



האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל

יותם רוזנר, עדי קנטור, עורכים

האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל

יונתן רוזנר, עדי קנטור, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

האיחוד האירופי בעידן של תהפוכות: מגמות, אתגרים ומשמעויות לישראל

יותם רוזנר, עדי קנטור, עורכים

מאי 2018

מזכר 175

The European Union in Turbulent Times: Challenges, Trends, and Significance for Israel

Yotam Rosner and Adi Kantor, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92659-9-2

כל הזכויות שמורות © מאי 2018

עורך עברית: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
תמונת השער: מפגינים תומכי האיחוד האירופי מניפים את דגלי האיחוד מחוץ
לפרלמנט, לונדון, 16 בינואר 2018.

הצילום: Leon Neal/Getty Images

תוכן העניינים

7	הקדמה
	האיחוד האירופי ואתגרי הגלובליזציה
13	האיחוד האירופי – אתגרים מבית ומחוץ שמעון שטיין
23	האיחוד האירופי בצל משבר ההגירה יותם רוזנר ועדי קנטור
31	איום הטרור הנוכחי באירופה והמענה הנדרש יורם שוייצר
41	הימין הקיצוני-פופוליסטי באירופה יותם רוזנר
	יחסי האיחוד האירופי והמעצמות
53	יחסי האיחוד האירופי עם ארצות הברית בעידן טראמפ עודד ערן, יותם רוזנר ורותם אורג
61	בית מפוצל: כיצד יוצרת הסוגיה הרוסית קיטוב באיחוד האירופי ובמדינותיו אנסטסיה רשטניאק
71	יחסי סין-אירופה: הזדמנויות וסיכונים דורון אלה
	האיחוד האירופי והמזרח התיכון
81	טורקיה והאיחוד האירופי: משחקי משיכת החבל נמשכים גליה לינדנשטראוס וג'וליוס רוגנהופר
91	אתגרי האנרגיה של האיחוד האירופי עילי רטיג ועודד ערן
101	אירופה בזירת המפרץ: משותפות כלכלית למעורבות אסטרטגית? יואל גוז'נסקי
109	יחסי איראן ואירופה – שנתיים להסרת הסנקציות סימה שיין ואנה כתראן

יחסי אירופה-ישראל

האיחוד האירופי ופתרון 'שתי מדינות לשני עמים': האם יש סיכוי לשינוי?	121
גלעד שר	
אירופה ומסע הדה-לגיטימציה נגד ישראל ב-2017	131
מיכל חטואל-רדושיצקי ורותם אורג	
סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה	139
עילי רטיג ועודד ערן	
יהדות אירופה בעידן של תהפוכות: בחירות, אנטישמיות וסוגיות ביטחון	145
עודד ערן, רוב גייסט פינפולד ושרה רוסט	
המחברים	155

הקדמה

ב־2017 מלאו שישים שנה לאמנת רומא, שנועדה להגשים את החזון של קהילה אירופית מאוחדת. האמנה והשוק האירופי המשותף היו המשך לתהליך מורכב ואולי ייחודי, שבו המדינות המייסדות ואלו שהתקבלו בהמשך הסכימו לוותר על סממני ריבונות ולהעבירם למוסדות אירופיים על־מדינתיים. המדינות החברות באיחוד מתמודדות עד היום עם המתח הקבוע בין הרצון לשמר את הייחוד הלאומי־ריבוני לבין ההכרה שעל אף כל הקשיים והכוחות הנגדיים, הרעיון של אירופה מאוחדת העניק יותר משבעה עשורים של שגשוג וביטחון כלכלי.

ההצבעה בבריטניה – שבה הביעו רוב המצביעים רצון לצאת מן האיחוד האירופי – סימלה יותר מכול את אותה "תנועה צנטריפוגלית" המתנגדת לסמכות מוסדות האיחוד, אשר גוברת על סמכות הממשלה המדינתית בענייני כלכלה, חברה ומשפט. בעוד הנטייה בבריטניה להתבדלות מסוימת מן האיחוד האירופי הייתה ידועה מראש וקיבלה ביטוי בהסדרי חברות מיוחדים לבריטניה, במדינות חברות אחרות התפתחו ההיסוסים והפקפוקים בשלבים מאוחרים יותר. המתח הצפוי בין מדינת הלאום ובין מערכת על־לאומית הועצם על ידי תהליך הקבלה המזורז של מדינות מזרח אירופה לאיחוד, לאחר התפוררות הגוש הסובייטי. תהליך האינטגרציה שלהן גבה מחיר פיננסי כבד וחשף את העובדים במרבית המדינות החברות הוותיקות לתחרות מצד כוח עבודה זול יותר. במקביל לנפילת החומות הפנימיות באירופה נפרצו גם הגבולות החיצוניים. מיליוני אפריקאים שביקשו מים, עבודה, חינוך ובריאות היגרו לאירופה, כמוהם גם טורקים, כאשר שתי האוכלוסיות מנצלות את הקלות היחסית של כניסה, גם בלתי חוקית, לתוך אירופה. אחריהן בא גל המהגרים שנמלטו ממרכז אסיה ובמיוחד מאפגניסטן, ואילו הגל השלישי נוצר בעקבות מלחמות האזרחים שפרצו במזרח התיכון בעשור האחרון.

כל אלו עוררו מחדש את שנאת הזרים, את הגזענות ואת האנטישמיות, המהוות את התשתית האידיאולוגית של מפלגות קיצוניות שצמחו במדינות רבות באיחוד האירופי. מפלגות אלו אימצו גם קו אידיאולוגי לאומני אנטי־אירופי, המתנגד לא רק להעמקת האינטגרציה אלא קורא גם להוצאה מן האיחוד של מדינה שבה פועלת מפלגה כזו. בה בעת נוצרו באוכלוסיות המהגרים – שרובן לא נקלטו בחברה המקומית בחלק

גדול מהמקרים מתוך החלטה ורצון שלא להיטמע – תאים של טרור שניזונו מבחינה אידיאולוגית מתנועות מוסלמיות קיצוניות במזרח התיכון ובצפון אפריקה. השפעתן של תנועות אלו מצאה את ביטויה גם בהתגייסות לדאע"ש של צעירים שחלקם נולדו באירופה להורים מהגרים, ואשר משקפים את עומק הבעיה שעומדת מאחורי האיחוד האירופי. האיחוד מוצא עצמו מתמודד עם שאלות עקרוניות כגון: האם הוא רשאי ויכול לכפות על אוכלוסיות מיעוט כגון המוסלמים והיהודים אורחות חיים המנוגדים לדתם כמו בנושאי מילה, שחיטה ופריטי לבוש. חלק מהצעירים שהתגייסו לארגוני טרור, בין אם בתוך אירופה או בשדות הקרב של דאע"ש, שאבו את ההשראה במסגד או מרשת חברתית שניצלה את הליברליות האירופית ואת חופש הביטוי ביבשת להפצה בלתי מוגבלת של שטנה והסתה. הדבר מעמיד את אירופה בפני הצורך לבדוק את תקפותם של עקרונות יסוד מול מציאות שבה קבוצות גדולות מערערות על עקרונות אלו ומסכנות את המשך קיומו האפקטיבי של האיחוד האירופי.

לצד הבעיות הפנימיות, גם הזירה הבינלאומית אינה מקלה עם האיחוד האירופי, אשר הוקם, כמו נאט"ו, כחלק מההיערכות הדו־קוטבית של הזירה הבינלאומית לאחר מלחמת העולם השנייה. התפוררות הגוש הסובייטי נוצלה על ידי שני ארגונים אלו כדי לצרף לשורותיהם את המדינות הבלטיות וחלק גדול ממדינות מזרח אירופה. השכן הרוסי שהובס מבלי שנורתה ירייה אחת קיבל בלית ברירה את התפנית האסטרטגית, אך לא השלים עימה. שליטה הנוכחי של רוסיה מאתגר את ארצות־הברית ואת אירופה בנכונותו להפעיל כוח כדי לעצור את התהליך באזורים המוערכים על ידי רוסיה כחיוניים מבחינה אסטרטגית, ושהם יש לרוסיה נכסים שהיא יכולה להפעילם לצורך הגנה ומימוש של יעדים אסטרטגיים. אוקראינה היא כמובן דוגמה בולטת אך לא יחידה לשאיפות הישנות־חדשות של רוסיה.

בעשור האחרון עולה מעמדה של סין בסדר העדיפויות של האיחוד האירופי. לצד היותה שוק אדיר לתוצר האירופי, אירופה עצמה מהווה יעד כלכלי בעל חשיבות רבה עבור סין, והערך היומי של הסחר ההדדי בין שני הענקים הללו מגיע למיליארד דולר במוצא. סין היא שותפת סחר בעייתית גם לאירופה בכל הנוגע ליבוא אליה, וכן בשל שיטות השיווק, שינוע הסחורות וההשקעות שלה בתשתיות במדינות זרות. יוזמת 'החגורה והדרך' הימית והיבשתית נולדה על מנת לקצר את זמן ההגעה מסין לאירופה, כמוה גם התוכנית לנצל את המסלול הארקטי שהולך ונפתח בעקבות שינויי האקלים. שתי הדרכים הימיות והדרך היבשתית – גרסתה המודרנית של 'דרך המשי' – יגגישו את אירופה לסין עם כל ההזדמנויות והסיכונים הנלווים למציאות הזו.

על רקע זה נראית ההתרחקות מארצות־הברית בעייתית מתמיד. עוד לפני הגיעו של דונלד טראמפ לבית הלבן היו יחסי ארצות־הברית עם השותפים האירופיים בנאט"ו ועם האיחוד האירופי בעייתיים. התהליך המסורבל של קבלת ההחלטות באירופה,

בייחוד בנושאי חוץ וביטחון, היה תמיד מושא ללעג בווינגטון. מול האקטיביזם והנכונות לשימוש בכוח מצד ארצות־הברית, במיוחד כשנשיא רפובליקני מכהן, התגברה הסלידה משימוש בכוח באירופה של אחרי מלחמת העולם השנייה, והדבר מצא את ביטוי בהקצאות המשאבים התקציביים לביטחון. בפער הזה משתמש נשיא ארצות־הברית כדי לנגח את האירופים בנאט"ו. רק התנהלותו ה"רכה" של הנשיא אובמה בעניין תוכנית הגרעין של איראן אפשרה הסכמה בין ארצות־הברית והאיחוד האירופי וחתימה על הסכם הגרעין (JCPOA). אפשר שכל נשיא, אחרי אובמה, במיוחד רפובליקני, היה מנסה לשנות את ההסכם ובכך מחמיר את היחסים עם האיחוד האירופי, המתנגד בתוקף לפתיחת ההסכם. הנהירה האירופית לאיראן אחרי השגת הסכם הגרעין, במיוחד על רקע רצונה של ארצות־הברית להחמיר את הסנקציות נגד איראן, מגבירה את תחושת הריחוק הגובר בין ווינגטון ובריסל. התנגדותו של הנשיא טראמפ להסכמים כלכליים בינלאומיים, ובמיוחד כאלו שמנציחים לדעתו את הפערים לרעת ארצות־הברית במאזן הסחר, מבטיחה שגם בעת כהונתו לא יוקם אזור סחר חופשי בין האיחוד האירופי וארצות־הברית.

יחסי טורקיה עם האיחוד האירופי ונאט"ו הולכים ומתערערים, בעיקר על רקע מדיניות הפנים האוטו־רטרטיבית שנוקט ארדואן. אף על פי שהמשא ומתן על הצטרפות טורקיה לאיחוד האירופי נפתח רשמית, ספק רב אם הוא יימשך. עוד לפני התחזקותן של התנועות והמפלגות הלאומניות באירופה היה ספק רב אם בכל ההצבעות בפרלמנטים או במשאלי העם – המתחייבים כדי לאשר בכל מדינה את קבלתה של חברה חדשה – הייתה קבלתה של טורקיה זוכה לתשובה חיובית. הנסיבות באירופה של 2018 מצביעות על אי־היתכנות לכניסת טורקיה לאיחוד.

