

כאשר "כוח רך" פוגש ב"ביטחון נוקשה": האם מדיניות האיחוד האירופי למניעת תפוצה של נשק גרעיני יכולה לתרום לביטחונה הלאומי של ישראל?

עמנואל בלנק

אנו רגילים לחשוב על קשרי אירופה-ישראל בעיקר במונחים כלכליים ופוליטיים. חשיבה שעניינה חששות ביטחוניים משותפים או קשרים אסטרטגיים בין אירופה לישראל תופסת לרוב מקום משני. זאת, הן בשל התפיסה שהאיחוד האירופי רחוק מלהיות מעצמה צבאית או מדינית – האיחוד האירופי נושא את הסטיגמה של גישה "רכה", ובעקבות זאת נתפס כחסר יכולת להתמודד עם מציאות קשה יותר, והן בשל ההסתמכות הישראלית המסורתית על ארצות הברית בתחום זה.

כעשור לאחר השקת אסטרטגיית הביטחון האירופית והאסטרטגיה של האיחוד האירופי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, שנועדו לתת לאיחוד תפקיד משמעותי יותר בנושאי ביטחון בינלאומי, ולנוכח האתגרים של הפצת נשק גרעיני, המשותפים לאירופה ולישראל, יש מקום לשוב ולבחון את ההנחה הרווחת בדבר אי-הרלוונטיות של אירופה לעניינים הנוגעים לנושאי ביטחון. בחינה מקרוב של המדיניות למניעת תפוצתו של נשק גרעיני שיישם האיחוד האירופי במהלך העשור שחלף מעלה אפשרות שאירופה אינה כה תמימה כפי שאולי נהוג לסבור: האיחוד רחוק מלהיות בעל עמדה הפוכה לזו של ישראל, ודומה ששני הצדדים נקטו צעדים שנועדו לגשר על חילוקי דעות קודמים ביניהם וכי עמדותיהם מתקרבות זו לזו. מצד אחד, "הכוח הרך" של האיחוד האירופי נעשה קשוח יותר, ומצד שני, ישראל מגלה נכונות רבה יותר לבחון אופציות דיפלומטיות.

כדי לבסס טיעון זה, יתמקד הדיון במאמר זה במאמצי האיחוד האירופי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, במיוחד אלה הרלוונטיים לביטחון ישראל, קרי במעורבות הדיפלומטית האינטנסיבית של האיחוד כלפי איראן ובמדיניות ארוכת הטווח שלו באזור המזרח התיכון.

האיחוד האירופי וישראל במאבקם בנשק גרעיני: יעדים דומים אך גישות שונות להשגתם

בהיסטוריה של היחסים הסוערים בין ישראל והאיחוד האירופי בולטים בעיקר שיתוף הפעולה הכלכלי המשגשג לצד יחסים מדיניים קרירים. תשומת לב פחותה מופנה לחששות המשותפים של שני הצדדים בנושאים הביטחוניים. תחום זה של שיתוף פעולה אינו מגיע לכותרות, ובדרך כלל נותר שולי בשיח הציבורי. הגישה הישראלית המרוחקת כלפי האיחוד האירופי נובעת בעיקר מהתפיסה הרווחת, לפיה האיחוד אינו רלוונטי בהקשר האסטרטגי, וכן מהקרבה המסורתית של ישראל לארצות הברית בכל הקשור לענייני הביטחוניים. אולם חשוב להדגיש כי האיחוד האירופי וישראל חולקים בכל זאת יעדים משותפים גם בתחום האסטרטגי: בנוסף לשיתוף הפעולה ההדוק ביניהם שהתפתח בשנים האחרונות בתחום המלחמה בטרור,¹ גם המאבק בהפצת נשק גרעיני הפך לנושא בעל עדיפות הן באירופה והן בישראל. ליתר דיוק, התקדמות תוכנית הגרעין של איראן סומנה בברור כנושא לדאגה גוברת וכסוגיה מאיימת.

אסטרטגיית הביטחון האירופית לשנת 2003 ציינה כי הפצת נשק להשמדה המונית מהווה את "האיום הפוטנציאלי הגדול ביותר לביטחון", והתריעה כי "אנו נכנסים כיום לתקופה חדשה ומסוכנת, שמעלה את האפשרות למרוץ חימוש גרעיני, במיוחד במזרח התיכון".² בדו"ח שפורסם חמש שנים לאחר מכן, חזר האיחוד האירופי פעם נוספת על חששותיו בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית, תוך שהוא מציין כי היא התקדמה משמעותית ומהווה סכנה ליציבות האזורית ולכלל השיטה הקיימת למניעת תפוצתו של של נשק גרעיני.³ האיחוד האירופי המשיך וקבע, בהקשר זה, כי "התפתחות יכולת גרעינית צבאית [האיראנית] תיצור איום על ביטחון האיחוד האירופי, שלא ניתן יהיה להסכים לו". בכך העביר האיחוד מסר ברור בדבר חריפות המצב ונחישותו לטפל בו.⁴ ברור שהאיחוד האירופי וישראל מעוניינים בשימור היציבות האזורית במזרח התיכון ובמניעת הפצתו של נשק גרעיני, במיוחד על ידי איראן. אולם בעוד שמטרות על אלו משותפות לשני הצדדים, יש שוני מהותי ביניהם אשר לאסטרטגיה שיש לאמץ כדי להתמודד עם אתגרים ביטחוניים חמורים אלה. גישת האיחוד לביטחון מבוססת בעיקר על "כוח רך" ועל סדר יום נורמטיבי, ואילו האסטרטגיה של ישראל נוטה להסתמך על אמצעי לחץ, לרבות איום בשימוש ממש בכוח צבאי. מעניין לציין שהאסטרטגיה הביטחונית של האיחוד האירופי מציגה הגדרה רחבה למושג "ביטחון": הגדרה זו מתייחסת לשגשוג כלכלי, כיבוד שלטון החוק וממשל דמוקרטי במדינות שכנות כדרך הטובה ביותר להבטיח יציבות בגבולות האיחוד, שממנה יושג בטווח הארוך הביטחון.⁵ בנוסף, האיחוד אינו מציין אויבים מסוימים כלשהם, אלא מזהה איומים מרכזיים, כאשר האיום של תפוצת נשק גרעיני הוא אחד מהם. לעומת זאת,

ישראל מדגישה תמיד את עובדת היותה מוקפת ישויות עוינות, בין אם בכוח ובין אם בפועל, שהמשמעותית ביותר ביניהן כיום היא איראן.⁶

האסטרטגיה של האיחוד האירופי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני

התמקדות באסטרטגיה של האיחוד האירופי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני מחייבת להדגיש כמה תפיסות כדי להבין טוב יותר את התפתחות מדיניות האיחוד כלפי איראן. כפי שנראה להלן, הרכיבים המרכזיים באסטרטגיה זו משקפים במידה רבה את טבעה המקיף והנוטה לשיתוף פעולה של מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד, המבוססת על מה שמכונה "כוח רך".

בלב האסטרטגיה האירופית למאבק בתפוצת נשק גרעיני עומד הרעיון של "מולטילטרליות אפקטיבית". רעיון זה עולה בקנה אחד עם מחויבות האיחוד לשיטת האמנה המולטילטרלית, המספקת את הבסיס הנורמטיבי והמשפטי לכל המאמצים למניעת תפוצתו של הנשק. בפועל, האיחוד האירופי שואף לחזק את המשטר הבינלאומי למניעת תפוצתו של נשק גרעיני באמצעות אוניברסליזציה של הסכמים מולטילטרליים קיימים ומנגנוני אימות יעילים למניעת מעשי רמייה.⁷ מחויבות ארוכת טווח זו לחיזוק המבנה הבינלאומי של חוקים ונורמות לאי־תפוצת נשק גרעיני מקבילה לחתירה אחר יעד סביבתי (milieu-goal) במדיניות החוץ.⁸ האיחוד האירופי, שהוא גורם נורמטיבי, מבקש לעצב את הסביבה הרחבה יותר שבה מתקיימים היחסים הבינלאומיים ולווסת אותה באמצעות ארגונים ומשטרים בינלאומיים ועל ידי כיבוד החוק הבינלאומי. מטרתו היא לנסות להחדיר ולהפיץ כללים וערכים ביחסים הבינלאומיים שיוטמעו בדרכי שלום וללא אמצעי לחץ.

