במסמכי האסטרטגיה החדשה – וגם למעשה – במעורבות שלה בבוסניה ובקוסובו. מקרה קוסובו הוא דוגמה למלחמה שהיעד הוא הגנה על חלק מהאוכלוסייה של המדינה שבה מתנהלת המלחמה; אין זה המקרה הקלאסי של היחלצות נאט"ו להגנה על מדינה חברה מפני תקיפה של שכנתה. אפשר אולי לראות במקרה זה חלק מן המחויבות של נאט"ו לשמור על "משטר של שלום צודק ובר קיימא באירופה".⁴

לברית נאט"ו כארגון צבאי יש לא רק תשתית ארגונית והיררכיה ברורה, אלא גם מערכת שלמה של תקנים וכן יכולת מובנית של קישוריות. יכולת זו הוכיחה את עצמה כבר בזמן מלחמת המפרץ, ועוד יותר במרוצת המלחמה בקוסובו. לא ייפלא אפוא שבכל מהלך אירופי של ארגון כוחות במסגרת האיחוד האירופי, יש נטייה ברורה להישען על התשתיות של נאט"ו באירופה.

מעורבותה של ארצות-הברית

מעורבותה של ארצות-הברית בביטחון אירופה מאז כינון נאט"ו הייתה בעיקר באמצעות הארגון ונשענה על היותה המדינה המובילה בו. עם זה, אין להמעיט בערך שייחסו החברות

האירופיות בנאט"ו ליכולת ההשפעה שלהן עצמן על ארצות-הברית באמצעות הדיאלוגים שניהלו במסגרות השונות של הארגון. אין ויכוח על משקלה של ארצות-הברית בכל שנות המלחמה הקרה בנוגע לסעיף 5 של האמנה (ערבות הדדית במקרה של התקפה על אחת מן החברות) ובהגנה על ארצות אירופה לנוכח האיום של ברית ורשה. נאט"ו הייתה גורם מרתיע מול הגוש הסובייטי ואפשרה לקהילייה האירופית – ואחר-כך לאיחוד האירופי – להתפתח מבחינה כלכלית ופוליטית באווירה שלווה יחסית ובטוחה. גם כיום יש צורך במעורבות בלתי מבוססת של ארצות-הברית בביטחון אירופה, הן בנושאים הצבאיים והן בזירה הפוליטית הבינלאומית. השינוי האסטרטגי שחל עם קריסתו של הגוש הקומוניסטי משאיר את נאט"ו גורם רלוונטי לביטחון אירופה בייחוד בתחומים הצבאיים הקלאסיים ובתחומי המלחמה בטרור הבינלאומי. וכך אף-על-פי שכמה ממדינות אירופה, החברות גם בנאט"ו וגם באיחוד האירופי, אינן ששות להודות בתלותן בארצות-הברית, יש להניח שזו תהיה המציאות גם בשנים הקרובות.

בסופו של דבר, שאלת מפתח היא זיהוי האיומים העתידיים המונחים לפתחה של אירופה וניתוחם. באין איומים קיומיים, שהתגובה עליהם נשענת על הרתעה צבאית אמינה, קשה לראות כיצד תמלא נאט"ו תפקיד עיקרי, כבעבר, בביטחון אירופה. אבל גם אם תמשיך אירופה ותפתח בנחרצות את המדיניות המשותפת לביטחון והגנה, היא תיאלץ להישען עוד זמן רב על התשתיות שיש לנאט"ו באירופה.

נאט"ו והאיחוד האירופי – זהות ושוני

שני הארגונים, נאט"ו והאיחוד האירופי, משמשים יחדיו משענת לביטחון אירופה. נאט"ו הייתה תמיד גוף שתורם לביטחון באמצעות יכולות צבאיות והגנה אזורית. לעומת זאת, האיחוד האירופי תורם בעבר לביטחון אירופה בעיקר בנוגע לחוסן הכלכלי, להרמוניה הפוליטית ובנושאים שיש בהם לתרום לשקט החברתי. הטלת האחריות על האיחוד האירופי בנושאים צבאיים היא חדשה יחסית. מקורה בהחלטות של פסגת אנגליה-צרפת בסן מלו, וגיבושה נעשה בוועידות של האיחוד האירופי בקלן, בהלסינקי ובניס.

יש גם הבדלים יסודיים יותר באופיים של שני הארגונים: האיחוד האירופי הוא בחלקו ארגון על-מדינתי ובחלקו בין-ממשלתי, עם פרלמנט, מועצת שרים וגופים תקציביים וארגוניים רבים. נאט"ו היא גוף-על "בין-ממשלתי" מובהק, המנוהל על-ידי מועצת שרים של כל החברות בברית שבאופן רשמי כולן במעמד שווה (אך כידוע לכול – יש השוות יותר). נאט"ו שלאחר תום המלחמה הקרה ולאחר הפסגה בושינגטון בשנת 1999 היא ארגון המסוגל לתת מגוון רחב של שירותי ביטחון לאירופה, מלבד תפיסת ההגנה הטריטוריאלית הקלאסית שהתרוקנה מתכניה במידת מה.

באיחוד האירופי נותרו נושאים בתחומי המדיניות האירופית המשותפת לביטחון ולהגנה ובתחומי מדיניות החוץ והביטחון המשותפת, הדורשים טיפול והבהרה. דרך ארוכה נותרה למדינות האיחוד לעבור כדי לבחון את המדיניות שלהן ולהתאימה למדיניות ולדרכי הפעולה של נאט"ו באירופה.

מערכת היחסים בין נאט"ו והאיחוד האירופי לרוסיה ואוקראינה למשל, רלוונטית הן להרחבתה של נאט"ו והן להרחבתו של האיחוד האירופי. צריך להדגיש כי חשיבותם של יחסים אלה רבה הן בעבור נאט"ו והן בעבור האיחוד האירופי בכל הנוגע לביטחון וליציבות באירופה לטווח הארוך. רגישותן של שתי המדינות, ובייחוד של רוסיה, לתהליך ההרחבה של נאט"ו ולצירוף מדינות הגובלות בהן, מחייבת שנאט"ו תתייחס לכך בכובד ראש. בעניין זה יקבעו מדיניותה של ארצות הברית והאופן שבו תבחר להמשיך את אריגת מרקם היחסים המיוחד שלה עם רוסיה.⁵

אשר למערכות היחסים של רוסיה ואוקראינה עם האיחוד האירופי, כאשר זה מתקדם ומפתח את המדיניות המשותפת לביטחון ולהגנה, אפשר לזהות נקודות רגישות שיש להתחשב בהן. הקמת כוח המשימה האירופי על-פי החלטות ועידת הלסינקי והנכונות להמשיך ולהפעיל כוחות גם להשכנת שלום בכוח בארצות באירופה, כמו בוסניה וקוסובו, תמשיך להיות מוקד חיכוך פוטנציאלי בין רוסיה לאיחוד האירופי. ניסיונות להתערב בעתיד בלא המסגרת של נאט"ו, כמו שהיה במלחמת קוסובו, עלולים לגווע באבם בשל התנגדות רוסית לכך.

כוחות התגובה המהירה (RRE)

סוגיית הכוח לתגובה המהירה הן של האיחוד האירופי (European Rapid Reaction Force) והן של נאט"ו טעונה הבהרה ודיון. הכוח האירופי לתגובה מהירה המונה 60,000 חיילים, שעליו הוחלט כאמור בוועידת הלסינקי, נועד להיות מבצעי כבר בתחילת שנת 2003, אך רק במאי 2003 הכריזו שרי ההגנה של האיחוד האירופי על כי הכוח הוא "מבצעי". גם הכרזה זו מוקדמת מדי.⁶ כזכור נועד כוח זה למשימות של התערבות בסכסוכים (באירופה בעיקר, אך גם בארצות רחוקות מחוץ לה), השלטת הסדר ושמירה על השלום. גורם חשוב להקמת הכוח ולקביעת תדמיתו הוא המשימות ההומניטריות שיוטלו עליו. ההצעה שכוח זה ייהנה מן הנכסים הצבאיים של נאט"ו – כמו תכנון, שימוש ביכולת התרעה מוקדמת ונתוני מודיעין מלוויינים בעת התפתחותו של סכסוך באירופה – נתקלה בתוך נאט"ו בווטו של תורכיה. הבעיה נפתרה, כך נראה, באמצעות ניסוח מרגיע (מבחינתה של תורכיה) בנוגע לתנאי הצטרפותה של קפריסין לאיחוד האירופי.⁷ החלטה זו התקבלה במהלך דיוני הפסגה של האיחוד האירופי בקופנהגן בדצמבר 2002. אף שדעתה של תורכיה לא הייתה נוחה מקביעת המועד המאוחר (2005) לתחילת הדיונים על הצטרפותה שלה לאיחוד האירופי, הוסרה

התנגדותה הנחרצת לשימוש בנכסיה של נאט"ו בידי כוחות האיחוד האירופי בעת סכסוכים בעתיד. לפיכך קיימת אפשרות שלא רק במקדוניה, שבה נמצאים כוחות מצומצמים של נאט"ו, אלא גם בבוסניה כולה יקבלו הכוחות האירופיים אחריות מלאה לנעשה וישחררו את הכוחות הלא-אירופיים של נאט"ו ממשימות אלה.

ההחלטה שהתקבלה בדיוני הפסגה של נאט"ו בפראג בנובמבר 2002 בדבר הקמתו של כוח נאט"ו לתגובה מהירה, עוררה באירופה ספקות בנוגע לתפקידיו המוגדרים של כוח המשימה הזה.⁸ דומה שמטרותיו של כוח המשימה של האיחוד האירופי ברורות יותר (שמירת השלום במובנו הרחב באירופה בעיקר), ונהירים יותר מקורות כוח האדם והאמצעים שיעמידו לרשותו מדינות האיחוד האירופי ונאט"ו. כוח התגובה המהירה של נאט"ו, שהיקפו יהיה כ-20,000 חיילים, אמור לפעול בכל העולם ולבצע משימות שכאמור טרם סוכמו בבהירות. ארצות-הברית הייתה ודאי מעוניינת לקבל סיוע בפעולותיה, כמו המלחמה באפגניסטן, שכן משך הזמן להכנתו של כוח רב-לאומי כזה לפעולה הוא קצר ביותר. ברור שכוח המשימה של נאט"ו נתון להשפעתה של ארצות-הברית, שהיא המדינה הדומיננטית בה.

הנושא ימשיך להעסיק את נאט"ו ויידון בפגישות שרי ההגנה שלה גם בעתיד. מכשול רציני להשתתפות אירופית בכוח התגובה המהירה של נאט"ו (NRF) עלול להיות המדיניות האמריקנית, התומכת במכה מקדימה. מדינות אירופה יתקשו מאוד להסכים לפעולה כזאת. האם כוח התגובה המהירה של נאט"ו מתחרה בכוח האירופי לתגובה מהירה (ERRF), שבועידת הלסינקי בשנת 1999 הוגדר יעד מרכזי בתחום ביטחון אירופה? האם בניית יכולת זו בנאט"ו תרוקן מתוכן את מדיניות הביטחון וההגנה של אירופה?⁹ נראה שהאירופים יישארו נחושים לממש את המדיניות שלהם ולהמשיך ולבנות את הכוח האירופי לתגובה מהירה. האירופים יידרשו גם להחליט בנושא המימון של שני גופים שונים. שאלת המימון של הגוף האירופי עדיין לא נפתרה במלואה, ולוח הזמנים להשגת היכולות (מערך מודיעין, הטסת כוחות) מתארך. המימון להפעלת הכוח המהיר של נאט"ו, לעומת זאת, סביר שישען על נכונות אמריקנית לשאת ברוב הנטל.

הרחבת נאט"ו והאיחוד האירופי

החפיפה בין שני הארגונים שתוארה לעיל עשויה לכאורה להביא לידי שיקולים שווים לקליטתן של המדינות המתדפקות על שעריהם, אולם השוני בין שני הארגונים עולה בהרבה על המשותף ביניהם. לאיחוד האירופי יש קריטריונים תובעניים להצטרפות לשורותיו. ראייה מפוכחת מאפשרת להכיר בקושי הרב של המדינות המועמדות לאיחוד האירופי לעמוד פוליטית וכלכלית בקריטריונים הנוקשים של האיחוד. דוגמה לכך היא תורכיה, החברה בנאט"ו, אך טרם הבשילו התנאים המאפשרים את קבלתה לאיחוד האירופי. ברור שגם דרכן של מדינות מזרח

אירופה שכבר החלו בתהליך הקליטה באיחוד האירופי, ארוכה מאוד עד לחברות שוות-מעמד בו. בעניין זה עולה אפוא שאלה של זהות: מהי "מדינה אירופית" בעיני כל אחד מן הארגונים?

בסוף שנת 2002 התקבלו החלטות בנוגע לשתי ההרחבות – של נאט"ו ושל האיחוד האירופי. פסגת נאט"ו שהתקיימה ב-21-22 בנובמבר 2002 תיזכר בעיקר בשל האישור שקיבלו שבע מדינות (בולגריה, אסטוניה, לטביה, ליטא, רומניה, סלובקיה וסלובניה) להצטרף לנאט"ו.¹⁰ בין שבע המצטרפות החדשות רק לרומניה ולבולגריה יש צבאות גדולים יחסית (100,000 ו-53,000 חיילים, בהתאמה), אך גם להן יהיה קשה לתרום תרומה משמעותית לפעילותה של נאט"ו בעתיד הקרוב.

נותרו פתוחות שאלות הנוגעות להשלכות של כניסה לארגון אחד בלי להצטרף לאחר, כלומר האם חברות בארגון אחד תהיה פיצוי על עיכוב הכניסה לארגון האחר? כן עלו שאלות הנוגעות לתהליכי הטיפול בקבלתן – מן המשא ומתן הראשוני, דרך תקופת ההיערכות לשינויים והתאמות, תוך כדי מעקב ופיקוח של צוותים מיוחדים ועד לאשרור הצטרפותן של המדינות המועמדות – בידי מדינות באירופה שרבות מהן חברות בשני הארגונים.¹²

המדיניות האירופית המשותפת לביטחון ולהגנה אינה נותנת מענה מלא בנושא ההגנה האזורית, ולכן מובנת ההחלטה של המדינות במרכז מזרח אירופה ושל המדינות הבלטיות להצטרף בהקדם לנאט"ו. מיטיב לבטא עמדה זו ההונגרי פאל דונאיי,¹³ הטוען שאין להקל ראש ביכולת הטסת כוחות או בהיערכות לטיפול במשברים (המשנה החדשה מ"בית מדרשו" של האיחוד האירופי, על-פי החלטות הלסינקי), אבל רק ארגון כמו נאט"ו יכול להעניק ביטחון ממשי להונגריה.

מאופיינה של ארצות-הברית בכל הנוגע להגדלת משקלו הפוליטי-הבינלאומי של הארגון היו ודאי גורם מכריע בהחלטות לזרז את ההרחבה שהוחלט עליה בוועידת פראג. אין גם להוציא מכלל אפשרות את הפזילה האמריקנית לשווקים עתידיים של מערכות נשק בשל הרווח הכפול הטמון בכך: גם תרומה עסקית לחברות האמריקניות וגם העמקת התלות הפוליטית והכלכלית של עוד מדינות בארצות-הברית.

סיכום

התפוררותה של ברית ורשה והיווצרות מצב אסטרטגי חדש באירופה גרמו לשינוי היעדים של ברית נאט"ו אך לא רוקנו אותה מיכולותיה ומן התשתית הצבאית והלוגיסטית. רמת המוכנות הצבאית של נאט"ו לפעילות באירופה, שהוכיחה את עצמה בעת המשברים בבלקן, הייתה ונשארה גבוהה. לנאט"ו יש שלד פיקודי שצבר ניסיון לאורך עשרות שנים באירופה. התכנונים והתרגילים המשותפים, התקנים והמערכים הלוגיסטיים, ובנוסף השותפות עם

מעצמת-העל היחידה בעולם, מחזקים את הקביעה כי תרומתה של נאט"ו לביטחון אירופה נשארת רבה.

הוויכוח הנוקב בין אירופה לארצות-הברית בעניין המלחמה בעיראק לא פסח על נאט"ו. אחדות ממדינות מזרח אירופה נקלעו ערב הצטרפותן לארגון לויכוח שהתגלע בין אירופה לארצות הברית. הן ותמכו בגישה האמריקנית ומצאו את עצמן על סף הבקע שנפער בין אירופה לארצות-הברית ובתוך אירופה עצמה. המשקעים של העימות הזה – ובכלל זה גם הוצאת עוד כוחות אמריקניים, שהיו מוצבים זה 50 שנה באירופה, לתגבור הכוחות בעיראק עוד ישפיעו על דרכה של אירופה ועל מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי.

בהחלטות שלאחר ה-11 בספטמבר מיקמה נאט"ו את המלחמה בטרור גבוה בסולם העדיפויות שלה, זמן רב לפני שאירופה הטמיעה את ההכרה שהטרור הבינלאומי מאיים גם עליה. לאחר הפיגוע בספרד ולאחר הצטרפות נתוני מודיעין והתרעות על פיגועים מתוכננים במדינות אירופה, מתגבשת באירופה דרך פעולה – הגנתית בעיקרה – נגד איומי הטרור. נאט"ו יכולה להשלים את החסר לביטחון אירופה, בכל הנוגע למלחמה בטרור, ביכולתה הפוליטית, הצבאית, הארגונית והכספית לנהל פעולות צבאיות נגד מוקדי הטרור הבינלאומי בארצות רחוקות (אפגניסטן).

אין להתעלם מן המשבר ביחסים הטרנס-אטלנטיים בעקבות המלחמה בעיראק, והמשקעים שלו עדיין משפיעים על הקשר בין נאט"ו לבין האיחוד האירופי. עננה כבדה מרחפת על מערכת היחסים הזאת ומציבה סימן שאלה על מידת המחויבות של נאט"ו לביטחון אירופה בעתיד. בזיקה לכך יש להזכיר את המגמה להעביר כוחות אמריקניים של נאט"ו מאירופה לאזורים אחרים (עיראק, אפגניסטן), שנוכחותם שם חיונית יותר על-פי השיקול האמריקני.

אירופה נשארת בעתיד הנראה לעין עם שני מסלולים של טיפול בנושאי הביטחון שלה: האיחוד האירופי עם האחריות האירופית לנושאי ביטחון פנים-אירופה, ונאט"ו המסוגלת להעניק לאיחוד האירופי תשתית ארגונית ולוגיסטית מחד גיסא ואת הממד האסטרטגי הרחב של יכולת מלחמה בטרור הבינלאומי מאידך גיסא.

הערות

1 בוועידת נאט"ו שהתכנסה בפראג ב-21 בנובמבר 2002 הוחלט להזמין שבע מדינות להצטרף לארגון: אסטוניה, בולגריה, לטביה, ליטא, סלובניה, סלובקיה ורומניה. תהליך ההצטרפות מומש במאי 2004.

2 William Hopkinson, *Enlargement: A New NATO*. Chaillot Papers, no. 49, October 2001, pp. 57-66 (להלן, הופקינסון).

- 3 כזכור התייצבו כל מדינות נאט"ו לימין ארצות-הברית מיד לאחר הפיגועים של ה-11 בספטמבר בהחלטה היסטורית על הפעלת סעיף 5 של האמנה, והגדירו את המצב כפגיעה בארגון נאט"ו כולו.
- 4 הופקינסון, עמ' 33-47.
- 5 Keith B. Richburg, "Russia and NATO, on a Small Scale, Edge Closer," *The Washington Post*, December 10, 2002.
- 6 חלק נכבד מן היכולות שהוגדרו עבור הכוח אינן מלאות, או חסרות לחלוטין. בין היכולות הלוקות בחסר: תדלוק אווירי, יכולת חיפוש והצלה בקרב, הגנת אב"כ, כוחות משימה מיוחדים, מערכות הגנה אזורית נגד טילים ארוכי-טווח, מטוסים ללא טייס ותובלת גייסות אווירית. זו האחרונה לא תושלם לפני שנת 2008.
- 7 Joseph Fichett, "NATO Agrees to Help New EU Force," *International Herald Tribune*, December 16, 2002.
- 8 Brooks Tigner, "NATO EU Rapid Reaction Program Raise Doubts," *Defense News*, December 2, 2002.
- 9 Edward Foster, "Sharing the Reins," *Jane's Defense Weekly* 39, no 1, January 8, 2003, p.19.
- 10 Nicholas Fiorenza, "Prague Summit Seeks to Transform Alliance," *Defense News*, November 25, 2002.
- 11 Antonio Missiroli, "Two Enlargements and a Devolution," *ISS-EU Newsletter* no. 5, January 2003.
- 12 "After 11 September, Enlargement and European Defense," *Chaillot Papers*, no. 53, pp. 35, 36.

פרק רביעי:

אירופה מול הטרור

פיגוע הענק ברכבות במדריד ב-11 במארס 2004, שגרם למותם של כ-200 בני אדם ולפציעתם של למעלה מ-1000 ייזכר כנקודת מפנה בהכרתה של אירופה באיום הטרור הבינלאומי. הציבור הספרדי שיחק אמנם לידיהם של ארגוני הטרור והצביע, חמישה ימים אחר-כך, נגד הממשלה המכהנת. הטענה של "אל-קאעידה" שספרד נענשה על משלוח כוחות צבא לעיראק והניסיון הכושל של ממשלת ספרד להאשים את המחתרת הבסקית הביאו למהפך הפוליטי בספרד. אבל ב-19 במאי 2004 נועדו שרי הפנים של האיחוד האירופי והחליטו לנקוט כמה צעדי חירום.

מאז הפיגועים ב-11 בספטמבר 2001 בארצות-הברית, מתמודדת אירופה עם שתי שאלות עיקריות: האם יש מקום לכלול את נושא הטרור בנושאי הביטחון של אירופה? והאם אין הנושא באחריותם של משרדי הפנים, המשטרות ומשרדי המשפטים ואינו קשור לצבאות ולאמצעי לחימה? מדינות אירופה סבלו – ועדיין סובלות – מפגיעתו של הטרור בתוך המדינות – מטרור שמפעילות קבוצות בדלניות לאומיות, ומפעילותם של ארגוני טרור בינלאומיים בכמה מדינות. האמנה האירופית נגד הטרור אומצה בשנת 1977, חתמו עליה כל 44 החברות במועצת אירופה ואשררו אותה 38 מהן, והיא תשתית טובה לפעילות האירופית נגד הטרור בעתיד. במסגרת מועצת אירופה גם נחתמו אמנות הקשורות במידה זו או אחרת לפעילות נגד הטרור בהקשר הרחב. האמנה בדבר גירוש (הגליה) משנת 1957, האמנה לסיוע הדדי בנושאי הפשיעה משנת 1959, האמנה בנושא הלבנת כספים משנת 1990 והאמנה העוסקת בפשע בתחומי התקשורת – כל אלו הן חלק חשוב של תשתית חוקתית רלוונטית למאבק בטרור.

חשיבותה ומקומה המרכזי של אירופה בעולם בתחומי הכלכלה, הביטחון והפוליטיקה מעניקים לה מקום חשוב בהיערכות העולמית למאבק בטרור. השימוש שעושים ארגוני הטרור באירופה כבית גידול לקבוצות וכבסיס למבצעים והאיום הממשי שהומחש באמצעות הפיגוע בספרד הובילו את אירופה לנקוט עמדות ולעשות צעדים שלא נעשו בעבר, לרבות יצירת תפקיד של הממונה על תיאום המלחמה בטרור במסגרת האיחוד האירופי. האם יכולה אירופה

להיות מרכיב מרכזי במלחמה בטרור על כל צורותיו? איך תוכל אירופה, שהיא כה הטרוגנית ועתירת ארגונים, לגשר על הפערים התהומיים בין השקפות העולם של המדינות ולהגיע למכנה משותף של דפוסי הפעולה נגד הטרור? מה תהיה תרומתה של אירופה למאבק בטרור, ומתי אפשר להגדירה תרומה משמעותית ולא מס שפתיים בדמות הצהרת כוונות? בדרכה של אירופה להיערכות נגד הטרור ניצבים קשיים ומכשולים. בראש ובראשונה אין "אירופה אחת". כאשר מוסיפים למדינות מערב אירופה את הרפובליקות האירופיות של ברית-המועצות לשעבר, ברור שמדובר בקבוצה גדולה של מדינות הנבדלות זו מזו הבדלים רבים בתחום התרבות והכלכלה, במבנה החברתי, במשטר הפוליטי ובזיקה הפוליטית לעולם שמחוץ להן, וכן הן נבדלות בכל הנוגע להגדרת איום הטרור.

מתקפת הטרור ב-11 בספטמבר והתגובות הראשונות עליה

מתקפת הטרור שאירעה ב-11 בספטמבר 2001 שונה לגמרי מכל פעולת טרור שהעולם חווה עד אז. ההתקפה שהרסה את מרכז הסחר העולמי בניו-יורק ופגעה פגיעה קשה באגף של הפנטגון בושינגטון, מסמנת לדעת רבים נקודת ציון ייחודית בקורות העולם בעידן הזה מבחינת היקפה, עוצמתה והתזמון המדהים שאפיינו אותה. על-פי תוצאותיה, לדעת חוקרים ומנתחים רבים, ההתקפה הזאת הייתה מעבר לסוג אחר של פעילות טרור, זה המכונה "היפר טרור".

ארצות-הברית הכריזה מיד מלחמה כוללת על הטרור באשר הוא, ובכלל זה על מדינות המעניקות חסות לארגוני הטרור. גלי ההלם שהציפו את העולם בעקבות הפיגוע הביאו מיד לנקיטת עמדות של האו"ם. החלטת מועצת הביטחון מספר 1368 מה-12 בספטמבר 2001 וכן החלטה מספר 1373 מה-28 בספטמבר, המגנות בחריפות את "התקפות הטרור המבצעיות" המהוות "איום על השלום ועל הביטחון הבינלאומי", משמשות משענת חוקית לפעילות הבינלאומית נגד הטרור.

התגובה המידית של נאט"ו, יום לאחר הפיגוע, הייתה הצהרה פה אחד שהתקפת הטרור היא התקפה על כל החברות באמנה. בכך הסתמכה נאט"ו בפעם הראשונה מאז הקמתה על סעיף 5 של האמנה שלה, האומר שהתקפה (חיצונית) על מדינה חברה היא התקפה על כל החברות האחרות. עמדה זו של תמיכה רגשית מוצהרת של כל המדינות החברות בנאט"ו עומדת בעינה עד עצם היום הזה. כאן נשאלת שאלה חשובה ביותר והיא, מה היה חלקן של החברות האירופיות בתכנון התגובה ובמהלכה. בריטניה, כמנהגה כלפי כל המבצעים הצבאיים שניהלה ארצות-הברית בעבר (חוץ ממלחמת וייטנאם), הלכה שכם אחד עם ארצות-הברית. צרפת הודיעה יחד עם גרמניה, קנדה ואוסטרליה על נכונותה לתרום למאמץ הצבאי למלחמה בטרור, אך רוב החברות האירופיות בנאט"ו נשארו יושבות על הגדר. אמנם על-פי סעיף 5 של

האמנה, המדינות אמורות לתת "סיוע" למדינה המותקפת, אולם להגדרה הזאת אפשר לתת פירושים שונים. במפגש שרי ההגנה של נאט"ו בבריסל ב-26 בספטמבר לא התעקשה ארצות-הברית לגייס את כל חברות נאט"ו למהלכים הצבאיים. לתרומה הצבאית המזערית של מדינות אירופה מחד גיסא ולפסיביות הפוליטית שלה מאידך גיסא היה ודאי משקל ניכר בשיקולים שהנחו את הצעדים האמריקניים. במידה מסוימת הדבר מזכיר את ההיערכות למלחמה בקוסובו, שבה שמרה לעצמה ארצות-הברית חופש פעולה רב ביותר.

התגובה המידית של האיחוד האירופי לאירועי ה-11 בספטמבר הייתה בעיקר הבעת זעזוע, אמפתיה וגינוי לטרור במונחים כלליים. בחלוף הזמן ועם הצטברות הנתונים על הרשת הבינלאומית שהקים "אל-קאעידה" נחשפה פעילות הארגון הזה ופעילותם של ארגוני טרור אחרים על אדמת אירופה. עד מהרה התברר לאיחוד האירופי שהסיוע לארצות-הברית במרדף אחר האחראים לפיגועים במגדלי התאומים ובפנטגון מחייב היערכות רחבה ושונה בהרבה מזו שהייתה נהוגה בעבר.