ולבסוף – הקרה שפקדה את יחסי ישראל עם האיחוד האירופי לא פגה, ושני הצדדים ממשיכים לנהוג בהסתייגות ובביקורת זה כלפי זה. האיחוד האירופי ממשיך לדבוק בביקורתו על מדיניות ישראל בכל ההיבטים הנוגעים לסכסוך הישראלי־פלסטיני, ובמיוחד בנושא המשך הבנייה בהתנחלויות. ישראל מאשימה את האיחוד האירופי במדיניות בלתי מאוזנת, המתעלמת משיקולי ישראל ונוטה בבירור לצד הפלסטיני. רצונם של הפלסטינים לראות באיחוד האירופי תחליף ל"מתווך ההוגן" ביניהם לבין ישראל יהיה גורם למתח נוסף בין האיחוד האירופי – אם ייענה להזמנה הפלסטינית – לבין ישראל, שתדחה ככל הנראה ניסיון להרחיק את התיווך האמריקאי. נושא זה וכן משבר הומניטרי מחרף בעזה ויוזמות חקיקה בנושא יהודה ושומרון עלולים להחריף את היחסים בין בריסל לירושלים במהלך 2018.

חרף הבעיות והאתגרים שליוו את אירופה בשנים האחרונות, יש מקום לתקווה שהזיכרון הקולקטיבי של עידן מלחמות העולם והניסיון שהצטבר בשיקום ובאיחוד אירופה יגברו על נטיות הפיצול, הבדלנות והגזענות, והמפעל הראשוני והייחודי הזה

ימשיך להתקיים ולהתפתח. גם לישראל יש בכך עניין. אירופה אינה ספקית הנשק של ישראל, אבל היא המשען הכלכלי והתרבותי שלה.

ד"ר עודד ערן

ראש התכנית לחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי. מנהל צוות המשא ומתן על הסכם האסוציאציה עם האיחוד האירופי 1992–1995, לשעבר שגריר ישראל באיחוד האירופי ובירדן.

שלמי תודה

ברצוננו להודות מקרב לב לד"ר עודד ערן, ראש התכנית לחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי, על ההכוונה, התמיכה והעצה הטובה במהלך הכתיבה והעריכה של קובץ המאמרים הזה.

תודתנו לכל הכותבים והכותבות אשר תרמו מזמנם לכתיבת המאמרים. תודתנו נתונה למנהלת המחקר במכון, ד"ר ענת קורץ, למנהל הפרסומים במכון, משה גרונדמן, ולעורכת הגרסה האנגלית של קובץ המאמרים הזה, ד"ר ג'ודי רוזן.

אנו מודים לעילי רטיג וענבל גת, מהתכנית לחקר אירופה, שעזרתם בהכנת הקובץ לא תסולא בפז.

יותם רוזנר ועדי קנטור

האיחוד האירופי ואתגרי הגלובליזציה

האיחוד האירופי – אתגרים מבית ומחוץ

שמעון שטיין

האיחוד האירופי בצל משבר ההגירה

יותם רוזנר ועדי קנטור

איום הטרור הנוכחי באירופה והמענה הנדרש

יורם שוייצר

הימין הקיצוני-פופוליסטי באירופה

יותם רוזנר

האיחוד האירופי - אתגרים מבית ומחוץ

שמעון שטיין

בחלוף שישים שנה מחתימת אמנת רומא מתמודד האיחוד האירופי עם שורת משברים מבית ומחוץ, המציבים אותו בפני משבר קיומי. בתחום הפנים מתמודד האיחוד עם השלכות המשבר הפיננסי (2008) שחשף את פגמי הלידה של גוש האירו (מבנה והרכב חבריו), אשר נראים כיום בלתי ניתנים לגישור. זרם מבקשי המקלט והמהגרים שהציף את האיחוד (2015) התפתח למשבר כלל-מערכתי, שהשלכותיו ימשיכו ללוות את האיחוד עוד זמן רב. אחת מתופעות הלוואי של המשברים לעיל היא התעצמות השפעתן של המפלגות המכונות "פופוליסטיות", הקוראות תיגר על הסדר האירופי הליברלי הקיים. בצד המשברים הפנים-אירופיים מתמודד האיחוד עם מציאת בינלאומית בעייתית לא פחות. משבר אוקראינה גרר משבר עם רוסיה, ובעקבות בחירת טראמפ לנשיאות ארצות-הברית נוצרה אי-ודאות באשר לעתיד המחויבות האמריקאית לביטחון אירופה והשותפות הטראנס-אטלנטית. כל אלה הביאו לשורה של צעדים בתחום שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות החברות, כצעד אחד בדרך הארוכה לאיחוד ביטחוני. השאלה היא, האם חברות האיחוד יצלו את ההזדמנות שהמשברים מציבים בפניהן ויקבלו את ההחלטות הנדרשות, או שמא מגמת הדשדוש תמשיך לאפיין את התנהלותו. חוסר קונצנזוס ביחס לעתיד האיחוד הוא אחת מאבני הנגף העיקריות בפני היכולת להתמודד עם המשבר. תיאום גרמני-צרפתי היה ונשאר תנאי חיוני להנהגת רפורמות באיחוד. בחירתו של מקרון לנשיאות צרפת ונחישותו לקדם רפורמות באיחוד הן משב רוח רענן, אלא שלצורך זה הוא זקוק לתיאום עם גרמניה, אשר בהיעדר ממשלה עלולה לעכב את הרפורמות שמקרון מבקש לזרז. נראה כי אין בכוחו של האיחוד להתמודד לבדו עם גורמי אי-היציבות, ומכאן שמדיניות הבלימה היא החלופה בעת הזאת. לישראל צריך להיות עניין בהמשך קיומו של האיחוד ובהמשך השותפות הטראנס-אטלנטית.

מבוא

את מאמרו: "האם אירופה מתפוררת?"¹ פתח ההיסטוריון טימותי גרטון אש בתיאור מצב היפותטי: אילו הוקפא גופו ב-2005, הוא היה מגיע למנוחתו הזמנית כאירופי מאושר.

בין הסיבות לכך הוא מנה את איחוד היבשת, הרחבת האיחוד, הסכמת חברותיו לנסח אמנה קונסטיטוציונית והיכולת להתנייד ללא גבולות ולהשתמש באירו כמטבע אחיד. התפתחויות אלו יצרו תחושה חיובית ועתיד מבטיח. לעומת זאת, המשיך אש, אילו התעורר מקיפאוו ב־2017 הוא היה נופח את נשמתו מרוב תדהמה לנוכח השינויים שחלו באירופה, ביניהם: תהליכי ההתפוררות המורגשים בכל מקום, התפקוד הלקוי של גוש האירו, האבטלה בקרב הצעירים, היעדר חוקה והחלטת בריטניה לפרוש מהאיחוד (הידועה בשם 'ברקזיט')². ואכן, בחלוף שנים שנה מאז חתימת אמנת רומא מתמודד האיחוד האירופי עם שורה של משברים מבית – מבניים ומצביים כאחד – ומשברים מחוץ, המציבים אותו בפני איום קיומי.³

השאלה היא, האם חברות האיחוד ינצלו את ההזדמנות שהמשברים מציבים בפניהן ויקבלו את ההחלטות הנדרשות כדי להתגבר עליהם, או שמא מגמת הדשדוש ששלטה בשנים האחרונות, קרי פתרונות חלקיים (ולפעמים גם זה לא), תמשיך לאפיין את התנהלותו של האיחוד. בהקשר זה, מותו ביוני 2017 של הקנצלר לשעבר הלמוט קוהל, מנהיג בעל שיעור קומה היסטורי שעל זכויותיו בהקשר לאיחוד גרמניה ולתהליך איחודה של אירופה אין עוררין, מזכיר את המתח בין החזון של איחוד אירופה לבין המציאות רוויית האתגרים והמכשולים שבפניה ניצב האיחוד. על רקע המחלוקות הבסיסיות שצצו בעשור האחרון על רקע של שורת משברים ובעייתיים, מתחדדת התהייה עד כמה ריאליה השאיפה המעוגנת באמנת האיחוד בדבר החתירה למה שמכונה "ever closer union". חוסר קונצנזוס ביחס לעתידו של האיחוד הוא אחת מאבני הנגף העיקריות בפני היכולת להתמודד עם המשברים. נראה כי חתירת האבות המייסדים של האיחוד להקים מסגרת פוסט-לאומית כאנטי-זה לכל הרעות שהסדר המדינתי הישן השית על אירופה עומדת בסימן שאלה, על רקע המגמה לרה־נציונליזציה של הפוליטיקה הרווחת בקרב חלק מהחברות באיחוד האירופי, ובעיקר בקרב המצטרפות החדשות לאיחוד. במאמר זה, לאחר שרטוט קווי המתאר של המשברים המונחים לפתחה של אירופה, ייבחנו המשמעויות של משברים אלה לגבי היחסים בין ישראל לבין האיחוד. האם יש בתהליכי ההתפוררות של האיחוד היבטים המשרתים את האינטרס הישראלי, או שמא אין אלה פני הדברים?

אתגרים בתחומי האיחוד

תחילתו של המאמר הנוכחי העוסק בשורת המשברים הפוקדים את האיחוד במשבר הפיננסי שפרץ בוול סטריט ב־2008. אחד מקורבנות המפולת היה גוש האירו. המשבר חשף את פגמי הלידה של גוש האירו – המבנה והרכב חבריו. המטבע של האיחוד, שאמור היה לתרום להגברת האינטגרציה בין מדינות, חשף את הפערים המשמעותיים בין הכלכלות של מדינות "הצפון" לבין הכלכלות של מדינות "הדרום". מדובר בפערים



נשיא צרפת עמנואל מקרון והקאנצלרית אנגלה מרקל, ברלין, 15 במאי 2017.
הצילום: Guido Bergmann/Bundesregierung via Getty Images

שאינם רק כלכליים, וספק אם בעתיד הנראה לעין ניתן יהיה לגשר עליהם.⁴ הצעות לפתרון המשבר חשפו פערים במיוחד בין גרמניה לבין המדינות בדרום אירופה, ובראשן צרפת ואיטליה. גרמניה דוגלת בחיסכון, בקיצוץ תקציבים ובגירעונות, וכן בהנהגת רפורמות מבניות כתנאים הכרחיים ליצירת צמיחה שתקטין את ממדי האבטלה (אשר מאז תחילת משבר האירו הגיעה במדינות הדרומיות לממדים שפגעו ביציבות החברתית והפוליטית, והייתה בין הגורמים לצמיחתה של תופעת הפופוליזם). כמו כן ממשיכה גרמניה בסירובה ה"אידיאולוגי" להפוך את האיחוד ל-"Transfer Union" (ערבות הדדית שבה המדינות החזקות נחלצות לסייע לחברות החלשות להיחלץ ממשברים פיננסיים-כלכליים) – עמדה שבה תומכות צרפת (גם אם אינה מצהירה על כך במפורש) ויתר המדינות הדרומיות.⁵

התיאום הצרפתי-גרמני היה ועודנו תנאי להתקדמות האינטגרציה במסגרת האיחוד. בחירתו של עמנואל מקרון לנשיאות צרפת נתפסת מבחינתה של גרמניה כהזדמנות להידוק שיתוף הפעולה הדו-צדדי בין שתי המדינות ובמישור האיחוד. קובעי המדיניות בגרמניה מודעים לצורך לסייע למקרון במשימה ההיסטורית שהציב לעצמו – "לנער" את החברה הצרפתית באמצעות רפורמות מרחיקות לכת בתחומי הפנים, ובמקביל לקדם תהליכי אינטגרציה במסגרת האיחוד. אם לא כן, עלולה 'החזית הלאומית' – מפלגת הימין הקיצונית בצרפת – לשוב ולהוות אופציה שלטונית שתשים קץ לחלום