מעבר לחשיבות שהאיחוד האירופי מייחס לכיבוד ואכיפה של החוק הבינלאומי, הוא דוגל גם בשיתוף פעולה צמוד עם שחקנים בינלאומיים מרכזיים, ובמיוחד עם ארצות הברית ורוסיה. הרעיון המנחה גישה זו הוא, שככל שמעורבים יותר גורמים במאמצים למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, תוצאת המאבק הבינלאומי עתידה להיות מוצלחת יותר.⁹

עמוד תווך נוסף באסטרטגיית האיחוד האירופי לאי־תפוצת נשק גרעיני הוא קידום סביבה אזורית יציבה. רכיב זה מבוסס על ההנחה שהמרוץ לנשק גרעיני אינו מתרחש בחלל ריק, אלא נובע מתחושתה של מדינה שביטחונה נמצא בסכנה. לפיכך, הפתרון הטוב ביותר לבעיית תפוצתו של נשק גרעיני, לשיטתו של האיחוד, הוא שמדינות לא יחוו שהן נזקקות לסוג כזה של נשק. כלומר, יש לשאוף לפתרונות מדיניים לבעיות שהובילו לרצון להצטייד בנשק זה. האיחוד מנסה להתמודד עם הגורמים הבסיסיים שמובילים למרוץ החימוש דרך גישה זו של חשיפת בעיית השורש. לשם כך הוא מעודד

הסדרי ביטחון, פיקוח אזורי על נשק ותהליכי פירוק נשק, כשהמטרה היא לעודד מדינות לנטוש את השימוש בטכנולוגיה ובמתקנים שיש בהם סיכון של תפוצת נשק.¹⁰ כדי להשיג יעדים אלה, אסטרטגיית האיחוד קובעת שעליו לעשות שימוש בכל הכלים הרלוונטיים העומדים לרשותו. תיאורטית, האיחוד אכן יכול להשתמש בשלל אמצעים של מדיניות חוץ: החל משיטות רכות המבוססות על מעורבות, שכנוע ושיתוף פעולה, ועד לשיטות אכיפה כמו הטלת סנקציות או פעולה צבאית. עם זאת, האיחוד נוטה לעשות שימוש הדרגתי ומשולב באמצעים אלה. אסטרטגיית הביטחון האירופית קובעת בברור כי "על האיחוד האירופי לדגול בגישת הערוץ הכפול בהתמודדות עם מדינות שמיקמו עצמן מחוץ לגבולות החברה הבינלאומית. כדי להמריץ אותן לשוב ולהצטרף לקהילה הבינלאומית, על האיחוד האירופי לספק סיוע, אולם אלו שאינן מעוניינות בכך צריכות להבין שיהיה לכך מחיר, בין היתר בקשרים שלהן עם האיחוד".¹¹

שימוש בכוח

מסמך אסטרטגיית הביטחון האירופית מבהיר שהאירופאים רואים בשימוש בכוח מוצא אחרון, אחרי שלבים שונים של פעולות אכיפה. האירופאים מאמינים שאין בעיה שניתן לפתור אותה באמצעות כוח צבאי בלבד, וכי יש לעשות שימוש באמצעים צבאיים כמוצא אחרון, ולצד הפעלת משאבים אחרים – דיפלומטיים, מדיניים, כלכליים והומניטריים. האיחוד האירופי הבהיר בהקשר זה מהו לדעתו הנתיה המקובל היחיד לפעולה מסוג זה:

אמצעי מניעה דיפלומטיים ומדיניים (הסכמים מולטילטרליים ומשטרי פיקוח על הייצוא) ופנייה לארגונים הבינלאומיים הייעודיים מהווים את קו ההגנה הראשון כנגד תפוצת נשק גרעיני. היה ואמצעים אלה (לרבות דו־שיח מדיני ולחץ דיפלומטי) ייכשלו, ניתן לשקול הפעלת אמצעי לחץ, בכפוף לפרק 7 במגילת האו"ם ולחוק הבינלאומי (סנקציות, סלקטיביות או כלליות, יירוט של משלוחים, ולפי הצורך – שימוש בכוח). על מועצת הביטחון של האו"ם למלא תפקיד מרכזי בכך.¹²

בנוגע לסוגיה זו, חשוב להעיר כי אסטרטגיית אית-תפוצת הנשק של האיחוד אינה מגדירה פרמטרים ברורים למיצוי התהליך הדיפלומטי. כתוצאה מכך, האיחוד עשוי לדבוק במשא ומתן מתמשך ללא הגבלת זמן, גם כאשר מהלך זה אינו מניב תוצאות מספקות.¹³ שנית, קשה להעלות על הדעת שמדינות החברות באיחוד יתערבו צבאית במסגרת פעולה שינקוט. כאן יש לציין שהאירופאים אינם מתנגדים עקרונית לשימוש בכוח להשגת מטרות מדיניות, אלא שהאיחוד האירופי אינו המסגרת המועדפת עליהם לממש זאת. היעדר משאבים, חולשה של מוסדות האיחוד, והעובדה שנאט"ו נתפס

כחלופה טובה יותר לטיפול בסוגיות המצריכות שימוש ב"כוח קשה", מקטינים את הסבירות שהאיחוד ינקוט אמצעים צבאיים כנגד מדינות המנסות לרכוש לעצמן יכולת גרעינית.¹⁴

ישראל, מצדה, מגלה באופן מסורתי חשדנות כלפי המשפט הבינלאומי ומוסדותיו, ואינה מהססת לנקוט אמצעי לחץ חד-צדדיים אם הדבר נדרש, מבלי להמתין לאור ירוק מהקהילה הבינלאומית.¹⁵ ישראל נוטה להגיב לאיומים הניצבים בפניה באמצעות שימוש בכוח, מתוך מטרה להרתיע את אויביה מפני מתקפה מסיבית.¹⁶ הפצצת הכור בעיראק ב-1981 והפצצת הכור בסוריה ב-2007 הן דוגמאות למדיניות ישראל במה שנוגע לנשק להשמדה המונית.¹⁷

תרבות אסטרטגית שונה

סביר להניח שפער בסיסי זה בתרבות האסטרטגית של אירופה וישראל נובע מהמציאות הגיאופוליטית ומסביבות האיום השונות מאד המקיפות את שני הצדדים. למרות שאירופה וישראל חולקות אותן מטרות סופיות במונחים של אי-תפוצת נשק גרעיני, האינטרסים שלהן ותפיסות הסיכון והאיום הנגזרים מהם אינם שווים. בעוד שהצפי לתפוצת נשק גרעיני במזרח התיכון (במיוחד מצד איראן) מציב איום אמיתי על קיומה של ישראל ועל ביטחונם הפיזי של תושביה,¹⁸ האינטרסים של האיחוד האירופי העלולים להיפגע נושאים אופי שונה. האירופאים חוששים בעיקר לחייליהם המוצבים או פרוסים מחוץ לגבולות אירופה ועלולים להיות מותקפים ישירות, או לאינטרסים כלכליים (משאבי טבע, השקעות, שוקי ייצוא) העלולים להיות מושפעים מחוסר יציבות גובר באזור.¹⁹

בנוסף לאינטרסים "חומריים" אלה, אתגרי תפוצת הנשק מהווים מבחן אמיתי ל"כוח הרך" של האיחוד האירופי ולאמינות גישתו כלפי הפוליטיקה הבינלאומית. כפרפרזה על דבריו של ברונו טרטה (Tertre), האירופאים מנסים להפגין את "עוצמת הכוח הרך".²⁰ לפיכך, כישלון אפשרי של האיחוד להתמודד ביעילות עם אי-ציות עלול לפגוע הן במוניטין שלו כמגן המשטרים הבינלאומיים למניעת תפוצתו של נשק גרעיני והן בשאיפתו להיות שחקן משמעותי בזירה הבינלאומית בנושאי ביטחון. מעניין לציין, בהקשר זה, כי תפיסת האיום של הנשק הגרעיני בולטת ברמת האליטות האירופיות הרבה יותר מאשר ברמה הציבורית. על פי הסקר של האיחוד האירופי לשנת 2011, פחות מעשירית מהמשיבים ציינו כי אתגר הביטחון החשוב ביותר הניצב בפני מדינתם הוא אסונות גרעיניים או מלחמות.²¹