גם הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי, ה-OSCE, קרא מיד לאחר הפיגוע לכל 55 המדינות החברות בו "לעבוד יחדיו כדי לגבש תכנית רחבה של ה-OSCE למלחמה בטרור". הארגון דיבר על סולידריות פוליטית ועל מחויבות לפעולה משותפת, והצהרותיו עסקו בכוונה לקבוע סדר עדיפויות ולגבש "תכנית פעולה" למלחמה ללא פשרות בטרור. בו בזמן הדגישו בארגון את הצורך להימנע מלנצל את המלחמה בטרור לפגיעה בזכויות האדם, ועודדו לדיאלוג עם "ארגונים של השותפים מהמזרח התיכון" כדי "ללבן את המניעים לטרור". גם מועצת אירופה (COE) הכבירה מילים על זעזוע, על תמיכה באמריקנים ועל נכונות לפעול נגד הטרור הבינלאומי. צריך להזכיר כי מועצת אירופה – שהוקמה בשנת 1949 ומקום מושבה בשטרסבורג שבצרפת וחברות בה חברות 44 מדינות אירופיות – עוסקת בכל תחומי הפעילות באירופה למעט בנושאי הגנה.

מאחר שאופייה של הפעילות נגד הטרור מחייב שילוב של תחומים רבים – כמו תחומי חוקה ומשפט וחברה, תחומים משטריים, פיננסיים ופוליטיים – יש מקום חשוב למדי גם לעמדותיה ולפעילותה של מועצת אירופה בהקשר של המאבק בטרור הבינלאומי. אבל "בסופו של יום" הדברים נעשים בידי כל מדינה בתחומה ועל-פי חוקיה ויכולת הביצוע שלה. די לבחון את הדרך שבה התנהלה בגרמניה החקירה של אנשי "אל-קאעידה" שהיו מעורבים בפיגועי ה-11 בספטמבר – רק לאחר שנה של מאמצים הניבה החקירה יכולת העמדה לדין, וזאת על אף הידיעה הברורה על הקשר בין התארגנות אנשי "אל קאעידה" בהמבורג לבין גיוס הטייסים שביצעו את הפיגועים ב-11 בספטמבר. החוק הגרמני לא אפשר להעמיד לדין חברי ארגון טרור מאחר שלא היו הוכחות שכוונתם הייתה לפגוע ביעדים גרמניים.

הגדרת איום הטרור על-פי האירופים

מהי פעילות טרור ומיהו טרוריסט בעיני האירופים? הטרור אינו תופעה חדשה באירופה. האמנה האירופית הראשונה והיחידה נגד הטרור אומצה בשנת 1977. על האמנה החליטו בכנס מיוחד של שרי משפטים, כאשר ברקע הדהדו הפעולות של כנופיית באדר-מיינהוף בגרמניה ושל "הבריגדות האדומות" באיטליה. האמנה הזאת הצטרפה לאמנה משנת 1957 בדבר הגליית אנשים מאירופה, והייתה אמורה לאפשר לגרש אנשים שנמצאו אשמים בביצוע פעולות טרור. הפעולות שהוגדרו פעולות טרור הן: חטיפת מטוסים, חטיפת בני ערובה, שימוש בפצצות, ברימונים ובמעטפות וחבילות דואר ממולכדות המסכנים חיי אדם. עם זה מאפשרת האמנה למדינה שלא לגרש אדם המואשם בפעילות טרור, אם יש סכנה כי בארץ שבה הוא עתיד לשהות הוא יהיה בסכנה של עונש מוות, עינויים, או טיפול משפיל.

מועצת אירופה גינתה בחריפות את הטרור כבר בספטמבר 1986. המועצה נדרשה לנושא גם בחודש באוקטובר 1997 בעת שהתכנסה בשטרסבורג. במעמד הזה הצהירה המועצה על "נחישותה להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי להילחם בטרור, יחד עם התחשבות בחוק ובזכויות האדם". באותו כינוס הוגדר הטרור הגדרה רחבה:

■ טרור פוליטי, כמו זה שהופעל באיטליה, בצרפת ובגרמניה בשנות השבעים של המאה העשרים.

■ טרור שאותו מבצעות תנועות בדלניות או תנועות שחרור, המתנהל עד היום בספרד, בצרפת, בבריטניה, בתורכיה וברוסיה.

■ טרור דתי פונדמנטליסטי כמו זה שבוצע בצרפת בשנות התשעים במסגרת גל פיגועים רצחני בתחבורה הציבורית ובמקומות ציבוריים. גם ההתקפה הרצחנית על הספורטאים הישראלים באולימפיאדת מינכן (1972) היא דוגמה לטרור רצחני בקטגוריה זו.¹

הגדרת הטרור המקובלת כיום על כל מדינות אירופה גובשה במועצת האיחוד האירופי בסוף שנת 2001. ביוני 2002 הפעיל האיחוד האירופי החלטת מסגרת בדבר המלחמה בטרור. בהגדרה המשותפת לכל מדינות האיחוד האירופי נקבע כי פעילויות טרור הן פעולות יזומות, העלולות "לגרום נזק רציני למדינה או לארגון בינלאומי כאשר המטרה היא: (1) להפחיד אוכלוסייה כדי לאלצה לפעול בדרך מסוימת; (2) להכריח שלא כדין ממשלה או ארגון בינלאומי לבצע או להימנע מביצוע פעולות; (3) לזעזע באופן רציני או להרוס את תשתית המבנה הפוליטי, החוקתי, הכלכלי או החברתי של מדינה או של ארגון בינלאומי", ובכלל זה באמצעות:

■ התנקשות בחיי אדם העלולה לגרום למותו, או פגיעה בשלמותו הגופנית.

■ חטיפה או החזקת בני ערובה.

■ גרימת הרס נרחב למתקן ממשלתי או ציבורי, למערכת תחבורה, או למתקן תשתית –

לרבות מערכות תקשורת, מקומות ציבוריים או אתרים בבעלות פרטית – תוך סיכון חיי אדם או גרימת נזק כלכלי כבד.

- חטיפת מטוס, כלי שיט או אמצעי תחבורה אחר.
- ייצור, החזקה, רכישה, משלוח, או אספקה של כלי נשק, חומרי נפץ או כלי נשק גרעיניים, כימיים וביולוגיים, או שימוש בהם, וכן מחקר ופיתוח של אמצעים כימיים וביולוגיים.
- שחרור חומרים מסוכנים, או גרימת שרפות, פיצוצים או שיטפונות בדרך המסכנת חיי אדם.
- הפסקה של אספקת מים או חשמל או כל מקור טבעי אחר, שתוצאותיה עלולות לפגוע בחיי אדם.
- איום בביצוע כל אחת מן הפעולות שנזכרו לעיל.
- ניהול קבוצת טרור.

האיחוד האירופי, על דעת כל החברות בו, מעדכן מדי שנה בשנה את הרשימה של ארגוני הטרור. הרשימה שעודכנה ביוני 2004 כללה:

- ארגונים אירופיים: הקבוצה הבדלנית הבסקית (ETA), עם פירוט שמי של מספר גדול של מבוקשים, שלושה ארגוני טרור יווניים, וכמה התארגנויות טרור באירלנד.
- הארגונים במזרח התיכון: הג'יהאד האסלאמי – פלסטין, ארגון אבו נידאל, גדודי חללי אל-אקצה, הקבוצה האסלאמית (אל-ג'מאעה אל-אסלאמייה), הזרוע הצבאית של החמאס, החזית לשחרור פלסטין, הג'יהאד האסלאמי, החזית העממית לשחרור פלסטין, החזית העממית לשחרור פלסטין – המפקדה הכללית, ו"קרן ארץ הקודש" לרווחה ופיתוח.
- ארגונים אחרים בעולם: הארגון היפני "אאום שינריקיו" שהתפרסם בפיגועים ביפן כשהוא משתמש בחומרי לחימה כימיים וביולוגיים, שני ארגוני טרור קולומביאניים וכן ארגון "כח" – כהנא חי.

יש להדגיש שזו רשימה לפי הנגיעה למדינות האיחוד האירופי, וכך מרבית המבוקשים ברשימות הם חברי המחותרת הבסקית ואנשים רבים ממוצא אלג'ירי. בולטים בהיעדרם מן הרשימה הם ארגון "אל-קאעידה" (אף שברשימת המבוקשים יש ארבעה אזרחים סעודים, אזרח לבנוני ואזרח כוויתי, שאולי שייכים לארגון זה), ארגון חיזבאללה בלבנון (להוציא קצין מודיעין בכיר בחיזבאללה, יליד לבנון, המופיע ברשימת המבוקשים), והצבא הרפובליקני האירי שזה לא כבר התפרק חלקית מנשקו.

לאחר שלוש שנים של שיחות והתייעצויות באירופה נראה כיום איום הטרור רחב בהרבה ממה שהוא נראה קודם. יש התפכחות מסוימת בראיית ארגונים, כמו "אל-קאעידה", המשתמשים באירופה כבסיס לפעילות מחוץ לה. נראה כי המתקפה של ה-11 בספטמבר

וההוכחות הנחרצות על אודות מעורבותו ואחריותו של "אל-קאעידה", הלחץ האמריקני ובעיקר הפיגוע במדריד לא הותירו לאירופים בְּרָה אלא לראות בטרור איום ממשי "כאן ועכשיו".

האיום של שימוש בנשק להשמדת המונים בידי ארגוני הטרור הפך מאז ה-11 בספטמבר למציאותי ומוחשי. תרמו לכך הבהלה שגרמו מעטפות האנתרקס שנשלחו ברחבי ארצות-הברית, אך גם המודיעין שנאסף לקראת סיום הקרבות באפגניסטן וחשף ממצאים מדאיגים על מאמציו של "אל קאעידה" בנושא הזה. לפיכך אפשר לראות הגדרות ברורות יותר של איום ביולוגי, איום כימי, איום רדיולוגי ואף איום גרעיני בין מכלול האיומים שלקראתם יש להיערך. ככלל, את האיום הבלתי קונבנציונלי קשה מאוד לממש בלא סיועה של מדינה כלשהי,² ועל כן בעת ניתוחי האיום הזה האירופים נותנים את הדעת במידה רבה גם למדינות "רעות" העולות לסייע לארגוני המחבלים. האיום של טילים ארוכי-טווח נעשה אף הוא מוחשי יותר, ונראה כי העיסוק בו באירופה – ולא רק בארצות-הברית ובישראל – נעשה ממוקד יותר, אף-על-פי שהאירופים עדיין מצויים בשלב ההיערכות והדיונים.

תרומת נאט"ו לאירופה תהיה גם בתחום השימוש במרכיבים של נשק להשמדת המונים בידי ארגוני הטרור למיניהם: הכימי, הביולוגי, הרדיולוגי והגרעיני. כאן נוכל לציין את הכרזת המזכ"ל לשעבר של נאט"ו, הלורד רוברטסון (בנאום ב-20 ביוני 2002 בושינגטון), כי המלחמה בטרור הפכה למשימה הראשונה במעלה של הארגון. אבל בה בעת הדגיש רוברטסון את ההיערכות המיוחדת ל"שיפור יכולתה של נאט"ו לסייע לרשויות לאומיות להגן על אוכלוסייה אזרחית ועל תשתיות קריטיות מפני התוצאות של התקפות טרור, ובמיוחד מפני התוצאות של התקפות כימיות, ביולוגיות, רדיולוגיות או גרעיניות". היישום, הלכה למעשה, של מדיניות זו מתבטא בחמש יוזמות המשלימות זו את זו: (1) פיתוח אב-טיפוס של מעבדה אנליטית ניידת לאבחון כימי, ביולוגי וגרעיני; (2) יצירת אב-טיפוס של צוות תגובה לאירועים גרעיניים כימיים וביולוגיים; (3) הקמת מרכז אימונים וירטואלי לנושאי הגנת אב"כ; (3) הקמת מאגר נאט"ו לאמצעי הגנה כימיים וביולוגיים; (4) בניית מערכת מעקב ופיקוח על מגפות. אם מניחים שבעתיד הקרוב אין ביכולתה של אירופה להיערך מול האיום של טרור אב"כ, אזי יוזמה זו של נאט"ו נראית תרומה נכבדה למוכנות האירופית לקדם את פני האיום.

הזעזוע מן השימוש במטוסי נוסעים ככלי התאבדות פתח והרחיב דרכי חשיבה. למשל, הצי הבריטי החל להיערך נגד פיגועים בלב ים כלקח מן הפיגוע שבוצע ב-12 באוקטובר 2000 במשחתת Cole האמריקנית שעגנה בנמל עדן שבתימן. הפגיעה במכלית הנפט הצרפתית לימברג מול חופי תימן ב-6 באוקטובר 2002, היא חוליה נוספת בשרשרת זו של פיגועים.³ האיום המוגדר בהקשר הזה הוא סירות מהירות מאוד, מצוידות בטיילים מדויקים לטווח המתאים, או סירות עמוסות חומר נפץ ונהוגות בידי מתאבדים.

היערכות למאבק בטרור

יש הבדל מהותי בין התייחסות להתארגנות על אדמת אירופה כדי לבצע פיגועים מחוץ ליבשת, לבין הדרך שבה מתייחסים להכנות לפיגועים ולביצועם נגד מטרות באירופה עצמה. נכון שלאחר ה-11 בספטמבר נחלצה אירופה לסייע לארצות-הברית באיתור הפעילים ברשת "אל-קאעידה", אך הדרך עדיין ארוכה עד לגיבוש המסגרות החוקתיות והארגוניות שיתנו כלים של ממש למלחמה בטרור. סיבה מרכזית לחולשת ההיערכות של אירופה למלחמה בטרור נעוצה בהטרונגיות של שלה – בתפיסות השונות של המדינות את איום הטרור ובסדרי העדיפויות השונים שלהן כלפי מגוון האיומים.⁴

נאט"ו שימשה מסגרת נוחה מבחינה פוליטית למדינות אירופה החברות בה להצטרף בזמן קצר לפעילות נגד הטרור בהנהגת ארצות-הברית. כזכור נשענה נאט"ו, על סעיף 5 של האמנה שלה ונתנה בכך תמריץ פסיכולוגי-פוליטי רב-משקל למדינות האירופיות החברות בה לקחת חלק פעיל בפעולות שהחלה ארצות-הברית לבצע. מובן שיש הבדל בין הצטרפות אחדות ממדינות אירופה למהלך האמריקני באפגניסטן לבין הפעולה הרחבה והמורכבת נגד הטרור באשר הוא. הפלת משטר הטאליבן באפגניסטן והניסיון להרוס כליל את תשתית "אל-קאעידה" היו מאמץ אמריקני בעיקרו. חלקן של החברות האירופיות בנאט"ו במהלך היה סמלי בהיקפו, אף שאין לזלזל במשקל הפוליטי שהיה להשתתפות עצמה. בריטניה תרמה יותר מן האחרות למאמץ הצבאי הממשי, אבל זו, כאמור, מסורת רבת-שנים במערכת היחסים המיוחדת בין ארצות-הברית לבריטניה. הדיונים שקיימו הדרגים הפוליטיים של מדינות אירופה וקבלת החלטות על צורת התמיכה בארצות-הברית במלחמתה בטרור בשלבים הראשונים לאחר פיגועי ה-11 בספטמבר, תרמו בעיקר לחידוד ההכרה באיום הטרור, ובמידה קטנה יותר למוכנות להתמודד עמו.

המעבר מן השלב של הזדהות עם ארצות-הברית, לאחר המהלומה שספגה, לשלב של פעילות נרחבת של הארגונים האירופיים נשען על התנופה ההתחלתית שנתנה הפעילות של נאט"ו, שהחלה ביום שלאחר הפיגוע. לנכסיה של נאט"ו באירופה יש ערך רב, כפי שהדבר בלט לעין במהלכה של מלחמת קוסובו שהעלתה את הצורך בארגון צבאי הייררכי, באמצעים של ניוד גייסות, בתיאום מודיעיני ובקישוריות בין יחידות וגופים אירופיים החייבים לפעול בתיאום. פוטנציאל זה עומד לרשותה של אירופה בעת התממשותם של תרחישים שיכתיבו דרך פעולה צבאית או פעולה אחרת, משטרתית או אף אזרחית, המחייבת התארגנות דומה. מועצת אירופה אימצה את הגדרת הטרור של האיחוד האירופי, שפורטה לעיל. הוקם צוות מומחים בין-תחומי, שייעודו לטפל בפעילות בינלאומית נגד הטרור. בה בעת, ולא במפתיע, הוקם צוות מומחים בנושאי זכויות האדם והמלחמה בטרור. שני הצוותים היו

אמורים לעבוד זה לצד זה. ברור שהבלמים של זכויות האדם לא אפשרו לצוות הפעילות נגד הטרור להגיע להמלצות תכליתיות.

התגובה הראשונה של האיוח האירופי למתקפת הטרור ב-11 בספטמבר הייתה מהירה ונתנה מקום לציפיות ולתקוות לפעילות נחרצת. עשרה ימים לאחר הפיגוע בארצות-הברית גובשה תכנית פעולה בשבעה תחומים, שאותה אימצה מועצת האיוח בישיבה מיוחדת בבריסל:

- שיתוף פעולה משטרי ומשפטי, שכלל הגדרה מחודשת של הטרור, קביעת רשימת ארגוני הטרור, מיסוד חילופי מידע בין גורמי משטרה, יצירת צוותים משולבים של חוקרי משטרה ושופטים-חוקרים, שיתוף פעולה של האינטרפול עם הרשויות בארצות-הברית וחקיקה מיוחדת למלחמה בטרור.
- החזית הדיפלומטית – בתחום זה בולטת ההכרזה על הסולידריות עם ארצות-הברית והקמתה של חזית כלל-עולמית למלחמה בטרור ובשורשיו. בלטה גם התמיכה בפעילות הצבאית שהחלה באפגניסטן, תוך הישענות על החלטת מועצת הביטחון 1368 מה-12 בספטמבר 2001, והזכות להגנה עצמית על-פי מגילת היסוד של האו"ם. החלטת מועצת הביטחון 1373 מה-28 בספטמבר 2001 בדבר המלחמה בטרור אומצה בידי האיוח האירופי. בפעילות הדיפלומטית הענפה נכללה שורה ארוכה של מפגשים, כנסים והסכמים עם ארצות-הברית, קנדה, הודו, מועצת אירופה, הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי, ואפילו מגעים עם נציגים ישראלים, פלסטינים וכן עם מדינות כמו פקיסטן, סעודיה, איראן, מצרים וסוריה.
- סיוע בשיקום אפגניסטן – בראש ובראשונה תרומה כספית לצרכים הומניטריים (350 מיליון אירו מאז ספטמבר 2001) והתחייבות האיוח האירופי לגיוס כספים עבור שיקומה של אפגניסטן (2 ביליון אירו בשנים 2002-2006).
- סיוע הומניטרי לפליטים מאפגניסטן – הכוונה לסיוע לכל הפליטים שנעקרו מבתיהם באפגניסטן. סיוע זה כולל טיפול בפליטים בארצות שכנות שאלהן נמלטו אזרחים רבים מתושבי אפגניסטן.
- ביטחון קווי התעופה – בעיקר הגדרת הסיכונים, שיתוף פעולה מודיעיני, הצבעה על אמצעים ושיטות מניעה, וחקיקה תעופתית מתואמת ומחייבת.
- צעדים כלכליים ופיננסיים – המטרה "לייבש" את המקורות הכספיים של ארגוני הטרור קיבלה תאוצה ניכרת ימים ספורים לאחר הפיגוע בארצות-הברית. הקפאת הכספים המוזרמים לארגוני טרור זכתה גם לתמיכתו של הפרלמנט האירופי (דצמבר 2001). באיוח האירופי סבורים שהחקיקה הקיימת בעניין צעדים נגד הלבנת כספים עשויה לסייע למאמץ לחסום אמצעי מימון לארגוני הטרור. האתגר האמיתי יהיה בעיבוד הפרטים.

אמנם הוקם צוות ששוקד על רשימה של ארגונים ויחידים שצריך להתמקד בהם, אך עדיין ארוכה הדרך להגיע להסכמה כוללת ולפיתוח הרשימה לכלי מקיף ויעיל.

■ מוכנות למצבי חירום בגלל שימוש באמצעים בלתי קונבנציונליים בידי ארגוני טרור – נושא זה מצוי באחריותם של שרי הבריאות באיחוד האירופי. בריאות הציבור וקידום הכנת אמצעי טיפול רפואיים הם צעדים שכבר החלו לדון בהם. כן אימץ האיחוד אמצעים נוספים כמו מערכות התרעה, יכולות לאבחון מהיר, תגובה מהירה, תקשורת מהירה וברורה עם הציבור במקרה חירום, צבירת מלאי חירום של תרופות ואמצעי נגד ושריון תקציבים לכך, וחיזוק הקשרים ושיתוף הפעולה עם ארגוני בריאות אמריקניים ועולמיים.

האיחוד האירופי, על-פי פרסומיו הרשמיים, מייחס חשיבות רבה לשיתוף הפעולה עם ארצות-הברית בתחום המלחמה בטרור. עיון בנקודות הבולטות בדוח שנערך באיחוד האירופי לסיכום שנה של פעילות בתחום זה, מאפשר להבין כיצד תופסים האירופים את תפקידם במאבק בטרור. אפשר גם להבחין בבירור בסרבול, בקשיים ובקצב האטי שבו מתקדם האיחוד האירופי, ועמו אירופה כולה, ליכולת ממשית של התמודדות עם איומי הטרור. על-פי הדוח זוקף האיחוד האירופי ליכותו במהלך שנת 2002 את ההישגים האלה:

■ גיוס תמיכה של ארצות נוספות למאבק הבינלאומי בטרור – באו"ם, בארגונים בינלאומיים ובמסגרות דו-לאומיות.

■ נקיטת פעולות נגד מימון הטרור ובהן הקפאת נכסים במסגרת מימוש החלטות מועצת הביטחון בנושאים אלו (החלטות מס' 1267, 1373 ו-1390). נוסף על כך – עדכון הרשימות של ארגוני הטרור.

■ הסכמה לשפר ולהגביר את שיתוף הפעולה בתחומי המודיעין ואכיפת החוק, ובמסגרת זאת חתימת ההסכם לשיתוף פעולה בין ה-Europol (המשטרה הכלל-אירופית) לבין ארצות-הברית בדצמבר 2001. זוכים להבלטה הידוק שיתוף הפעולה המודיעיני ופיתוח יכולת להערכת מצב והתרעה מוקדמת על פיגועי טרור. בתחום הפנים-אירופי מוקדשת תשומת לב מיוחדת להגנת אוכלוסייה אזרחית מפני תוצאותיהם של פיגועי טרור:

■ יש הסכמה להתחיל במשא ומתן שמטרתו לסכם הסכם אחד לפחות להסגרה ולסיוע משפטי הדדי כדי לבצר את היכולת להעמיד את החשודים בטרור למשפט.

■ חילופי מידע בנוגע למסמכי נסיעות ונושאי הגירה לשם חיזוק ביקורת הגבולות.

■ פעילות באוויר וביבשה במסגרת הארגונים הבינלאומיים לתעופה, להגברת בטיחות הטיסה.

■ שיתוף פעולה במסגרת האו"ם, ה-G-8 והארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי כדי לבחון דרכים לסייע בידי מדינות לשפר את ביטחונן ואת יכולתן להרתיע מפני פעולות טרור המכוונות נגדן.

■ הרחבת שיתוף הפעולה בתחום מניעת הפצת הנשק ובתחום פירוק הנשק, לרבות חתירה לחיזוק הגורמים הבינלאומיים העוסקים בכך.

אחת הסוגיות החשובות בצמצום יכולת ההתארגנות של גופי הטרור היא חיזוק ההגנה על גבולות אירופה. נשאלת אפוא השאלה: מה הם גבולות אירופה? אם אלו הגבולות של ארצות האיחוד האירופי בלבד, הרי נותר חלק נכבד של אירופה פתוח ופרוץ. בעניין זה מתלכדות המגמות של המלחמה בפשע, בסמים, בהברחות ובהלבנת ההון עם המאמץ למנוע כניסת אנשים השייכים לארגוני הטרור לאירופה. ב-15 בינואר 2003 הושקה Eurodac – המערכת האירופית לזיהוי אוטומטי של טביעות אצבעות לשימוש שלטונות ההגירה של מדינות אירופה.⁵ בלחץ הארגונים לשמירת זכויות האדם הצהירה מועצת אירופה שמערכת זו תשמש אך ורק למניעת כפל בקשות של מהגרים לקבל אזרחות במדינה אירופית. גם בארצות-הברית היה צורך להשקיע מאמץ ניכר בתיאום בין שירותי המודיעין (ה-FBI וה-CIA) עצמם, וכן לתאם בינם לבין מערכת המשפט האמריקנית. כל אחת ממדינות אירופה חייבת להתמודד עם קשיים מסוג זה. התיאום דורש שילוב של גורמים צבאיים, גורמי מודיעין, גורמי חוק ומשפט וגורמי משטרה, בין שהם לובשים "מדים כחולים" ובין "מדים ירוקים" (הז'נדרמריה בצרפת, הקרביניירי באיטליה).

במסגרת ההיערכות למלחמה בטרור התכוון האיחוד האירופי להשתמש בכלים הביטחוניים הקיימים. כך, למשל, נכללת המדיניות המשותפת לנושאי חוץ וביטחון בהיערכות הזאת. האיחוד האירופי מתכוון במסגרת זו ליישם הלכה למעשה את המדיניות האירופית להגנה ולביטחון. לא ברור כלל ועיקר אם אכן יצלח הניסיון לשבץ את המאבק בטרור במסגרת המדיניות האירופית להגנה וביטחון. יש באיחוד האירופי ספקנים, או ריאליסטים, הסבורים שהאסטרטגיה של האיחוד האירופי תכלול כלים דיפלומטיים ופיננסיים בעיקר, ואכן הפעילות בתחום הדיפלומטי בולטת. כך, נוסף על הידוק הקשר והתיאום בין המדינות החברות, החליט האיחוד האירופי לכלול סעיפים נגד טרור בהסכמים שלו עם מדינות שאינן באיחוד. האיחוד גם הנחה את המדינות החברות בו לעשות הערכה מחדש של יחסיהן עם מדינות אחרות על-פי עמדתן כלפי הטרור. החלטות סביליה, הקושרות את המלחמה בטרור למסגרות של המדיניות המשותפת לנושאי חוץ וביטחון ולמדיניות האירופית להגנה וביטחון, מדגישות את חשיבות הגברת המאמצים למניעת סכסוכים.⁶ לאחר פיגוע הרכבות בספרד במארס 2004, הגיעה מועצת אירופה למסקנה שכדי להתמודד עם איום הטרור נדרש תיאום רב יותר מהקיים. המועצה הסכימה ליצור תפקיד של מתאם המלחמה בטרור ובירכה על החלטתו של "הנציג הבכיר" למדיניות חוץ וביטחון, חאווייר סולאנה, לבחור בהולנדי ג'חס דה פאריס לתפקיד.

סיכום

אי-אפשר להשתחרר מן ההרגשה שגם בנושא המלחמה בטרור אירופה ממשיכה להתנהל בקצב המסורתי שבו התקדמה במרוצת המחצית השנייה של המאה העשרים⁷, שבה התגבשו לאט קווי מדיניות ביטחונית, מבנים ארגוניים והיערכות לפעולה תכליתית.

האיחוד האירופי מתחיל לחשוב בכיוון הנכון, תוך התחשבות בארצות-הברית, על הצדדים האופרטיביים של המלחמה בטרור. אפשר להתרשם מן המאמץ להשתלב ולהשפיע על המדיניות ועל הפעילות של הארגונים הבינלאומיים. מאמץ כזה הוא מטבעו אטי ונעשה תוך חיפוש מתמיד אחר הסכמה כללית.

הארגונים הממוסדים באירופה נבדלים זה מזה. מועצת אירופה, המאגדת 44 מדינות, מנועה מלטפל בנושאים צבאיים. לעומתה, הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי, ה-OSCE, עם 55 החברות בו, מסוגל – בשל מגבלות היקפו הרחב – להגיע בעיקר להכרזות כלליות, ללא יכולת פעולה ממוקדת. גוש מדינות עם סדר יום מעשי יותר קיים במסגרת נאט"ו, אך סדר יום זה נקבע על-פי שיקולים גלובליים ובהשפעה מכרעת של ארצות-הברית. האיחוד האירופי בולט כגוף האירופי ההומוגני ביותר בתפיסותיו ובמבנה הארגוני שלו. הוא גם החל לבנות לעצמו יכולת הפעלת כוחות להתערבות במשברים באירופה ומחוצה לה.

ריבוי הארגונים והפורומים באירופה מכביד על יצירת תהליך יעיל לקביעת מדיניות ועל קבלת החלטות אופרטיביות. לעומת זאת, העובדה שבאירופה קיימת קבוצה גדולה של מדינות החברות גם באיחוד האירופי וגם בנאט"ו, וכן בארגון לביטחון ולשיתוף פעולה אירופי ובמועצת אירופה, עשויה לסייע לתיאום כלל המהלכים להתארגנות למלחמה בטרור.