האיחוד האירופי. נכונותה העקרונית של גרמניה בראשות הקנצלרית מרקל להדק ולהעמיק את שיתוף הפעולה עם צרפת מותנית בהשקתן של רפורמות בתחומי התקציב ושוק העבודה. עדות לנחישותן של צרפת וגרמניה להתמודד עם המשברים שלפחות באמצעות שינויים מוחשיים סיפקו סיכומים שהושגו במפגש מועצת השרים הגרמנית-צרפתית שהתקיים ביולי 2017.⁶

לצד תחום הכלכלה והפיננסים, שלגביו קיימים חילוקי דעות בין צרפת לגרמניה, בתחומי ההגנה והביטחון קיימת בין המדינות הבנה המאפשרת שיתוף פעולה. בין היתר מדובר ב'יוזמת הסהל' – שיתוף פעולה גרמני-צרפתי עם מדינות הסהל (מדרום לסהרה) שיכלול סיוע בתחום הביטחוני ובפיתוח כלכלי, במסגרת מאמץ משותף להתמודד עם גורמי הרקע והסיבות להתגברות זרם הפליטים ומבקשי המקלט המגיעים מהסהל לאירופה. בהקשר זה יצוין כי לאחר שנים שבהן קשה היה להצביע על התקדמות מהותית בשיתוף הפעולה הביטחוני בין מדינות האיחוד (למרות ההצהרות הרבות שנמסרו בנושא), בחודשים האחרונים של 2017 ניכרה קפיצת מדרגה בנכונותן של המדינות החברות להדק את התיאום הביטחוני ביניהן. התפתחות זו חלה עקב פיגועי הטרור הראוותניים ומרובי הנפגעים שאירעו במדינות במערב אירופה, משבר הפליטים הנמשך ובנוסף בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית ועימה אפשרות לצמצום המחויבות האמריקאית להגנת אירופה, וכן מדיניותה האסרטיבית של רוסיה. שילוב גורמים אלה יצר לחץ ציבורי על מקבלי החלטות במדינות האיחוד לקבל שורת החלטות המבטאות הכרה בצורך לתת מענה משותף לאתגרי ביטחון אלה הן ברמת המדינות, כפי שמעידה ההסכמה בין צרפת לגרמניה, והן ברמת האיחוד.⁷ קפיצת המדרגה מוצאת ביטוי הן ברמה ההצהרתית – למשל, בהודעה שנמסרה בסיום מפגש האיחוד שנערך ברומא במרס 2017 הודגשה כוונה ליצור "אירופה בטוחה יותר" – והן ברמה המעשית. בין היתר, הוחלט להשיק יוזמה בשם 'שיתוף פעולה מבני קבוע' (permanent structured cooperation – PeSCo), וחברות האיחוד נדרשו להסכים ביניהן בדבר רשימת קריטריונים ומחויבויות בהקשר זה, וזאת בנוסף לציפייה מהן להציע פרויקטים שיממשו את שיתוף הפעולה. החלטות אלה תוארו על ידי נשיא המועצה האירופית דונלד טוסק (Tusk) כ"צעד היסטורי". בנוסף החליטה הנציבות האירופית (הרשות המבצעת), לראשונה בתולדותיה, להקים קרן הגנה אירופית (European Defence Fund) שתממן פרויקטים בתחום ההגנה. החלטה זו התקבלה לצד קריאה של חברות האיחוד להסכים על הצעה לתוכנית אירופית בתחום ההגנה התעשייתית (European Defence Industrial Development Programme).⁸ במקביל לצעדים ברמת האיחוד, החלטות אלה מאפשרות למדינות המעוניינות בכך להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בתחומי ההגנה והביטחון. גישה זו מקדמת מודל אינטגרציה הקרוי 'אירופה של מהירויות שונות' (Europe of Different Speeds).

איחוד הביטחון וההגנה המתגבש בשורות האיחוד האירופי יושב גם היבטים הקשורים לביטחון הפנים – התמודדות עם האתגר שמציבים איומי טרור ולוחמת סייבר, וכן היבטים הגנתיים הקשורים לנושא ההגירה, הנובעים למעשה מאתגרים שמקורם מחוץ לתחומי האיחוד, אך הם יוצרים למדינות האיחוד אתגרי פנים מהותיים. כוונות שיתוף הפעולה בתחומים אלה משקפות שינוי פרדיגמה שמשמעותו חתירה ל"אסטרטגיה אוטונומית",⁹ שתאפשר לאיחוד בטווח הארוך (גם בשיתוף פעולה עם נאט"ו) להתמודד בכוחות עצמו עם האיומים מבית ובשכנותו הקרובה. זאת, גם אם כיום ברור לאיחוד כי יכולתו לקחת חלק משמעותי בעיצוב הסביבה הבינלאומית מוגבלת, וכך גם יכולתו לקדם את ערכיו ואת הנורמות המנחות אותו.

עם זאת, לצד הפנמה של תמונת האיומים והצורך במציאת מענה מתקשה האיחוד בהתמודדות עם איום הטרור, הן ברמת המוסדות והן ברמת המדינות. שורת הפיגועים שהתרחשו במדינות אירופה בשנים האחרונות חשפה כשלים בתחומי ביטחון הפנים, ובכלל זאת ברמת התיאום בין שירותי המודיעין של המדינות השונות. מענה לטרור מחייב טיפול רב-מערכתי בגורמים לו ובמבצעיו, רובם המכריע בני מהגרים ופליטים מארצות האסלאם (שחלקם נמנים עם ותיקי המאבק שמנהל דאע"ש בסוריה ובעיראק). למרות הלחצים שהופקו עד כה בהקשר זה, נראה שהטרור ימשיך להיות חלק בלתי נפרד משגרת היום-יום האירופית.

הברית הצרפתית-גרמנית לגבי אזור הסהל היא ביטוי למאמצי ההתמודדות עם זרם מבקשי המקלט והמהגרים, שהתפתח ב-2015 לכדי משבר כלל-מערכתי שהשלכותיו ימשיכו ללוות את האיחוד עוד שנים רבות.¹⁰ בשנתיים שחלפו מאז תחילת המשבר החל באיחוד תהליך של הפקת לקחים ברמת המוסדות וברמת המדינות. אולם תהליך זה רחוק מסיום, שכן האיחוד עדיין מתקשה להגיע להסכמה בדבר מדיניות הגירה מוסכמת בעניין.

ההגירה המסיבית ל"מדינות השער" יוון ואיטליה חשפה את הבעייתיות שב'אמנת דבלין', שלפיה המדינה הראשונה באיחוד שאליה מגיע פליט או מהגר היא זו החייבת לרשום אותו בהגיעו, ולדאוג לקליטתו הראשונית. כיום ברור כי לנוכח הזרם הגובר של הפליטים והמהגרים יהיה צורך לעדכן את ההסדר המטיל נטל כבד על המדינות הללו. החלטה שקיבל האיחוד בספטמבר 2015, שנועדה לפזר 120 אלף מבקשי מקלט בין המדינות החברות באיחוד לא בוצעה עד היום במלואה, עקב סירובן של חלק מהמדינות לקלוט פליטים. יתר על כן, משבר הפליטים חשף לעין כל את חוסר הסולידריות בין חברות האיחוד גם בסוגיה זו, שהיא חיונית לעתידו.¹¹

כתוצאה מכך, נקטו מדינות אחדות ובראשן הונגריה, בולגריה וקרוואטיה צעדים עצמאיים כדי לסגור את "המסלול הבלקני", שדרכו נכנסו פליטים. צעדים אלה, שאומנם נמתחה עליהם ביקורת בגין נוקשותם והיבטיהם הבלתי הומניטריים, צמצמו במידה

רבה מאוד את מספר הבאים. הגם שכך נמנעה כניסתם לתחומי האיחוד של מאות אלפי פליטים, לא נמנעה הגעתם לגבול האיחוד, וההסכם שנחתם בין האיחוד לטורקיה במאוס 2016 הביא לירידה מהותית במספר הנכנסים לתחומי האיחוד.¹² הקנצלרית מרקל היא זו שדחפה יותר מכל מנהיג אירופי אחר להשיג הסכם עם טורקיה, בהבינה כי להגעתם לגרמניה של פליטים נוספים יהיו השלכות על היציבות הפוליטית, וכפועל יוצא מכך גם על עתידה הפוליטי.¹³ מאז ניכרה ירידה במספר הפליטים המגיעים לתחומי האיחוד, ולפיכך נראה שההסכם עם טורקיה, שעצם החתימה עליו ותוכנו עוררו ביקורת מצד ארגוני זכויות אדם, השיג את מטרותו.

בעקבות סגירת "המסלול הבלקני" הפנה האיחוד מאמצים לחסום את אופציית ההגירה מלוב, שאליה מגיעים פליטים ומהגרים מאפריקה המבקשים לחצות את הים התיכון בדרכם לאיטליה. בניגוד לטורקיה, שבה מכהנת ממשלה מתפקדת שבכוחה ליישם את ההתחייבויות מכוח ההסכם שנחתם, בלוב מתנהלת מלחמת אזרחים ואין בה שלטון מרכזי שעמו ניתן לחתום על הסכם דומה, ולקוות שהוא יכובד. ולמרות זאת חתם האיחוד בפברואר 2017 הסכם עם הממשלה הלובית המוכרת על ידי האו"ם (זו השולטת על החלק המערבי של המדינה).¹⁴ למרות חסרונותיו של ההסכם נראה כי הוא נושא פרי (עד כתיבת שורות אלו). בהשוואה לקיץ 2016 נרשמה ירידה משמעותית במספר הפליטים שהגיעו לאיטליה.¹⁵ באוגוסט 2017, במטרה לגבות את ההסכם עם לוב, כינס נשיא צרפת מקרון מפגש בהשתתפות מנהיגי גרמניה, איטליה, ספרד, וכן מנהיגי שלוש מדינות אפריקה המשמשות נתיב מעבר להגירה לאירופה – לוב, צ'אד וניז'ר. מנהיגי אירופה הבטיחו לסייע למשמר החופים הלובי בהדרכה ובציוד, ובמקביל לסייע לצ'אד ולניז'ר לאבטח את גבולותיהן עם לוב, כלומר למנוע מעבר מהגרים משטחיהן ללוב. כן הושגה הסכמה על כך שהבקשות למקלט יטופלו במדינות אלו במטרה למנוע הגעת הפליטים לאירופה, והובטח סיוע כלכלי ליישוב הפליטים במדינותיהם.¹⁶

למנהיגי האיחוד ברור כי לשם חסימת שטף המתדפקים על שערי אירופה לא יהיה די באבטחת הגבולות ובהסכמים עם מדינות המעבר, ואף לא בהכרזה על חלק מהמדינות שמהן מגיעים המהגרים כ"מדינות בטוחות" (שאליהן ניתן להחזיר את הפליטים שאינם זכאים למקלט או להגירה), כל עוד לא יימצא מענה לסיבות להגירה – מלחמות אזרחים, מצוקה כלכלית ופגעי אקלים. למרות ההבטחות לסייע והסיוע המתחיל לזרם לאותן מדינות, משימת הייצוב הפוליטי-כלכלי של אפריקה והמזרח התיכון היא מעל ומעבר לכוחו של האיחוד. לפיכך, יש להניח שהאיחוד ימשיך להשקיע מאמצים בבלימת התופעה – משימה שבפני עצמה אינה פשוטה כלל ועיקר, לנוכח התחזיות בדבר מאות אלפי פליטים הנמצאים בדרכים באפריקה ובמזרח התיכון ומבקשים להגיע לאירופה. מדובר בבעיה הדורשת טיפול כלל-עולמי, אך אפשר שצעד

בכיוון זה נעשה במפגש ה-G20 שנערך בהמבורג ביולי 2017, ובמסגרתו עמדה יבשת אפריקה במוקד הדיונים.¹⁷

אחת מתופעות הלוואי של המשברים שפקדו את מדינות האיחוד היא התעצמות השפעתן של מפלגות המכונות "פופוליסטיות". אלה עושות מאמץ לצרף לשורותיהן את האזרח הכועס על היותו מובטל, על כך שחלקו בעושר המצטבר על רקע הגלובליזציה קטן, אם בכלל קיים, על הגבולות הפתוחים וחששו מפני הטרור והמהגרים (ממוצא מוסלמי) – שלא רק שהם (כביכול) גוזלים מקומות עבודה אלא אף מאיימים על זהותו הלאומית-פרטיקולרית ועל הציוויליזציה המערבית.¹⁸ כל הגורמים הפופוליסטיים מאוחדים בביקורתם נגד האליטות ובכללן מוסדות האיחוד האירופי, וכן בהיותם אנטי-פלורליסטיים, כלומר אנטי-דמוקרטיים. תוצאות הבחירות לנשיאות שנערכו ב-2017 בצרפת, בהולנד ובאוסטריה יצרו תחושה או אשליה כי סכנת הפופוליסטים חלפה, אך לתחושה זו אין מקום משום שההתמודדות עם הסיבות שביסוד צמיחת הפופולזים רחוקה מסיום. אין ספק כי משבר הפליטים שהחריף ב-2015 העניק רוח גבית לתנועה הפופוליסטית.¹⁹ המחשות לכך בתחומי האיחוד האירופי ניתן למצוא בהונגריה – שראש ממשלתה מטיף למודל אנטי-ליברלי, ובפולין – שממשלתה חותרת תחת אושיות החוק האירופי.