פערים אלה בין ישראל לאיחוד האירופי לגבי תפיסת האיום, התרבות האסטרטגית והגישות לביטחון עדיין רלוונטיים כיום, וסביר להניח שישארו כך עוד זמן רב. אף על פי כן, חלו לאחרונה התפתחויות המרמזות על התקרבות בעמדות הצדדים. כדי לענות

על השאלה האם הפערים בין הצדדים אכן מצטמצמים, ייסקרו להלן המאמצים שנעשו בעשור האחרון מצד האיחוד האירופי להגיע לפתרון דיפלומטי למחלוקת סביב תוכנית הגרעין של איראן, תוך הדגשת השינוי ההדרגתי שחל בו לעבר עמדה קשוחה יותר.

מ"מעורבות חיובית" לאמברגו נפט: האם "הכוח הרך" הופך לקשוח יותר?

השלב הראשון – מעורבות חיובית: האיחוד האירופי שם את מבטחו ב"כוח הרך"
באוגוסט 2002, הכריזה קבוצת האופוזיציה האיראנית הגולה "מועצת ההתנגדות הלאומית של איראן" (NCRI), במסיבת עיתונאים שנערכה בווינגטון, כי יש בידיה הוכחות לקיום שני מתקני גרעין באיראן: בנתנו ובאראק. גילויים אלה הובילו לחקירה של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), אשר אישרה את הספקות החמורים בדבר אופייה של תוכנית הגרעין האיראנית. הדאגה מהאפשרות שאיראן חותרת לנשק גרעיני התחזקה בעקבות חוסר נכונותה לשתף פעולה באופן פרואקטיבי עם סבא"א לצורך הבהרת האשמות אלו. על רקע זה הוצב אולטימטום לאיראן, לפיו עליה לשתף פעולה באופן מלא עם סבא"א, לחדול מכל פעילות הקשורה להעשרת אורניום ולחתום על "הפרוטוקול הנוסף" של ה-NPT עד 31 באוקטובר של אותה שנה. לצד האיום בפנייה למועצת הביטחון של האו"ם, שפירושה היה קץ המשא ומתן, יזמו מדינות ה-EU3 (צרפת, בריטניה וגרמניה)²² מאמץ דיפלומטי שכוון לפתרון הסוגיה באמצעות משא ומתן.²³ יש לפרש צעד זה בהקשר של הפעולה הצבאית של ארצות הברית נגד עיראק: האירופאים חששו שאיראן עלולה להיות הבאה בתור ברשימה האמריקאית של נושאי תפוצת נשק שיש לפתור באמצעות כוח.²⁴ לפיכך, מדינות ה-EU3 הציעו גישה חלופית לטיפול במשבר האיראני, המבוססת על אסטרטגיית הביטחון האירופית שהושקה זמן לא רב לפני כן.²⁵ הן היו משוכנעות ב"עוצמת הכוח הרך" וסברו שיוכלו למנף את נקודות הזכות שיצברו מהדו"שיח ההיסטורי שניהלו עם איראן.²⁶

בהתבסס על גישתן זו, הציגו מדינות אירופה הצעות מרחיקות לכת להנהגה האיראנית, שאמורות היו לסייע לאיראן לפתח תוכנית גרעין אזרחית מודרנית ובמקביל לתת מענה לחששות הבינלאומיים באשר לטיבה של התוכנית. הצעות אלו כללו שורה של תמריצים שנועדו לשכנע את איראן להגיע להבנה עם מדינות אירופה, ובהם שיתוף פעולה נרחב עימן בתחום הכלכלי והטכנולוגי. תחילה נראה היה שהיזומה נושאת פירות: לקראת סוף 2003 מדינות ה-EU3 הצליחו להגיע להסכם בילטרלי עם איראן, לפיו איראן תציית לתנאי האולטימטום שהופנה כלפיה בדבר שיתוף פעולה מלא עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, השהיית פעילותה בהקשר להמרת אורניום, והצטרפות לפרוטוקול הנוסף. אולם, עם חלוף הזמן החלה איראן לגלות אי-שביעות רצון, עד שבסופו של דבר נטשה את ההבנות לאחר כשמונה חודשים.

האיחוד האירופי הצליח להבטיח פעם נוספת, בהסכם פריז שנחתם בנובמבר 2004, את השעייתה הזמנית של הפעילות להמרת אורניום של איראן, אולם במהלך שנת 2005 התמוטטו השיחות לחלוטין. אז התברר לכל שאין תמריץ כלכלי שיהיה אטרקטיבי דיו כדי לשכנע את איראן להפסיק את עבודתה על מעגל הדלק הגרעיני, שנהנתה מתמיכה רחבה מבית.²⁷ כשהגיעו מדינות ה-EU3 למסקנה ש"המשא ומתן עם איראן הגיע למבוי סתום", הן הכריזו כי "הגיעה העת למעורבות של מועצת הביטחון כדי לכפות את יישום ההחלטות שקיבלה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית".²⁸ צעד זה עלה כמובן בקנה אחד עם הגישה ההדרגתית שהאיחוד נוטה לנקוט ועם הרעיון של "מולטילטרליות אפקטיבית", שנועד לחזק את המשטר הבינלאומי לאי-תפוצת נשק גרעיני.

השלב השני – סנקציות במסגרת האו"ם: האיחוד האירופי מותח את השריר הדיפלומטי

הפנייה למועצת הביטחון של האו"ם פתחה פרק חדש בהתמודדות האיחוד האירופי עם איראן. מאמצי מדינות ה-EU3 לתווך הפכו עתה לחלק מהפעילות שנקטו חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם. ההחלטה הראשונה של המועצה – מס' 1696 (2006) – שאומצה בכפוף לפרק 7 של מגילת האו"ם, קבעה כי "איראן תשעה את כל פעילות ההעשרה והעיבוד שלה, לרבות מחקר ופיתוח", אולם לא כללה סנקציות.²⁹ למרות זאת, החלטה זו הייתה הצלחה מנקודת מבט אירופית: ראשית, מועצת הביטחון סיפקה בסיס משפטי חד-משמעי לאירופה לקרוא לאיראן לעצור את ההעשרה באמצעות אישור הדרישה להשעייתה; שנית, ההחלטה תמכה בצורה מפורשת בהצעה של מדינות ה-E3+3 (ה-EU3 ושלוש מדינות נוספות, חברות קבועות במועצת הביטחון: ארצות הברית, רוסיה וסין) לאיראן מ-6 ביוני 2006 לחדש את השיחות עם טהרן, תוך שהיא מציינת כי הצעה זו "תאפשר פיתוח יחסים ושיתוף פעולה עם איראן על בסיס כבוד הדדי וביסוס אמון בינלאומי בטבעה שוחר השלום של תוכנית הגרעין האיראנית", ומציעה לאיראן תמריצים אטרקטיביים.³⁰ התמיכה המפורשת של סין, רוסיה וארצות הברית בהצעה האירופית מיוני 2006 יכולה להתפרש כניצחון דיפלומטי לאיחוד האירופי, שהצליח לכפות את גישת "הערוץ הכפול" שלו ולקדם שיתוף פעולה סביבו עם שחקני מפתח בינלאומיים; שלישית, מנהלי המשא ומתן האירופאים האמינו כי הפנייה למועצת הביטחון הייתה צעד נחוץ והכרחי, מכיוון שהיא שיפרה את עמדתם יחסית לאיראן: היא סיפקה לאיחוד מנוף גדול יותר על איראן על בסיס היכולת של מועצת הביטחון לאכוף סנקציות, ותיאורטית אף לאשר שימוש בכוח בכפוף לפרק 7 של מגילת האו"ם.³¹ ואכן, ההחלטה הציבה תאריך יעד, כשביקשה ממנכ"ל סבא"א לדווח עד סוף אוגוסט 2006 "האם איראן השעתה באופן מלא ונמשך את כל הפעילויות

המצוינות בהחלטה".³² המשמעות הייתה שללא התקדמות בעניין זה מבחינת איראן, יוטלו עליה סנקציות.