בעיית זכויות האדם היא אולי הטעונה והמורכבת ביותר בכל הקשור למאבק בטרור. כבר ציינו לעיל את המגבלות החוקתיות והמשפטיות המונעות להסגיר אדם למדינה שבה נעשה פיגוע טרור, גם אם מעורבותו במעשה הוכחה. הטיפול במיעוטים שהיגרו לאירופה הוא כבר כיום בעיה פוליטית קשה ביותר. כאשר לתופעה זו נלווית פעילות טרור, כפי שנחשפה לאחרונה קשת הפעילות של "אל-קאעידה" באירופה, אין ספק שזו פצצת זמן רבת-עוצמה. האמנה האירופית נגד הטרור והפעילות הנמרצת של הזרוע המשפטית האירופית, ה-Euro-Just, עם הבסיס הקיים למלחמה בפשיעה והדגש במאבק בהלבנת הון, משמשות נקודת אחיזה לגיבוש החזית במאמץ להקפיא את כספי הטרור.

אולם ההטמעה של עקרונות וכללים אלו בכל מדינה ומדינה יהיה תהליך ארוך ומייגע. עד סוף שנת 2004 עדיין נותרו חמש מדינות האיחוד האירופי שטרם כללו את חוק ההסגרה הכלל-אירופי בחוקיהן. הרגישות הפוליטית באירופה בכל הנוגע למהגרים ולמיעוטים החרפה שבעתים כאשר הצטרפה אליה הבעיה הדתית. הקושי להבחין בין פעילות דתית קיצונית

גרידא לבין זו המעודדת התארגנות לפעילויות טרור, ילווה את מדינות אירופה וכן גם מדינות רבות בעולם עוד שנים רבות.

על השאלה כיצד ולאן הולכת אירופה בהיערכות למאבק בטרור לא קל להשיב. ההגדרה של האיחוד האירופי **מהו טרור** היא רחבה וכוללת; לעומת זאת, ההגדרה **מי הוא ארגון טרור** לוקה בחסר ובעייתית (לדוגמה, היעדרם של "אל-קעאידה" ושל חיזבאללה). בעבר לא היה לאירופים קושי להצהיר הצהרות כלליות נגד הטרור הבינלאומי ולהביע תמיכה במאבק בו. ואולם קשה בהרבה להביא את המדינות באירופה, ואפילו את הקבוצה היותר מגובשת כמו האיחוד האירופי, להתארגנות תכליתית ויעילה נגד איום הטרור הבינלאומי. יש מחיר שיהיה על אירופה לשלם כדי להגיע לתמימות דעים, שהיא אחד העקרונות המאפיינים את אירופה, דהיינו החתירה למכנה המשותף הנמוך ביותר. מכאן נובעת הגבלה משמעותית ביכולת וביעילות ההתארגנות למלחמה בטרור. לאירופים יידרשו פרקי זמן ארוכים כדי להגיע לאותה תמימות דעים וליכולת להתארגן לפעולה יעילה כנדרש.

מדיניותה של אירופה אינה מאפשרת לאמץ את הגישה של מכה מקדימה על ארגוני טרור. לבטח אין לצפות שכוח לתגובה מהירה של האיחוד האירופי יוטס אל מעבר לים לפעול במדינה תומכת טרור. גם המשקעים הכבדים של המשבר ביחסים הטרנס-אטלנטיים בנושא המלחמה בעיראק הם גורמים שימנעו פעולות אירופיות מסוג זה.

נראה שאירופה תישאר עם המדיניות ההגנתית והמגיבה ועם מידה מוגבלת של יוזמה. האיחוד האירופי, על אף הזעזוע מהפיגוע במדריד, ימשיך להתנהל בדרך שנותנת עדיפות לפעילויות נגד הטרור כאשר הן עולות בקנה אחד עם צרכים אירופיים, כמו המלחמה בהלבנת הון והמאבק בהגירה בלתי חוקית, ובהימנעות מלפגוע בזכויות האדם. נראה אפוא כי מה שנעשה עד כה באירופה הוא גם מעט מדי וגם לאט מדי, ולא ברור האם, מתי ובאיזו דרך תוכל אירופה להוות גורם מרכזי במלחמה העולמית בטרור בדרך שתתאים לגודלה, למשקלה הכלכלי ולשאיפותיה במגרש הפוליטי הבינלאומי.

הערות

- 1 האמריקנים ערים לעובדה שאין הגדרה אחת למונח טרור המקובלת על הכול. ההגדרה המופיעה בפרסום מחודש מאי 2002 – Patterns of Global Terrorism – של מחלקת המדינה בארצות-הברית נאחזת בפרק 22 של הקודקס של ארצות-הברית (סעיף D2656): "טרור" – פעילות אלימה, הנעשית בכוונה תחילה, פעילות אשר באה לשרת מטרות פוליטיות ומופעלת נגד מטרות שאינן לוחמות (אזרחים וגם חיילים שאינם מזוינים) על-ידי קבוצות לאומיות או סוכנים חשאיים, כדי להשפיע על קהל יעד. הגדרה קולעת נכתבה בעיתון *International Herald Tribune* מחודש יוני

- 2002 : "קבוצת טרור" – כל קבוצה המפעילה טרור בינלאומי או שיש בתוכה תת-קבוצה המפעילה טרור כזה.
- 2 Y. Sharan, R. Small & others, *Non-Conventional Terrorism*, report E/107, published by FRS, ICTAF and ICT, June 2000, pp. 48, 62-64.
- 3 התגובה הצרפתית-תימנית הראשונית לפיגוע, שבה ניסו לכנותו תאונה, לא החזיקה מעמד זמן רב והאירוע הוגדר לבסוף פיגוע בהשראת "אל-קאעידה".
- 4 רק שש מדינות של האיחוד האירופי הפעילו תקנות מיוחדות בעקבות החלטת המסגרת על המלחמה בטרור, אשר נקבעה ביוני 2002 – טוענת מרג'ורי כהן במאמר מה-16 במארס 2004. ראו: Marjorie Cohn, "Spain, EU and US: War on Terror or War on Liberties?" *Jurist*, March 17, 2004. www.globalpolicy.org/wtc/liberties/2004/0317war.htm.
- 5 Uzi Eilam, "EURODAC in the European War against Terror," *Tel Aviv Notes*, no. 63, January 26, 2003, <http://www.tau.ac.il/jcss/tanotes/TAUnotes63.rtf>.
- 6 זהו צרוף של משאלת לב – כאילו אפשר לבלום את הטרור באמצעים אלו – והרצון להוכיח כי הכלים הארגוניים שנוצרו להבטחת ביטחון אירופה אכן מתאימים לייעוד רחב ובכלל זה ההתמודדות עם איום הטרור.
- 7 הערה קולעת בחריפותה מביא וויליאם פפאף "European impulse is always to appease threats," William Pfaff, "Trans-Atlantic Differences Deepen," *International Herald Tribune*, June 15, 2002.

פרק חמישי:

שיתוף פעולה אסטרטגי-תעשייתי

התעשייה האירופית, ובכללה התעשייה הביטחונית, היא גורם כלכלי ופוליטי חשוב באירופה ומחוצה לה. לפיכך נראה שנוסף על הצגת הנתונים והעובדות הכרונולוגיות הנוגעים לרכישות ולמזוגים של תעשיות הביטחון באירופה, נדרשת בחינה מעמיקה של לב ההווה התעשייתית האירופית ועמידה על מאפייניה. היכרות מעמיקה היא תנאי להשתלבות התעשייה הישראלית בפעילות התעשייה האירופית בעתיד. הבנת הרקע והתהליכים הכלכליים-התעשייתיים חיונית כדי לנתב את דרכה של ישראל במבוך האירופי.

תחרותיות ורווחיות

מאז שנות התשעים של המאה העשרים הולכת ומתבססת התפיסה, שעיקר המהות של התעשייה הביטחונית, בדומה לתעשייה בכלל, הוא לייצר רווח לבעלי המניות שלה. הרווחיות היא אפוא אבן הבוחן לתחרות בין החברות ולשוויון של החברות בזירה העולמית. הקצב שבו התפיסה הזו קנתה לה שביתה בצרפת היה מהיר ביותר, כמו בבריטניה. אם מנסים לבחון את המגמה של שינוי אופייה של התעשייה האירופית על-פי מידת מעורבותו של הציבור כבעל עניין בחברות, אפשר להבחין בהבדלים בין צרפת, בריטניה וגרמניה, שהן המדינות המובילות ונותנות הטון באירופה. בריטניה היא מתקדמת ביותר מן הבחינה הזאת, ואילו בגרמניה יש למערכת הבנקאית נתח גדול בסל המניות של החברות. צרפת, לעומת זאת, הייתה צריכה לעבור תחילה תהליך הפרטה מסיבי של תעשיות הביטחון שלה, שהיו ברובן בבעלות ממשלתית, לפני שהיא אפשרה להן לפנות לציבור. בהנחה שמגמה זו של הפרטה היא אכן תופעה מתמשכת, מן הראוי לבחון כיצד מתייצב הקשר בין הנהלות החברות – ובכלל זה האחריות האישית של הדירקטורים – לבין בעלי המניות שלהם. מצב זה מוביל למחויבות של הנהלות החברות במדה רבה יותר מבעבר לרווחיות החברות ולהצלחתן הכלכלית. השיקולים של החברות האירופיות, שבעבר היו מונחות על-פי קווי מדיניות של הממשלות, יהיו כלכליים בעיקר והחברות תתנהלנה באופן עצמאי יותר ובלתי תלוי.

המדינה והשליטה בתעשיות

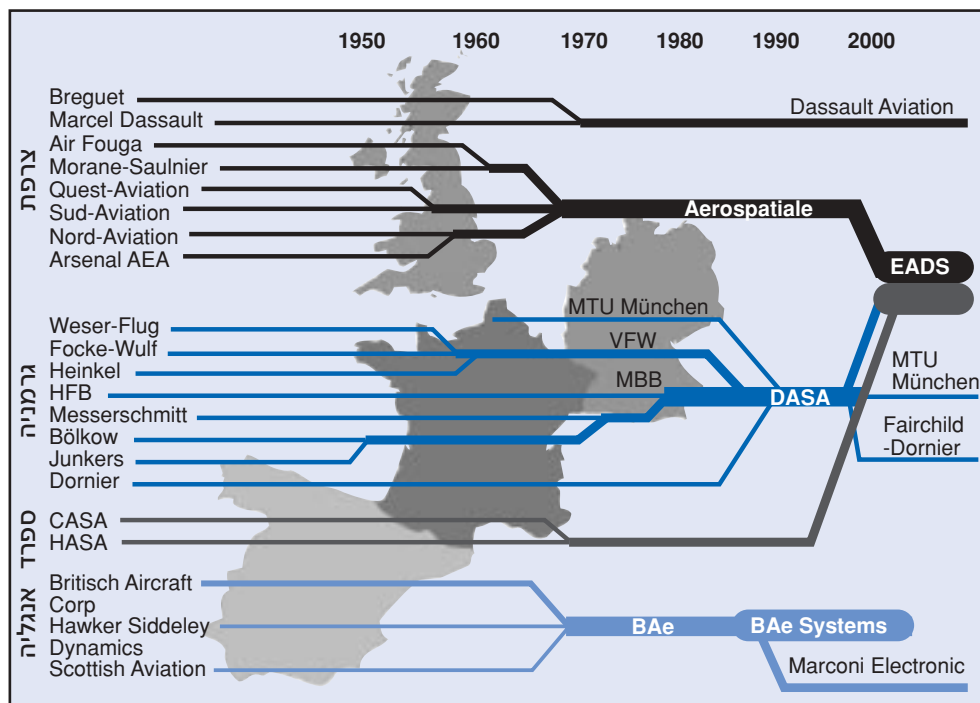
הבחנה חשובה להבנת מקומה של תעשיית הביטחון האירופית היא מידת השליטה של המדינה בתעשיות הנשק שלה. המגמה המסתמנת היא צמצום ההשפעה של המדינה בתעשיות הנשק, עד כדי ויתור על הבעלות על המניות של החברות. ברור שאם המדינה היא בעלת מניות, ובמקרים רבים היא אף מחזיקה ברוב המניות, יש בידה להכתיב את מדיניות החברה, מה שמשרת את האינטרסים שלה כמובן. יש להכיר בעובדה כי בעלות (ולו גם חלקית) של המדינה על החברה מגבילה את היכולת לפתח תרבות כלכלית-תעשייתית כמקובל ולשפר את התחרות בין החברות ואת רווחיותן.

גם כיום, כאשר המגמה של הפרדת החברה מן המדינה הולכת ומתבססת ברוב המדינות באירופה, עדיין יש למדינה השפעה בתחומים חשובים ומהותיים של התעשיות הביטחוניות. המדינה היא הלקוח של תעשיית הנשק, ולפי העקרונות של השוק החופשי – הלקוח תמיד צודק. המדינה אחראית לבקרה על הפיתוח והייצור של מערכות הנשק, והיא מכתיבה את הכללים שלפיהם אפשר לייצא מערכות נשק. המדינה גם קובעת במידה רבה את הכללים המשפיעים על מדיניות כוח האדם בחברה, אף שיש ערנות ורגישות לשמירת החוסן הכלכלי של החברות ויכולת התחרות שלהן.

אם בוחנים את צמצום חלקה של המדינה בבעלות על החברות מנקודת הראות של כל מדינה בנפרד, מגלים כי הסכנה היא שתיפגע היכולת לעמוד בתנאים של הבטחת אספקה. המדינה כלקוח תשאף לרווחיות הפעילויות שבמסגרתן היא זקוקה לערבויות להבטחת האספקה, גם באמצעות תמיכה בחברות גלובליות. יחסים אלה, של לקוח-ספק מעודדים תמיכה של המדינה במונופולים ובשמירה על רווח נאות לספקים. אין ספק שזוהי דרך בלתי ישירה אך מובהקת של השפעה על מדיניות החברות.

שימור עקרון התחרות בקרב התעשיות הביטחוניות באירופה עלול להכביד על הניסיון לדבוק בעיקרון אחר והוא: שימור התשתית הטכנולוגית-התעשייתית באירופה. למשל, תאגיד תעשיות רב-לאומי אירופי יכול בנקל להיעשות לספק בלעדי בתחומו אם יזכה במעמד מועדף באירופה לשימור הטכנולוגיה שברשותו. במצב כזה יישאר עקרון התחרות הלכה בלבד. גורם אחר שעשוי לעכב את שיתוף הפעולה בתחום החימוש הוא הקושי של המדינות באירופה להסכים על הגדרה אחידה של הצרכים המבצעיים. כל עוד יישארו צרכים מבצעיים נפרדים למדינות, תהיינה התעשיות של אותן מדינות ממוקדות בפיתוח ובייצור עבור הצרכים האלה. גם האחדת הנהלים להתקשרויות וגם תיאום מימון משותף לפרויקט רב-לאומי אירופי עלולים להיות אבן נגף לחופש הפעולה של התעשיות. לעומת זאת, ככל שהתעשיות הופכות לרב-לאומיות ועצמאיות הן גמישות יותר.

התפתחות התעשייה האווירונאוטית באירופה



מודלים של שיתוף פעולה

הרה-ארגון של התעשייה הביטחונית באירופה אינו תהליך חדש. יצירת תאגידים באירופה כבר נעשתה במרוצת השנים, כך שהיה אפשר ללמוד מהניסיון שהצטבר. בראש ובראשונה יש לציין שהחברות עצמן הן המובילות את מהלכי הארגון מחדש על-פי הקריטריונים שלהן. עיקרון חשוב שהכירו בו האירופים קובע שכל השותפויות שבהן נעשו שינויים מבניים, אם לאחר רכישה של חברה אחרת ואם באמצעות יצירת מיזם משותף, חייבות להעניק יתרון כלשהו לחברה במבנה החדש על-ידי הגדלת שולי הרווח של החברה. שלושה גורמים עיקריים ישפיעו על השגת היעד הזה: חיסכון שמקורו במבנה החדש של החברה; הגברת היכולת הטכנולוגית עד כדי השגת הגמוניה במגזר תעשייתי אחד או יותר; צמצום מספר המתחרים בפלח השוק הרלוונטי. אשר לאמצעים שיכולה חברה לנקוט כאשר היא שוקלת תהליכי רכישה, איחוד ומיזוג, אפשר לציין כמה מאפיינים:

■ מיזם משותף מצמצם את מרחב החיסכון המבני יותר ממיזוג של החברות.

- בעלי המניות של חברות-האם יירתעו ממיזמים משותפים רבים. שקיפות הפעילות במסגרת המיזמים מוגבלת לגבי חברות-האם, וכן גם השליטה על הנעשה במיזמים.
- קל יותר למזג חברות מאותה מדינה. במשא ומתן בין חברות כאלו נחסכת כמעט לגמרי מעורבות המדינה. דוגמאות בולטות אפשר לראות במיזוג של BAE, שהייתה החברת המובילה בנושאי אוויוניקה בבריטניה, עם חברת מרקוני GEC, שהייתה חברת האלקטרוניקה המובילה בבריטניה ובאירופה כולה. BAE ניהלה משא ומתן ארוך בשנים 1998-1999 במגמה להתאחד עם חברת DASA הגרמנית, שהיו לה נכסים תעשייתיים רבים בתחום האוויוניקה. לאיחוד הזה הייתה גם משמעות פוליטית של שותפות אסטרטגית בין גרמניה לבריטניה. בסוף התהליך הארוך והנפתל של המשא ומתן התברר ל-DASA כי BAE העדיפה איחוד אנכי ובו שילוב התעשייה האווירונאוטית הבריטית עם התעשייה האלקטרונית בבריטניה. גם חברת Aerospatiale הצרפתית, שהתמחתה במטוסים (אירבוס) וחלל (אריאן), העדיפה להגיע תחילה למיזוג עם החברה הצרפתית מאטרה (Matra) שהתמחתה בטילים. בסופו של דבר התאחדו החברות הצרפתיות לאווירונאוטיקה, מאטרה-אירוספאסאל עם החברה הגרמנית DASA והקימו את חברת הענק האווירונאוטית האירופית EADS.
- מיזמים משותפים נחתמים בדרך כלל בחלוקה שווה של הבעלות ושל הסמכות לקבלת החלטות. אפשר ללמוד על הכוח של עקרון השוויון מהמיזוג שהביא להקמתה של EADS. כאן הגיעו שני הצדדים לתהליך המיזוג כשהן מכירות בשוויון, המורכב אמנם, של שתי החברות. הצרפתים נכנסו לשותפות עם יכולת טכנולוגית עדיפה, ואילו לגרמנים היה יתרון כלכלי עם תמיכה חזקה של בעלי המניות של חברת DASA. גם למרכיבי העוצמה הפוליטית של מדינות-האם באירופה הייתה השפעה (במקרה זה נראו שני הצדדים בעלי משקל שווה).

המדינות הקטנות

אחד המכשולים העיקריים שבפניו עומד הארגון מחדש של התעשיות הביטחוניות באירופה הוא המדינות הקטנות. במישור הפוליטי יש שוויון בין המדינות הקטנות לגדולות. לעומת זאת, הכללים הכלכליים המכתיבים את מדיניות החברות אינם מתחשבים בשאיפות ובאינטרסים של המדינה. הדבר מסביר מדוע כה קשה לבצע מיזוגים בינלאומיים, וגם מחזק את ההבחנה הקודמת בעניין הקלות היחסית של מיזוגים של חברות מאותה מדינה. גם מיזמים משותפים, אפילו הם נעשים בין חברות ממדינות שונות, נוחים יותר ליישום בגלל ההרגשה של הצדדים – שהיא לעתים מדומה – של שוויון הזכויות בשותפות.

לעומת הקשיים שתוארו כאן, לתעשיות של מדינות אירופה הקטנות עדיין יש יתרונות וכוח משיכה, הגורמים לענקי התעשייה האירופית לחזור אחריהן. הכוונה היא לפלח השוק של מערכות הנשק במדינה הקטנה וליכולתה של התעשייה המקומית, בעיקר בשל היותה שותפה, להבטיח את תרומתה לייצוב מערכות נשק בהיקף גדול בחברה הגדולה. התמיכה הפוליטית והתקציבית שתומכת המדינה הקטנה בהמשך קיומו של הפרויקט, תהיה בטוחה יותר ברצותה לתמוך בתעשייה המקומית שלה.

באיטליה, לדוגמה, חברת Finmeccanica הצליחה לאגד תחת קורת הגג שלה את כל התעשייה האווירונאוטית, תעשיית החלל ותעשיית כלי השיט. בנוסף יש לחברה גם נתחים משמעותיים בתעשיות מערכות היבשה והאלקטרוניקה. לכאורה אפשר לראות ב-Finmeccanica מועמדת מבטיחה למיזוגים תעשייתיים אירופיים. בפועל הניסיון מלמד שהאיטלקים התעקשו תמיד על שוויון בקבלת החלטות בכל שותפות שעליה קיימו משא ומתן. ואולם אפשר לראות מספר רב של חברות-בנות של Finmeccanica שהתקשרו במיזמים אירופיים משותפים על אף העמדה הבסיסית של חברת-האם. דוגמה לכך היא השיתוף בין Agusta, שהיא החברה המובילה בתחום המסוקים באיטליה, לבין החברה הבריטית Westland, שהביאה את ניסיונה ואת הלקוחות שלה בתחום תעשיית המסוקים הצבאיים. השותפות בין GEC הבריטית, שהיא חלק מהקונסורציום האווירונאוטי-אלקטרוני הבריטי, לבין חברת Alenia Marconi, המתמחה בתחום האלקטרוניקה הצבאית, אף היא דוגמה ליכולת האיטלקים לשמור על מקומה של התעשייה שלהם בשותפויות האירופיות.

דוגמה מעניינת אחרת לדרך שהאיטלקים משיגים רמה מסוימת של שוויון בקבלת החלטות היא חברת הטילים האירופית החדשה MBDA. הדבר התחיל במיזוג של BAE ו-GEC (מהלך בריטי פנימי כאשר חברת BAE החליטה לא להתאחד עם חברת DASA הגרמנית ופנתה לחברת האלקטרוניקה הבריטית GEC). בהתאם למדיניות ממשלת איטליה, בטרם הסכימה להיכנס לשותפות עמדה חטיבת הטילים של Alenia Marconi על "שוויון בזכויות החלטה בשלבים", וזכתה בנתח גבוה בהרבה ממשקלה היחסי בשותפות. בסופו של דבר, לאיטלקים יש 25 אחוזים ממניות חברת MBDA, ואילו BAE ו-EADS מחזיקות ב-37.5 אחוזים כל אחת.

עוד דוגמה, השופכת אור על היבט בעייתי אחר של שיתוף הפעולה האירופי, קשורה לתעשייה השוודית: בחברה החדשה MBD (Matra BAE Dynamics) יש שוויון זכויות בין האיטלקים לבין הבריטים, ושני הצדדים הללו יחדיו הם שווי זכויות ל-EADS. התוצאה היא: השותפות בין BAE הבריטית לבין Saab השוודית, שהייתה אמורה להתרחב מעבר לרכישת 35 אחוזים של Saab בידי BAE, נקלעה למצוקה ולדילמה. לאחר סדרת המיזוגים בין התעשיות של שלוש הגדולות (בריטניה, גרמניה וצרפת) מצאה את עצמה חברת Saab

מתגמדת בין שני עמודי תווך אווירונאוטיים ולכן לא הרשתה לעצמה להתקדם עוד בכיוון המיזוגים. המצב כיום הוא, שמטוס קרב־הפצצה (ה־Gripen), אשר פותח בשבדיה בידי חברת Saab – ומיוצר כיום בדי השותפות הבריטית־שוודית Saab-BAE – מתחרה על לקוחות ושווקים במטוס העתיד האירופי (ה־Eurofighter), וכל החברות האירופיות העוסקות בפיתוח ובייצור מטוסי קרב נמצאות בנקודה של איזון עדין ביניהן.

שיטת "הקונה החכם" (Smart Procurement)

בניסיון להתמודד עם הבעיות שהוזכרו לעיל, החלה בריטניה, בסוף שנות התשעים, ביוזמה חדשה: שיטת "הקונה החכם". רוברט וולמסלי, ראש סוכנות הרכש הלאומית במשרד ההגנה הבריטי, הגה לראשונה את הרעיון ולפיו המטרה היא לחבר בין הלקוח לבין הספק, כך שהם יוכלו להגדיר במשותף את האיזון בין המחיר לבין הביצועים של המערכת המיועדת לרכישה. עיקריה של השיטה הם:

- ניהול פרויקט הצטיידות במערכת נשק על־ידי איחוד שלושה שלבים: שלב המאמץ הטכנולוגי והפיתוח ההנדסי; ניהול תיק הרכש; והתמיכה הלוגיסטית במוצר לאורך כל חייו.
- בניית צוותי פרויקט משולבים, שבהם פועלים במשותף מומחים מכל שלושת השלבים, מרגע לידתו של הפרויקט.
- האצלת סמכויות למנהלי הצוותים המשולבים, שתאפשר קיצור תהליכים ביורוקרטיים והתמקדות מהירה בלקוח מוגדר.

המכרז לרכישת מערכות נשק יתנהל כך: לרכישת מוצר שהטכנולוגיה לפיתוחו כבר קיימת על המדף תתפרסם הודעה על צורך מבצעי כללי ובה בקשה להגיש הצעות. לאחר בחינה ראשונית וסינון ההצעות שיתקבלו, יישארו שלוש או ארבע חברות. אב־טיפוס או דגם של המוצר יירכש או יוחכר מהחברות כדי לבחון אותו בניסויי מעבדה או בשדה בידי אנשי המחקר והפיתוח של ארגון הרכש, בשיתוף עם אנשי התעשייה. לאחר לימוד הטכנולוגיות של המוצר ינוסח המכרז, ובו יפורטו גם הפרמטרים המבצעיים וגם הפרמטרים הטכנולוגיים הנדרשים. המכרז פתוח לכול, אך ברור כי לחברות שהשתתפו בשלב הקודם של התהליך יהיה יתרון על החברות האחרות. נוסף על צמצום סיכוני הפיתוח, שנעשה במהלך השלב הראשוני, חייב הספק הנבחר להוכיח – במסגרת ההצעה הסופית – יכולת תמיכה במוצר לאורך חייו. בסוג זה של מכרז נדרשת השקעת מאמצים ניכרים ומתמשכים מצד התעשייה, והיא גם צריכה להפגין יכולת עבודה משותפת עם ארגוני הפיתוח והרכש בשלב הראשוני של התהליך, שתואר

לעיל. עדיין מוקדם לקבוע את סיכוייה של היוזמה הבריטית, וההצלחה תלויה בכמה תנאים מוקדמים ובהם:

- הבטחה שהתהליך ישמור על רווחיות החברה, על-פי מדיניות בעלי המניות שלה.
- מתן נגישות ללקוח לחלקים של הפרויקט התורמים לשולי הרווח של הפרויקט כולו האמור להתבצע בחברה – כלומר שקיפות שאינה מקובלת בדרך כלל.
- אימוץ היוזמה הזאת בידי כל מדינות אירופה.

סיכום

לחברות התעשייה הגדולות באירופה יש שורשים היסטוריים בנושאים הצבאיים ונשמרת בהן תשתית אנושית ופיזית של טכנולוגיות ושל השקפות עולם ביטחוניות. בכל אחת מן הקבוצות התעשיות הגדולות יש חברות העוסקות בפיתוח ובייצור מערכות צבאיות ומערכות שהתפתחו בעקבותיהן. מצב זה פותח אפשרויות להבנות שיובילו לשותפויות עם התעשייה הביטחונית בישראל.

הארגון מחדש של התעשיות הביטחוניות באירופה, שכלל גם הפרטה משמעותית שלהן וגם יצירת שותפויות וחברות רב-לאומיות אירופיות, הביא לשינוי במדיניות ובדרכי הפעולה של התעשייה. בעיני החברות האירופיות יש כיום משקל רב לשיקולים הכלכליים. לתעשייה האירופית ובייחוד לחברות הרב-לאומיות הגדולות יש מידה רבה של חופש החלטה ועצמאות רבה מתכתיבים של הממשלות. במצב זה של כללי משחק כלכליים וענייניים המנחים את התעשייה האירופית, עשויות להיווצר אפשרויות חדשות לשיתוף פעולה עם מי שיכירו היטב את התעשייה באירופה ויידעו למפות אותה נכון.