יש הסבורים כי משבר קטלוני הוא המערכה האחרונה (לפי שעה) במאבק שהאיחוד מנהל נגד תופעת הפופולזים, אשר אינו זוכה להצלחה.²⁰ גם אם יש בסיבות למשבר מאפיינים של תופעת הפופולזים במדינות האיחוד (זהות, תסכול וכעס על האליטה, ובמקרה של קטלוניה זעם מצטבר על הממשלה המרכזית), יש במשבר גם מאפיינים ייחודיים שאינם קשורים לתופעת הפופולזים. הכמיהה ארוכת השנים של חלק מהציבור הקטלוני להגדרה עצמית מצטרפת לשורה לא קטנה של מיעוטים לאומיים במדינות האיחוד (הפלמים בבלגיה, הסקוטים בבריטניה, הקורסיקאים בצרפת, הבאסקים בספרד ועוד), המבקשים להיפרד מהתלות בשלטון המרכזי. יש בכך קריאת תיגר על מדינת הלאום כעיקרון הארגוני העומד ביסוד האיחוד האירופי. פרגמנטציה של המפה האירופית תגביר את חוסר היכולת לשלוט ואף את חוסר היציבות, שהאיחוד נאלץ להתמודד עימו כבר היום. למרות שמדובר בבעיה של האיחוד כולו, באופן רשמי החליט האיחוד כי מדובר בבעיה פנים-ספרדית, שאת פתרונה יש למצוא באמצעות דיאלוג ופשרה בין הממשלה המרכזית והבדלנים הקטלונים.

אתגרים בזירה הבינלאומית

בצד המשברים הפוקדים את מדינות האיחוד בזירותיהן הביתיות ובמסגרת האיחוד עצמו, האיחוד מתמודד גם עם מציאות בינלאומית בעייתית לא פחות. בין המשברים והאתגרים בולטים המשבר באוקראינה – ובפרט סיפוח חצי האי קרים על ידי רוסיה

והחתרנות הרוסית במזרח אוקראינה, במסגרת חתירתה של רוסיה בראשות הנשיא ולדימיר פוטין להשיב לה את מעמדה המעצמתי, שאלות לגבי עתיד היחסים בין האיחוד לבין ארצות־הברית בעידן נשיאותו של דונלד טראמפ, וכן המשבר הנמשך בקרב שכנותיה של אירופה מזרח – מדינות אפריקה. כל אלה מציבים בפני האיחוד אתגרים סבוכים.

הפגיעה הבוטה והגלויה של רוסיה בעקרונות המנחים את הסדר האירופי, ובנוסף המאמץ הבלתי פוסק מצידה להרחיב את תחום השפעתה למרחב הסובייטי לשעבר, בצד התעצמותה הצבאית (כולל הגרעינית) – כל אלה הם (לפי שעה) גורם מלכד מבחינת האיחוד. זאת, למרות שניתן להבחין במחלוקת בין המדינות שהזיכרון ההיסטורי של תקופת הכיבוש הסובייטי עדיין טרי בתודעה הקולקטיבית שלהן, ומכאן נכונותן להפגין עמדה קשוחה יותר כלפי רוסיה (דוגמת המדינות הבלטיות ופולין), לעומת מספר חברות במערב היבשת דוגמת איטליה, יוון, מלטה וקפריסין, שקוראות להקלה בסנקציות. בלם בפני מדיניותה של רוסיה מציבה הברית הטרנס־אטלנטית, ובמרכזה נאט"ו שמהווה נדבך מרכזי בשותפות האירו־אמריקאית, המתבססת על ערכים משותפים בנוסף לתפיסת איומים משותפים והכרה בצורך במציאת מענה משותף. בחירתו של טראמפ לנשיאות ארצות־הברית – שהשקפת עולמו ומדיניותו מבטאים נציונליזם (אמריקה קודמת לכול), פרוטקציוניזם (ביטול הסכמי סחר רב־צדדיים) ויוניטלרליזם (בתחום מדיניות החוץ וההגנה) – עשויה לאיים על שותפות זו ועל עתיד האיחוד האירופי (שלא ברור אם יוכל להתמודד בעצמו עם האתגרים שפורטו לעיל), שהיסודות המכוננים שלו הם אנטי־תזה לעמדותיו של טראמפ. ביטוי להכרה האירופית בצורך להפנים את השינוי המסתמן נתנה הקנצלרית מרקל²¹ בהתבטאות חריפה חסרת תקדים (בעיקר מפי מנהיג גרמני): "...לפי שעה חלפו הזמנים שבהם ניתן היה לסמוך באופן מלא על אחרים...", ולכן על אירופה לקבל על עצמה את האחריות לביטחונה. דברים אלה ביטאו את התחושה השוררת בקרב יתר מנהיגי האיחוד. עם זאת, בעת הנוכחית לא נותר אלא להמתין ולראות עד כמה יעמיק הקרע המסתמן, או אולי תגבר בממשל האמריקאי ההכרה בדבר חיוניותה של השותפות הטרנס־אטלנטית לעתידה של ארצות־הברית בפרט ושל המערב בכלל, על רקע כינון מחדש של הסדר העולמי ועימו הכרסום בהשפעה האמריקאית, עלייתם של שחקנים חדשים בזירה הבינלאומית, בכללם סין והודו, ומדיניותה האסרטיבית של רוסיה.

לא פחות בעייתי מבחינת ביטחון האיחוד ורווחתו הוא האיום שבהמשך אי־היציבות במדינות השכונות מזרח לאיחוד (וממערב). חלומות בדבר שינוי דמוקרטי והתייצבות האזור בעקבות 'האביב הערבי' התפוגגו זה מכבר. למשבר הנמשך ועימו העלייה הדרמטית בזרם הפליטים מאפריקה ומהמזרח התיכון יהיו השלכות דרמטיות על עתיד האיחוד. למרות האסטרטגיות שהאיחוד מגבש (ומעדכן חדשות לבקרים),

וכן הסיוע שהוא מושיט למדינות העוברות טלטלה ושמהן מגיעים הפליטים, שהוא צנוע בהתחשב בצרכים, יצטרך האיחוד להפנים כי אין בכוחו – לא הפוליטי-כלכלי ולא הצבאי – להתמודד עם האיום ועם האתגר מדרום, ולהסתפק במאמץ הלא-פשוט של בלימה.

התמונה המצטיירת מצביעה על הווה עמוס משברים הניצבים בפני האיחוד האירופי בסביבה פנימית ובינלאומית מורכבת, כאשר לכל משבר מאפיינים ייחודים, אך בה בעת כולם יחדיו מצטרפים למשבר קיומי. האינטגרציה האירופית לאחר מלחמת העולם השנייה הציבה מודל שהיה מושא להערצה ולחיקוי. בחלוף שישים שנה, סימני השאלה ביחס לעתידו של האיחוד האירופי רבים מסימני הקריאה. על רקע מסכת האתגרים מבית ומחוץ העומדים לפתחו של האיחוד האירופי, נשאלת שאלה בדבר ההשלכות על האינטרס הישראלי. כותב שורות אלו נמנה עם הסבורים כי המשך השותפות הטרינס-אטלנטית והעקרונות שעליהם היא מושתתת משרתים את האינטרס של מדינת ישראל, הרואה עצמה חלק מהעולם המערבי. חילוקי דעות בין האיחוד לארצות-הברית וכן האפשרות שהממשל האמריקאי ייסוג ממחויבויותיו המסורתיות לביטחון אירופה, וכן תהליכי הדיס-אינטגרציה בשורות האיחוד עצמו – מנוגדים לאינטרס הישראלי.

למרות חילוקי הדעות הפוליטיים הקיימים בין ישראל לאיחוד האירופי כמוסד ולמדינות החברות בו, בעיקר בסוגיית פתורו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, האיחוד ימשיך בעתיד הנראה לעין לשמש עורף כלכלי (הינטרלנד) לכלכלת ישראל, וגם למכלול הקשרים המדעיים והתרבותיים שלה בזירה הבינלאומית. כיוון שכך, על ישראל לעקוב אחר השינויים הדמוגרפיים ביבשת אירופה המזדקנת ואחר אלה שעוד נכונים לה, ולבחון את השלכותיהם של שינויים אלה על עתיד היחסים. עליית כוחות פופוליסטיים באירופה – בפרט בהנהגות של הונגריה ופולין, המונחים על ידי סדר יום לאומי שאליו נלוות שנאת זרים ואנטישמיות, בחלקה מוסתרת ובחלקה גלויה – מאיימת על הסדר הליברלי שישראל רואה עצמה חלק ממנו. גם אם ישראל נהנית מתמיכתם המדינית של אותם גורמים, השותפים לתפיסתה באשר לאיום הנשקף מצד האסלאם הקיצוני, אין לראות בהם משענת יציבה בטווח הארוך.

הערות

- 1 Timothy Garton Ash, "Is Europe Disintegrating?" *The New York Review of Books*, January 19, 2017, <http://www.nybooks.com/articles/2017/01/19/is-europe-disintegrating/>
- 2 עקב אי-הוודאות אשר לתוצאת המשא ומתן בין בריטניה לאיחוד, קשה להעריך את משמעויות מהלך ה'ברקזיט' עבור האיחוד. אפשר שעצם ההחלטה תגרוור את האיחוד למשבר נוסף, ובה בעת אפשר שהוא ידרבן תהליך אינטגרציה וליכוד שורות.
- 3 ההבחנה בין משברים פנימיים לחיצוניים היא במידה רבה שרירותית, שכן משברים חיצוניים מזינים