איראן התעלמה בבטווח מהחלטת מועצת הביטחון וסללה בכך את הדרך לסבב הראשון של סנקציות ממוקדות עליה. החלטה 1737 של מועצת הביטחון (2006) הגבילה תחילה את הסחר בסחורות שעשויות לסייע לתוכניות הטילים או הגרעין של איראן.³³ מספר חודשים לאחר מכן התקבלה החלטה 1747 (2007), שהוסיפה איסור על ייצוא נשק איראני, אולם במקביל חזרה על תמיכת מועצת הביטחון בהצעת מדינות ה-E3+3 מיוני 2006,³⁴ וכך הבהירה את מוכנותה להמשיך בהענקת תמריצים לאיראן ולהותיר את הדלת פתוחה לחזרה אפשרית לשולחן המשא ומתן, במקביל להגברת הלחץ. סבב שלישי של סנקציות הוטל במארס 2008 בהחלטה 1803, אך גם להן הייתה השפעה מעטה בלבד על איראן.

השלב השלישי – "עד כאן": סנקציות מעבר למנדט של האו"ם

השלב השלישי של מעורבות האיחוד האירופי בעימות עם איראן בנושא הגרעין החל עם בחירת ברק אובמה לנשיאות ארצות הברית. אובמה התנתק מהגישה של הממשל האמריקאי הקודם והבטיח להחיות את הדיפלומטיה ולחתור למגעים רציניים עם איראן. עם זאת, באופן אירוני, מול נכונותה של ארצות הברית לאמץ גישה פשרנית יותר כלפי איראן, דווקא ההתלהבות לכך בחלק ממדינות אירופה הלכה ודעכה.³⁵ באוקטובר 2009 הניחו מדינות ה-E3+3 על שולחן המשא ומתן הצעה מעשית חדשה, שלקחה בחשבון את ההתקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית וכונתה "עסקת הדלק הגרעיני",³⁶ אלא שגם עתה לא הושגה כל התקדמות. התמוטטות העסקה, בשל אי-הסכמה בנושאי נוהל ולגבי ערבויות המשפטיות אֶכְזָבָה במיוחד אותן חברות באיחוד שטענו עוד קודם לכן שהסיבה המרכזית להיעדר התקדמות במאמצים הדיפלומטיים הייתה סירובו של ממשל בוש להיכנס למגעים עם איראן. עסקת הדלק הגרעיני הייתה דוגמה להצעה ממשית שזכתה לתמיכה מלאה של ארצות הברית, ואף על פי כן לא הניבה תוצאות.³⁷ בעקבות זאת תמך האיחוד האירופי בסבב רביעי של סנקציות שהטיל האו"ם על איראן ביולי 2010.

השינוי בעמדת האיחוד האירופי, מגישת "הערוץ הכפול" לעבר אמצעי ענישה, זכה לחיזוק בעקבות דוח סבא"א מנובמבר 2011 על איראן, שאישש עוד יותר את החשדות בנוגע למאמצי ההתחמשות הגרעינית שלה. הפעם נקט האיחוד צעד חסר תקדים והחליט להינתק מהמדיניות הקודמת שלו, של הטלת סנקציות שיתאימו להגבלות על הסחר עם איראן מצד מועצת הביטחון של האו"ם. ב-23 בינואר 2012 הטילה מועצת שרי החוץ של האיחוד חרם על יבוא נפט גולמי מאיראן והקפיאה נכסים של הבנק המרכזי שלה באירופה. הגבלות סחר אלו היו מרחיקות הלכת ביותר שהטיל האיחוד

על מדינה יחידה מאז הסנקציות על עיראק בשנות התשעים של המאה הקודמת, והיוו את משטר הסנקציות החד-צדדיות החריף ביותר שהאיחוד הטיל אי פעם.³⁸ הרציונל שבבסיס הסנקציות האירופיות התברר עד מהרה. בעוד שסנקציות ממוקדות נומקו בעבר כנועדות להשפיע על פעילות איראן בתחום הטילים והגרעין, עתה הציג האיחוד האירופי טענה כללית יותר, ולפיה הסנקציות הכלכליות המקיפות נועדו להשפיע על חישובי העלות-תועלת של מנהיגי איראן.³⁹ יש מקום לציין לחיוב את ההחלטה לכפות סנקציות גורפות מעין אלו על איראן, במיוחד בשל פוטנציאל הפגיעה בכלכלה האירופית שטמון במהלך, ולנוכח העובדה שהוא נוקט בשיאו של המשבר הפנינסי העולמי. דוגמה מייצגת היא צרפת, שהייתה השותף המסחרי הרביעי בגודלו של איראן בשנת 2000, וירדה למקום ה-15 מאז הטלת הסנקציות מצד ארצות הברית, אירופה והאו"ם. מ-2005 ועד היום צלל הייצוא הצרפתי לאיראן מ-2 מיליארד אירו ל-800 מיליון אירו (ירידה של שבעים אחוזים).⁴⁰ עם זאת, המדינות האירופיות שהושפעו יותר מכל מהסנקציות היו אלו שכבר סבלו מהמיתון הכלכלי: ספרד, יוון ואיטליה. במבט לאחור, המשבר עם איראן סיפק הזדמנות ראשונה לאיחוד האירופי להראות כי יש ביכולתו לעמוד בשאיפות שלו עצמו. מלכתחילה דבקה אירופה בגישה הדרגתית של שלב אחר שלב: דרך גישת המעורבות החיובית והתמריצים הכלכליים היא העניקה לאיראן הזדמנות אמיתית לשאת ולתת. אולם התסכול האירופי הלך וגבר לנוכח מה שנראה כחוסר מוכנות איראנית לנהל משא ומתן מובנה ועקבי. כתוצאה מכך, האיחוד הקשיח את עמדתו באמצעות הטלת סנקציות כלכליות על איראן. הוא עשה כן תוך שהוא מקפיד להשאיר את הדלת פתוחה לדיאלוג ותוך הסתמכות על שחקני מפתח בינלאומיים לתמיכה בנורמות שהציב. לבסוף, אמברגו הנפט של 2012 העיד ש"הכוח הרך" של האיחוד האירופי התקשח: אירופה הוכיחה מוכנות להפעיל אמצעי לחץ כלכליים גם במחיר גבוה עבורה.

הסיבות ל"אגרסיביות האירופית"

לאחר תיאור התפתחותה של מדיניות האיחוד האירופי כלפי איראן, יש מקום להסביר את הסיבות ל"אגרסיביות האירופית" החדשה. ראשית, האיחוד מונע בראש ובראשונה ממחויבותו העמוקה ומהאינטרס שלו להילחם בהפצת נשק גרעיני ולמנוע מאיראן השגת נשק כזה. בחתירתו למטרה זו, עבר האיחוד האירופי תהליך של למידה מול המדינה המתחמשת – איראן. ואכן, חוסר הנכונות החוזר של איראן לקיים משא ומתן רציני תרם, ללא ספק, להבנה האירופית שדרושים אמצעים חריפים יותר נגדה. הקשחת "הכוח הרך" מצד האיחוד היא, אפוא, תוצאה מתבקשת מכישלון המדיניות הקודמת שלו להניב תוצאות משביעות רצון; שנית, כפי שנוסח באסטרטגיית הביטחון האירופית, האיחוד מייחס חשיבות רבה ליחסים הטרונס-אטלנטיים, המתוארים

כ"חסרי תחליף", ולכן הוא מכון ל"שותפות מאוזנת ויעילה עם ארצות הברית" בנושאי ביטחון משותפים.⁴¹ בעימות סביב תוכנית הגרעין האיראנית, היחסים הטרנס-אטלנטיים נשאו אופי של התלכדות והגיעו לשיאם הנוכחי באחדות הגישה.⁴² היה זה אך מובן מאליו שהמאמצים של שני צדי האוקיינוס האטלנטי להפעלת לחץ על איראן ישתלבו יחדיו.