פרק שישי:

הקשר הביטחוני-תעשייתי של ישראל לאירופה

ההיסטוריה של קשריה הביטחוניים של ישראל עם אירופה היא בעלת רבדים רבים ומגוונים. בפרק זה ייסקרו כמה ממאפייני הקשרים בעבר, העשויים לסייע להבנת ההווה והתפתחויות הדינמיות, וכן להיערכות נכונה בישראל לשמירה על הקשרים עם אירופה ולפיתוחם. חלק חשוב מן הניתוח נוגע למערכת הקשרים הכלכליים והמסחריים של ישראל והאיחוד האירופי. להסכמים הקיימים, ובהם אלו המאפשרים שיתוף פעולה מדעי וטכנולוגי, יש חשיבות רבה בכל הקשור ליכולתה של ישראל לפלס דרך לשותפויות משמעותיות של התעשיות הביטחוניות שלה עם אלו של מדינות אירופה.

הבנת מדיניות הביטחון של אירופה ומגמותיה הם תנאי הכרחי לגיבושה של תכנית פעולה חכמה ויעילה להשגת היעד האסטרטגי המרכזי: שיתוף פעולה רב-תחומי ומלא ככל האפשר בין ישראל לאירופה. בנוסף, יש לאתר ולסמן את הכלים ואת האמצעים, הקיימים והנדרשים, למימוש היכולת להתקדם לשיתוף הפעולה המבוקש. בין האמצעים והכלים הרלוונטיים נציין את אלה:

- הסכמים בתחומי הכלכלה והמסחר, הסכמי האסוציאציה – הסכם הגג לקשר ולשיתוף פעולה שנכנס לתוקף בשנת 2000 – עם האיחוד האירופי,¹ והסכמי המסגרת למחקר ופיתוח אזרחי באירופה.
- הסכמים קיימים בתחומים האסטרטגיים-הצבאיים והביטחוניים. במסגרת זאת אפשר למנות את המפגשים הצבאיים במסגרות דו-לאומיות, את הדיאלוגים האסטרטגיים, את ההסכמים החתומים (עם בריטניה, גרמניה וצרפת) לשיתוף פעולה במחקר ופיתוח, ואת ההסכם הצרפתי-ישראלי לשיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות של שתי המדינות.
- הסכמים בילטרליים, שנחתמו בין מערכות הביטחון בישראל ובאירופה, שחשיבותם רבה כיסוד לכל שיתוף פעולה עתידי. אך נוסף על כך, אין להקל ראש במשקלן של הסכמות קיימות ובמסורת ארוכת שנים של מפגשים ודיאלוגים. אלו משמשים כנקודת מוצא וכבסיס ללתחילתן של פעילויות רבות וחשובות בתחומי שיתוף הפעולה.
- מדיניות הייצוא הביטחוני, שהגוף המוביל אותה הוא היחידה לסיוע ביטחוני במשרד

הביטחון (סיב"ט). למעשה יש מעורבות של כל צמרת משרד הביטחון במדיניות הייצוא הביטחוני, וניתן לה סיוע במישור הפוליטי באמצעות מגעים עם הדרגים הבכירים במערכת הפוליטית. סיוע זה כולל גם הורדת סיווגים ביטחוניים ומתן היתרים לתעשיות הישראליות לייצוא ביטחוני.

■ הרשת הפרושה של נציגי מערכת הביטחון באירופה אף היא יכולה להיחשב כלי בעל פוטנציאל משמעותי בזיקה לפעילות לעידוד שיתופי הפעולה. כוח האדם העומד לרשות מערכת הביטחון הישראלית לטיפול במכלול התחומים שהוזכרו גם הוא מגוון. בתחום הצבאי משמשים הנספחים הצבאיים, בדרגות סגן-אלוף עד תת-אלוף, המייצגים את צה"ל בארצות שבהן הם הוצבו. לצה"ל יש נספחים צבאיים בבריטניה, בצרפת, בגרמניה, באיטליה, בהולנד, בשווייץ, בתורכיה, בפולין וברוסיה. נוסף על תפקידם של הנספחים הצבאיים לייצג את צה"ל במכלול מערכות היחסים הבילטרליים הצבאיים, הם מייצגים גם את משרד הביטחון, והדבר בולט יותר במדינות שלמשרד הביטחון אין בהן נציג או משלחת מייצגת.

בין הנציגויות של משרד הביטחון היו שתי משלחות גדולות: האחת בפאריס והאחרת בברלין. כיום נותרה בברלין נציגות מצומצמת של משרד הביטחון והמשלחת בפאריס מטפלת באירופה כולה. למשרד יש נציגים גם בספרד וברומניה, וכן נציג למוסדות האיחוד האירופי בבריסל. הנציגים של התעשיות הביטחוניות הישראליות יכולים במקרים מסוימים לסייע בקבלת נתונים ומידע וכן לשמש מערך סיוע בחלק מן המהלכים. כיום יש באירופה רק משלחת קבועה אחת של התעשיות הביטחוניות – משלחת של התעשייה האווירית שמקום מושבה בפאריס. שאר התעשיות נעזרות בסוכנים, בגיחות מן הארץ של אנשי השיווק שלהן ובשליחי מערכת הביטחון.

כל אחד מן הכלים שהוזכרו מצריך הפעלת מנגנון מעקב והתאמתו לדרכי הפעולה הנדרשות, על-פי ההתפתחויות במערכות הביטחון הכלל-אירופיות. לשימוש מושכל בכלים אלו יהיו השלכות על היכולת של מדינת ישראל להרחיב ולהעמיק את שיתוף הפעולה בינה לבין הקהילייה האירופית. המשך התנופה להקמת שותפויות בין תעשיות אירופיות לישראליות בתחומי הביטחון ייהנה מפרי הידע המפורט על אודות הזהות הביטחונית המתגבשת באירופה, ומהבנת המגמות והדרכים הנוגעות ליצירתה, לאופייה ולדרכי פעולתה בעתיד.

קשרי העבר

הרכש הביטחוני הוא מרכיב מרכזי בקשרים ביטחוניים-תעשייתיים. לפני קום המדינה ובמרוצת מלחמת העצמאות היה הרכש הביטחוני מכל הבא ליד. לאחר מכן אפשר להבחין

בשתי תקופות שונות זו מזו במובהק. התקופה הראשונה, עד מלחמת ששת הימים, מתאפיינת ברכש באירופה בעיקר, ונרכשו עודפי ציוד לחימה מימי מלחמת העולם השנייה. בתקופה השנייה, אחרי 1967, ארצות-הברית היא הספקית העיקרית של מערכות נשק.

בשנים 1954-1967 שימשה צרפת ספק מרכזי של מערכות נשק מתקדמות לישראל. ממשלת צרפת והנשיא דה-גול נקטו מדיניות של סיוע מרבי לישראל, שאויביה היו בעת ההיא גם אויבי צרפת (בעיקר מצרים בהנהגתו של עבד אל-נאצר). התעשייה הצרפתית הבינה בבירור את המסר הפוליטי ששידרה ממשלתה, אבל גם ידעה להעריך קונה שידו אינה קפוצה. בעיניה צה"ל היה גם קונה חכם מבחינה אסטרטגית וטקטית, כזה שאפשר להיעזר בניסיונו ולהכניס שיפורים במערכות הנשק שהוא קנה.

ברכש מצרפת נכללו מטוסי קרב (מיסטר, אורגן, מיראז'), הטנק הקל AMX-13, מרגמות, תותחים ללא-רתע ועוד. גם בתחומים האסטרטגיים שררה פתיחות יוצאת דופן, שהתבטאה, בין היתר, בסיוע של צרפת להקמתה של קריית המחקר הגרעיני בדימונה. בעת ההיא החלו גם הפיתוח וראשית הייצור של ספינות הטילים בעבור חיל הים של ישראל. כל אלה הם רק חלק מן הפעילות הצבאית-התעשייתית המשותפת בתקופה המכונה "תור הזהב" ביחסי צרפת-ישראל. בתחום זה הייתה למלחמת ששת הימים (ולסיומה של מלחמת אלג'יריה) השפעה שלילית על היחסים בין שתי המדינות. הנשיא דה-גול הטיל אמברגו על מכירת נשק לישראל, ולאחר כמה חריגות של התעשיות הצרפתיות מהוראת הנשיא יושם האמברגו הצרפתי במלואו.

בכסף מלא נקנו מבריטניה טנקי "שרמן" שנותרו ממלחמת העולם השנייה, נושאי גייסות משוריינים (זחל"מים), תותחי שדה, מגוון כלי נשק ותחמושת לסוגיה. גם טנקי ה"צנטוריון" הבריטיים, מטוסי הסילון הבריטיים "מטאור", שתי פריגטות בריטיות וראשוני הטנקים האמריקניים "פאטון", שנרכשו באירופה, היו חלק ממאמצי הרכש הללו. גולת הכותרת בתחום הרכש הצבאי בבריטניה הייתה השותפות בפיתוח הטנק החדש "צ'יפטיין" בשנים 1965-1967. הפרויקט שהיה סוד השמור אצל יחידים נשען לא רק על נכונות ישראל לרכוש בכסף מלא את טנקי ה"צ'יפטיין" לכשיסתיים פיתוחם, אלא גם על נכונותה להעמיד לרשות הבריטים את כל חלקו הדרומי של הנגב כשדה ניסויים ענקי. מלחמת ששת הימים קטעה וחיסלה את הפרויקט המרשים הזה בשל עמדתה הפוליטית הנחרצת של ממשלת בריטניה, שהטילה אמברגו כמעט מלא על ייצוא נשק לישראל למשך שנים רבות. צחוקו המר של הגורל היה בכך שאת טנקי ה"צ'יפטיין", שישראל סייעה לפתח אותם ללוחמת מדבר, העדיפה בריטניה לספק לצבאות מדינות ערב.

גרמניה נכנסה למעגל הפיתוח והייצור של מערכות נשק שנים מספר לאחר מלחמת העולם השנייה. המלחמה הקרה ושילובה של גרמניה במערך של נאט"ו הקלו את תהליך ההתחמשות

של גרמניה וזירזו אותו. לפיכך כינונם וחיזוקם של קשרי הרכש בין ישראל לגרמניה שונים מן הקשרים עם מדינות אירופה האחרות. בשנים שלאחר מלחמת ששת הימים נשארה גרמניה שותפה נאמנה. השותפות באה לידי ביטוי בקיום דיאלוג צבאי-ביטחוני רצוף, בשיתוף פעולה במחקר ופיתוח של טכנולוגיות צבאיות, באספקת תת-מערכות חיוניות לטנק המרכבה ובבניית שלוש הצוללות החדשות עבור חיל הים של ישראל.

יש לציין גם את הרכש מאיטליה, בעיקר של מערכות ימיות מסוימות, נוסף על שיתוף פעולה מסוים במחקר ופיתוח. כן תצוין נכונותה של שבדיה, שהייתה ניטרלית בשנים ההן, למכור לישראל מערכות נשק הגנתיות מובהקות.

המאפיינים הבולטים של התקופה שמסוף שנות החמישים ועד מלחמת ששת הימים הם רכש בארצות שונות באירופה, תוך שימוש במטבע חופשי בהיקפים ניכרים. בעיני המדינות והתעשיות הביטחוניות דאז נחשבה ישראל קונה רציני. אז גם שררו תנאים פוליטיים שאפשרו למדינות להתיר לתעשיות שלהן להיות בקשרים עם ישראל. כמו בכל תהליך שבו מתלכדים האינטרסים והפעילות משתלבת, פורחת ההבנה ומתעצם שיתוף הפעולה.

מלחמת ששת הימים היא קו פרשת מים רב-משמעות בין ישראל לאירופה בתחום הרכש. המלחמה הרחיקה את ישראל במהירות ובאופן חד מקשרי הרכש שלה עם מדינות אירופה. בד בבד הלכה והתפתחה מערכת היחסים עם ארצות-הברית, ובד בבד עם הקשרים המדיניים שהלכו והתבססו, נבנתה מערכת רכש מוצקה של ישראל בארצות-הברית. מערכת זו, שהתעצמה במרוצת השנים, נשענת על תכנית הסיוע הצבאי, המכתיבה שימוש בכספי ההלוואות (ואחר-כך בכספי מענקים) שארצות-הברית נותנת לישראל לרכישת מערכות נשק אמריקניות, תוך הקפדה שאלו תירכשנה בארצות-הברית עצמה.

תשתית הקשרים הכלכליים והמסחריים

תשתית הקשרים הכלכליים והמסחריים של ישראל עם הקהיליה האירופית היא מבוססת ורבת-שנים.² במרוצת עשרים השנים האחרונות הוכפל היקף המסחר בין ישראל לאיחוד האירופי. בשנת 1994 הכריזה מועצת אירופה שהיא מכירה בזכותה של ישראל ליהנות ממעמד מיוחד באיחוד האירופי על יסוד הדדיות ואינטרסים משותפים, וזה משום הרמה הגבוהה של התפתחותה הכלכלית. בשנת 1995 חתמו האיחוד האירופי וישראל על "הסכם אסוציאציה". הסכם זה, שבא במקום ההסכם לשיתוף פעולה בין ישראל לקהיליה האירופית משנת 1975, נכנס לתוקף ב-1 ביוני 2000.

חשוב לתת את הדעת לנקודות הזמן ולקשר בין העמדות של האיחוד האירופי לבין האקלים הפוליטי במזרח התיכון באותן תקופות. בשנים 1994-1995 היה תהליך אוסלו, עם העליות והמורדות שבו, בעיצומו. המדיניות של האיחוד האירופי כלפי ישראל, בהקשר הזה,

היא חלק בלתי נפרד מן המדיניות כלפי כל מדינות הים התיכון. זו תולדה של ועידת ברצלונה, שכינסה יחדיו בשנת 1995 את נציגי כל מדינות האיחוד האירופי ו-12 המדינות הסובבות את הים התיכון. ב"תהליך ברצלונה", שעליו הוחלט בוועידה, נכללים גם טיפוח יחסים בילטרליים וגם יחסים מולטילטרליים בין מדינות אירופה למדינות הים התיכון. הסכם האסוציאציה הביא לראשונה לניהולו של דיאלוג פוליטי ממוסד בין האיחוד האירופי לבין ישראל. נוסף על הדיאלוג הזה פתח ההסכם מספר רב של תחומים פוטנציאליים לשיתוף פעולה. בתחום שיתוף הפעולה הכלכלי, למשל, חל ההסכם בתחומי התעשייה, האנרגיה, התקנים, שירותים פיננסיים, תשתיות למידע ולתקשורת ותובלה ותיירות. במסגרת הים-תיכונית הכללית של ההסכם חשוב להבחין בהסכמים בילטרליים אחדים:

- שני הסכמים נפרדים, העוסקים בסחר חופשי ובתקשורת, שהם בתוקף מאז שנת 1997.
- הסכם על נוהלי הפעלת מעבדות GLP (Good Laboratory Practices).
- הסכם בילטרלי לשיתוף פעולה מדעי, שהדיונים עליו הסתיימו בשנת 1999. על-פי הסכם זה צורפה ישראל למסגרות הרביעית והחמישית של "תכנית המסגרת למחקר ולפיתוח של האיחוד האירופי"³; הדיונים על ההצטרפות למסגרת החמישית (FP-5) היו קשים ודרשו המרצות פוליטיות לא מבוטלות מצדה של ישראל כדי לזכות באישורן כל מדינות האיחוד האירופי. תהליך האישור ידע עליות ומורדות, שאחראית להן הייתה המערכת הפרלמנטרית הצרפתית שנקטה תכסיסי השהיה, ובלגיה נשרכה אחריה. שיתוף הפעולה במסגרת הזאת מחייב את השתתפותן של המדינות בתקציב המועבר לקופה כללית. תקציב זה משמש למימון הפרויקטים במחקר ופיתוח שזכו בו שותפויות בין תעשיות (אירופית וישראלית, במקרה הישראלי) או בין מוסדות מחקר משני הצדדים. הניסיון מלמד כי שיתוף הפעולה בין מוסדות מחקר ישראליים וחברות ישראליות לטכנולוגיה מתקדמת לבין גופים דומים של האיחוד האירופי, הוא עשיר, תוסס ופורה. התחומים הבולטים עד כה הם טכנולוגיות מידע ותקשורת ופרויקטים העוסקים באיכות החיים. הניסיון מוכיח גם שמדינת ישראל, באמצעות הגופים שנכנסו לשותפויות במסגרת הזאת, קיבלה יותר משתרמה לתקציבי המסגרת (למסגרת החמישית: 150 מיליון אירו, ולשישית: כ-200 מיליון אירו).

- ישראל זכתה במעמד של מדינה שותפה – "Co-operating State" – בתכנית COST, שהיא תכנית אירופית לשיתוף פעולה במחקרים מדעיים ובמחקר טכנולוגי, בחודש מארס 2000. ישראל חברה מלאה, מאז יוני 2000, בתכנית EUREKA, שכוון האיחוד האירופי בשנת 1985 כדי לעודד פיתוח טכנולוגי וכושר תחרות תעשייתי, בדרך של מימון ויצירת תמיכה בפרויקטים מחקרניים או תעשייתיים משותפים. אין ספק שלתשתית הפורמלית הזאת יש תרומה חשובה ביותר לכל מהלך של בניית מסגרות חדשות לשיתוף פעולה תעשייתי

אירופי-ישראלי. ההסכמים החתומים שהוזכרו לעיל הם בבחינת עוגן, בפרט בימינו אנו, כאשר "האוקיינוס הפוליטי" מסביב סוער וגועש. היכולת להיאחז במילה הכתובה, בהסכם החתום ובתקדימים משמשת מנוף יעיל לגורמים משני הצדדים בבואם לגבש תכניות חדשות לשיתוף פעולה.

הכלים העומדים לרשות מערכת הביטחון

קיימים תחומי עניין בכל הנוגע לפיתוח ולקיום מערכות קשרים החיוניים לשיתוף פעולה ביטחוני עם מדינות אירופה. יש תחומי פעולה אחדים הרלוונטיים ליצירת המסגרות לשיתוף פעולה ישראלי-אירופי, הן עם כל מדינה אירופית בנפרד והן במסגרת מערכת הקשרים עם האיחוד האירופי כולו. בין התחומים והנושאים אפשר למנות את אלה:

חילופי מידע על אודות טקטיקה, לקחי קרבות, ניסיון של הפעלת מערכות נשק שונות, שיטות של תכנון לטווח ארוך, הערכות מצב צבאיות-אסטרטגיות ועוד. התחומים שונים במהותם מזרוע צבאית אחת לזרוע אחרת, וכך, למשל, אופי הדיאלוג בין חילות האוויר שונה בתכלית מזה שבין צבאות היבשה, או מזה של גופי המודיעין. עם זאת קיימת זיקה חזקה של כל אחד מן הנושאים הללו לתחום הכולל של יחסי מערכות הביטחון. לדיאלוגים צבאיים אלו יש השפעה ניכרת על התכנים והמגמות של שיתוף הפעולה בין התעשיות הביטחוניות.

נושאים אסטרטגיים-צבאיים, השייכים יותר לתחום הפוליטי, ובין אלה מוצאים נושאים הקשורים לשיתוף הפעולה. מצד אחד נדרשים זמן נכבד ומאמץ מיוחד כדי להגיע להבנות בכל הנוגע לאיומים האסטרטגיים על ישראל, אבל במידה לא פחותה גם על אירופה (לדוגמה, טילים ארוכי-טווח ונשק להשמדת המונים). מצד אחר, הבהרות בנוגע לרגישויות פוליטיות מסייעות הן לתכנון הרכש של מערכות נשק ייחודיות באירופה והן לזיהוי ואף לסילוק מכשולים בדרכו של הייצוא הביטחוני – הן הייצוא לאירופה והן בתחומים התחרותיים והרגישים של ייצוא לארצות אחרות.

תחום המחקר והטכנולוגיה הצבאיים – רוב הפעילות שנעשתה בעבר בתחום זה הייתה במישור הבילטרלי, הן בגלל הרגישות והמידור הביטחוני והן בשל האופי הייחודי של מרבית הפעילויות בנושאי הפיתוח הטכנולוגי. בתחום זה נחתמו הסכמים חשובים, כולם במתכונת בילטרלית. לתחום זה של המחקר והטכנולוגיה יש ממד המאפשר גמישות רבה בבניית מערכת של שיתופי פעולה. הכוונה לקשת רחבה מאוד של רגישויות וסיווגים: בקצה אחד של הקשת מצויים נושאים שהם כמעט לחלוטין בלתי מסווגים, כאלה המוגדרים אזרחיים לכל דבר; בקצה האחר של הקשת מצויים נושאים רגישים ביותר, שהסיווג הביטחוני שלהם גבוה והמידור הנדרש לצורך הטיפול בהם גורם לסרבול וללוח זמנים ארוך. נקודת התחלה בנושא שאינו מסווג נוחה יותר ל"התנעה" של שיתוף פעולה.

הייצוא הביטחוני אף הוא תחום חשוב ביותר. במערכת הביטחון הישראלית, שההיקף השנתי הכולל של הייצוא הביטחוני מתקרב לשלושה מיליארד דולר, יש לפעילות באירופה חשיבות רבה. הייצוא לאירופה כולה⁴ לרבות שווייץ, תורכיה וארצות מזרח אירופה, מגיע ליותר מ-200 מיליון דולר. במסגרת זו יעד של 100 מיליון דולר לשנה לארצות האיחוד האירופי אינו קל ופשוט להשגה. על אף היעד הצנוע של הייצוא הביטחוני לאירופה, יש חשיבות לעוגן הזה ביבשת שעוצמתה הכלכלית ומעמדה העולמי לאחר התרחבות האיחוד האירופי, צריכים לייחד לה מקום חשוב במדיניותה של ישראל. מן הראוי גם להדגיש את השותפויות הישראליות-אירופיות שמטרתן לשווק למדינות "שלישיות". זהו תחום מרתק וחשוב, התובע יצירתיות וחדשנות במחשבה ובתפיסה, אם זו תערובת של מרכיבים רגישים עם כאלו שאינם, ואם חיבור מדינות אמינות ומקובלות עלינו עם מדינות שיותר קשה לנו לשווק להן באופן בלעדי.

כיום שיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות הוא מובן מאליה. יש לו אחיזה בהסכמים בילטרליים שהוזכרו, הפועלים בחסותם של הסכמי האסוציאציה ושל התכנים של הסכמי המסגרת למחקר ופיתוח עם האיחוד האירופי. במסגרת זו כבר מצאו התעשיות הישראליות והאירופיות, בכוחן הן, את הדרך המתאימה להקמת שותפויות. החידוש הנוגע ישירות לשיתוף פעולה תעשייתי-ביטחוני הוא הסכם המסגרת לשיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות של צרפת וישראל, שחתמו עליו בשנת 1999 אהוד ברק שר הביטחון דאז, ואלאן רישאר שר ההגנה של צרפת. בהסכם זה באה לראשונה לידי ביטוי מדיניות משותפת לשתי המדינות, התומכת בשיתוף הפעולה בין התעשיות הביטחוניות.

הסכמים ומסגרות פעולה במישור הבילטרלי

מבנה הפעילות הביטחונית המשותפת באירופה ואופייה מתאימים למסגרת הבילטרלית. במסכת הקשרים של מערכות הביטחון של ישראל עם מדינות אירופה יש מסגרות פורמליות שונות של פעולות משותפות. ואכן בתחום המחקר והפיתוח יש הסכמים חתומים בין ישראל לבין גרמניה, בריטניה וצרפת. הסכם נוסף, מיוחד וחריג, נחתם, כאמור, בשנת 1998 בין צרפת לבין ישראל ועניינו שיתוף הפעולה בין התעשיות הביטחוניות של שתי המדינות. במשך שנים רבות התנהלה פעילות משותפת בהיקף כזה או אחר עם כל שלוש המדינות המובילות באירופה ללא הסכמים חתומים. במצבים של רגיעה פוליטית הפעילות המשותפת יכולה להתנהל ללא הפרעה על-פי הצרכים והאינטרסים המשותפים, אבל הניסיון מלמד שכל הסלמה במתח באזור משתקת את הפעילות הזאת. קיומם של הסכמים חתומים מקל על שני הצדדים להמשיך ולקיים את שיתוף הפעולה ביניהם גם כאשר מנשבות רוחות רעות באזור.

בין ישראל לבריטניה מתקיימת פעילות ביטחונית לא מבוטלת על אף עמדות משרד החוץ הבריטי, שבעקיבות מסתייג מן הקשרים עם ישראל. בפרק הזמן שבין חתימת הסכם ואי פלאנטיישן בין ישראל לפלסטינים (23 באוקטובר 1998), לבין תחילת האינתיפאדה הנוכחית (ספטמבר 2000), שהביאה שוב לפגיעה בתדמית של ישראל, התקיימו בין ישראל לבריטניה מפגשים בתחומי המחקר והטכנולוגיה, נוהלו דיאלוגים אסטרטגיים, ומעת לעת קוימו גם מפגשים בנושאי מודיעין. הדרג שבו מתקיימים הקשרים הוא צמרת משרדי ההגנה והצבא. נספח צבאי, המייצג גם את משרד הביטחון, מוצב דרך קבע בשגרירות ישראל בלונדון. גרמניה, אחת משלוש הגדולות, זוכה למעמד נכבד בכל הקשור לייצוג מערכת הביטחון של ישראל. בברלין נמצא כיום צוות מצומצם של משרד הביטחון, המקבל הנחיות מהמשלחת בפאריס.

צרפת היא הצלע השלישית של הארצות המובילות את אירופה, לצדן של בריטניה וגרמניה. הקשרים הצבאיים בין צרפת לישראל, שידעו עליות ומורדות, תואמו מאז ומתמיד על-ידי נספח צבאי שהוא קצין בכיר (בשנים האחרונות בדרגת תת-אלוף). מאז שנות החמישים, שבהן פרחו היחסים בין ישראל לצרפת, יש בפאריס משלחת גדולה של משרד הביטחון. עד מלחמת ששת הימים טיפלה המשלחת בנושאי רכש רבים ומגוונים, ואז גם נקראה "משלחת הרכש". גם לאחר סיום "תור הזהב" ביחסי ישראל-צרפת נשארה משלחת גדולה של משרד הביטחון בפאריס. המשלחת עוסקת כיום בנושאי הרכש באירופה כולה, בנושאי שיתוף פעולה במחקר ופיתוח, בדיאלוגים אסטרטגיים ישראלים-צרפתיים ולאחרונה גם בהמרצת שיתוף הפעולה בין התעשיות הביטחוניות של צרפת וישראל על-פי ההסכם האמור משנת 1998.

עם איטליה יש לישראל מערכת יחסים שאינה מתנהלת על-פי הסכמים חתומים. בעבר הרחוק התנהל ביניהן דיאלוג צבאי שבמסגרתו התקיימו מפגשים בנושאים מבצעיים ובנושאי חימוש ורכש. הרכש מאיטליה, שהיה בתחום הלוחמה הימית בעיקר, הצטמצם בשנים האחרונות. לבלגיה כמדינה בפני עצמה לא היה בעבר משקל שהצדיק להציב בה שליח ישראלי מיוחד. נספח צה"ל היושב בהאג מואמן גם לבלגיה.

בהולנד יושב זה שנים רבות נספח צה"ל המייצג גם את משרד הביטחון בבלגיה, בהולנד ובלוקסמבורג. אף שאין הסכמים חתומים בין ישראל להולנד, מתקיימים לאורך שנים רבות מפגשים ודיאלוגים בין שתי המדינות. בתחומי המחקר והטכנולוגיה יש קשרים, שידעו תקופות של גאות ושפל, עם המוסד הממלכתי למחקר ופיתוח, ה-TNO. חשוב לציין שהולנד החליטה לרכוש את טיל הנ"ט החדש של "רפא"ל". זו הייתה החלטה לא פשוטה בשל ההחלטה של ההולנדים שלא להיכנס לפרויקט טילי הנ"ט האירופיים. אבל הקושי הגדול יותר עבור ההולנדים היה התחרות הנוקשה, שלוותה בלחץ פוליטי, של יצרנית הטיל האמריקני Javelin.

זכייתה של רפא"ל במכרז קושרת את החברה לחברות הולנדיות בכל הקשור לייצור ולתחזוקה העתידית של הטיל.

בספרד, שהיא מדינה תעשייתית חשובה באיחוד האירופי, יש שליח של משרד הביטחון המופקד גם על השכנה הפחות מתקדמת מבחינה טכנולוגית-תעשייתית, פורטוגל. אין הסכמים חתומים של שיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל לבין ספרד.