- ומבלים לעיתים משברים פנימיים במסגרת האיחוד. דוגמה מובהקת היא גל ההגירה לאירופה מהמזרח התיכון בשנים האחרונות.
- 4 כדברי Garton Ash במאמרו ב־The New York Review of Books לעיל: "It was a big mistake to createcommon currency without a common treasury, and shackling together nineteen quite diverse economies. Intended to foster European unity, the "one size fits none" Euro is actually dividing Europe."
- 5 השאלה היא, האם בעקבות הבחירות לפרלמנט בגרמניה מספטמבר 2017, שלפי תוצאותיה הקואליציה שתוביל אנגלה מרקל בתקופת כהונתה הרביעית תהיה מצומצמת מזה שאותה הובילה קודם לכן, גרמניה תגמיש את עמדתה ותסכים להגיע להבנות עם צרפת לגבי רפורמות נדרשות בגוש האירו. סימנים לכך ניתן לראות בדבריה של הקנצלרית מרקל במסיבת עיתונאים שקיימה בסיום מפגש עם נשיא צרפת עמנואל מקרון ב־13 בספטמבר, 2017, בדבר הצורך לייצב ולפתח את גוש האירו. דבריה שיקפו פתיחות להצעות שאותן מנסה צרפת לקדם, וביניהן: תקציב משותף, יצירת קרן פיננסית, מינוי שר אוצר והקמת ממשלה כלכלית למדינות גוש האירו.
- 6 הודעה לעיתונות, Die Bundeskanzlerin, July 13, 2017.
- 7 החלטת המועצה האירופית ממאוס 2017 (European Council 09-10:3.2017 consilium). מסמך האסטרטגיה הגלובלית מיוני 2016 (Shared Vision, common Action: A Stronger Europe eeas. 2016 europe.eu June 2016). על הסכמי רומא (The Rome Consilium, May 03, 2017).
- 8 ראו European Council 22-23.6.2017 – Consilium.
- 9 כפי שהתפתחות זו מוגדרת במאמר: Annegret Bendiek, "Gemeinsame Aussen und Sicherheitpolitik: der EU: von der Transformation zur Resilienz," SWP, September 2017.
- 10 ראו Ivan Krastev, *After Europe*, University of Pennsylvania Press, 2017. קרסטב גרס כי משבר הפליטים שפקד את אירופה דומה במשמעויותיו מרחיקות הלכת לפיגועי ה־11 בספטמבר 2001, והגדיר אותו כמהפכה של המאה ה־21.
- 11 על מדיניות ההגירה לטווח הקצר, הבינוני והארוך, ראו European commission, *Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en
- 12 EU-Turkey statement 17032017 One year on, EU-Turkey Statement: Questions and Answers Brussels, 2016 European Commission.
- 13 בספטמבר 2015 נקטה מרקל החלטה שנויה במחלוקת, שהתפרשה כהזמנה לפליטים להגיע לגרמניה. הייתה זו החלטה הומניטרית, לא פרי שיקול אסטרטגי.
- 14 International Relations, "The EU-Libya Migrant Deal :A Deal of Convenience," April 11, 2017, <http://www.e-ir.info/2017/04/11/the-eu-libya-migrant-deal-a-deal-of-convenience>
- 15 International Organization for Migration: Mediterranean Migrants Arrivals Top 363348, Death at Sea.
- 16 *The Telegraph*, August 28, 2017.
- 17 כחלק ממאמץ זה, התקיים מפגש בין האיחוד למדינות אפריקה שהתקיים ב־29-30 בנובמבר בחוף השנהב.
- 18 על הקושי להגדיר פופוליזם ועל התופעה בכלל, ראו Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016.
- 19 Krastev, pp. 1-13.
- 20 Susi Dennison, "where is the EU in the Catalonia Crisis?" *New York Times*, October 16, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/16/opinion/catalonia-eu.html?mtref=www.google.co.il&gwh=4D6898B1EC1D9FF4A823924F4FCC1E6C&gwt=pay&assetType=opinion>
- 21 "Jeder Satz ein Treffer," *Der Spiegel*, May 29, 2017, <http://www.spiegel.de/forum/politik/merkels-bierzelt-rede-jeder-satz-ein-treffer-thread-608651-1.html>

האיחוד האירופי בצל משבר ההגירה

יותם רוזנר ועדי קנטור

גל מבקשי המקלט שהגיעו לאירופה בשנים 2015-2016 יצר אתגר משמעותי לאיחוד האירופי. הצורך לתת מענה לצורכיהם של למעלה ממיליון אנשים, שחלקם הגדול נמלטו מאזורי עימות, העלה מתחים חריפים בין מדינות האיחוד בנוגע לשאלת פיזורם של מבקשי המקלט בין מדינות היבשת. מתחים אלה איימו על לכידות האיחוד האירופי ועל יציבותו הן מבחינה פנים-מדינית והן מבחינה בין-מדינית. ברמה הפנים-מדינית, מאז קיץ 2015 התגברו קולותיהם של פוליטיקאים אירוסקפטיים, שניצלו את החשש הציבורי הגדול ממבקשי המקלט כדי לתקוף את האיחוד האירופי ולחזק את ההתנגדות לאינטגרציה האירופית במדינותיהם. מערכה פוליטית זו הייתה בין הגורמים המרכזיים להכרעת משאל העם בכריטיניה לטובת יציאה מהאיחוד. ברמה הבין-מדינית הביאה ההתנגדות לקבלתם של מבקשי המקלט לחיכוכים משמעותיים בין "מדינות השער" של האיחוד ובהן יוון ואיטליה, שנטל קבלת מבקשי המקלט נפל לפתחן, לבין מדינות האיחוד בצפון-מזרח אירופה, שעמדו בסירובן לפיזור שוויוני של מבקשי המקלט. גם החלטת הנציבות האירופית שאושרה על ידי בית המשפט האירופי לצדק לא הצליחה להביא למדיניות מוסכמת בין המדינות באיחוד. השילוב של התנגדות פוליטית חריפה בתוך המדינות לקליטת מבקשי המקלט, היעדר מוסדות חזקים של האיחוד האירופי לענייני הגירה וסולידריות נמוכה בין מדינות אירופה עשויו להפוך לאיום חמור אף יותר על יציבות האיחוד האירופי, אם הגעתם של מבקשי המקלט תימשך בקצב הנוכחי.

מבוא

בקיץ 2015 התדפקו על שערי אירופה למעלה ממיליון מהגרים בבקשה לקבל מקלט. חלק ממבקשי המקלט הללו הגיעו בשל קשיים כלכליים, אחרים נוכח רעב ומחלות, אך הרוב היגרו ממדינות שבהן סבלו רדיפות או סכנת חיים ממשית. מאז חצו את גבולות אירופה יותר ממיליון מבקשי מקלט שהגיעו מסוריה, אפגניסטן, עיראק, קוסובו, אלבניה, פקיסטן, אריתריאה, ניגריה, איראן ואוקראינה.¹ תוך זעזוע ממצבם של מבקשי המקלט במדינות מוצאם החלו מדינות אירופה, ובראשן גרמניה, לפתוח את

שעריהן ולקלוט מאות אלפי מהגרים.² מהגרים אלה נקלטו בעיקר בגרמניה, הונגריה, שוודיה, אוסטריה, איטליה וצרפת.³

הגעתם של מאות אלפי מבקשי מקלט לתוך היבשת ערערה את הסדר החברתי והפוליטי עקב שני גורמים עיקריים: היעדר מדיניות קליטה אירופית מוסכמת בנוגע לאופן שבו יפוזרו מבקשי המקלט ברחבי היבשת, וחוסר הסכמה פוליטית בתוך כל מדינה בנוגע לאופן שבו יוטמעו אותם מבקשי המקלט בחברה הקולטת. על רקע אתגר קליטת מבקשי המקלט החלו להופיע מתחים בין חברות האיחוד ובין גורמים העוינים לאיחוד האירופי בתוך המדינות עצמן. לא בכדי הצהירה קנצלרית גרמניה, אנגלה מרקל, ש"משבר מבקשי המקלט גדול ומאיים על יציבות האיחוד האירופי יותר מאשר המשבר הכלכלי ביוון".⁴

טענת המאמר היא שאתגר ההגירה ערער את היסודות החברתיים והפוליטיים של האיחוד האירופי והקהילה האירופית, הן בשל חוסר יכולת להגיע להסכמה בנוגע לאופן שבו יש לפזר את המהגרים באופן הוגן בין המדינות החברות, והן בשל עליית קרנם של כוחות אירוסקפטיים בתוך האיחוד כתוצאה ממשבר ההגירה. המאמר יציג את ההשלכות הפוליטיות והמדיניות של גלי הגירה אלו על חוסנו ויציבותו של האיחוד האירופי בשנים 2015–2017, ואת אופן התנהלותה של ההנהגה הפוליטית ביבשת נוכח התופעה.

ההשלכות הכלכליות והפוליטיות של גל מבקשי המקלט באירופה

תמונת הילד אלן כורדי המוטל מת על החוף בטורקיה בספטמבר 2015, שהופצה במרבית כלי התקשורת המערביים, סימנה קו פרשת מים ביחסה של הקהילה האירופית למשבר ההומניטרי בסוריה: אם עד אז התייחסו האירופים באדישות לנושא, כבר לא ניתן היה להתעלם מממדיו הטרגיים של מסע מבקשי המקלט. בעקבות זאת נוצרה נכונות לפתוח את שערי היבשת בפני מאות אלפי מבקשי המקלט. אולם, באותה עת החלו לבצבץ גם מאפיינים אחרים של החברה האירופית: שנאת זרים (בעיקר מוסלמים) ופטריוטיזם לאומני ואליים.

מבחינה כלכלית, קליטת מבקשי המקלט השיתה נטל כלכלי משמעותי על מדינות האיחוד. יש קושי להעריך במדויק את עלות הקליטה מאחר שהיא כוללת מרכיבים שונים, ובהם: רישום, הערכת הבקשה, מתן שירותים סוציאליים לטווח ארוך ושירותי בריאות. אולם, מנתוני ה-OECD עולה כי בממוצע של מדינות אירופה השונות מוערכת עלות הכנסתם, קליטתם והטמעתם של מבקשי מקלט במדינות אירופה בעשרת אלפים אירו למבקש מקלט בשנה הראשונה לקליטתו. לשם המחשה – גרמניה שקלטה מעל מיליון מבקשי מקלט הוציאה כ-16 מיליארד אירו על קליטת מבקשי מקלט בשנת 2015 בלבד. שוודיה, שקלטה 160 אלף מבקשי מקלט ב-2015, הוציאה שישה מיליארד



מהגרים מלוויים על ידי כוחות משטרה בדרכם למחנה הפליטים בברז'יצה, סלובניה, 23 באוקטובר 2015. הצילום: Jeff J Mitchell/Getty Images

אירו באותה שנה.⁵ להוצאה בסדר גודל כזה יש השלכות לא מעטות, במיוחד כאשר אירופה נתונה במיתון כלכלי מתמשך.

לצד הקשיים הכלכליים הכרוכים בקליטת מספר רב של מבקשי מקלט בזמן קצר, קושי משמעותי אף יותר נבע מהשוני התרבותי בין אוכלוסיית מבקשי המקלט לבין זה של המדינות הקולטות. שוני תרבותי זה העלה חשש מפני היווצרותן של תת־קהילות שיפגעו בלכידות החברתית של המדינות הקולטות, ואשר אף עלולות לערער את ריבונותן ואת ביטחון תושביהן. תפיסה זו רווחה לא רק בקרב קבוצות השוליים במערכת הפוליטית אלא גם בקרב ציבור רחב במדינות הקולטות, שחש שהיווצרותן של קהילות מסוגרות תשמש קרקע פורייה להקצנה אסלאמית.⁶ תפיסה זו עלתה בסקרים רבים, שמצאו כי אף על פי שהציבור רוחש אהדה למצוקותיהם של מבקשי המקלט שהגיעו ממדינות שיש בהן עימותים, הוא חושש מפני ההשלכות הכרוכות בקליטתם. מהסקרים עולה כי החשש העיקרי הוא שההגירה תביא לעלייה בטרור, לאובדן מקומות עבודה ולצמצום הזכויות הסוציאליות של תושבי המדינה הקולטת.⁷ הגעתם של מאות אלפי מבקשי מקלט, מוסלמים ברובם, שיחקה לידיהן של תנועות ימין פופוליסטי בכל רחבי היבשת. אלה ניצלו את הרגישות הציבורית לסוגיית מבקשי המקלט וטוו נרטיב שלפיו אירופה "מוצפת" במוסלמים ה"מאיימים" על תרבותה הנוצרית-חילונית של אירופה, על ביטחונה ואף על קיומה הממשי, כדי לשלהב המונים

ולייצר לעצמן לגיטימציה ציבורית רחבה.⁸ התמיכה המשמעותית בתנועות הימין הקיצוני נבעה מהחשש הציבורי שהמשלה איננה יודעת כיצד לפעול, בעוד תנועות הימין הקיצוני מציעות פתרון ברור והחלטי, שנתפס בעיני התומכים כפתרון ריאלי לאתגר מבקשי המקלט.⁹