ההפרה הבוטה של זכויות אדם באיראן, הרטוריקה השחצנית שנשמעה בטהרן נגד אירופה והגברת ההתקפות על אזרחים אירופיים ועל נציגים של שגרירויות אירופיות באיראן שיחקו גם הן תפקיד בהקשחת הטון של האיחוד האירופי כלפי איראן.⁴³ עם זאת, ומכיוון שבמאמר זה מתמקד הדיון בעמדות של האיחוד ושל ישראל, יש להפנות את תשומת הלב לגורם נוסף להקשחת העמדה האירופית, והוא האיום הישראלי לפנות לשימוש בכוח ולהנחית מכה מונעת על איראן.

דינמיקות נסתרות מתחת לפני השטח: האיחוד האירופי, ישראל ואיראן

ההסתייגות האירופית מהסלמה צבאית במזרח התיכון הייתה, ללא ספק, גורם שדחף את האיחוד לנקוט צעדים חריפים יותר לעצירת שאיפותיה הגרעיניות של איראן. רבים ממקבלי ההחלטות באיחוד חששו מהתרחיש של מתקפה צבאית נגד איראן, שתצית מלחמה אזורית כוללת סמוך לגבולות אירופה, תפגע קשות באספקת הנפט העולמית ואף עלולה תהיה לעורר מסע טרור בחסות איראנית על אדמת אירופה.⁴⁴ מדינאים אירופיים גם הביעו ספק באשר לערך המוסף של מתקפה מעין זו, בטענה שהיא תאחד את העם האיראני סביב המשטר.⁴⁵ הרתיעה משימוש באמצעים צבאיים נגד איראן הפכה את האיחוד האירופי לרגיש במיוחד לאיום של מדינות אחרות להשתמש בכוח. ישראל מילאה תפקיד מרכזי בליבוי חשש זה: היא חזרה ואיימה להפציץ את מתקני הגרעין של איראן, אם יכשלו המאמצים הדיפלומטיים הבינלאומיים ואיראן לא תרסן את פעילות הגרעין שלה.

על רקע דברים אלה התפתחה דינמיקה מעניינת בין אירופה לישראל. בכל פעם שישראל איימה בגלוי להכות באיראן מכה מונעת, הגיב האיחוד בהטלת סנקציות מחמירות יותר על איראן – מן הסתם כצעד לרסן את ישראל. ניתן לפרש זאת גם כהוכחה לכך שהאיחוד מכיר בדאגות הביטחון של ישראל וער להן. עד כה, דפוס התנהגות זה חזר על עצמו פעמיים: עם הטלת אמברגו הנפט בינואר 2012, ושוב כמה חודשים מאוחר יותר, בתום כינוס העצרת הכללית של האו"ם בספטמבר 2012. במקרה הראשון, בעקבות פרסום דו"ח סבא"א בנובמבר 2011, קראו אנשי ממשל ישראלים רבים, וביניהם אביגדור ליברמן, להטיל "סנקציות משתקות" שיתמקדו בעקב אכילס של איראן.⁴⁶ המסר שהשתמע מדבריו היה שצעד כזה עשוי לעכב את ישראל מלעשות שימוש בכוח צבאי כנגד מתקני הגרעין של איראן. לחץ מעין זה פועל

היטב על האיחוד, שכן אירופה משוכנעת שתקיפה צבאית ישראלית על אתרי הגרעין של איראן היא אפשרות ממשית. על פי חוקר צרפתי (שהתנה את הרשות לצטט את דבריו בשמירת האנונימיות שלו, בשל היותו יועץ לממשלת צרפת), "הממשל בצרפת היה מודאג במיוחד מתקיפה ישראלית באיראן השנה [2012]" ⁴⁷. שר החוץ הבריטי, וויליאם הייג, טען ברוח דומה כי הסנקציות החדשות שהוטלו על איראן נועדו "להרחיק את סכנת העימות, בכך שיגבירו את הלחץ להגיע להסדר על נושאי המחלוקת מבלי שיהיה צורך לעשות שימוש בכוח" ⁴⁸.

בקיץ 2012 החריפו משמעותית הצהרותיהם של פוליטיקאים ישראלים אשר למתקפה אווירית על אתרי הגרעין של איראן, מדבריהם השתמע כי קיימת אפשרות ממשית שישראל אכן תתקוף בתוך שבועות ספורים. בצעד חריג יזמה קנצלרית גרמניה, אנגלה מרקל, שיחה עם ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, במהלכה ביקשה ממנו שלא להורות באותה עת על מתקפה חד-צדדית נגד מתקני הגרעין האיראניים ⁴⁹. בסוף ספטמבר 2012 קרא ראש הממשלה נתניהו להצבת "קו אדום ברור" נגד השאיפות הגרעיניות של איראן. בהמשך לכך אמר בכיר מערבי, המקורב לשיחות עם איראן, כשהוא מדבר מחוץ לאולם העצרת הכללית של האו"ם, כי "הצעד הבא שלנו יהיה להחריף את הסנקציות" ⁵⁰. ואכן, ב-15 באוקטובר 2012 הצביעו שרי החוץ של האיחוד האירופי על הגברה משמעותית בסנקציות על איראן, לרבות איסור על יבוא גז טבעי ממנה והגבלות נוספות על סיוע לפיתוח תשתיות בה ⁵¹.

ישראל אינה מחמיצה הזדמנות לשבח את האיחוד האירופי על החרפת הסנקציות נגד איראן בכל פעם שהוא נקט צעדים כאלה, אולם במקביל היא מדגישה שאין בכך די. עבור ישראל, הצלחה אמיתית של הסנקציות אינה מסתיימת בעצם הטלתן (כפי שאולי הדבר עבור האיחוד), אלא במידת היעילות הממשית שלהן: "סנקציות אלו פוגעות קשה בכלכלה, אולם הן לא הביאו את איראן לחזור בה מתוכנית הגרעין", התעקש לקבוע נתניהו בנאום בפני שגרירי האיחוד האירופי בישראל באוקטובר 2012. "אנו נדע שהן משיגות את מטרתן רק כאשר הצנטריפוגות יחדלו מלהסתובב וכאשר התוכנית של איראן תיעצר" ⁵². בינתיים, דומה שישראל החליטה לכבד את בקשתן של מדינות המערב לעשות מאמץ נוסף כדי להגיע להסדר עם איראן באופן דיפלומטי ובדרכי שלום. עם זאת, הסבלנות הישראלית להמשיך במסלול הסנקציות לא תימשך לעד, וישראל עשויה להגיע מהר יותר מאשר ארצות הברית למסקנה כי דרושים אמצעים חריפים יותר נגד תוכנית הגרעין של איראן ⁵³.