לסקנדינביה, ובייחוד לשבדיה, יש מעמד נכבד בצוות המדינות התעשייתיות המובילות. לגופי מערכת הביטחון היו קשרים הדוקים עם המעבדות הלאומיות למחקר ופיתוח ביטחוני בשבדיה, FOA. בעבר הרחוק היה גם שיתוף פעולה תעשייתי בין התעשייה הצבאית של ישראל לזו של שבדיה. הנציג שהיה מוצב שנים רבות בסקנדינביה היה נספח צבאי, שמקום מושבו היה משום מה בקופנהגן בירת דנמרק. רוב הפעילות של נספח זה הייתה בתחומי האחריות של משרד הביטחון.

פינלנד הייתה קשורה עם ישראל בנושאי טכנולוגיה ומערכות נשק גם בתקופה שהייתה תחת האיום של ברית-המועצות. טכנולוגיות קני תותח ומרגמות לסולתם ורכיבים קריטיים לפיתוח רובה הגליל בידי התע"ש הן הוכחה לכך. פינלנד לא היססה להיות המדינה האירופית הראשונה שרכשה את הטיל המתקדם נגד טנקים מתוצרת רפא"ל. רכש זה מהווה בסיס מוצק לשיתוף פעולה תעשייתי.

בפולין יש נספח צבאי שעיקר תפקידו הוא לעודד את פעילות השיווק של מערכות נשק. מתחילת הדרך, כבר במגעים שהתנהלו עם מערכת הביטחון של פולין לפני כעשר שנים, היה ברור שהפולנים מנסים להפיק את המיטב מן הרכש הביטחוני שלהם. הם לא היססו לאפשר תחרות אגרסיבית בין חברות ישראליות, אירופיות ואמריקניות.

הפוטנציאל של רומניה, עם התשתית התעשייתית ותכניות ההתעצמות שלה, מציב אותה כמדינה מבטיחה לשיתוף פעולה תעשייתי בעתיד. נראה כי לאחר שמדינה זו תצטרף לאיחוד האירופי היא תתייצב במקום גבוה מבחינת פעילות תעשייתית-ביטחונית.

הייצוא הביטחוני לאירופה

הייצוא הביטחוני למדינות אירופה, בדומה לכלל הייצוא הביטחוני של ישראל, נשען לאורך השנים שבהן הוא התפתח על כמה יסודות:

- הניסיון של צה"ל בשרשרת המלחמות שבהן ניצב מול ציוד לחימה סובייטי. ניסיון זה היה אטרקטיבי כשהאויב המוגדר היה ברית ורשה.
 - הידע הטכנולוגי שבו מתאפיינת התעשייה הישראלית במוקדי השיווק הביטחוני בעולם.
- אין זו רק הטכנולוגיה עצמה, אלא גם הצירוף של הניסיון שנצבר במלחמות צה"ל עם

הטכנולוגיה המאפיינת את המערכות או תת-המערכות שפותחו כדי לתת תשובות לצרכים שהתעוררו על-פי לקחי המלחמות.

■ התמיכה הממשלתית הניתנת על-ידי משרד הביטחון, באמצעות יחידת היצוא הביטחוני סיב"ט. הקשרים של מערכות הביטחון עם גורמים שונים וכן מגעים בדרגים בכירים, עוזרים לפתוח פתח לפרויקטים שונים. הסכמים כלליים והסכמים מיוחדים אף הם משמשים כלים שימושיים בידי הממשלה בהירתמה למאמץ השיווק של מערכות נשק.

בישראל, אשר יכולה לממן את הצטיידותה במערכות נשק עיקריות מתקציב שהוא חיצוני לתקציב המדינה, יש אפשרות להקצות תקציבים ניכרים למחקר, לפיתוח ולייצור מערכות נשק ייחודיות לצרכיה. שני התהליכים הללו, הרכש המסיבי בארצות-הברית והפיתוח והייצור העצמיים, יוצרים חיץ כמעט מוחלט בפני מגעים של ממש עם התעשיות הביטחוניות האירופיות. לתהליך ההתרחקות בין ישראל לאירופה בתחום הזה יש השלכות גם בתחום הפוליטי, והוא מטיל מגבלות קשות על ביצוע פעילות רכש משמעותית כלשהי באירופה.

בשני העשורים האחרונים התעשייה הביטחונית הישראלית והתעשיות האירופיות (בעיקר התעשיות הצרפתיות והאנגליות, אך לא רק הן) מוצאות את עצמן בתחרות מרה על שווקים במדינות אחרות, בייחוד באסיה ומעט בדרום אמריקה ואף באירופה עצמה. הדבר נובע מהקיצוץ החד בתקציבי הביטחון של המדינות שיש להן תעשיות מתקדמות. ליכולת התחרות הישראלית בשווקים הללו תרמו הפניית המשאבים למחקר ופיתוח "כחול-לבן" וליצירת גרעין טכנולוגי איכותי רב-משקל בתעשייה הישראלית. צמצום התקציבים המקומיים המיועדים להתעצמות צה"ל היה אף הוא גורם מדרבן מאין כמוהו לפנות לשוקי חוץ.

היקף היצוא הביטחוני לאירופה במרוצת השנים לא גדל והוא הושפע גם מהלכי הרוח הפוליטיים ששררו ביבשת בכל הקשור לישראל, אך גם משיקולים אסטרטגיים-פוליטיים אירופיים. בד בבד עם התחזקות המרכיבים הכלכליים בכל הנוגע לתעשיות הביטחוניות האירופיות, התחזרה לתעשייה הישראלית שכללי המשחק הולכים ומשתנים, ולפיכך יש לאמץ דרך פעולה שתתאים למצב החדש. השינוי נבע מדרישתם של הצרכנים האירופים להבטיח את אספקת המערכות במשך תקופות זמן ארוכות, וכן גם לתת ערבויות לשירותי תמיכה טכנית ושיפורים בעתיד. להבטחות כאלה נדרשת ערבות ממשלתית, שיש למצוא דרך לשילובה במהלכי ההתמודדות על המכרזים באירופה. המצב שנוצר מחמת צמצום תקציבי ההגנה, הוא שהניע את הצרכנים האירופים לפתוח את שעריהם למכרזים חיצוניים בהיקף גדול.

גורם נוסף המשפיע על הייצוא הביטחוני, אף הוא בתחום הכלכלי, הוא הבטחת התעסוקה במדינות השונות. דרישה לגיטימית זו קיימת בצורה זו או אחרת בכל מדינות אירופה. ההשלכה של דרישה זו היא מבנה שונה של עסקאות הייצוא הביטחוני, ולפיו יש להקנות יכולת ייצור

של המערכת המשווקת במדינה הרוכשת כחלק בלתי נפרד מהעסקה. שותפות אמיתית ועמוקה יותר בתחום הידע הטכני והטכנולוגי היא תנאי הכרחי למימוש דרך פעולה כזאת. לשיטת התקשרות זו בין התעשייה הישראלית לבין התעשייה האירופית יש השלכות על הטיפול במתן אישורי הייצוא הביטחוני למערכות הנשק הרלוונטיות. מתן אישורי הייצוא קשור גם לחשיפת נתונים טכניים ובמקרים מסוימים אף טקטיים של מערכות הנשק, וזה ברמה שלא הייתה נהוגה בעבר. בהחלטות על חשיפה כזאת יש מעורבות רבה יותר של צה"ל בייחוד כאשר מדובר במערכות נשק שהן עצמן, או אלה הקשורות בהן, נמצאות בשימוש מבצעי בצבא.

המגמה של ייצוא באמצעות הקמת חברות משותפות ישראליות-אירופיות, במתכונת בילטרלית, נראית כיום בנויה על יסוד איתן, וככל הנראה תוסיף להעמיק ולהתבסס. במסגרת זו מזהים שני גורמים שישפיעו בעתיד הלא כל-כך רחוק על מהלך הייצוא הביטחוני לאירופה: הראשון הוא גיבושה של הזהות הביטחונית החדשה של אירופה ויצירת התנאים להקמת חברות כלל-אירופיות. הגורם השני הוא תהליך ההתרחבות של האיחוד האירופי עם הצטרפות המדינות ממזרח אירופה אליו.

השפעת התעשייה האמריקנית

לתעשייה האמריקנית יש נוכחות דומיננטית באירופה זה עשרות שנים. אין מדובר אך ורק ביכולות הטכנולוגיות של התעשיות האמריקניות אלא גם בעצמתן הכלכלית ובמנוף הפוליטי שארצות-הברית יודעת להעמיד לרשותן. הפיצול של מאמצי המחקר והטכנולוגיה בארצות אירופה גורם לפגיעה גדולה עוד יותר בהיקף התקציבים של המחקר והפיתוח האירופיים, המגיע לפחות ממחצית מזה שמשקיעים האמריקנים.

תופעת הגלובליזציה והדחף הבלתי פוסק של חברות אמריקניות להיכנס לשותפויות, לרכישת חברות ולביסוס השליטה שלהן באירופה הם גורמים רבי-משמעות בהתפתחות הזהות הביטחונית האירופית החדשה והשפעתה על התעשיות האירופיות. מלבד מעמדה של התעשייה האמריקנית, הנובע מן הרצף של אספקת מערכות הנשק ואחזקתן, יש לציין שבמהלך השנים נוצרו שותפויות רבות של תעשיות אירופיות ואמריקניות. ליתרון הטכנולוגי של התעשיות האמריקניות יש משקל נכבד בכל שותפות. לכל זה יש להוסיף את המשקל הרב שיש כיום לשיקולים הכלכליים. כל הגורמים האלה, שקיבלו תאוצה באמצע העשור הקודם, הביאו להפרטה של תעשיות רבות, שהיו במשך עשרות שנים בבעלות ממשלתית. יכולת החדירה וההצטרפות של חברות אמריקניות לחברות אירופיות נעשתה פשוטה ומהירה מבעבר. זוהי תחרות משמעותית עם התעשייה הישראלית במאמציה לחבור עם התעשיות באירופה. שני גורמים יכולים, במקרה זה, לסייע בידי ישראל: (א) הקרע הטרנס-אטלנטי שרישומו

עדיין ניכר מאז מלחמת עיראק; (ב) העובדה שהתעשייה הישראלית אינה גדולה ומאיימת בהשתלטות כמו זו האמריקנית.

מגמות, סיכונים וסיכויים

כל הנאמר עד כה מלמד על הקשיים שיהיו לתעשיות הביטחוניות של ישראל ליצור שותפויות עם חברות אירופיות. לקשיים אלה גורמים גם שיקולים ומהלכים אסטרטגיים-כלכליים של החברות התעשייתיות האמריקניות והגלובליות. עוד גורם הוא סוג המוצרים – מטוסים ללא טייס, טילים נגד טנקים ונגד מטוסים, מערכות ללוחמה אלקטרונית, כולם נמצאים בחזית הטכנולוגיה הצבאית – והתחרות שבה נתונה התעשייה הישראלית עם תעשיות אחרות בעולם. אין לשכוח כמובן את ההשלכות שיש לעמדותיהן הפוליטיות של מדינות רבות, המלוות לעתים באיומים על ישראל בניתוק יחסים ואף באמברגו עליה, בעקבות ההתלקחויות באזורנו.

■ התעשיות הביטחוניות האירופיות, המוצאות את עצמן בתחרות קשה בשווקים הגלובליים ואף בתוך אירופה עצמה, פתוחות יותר מאי פעם לשיתופי פעולה, שיתרמו לכושר התחרות שלהן וליציבותן.

■ גם שיטת "הקונה החכם" שנהגתה בבריטניה, אם אכן תונהג בעוד ארצות באירופה, תמריץ את התעשיות הביטחוניות באירופה למצוא שותפויות מועילות.

■ הופעתן של חברות אירופיות רב-לאומיות עשויה לסייע לישראל בכניסה לשותפות רב-לאומית כפי שהוכח בפרויקטים עם התעשייה האווירית. על-פי המודל הזה אפשר להיעזר בתעשייה של מדינה אחת בין המדינות השותפות כדי להיכנס לשותפות תעשייתית אירופית רב-לאומית.⁵

■ יש מגמה של יצירת מוקדי כוח תעשייתיים אירופיים, הבנויים משותפות דו-לאומית או רב-לאומית של תעשיות באירופה. אלו ייעזרו בבירוקרטיית הביטחון האירופית – הסוכנות האירופית לרכש ביטחוני, ה-EDA, שקמה ביולי 2004, ההגדרה המתואמת של הצרכים במערכות נשק על-פי ה-LOI וההתארגנות לניהול הפרויקטים הגדולים של התעשיות האירופיות על-פי כללי הארגון של OCCAR – ובכללים שכבר נוסחו ואשר ישופרו בעתיד, כדי לבסס את הבלעדיות של השותפויות האירופיות. בין הכללים והנהלים הללו ישתלבו גם מוטיבים פוליטיים, שמפעם לפעם, על-פי ההתפתחויות באזורנו, עלולים להציב מכשולים לא פשוטים לפני מדינת ישראל והתעשיות הביטחוניות שלה.

■ לתעשיות האירופיות עצמן יהיו במקרים רבים אינטרסים שיחייבו אותן להסדרים של "קח ותן", של "שמור לי ואשמור לך" בתוך המסגרת האירופית בכלל, ובמסגרת האיחוד האירופי בפרט.

■ אירופה כבר משלבת את המדינות ממזרח אירופה – לאחר הצטרפותן לאיחוד האירופי ולנאט"ו – באופן מלא בפעילות הביטחונית-התעשייתית. מצב זה של תנועה והיווצרות הסכמים ושותפויות עשוי להביא להסתגרות כלפי יוזמות חיצוניות לשותפויות, אך עדיין משאיר פתחים לכך.

הערות

- 1 הסכם האסוציאציה, שהוא הסכם-גג למכלול פעולות הסחר, הפעילות הכלכלית והתעשייתית, הדיאלוגים ושיתופי הפעולה עם מדינות האיחוד האירופי, נחתם ב-20 בנובמבר 1995 ונכנס לתוקף ב-1 ביוני 2000 לאחר שאושר בכנסת ובכל אחד מן הפרלמנטים של 15 החברות באיחוד האירופי.
- 2 מדובר בתחומים האזרחיים בעיקר: הנתונים של שנת 2000 מלמדים כי 27.2 אחוזים מסך כל הייצוא הישראלי (8.52 מיליארד דולר) היו לאירופה. ישראל ייבאה מאירופה באותה שנה 43.3 אחוזים מכלל הייבוא שלה (15.46 מיליארד דולר). בשנת 2001 הנתונים מורים על שינויים בשני התחומים: הייצוא מישראל לאירופה היה כ-31 אחוזים מסך כל הייצוא של מדינת ישראל (6.9 מיליארד דולר), ואילו הייבוא מארצות אירופה היה כ-41 אחוזים (11.4 מיליארד דולר).
- 3 "תכנית המסגרת" (EP) היא המכשיר העיקרי של האיחוד האירופי לממן מחקר בתחומי הקהיליה האירופית. הייעוד שלה הוא לבסס ולעודד שיתוף פעולה ותיאום בקהיליה המדעית והטכנולוגית באירופה, תוך שימוש בקרן שנבנית בהשתתפות המדינות בעבור כל פרק של התכנית. תכנית המסגרת הראשונה החלה בשנת 1984. המסגרת השישית, שבה משתתפת ישראל, כמו בתכניות הקודמות (מאז המסגרת השלישית), החלה בשנת 2002 ותסתיים ב-2006.
- 4 Barbara Opal-Rome, "West Bank Violence Threatens Defense Sector/ European Outrage Sparks Debate on Banning Weapon-Related Exports," www.defensenews.com, posted April 15, 2002.
- 5 בדוגמה שכאן צוינה חברת Matra שקיימה קשר הדוק ואמין לאורך שנים עם התעשייה האווירית בישראל. קשר זה נשאר בעינו גם לאחר איחודה עם חברת Aerospatiale הצרפתית.

המלצות לישראל

הזהות הביטחונית החדשה שנוצרה באירופה מחייבת גיבוש אסטרטגיה ישראלית חדשה, אשר צריכה לסייע בידי ישראל לא רק להמשיך ולשתף פעולה עם אירופה שהתרחבה, אלא גם להעמיק את מערכת הקשרים הביטחוניים עמה. האסטרטגיה של ישראל חייבת לכלול פרק ביטחוני, המביא בחשבון גם את מקומו ומעמדו של האיחוד האירופי בן 25 המדינות, וגם את נאט"ו שהתרחבה מזרחה ונשארת גורם חשוב לביטחון האירופי. האסטרטגיה החדשה חייבת להישען על היתרון היחסי של ישראל בתחומים שבהם זקוקה אירופה לסיוע. **הטכנולוגיה**, מצד אחד, **וההתמודדות עם הטרור** מצד אחר, יהיו המנופים העיקריים שישמשו את ישראל.

המרכיב הטכנולוגי ישמש ליצירת השותפויות התעשייתיות, כאשר שיפור התחרותיות והתרומה הכלכלית למדינות האירופיות ולתעשיות שלהן, מהוות תמריץ לכניסה לשותפויות. בתחום הסיוע לאירופה במלחמה בטרור צריך לטפל במקביל בתרומה לאיחוד האירופי ולנאט"ו – לכל ארגון על-פי המדיניות והדגשים שנקבעו למאבק בטרור. יכולת טכנולוגית, יכולת תעשייתית בייצור מערכות נשק ושיווקן בעולם, ניסיון מבצעי וטכנולוגי בלוחמה בטרור הם הנכסים שישאל ישראל יכולה להשתמש בהם. מיפוי נכון של הזירה האירופית על כל מרכיביה וגווניה, והבנה של הזהות הביטחונית באירופה והכיוון שאליו היא מתקדמת, יבטיחו שימוש יעיל בנכסים אלו של ישראל ושמירה על מעמדה כשותפה באירופה.

על ישראל להגיע לשיתופי פעולה בכל אחד מן התחומים הנוגעים לזהות הביטחונית החדשה באירופה: האסטרטגי, הצבאי, הביטחוני, הטכנולוגי והתעשייתי, הייצוא והרכש. היעד לטווח הארוך הוא חתימת הסכמים של שיתוף פעולה בכל אחד מן התחומים הללו. ההסכמים צריכים להיות מפורטים, מפורשים וחתומים עם כל מדינה רלוונטית באירופה וגם עם האיחוד האירופי כולו. תנאי הכרחי לקיומה של פעילות משותפת הוא האינטרס של שני הצדדים, כאשר השותפים מזהים בפעילות את הפוטנציאל לתרומה. בכל אחד מן התחומים יהיה על ישראל לזהות את נקודות המפגש של האינטרס עם המדינה האירופית כדי לדחוף לגיבוש ההסכם. לפעילות זו צריכה להינתן מטרייה פוליטית, אם באמצעות תמיכת הדרג המדיני ואם באמצעות הדרגים הבכירים במערכות ההגנה – הרמטכ"ל ומפקדי זרועות

בנושאים צבאיים, המנכ"ל ודרג בכיר במשרדי הביטחון/ההגנה בנושאי הביטחון והאסטרטגיה. בתחום שיתוף פעולה עם אירופה בנושא הטרור, ישראל צריכה להתמודד עם העמדה האירופית כלפי הטרור הפלסטיני. גישת האירופים עדיין מוטה על-ידי העמדות הפוליטיות המסורתיות, המעדיפות לראות בו לחימה לגיטימית להשגת עצמאות, ולא פעילות טרור לשמה. מצב זה מכביד על פתיחות אירופית בכל הנוגע לשיתוף פעולה עם ישראל במלחמה בטרור.

לישראל חשוב לדעת ולהבין כיצד נערכת אירופה למלחמה בטרור. מזווית הראייה הישראלית נראה שהערכות זו חייבת להביא בחשבון את מגוון ארגוני הטרור ואת הדינמיות של השיטות והאמצעים שהם נוקטים. אלו מנתיבים היערכות רבת-חומית, אך מתואמת והרמונית, ברמה הבינלאומית בעיקר. נכון להבדיל בין היערכות למניעת פיגועים – סיכול ההתארגנות בשלביה הראשונים או סיכול סמוך למועד הפיגוע – לבין היערכות המיועדת לטיפול בתוצאות של פיגועי הטרור. בשתי הרמות של ההיערכות צברה ישראל ניסיון, ואותו היא יכולה לחלוק עם אירופה. שיטות ההתמודדות עם הטרור אינן יכולות להישאר רק פסיביות ומתגוננות במהותן. נדרשת יוזמה ופעילות מונעת – וזו פעילות שאופייה ברובו ביטחוני. בהקשר זה ישראל יכולה לתרום את ניסיונה בהפעלת היחידות ללוחמה מיוחדת ומערך מודיעין מתוחכם ועתיר טכנולוגיות מתקדמות.

נאט"ו העמידה את המלחמה בטרור במקום גבוה בסולם העדיפויות שלה, והיא עשויה להיעשות לשותפה חשובה של ישראל בתחום זה. אמנם יהיה אפשר להיעזר בעניין זה בארצות-הברית, אך היעד צריך להיות – שותפות אמיתית עם אירופה. בשלב ראשון אפשר לסמן תחום אחד של המלחמה בטרור – כמו מודיעין וטכנולוגיה או לוחמה מיוחדת – ולהרחיבו בעתיד.

בשל מעמדה המרכזי של צרפת באיחוד האירופי, אין ספק שהדרך לביסוס שיתופי פעולה רבים של ישראל עם מדינות אירופה עוברת בצרפת. כיום, כאשר ההסכם לשיתוף פעולה בין התעשיות הביטחוניות של צרפת וישראל מניב שותפויות אמיתיות בפרויקטים טכנולוגיים-צבאיים מתקדמים, יש הצדקת יתר לריכוז המאמץ בפאריס. ישראל מסוגלת לפתח שותפויות עם צרפת בכל הנושאים הביטחוניים והתעשייתיים.

אשר להעמקת הקשרים עם מדינות נוספות באירופה ראוי למנות את הבאות: בבריטניה אפשר להפעיל את המנוף הטכנולוגי ואת מנוף הסיוע למלחמה בטרור, בהסתמכות על ההסכם החתום לשיתוף פעולה במחקר ופיתוח ביטחוניים. מעמדה ועמדותיה של בריטניה כלפי איום הטרור, במסגרת האיחוד האירופי ובייחוד במסגרת נאט"ו, עשויים לתרום ליצירת השותפויות.

בגרמניה יש לנצל את מסורת המפגשים בין משרדי הביטחון וההגנה של גרמניה ושל

ישראל, מתקיימים כבר שנים רבות בדרג של מנכ"לים, את מסורת הקשרים הצבאיים ואת הבסיס של ההסכם לשיתוף פעולה במחקר ופיתוח ביטחוניים. הקשרים והידע שנצברו במהלך עבודה משותפת בפרויקטים כמו טנק המרכבה והצוללות חשובים לביסוס שיתוף הפעולה הביטחוני עם גרמניה.

איטליה היא אחת ממדינות המפתח המובילות את הפעילות התעשייתית באירופה. אף שהרכש הביטחוני של ישראל באיטליה הוא דל ואין בו משום מנוף רציני ליצירת מסגרות לשיתוף פעולה ברמה של מערכות הביטחון, תהיה תועלת בביצוע מיזמים משותפים עם התעשייה האיטלקית, אם במישרין ואם במסגרת שותפויות אירופיות.

עם ספרד אין לישראל הסכמים חתומים של שיתוף פעולה ביטחוני, אך יש בספרד הערכה רבה ליכולת הטכנולוגית-התעשייתית של ישראל. על כן אפשר להניח כי פעילות של מיזמים טכנולוגיים-תעשייתיים, הנתמכת בידי הדרג המדיני והצבאי, עשויה להניב שיתוף פעולה ביטחוני ותעשייתי פורה.

שיתוף פעולה עם סקנדינביה, עם שבדיה ופינלנד בעיקר, הוא יעד חשוב. אלו הן מדינות מתקדמות מבחינה טכנולוגית ותעשייתית והן מעורבות בלב הפעילות הביטחונית-התעשייתית באירופה. גם בגין ניסיון העבר מבטיחות מדינות אלו סיכוי טוב להתפתחות היחסים עם ישראל.

בין מדינות מזרח אירופה שהצטרפו זה לא כבר לאיחוד האירופי יש עניין להתמקד בפולין. הפוטנציאל של רומניה, שטרם התקבלה לאיחוד האירופי, עם תכניות ההתעצמות שלה, מצדיק מאמץ בעיקר בכל הקשור לייצוא הביטחוני.

היעד שנקבע משרד הביטחון של ישראל להיקף הייצוא הביטחוני לאירופה – מאה מיליון דולר לשנה – ניתן להשגה. הבנת המכניזם והדינמיקה החדשים של מדיניות הרכש והייצור של מערכות נשק באירופה חיונית כדי להגיע ליעד הזה. לשם כך נדרש מאמץ משולב של גורמי מערכת הביטחון ושליחיה באירופה ושל התעשיות הביטחוניות בישראל. בהקשר זה, הרכש הביטחוני באירופה – כמה עשרות מיליוני דולרים בשנה – בטל בשישים לעומת הרכש מארצות-הברית. הפניית רכש לתעשיות אירופיות, שאפשר להתקרב אליהן בעזרתן, תוכל לשמש מנוף לשותפויות רחבות בהרבה בעתיד.

נציגות משרד הביטחון במוסדות האיחוד האירופי פועלת משנת 2002. לישראל אין כיום מעמד פורמלי בארגונים הביטחוניים האירופיים, והדבר מקשה על השתלבות במערכת הביטחונית-התעשייתית באירופה. יש להמשיך במאמץ להשתלב, ולו חלקית, בארגונים אלו. הכוונה בעיקר לכניסה לפנל השני של קבוצת החימוש המערב אירופית – אשר הייתה בעבר במסגרת WEAG באיחוד המערב אירופי – האחראית לרכז את פעילות המחקר והטכנולוגיה בתוך כלל ההרכשה הביטחונית, והיא פועלת כיום במסגרת הסוכנות האירופית לרכש ביטחוני.

כניסת ישראל למסגרת זו נראית טבעית ועשויה להתקבל בהבנה ובתמיכה. בד בבד נכון להמשיך במאמצים להשתלב במערכת SERA – תכנית הכשרה לאנשי ממשל ותעשייה בכירים – שמפעיל האיחוד המערב אירופי. תכנית SERA מאפשרת טיפוח היכרויות אישיות עם אנשי מפתח בתעשייה ובממשל במדינות אירופה, וגם תורמת להבנת תהליכי שיתוף הפעולה התעשייתית-הביטחוני באירופה.

ולבסוף, מן הראוי ליחד את תשומת הלב לבני האדם שצריכים לממש את המדיניות ולהגיע ליעדים. זוהי מערכת מורכבת, רבת-מוקדים ולא הרמונית דיה. השליחים של מערכת הביטחון, הנציגויות של התעשיות הביטחוניות ואנשי משרד החוץ ומשרד התעשייה והמסחר – כולם יחד מהווים את הרשת הפרושה באירופה. לשליחים אלה יש בסיס ושורשים בארץ. כאן נקבעת המדיניות, מסומנים היעדים הקונקרטיים, נבחרים האנשים לשליחות וניתנות ההוראות לפעולה. אם כל אלה יפעלו על-פי אסטרטגיה ברורה ואחידה, סדרי עדיפות ויעדים מוסכמים, ועם ידיעה והבנה של הזהות הביטחונית החדשה באירופה, תעלה ישראל על דרך של שותפות נכונה עם אירופה.

סיכום

חמש שנים חלפו מאז יצאה לדרך המדיניות לביטחון ולהגנה של האיחוד האירופי ה-ESDP. אנשים רבים במוסדות האיחוד האירופי, ובתוכם כמובן גם הממונה על הביטחון וקשרי-החוץ מר חאווייר סולאנה, משתבחים בהישגים ובתוצאות המאמץ לבסס מדיניות זאת. "כאשר נכנסתי לתפקיד לפני חמש שנים, איש לא העז להמר על כי לאיחוד האירופי תהיה בקרוב יכולת לשאת באחריות ישירה לניהול משברים, כי תהיה לו וועדה צבאית ומטה צבאי עם אחריות לפעולות צבאיות", אומר סולאנה¹, וכן "כי תוקם סוכנות לרכש (של מערכות נשק), כי יוחלט על סיוע הדדי במקרה של התקפת טרור וכי תהיה ראייה אירופית אחידה של האיומים והדרך להתמודד עמם".

ואכן, כיום יכולים מצדדי החתירה לזהות ביטחונית חדשה לאירופה לציין בסיפוק כי יש לקיום כוחות צבאיים אירופיים לגיטימציה המעוגנת באמנות. ועדה פוליטית, מטה צבאי, יחידת תכנון, סוכנות לרכש צבאי, ועדה צבאית וחדר מצב – כל אלו עם גרעין אנושי של 200 איש עוסקים במימוש מדיניות הביטחון וההגנה. הגדרתה של אסטרטגיה של ביטחון אירופה, אשר הוסכמה פה אחד על-ידי כל 25 החברות של האיחוד האירופי שהורחב ב-2004, היא פרי עבודתו של הגוף המטפל במדיניות הביטחון וההגנה לאירופה.