יתר על כן, אותן מפלגות הצליחו לרתום את סוגיית ההגירה כדי לחדד את המסר שהאחראי העיקרי למצב הוא האיחוד האירופי שהחליש את שליטת המדינות בגבולותיהן, ולפיכך אפשר למאות אלפים להיכנס למדינות אירופה ללא פיקוח.¹⁰ החיבור בין עמדות של אנטי-הגירה לבין עמדות שליליות בנוגע לאיחוד האירופי גבר באופן ניכר בשנים האחרונות, בעיקר בתגובה לעלייה בשיעורי ההגירה החל מ-2004.¹¹ מסקרי דעת קהל עולה שיש קשר ישיר בין עמדות שליליות כלפי הגירה לבין עמדות שליליות כלפי אינטגרציה אירופית.¹² לשם המחשה, רבים מהמצביעים "כן" במשאל העם בבריטניה בנוגע ליציאתה מהאיחוד האירופי טענו שההגירה לבריטניה היא שהניעה אותם לתמוך ב'ברקזיט'.¹³

עליית הימין הפופוליסטי והכרסום במעמדם של מנהיגים מתונים הביאו לכך שגם מפלגות מהמרכז הפוליטי החלו להקשיח את מדיניות ההגירה שלהן. הקנצלרית מרקל אמרה שגרמניה תפעל לשלב "פליטים אמיתיים" כחלק מחובתה ההומניטרית, ובכך רמזה על האפשרות של גירוש מהגרים שהגיעו מסיבות כלכליות. החמרה במדיניות ההגירה חלה גם באוסטריה, שבתחילה קלטה מבקשי מקלט רבים שעברו דרך הונגריה. כעבור זמן החליטה אוסטריה להגביר את הפיקוח על הגבולות כדי למנוע הגירה נוספת. בהמשך העניקה הממשלה הדנית לשוטריה את הסמכות להחרים חפצים של מבקשי מקלט.¹⁴ צעדים דומים כבר אומצו בשווייץ ובדרום גרמניה.¹⁵

פילוג בין המדינות החברות באיחוד

לצד עלייתן של מפלגות אירו-סקפטיות הביאו גלי ההגירה למחלוקת נוקבת באיחוד האירופי באשר למידת ההשתתפות של המדינות החברות בקליטת מבקשי המקלט. את שני הקטבים של המחלוקת בין מדינות אירופה בסוגיית ההגירה ייצגו קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל וראש הממשלה ההונגרי, ויקטור אורבן. הראשונה בעקבות החלטתה לקלוט מאות אלפי מהגרים בגרמניה, והאחרון בעקבות החלטת ממשלת הונגריה לגרש כ-4,000 מבקשי מקלט ביממה.¹⁶ גרמניה בהנהגת מרקל פעלה לכך שהמדינות החברות באיחוד האירופי יקבלו על עצמן חובה מנדטורית לפזר באופן שוויוני את מבקשי המקלט בכל רחבי האיחוד האירופי. איטליה, צרפת ויוון תמכו בגרמניה במדיניות זו, אולם שאר מנהיגי אירופה הסכימו למדיניות של קליטה מרצון בלבד.

אחד מיסודות המחלוקת בין המדינות נבע ממיקומן הגיאוגרפי של המדינות ביחס לנתיב ההגעה של מבקשי המקלט. מצד אחד של הדיון עמדו "מדינות השער"

השוכנות לחופי הים התיכון, ולפיכך מהוות יעד ראשון להגירה, ומצידו האחר המדינות הצפוניות-מערביות יותר שאינן גובלות בנתיב ההגעה של מבקשי המקלט ממדינות אסיה ואפריקה. מדינות השער ובייחוד איטליה ויוון, שמרכזי הקליטה שלהן היו עמוסים עד אפס מקום, דרשו מחברות האיחוד האחרות פיזור שוויוני של נטל מבקשי המקלט באופן פרופורציונלי לגודלן וליכולת הקליטה שלהן. לעומת זאת, מדינות צפון-מערב אירופה עמדו בסירובן לקלוט מאות אלפי מבקשי מקלט לשטחן, וטענו שהקליטה צריכה להיעשות על בסיס וולונטרי בלבד. בין יתר הסיבות, עמדתן נקבעה בשל העובדה שמרבית מבקשי המקלט ביקשו להצפין למדינות אירופה החזקות יותר מבחינה כלכלית ובהן גרמניה, מדינות סקנדינביה, הולנד ובלגיה.

אחד הגורמים למתיחות בין מדינות השער לבין שאר המדינות ביבשת הוא 'אמנת דבלין' של האיחוד האירופי. האמנה קובעת שיש לטפל בבקשת המקלט במדינה הראשונה שאליה נכנס מבקש המקלט (מדינת השער). במסגרת האמנה, מבקשי מקלט שעוברים ממדינת השער למדינות אחרות עשויים להישלח בחזרה למדינה שבה נרשמו במסגרת מה שמכונה "טרנספר דבלין".¹⁷ גל מבקשי המקלט שפקד את אירופה חשף את חולשתה של אמנת דבלין ואת הצורך בביצוע רפורמה שתספק מענה לצורכיהן של מדינות השער. הצעה לרפורמה של אמנת דבלין החלה להתגבש ביוני 2015 כאשר מספר שיא של מבקשי מקלט הגיע לאירופה. על פי הצעה של נשיא הנציבות האירופית, ז'אן-קלוד יונקר, המדינות החברות באיחוד יחלקו את הנטל של קליטת מבקשי מקלט באופן מאוזן על פי מפתח שמבוסס על תוצר לאומי גולמי, גודל האוכלוסייה, שיעורי האבטלה ומספר מבקשי המקלט שנקלטו בעבר.¹⁸

חלוקה זו לא יצאה לפועל. הונגריה ופולין התנגדו לקליטת מבקשי מקלט, ואילו סלובקיה וצ'כיה הסכימו לקלוט כתריסר מבקשי מקלט כל אחת. בהמשך, מספר מדינות ובהן סלובקיה, הונגריה ופולין ערערו על החלטת הנציבות האירופית מ-2015.¹⁹ לאחר שנתיים של מאבקים דחה בית המשפט האירופי לצדק (ה-ECJ) את טענת העותרות בספטמבר 2017.²⁰ למרות פסיקת בית המשפט החליטו הונגריה, פולין וצ'כיה להמשיך בסירובן לקלוט מבקשי מקלט, והדבר צפוי להוביל להליכים משפטיים נגד שלוש המדינות.²¹ חוסר היכולת למצוא פתרון פנימי למשבר ההגירה הביא לכך שמנהיגי אירופה השליכו את יהבם על טורקיה כאמצעי לצמצום מספר מבקשי המקלט שמגיעים למדינותיהם.²² במסגרת ההסכם הסכימה טורקיה לקלוט בתחומה מבקשי מקלט שיגורשו משטחי מדינות האיחוד האירופי תמורת מיליארדי אירו, בנוסף להאצת תהליכי קבלתה לאיחוד האירופי.²³ לאחר מכן הפכה טורקיה למדינה הקולטת את המספר הגבוה ביותר של מבקשי מקלט סורים – למעלה משלושה מיליון.²⁴ העסקה שנחתמה האטה את קצב הגעת מבקשי המקלט לשערי אירופה. אולם, סגירתו של

נתיב ההגירה היבשתי הביאה להתגברות ההגירה בנתיב הים התיכון, כאשר חופי לוב הפכו למקור העיקרי לכך.²⁵

סיכום

גלי הגעתם של מבקשי המקלט לאירופה בשנים 2015–2017 יצרו אתגר משמעותי לאיחוד האירופי. העלות הכלכלית, החברתית והפוליטית של קליטת מבקשי המקלט הביאה לכך שמדינות אירופה נמנעו ברוב המקרים מהשתתפות בנטל הקליטה שלהם, וכך נוצר עומס אדיר על מרכזי הקליטה של מדינות השער, אשר קרסו תחתיו. אי-הצלחתם של מוסדות האיחוד האירופי והחברות המובילות בו לגבש מדיניות מוסכמת שתביא לשיתוף הוגן יותר של קליטת מבקשי המקלט במדינות האיחוד חשפה את חוסר הסולידריות בין מדינות האיחוד השונות, ואת חולשת מוסדות האיחוד במציאת פתרון מוסכם.

יתר על כן, סוגיית המקלט הרעילה במידה רבה את השיח הפוליטי בנושא האינטגרציה האירופית. יכולתן של מפלגות אירוסקפטיות למנוף את סוגיית ההגירה כדי לגייס קהלים לשורותיהן והמחיר הפוליטי הכרוך במדיניות מקלה כלפי קליטת מבקשי מקלט הניעו מפלגות מהמרכז הפוליטי לאמץ מדיניות הגירה נוקשה, הן כלפי מבקשי מקלט הנמצאים בתוך המדינה והן כלפי קליטתם של היושבים במדינות אחרות. גם מנהיגים אירופים שהביעו אהדה כלפי מבקשי המקלט, אבל באותה מידה היו מחויבים לרעיון של אינטגרציה אירופית, עמדו בפני הכרעה מוסרית ומעשית כאחת: האם לסכן את שלום האיחוד ולהתעקש על המשך קבלתם של מבקשי המקלט, או להקריב את עמדתם הראשונית בשם עקרון האינטגרציה האירופית.

החלטתה של בריטניה לעזוב את האיחוד האירופי מיוחסת בראש ובראשונה לחשש מפני התגברות גלי הגירה עתידיים ואובדן השליטה על גבולות בריטניה. החלטה זו הדגימה את המלכוד שבו נתונים מנהיגי אירופה: חוסר פתרון לבעיותיהן של מדינות הגובלות בנתיב ההגעה של מבקשי המקלט, ובמיוחד יוון ואיטליה, הגביר את המתח בין מדינות השער לבין שאר המדינות באיחוד. מצד שני, פתיחת שערי המדינות הצפוניות, שהיוו את היעד המועדף למבקשי המקלט, חיזקה את הכוחות האירוסקפטיים באיחוד ויצרה חשש שמדינות נוספות ילכו בדרכה של בריטניה. ההסכם שנחתם עם טורקיה, על אף שהאט את קצב ההגעה של מבקשי מקלט ליבשת, לא פתר את הקושי הכרוך בהיעדר מדיניות הגירה מוסכמת לכלל החברות באיחוד. החלטתן של פולין, הונגריה וצ'כיה שלא לקבל את החלטת הנציבות האירופית ובית המשפט האירופי לצדק חשפה את חולשת מנגנוני האיחוד האירופי בכפיית סמכות האיחוד על מדינות סוררות.

מסקנתנו העיקרית היא שאף על פי שגלי ההגירה מילאו תפקיד משמעותי בהחלטתה של בריטניה לצאת מהאיחוד האירופי ובהתחזקות משמעותית של מפלגות פופוליסטיות ואירוסקפטיות, בעת כתיבת דברים אלו לא ניכרת נכונות מצד רוב המדינות החברות להסלים את המחלוקת המדינית בשל סוגיית ההגירה. אף על פי כן, קיים חשש אמיתי ממצב שבו המשאבים הפוליטיים של תומכי רעיון הקהילה האירופית המשותפת יידלדלו עקב הגעת גלי מבקשי המקלט, וכך גם יכולתם להתמודד עם אתגרים בעתיד מוטלת בספק.