מתהליך ברצלונה ועד "איחוד למען הים התיכון": "הכוח הרך" כתומך

לצד מעורבותו הגבוהה מול איראן, פעיל האיחוד האירופי גם באזור גיאוגרפי נוסף הרלוונטי לישראל – אגן הים התיכון – וזאת כחלק מבניית מערכת יחסים אירופאיים-

ים תיכוניים. היוזמות השונות במסגרת השותפות האירופית-ים תיכונית מאז 1995 כללו שוב ושוב את הסוגיה של תפוצת נשק גרעיני. "הצהרת ברצלונה" מאותה שנה הגדירה, במסגרת השותפות הביטחונית והמדינית, שני יעדי-על למדיניות האיחוד האירופי בנושא מניעת תפוצתו של נשק גרעיני באזור הים התיכון: היענות של כל מדינות האגן למשטרים ולמנגנונים הקיימים למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, וכן כינון אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון.⁵⁴

למימוש היעד הראשון, ניסה האיחוד להטמיע נורמה של פירוק נשק ואי-תפוצה של נשק גרעיני ביחסי החוץ שלו עם מדינות שלישיות, תוך שהוא נאמן לרעיון ה"מולטילטרליות האפקטיבית". הכללת סעיף למניעת תפוצתו של נשק גרעיני בהסכמים עם מדינות שלישיות נחשבה תחילה כצעד פורץ דרך, שכן היא הציגה התניה פוליטית בתחום של מניעת תפוצת הנשק. תפיסה זאת, שהייתה קשורה במקור בנושאי זכויות אדם ודמוקרטיה, קבעה שבמקרה שאחת המדינות לא תמלא את מחויבותה בהתאם לסעיפי אי-התפוצה של נשק גרעיני, האיחוד האירופי יהיה רשאי, כמוצא אחרון, להשעות את ההסכם איתה. בהתאם לכך, סעיף הנוגע למניעת תפוצתו של נשק גרעיני נכלל בהסכם של האיחוד עם סוריה ובתוכניות הפעולה עם מרוקו, תוניסיה, ישראל, לבנון וירדן.⁵⁵ למרות זאת, יעילותם של ההסכמים מוטלת בספק משום שההתניה הכרוכה בהם לא יושמה מעולם, אפילו במקרה של הפרה בוטה – וסוריה היא דוגמה מייצגת לכך.⁵⁶

יצוין כי ניסוח הסעיף הנוגע למניעת תפוצה בהסכם של האיחוד האירופי עם ישראל עמום יותר מאשר עם מדינות ים תיכוניות אחרות: על פי תוכנית הפעולה שנחתמה בין שני הצדדים, ישראל רק "תשקול לקדם" (ולא "תקדם" מפורשות) הצטרפות להסכמים ואמנות למניעת תפוצה של נשק גרעיני שהיא אינה צד בהם.⁵⁷ ניכר שהאיחוד ויתר בנושא זה לאינטרסים הישראליים ולרגישות הישראלית. אחד האינטרסים של ישראל בתחום הגרעין, שאינו עולה בקנה אחד עם גישת האיחוד, הוא הצורך שלה לשמר את ההרתעה הגרעינית ולמנוע לחץ בינלאומי עליה בנושא זה.

באשר ליעד ארוך הטווח של האיחוד האירופי לכוון אזור חופשי מנשק גרעיני במזרח התיכון, אפשר שניתן לראות בו גישה חיובית לבקרת נשק אזורית, ההולמת את האינטרס הישראלי. ואכן, יש צורך משמעותי בפיתוח סוג כלשהו של מסגרת ביטחון משותפת במזרח התיכון, בייחוד לאור אירועי 'האביב הערבי' שעזעזעו את האזור ויצרו אינטרסים ביטחוניים משותפים. משטר ביטחון משותף יזמן לישראל אפשרות להתערות טוב יותר באזור. זו הסיבה שישראל תומכת ברעיון של אזור מפורז מנשק גרעיני במזרח התיכון, ובתנאי שהוא יתקיים בהקשר הנכון, במישור הרלוונטי (סביבת האיומים במזרח התיכון) ובאקלים הפוליטי הרלוונטי (של שלום).⁵⁸

כדי לתמוך בתהליך זה, וכצעד בונה אמון, עשה האיחוד האירופי מאמצים לארגן ולממן שיחות מולטילטרליות, מפגשים שוטפים וסמינרים, שהוקדשו לפירוק נשק ולמניעת הפצתו של נשק גרעיני במזרח התיכון ובאזור הים התיכון.⁵⁹ המטרה של דיונים אלה ("דיפלומטיית הסמינרים") היא לגבש כללי מעורבות ולקדם יחסי שלום בקרב השחקנים הרלוונטיים. מוסכם על הכל שתהליך זה של בניית אמון וקידום תרבות של שיתוף פעולה ביטחוני הוא תנאי מקדים חיוני להסכמי פיקוח נשק עתידיים. יוזמות אלו תורמות לישראל, וראוי שהיא לא תחמיץ אף הזדמנות להתחיל בדיאלוג עם שכנותיה בנושאי ביטחון משותפים.⁶⁰

למה אפשר לצפות בעתיד הנראה לעין?

האיחוד האירופי פועל בשתי זירות שונות הרלוונטיות לביטחונה של ישראל בכל הנוגע לסוגיות של אית-פוצת נשק גרעיני: הוא ממלא תפקיד **מוביל** במשא ומתן עם איראן, ומכאן אחריותו "לספק תוצאות"; פעולתו ארוכת הטווח במסגרת השותפות האירופית-ים תיכונית היא בעלת אופי שונה, ומאופיינת יותר כתפקיד **התומך** ביצירת צעדים בוני אמון והקמת פורומים אזוריים לביטחון. האיחוד ראוי לשבחים על מאמציו להביא את מדינות הים התיכון לשיתוף פעולה בסוגיות ביטחוניות, אולם תפקידו יכול להיות משמעותי רק אם וכאשר המדינות עצמן יחליטו לאמץ מסלול זה, ויעשו זאת בלב שלם. אם יתקיים דו-שיח במסגרת פורום ביטחוני אזורי, תמיכת האיחוד האירופי ביוזמה כזאת תהיה מבורכת ביותר. היה ויתממש תרחיש פסימי יותר, ולפיו מצרים או טורקיה יחדשו את העניין בפיתוח נשק גרעיני, יציב הדבר בעיה אמיתית בפני האיחוד, שימצא עצמו נחלק בין רצונו להרתיע מדינות אלו מלהתחמש ובין חוסר רצונו להיות קשוח מדי מול שותפות חשובות אלו שלו במזרח התיכון.

אשר לאיראן, לאורך עשר שנים של דריכה במקום, האיחוד יישם בעקביות את עקרונות המפתח באסטרטגיה שלו למניעת תפוצתו של נשק גרעיני, כשהוא מעודד הגעה לתוצאה מוסכמת, אך גם הוכיח שיש ביכולתו לנקוט אמצעי לחץ חזקים יותר, ובכלל זה במחיר של פגיעה במדינות החברות בו. מאמצי האיחוד שירתו את האינטרס הישראלי לעכב את התקדמות תוכנית הגרעין של איראן וליצור קואליציה דיפלומטית כלל עולמית נגד תוכנית ההעשרה שלה. עם זאת, לנוכח ההתעקשות האיראנית, דומה ש"הכוח הרך" הגיע לקצה גבול השפעתו. למעשה, הגישה של טיפול בבעיות מן השורש, שקודמה במסגרת האסטרטגיה הביטחונית של האיחוד האירופי, התגלתה כבלתי-מתאימה להתמודדות עם גורמים הנחושים להצטייד בנשק גרעיני, בייחוד כאשר אין מספיק זמן להפעלת אסטרטגיות ארוכות טווח. המקרה של איראן מבהיר בצורה ברורה שיש מדינות החותרות לנשק גרעיני מסיבות שאינן ביטחוניות בלבד (כלומר, לצורכי הרתעה); מדינות אלו שואפות להשיג נשק גרעיני גם כדי לשפר

את עוצמתן ויכולתן לקדם סדר יום תוקפני כלפי מדינות אחרות. במצב כזה, ניסיונות האיחוד להגיע לפתרון באמצעות הענקת תמריצים מפתים הם חסרי ערך, ואף עשויים להיות מנוצלים כמניפולציה להרוויח זמן.