גם בפעילות המעשית בשטח משתבחים האירופים בפעילויות הצבאיות והמשטרתיות של האיחוד האירופי בבלקן, כאשר עדיין זכורה אזלת היד והיעדר הקונסנסוס בעת המלחמה בקוסובו. גם הפעולה הראשונה, גם אם זו מצומצמת בהיקפה, בקונגו בשנת 2003 נתפסת כהוכחה ליכולת העתידית של האיחוד האירופי להשפיע על הנעשה גם באזורים מרוחקים. הזהות ביטחונית החדשה התפתחה באירופה במהלך 15 השנים מאז התפוררות הגוש הסובייטי ותום המלחמה הקרה. שנים מספר היו צריכות לחלוף עד שתגיע אירופה לנקודת איזון חדשה. בתוך התהליכים שהביאו לנקודה זו נמצאים איחוד גרמניה, התפתחותו של האיחוד האירופי כגורם מרכזי באירופה וההתקדמות הכלכלית והמוניטרית לרבות השימוש במטבע משותף. דרכה של אירופה לאיחוד התאפיינה בעליות ובמורדות, בהתקדמות ובנסיגה. תופעה זו לא פסחה על התהליך של גיבוש הזהות הביטחונית שלה. מפגש סן מלו של מנהיגי

בריטניה וצרפת בדצמבר 1998 היה נקודת מפנה במדיניות הביטחון וההגנה של אירופה, ואפשר אחר-כך את ההשתתפות במלחמת קוסובו ואת ההחלטות בנוגע להקמת הכוח האירופי לתגובה מהירה. האירועים בעולם לאחר ה-11 בספטמבר והתפנית במדיניות של ארצות-הברית, הן בתחום אופי המלחמה בטרור והן במישור המעורבות שלה בביטחון אירופה, מלאו תפקיד נכבד בהחלטות האיחוד האירופי לגבי גיבוש יכולת פעולה צבאית עצמאית. לעומת זאת הייתה נסיגה גדולה בלכידות הביטחונית של אירופה בעקבות המשבר בגין ההחלטות על ההשתתפות במלחמה בעיראק. לחילוקי הדעות הקשים עדיין יש השלכות על כל קשת הפעילויות של ביטחון והגנה באיחוד האירופי.

אירופה, ובראשה צרפת, לא חדלה מלשאוף להיות כוח פוליטי משמעותי בזירה הבינלאומית. מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי עולה בקנה אחד עם שאיפה זו. אירופה זיהתה והגדירה את האיומים עליה: אסטרטגיים-צבאיים, משברים בשל סכסוכים אתניים בשטחה, טרור, טילים ארוכי-טווח ונשק להשמדת המונים. מדיניות החוץ והביטחון האירופית מתמודדת גם עם איום הטרור – זה הקשור לפעילות ארגוני הטרור על אדמת אירופה על מנת לפעול מחוץ לה וזה הקשור בפיגועים במדינות אירופה עצמן – כמו-גם עם האיום של הפצת נשק להשמדת המונים והשימוש האפשרי בחלקים ממנו בידי ארגוני הטרור. מלחמת קוסובו בולטת במשקלה כמאיץ של תהליכי גיבוש מדיניות ביטחון והגנה חדשה לאירופה. המלחמה שימשה מראה אכזרית בהירותה לחוסר היכולת הצבאית, הארגונית והפוליטית של אירופה במשבר שהתפתח בשטחה. כמה לקחים בתחום מערכות הנשק, המודיעין והארגון קיבלו משנה חשיבות בעיני האירופים על רקע נחיתותם לעומת האמריקנים במהלך המלחמה בקוסובו. העצמאות האירופית בטיפול במשברים מתבטאת בהקמת הכוח האירופי לתגובה מהירה בהתאם להחלטות ועידת הלסינקי בשנת 1999. כמה תחומים ובהם יכולת השגת מודיעין אמין ובזמן בעזרת לוויינים ומטוסים ללא טייס, במערכות עיבוד המידע המתאימות, וכן באמצעות יכולת להובלת גייסות באוויר, בים וביבשה מהווים יעד הכרחי להשגת אותה מידה של עצמאות אירופית.

הזהות הביטחונית האירופית באה לידי ביטוי במדיניות ביטחון והגנה הנשענת על מדיניות החוץ והביטחון המשותפת, ואשר על-פי הקווים שהיא מנחה נבנה הכוח הצבאי לפריסה מהירה ונקבעת ההתעצמות הצבאית והגדרת הצרכים במערכות הנשק החדשות. אין זו יכולת לפעולה מלחמתית מלאה בארצות רחוקות; אך זהו גרעין שנותן לאירופים תקווה שהם בדרך ליכולת אירופית עצמאית. הזהות הביטחונית האירופית באה לידי ביטוי בהחלטות על תיאום הצרכים הצבאיים ועל מערכת רכש מתואמת ומרכזית. ביטחון אירופה יישען על ההחלטות לשימור התשתית הטכנולוגית-התעשייתית ועל עידוד התעשיות הביטחוניות לשתף פעולה ולסגל מדיניות של עצמאות וחופש פעולה על-פי שיקולים כלכליים. על אף כל זאת עדיין ניתן

לזהות את הנושא הכלכלי ואת רמת העדיפות הניתנת לתקציבי הביטחון במדינות החברות באיחוד האירופי כמכשולים למימוש המדיניות במלואה.

ההכרה בחשיבות הטיפול באיום הטרור והמקום שהנושא צריך לקבל בסולם העדיפויות על-פי מדיניות הביטחון וההגנה, כבר מבוססת למדי. עדות לכך היא ההכרזה על סיוע הדדי אירופי במקרים של פיגוע טרור באחת מן המדינות החברות באיחוד האירופי. אך בכל הנוגע לביצוע המעשים עדיין מפגרים בהרבה אחר ההצהרות וההחלטות. נראה שעל אף הזעזוע שגרם הפיגוע במדריד ועל אף ההתרעות התכופות על פיגועים צפויים בעוד מדינות באירופה, תמשיך אירופה להתנהל בדרך שנותנת עדיפות לפעילויות נגד הטרור כאשר הן עולות בקנה אחד עם צרכים אירופיים, כמו המלחמה בהלבנת הון והמאבק בהגירה בלתי חוקית, וכאשר נשמרות בקפדנות זכויות האדם. בעיית זכויות האדם היא אולי הכבדה ביותר בכל הקשור למאבק בטרור. המכשול העיקרי בתחום זה הוא המגבלות החוקתיות והמשפטיות המונעות הסגרת אדם למדינה שבה נעשה פיגוע טרור, גם אם מעורבותו במעשה הוכחה. הטיפול במיעוטים שהיגרו לאירופה הם כבר כיום בעיה פוליטית קשה ביותר. כאשר לתופעה זו נלווית פעילות טרור, כפי שהתברר לאחרונה עם חשיפת קשת הפעילות של אל-קאעידה באירופה, אין ספק שמונחת באירופה פצצת זמן רבת-עוצמה. מהזווית הישראלית נראה כי מה שעשה עד כה האיחוד האירופי הוא גם מעט מדי וגם לאט מדי. לא ברור האם ומתי תוכל אירופה לפעול, לא רק במסגרות הנפרדות של מדינות המגנות על עצמן, אלא ככוח פוליטי וצבאי הנוטל על עצמו חלק ניכר של החזית העולמית במלחמה בטרור, לרבות בפעילות מול המדינות התומכות בטרור.

בעקבות הלקחים של ה-11 בספטמבר מיקמה נאט"ו את המלחמה בטרור גבוה בסולם העדיפויות שלה, זמן רב לפני שאירופה הטמיעה את ההכרה שהטרור הבינלאומי מאיים גם עליה. לאחר הפיגוע בספרד ולאחר הצטברות נתוני מודיעין והתרעות על פיגועים מתוכננים במדינות אירופה, מתגבשת באירופה דרך פעולה – הגנתית בעיקרה – נגד איומי הטרור. נאט"ו יכולה להשלים את החסר לביטחון אירופה בכל הנוגע למלחמה בטרור. נאט"ו בולטת ביכולתה הפוליטית, הצבאית, הארגונית והכספית לנהל פעולות צבאיות נגד מוקדי הטרור הבינלאומי בארצות רחוקות (אפגניסטן). נאט"ו יכולה להמשיך ולהעמיד את יכולותיה הלוגיסטיות, הארגוניות, התכנוניות והפיקודיות לרשות האיחוד האירופי בתקופה (לא קצרה) של בניין סדר הכוחות הצבאי למימוש מדיניות הביטחון וההגנה.

המשבר בין אירופה לארצות-הברית בעניין המלחמה בעיראק לא פסח על נאט"ו. כמה ממדינות מזרח אירופה, שערב הצטרפותן לארגון תמכו בגישה האמריקנית, מצאו את עצמן על סף הבקע שנפער בין אירופה לארצות-הברית ובתוך אירופה עצמה. המשקעים של העימות הזה – ובכלל זה גם הוצאת עוד כוחות אמריקניים, שהיו מוצבים זה חמישים שנה באירופה,

לתגבור הכוחות בעיראק – ימשיכו להשפיע על דרכה של אירופה ועל מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי.

שימור התשתית הטכנולוגית-התעשייתית הוא חלק ממדיניות הביטחון וההגנה האירופית. לחברות הגדולות של התעשייה הביטחונית באירופה יש תשתית אנושית ופיזית של טכנולוגיות ביטחוניות וניסיון בייצור מערכות נשק. בכל אחת מן הקבוצות התעשייתיות הגדולות יש חברות העוסקות בפיתוח וייצור מערכות צבאיות וכאלה שהתפתחו בעקבותיהן. זהו בסיס טוב לדיאלוגים ולשותפויות עם תעשיות מחוץ לאירופה. התעשייה הביטחונית בישראל, המביאה ניסיון רב וכושר תחרות בייצוא הביטחוני, יכולה להיות מועמדת רצויה לשותפות כזאת.

נוכחנו כי בעיני חברות התעשייה האירופיות יש כיום משקל רב לשיקולים הכלכליים. לתעשייה האירופית, אשר מתמזגת לחברות רב-לאומיות גדולות, יש מידה רבה של חופש בהחלטות ועצמאות רבה מתכתיבים (פוליטיים) של הממשלות. מצב זה של כללי משחק כלכליים וענייניים, המנחים את התעשייה האירופית, יכול לסייע יותר מבעבר לכניסתן של התעשיות הישראליות לאירופה.

כל הנאמר עד כה אינו מפחית מן הקשיים שיהיו לתעשיות הביטחוניות הישראליות לפעול בשותפות עם חברות אירופיות. לקשיים אלה גורמים גם שיקולים ומהלכים אסטרטגיים-כלכליים של החברות האמריקניות והגלובליות. גם המוצרים – מטוסים ללא טייס, טילים נגד טנקים ונגד מטוסים, מערכות ללוחמה אלקטרונית, שכולם בחזית הטכנולוגיה הצבאית – עלולים להכביד על התחרות שנתונה בה התעשייה הישראלית עם תעשיות אחרות בעולם. אין לשכוח, כמוכן, את ההשלכות שיש לעמדותיהן הפוליטיות של מדינות, המלוות לעתים בלחץ כלכלי על ישראל ואף באמברגו עליה, בעקבות ההתלקחויות באזורנו.

הבנת התפיסה הביטחונית המתגבשת באירופה והפעולות הארגוניות הנובעות ממנה, חיונית והכרחית לכל פעילות ישראלית באירופה בעתיד, והיא עשויה להניב שיתוף פעולה בין ישראל למדינות אירופה, ואף שותפויות עסקיות מבוססות עמן. התקציבים המופנים **בכל** מדינות אירופה להתעצמות ביטחונית עדיין בשפל, מה שמביא לפתיחות של מנהיגי המדינות לשיתוף פעולה בתחום הטכנולוגי. המבנים החדשים הנובעים מן הארגון מחדש של ההווה הביטחונית האירופית מאפשרים שקיפות ופתיחות, שהן חלק בלתי נפרד מסגנון הפעולה החדש. התעשיות הביטחוניות באירופה המוצאות את עצמן בתחרות קשה בשווקים הגלובליים, ואף בתוך אירופה עצמה, פתוחות יותר מאי פעם לשיתופי פעולה, שיתרמו לכושר התחרות שלהן וליציבותן. הופעתן של חברות אירופיות רב-לאומיות עשויה לסייע לישראל בכניסה לשותפות רב-לאומית, ולשם כך אפשר להיעזר בתעשייה של אחת המדינות השותפות.

אין להקל ראש במגמה של יצירת מוקדי כוח תעשייתיים אירופיים, הבנויים משותפות דו־לאומית או רב־לאומית של תעשיות באירופה. אלו ייעזרו בביורוקרטיית הביטחון האירופית – הסוכנות האירופית לרכש ביטחוני, ה־EDA, שקמה ביולי 2004, ההגדרה המתואמת של הצרכים במערכות נשק על־פי ה־LOI וההתארגנות לניהול הפרויקטים הגדולים של התעשיות האירופיות על־פי כללי הארגון של OCCAR – ובכללים שכבר נוסחו ואשר ישופרו בעתיד כדי לבסס את הבלעדיות של השותפויות האירופיות. תקציב הביטחון המצרפי של מדינות האיחוד האירופי, המגיע להיקף של 180 מיליארד אירו, עשוי להוות מנוף חשוב להתפתחותן של תעשיות הביטחון האירופיות ולשותפותיהן. זה מותנה, כמובן, בגישה חדשה של כל המדינות החברות לדרך שבה ייבנה התקציב וכיצד הוא ינוהל. מוטיבים פוליטיים, ואלה יצוצו מפעם לפעם על־פי ההתפתחויות באזורנו, עלולים להציב מכשולים לא פשוטים לפני מדינת ישראל והתעשיות הביטחוניות שלה בדרך לשותפות עם התעשייה האירופית. לתעשיות האירופיות עצמן יהיו במקרים רבים אינטרסים שיחייבו אותן להסדרים של הדדיות בתוך המסגרת של האיחוד האירופי. יש להכיר במכשולים הללו ולהתכונן לבעיות שהם מציבים, אך אפשר להתמודד עמם – ולשם כך יידרשו תבונה ונחישות.

הערות

- 1 Javier Solana, "Preface," in Nicole Gnesoto (ed.), *EU Security and Defence Policy, The First Five Years (1999-2004)*, ISS Special Report, June 2004.

נספח א

הגנה וביטחון באירופה - מבט היסטורי: כרונולוגיה

החתימה על אמנת בריסל במארס 1948 בידי בלגיה, צרפת, לוקסמבורג, הולנד ובריטניה פילסה את הדרך להקמתו של "האיחוד המערב אירופי". שש שנים אחר-כך הוקם הארגון, עם החתימה על "הסכם פאריס" באוקטובר 1954, כאשר גם גרמניה ואיטליה הצטרפו לחותמות על אמנת בריסל. ארגון בינלאומי זה, המאגד כיום 18 מדינות החברות ב"איחוד האירופי", EU, ו/או בנאט"ו, ועוד 10 עשר מדינות מרכז אירופיות, עשה דרך ארוכה מן היום שבו החל בפעולתו בשנת 1955.

17 במארס 1948 — חתימה על אמנת בריסל לשיתוף פעולה בכלכלה, בנושא חברה ותרבות ובהגנה עצמית משותפת. החותמות הן בלגיה, צרפת, לוקסמבורג, הולנד ובריטניה.

4 באפריל 1949 — חתימה על האמנה הצפון-אטלנטית בושינגטון — לידתה של נאט"ו.

6 במאי 1955 — נכנס לתוקף התיקון לאמנת בריסל, שעליו חתמו בפאריס גם גרמניה ואיטליה. הוקם האיחוד המערב אירופי שהמטה שלו ממוקם בלונדון. נוסדה אספה פרלמנטרית, הכוללת את הנציגים של מדינות אמנת בריסל, המהווה גוף מייצג ל"מועצת אירופה". פאריס נקבעה למקום מושבה של האספה.

25 במארס 1957 — השרים של שש המדינות של האמנה חתמו על אמנות המייסדות את הקהילה הכלכלית האירופית, EEC, ואת הקהילה האירופית לאנרגיה גרעינית, Euratom.

1973 — אירלנד, בריטניה ודנמרק הצטרפו לחברות לאיחוד האירופי.

1981 — יוון הצטרפה לאיחוד האירופי.

27-26 באוקטובר 1984 — פגישת עבודה ראשונה, ברומא, של מועצת השרים הכוללת את שרי החוץ ואת שרי ההגנה. האיחוד המערב אירופי מעצב את המבנה הפוליטי-הצבאי שלו, וזה תקף עד ליום בו מועברת האחריות לנושאים הצבאיים-ביטחוניים לידי האיחוד האירופי (2000).

- 1987-1988** — במהלך מלחמת איראן-עיראק התבצעה הפעילות הראשונה המתואמת על-ידי האיחוד המערב אירופי: מבצע לניקוי רצועת ים של 300 ק"מ לאורך מִצְרֵי הורמוז.
- 14 בנובמבר 1988** — ספרד ופורטוגל הצטרפו לאיחוד המערב אירופי ובשנת 1990 הן זכו במעמד של חברות מלאות.
- 13 בנובמבר 1989** — מועצת השרים התכנסה בבריסל והחליטה על הקמת המכון למחקרים ביטחוניים, ISS. המכון נחנך בשנת 1990 ומושב בפאריס. בינואר 2002, לאחר 12 שנות פעילות במסגרת האיחוד המערב אירופי, הוכפף המכון לאיחוד האירופי, החל בינואר 2002.
- 1990-1991** — האיחוד המערב אירופי תיאם פעולות לשליית מוקשים ופיקוח על האמברגו במהלך מלחמת המפרץ.
- 27 ביוני 1991** — מועצת השרים, בישיבתה בלוקסמבורג, החליטה על הקמת מרכז ללוגיסטיקה המרכז הממוקם על יד מדריד התחיל לפעול בשנת 1993.
- 9-10 בדצמבר 1991** — 12 חברות האיחוד האירופי הכריזו על **אמנת מאסטריכט** של האיחוד האירופי (TEU) המגדירה מדיניות משותפת אירופית לנושאי חוץ וביטחון — CFSP. האיחוד המערב אירופי הכריז על הגדרת היחסים בינו לבין נאט"ו ובינו לבין האיחוד האירופי.
- 19 ביוני 1992** — מועצת השרים, שהתכנסה בפטרסברג (ליד בון בגרמניה), הגדירה את "משימות פטרסברג": משימות הומניטריות ומשימות הצלה, משימות שמירה על השלום, משימות של כוח לחימה בניהול משברים לרבות "עשיית שלום" (כלומר כפיית שלום). הוסכם על ציון כוחות שיפעלו על-פי הנחיות האיחוד המערב אירופי והוקם "תא תכנון" שמושב בבריסל.
- 20 בנובמבר 1992** — מועצת השרים, בישיבתה ברומא, קיבלה את יוון לאיחוד המערב אירופי. זו נעשת לחברה מלאה בשנת 1995. איסלנד, נורווגיה ותורכיה התקבלו כחברות נלוות. הוכרז על יצירת מעמד של "משקיף" באיחוד המערב אירופי עבור דנמרק ואירלנד.
- 4 בדצמבר 1992** — 13 שרי ההגנה של IEPG — Independent European Programme Group החליטו על פירוק הקבוצה ועל העברת התפקידים שלה לאיחוד המערב אירופי. במסגרתו הוקמה הקבוצה המערב אירופית לחימוש, הידועה בשם WEAG.
- 1 בינואר 1993** — המועצה והמוזכירות הכללית של האיחוד המערב אירופי העתיקו את מקום מושבן מלונדון לבריסל.
- נובמבר 1993** — אמנת מאסטריכט של האיחוד האירופי ה-TEU נכנסת לתוקף.

1993-1996 – פעילות משותפת של נאט"ו והאיחוד המערב אירופי בים האדריאטי למעקב אחר האמברגו שהטיל האו"ם על סרביה ומונטנגרו.

11 בינואר 1994 – בפגישה של ראשי המדינות וראשי הממשלות של מדינות נאט"ו בבריסל, ניתנת תמיכה מלאה לפיתוחה של ישות אירופית להגנה ולביטחון, ESDI. בזאת נפתחות אפשרויות לשימוש בתשתיות וביכולות של נאט"ו לפעילות של האיחוד המערב אירופי, וכיום לפעילות של האיחוד האירופי, ה-EU.

9 במאי 1994 – מועצת השרים של האיחוד המערב אירופי, בישיבתה בקירשברג, לוכסמבורג, החליטה על יצירת מעמד חדש – "שותף נספח" (Associate Partner). בולגריה, הרפובליקה הצ'כית, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, פולין, רומניה וסלובקיה התקבלו במעמד זה לאיחוד. סלובניה הצטרפה כ"שותף נספח" בשנת 1996.

14 בנובמבר 1995 – מועצת השרים נפגשה במדריד ופרסמה מסמך הנקרא "ביטחון אירופה – קונספט מאוחד של 27 המדינות החברות באיחוד המערב אירופי".

מאי 1996 – נחתם הסכם הביטחון בין נאט"ו לאיחוד המערב אירופי.
יוני 1996 – חדר המצב של המטה של האיחוד המערב אירופי בבריסל הוכרז מבצעי.

19 בנובמבר 1996 – מועצת השרים מחליטה להקים ארגון מערב אירופי לחימוש (WEAO).
16-17 ביוני 1997 גובשה אמנת אמסטרדם המעודכנת של האיחוד האירופי, שאיחדה את "משומות פטרסברג" עם המדינות המשותפת לנושאי חוץ וביטחון, ואפשרה השתלבות מלאה של האיחוד המערב אירופי (WEU) באיחוד האירופי. נוצר גם התפקיד הכפול של המזכיר הכללי של מועצת האיחוד האירופי והממונה על נושאי חוץ וביטחון באיחוד. האמנה המחודשת נכנסה לתוקף במאי 1999.

22 ביולי 1997 – האיחוד המערב אירופי הכריז על ייעודו ועל היחסים שלו עם האיחוד האירופי ועם נאט"ו. ההכרזה צורפה לפרק האחרון של הוועידה הבין-ממשלתית, אשר הניבה את החתימה על אמנת אמסטרדם ב-2 באוקטובר 1997.

6 ביולי 1998 – צרפת, גרמניה, איטליה, שבדיה ובריטניה חתמו על "מכתב הכוונה" LOI אשר נועד לאפשר ארגון מחדש של התעשיות הביטחוניות בלי להתחשב בגבולות בין המדינות החתומות.

9 בספטמבר 1998 – צרפת, גרמניה, איטליה ובריטניה חתמו על האמנה להקמת "הארגון לשיתוף פעולה בפעילות של חימוש" OCCAR במגמה לשפר את הניהול של פרויקטים צבאיים-תעשייתיים משותפים.

דצמבר 1998 – פסגה צרפתית-בריטית בעיירת החוף סן מאלו בצרפת. ראש ממשלת בריטניה, טוני בלייר, מכריז על מחויבות בריטית לתמיכה בזהות ביטחונית אירופית.

12 במארס 1999 – הרפובליקה הצ'כית, הונגריה ופולין מצטרפות כחברות לנאט"ו.

- 24 במארס 1999** – תחילת המלחמה בקוסובו בתקיפות מן האויר של כוחות נאט"ו על מטרות צבאיות ברפובליקה הפדרלית היוגוסלבית.
- 3-4 ביוני 1999** – חאבייר סולאנה התמנה, בוועידת מועצת אירופה בקלן-גרמניה, ל"נציב הבכיר" הראשון של האיחוד האירופי לנושאי חוץ וביטחון. הוחלט להעביר את ה"נכסים" הביטחוניים של האיחוד המערב אירופי (WEU) לידי האיחוד האירופי.
- 14 באוקטובר 1999** – נשיא גרמניה גרהרד שרדר, נשיא צרפת זאק שיראק, זאן לוק לאגארד ויורגן שרמפ מכריזים על מיזוג של DASA עם Matra Aerospatiale ועל הקמתה של חברת הענק האווירונאוטית האירופית EADS.
- 10-11 דצמבר 1999** – במועצת אירופה שהתכנסה בהלסינקי לאחר סיום הלחימה בקוסובו, החליטו "15 המדינות" להקים ולצייד, עד שנת 2003, כוח אירופי לתגובה מהירה. הכוח אמור למנות כ-60,000 חיילים ואנשי לוגיסטיקה, ויהיה מסוגל להיערך תוך 60 יום מפקודה ולהישאר בשטח, לפי הצורך, עד שנה. האיחוד האירופי יהיה מעתה הארגון האחראי לפעילויות הצבאיות האירופיות.
- יוני 2000** – מועצת אירופה התכנסה בסנטה מריה דה פיירה והחליטה על הקמת גוף צבאי ארעי (Interim Military Body of the EU) שיפעל בהנחיית הוועדה הפוליטית-הביטחונית הזמנית (IPSC) על מנת להתחיל לבנות את היכולות הצבאיות על-פי החלטות הלסינקי.
- דצמבר 2000** – בניס שבצרפת דנה מועצת אירופה, בין השאר, בנושאי חוץ וביטחון ומחזקת את ההחלטות של ועידת הלסינקי להקמת כוח אירופי לטיפול במשברים.
- ינואר 2001** – המכון למחקרי הגנה, ה-ISS, שמושב בפאריס, ומרכז הלוויינות, השוכן בספרד, עברו מאחריות האיחוד המערב אירופי לאחריות האיחוד האירופי.
- מאי 2001** – שרי ההגנה של WEAG חותמים על מזכר הבנה שיסייע לשקיפות ולגמישות בשיתוף פעולה בתחום המו"פ הביטחוני באירופה, שכנויו EUROPA.
- ספטמבר 2001** – מועצת האיחוד האירופי התכנסה לישיבה מיוחדת לאחר הפיגועים של ה-11 בספטמבר והחליטה על דרכי הפעולה בתגובה לאירועים הללו.
- 7 באוקטובר 2001** – ארצות-הברית מתחילה בהפצצות מן האוויר באפגניסטן יחד עם בריטניה. צרפת, גרמניה, אוסטרליה, וקנדה מסייעות למאמץ המלחמתי באפגניסטן.
- מארס 2002** – התכנית האירופית לרשת לוויינים למיקום ולניווט, "גלילאו", יצאה לדרך.
- יוני 2002** – מועצת האיחוד האירופי החליטה על מסגרת פורמלית למלחמה בטרור. המועצה ניסחה הגדרה אירופית משותפת לטרור ולארגוניו.
- 21-22 בנובמבר 2002** – פסגת נאט"ו בפראג החליטה על צרוף שבע מדינות מזרח אירופיות כחברות באמנה האטלנטית. הוחלט גם על הקמת כוח התגובה (המהירה) של נאט"ו, ה-NRRF שאמור לכלול 21,000 חיילים.

- 12-13 דצמבר 2002** – מועצת האיחוד האירופי החליטה בוועידת קופנהגן לקבל לאיחוד עשר מדינות: אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, סלובניה, סלובקיה, פולין, הרפובליקה הצ'כית, קפריסין.
- 10 בפברואר 2003** – צרפת, גרמניה ורוסיה יצאו בהכרזה משותפת נגד המלחמה בעיראק.
- מאי 2003** – שרי ההגנה של האיחוד האירופי הכריזו בבריסל שהכוח להתערבות המהירה של האיחוד האירופי ה-ERRF, הוא מבצעי.
- 16 באפריל 2003** – קפריסין, הרפובליקה הצ'כית, אסטוניה, הונגריה, ליטא, לטביה, מלטה, פולין, סלובקיה וסלובניה מצטרפות לחברות לאיחוד האירופי.
- 11 במארס 2004** – התקפת הטרור במדריד.
- 25-26 במארס 2004** – מועצת אירופה החליטה על יצירת תפקיד של מתאם המלחמה בטרור באיחוד האירופי.
- 12 יולי 2004** – ועידת שרי החוץ של האיחוד האירופי מאמצת הצעת החלטה על כינונה של הסוכנות האירופית לרכש ביטחוני – EDA.

ארגונים אירופיים: ההקשר הביטחוני

—— האיחוד המערב אירופי – Western European Union (WEU) ——

האיחוד המערב אירופי החל את דרכו ב־23 באוקטובר 1954, כאשר אמנת בריסל, שעליה היו חתומות מאז שנת 1948 אנגליה, בלגיה, הולנד, לוקסמבורג וצרפת, שונתה על מנת לצרף אליה את גרמניה המערבית ואת איטליה. מטרות הארגון, כפי שנאמר במבוא לאמנה, היו: (א) לסייע, מדינה לרעותה בהתנגדות לכל מגמה של תוקפנות; (ב) לטפח אחדות ולעודד את תהליך האינטגרציה של אירופה.