הערות

- 1 "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts," BBC, March 4, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- 2 "גרמניה: נוכל לטפל ב-500 אלף מהגרים בשנה", Ynet, 8 בספטמבר 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4698889,00.html>
- 3 Phillip Connor, "Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015," Pew Research Center, August 2, 2016, www.pewglobal.org/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015
- 4 עמית לוינטל, "צונאמי המהגרים שמאיים להטביע את אירופה", וואלה, 28 באוגוסט, 2015, <https://news.walla.co.il/item/2883833>
- 5 OECD, "Who bears the cost of integrating refugees?", January 13, 2017, <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>
- 6 "State multiculturalism has failed, says David Cameron," BBC, February 5, 2011, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>
- 7 Jacob Poushter, "European opinions of the refugee crisis in 5 charts," Pew Research Center, September 16, 2016, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/>
- 8 לדוגמה, מאריך לה פן, מנהיגת מפלגת 'החזית הלאומית' בצרפת, מינפה את הקמפיין נגד הגירה כדי להפוך למועמדת משמעותית לנשיאות הרפובליקה. בהולנד רשם חרט וילדרס הישג אלקטורלי משמעותי שהתבטא בעלייה מ-5 מושבים בפרלמנט ל-20; בגרמניה נכנסה מפלגת הימין הקיצוני 'אלטרנטיבה לגרמניה' לפרלמנט עם 12.6 אחוזים מקולות המצביעים בבחירות ב-2017, והייתה למפלגת הימין הקיצוני הראשונה שזכתה במושבים בבונדסטאג מאז שנות החמישים.
- 9 Naomi Oleary, "Migration anxieties deepen ahead of Dutch elections," Politico, December 27, 2016, <https://www.politico.eu/article/migration-anxieties-deepen-ahead-of-dutch-elections-refugees-geert-wilders/>
- 10 Eugenio Salvati, "The Five Star movement in the European Parliament. A real Eurosceptic party?" ECPR, October 10, 2016, <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=29527&EventID=95>
- 11 "Immigration and Euroscepticism: the rising storm," *The Guardian*, December 18, 2015, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2015/dec/18/immigration-euroscepticism-rising-storm-eu-referendum>
- 12 Alex Balch and Ekaterina Balabanova, "A deadly cocktail? The fusion of Europe and immigration in the UK press," *Critical Discourse Studies*, 14, 2017, pp 236-255.
- 13 אורן נהרי, "ההגירה ניצחה את הכלכלה", **גלובס**, 26 ביוני 2016, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001134860>

- 14 “How is the migrant crisis dividing EU countries?” BBC, March 4, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>
- 15 “הפרלמנט בדנמרק אישר חוק להחרמת רכוש פליטים”, הארץ, 26 בינואר 2016, <https://www.haaretz.co.il/news/world/europe/.premium-1.2831523>
- 16 מיכאל פרל, “גל ההגירה משנה את פניה של אירופה: האם האיחוד יתפצל?”, כלכליסט, 6 בספטמבר, 2015, <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3668676,00.html>
- 17 פטריק ליונס, “האמנות והתקנות העומדות בסכנה בעקבות שטף הפליטים לאירופה”, הארץ, 22 בספטמבר 2015, <https://www.haaretz.co.il/news/whatis/.premium-1.2736420>
- 18 נעמי אולרי, “האיחוד האירופי יציג תוכנית לחלוקת הפליטים בין המדינות”, NRG, 11 במאי, 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/694/019.html>
- 19 Nicholas Hirst, “Hungarian justice minister: ECJ decision ‘very worrying for the future’”, Politico, September 9, 2017, <https://www.politico.eu/article/europe-refugees-hungarian-justice-minister-ecj-decision-very-worrying-for-the-future/>
- 20 Andrew Byrne, “EU’s top court dismisses Hungary and Slovakia refugee complaint”, *Financial Times*, September 6, 2017, <https://www.ft.com/content/9116ebbc-92de-11e7-bdfa-eda243196c2c>
- 21 Zoie O’Brien, “Battle in the bloc: Brussels goes head to head with Hungary over migration”, *Daily Express*, December 10, 2017, <https://www.express.co.uk/news/world/890588/Brussels-Hungary-court-case-over-migration-ECJ>
- 22 “Why is EU struggling with migrants and asylum?” BBC, March 3, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>
- 23 “האיחוד האירופי ישלם לטורקיה 6 מיליארד אירו על הפליטים”, כלכליסט, 19 במרץ 2016, <https://www.calcalist.co.il/world/articles/0,7340,L-3683878,00.html>
- 24 אליזבת צורקוב, “החיים במלכוד: פליטים סורים בטורקיה”, הפורום לחשיבה אזונית, 20 ביוני 2017.
- 25 Michael Brendan Dougherty, “On Migration, Europe Is Admitting the Truth to Itself,” *National Review*, June 27, 2017, <http://www.nationalreview.com/article/448997/europe-immigration-changing-attitudes>

איום הטרור הנוכחי באירופה והמענה הנדרש

יורם שוייצר

לאחרונה נשמעת טענה מכי גורמים בכירים בממסד הביטחוני כי איום הטרור הנוכחי באירופה הוא חסר תקדים. המאמר מבקש לבחון טענה זו על רקע גלי הטרור שפקדו את יבשת אירופה בחמשת העשורים האחרונים, ולנוכח מאפייני האיום הנוכחי והמענה שנדרש לו. איום הטרור הנוכחי במדינות היבשת בשנים האחרונות נשקף בעיקר מצד אירופים מוסלמים או מתאסלמים בוגרי המלחמות בסוריה ובעיראק, שהצטרפו לשורות 'המדינה האסלאמית' והפנימו את רעיונותיה ואת דרך התנהלותה. בפעילות זו משתתפים גם תושבים אירופים רבים שלא היגרו למזרח התיכון והשתתפו בלחימה, ולצידם גם מהגרים הפועלים בהשראת 'המדינה האסלאמית'. כמו כן מוצגים האתגרים הניצבים כיום בפני מנהיגי אירופה ושירותי הביטחון ודרכי המענה לאיום הממשי והפוטנציאלי הקיים, לנוכח האיומים הנשמעים מכי דוברי ארגוני הסליפיה ג'יהאדייה – ובראשם 'המדינה האסלאמית' ובעלי בריתה ומחנה אליקאעדה ושותפיו – להציף את אירופה בנהרות של דם.

מבוא

על פי המשתקף מן התקשורת ומדבריהם של גורמי ביטחון ופרשנים, אירופה מצויה כיום תחת איום טרור חמור מאין כמוותו, אולי החמור ביותר שידעה מימיה.¹ הערכה זו נובעת משורה של מתקפות טרור שכבר בוצעו וגרמו למאות נפגעים, ובשל החשש מהשלכות הצטרפותם של למעלה מ־5,000 צעירים אירופים לזירות הלחימה בסוריה ובעיראק ולשורות הסליפיה ג'יהאדייה, השבים בחלקם לאירופה מתוך מטרה להמשיך וללחום בתחומיה. לכך נוספת הדאגה מפני תהליכי הקצנה המתרחשת בקרב מאות צעירים מוסלמים ומתאסלמים אירופים הנחשפים לתעמולה הסלפית ג'יהאדיסטית ברשתות החברתיות, המסיתה אותם לבצע פעילות אלימה במערב. מאמר זה יבחן אם איום הטרור הנוכחי הוא אכן החמור ביותר שידעה אירופה מזה כחמישים שנה, מה מאפיין את גל הטרור הנוכחי וכיצד נערכת אירופה להתמודדות עם האתגר העומד לפתחה, אשר צפוי להימשך בשנים הקרובות.

מאפייני הטרור באירופה משלהי שנות השישים של המאה ה-20

הטרור שפגע במדינות אירופה בעבר היה פנימי וחיצוני. הטרור הפנימי שצמח מקרב אזרחים ותושבים אירופים מאופיין בכמה זרמים מרכזיים: הראשון, טרור שביצעו ארגוני טרור בדלניים מקומיים שביקשו להשיג יעדים לאומיים פוליטיים, כדוגמת המחתרות השונות: הבאסקית בספרד, האירית בצפון אירלנד, המולוקית בהולנד והקורסיקאית בצרפת. השני, טרור שבוצע בידי ארגוני טרור מקומיים בעלי אידיאולוגיה מרקסיסטית-לניניסטית, שביקשו לשנות את אופי המשטרים בארצותיהם באמצעים אלימים, ביניהם 'באדר מיינהוף' בגרמניה, 'הבריגדות האדומות' באיטליה, 'אקסיון דירקט' בצרפת ו'התאים הקומוניסטיים הלוחמים' בבלגיה. מלבד אלו ביצעו גם קבוצות ימין קיצוני פיגועי טרור ספורדיים אך רבי נפגעים במדינות ביבשת.

במקביל החלו מדינות רבות באירופה להוות מוקד לפעילות טרור מיובא מבחוץ על ידי ארגוני טרור זרים, ואף ממדינות תומכות טרור דוגמת עיראק, לוב סוריה, אלג'יריה, תימן ואיראן, אשר העתיקו את הסכסוכים המקומיים שהתנהלו בארצותיהם לבריות אירופה. ארגוני הטרור הזרים הבולטים שפעלו באירופה בשנות השבעים והשמונים של המאה הקודמת היו הארגונים הפלסטיניים. אלה החלו לפעול ביבשת במטרה להפעיל לחץ פוליטי על מדינות אירופה כדי שיתערבו לטובת קידום ענייניהם בסכסוך הישראלי-פלסטיני. בראש הארגונים הפלסטיניים בלטו 'החזית העממית לשחרור פלסטין' (חזית חבש ומנגנון ודיע חדאד), פתח, ארגון החזית העממית – המפקדה הכללית ('חזית ג'בריל'), אבו נידאל ועוד. ארגונים אלה נהנו משיתוף פעולה עם ארגוני טרור אירופיים מקומיים, מכיוון שחלקו איתם את רעיון קידום האג'נדה האידיאולוגית המרקסיסטית הבינלאומית.²

החל ממחצית שנות השמונים הצטרפו אל פעילות הטרור המתגברת באירופה גם ארגוני טרור שיעיים ובראשם חזבאללה, שפעלו בחסות ובסיוע פעיל של הרפובליקה האסלאמית של איראן. ארגוני הטרור השיעיים הוסיפו לרפרטואר הטרור העולמי דפוס פעולה חדש וקטלני במיוחד בדמות פיגועי התאבדות. השפעתו של דפוס פעולה זה נעשתה דומיננטית והוא אף אומץ וטופח בהמשך על ידי ארגוני טרור רבים נוספים, משום נזקיו הגדולים ובעיקר בשל המורא שהטיל.³ החל מהמחצית השנייה של שנות התשעים של המאה שעברה הצטרפו לפעילות הטרור באירופה גם ארגונים ורשתות טרור בעלי תפיסת עולם סלפית-ג'יהאדיסטית כדוגמת אל-קאעדה ותומכיו, ובשנים האחרונות גם פעילים ותומכים של 'המדינה האסלאמית' – כשכולם משתייכים למחנה המכונה "הג'יהאד העולמי".⁴



אתר זיכרון מאולתר בחזית בניין הבטקלאן, פאריס, לזכרם של הניספים בפיגוע הטרור שבוצע ב-13 בנובמבר 2015. הצילום: MIGUEL MEDINA/AFP

מאפייני איום הטרור באירופה בתחילת המאה ה-21

איום הטרור הסלפיג'יהאדיסטי על המערב ובכלל זה גם על אירופה נחשף במלוא חומרתו עם מתקפת ה-11 בספטמבר 2001 בארצות-הברית. חקירת המתקפה בארצות-הברית חשפה תשתית טרור עמוקה שהתקיימה באירופה קודם להתקפה, ואשר שימשה לגיוס ולהפעלת חלק מהמבצעים של פיגועי ה-11 בספטמבר. דימוי העוצמה האדיר שנבנה לאל-קאעדה בעקבות הצלחתו לגרום הרג ונזק כה רבים בארצות-הברית ואיומי הארגון ותומכיו "לשטוף את אירופה בנהרות דם" עוררו חרדה וחשש כבד מפני הבאות. אף על פי כן, ולמרות שבמהלך העשור הראשון של שנות האלפיים אכן בוצעו באירופה שורה של פיגועי טרור, ובהם גם מספר פיגועי ראוות רבי נפגעים כדוגמת אלו באיסטנבול (2003), מדריד (2004) ולונדון (2005), הצליחו שירותי הביטחון האירופיים להתמודד עם האיום ולסכל עשרות פיגועים אחרים בטרם הוצאו לפועל.