אשר לעתיד, כיוון ששימוש בכוח אינו אופציה ריאלית עבור האיחוד האירופי, סביר להניח שהוא ימשיך בניסיונות להטיל סנקציות כלכליות נוספות על איראן, פחות מתוך אמונה שהן יאלצו אותה לשנות את מדיניות הגרעין שלה ויותר מתוך התפיסה שהגבלות על הסחר הן הכלי היחיד שנותר בארגז הכלים הדיפלומטי לאחר כישלון שלב המעורבות ולפני השימוש בכוח.⁶¹ יחד עם זאת, אין להתייחס לצעד זה כמובן מאליה: הידוק נוסף של משטר הסנקציות עשוי להכביד על האיחוד מסיבות כלכליות ופוליטיות גם יחד. כמה ממדינות האיחוד כבר סירבו לשלם את המחיר הנדרש בשל המשבר הכלכלי, ופסיקת בית הדין של האיחוד לטובת ביטול הסנקציות גם היא מהווה מקור לחשש.⁶² מעבר לכל אלה, הבחירות האחרונות לנשיאות באיראן, שהביאו לבחירתו של המועמד המתון חסן רוחאני, עשויות לעורר תקווה באירופה שאכן ניתן להגיע להסכם עם איראן. בהינתן העובדה שהאיחוד אינו שוקל כל פתרון למעט הגעה להסדר מוסכם עם איראן, ניתן להניח שהוא יהיה מוכן לגבות הסכם שיהיה שווה ערך ל"הכלה", אפילו אם עסקה גרועה כזו תהיה בלתי-קבילה מנקודת מבטה של ישראל.⁶³

ישראל מביעה ספקנות רבה אשר לשינוי אפשרי באיראן ואינה יכולה להרשות לעצמה להמתין, כמו מדינות האיחוד האירופי, עד שהערוץ הדיפלומטי יניב פירות. ראש הממשלה נתניהו כבר הזהיר את הקהילה הבינלאומית ש"לא להיתפס לתקוות שווא ולהתפתות להרפות את הלחץ על איראן כדי שתעצור את תוכנית הגרעין שלה", וטען שיש לשפוט את איראן על פי התנהגותה, ולכן, אם היא ממשיכה לפתח את תוכנית הגרעין שלה יש לעצור אותה "בכל האמצעים".⁶⁴

אם משטר הסנקציות ייכשל בהרתעת איראן ולא יושג כל הסכם אתה, כלומר, לאחר שכל האופציות ימוצו למעשה, עמדת האיחוד האירופי תיצור בעקיפין בסיס לגיטימי למתקפה צבאית על איראן. אם מתקפה תתרחש בסופו של דבר, סביר להניח שהאיחוד האירופי יתמוך בשתיקה במהלך כזה של ישראל.

הערות

- 1 Caroline Du Plessix, "L'Union Européenne et Israël", *Bulletin du Centre de Recherche Français à Jérusalem*, 2011.
- 2 Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy", Brussels, December 12, 2003.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- 3 *Report on the Implementation of the European Security Strategy — Providing Security in a Changing World*, Brussels, December 11, 2008, S407 /08.

- שם. 4
- Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World", p. 2. 5
- Du Plessix, "L'Union Européenne et Israël". 6
- Council of the European Union, "EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass 7
- Destruction", 15708/03, December 12, 2003, 8
- <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.En03.pdf>
- Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: 8
- The Johns Hopkins Press, 1962. p. 73.
- שם, עמ' 8, הערה 26. 9
- שם, עמ' 10, הערות 22-20. 10
- Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World", p. 10. 11
- Council of the European Union, "EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass 12
- Destruction", p. 5, note 15.
- הדבר נכון גם לגבי התמודדות ארצות הברית עם איראן. 13
- Jan Techau, *Will Europeans ever Agree on the Use of Military Force?*, Carnegie Europe. 14
- Carnegie Endowment for International Peace. Policy Paper no. 65, January 2013. [http://](http://www.notre-europe.eu/media/usemilitaryforce-techau-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok)
- www.notre-europe.eu/media/usemilitaryforce-techau-ne-jdi-feb13.pdf?pdf=ok
- Guy Harpaz, Asaf Shamis, "Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate 15
- EUtopia?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, no. 3, 2010.
- B. Kimmerling, "Patterns of Militarism in Israel", *European Journal of Sociology*, vol. 34, 16
- 1993, p. 210.
- על פי מקורות זרים. ישראל. מצדה, לא נטלה אחריות על ההפצצה בסוריה. 17
- לפרטים נוספים על הוויכוח הפנימי המתנהל בישראל, ראו: 18
- Emily Landau, "Facing Iran's Military Nuclear Ambitions: the International Challenge and 19
- Israel's Concern", *CERI Strategy Paper* No. 15b, May 16 2013, p. 13.
- Council of the European Union, "EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass 19
- Destruction", p. 4, note 10.
- Bruno Tertrais, "The European Union and Nuclear Non-Proliferation: Does Soft Power 20
- Work ?", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 40:3, 2005,
- p. 52.
- "Eurobarometer Survey on Internal Security: the Economic Crisis and Terrorism Top the 21
- Agenda", European Commission – MEMO/11/829 25/11/2011, [http://europa.eu/rapid/press-](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-829_en.htm)
- [release_MEMO-11-829_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-829_en.htm).
- היוזמה הגיעה במקור מצרפת, בריטניה וגרמניה, לפני שאומצה ב-2004 על ידי כל המדינות החברות 22
- באיחוד האירופי, לאחר שחבייר סולנה, "שר החוץ" של האיחוד, תמך בה רשמית. הסדר אד-הוק
- זה סבל מלכתחילה מחוסר לגיטימיות. יש לזכור כי הסתייגויות בקרב חברות האיחוד ממה שנתפס
- כצעד לעבר הנהגה של "שלוש הגדולות", לא נעלמו מעולם: Oliver Meier, *European Efforts to*
- Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme: How has the European Union Performed?*, 23
- EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Papers No. 27, 2013, p. 4.
- Emily Landau, *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the 23*
- Future of Nuclear Nonproliferation*, Institute for National Security Studies, Memorandum
- 115, 2012, p. 39.
- Meier, *European Efforts to Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme*, p 3. 24
- להשוואה מפורטת בין אסטרטגיות הביטחון הלאומי של ארצות הברית לזו של האיחוד האירופי, 25
- ראו:

- Joanna Spear, "The Emergence of a European Strategic Personality", *Arms Control Association*, November 2003, <http://www.armscontrol.org/print/1414>. 26
- איראן והאיחוד האירופי החלו לחפש דרכים לשפר את הקשרים ביניהם ולהפכם לרשמיים ב-1998, מתוך הכרה באינטרסים המשותפים שלהם לקיים שיתוף פעולה מסחרי ומדיני. על רקע זה נערכו שיחות בין הצדדים בנושאי סחר והסכמי שיתוף פעולה וכן לגבי הסכמים מדיניים, ואף החלו שיחות בנוגע לזכויות אדם: 27
- "The European Union and Iran," Factsheet, Brussels, March 12 2003, http://www.consiliumeuropa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129724.pdf 27
- Emily B. Landau, "Approaching a Nuclear Iran: The Challenge for Arms Control", in: Zvi Shtaubert and Yiftah S. Shapir (eds.), *The Middle East Strategic Balance 2004-2005*, Sussex Academic Press and Jaffee Center for Strategic Studies, 2005, pp. 60-64; Emily Landau and Ephraim Asculai, "Iran's Nuclear Program and Negotiations with the EU-3", *INSS Strategic Assessment* 8, no. 3 (2005), pp. 13-18. 28
- Council of the European Union, "Statement by Germany, United Kingdom, France and EU High Representative on Iranian Nuclear Issue", January 12, 2006. http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5554_en.htm 29
- UN Security Council Resolution 1696. 30
- שם. 31
- ב-1992 קבעה מועצת הביטחון של האו"ם כי הפצת נשק גרעיני היא איום לשלום ולביטחון הבין-לאומי ופתחה בכך את הדרך לנקוט אמצעי ענישה בכפוף לפרק 7 של מגילת האו"ם, כאמצעי להתמודדות עם איום זה: United Nations, Security Council, Presidential Statement, S /23500, January 31, 1992. 32
- UN Security Council Resolution 1696 (note 50). 33
- UN Security Council Resolution 1737, December 27, 2006. 34
- UN Security Council Resolution 1747, March 24, 2007. 35
- T. Parsi, *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*, Yale University Press: New Haven, CT, 2012, p. 12. 36
- על פי העסקה שהוצעה על ידי מדינות ה-E3+3 (בתיווך סבא"א), 75 עד 80 אחוזים מהאורניום המועשר של איראן בדרגה נמוכה (1,200 ק"ג) יועבר לרוסיה, ולאחר מכן לצרפת, להרכבה כמוטות דלק לצרכי כור המחקר ליד טהראן: Landau, *Decade of Diplomacy*, p. 44. 37
- Parsi, *A Single Roll of the Dice*, p. 142-144. 38
- Council of the European Union, Council Decision 2012/35/CFSP of January 23, 2012, Amending Decision 2010/413/CFSP concerning Restrictive Measures against Iran, *Official Journal of the European Union*, L19, January 24, 2012. 39
- דייוויד קמרון, אנגלה מרקל וניקולה סרקוזי הכריזו בהצהרה משותפת שהסנקציות של האיחוד מיעדות "לחנך תחת היכולת של המשטר [האיראני] לממן את תוכנית הגרעין שלו ולהמחיש את עלות ההיצמדות למסלול המאיים על השלום והביטחון של כולנו": 40
- British Prime Minister's Office, "PM, Chancellor Merkel and President Sarkozy's Statement on Iran Sanctions", January 23, 2012: <http://www.number10.gov.uk/news/iran-sanctions> 41
- Emma Paoli, «Ce que les sanctions contre l'Iran coûtent à la France», *Le Monde*, June 17, 2013, http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/06/17/ce-que-les-sanctions-contre-l-iran-content-a-la-france_3431653_3234.html 42
- Council of the European Union, "A Secure Europe in a Better World", pp. 9, 13. 41
- Meier, *European Efforts to Solve the Conflict over Iran's Nuclear Programme*, p. 18. 42