המסגרת שנבנתה בארגון מאז שנת 1991 אפשרה הצטרפות של מדינות נוספות. כיום חברות בארגון 28 מדינות, ויש ארבעה סוגי חברות: מדינה חברה, Member State, חברה נספחת, Associate Member, משקיפה, Observer, ושותפה נספחת, Associate Partner. מדינות חברות (אמנת בריסל המחודשת – 1954): איטליה, יוון (1995), אנגליה, לוקסמבורג, בלגיה, ספרד (1990), גרמניה, פורטוגל (1990), הולנד, צרפת. רק לעשר המדינות האלה, החתומות על אמנת בריסל המתוקנת, יש זכויות החלטה מלאות באיחוד המערב אירופי. יתר 18 המדינות, המוזכרות להלן, השתלבו יותר ויותר בפעילויות הארגון, אך עדיין ללא זכויות מלאות.

חברות נספחות: (רומא, 1992): איסלנד, נורווגיה, תורכיה.
משקיפות: (רומא, 1992): אוסטריה (1995), פינלנד (1995), אירלנד, שבדיה (1995), דנמרק.
שותפות נספחות: (קירשברג, 1994): אסטוניה, סלובניה, בולגריה, סלובקיה, הונגריה, פולניה, ליטא, צ'כיה, לאטביה, רומניה.

מועצת האיחוד המערב אירופי

המועצה הייתה הגוף העיקרי של האיחוד המערב אירופי. תפקידה כפי שהוגדר בנוסח המתוקן של אמנת בריסל היה לדון בכל הנושאים הקשורים במימושה של האמנה, לרבות הפרוטוקולים והנספחים שלה. המועצה עסקה בכל נושאי הביטחון וההגנה של האיחוד המערב אירופי באופן רציף וקבוע. כיום כמעט שאין פעילות של המועצה – לא ברמה של שרים ואף לא

ברמה של ראשי משלחות. פגישות המועצה בפורום של עשר המדינות החברות נעשות כדי לטפל בנושאים ניהוליים.

שתי **ועדות משנה** עדיין פועלות: הוועדה לתקציבים וארגון (טיפול בכוח האדם) והוועדה המיוחדת לעניינים אדמיניסטרטיביים. פגישת השרים שהתקיימה בארפורט (Erfort) בשנת 1998 הביאה להקמתה של הוועדה הצבאית של האיחוד המערב אירופי, שהייתה הסמכות הצבאית העליונה בארגון. הרמטכ"לים מיוצגים דרך קבע על-ידי "ועדת נציגים צבאית" (MDC), שבראשה יושב ראש קבוע, המכהן גם כמנהל המטה הצבאי של האיחוד המערב אירופי. הוועדה הצבאית אחראית לפני המועצה של האיחוד המערב אירופי על מהלך העניינים הצבאיים של האיחוד. הוועדה השתתפה בתהליך קבלת ההחלטות בתחום הפוליטי-הצבאי על-ידי מתן ייעוץ למועצה בעניינים האופרטיביים שעל סדר יומה. כיום מוזגו הפעילויות הללו לאיחוד האירופי.

קבוצות העבודה נוצרו כדי לסייע בעבודתה של המועצה הקבועה. כמה מן הקבוצות מוגדרות קבועות ולהן תחומי עבודה מוגדרים. לקבוצות אחרות יש מנדט לטפל בנושאים ארוכי-טווח, וקבוצות נוספות מטפלות בנושאים ספציפיים. קבוצת העבודה של המועצה CWG-Comission Working Group (CWG) מורכבת מנציגים של המדינות ומושבה בבריסל. מכינה את ישיבות המועצה ומסייעת לה בכל הנושאים הפוליטיים, המוסדיים והכלליים. ועדת תקציב וארגון, Budget and Organization Committee, מתכנסת לפחות שש פעמים בשנה, ומשתתפים בה מומחים לתקציבים של כל המדינות החברות (לרבות הנספחות והמשקיפות). המלצותיה של ועדה זו מסייעות למועצה להחליט בנושאי מבנה ארגוני, תקנים ותקציבים.

אדמיניסטרציה וגופים קבועים

המזכיר הכללי של האיחוד המערב אירופי הוא ד"ר חאבייר סולאנה, המכהן גם כמזכ"ל מועצת האיחוד האירופי וכן כ"נציג הבכיר" של מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי. האיחוד האירופי, בעזרתו של סולאנה, משלים את הקליטה של הגופים שהוקמו באיחוד המערב אירופי כדי לטפל בנושאי הביטחון: תא התכנון, חדר המצב והמטה הצבאי, שהיוו בסיס חשוב ליכולת האופרטיבית של הארגון. **לתא התכנון**, שהוחלט עליו כבר בשנת 1991 במפגש מאסטרזיכט, יש סגל קבוע של יותר מ-50 איש. בימי "רגיעה" עסק התא בתכנון גנרי, בעדכון הסטטוס של סדר הכוחות של האיחוד האירופי ובתכנון תרגילים משולבים. **חדר המצב**, שנעשה מבצעי ביוני 1996, עוקב אחר ההתרחשויות באזורי משבר. בעיקר מצפים ממנו להעביר נתונים בתחום הפוליטי והצבאי כדי לסייע בידי הקבוצה הפוליטי-צבאית להכין את הערכותיה ואת המלצותיה למועצה.

משנת 1998 עמד בראש המטה הצבאי של האיחוד המערב אירופי גנרל בעל שלושה

כוכבים. הן תא התכנון, המנוהל בידי גנרל בעל כוכב אחד, והן חדר המצב נכללים במסגרת החדשה של המטה הצבאי שעומד כיום לרשות האיחוד האירופי.

המכון למחקרים בנושאי ביטחון – Institute for Security Studies – הוקם בשנת 1990 ומושבם בפאריס. לאורך כל שנותיו נהנה המוסד מדרגת חופש ניכרת. המכון עוסק בנושאי ביטחון והגנה באירופה, אך גם חוקר נושאים הקשורים לצפון אמריקה ומזרח אירופה, וכן הוא עוסק בנושאי המזרח התיכון. המכון מפרסם סדרה בנושאי ביטחון, *Chaillot Papers*. פרסומים אלו מקיפים נושאים רבים והם מתמקדים בסוגיות של ביטחון אירופה ובזיקה של נושאי הביטחון האירופיים לעולם החיצוני. מינואר 2002 פועל המכון כגוף של האיחוד האירופי.

European Union (EU) – האיחוד האירופי

מאז ועידת הלסינקי של האיחוד האירופי בשנת 1999, שעסקה בנושאי מדיניות ביטחון והגנה בעקבות המלחמה בקוסובו, אפשר לראות באיחוד האירופי עצמו את הגוף העיקרי העוסק בנושאי ביטחון באירופה. ההחלטות החשובות ביותר בהקשר לביטחון אירופה עוסקות בהגדרת המדיניות לביטחון והגנה לאירופה, ה־ESDP. היכולות והמבנים הארגוניים הנובעים ממדיניות זו, שבהן עסקו הוועידות של האיחוד האירופי בהלסינקי, בקלן ובניס, נחלקות לשלושה מרכיבים: ניהול משברים באמצעים צבאיים; ניהול משברים באמצעים אזרחיים; מניעת התפתחות משברים.

שני המרכיבים הראשונים הם העיקריים וידועים בכינוי "משימות פטרסבורג", הנכללות מאז שנת 1999 בפרק 5 של אמנת האיחוד האירופי. המרכיב הצבאי שהחליטו עליו בוועידות של הלסינקי וניס הוא בניית היכולת להפעיל את כוח התערבות האירופי של 60,000 חיילים בהתערפה של 60 יום ולהחזיק אותו בפעילות לאורך שנה אחת לפחות. כוח משימה זה, הגם שעדיין לא ממלא את כל המרכיבים שהוחלט עליהם, כבר הוכרז "מבצעי" כפי שהנחתה ועידת הלסינקי. ועידת ניס של האיחוד האירופי החליטה להוסיף לוועדה הפוליטית של מועצת הארגון את נושא הביטחון. גוף זה, הנקרא "הוועדה הפוליטית-ביטחונית", מבטא יותר מכול את הכניסה של האיחוד האירופי לאחריות ממשית לנושאי הביטחון וההגנה. הוועדה הפוליטית-ביטחונית נעזרת בעבודתה ב"קבוצת עבודה פוליטית-צבאית", בוועדה להיבטים אזרחיים של ניהול משברים, בוועדה צבאית, המכונה EUMC, ובמטה צבאי, EUMS, שהוא חלק אינטגרלי של המזכירות של ועידת האיחוד האירופי. הוועדה הפוליטית-ביטחונית וגופי המטה הצבאיים משמשים גם יועצים "בזמן אמת" ל"נציג הבכיר לנושאי חוץ וביטחון", חאבייר סולאנה. כיום עומדים לרשות האיחוד האירופי כל היכולות, ארגוניות-צבאיות או יכולות של ייעוץ צבאי, שנבנו במהלך השנים במסגרת האיחוד המערב אירופי.

הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה – OSCE

זהו ארגון גדול העוסק בביטחון אזורי. 55 מדינות חברות בו, ובהן מדינות ממערב אירופה וממזרח, מדינות ממרכז אסיה ומדינות צפון אמריקה – ארצות-הברית וקנדה. לכל המדינות מעמד שווה, וההחלטות, כמו בארגונים אירופיים אחרים, מתקבלות פה אחד. מגוון רחב של נושאים הנוגעים לביטחון נמצא על סדר היום של ה-OSCE, ובהם: פיקוח על החימוש; דיפלומטיה מונעת; צעדים בוני ביטחון ואמון; זכויות האדם; עידוד לדמוקרטיה; פיקוח על בחירות; ביטחון כלכלי וסביבתי.

הארגון מנהל פעולות של 19 משלחות באזורים שונים באירופה ובמרכז אסיה בעזרת כ-4000 עובדים במטה שבוינה. ה-OSCE מהווה פורום להתייעצות ולמשא ומתן בין המדינות החברות בו. הגופים הקשורים בתהליכי קבלת ההחלטות הם: (א) המועצה הקבועה, המתכנסת מדי שבוע בשבוע בווינה למעקב אחר ההתפתחויות השוטפות; (ב) הפורום לשיתוף פעולה ביטחוני, המתכנס אף הוא פעם בשבוע בווינה ודן בהשלכות הצבאיות של המצב הביטחוני, בעיקר בכל הנוגע לצעדים בוני ביטחון וצעדים בוני אמון; (ג) המועצה העליונה (Senior Council), המתכנסת אחת לשנה בפראג ועוסקת בנושאים כלכליים ונושאי סביבה המשפיעים על הביטחון במדינות ה-OSCE. בפסגת ה-OSCE משתתפים ראשי המדינות והממשלות, המתכנסים מעת לעת לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות. במועצת השרים חברים שרי החוץ של הארגון, המתכנסים בשנה שבה לא מתקיימת פגישת פסגה.

מבנים ומוסדות

- יושב ראש תורן נקבע כל שנה בין שרי החוץ של המדינות החברות בארגון. יש לו אחריות כוללת לתיאום ולביצוע של פעילויות ה-OSCE. היו"ר נעזר ב"טרויקה" של שרים ונתמך בידי המזכיר הכללי של הארגון.
- האספה הפרלמנטרית – כוללת יותר מ-300 חברי פרלמנט ממדינות ה-OSCE, אשר מעורבים בפעילות הארגון.
- המזכירות, תחת שרביטו של המזכ"ל של הארגון, נותנת שירותי סיוע ניהולי לכל פעילויות הארגון. הסיוע כולל, בין השאר, קשרים עם ארגונים בינלאומיים, תיאום הפעילות בתחומי הכלכלה ואיכות הסביבה בארגון, תיאום הפעילויות הפוליטיות-צבאיות, ענייני כספים וכוח-אדם, כנסים ויחסי ציבור.
- משרד למוסדות, לדמוקרטיה ולזכויות האדם.
- הנציב העליון למיעוטים אתניים – מנסה לאתר, מוקדם ככל האפשר, פתרונות למתחים אתניים במדינות הארגון.

- נציג של חופש העיתונות – עוקב אחר הנושא בקהילת ה-OSCE ומתריע על פגיעה אפשרית בו.
- בית דין לגישור ולפישור – נוסד כדי ליישר הדורים ומחלוקות בין מדינות הארגון.
- בקרת חימוש וצעדים בוני ביטחון ובוני אמון – היו"ר התורן מינה נציג אישי לטפול בנושאים אלו, הנשענים על "הסכמי השלום של דייטון" (להסדרת הסכסוכים האתניים ביוגוסלביה לשעבר).

נספח ג

מוסדות וארגונים להרכשה¹

הצמצום המתמשך של תקציבי הביטחון בשנות התשעים, והתחרות ההולכת ומתעצמת של התעשייה האמריקנית תרמו באופן בולט לרעיון שיתוף הפעולה הביטחוני. המהלכים לשיתוף פעולה בין הממשלות לבין התעשיות הביטחוניות של המדינות, הן במסגרת הפעילות הביטחונית של האיחוד האירופי והן במסגרת של האיחוד המערב אירופי, הביאו להכרה בחשיבות תהליך הרכשה אירופי מתואם² וליצירתן של מסגרות חדשות.

— הקבוצה לנושאי חימוש של האיחוד המערב אירופי – WEAG —

הקבוצה לנושאי החימוש של מערב אירופה הוקמה בשנת 1992 על-פי החלטה של מועצת האיחוד המערב אירופי. קדמה להחלטה זו החלטה של שרי ההגנה של 13 המדינות שהתאגדו לקבוצה שנקראה "קבוצת התכנית הבלתי תלויה באירופה", IEPG. כל הפונקציות של IEPG הועברו לאחריות האיחוד המערב אירופי, אשר הקים במקביל את הקבוצה לנושאי חימוש, WEAG, בתקווה לקיים גוף אירופי אחד לשיתוף פעולה בהרכשה ביטחונית. בין העקרונות הבסיסיים שאמורים להנחות את שיתוף הפעולה בהרכשה ביטחונית אפשר לראות כי :

- לכל 13 המדינות (איטליה, בריטניה, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, לוקסמבורג, נורווגיה, ספרד, פורטוגל ותורכיה) יש מעמד שווה וזכויות שוות בכל הקשור לשיתוף הפעולה של ההרכשה הביטחונית באירופה.
- יהיה רק פורום אחד לשיתוף פעולה בתחום ההרכשה הביטחונית.
- שיתוף הפעולה הזה ינוהל על-ידי "הממונים הלאומיים על ההרכשה", National Armament Director (NAD), שיהיו כפופים לשרי ההגנה של המדינות המרכיבות את WEAG.
- יישמרו הקשרים עם נאט"ו ועם הקבוצה האירופית של תעשיות ההגנה (EDIG).

יעדי ארגון WEAG, כפי שהגדירו אותם המדינות החברות הם אלה: ניצול יעיל של המשאבים על-ידי הרמוניזציה מוגברת של הצרכים המבצעיים; יצירת יכולת תחרות ושיווק מערכות

נשק על-פי הצרכים הלאומיים, בלי מגבלה של גבולות בין המדינות; חיזוק הבסיס הטכנולוגי והתעשייתי האירופי; שיתוף פעולה במחקר ופיתוח. WEAG בנויה משלושה פנלים ומקבוצת אד-הוק אחת שנועדה לבחון את האפשרות להקים סוכנות אירופית להרכשה, וזו הוקמה ביולי 2004 ונקראת EDA.

פנל I – ממונה על בנית תכניות משותפות להצטיידות במערכות נשק על-פי הצרכים המבצעיים של מדינות במסגרת קבוצת WEAG.

פנל II – אחראי לביצור מעמדה של אירופה בתחומי המחקר והטכנולוגיה. יש לשים לב כי בהגדרה לא נכלל המושג "פיתוח", ומכאן שהאחריות לפיתוח הנדסי מלא נמצאת בידי גופים אחרים באירופה. בשנים האחרונות נהוג להבחין בין המאמץ להשגת היכולת המחקרית-הטכנולוגית לבין הפעילות של פיתוח מערכות הנשק, שהיא פעילות הנדסית במאמץ מלא וממוקד בפרויקט מוגדר ועל-פירוב גדול בהיקפו. פנל II נשען על "תא המחקר", שהכלי העיקרי שלו הוא תכנית Euclid, היא התכנית האירופית לשיתוף פעולה לטווח ארוך בנושאי הגנה, שנוסדה בשנות השמונים.

פנל III – אחראי להתוות את העקרונות ואת הנהלים להפעלתו של שוק אירופי למערכות נשק ולחיזוק הבסיס הטכנולוגי-התעשייתי בתחומי ההגנה, DITB. במסגרת זו אפשר לכלול את מזכר ההבנה THALES, הסכם טכני לשיתוף פעולה של מעבדות מחקר אירופיות לנושאי הגנה.

מנהלי ההרכשה הלאומיים (NADS) מתכנסים פעמיים בשנה לדון בתוצאות העבודה ובהמלצות הפנלים והקבוצת אד-הוק. במועדים אלה, מיד לאחר פגישת ה-NADS, מתקיימות פגישות השרים ובהן מתקבלות החלטות בעקבות המלצות ה-NAD. ההחלטות, ברוח המסורת האירופית, מתקבלות בהסכמה מלאה, מה שגורם כמובן להארכת תהליכי קבלת ההחלטות ולמאמץ רב למצוא מכנה משותף ופשרות בכל אחד מן הנושאים שעל סדר היום.

החלטת השרים בוועידת ארפורט בשנת 1997 אפשרה למדינות המשקיפות של האיחוד המערב אירופי לקחת חלק בכל המפגשים של WEAG. בנוגע ל-Associate Partners, בסמכותם של הפנלים ושל קבוצות העבודה ב-WEAG לקבוע באילו סעיפים שעל סדר היום ניתן לשתף אותן. הנה כי כן, כולם שווים אך יש כאלה ששווים יותר. באותה פגישת שרים בארפורט הוחלט להטיל על קבוצת האד-הוק להכין טיוטה של תכנית-אב לסוכנות האירופית להרכשה, EDA.

המומחים הנ"ל עסקו בשלושה נושאים: (א) הכנת מסגרות פוליטיות ומשפטיות; (ב) הגדרת מדיניות ועקרונות פעולה עבור הסוכנות, EDA; (ג) הכנת בסיס אדמיניסטרטיבי ותפעולי לסוכנות. בבסיס הדיונים עמדו שלוש שאלות עקרוניות וחשובות הנוגעות לפעולה הרמונית של הסוכנות בעתיד:

א. הבעיה של החזר הוגן: מדינות המעורבות בתכניות משותפות עומדות על קבלת החזר נאות על השקעתן. טיפול במסגרת הסוכנות בכל תכנית בנפרד עלול לסרב מאוד את ביצוע התכניות. פתרון של החזר כולל לכל מדינה על סך כל ההשקעות שלה יהיה פתרון פשוט, אבל המדינות הקטנות יחששו מאי-קבלת פיצוי הוגן. למדינות הגדולות, המשקיעות בהיקפים גדולים, אין חששות כאלו. נראה אפוא שאכן נדרש כאן מכניזם שיבטיח את האינטרסים של המדינות הקטנות.

ב. הבסיס הטכנולוגי-תעשייתי, DITB: אפשר לכאורה ליצור בסיס זה על-ידי חיבור הידע הטכנולוגי שנצבר במדינות, ולהעבירו לרשות האגף המתאים שיוקם בסוכנות. הנושא אינו פשוט הן בשל המעמד השונה של 28 מדינות האיחוד המערב אירופי והן בשל הרגישות של הקניין הטכנולוגי ומגבלות של סודיות. גם האינטרסים הקיימים, ושימשיכו להתקיים, של רבות ממדינות אירופה בתחום הפעילות התעשייתית עם מדינות צד שלישי, מהווים אתגר פוליטי ומשפטי למקימי הסוכנות. ברור שנקודה זו צריכה להעסיק גם את מדינת ישראל הרוצה להגיע למצב הטוב ביותר של שיתוף פעולה עם התעשייה הביטחונית האירופית.

ג. דרגת האוטונומיה והסמכות שתואצל לסוכנות על-ידי המדינות החברות: זו שאלה שצצה ועולה כל אימת שמוקם גוף בינלאומי. בעניין זה תצטרכנה המדינות להסכים על סמכויות ההחלטה שתוענקנה לסוכנות, אבל גם על הנהלים של תהליך קבלת ההחלטות.

הדרך להקמתה של הסוכנות האירופית להרכשת מערכות נשק הייתה ארוכה וקשה. המכשולים היו אי-השוויון הכלכלי, ההבדלים ברמת התעשייה של המדינות השונות ובתחום המבני (מעמד שונה למדינות בארגון).

ארגון החימוש המערב אירופי – WEAO

בפגישתם בנובמבר 1996 באוסטנד החליטו שרי ההגנה של מדינות WEAG על הקמתו של הארגון המערב אירופי לחימוש. ההחלטה התקבלה בידי השרים של 13 המדינות, שאישרו את הצ'ארטר של WEAO. בהמשך ישיר לכך חתמו שרי ההגנה של מדינות WEAG ואלו של השותפות הנלוות והמשקיפות באיחוד המערב אירופי על מזכר הבנה העוסק בעקרונות הפעולה והניהול של הארגון החדש שנוסד.

WEAO הוגדרה כיחידת בת של האיחוד המערב אירופי, במסגרת סעיף VIII של אמנת בריסל המתקנת. זו ישות משפטית, השואבת את סמכותה מהאיחוד המערב אירופי, ויש לה אוטונומיה בתחומי הניהול, הכספים, ההתקשרויות החוזיות ובתחום הנהלת החשבונות

והבקרה הכספית. נראה כי זו הדרך שבה בחרו האירופים להתקדם בהדרגה לכיוון היעד שהוא הסוכנות האירופית להרכשה. התפקיד הראשון שהוטל על WEAO היה לנהל את פעילויות המחקר והטכנולוגיה שיוזמת WEAG. הארגון היה אמור לעודד וליישם את שיתוף הפעולה האירופי בתחומי החימוש. חיזוק הטכנולוגיה הצבאית האירופית ויצירת שוק אירופי למערכות נשק נכללו אף הם בין יעדי הארגון. תא המחקר, שכבר הוזכר במסגרת גופי המשנה שנוצרו באיחוד המערב אירופי, נעשה לגוף הביצוע העיקרי של WEAO והעניק לו את היכולת לחתום על חוזים.

במועצת מנהלים של WEAO היו חברים הממונים הלאומיים על ההרכשה או נציגיהם. היושב ראש נבחר בין חברי מועצת המנהלים לתקופה של שנה, אך אפשר להאריך את הכהונה פעמיים. כמו במרבית הארגונים האירופיים התקבלו ההחלטות בהסכמה כללית, ואלה נגעו לנושאי מדיניות, להנחיות לגופי הביצוע של הארגון ולהחלטות כספיות חשובות במיוחד. גוף הביצוע של WEAO, שבראשו עמד מנהל כללי, כלל את תא המחקר Euclid, וכאמור היה הגוף היחיד המוסמך להעניק חוזים. נראה שבדרך זו התגברו על המכשול העיקרי לניהול יעיל של תכניות משותפות של מחקרים וטכנולוגיה.

מעניין לעקוב אחר הדרך שבה הלכה והתרחבה המסגרת של הפעילות האירופית בנושאי החימוש. בשנת 1996, יחד עם ההחלטה על הקמת WEAO, הטילו שרי WEAG על הממונים הלאומיים להרכשה לעשות מחקר מפורט על האפשרויות ליצור "שותפות אירופית לחימוש". שנה אחר-כך הכירו השרים בהסדר ביניים שיזמו הממונים, בתפקידם במסגרת WEAG, הסדר שאפשר למדינות האיחוד האירופי שלא היו חברות ב-WEAG לקחת חלק בפעילויות על בסיס כל מקרה לגופו. הצלחת ההסדר הזה הביאה להחלטת השרים לפתוח את WEAG גם למדינות שהוגדרו "שותפות נלוות" וכן למדינות משקיפות, ולהתיר להן השתתפות בפעילויות הארגון. למשקיפות הותר להשתתף בכל הפגישות, אך ללא זכות וטו על החלטות שקיבלו פה אחד המדינות החברות. לשותפות הנלוות הותרה השתתפות רק בנושאים מוגדרים בתוך סדר היום. כך צורפו הממונים הלאומיים על ההרכשה של אוסטרליה, פינלנד ושבדיה למפגש הממונים בשנת 1998 בברלין. אשר להשתתפותן של המדינות המשקיפות, נראה כי הנושא שהעסיק במיוחד את WEAG היה ההשתתפות בעתיד של מדינות אלו בנושאים של מחקר וטכנולוגיה שבהם עוסקת WEAG. מדובר בנושאים המבוצעים במסגרת הסכמי ההבנה Euclid ו-Thales, שנחתמו בשנים 1991 ו-1996 על-ידי השרים של WEAG. כדי להתגבר על מכשול זה הכינו בפנל השני של WEAG מזכר הבנה בשם Socrate, וזה אפשר לשותפות נלוות ולמשקיפות באיחוד המערב אירופי לקחת חלק בפרויקטים של מחקר וטכנולוגיה של WEAG / WEAO. בשלב הראשון יושמו ההבנות הללו עם שבדיה ופינלנד, ואחר-כך גם עם ליטא סלובניה ופולין.

הארגון לשיתוף פעולה משולב לנושאי חימוש – OCCAR

התהליך להיווצרותו של ארגון OCCAR (Cooperation Conjoint en métier d'Armement), החל בסוף שנת 1993, כאשר גרמניה וצרפת החליטו ליצור מסגרת משולבת לחימוש. שתי המדינות הגדירו את היעדים ואת עקרונות שיתוף הפעולה שלהן. בתוך שלוש שנים הצטרפו גם בריטניה ואיטליה לשותפות, וכך אפשר לראות את שנת 1996 כשנת הולדתו של OCCAR. בקצב שבו מתקדמים תהליכים כאלו באירופה, נדרשו עוד שנתיים כדי להגיע להגדרה מלאה ומוסכמת ולאמנה, שנחתמה בפברואר ב-9 בספטמבר 1996, בדבר היעדים, עקרונות הפעולה והמבנה של הארגון. עיקרי הדברים הם:

- א. בתחום התכניות הנוגעות לפרויקטים: הגעה לרווחיות רבה יותר בעזרת שיטות ניהול חדישות ובעזרת תהליכים יעילים של התקשרויות וניהול תעשייתי.
- ב. הכנות לעתיד: תיאום הצרכים לטווח הארוך באמצעות מדיניות משולבת להשקעות בטכנולוגיה.
- ג. הרכשה: שיפור הבסיס הטכנולוגי והתעשייתי האירופי, קירוב התעשיות האירופיות זו לזו, השגת יכולת ליצירת שותפויות בין התעשיות באירופה ופיתוח כללים זהים לתחרות במכרזים.
- ד. שיתוף פעולה תעשייתי: זניחת העיקרון של חישוב אנליטי להחזר הוגן לתעשייה הנעשה עבור כל תכנית בנפרד. החלופה אמורה להתבטא בהגעה למאזן רב-פרויקטי רב-שנתי.
- ה. מעורבות של שותפים אחרים: קיימת אפשרות לצירוף מדינות נוספות בתנאי שכל השותפות ב-OCCAR תתמוכנה בכך. עד כה לא צורפו מדינות נוספות ל"מועדון". אפילו הולנד, המתדפקת על הדלתות זה כמה שנים ואף שותפה, כפי שנראה להלן, בפרויקטים במסגרת OCCAR, טרם הגיעה לחברות בארגון.

מרבית התכניות המנוהלות על-ידי OCCAR הן עדיין צרפתיות-גרמניות: מסוק התקיפה "טייגר", טילי הנ"ט "מילאן" ו"הוט", הטיל נגד מטוסים "רולאן". צרפת ואיטליה שותפות בין השאר בפרויקט משפחת טילים נגד מטוסים של העתיד ה-FSAF. פרויקט תלת-לאומי, ששותפות בו בריטניה, גרמניה וצרפת, הוא "קובר", סוללה נגד מטוסים. יש תכניות לעשות אינטגרציה של טיל הנ"ט דור שלישי ה-AC3 G-MP על-ידי צרפת, גרמניה ובריטניה בשותפות עם בלגיה והולנד. מדובר בשילוב המערכת הזו בתכנית ה"טייגר", וכן גם בפרויקט ההגנה האווירית PAAMS שמשותפות בו בריטניה, איטליה וצרפת. שני מזכרי הבנה נפרדים, האחד עם הולנד והאחר עם בלגיה, צריכים לוודא שמדינות אלה מקבלות על עצמן את כללי OCCAR. מערכת הטיל "פולפס" (צרפת, גרמניה ואיטליה) וכן מערכת ה"הוריין" – הפריגטה להגנה נגד מטוסים (צרפת וגרמניה) – הן מועמדות ראויות לטיפול במסגרת OCCAR. ברור שהייתה

החלטה פוליטית של מדינות OCCAR להכליל בתכניות הארגון פרויקטים קיימים. ההכללה נעשתה תוך כדי בניית הארגון לפני שנוהלי הפעולה והכללים של ההתקשרות היו מסוכמים וחתומים. ברור לכל המעורבים בפעילות הארגון, שמטרות הארגון בכל הנוגע לניהול חדשני, יעילות, תיאום וחסכון תושגנה בצורה מלאה יותר בפרויקטים חדשים שייכנסו היישר לתוך המסגרת הזאת.