- Barbara Slavin, «De nouvelles sanctions pour éviter d'attiser le conflit», *IPS*, Washington, 43
January 30, 2012.
- Rory Miller, "The European Union's Counterproductive Iran Sanctions", *Foreign Affairs*, 44
February 23, 2012.
- "Now is not the Time to Strike Iran, David Cameron Urges Israel", *The Telegraph*, October 45
16, 2012,
[http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9610945/Now-is-not-the-time-](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9610945/Now-is-not-the-time-to-strike-Iran-David-Cameron-urges-Israel.html)
[to-strike-Iran-David-Cameron-urges-Israel.html](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/9610945/Now-is-not-the-time-to-strike-Iran-David-Cameron-urges-Israel.html)
- Harriet Sherwood & Chris McGreal, "IAEA Report: Sanctions likely as Fear Grows over 46
Israeli Action", *The Guardian*, November 8, 2011.
- Barbara Slavin, "Israeli Pressure Results in 'Unprecedented' EU Sanctions against Iran", 47
May 26, 2013.
שם. 48
- Barak Ravid, Merkel Called Netanyahu :Don't Attack Iran», August 31, 2012, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/merkel-called-netanyahu-don-t-attack-iran-1.461840> 49
- "Extra Sanctions Aim to Punish Iran, Restrain Israel", *Ynetnews.com*, AFP, September 30, 50
2012.
- Council of the European Union, "Iran: EU Strengthens Sanctions over Lack of Progress in 51
Nuclear Talks", Luxembourg, October 15, 2012, 14803/12, [http://europa.eu/rapid/press-](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-422_en.htm)
[release_PRES-12-422_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-422_en.htm)
- Raphael Ahren, "EU's New Tough Sanctions on Iran Good but not Enough, PM Says", Times 52
of Israel, October 16, 2012.
- ישראל עשויה להיות זו שעומדת מאחורי מסע חבלה סודי נגד תוכנית הגרעין האיראנית, לרבות 53
לוחמת סייבר, חיסול ממוקד של מדעני גרעין איראניים וסדרה של פיצוצים באתרים איראניים
רגישים.
- Council of the European Union, Barcelona Declaration, Nov. 1995, 54
http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/barcelona_declaration.pdf
- Benjamin Kienzle, "The EU as a Security Provider in its Neighborhood: the Case of Non- 55
proliferation of WMD in the Mediterranean Area", Working Paper of the Observatory of
European Foreign Policy, No. 71, September 2006, *Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis*
Europeus, p. 13.
- לפרטים נוספים על האיחוד האירופי והמחלוקת סביב אל-כיבאר בסבא"א, ראו: 56
M. Elleman, D. Esfandiary & E. Hokayem, "Syria's Proliferation Challenge and the European
Union's Response", Non-Proliferation Papers No. 20, July 2012:
"סוריה הייתה מעורבת בהפצת נשק גרעיני בעודה נושאת ונותנת על הסכם סחר ושיתוף פעולה
עם האיחוד האירופי, שמצדו לא הבחין בדבר" (עמ' 14). "יתרה מכך, אפילו לאחר שיוזמת הגרעין
של סוריה נחשפה והוטל על סבא"א לחקור אותה, כמה מהמדינות החברות, כמו גם מוסדות
האיחוד, המשיכו לתמוך בשיפור הקשרים הפוליטיים במקום באמצעי ענישה על ההפרה הבוטה
של התחייבויותיה בנושא הגרעין" (עמ' 16).
- EU- Israel Action Plan*, 2004 57
- Mark Heller, "Weapons of Mass Destruction and Euro-Mediterranean Policies of Arms Control: 58
An Israeli Perspective", *Mediterranean Politics*, 5:1, 2000, p. 162; Emily B. Landau, "To
Paris and Back: WMD Free Zone in the Middle East?", *WMD Insights*, Issue 28 (November
2008).
- Kienzle, "The EU as a Security Provider", p. 12 59

Emily B. Landau and Shimon Stein, "Israel, Region Need Middle East Security Forum", 60
Al Monitor, May 20, 2013, [http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/regional-](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/regional-security-dialogue.html)
[security-dialogue.html](http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/regional-security-dialogue.html)

61 אני מודע היטב לכך שיש הבדלים בין מדיניות האיחוד לבין מדיניות המדינות החברות בו, אולם סוגיה זו היא מעבר לנושא של מאמר זה. די לציין שניתן היה להיווכח לאחרונה בריבוי הצהרות של מנהיגים אירופיים שונים, שדיברו במעורפל על השימוש בכוח. הצהרות אלו אינן מחייבות, ואין מאחוריהן תוכניות מעשיות. שר החוץ הבריטי, ויליאם הייג, לדוגמה, יצא נגד פעולה צבאית, למרות שאמר שאין לפסול זאת כאפשרות. ראו: "William Hague warns Israel over Military Action", *The Telegraph*, February 19, 2012. ניתן להסכים לכך שאיראן אינה עומדת במחויבויות הבינלאומיות שלה. כל עוד היא לא תעשה כן, יהיה עלינו להמשיך להגביר את הלחץ עליה. בכל הנוגע להולנד, איננו שוקלים אופציות אחרות כרגע, אולם גם לא פסלנו זאת". ראו: Ahren, "EU's New Tough Sanctions"

62 "EU Court Rules for Second Time Against Iran Bank Sanctions", *Reuters*, February 6, 2013
 63 Amos Yadlin, Yoel Guzansky, "Beware a Bad Deal with Teheran", *The National Interest*, May 3, 2012:

"עסקה גרועה" היא עסקה שתכלול לגיטימיות מפורשת להעשרת אורניום מצד איראן על אדמתה, עד לרמה של חמישה אחוזים, אך לא תכלול סילוק של מרבית האורניום שכבר הועשר אל מחוץ לגבולות איראן. היא גם לא תגביל את המספר או את הסוגים של הצנטריפוגות ואתרי ההעשרה, כך שבסופו של דבר איראן תהיה מסוגלת לשפר את סיכוייה להגיע לפריצת דרך לנשק גרעיני בזמן קצר יחסית, אם רק תחליט לעשות זאת".

Herb Keinon, "PM: Don't be fooled by new Iranian President", *The Jerusalem Post*, December 64
 6, 2013, [http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Netanyahu-warns-Dont-be-fooled-](http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Netanyahu-warns-Dont-be-fooled-by-new-Iranian-president-316688)
[by-new-Iranian-president-316688](http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Netanyahu-warns-Dont-be-fooled-by-new-Iranian-president-316688)