מבחינה ארגונית OCCAR בנוי בשתי רמות של קבלת החלטות. "מועצת המפקחים" מגדירה מדיניות כללית ומפקחת על הניהול האדמיניסטרטיבי של הארגון, ומטה הארגון העוסק בדברים השוטפים. המועצה, שמשתתפים בה הממונים הלאומיים להרכשה ביטחונית, מתכנסת שלוש פעמים בשנה בבון (גרמניה), ובראשה היו"ר שנבחר מתוכה לתקופה של שנה אחת. הגופים הניהוליים והמסייעים בנויים בשלוש חטיבות: אדמיניסטרציה, הרכשה, חוזים וכספים והכנות לעתיד.

הולנד, בלגיה וספרד הביעו את רצונן להצטרף לארגון. למדינות OCCAR לא אצה הדרך. לטענתן יש להן עבודה רבה עד שילבנו את כל הנושאים, והצטרפות של עוד מדינות עלולה לסרב את התהליך ולהאריכו. מנגד יש הרגשה במדינות אירופה שאינן חברות ב"מועדון" הזה, כי ארבע המדינות של OCCAR מתעתדות לעבד את הכללים ואת הנהלים על-פי נוחיותן ולהכתיב לאחרות תנאי כניסה שיעמידו אותן במצב של נחיתות בעתיד.

ל-OCCAR יש מעמד משפטי משנת 2001. יש באפשרות הארגון גם להתקשר חוזית עם תעשיות אירופיות, וגם לנהל את הפרויקטים של פיתוח וייצור מערכות נשק עבור המדינות השותפות. המתכונת של הובלת הפרויקטים דומה לזו של פרויקט מטוס התובלה הצבאי A400M, שהוא החוזה הראשון של OCCAR מאז שנכנס לתוקף מעמדו המשפטי של הארגון.

מכתב כוונה – LOI

השם "מכתב כוונה", LOI, Letter Of Intent, עלול להטעות. מדובר ביוזמה של חמש מדינות מן המובילות באירופה: איטליה, בריטניה, גרמניה, ספרד וצרפת, והצטרפה אליהן גם שבדיה. היוזמה נועדה ליצור תנאים המאפשרים, לדעת היוזמים, עיצוב מחדש של התעשייה הביטחונית האירופית. שרי ההגנה של המדינות הללו חתמו ב-6 ביולי 1998 על מכתב כוונה, המבטא את רצון הממשלות לעודד את הקמתן של חברות טרנס-לאומיות של תעשיות ההגנה האירופיות. בהתחשב בעובדה כי 90 אחוזים של המאמץ לארגון מחדש בתעשיות הביטחוניות נעשה בשש המדינות הנמנות עם קבוצת ה-LOI במהלך העשור האחרון, נראית מוצדקת תשומת הלב המוקדשת לשיפור פעולתן של חברות רב-לאומיות אירופיות.³

במכתב הכוונה הגדירו הממשלות את הכוונות ואת העקרונות הרלוונטיים להשגת היעד בכמה נושאים: הבטחת אספקה, נוהלי ייצוא, אבטחת מידע, מחקר וטכנולוגיה (R&T), עיבוד

מידע טכני והרמוניזציה של צרכים מבצעיים. צעד מעניין במיוחד נוגע לחלקם של שרי התעשייה של שש המדינות בתהליך זה. ב-9 ביולי 1998 ביקשו השרים מראשי התעשיות שלהם להעלות הצעות הנוגעות לנושאים שנותרו פתוחים, לרבות מבנה ההון וזכויות בעלי המניות. שרי התעשייה אישרו נוסח של הצהרה משותפת, המדגישה את סמכותה ואחריותה של התעשייה לקבוע את המבנה שיידרש לחברת החלל והאווירונאוטיקה האירופית המשולבת. השרים גם הבטיחו לספק אמצעים למימוש הבנייה מחדש של החברה שתקום. באותה הזדמנות ביקשו שרי התעשייה שתקום ישות תעשייתית ארגונית אחת עבור פרויקט האירבוס Entity (Airbus Single Corporation). לתעשיות היו חשבים הנושאים של נוהלי הייצוא, אבטחת המידע והטיפול במידע טכני. לעומת זאת, לממשלות היה חשוב להבטיח את מקורות האספקה, לאחד מקורות ואמצעים עבור המחקר והטכנולוגיה, וההרמוניזציה של הצרכים המבצעיים. במשך כל שלבי העבודה, שנעשתה במקביל בידי שישה צוותים, היו נציגי התעשיות הביטחוניות מעורבים בפעילויות הצוותים.

בנושא אבטחת האספקה קיבלו המדינות את העיקרון של תלות הדדית – Mutual Interdependence – ואת האפשרות שיהיה צורך לוותר במדינה זו או באחרת על הפוטנציאל התעשייתי. בנושא אבטחת המידע היה על הצדדים לקבוע אמצעים מינימליים להגנה על מידע חסוי. נבחנו אפשרויות להרמוניזציה ולריכוך של התקנות כדי לאפשר חילופי מידע בתוך חברה רב-לאומית ביטחונית, TDC. בנוגע לנוהלי הייצוא החליטו המדינות החתומות על ה-LOI להחיל את התקנות ואת החוקים שלהן להנוגעים לייצוא ביטחוני, על מדינות צד שלישי שאִתן מבצעים פרויקט מסוים. בכל הנוגע לשימוש יעיל במשאבים המיועדים למחקר וטכנולוגיה ביטחוניים הביעו הצדדים את רצונם להישען על הפורומים שכבר קיימים כדי ליישר קו עם הפעילות הקיימת. המשמעות המעשית היא: (א) מקסימיזציה של שימוש בטכנולוגיות דו-שימושיות; (ב) מציאת הזדמנויות לשיתוף פעולה; (ג) הבטחת חלוקה יעילה של נטל מאמץ המחקר והטכנולוגיה; (ד) מתן גישה לתוצאות המחקרים בתנאים הוגנים וסבירים.

בנוגע לעיבוד נתונים טכניים יקדמו הצדדים את ההרמוניזציה של תקנות, חוקים ונהלים לבקרה על החשיפה ועל השימוש במידע טכנולוגי. אשר להתאמתם של הצרכים המבצעיים – הדרך עוד ארוכה. עם זאת, נעשתה עבודה רבה של ניתוח היכולות הנדרשות ושל המטלות המוטלות על הצבאות של המדינות השותפות. צעדים ראשונים מסתמנים בכיוון של זיהוי פרויקטים משותפים, שיתאימו למכנה משותף של צרכים מבצעיים מחד גיסא, ושל היכולות התעשייתיות מאידך גיסא.

האלמנט הקבוע היחיד במסגרת הפעילות של ה-LOI הוא "ועדת מנהלים", Executive Committee, המורכבת מנציג בכיר אחד מכל מדינה שותפה. ועד זה יהיה נקודת הקשר של

המדינה לפעילות ה-LOI. הוועדה אמורה להקים קבוצות עבודה לפי הצורך, להנחותן ולפקח על מכלול הפעילויות הנעשות במסגרת ה-LOI. חשוב לציין את המעורבות ההדוקה של התעשייה בכל תהליכי ההכנה, ואת הכוונה להמשיך ולשלב אנשי תעשייה גם בהמשך הפעילות של הקבוצה. בין העקרונות שעליהם הסכימו חברי קבוצת LOI: (א) הגדרה של טכנולוגיות דרושות; (ב) אפשרות לביצוע פרויקטים רגישים מבחינה ביטחונית; (ג) העדפה למודל שיתבסס על תחרות; (ד) דחיית הרעיון של החזר הוגן עבור כל פרויקט בודד; (ה) אפשרות להיעזר ב-WEAO כסוכנות להתקשרות הרכשית; (ו) גישה אחידה מול גופים אחרים העוסקים במחקר וטכנולוגיה; (ז) עקרונות אחידים שיופעלו גם מול מדינות (אירופיות) שאינן במסגרת ה-LOI; (ח) חלוקת עומס כספי בין התעשייה לממשלה.

דיוניה של קבוצת LOI הקיפו גם את היכולת "להתניע" תכניות של "מדגימים טכנולוגיים" (אב-טיפוס הנדסי-מבצעי שאותו יכולים הצבאות לבחון בתנאים של מציאות), איתור והצבעה על תעשיות ביטחוניות רב-לאומיות בעלות פוטנציאל, הקמת בסיס נתונים של פרויקטים המבוצעים על-ידי המשתתפות ב-LOI ובשיטות של מימון וניהול החזר הוגן על בסיס כלל הפעילות.

— EUROPA: מיזוג היוזמות של המחקר הטכנולוגי הביטחוני באירופה —

הרעיון לאגד את כל היוזמות והפעולות של הגופים העוסקים במחקר וטכנולוגיה ביטחוניים נראה הגיוני ומתבקש מאליו.⁴ התוצאה הייתה מזכר הבנה חדש שראשי התיבות שלו הן EUROPA (European Undertaking for Research Organization, Programs and Activities). מזכר זה, שחתמו עליו ב-15 במאי 2001 שרי ההגנה של מדינות WEAG, עוסק בהפעלה חדשה של שיטה הגיונית ומותאמת לפעילות המו"פ של WEO/WEAG. פעילות זו מתבצעת בעזרת מזכרי ההבנה: Euclid (שיתוף פעולה אירופי לטווח הארוך בתחום המחקר והפיתוח הביטחוני באחריות WEAO), Thales (הסדרים טכנולוגיים למעבדות למדע ביטחוני אירופי באחריות WEAG). Socrate הוא כאמור מזכר ההבנה שחתמו עליו מדינות WEAG לצורך הכללתן של פינלנד ושבדיה למעגל האירופי של שיתוף הפעולה במחקר וטכנולוגיה. גם השימוש המשותף בשדות ניסויים באירופה, משאב ההולך ואוזל בעידן הרגישות הרבה לנושא איכות הסביבה, מוצא לו מקום במסגרת הזאת. כן נבחן שילוב פורומים נוספים, שיש להם חלק בפעילות מחקר וטכנולוגיה באירופה, כמו OCCAR וגם קבוצת ה-LOI.

בנוגע ל-Euclid, המערכת הוותיקה ובעלת הניסיון, יש כנראה רצון להגדיל את גמישותה. הוזכרה הזכות המלאה של כל מדינה להצטרף לתכנית שהיא בוחרת. נראית מגמה להגיע למערכת צודקת יותר של חלוקת העומס בין השותפים ולטפל באופן שישביע את מאוויי

התעשייה בנושא המורכב והרגיש של הקניין הרוחני. שוב עולה הרעיון של קרן מרכזית למחקר עם תקציבים מסומנים עבור מדינות בעלות פרויקטים מיוחדים. מזכר EUROPA שימש מסגרת טובה לבחינת דרישות המחקר והטכנולוגיה שבדרך, והיה הבסיס לבנייתו של הארגון האירופי להרכשה ביטחונית שהוקם בשנת 2004, ה-EDA.

הערות

- 1 המושג "הרכשה" כולל מחקר ופיתוח של מערכות וכן ייצור והצטיידות בהן.
- 2 K. Hayward, *Towards a European Procurement Process*, ISS Chaillot Papers, no. 27, June 1997.
- 3 Burkard Schmitt, *From Cooperation to Integration*, ISS Chaillot Papers, no. 40, July 2000.
- 4 Katia G. Vlachos, *Safeguarding European Competitiveness: Strategies for the Future European Arms Production and Procurement*, EU-ISS Occasional Paper, 4 January 1998.

נספח ד

התעשיות הביטחוניות באירופה

התעשיות האירופיות נמצאות בעיצומו של תהליך ארגון ובנייה מחדש, הנמשך כבר שנים מספר. מורכבות המנגנונים והמבנים, המאפיינים את התעשייה הביטחונית באירופה, מציבה אתגר לא פשוט למי שרוצים ללמוד אותה. המעבר מעידן המלחמה הקרה לימינו אנו הביא לתהליכים רבים, שלובים ומורכבים, שהמריצו שינויים בפילוסופיית הניהול של התעשייה הביטחונית. ברקע יש לציין את הדומיננטיות שהייתה למערכות הנשק האמריקניות בגין הדרך שבה הקיפה נאט"ו את כל ההווה הביטחונית באירופה בעשרות השנים של העימות בין מזרח למערב. שינויים אלה השפיעו גם על מעמדן של תעשיות הנשק האמריקניות במדינות אירופה. תהליכי ההתלכדות הפוליטית וכן התמורות הכלכליות באירופה מהווים גורם חשוב בהתפתחות התפיסות החדשות של האסטרטגיה התעשייתית.

גם פתיחת השערים של הארגונים האירופיים לפני המדינות שהיו בעבר חלק מברית ורשה היא מרכיב חשוב בקביעת הכיוון שחותרים אליו האירופים. המעבר להפרטה אמיתית של התעשיות הביטחוניות הוא פרק נוסף, שהשפעתו דומיננטית בכל הנוגע לדרך ארגונה מחדש התעשייה. הצעדים שכבר נעשו, שחלקם נסקרו לעיל, במסגרת ארגון האיחוד המערב אירופי, בתחומי הפעילות של האיחוד האירופי, במסגרת WEAG ו-WEAO, בארגון להרכשה OCCAR ובמזכר ההבנה LOI של קבוצות קטנות של מדינות תעשייתיות – אף הם משפיעים ישירות על גיבוש התפיסה ועל דרך הפעולה.

תעשיות החלל והתעופה

מכל הסקטורים של תעשיית הנשק, המפוצלת מאוד באירופה, נתפסת תעשיית התעופה והאלקטרוניקה כסיפור הצלחה מבחינת תהליכי המיזוג הבין-אירופי. הדוגמה הראשונה, והבולטת ביותר, היא החברה EADS הכוללת חברות משלוש מדינות: צרפת, גרמניה וספרד. לאחר מגעים חסויים ברובם, שנמשכו זמן רב מאז שנכשלו המגעים למיזוג בין חברת BAE הבריטית לבין DASA הגרמנית, נחתם באוקטובר 1999 הסכם מיזוג גרמני-צרפתי. החברה הגרמנית DASA (קבוצת דיימלר-בנץ) והחברה הצרפתית Matra-Aerospatiale (קבוצת

לאגארדר) יצרו לראשונה בהיסטוריה האירופית חברה בתחום התעופה, החלל והביטחון: European Aeronautic Defense and Space — EADS.

לפי הסכם המיזוג מחזיקות החברות ביחד, ועל בסיס שווייני, 60 אחוזים ממניות התאגיד, ואילו 40 האחוזים הנוותרים מיועדים לציבור בבורסות השונות (החברה הצרפתית השותפה בתאגיד בנויה כך: 50 אחוזים בבעלות המדינה, 37 אחוזים של קבוצת לאגארדר ו-13 אחוזים בידי כמה חברות פיננסיות). שיטת ניהול משותפת יושמה כדי לנהל את התאגיד, שיש בו ארבע יחידות עיקריות, עם כוונה להדגיש את שוויון הזכויות של בעלי המניות העיקריים ולהסדיר את דרך הניהול המעשי של התאגיד.

אלאן רישאר, שר ההגנה של צרפת, הצהיר בסמוך למועד הקמת התאגיד, כי השינוי ימשיך וייתן למדינה (הכוונה לצרפת, אך גם לגרמניה מן הסתם) את אותן הזכויות שהיו לה. בכל הנוגע לשותפה הצרפתית, מדובר בזכות לשלוט בפעילות החברה ובזו של חברות-הבת בנושאים הרגישים מבחינה ביטחונית-אסטרטגית, כמו טילים בליסטיים, גם בתחומים הקשורים למבנה ההון.

מעודד מן ההצלחה ההתחלתית המשיך התאגיד, בסיוע הממשלות, את תהליך האינטגרציה, וכך הצטרפה חברת CASA הספרדית ל-EADS בדצמבר 1999, וכך היה התאגיד לגוף ובו 95,000 מועסקים באירופה, עם מחזור שנתי של 21 מיליארד אירו. EADS גם הגיע להסכם עם חברת Finmeccanica האיטלקית, ולפיו יוקם מיזם משותף בתחום התעופה האזרחית והצבאית. מדובר, בין כלל הפעילות התעופתית, גם בשילוב החברה האיטלקית בפרויקט מטוס הנוסעים הענקי של EADS Airbus. יצר נוף תעשייתי חדש באירופה, תוך הגעה לשליטה בכמה פרויקטים ובתכנון מימוש אירופיות:

- בתחום התעופה האזרחית EADS היא בית-היוצר של מטוס Airbus. 80 אחוזים מן הפעולות הקשורות לפיתוח המטוסים ולייצורם הם בשליטת התאגיד. בפרויקט קשורה גם כמעט מחצית ממחזור הפעילות הכספית של EADS.
- בתחום התעופה הצבאית מיוצג התאגיד בשתיים מן התכנון החשובות באירופה למטוסי קרב. Matra-Aerospatiale הביאה עמה לתאגיד 46 אחוזים ממניות חברת Dassault, שפיתחה ומייצרת את מטוס הקרב Rafale. DASA ו-Casa מחזיקות ביחד 43 אחוזים מפרויקט הפיתוח והייצור של מטוס הקרב החדש Eurofighter. זו מעורבות משמעותית בהווה הביטחונית האירופית, הן במישור התעשייתי-הכלכלי והן במישור האסטרטגי-הצבאי.
- בתחום החלל הביא המיזוג ליצירת חברת חלל חדשה, הנקראת Astrium, ובה EADS היא בעלת המניות העיקרית (75 אחוזים מן ההון, וכן שליטה של 26 אחוזים בחברת הלוויינים Ariane Space). פעילות החברה נוגעת למשגרי לוויינים וללוויינים עצמם, והחיבור של

היכולת הצרפתית עם זו שפותחה בחברות הגרמניות יוצר מסה קריטית נכבדה בתחום לווייני העתיד.

■ נושא חדש יחסית, שתחילתו בחברת Matra לפני איחודה עם חברת Aerospatiale, הוא המל"ט הכבד. לאחר המיזוג השתכנעו גם השותפים הגרמנים להכיר בנושא זה כאחד הנושאים בעלי חשיבות אסטרטגית ל-EADS בכללותה. זהו גם הנושא הגדול שבו החליטו EADS והתעשייה האווירית בישראל להיכנס למיזם בשותפות של 50 אחוזים לכל אחת.

תעשיית הטילים

תחום טכנולוגיית הטילים הוא רחב וגדוש במגוון מערכות טילים: טילים נגד מטוסים, טילי אוויר-אוויר, טילים נגד טנקים והטילים הכבדים-הבליסטיים (אלו תרמו ליכולת פיתוח וייצור של משגרי הלוויינים מסוגו של "אריאן"). "מאטרה-אירוספסאל" הביאה עמה לתאגיד EADS 50 אחוזים משליטתה ב-MBD — Matra BAE Dynamics. זו הייתה פעילות מסורתית בעבר של Aerospatiale בתחום משפחות הטילים. DASA הביאה את חלקה ב-Aeromissile, וכן את פעילות חברת הבת שלה LFK, שנשלטה ב-30 אחוזים בדי חברת MBD.

תהליכי המיזוג בתעשיית הטילים האירופית החלו ביצירת המסגרת של MBD. תאוצה נוספת קיבלו תהליכים אלו לאחר האיחוד של החברות הצרפתיות Matra ו-Aerospatiale, ובהמשך התקדמו תהליכי השילוב במסגרת EADS. חברת Alenia Marconi האיטלקית הצטרפה אף היא לפעילות המשולבת בנושא הטילים באירופה. כך נוצרה MBDA, חברת טילים ענקית, השנייה בגודלה בעולם, המאגדת את מרבית הפעילות בתחומי תעשיית הטילים באירופה. ועדיין יש חברות שונות מחוץ למסגרת הזאת. בולטת בתחום הזה החברה הצרפתית Thales, שפעילויותיה רבות ומגוונות בתחום האלקטרוניקה והתקשורת. גם חברת BGT, הגרמנית במקור, וכיום חברת-בת של MBD ושל DIEHL, ראויה לתשומת לב בעיקר בשל התשתית הטכנולוגית שלה בתחום המרעומים.

התעשיות של מערכות הנשק היבשתיות

ניסיונות של תהליכי איחוד ומיזוגים נעשים גם בתעשיות העוסקות במערכות נשק עבור כוחות היבשה באירופה. אבל "ביבשה כמו ביבשה" — הכול מפוצל ונפרד, הכול מתנהל לאט. אפשר שהשורשים של מצב זה נעוצים באופי של הלקוחות — צבאות היבשה, שהמבנה שלהם, ריבוי מערכות הנשק ותהליכי קביעת העמדות וקבלת ההחלטות יוצרים תהליך מסורבל ואטי. ואולי שורש הבעיה נמצא בריבוי הדיסציפלינות ובמספר הרב של חברות קטנות ובינוניות בכל אחת ממדינות אירופה. אפשר גם לייחס חלק מן הבעייתיות למעמד המסורתי של תעשיות מערכות הנשק היבשתיות כ"ארסנלים" — תעשיות הנשק והחימוש שבאופן מסורתי

נחשבו לנכס בלעדי של המדינה – המחייבים שליטה מובהקת יותר של המדינה. הנעשה בארבע המדינות המובילות בייצור מערכות הנשק, החברות בקבוצת OCCAR (בריטניה, איטליה, גרמניה וצרפת), מעלה את התמונה הבאה:

תעשיית השריון הכבד (טנקים) – בתחום זה מצויים שלושה שחקנים עיקריים:

א. חברת Giat הצרפתית, המטפלת במגוון רחב של מערכות נשק לצבא היבשה. "ספינת הדגל" של חברה זו, הטנק "לקלר", היא גם המכשלה הכספית המושכת את החברה להפסדים, ואלה חייבו היחלצות מסיבית של ממשלת צרפת להצלתה של החברה מפשיטת רגל.
ב. חברת קראוס מאפיי-ווגמן הגרמנית הוקמה בשנת 1998 על-ידי איחוד של חברת "קראוס מאפיי" – המפתחת והיצרנית של הטנק Leopard – ושל חברת "ווגמן" – המפתחת ומייצרת מערכות נשק ארטילריות.

ג. חברת Vickers הבריטית לייצור מנועים ורכב משוריין, נרכשה בידי "רולס-רויס", נתון שכדאי לזכור כאשר עוסקים בפיתוח ובייצור רכב משוריין ומנועים לרכב זה.

תעשיית השריון הקל – בתחום זה נמצאות יותר מ-20 חברות במדינות מערב אירופה. כיווני האיחוד והמיזוג שמן הראוי להזכירם כוללים את הצלחתה של חברת Alvis הבריטית לרכוש את החברה השוודית Hagglund ואת החברה הבריטית GKN Defense. כן נכנסה Alvis למיזם משותף עם החברה הפינית Patria. חברת Vickers רכשה בשנת 1998 חברה דרום-אפריקנית בשם Reumech OMC. בגרמניה, לאחר רכישות, מיזוגים והשתלטויות נותרו למעשה שתי שחקניות עיקריות הבולטות בהן היא חברת Rheimetal.

הארטילריה – תחום זה נשאר מפוצל וכמעט ללא שינוי. קרוב ל-20 חברות, בהיקף פעילות שונה נמצאות בתחום הזה. עם זאת אפשר לציין תכנית חימוש משותפת לכמה מדינות: ייצור מערכת הנשק MLRS – משגר רקטות ארטילריות שפותח בארצות-הברית. בפרויקט הנשען על המורשת של נאט"ו חוברות יחדיו צרפת, גרמניה ובריטניה.

התחמושת – עבור צבאות היבשה תחום זה מפוצל ופועלות בו בהיקפים שונים קרוב ל-30 חברות תעשייתיות. התופעה, כפי שכבר צוין, נובעת כנראה מהרגישות המסורתית להבטחת אספקת התחמושת ומהעובדה שמפעלי תחמושת מוגדרים "ארסנלים" לאומיים. עם זאת, אפשר לציין שלוש תעשיות לאומיות בולטות: Rheimetall הגרמנית, Royal Ordnance הבריטית ו-Giat הצרפתית. החברה הצרפתית חולשת, נוסף על תחומי השריון, על מרבית השוק הצרפתי, למעט תחום המרגמות שאותו מובילה חברת TDA, ותחום חומרי הנפץ שבו שולטת חברת SNPE. במסגרת התעשיות בסקנדינביה קיים "איחוד התעשיות הסקנדינביות" ובו שני תאגידים: NAMMO לתחמושת ו-NEXPLO לאבקות ולחומרי נפץ.

תעשיות האלקטרוניקה

בתחום זה נכללות התעשיות העוסקות במערכות מידע, טלקומוניקציה, מערכות פיקוד ושליטה ומערכות מודיעין. המדינות העיקריות שבהן פועלות התעשיות האלקטרוניות הן צרפת, בריטניה, גרמניה, איטליה ושבדיה. החברה הבולטת ביותר, הן מבחינת גודלה והן מבחינת פריסתה באירופה (וגם מחוצה לה, לרבות בארצות-הברית), היא Thales, אשר נקראה עד לא מזמן Tomson (חברת RACAL הבריטית נרכשה בשנת 1999 בידי Tomson). לחברה זו יש הגמוניה באירופה בתחום האלקטרוניקה. בקבוצה המובילה של תעשיות האלקטרוניקה מוצאים גם את החברה הצרפתית SAGEM, שרכשה לא מזמן את חברת האופטרוניקה הצרפתית SFIM. התחום הגדול ביותר של פעילות SAGEM הוא מערכות התקשורת הסלולארית. גם Matra-Aerospatiale מקיימת פעילות ענפה במערכות אלקטרוניקה. בבריטניה יש לציין את Bae Systems, שרכשה את חברת Marconi מתוך תאגיד GEC. זו הייתה התפנית הדרמטית במשא ומתן ארוך שניהלה Bae עם DASA הגרמנית. סוף המעשה ידוע: DASA מצאה את דרכה לחבור עם התאגיד הצרפתי שנוצר במיזוג של Matra ו-Aerospatiale וכיום נמצא התאגיד EADS בעמדה מובילה באירופה ובעולם.

פירוט הקיצורים

CESDP	see ESDP	ISS	Institute for Security Studies
CFSP	Common Foreign and Security Policy	KFOR	Kosovo Force (NATO)
CJTF	Combined Joint Task Force (NATO)	LOI	"Letter of Intent" – The Group of Six
COE	Center of Excellence (NATO)	MEADS	Medium Extended Air Defense
CWG	Council Working Group	NAD	National Armaments Directors
DCI	Defense Capabilities Initiative (NATO)	NATO	North Atlantic Treaty Organization
DITB	Defense Industrial and Technological Base	NRF	NATO Response Force
ECAP	European Capabilities Action Plan (EU)	OCCAR	Organization for Cooperation in Armaments Activities
EDA	European Defense Agency	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
EDIG	European Defense Industries Group	OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
EEC	European Economic Community	PfP	Partnership for Peace (NATO)
ERRF	European Rapid Reaction Force (EU)	PMG	Politico-Military Group
ESC	European Security Concept	PMWG	Political-Military Working Group
ESDI	European Security and Defense Identity	POLARM	Ad Hoc Working Party on a European Armament Policy
ESDP	European Security and Defense Policy	PSC	Political and Security Committee
EU	European Union	R&T	Research and Technology
EUCLID	European Program for Defense Industry and Research Institutes	SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (NATO)
EUMC	European Union Military Committee	SEAD	Suppression of Enemy Air Defense
EUMS	European Union Military Staff	SG/HR	Secretary-General of the Council of the EU/ High Representative for the CFSP
EUROPA	European Undertaking for Research, Organization, Programs and Activities	SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (NATO)
FSAF	Future Surface to Air Missile	TEU	Treaty of the European Union
GLP	Good Laboratory Practice (OECD)	TMD	Tactical Missile Defense
IEPG	Independent European Program Group	WEAG	Western European Armament Group
IMB	Interim Military Body	WEAO	Western European Armament Organization
IPSC	International Political and Security Committee (EU)	WELG	Western European Logistics Group
		WEU	Western European Union