איום הטרור הנוכחי באירופה הוא המשכו הישיר של איום הטרור הסלפיג'יהאדיסטי הקיים כבר למעלה מ-חמש-עשרה שנים. עם זאת, הוא שונה במספר מבצעיו בפועל ובהיקף של המועמדים הפוטנציאליים ליטול בו חלק בעתיד. האיום במתכונתו הנוכחית החל להתגבש לפני כמה שנים בעקבות התעצמותה של מלחמת האזרחים בסוריה, צמיחת דאע"ש והכרזתה של 'המדינה האסלאמית' כבסיס לח'ליפות. הקמת 'המדינה האסלאמית' הניעה צעירים רבים מרחבי העולם להצטרף אל שורותיה. מספר המצטרפים

כפול ממספרם של אלה שנהרו לאפגניסטן בשנים 1979–1989 כדי להצטרף לשורות המוג'אהדין.⁵ זאת ועוד, הנסיבות התקשורתיות שבהן הם פועלים והטכנולוגיות המשמשות אותם כיום שונות מבעבר ומאפשרות להם מרחב פעולה ופגיעה גדולים יותר, ובעיקר הד רחב בהרבה לפעילותם.

הדור הנוכחי של "בוגרי סוריה ועיראק" אימץ את האידיאולוגיה הקיצונית של 'המדינה האסלאמית' ואת דרכי פעולתה הרצחניות. מלבד האידיאולוגיה, הלחימה בשורות 'המדינה האסלאמית' בסוריה ובעיראק שימשה חממה לצמיחת דור של טרוריסטים מאומנים בעלי ניסיון קרבי עשיר, שספגו את תפיסת העולם ואת הנורמות של מארחיהם. בין הצעירים הללו נכללים גם אלפי אזרחים אירופים, אשר הצהירו בריש גלי כי בשל מעורבות אירופה בלחימה נגד 'המדינה האסלאמית' בכוונתם לשוב, להילחם ולנקום באירופים בביתם שלהם. ואכן, מתחילת שנת 2014 החלה להסתמן מגמה הדרגתית של חזרת פעילים של 'המדינה האסלאמית' לאירופה, גם למטרות הקמת תשתית מבצעית ולביצוע פיגועים. ואכן, בשנים האחרונות בוצעו עשרות פיגועים וניסיונות לפיגועי טרור בערי אירופה כדוגמת פריז,⁶ לונדון,⁷ ברצלונה,⁸ שטוקהולם⁹ והעיר טורקו בפיןלנד.¹⁰

פיגועי הטרור באירופה המזוהים עם 'המדינה האסלאמית' ניתנים לחלוקה לארבע קטגוריות:

הראשונה – פיגועים ביוזמתה ובהכוונתה של המפקדה הראשית של 'המדינה האסלאמית' בסוריה.¹¹

השנייה – פיגועים שבוצעו בידי מקומיים ומעצרים של אירופים ששוגרו מסוריה.¹² השלישית – פיגועים ביוזמה מקומית תוך תקשורת עם פעילי ואנשי קשר של 'המדינה האסלאמית'.¹³

הרביעית – פיגועים ביוזמה ובביצוע מקומיים בהשראת 'המדינה האסלאמית', ללא קשר ישיר עימה.¹⁴

זמינות האמצעים – כלי לחימה "קרים", כלי רכב וחומרי חבלה מאולתרים המאפשרים הוצאה לפועל של מתקפות טרור קטלניות מבלי שמבצעייהם זקוקים בהכרח להכוונה של ארגון היררכי מסודר ומקצועי ולהכנות ממושכות – הפכה את הטרור לכזה המאיים להתבצע בכל עת ובכל מקום, ללא התרעה מודיעינית מוקדמת החיונית לסיכולו. גם תרומתה של הרשת החברתית להסתנה, להקצנה, במתן השראה ולעיתים אפילו הכוונה של פעילים יחידים ותאי טרור לנקוט אלימות היא מסימני העת הזו.

יותר מכול ניכר כי האיום הנוכחי הוא מה שתואר בפי אנשי צבא וביטחון בכירים "איום דורי".¹⁵ על אף הקושי העקרוני לחזות קדימה שנות דור, בוודאי כשמדובר בעולם המשתנה במהירות חסרת תקדים ובאופן תזזיתי, הימצאותם של אלפי צעירים מערביים באזורי לחימה רווי זוועות והתחככותם עם ארגונים בעלי תפיסת עולם

רדיקלית והתנהלות קיצונית הכופרת בנורמות הבסיסיות הנוהגות בעולם הליברלי דמוקרטי ודאי הכו שורש במוחות ובלבבות של רבים מהם. אנו חיים בעידן שבו הולך ומתהווה דור שלם, כולל צאצאיו, שחווה את אימי המלחמה והטרור באזורי הלחימה במזרח התיכון ומעבר לו, או לחלופין חשוף לתעמולה ולהקצנה חסרת הצנזורה של ארגוני הטרור ברשתות החברתיות, ולמעשה אינו שותף לערכים דמוקרטיים וליברליים המהווים אבן יסוד בחברה האירופית.

ההיערכות באירופה והמענה לאיום

מדיניות ההתמודדות באירופה מול הטרור נשארה בעיקרה בשליטת המדינות, כל אחת בתחומה. עם זאת, קיימות בין המדינות אחריות הדדית הסכמית וסולידריות תרבותית וערכית, המהדקות את שיתוף הפעולה ביניהן למלחמה בטרור המאיים עליהן.¹⁶ לצורך כך הוגברה ההיערכות במסגרות האירופיות המשותפות. ראשי המדינות החברות באיחוד אירופי התחייבו להגביר את שיתוף הפעולה בתחומים הנוגעים הן להיבטים אסטרטגיים ארוכי טווח והן להיבטים טקטיים ולמענה המיידי: הבטחת ביטחון האזרחים באמצעים ארגוניים-בירוקרטיים; מניעת הקצנה ושמירה על ערכים ליברליים באמצעים משפטיים, חינוכיים וחקיקתיים; ושיתוף פעולה מודיעיני וביטחוני עם בעלות ברית בינלאומיות.¹⁷ בין הצעדים השונים שבהם חלה התקדמות מרבית ניתן לציין את הגברת הבדיקות ואמצעי האבטחה בגבולות; הגברת האמצעים הרגולטוריים והטכנולוגיים הנוגעים לזיהוי ולעיבוד מידע אישי של חשודים בטרור; שיתוף פעולה בין סוכנויות האיחוד השונות למניעת פשיעה וטרור חוצי גבולות; וכן הגברת שיתופי הפעולה המודיעיניים בין המדינות, בין האיחוד לבעלות הברית שלו ובין האיחוד למדינות שלישיות, אשר שודרגו לשם לחימה בטרור ובאיומים פוטנציאליים.¹⁸

אמצעי החקיקה במדינות השונות ובאיחוד כולו הוקשחו אף הם כדי להתמודד עם מימון טרור וכדי להקשות על טרוריסטים לרכוש כלי נשק וחומרי נפץ,¹⁹ וכן הוקמו מספר יחידות משפטיות רב-מדיניות. כך, על ידי חקיקה מסודרת באיחוד כולו, עידוד תיאום חקירה ותביעה בין גופים של המדינות החברות באיחוד האירופי, חילופי מידע וקיומה של רשת המשפט האירופית ללחימה בפשעים קיברנטיים, מקווים באיחוד לשפר את הטיפול המשפטי-חקיקתי באיום הטרור חוצה הגבולות.²⁰

מלבד מענה חקיקתי פיתח האיחוד מענה לאימי ההקצנה והמרחב הקיברנטי. לשם התמודדות עם ההקצנה מבית פותחו במדינות הלאום ובאיחוד האירופי תוכניות להתמודדות עם אלימות קיצונית (Counter Violent Extremism – CVE), המבקשות להתמודד עם האידאולוגיה הקיצונית שמופעלת על צעירים.²¹ בנוסף קיימת יוזמה ליצירת תוכניות חינוכיות ופנייה לקהילות המוסלמיות על מנת לצמצם את תחושות ההדרה של קהילות אלה, לתת למשפחות אפשרות להתריע על הקצנה שעוברים

צעירים במשפחה, וכן לייצר שיח מאורגן עם המנהיגויות של קהילות אלה. אשר למרחב הקיברנטי, הוקמו מספר יחידות מבצעיות לשם מתן מענה בזמן אמת לאיומי טרור; הוקמו פורומים בין-מוסדיים בתוך האיחוד לצורך הגדרת דרכי פעולה למענה והתמודדות עם תוכני שואה והסתה לאלימות ועם פעילות טרור באינטרנט ובמדיה החברתית על ידי מגייסים וארגוני טרור קיצוניים; ולבסוף נוצרו שיתופי פעולה עם חברות הטכנולוגיה המובילות בעולם.²²

העידן הנוכחי מאופיין באמצעי ייצוג וטכנולוגיה הנמצאים גם ברשותם של מבצעי הטרור, ואלה מהווים מכפיל כוח עבורם. אמצעים אלו, יחד עם הכיסוי התקשורתי של פיגועי הטרור ואיומי הטרוריסטים, מאפשרים את הגברת דימוי העוצמה של הטרור לממדים שונים מבעבר, ומהווים גורם השפעה והפחדה אפקטיבי אף יותר מהמתקפות עצמן. לכן, בהקשר זה, לצד המענה הקונקרטי של רשויות הממשלה והביטחון, קיימת חשיבות עליונה לפיתוח יכולת עמידה וחסיונות של החברות האזרחיות במדינות הדמוקרטיות בפני האיום הפסיכולוגי המצוי בבסיס אסטרטגיית הטרור. פיתוח החוסן החברתי הוא אתגר ראשון במעלה עבור כל חברה המתמודדת עם טרור. רמת החוסן החברתי נמוכה בחברות שאינן מורגלות בהתמודדות יום-יומית עם טרור, ופיתוחו אינו משימה פשוטה. לתקשורת ההמונים ובכללה המדיה החדשה והרשתות החברתיות תפקיד מרכזי בכך. זאת ועוד, ניכר כי העת הנוכחית מקשה על ראשי מדינות ופוליטיקאים בעלי ערכים דמוקרטיים וליברליים להפגין את המנהיגות החיונית כל כך להובלת מערכה אפקטיבית המשרה ביטחון מול איום הטרור. מערכות הבחירות האחרונות ברחבי מדינות אירופה מעידות כי למנהיגים פופוליסטים קל לרכוב על גל האלימות ואיום הטרור, ולגייס לעצמם קולות על ידי הפחדה והסתה נגד מיעוטים וזרים בשם המלחמה בטרור.

סיכום

בשנתיים האחרונות מצויה אירופה בפעילות מואצת של הסתגלות והיערכות לסיכול מערכת הטרור האינטנסיבית שמכוונת לפגוע בתושבי היבשת. הכורח הזה מתחדד לא רק נוכח הצהרות מפי דוברי 'המדינה האסלאמית' ותומכיה ומאל-קאעדה ושותפיו, המאיימים להציף את אירופה בטרור, אלא גם עם כל פיגוע נוסף שמתבצע בערי אירופה, וממה שנחשף לגבי היקף האיום כתוצאה ממעצרים ומסיכולים של פעילות טרור. ההתמודדות עם האתגרים הללו מצויה בשתי רמות מענה, ששילובן עשוי למנוע מהטרוריסטים להגיע לכדי השפעות חברתיות כלכליות ופוליטיות מרחיקות לכת: הראשונה, טקטית-אופרטיבית – היערכות נקודתית לסיכול, להגנה ולמזעור הנזק מהפיגועים באמצעות תגבור ונוכחות רבה יותר של גורמי ביטחון ואכיפה; הצבת מכשולים במקומות מועדים לתקיפה חוזרת; הכשרת כוח אדם מודיעיני ומבצעי

ייעודי; התאמת האמצעים החוקתיים והמשפטיים להרתעה ולהענשה של מבצעי הטרור וסייעניהם מבית.

הרמה השנייה היא מערכתית-אסטרטגית. האתגר המרכזי הוא מניעת היכולת של ארגוני הטרור להשיג את מטרותיהם המרכזיות – ערעור ביטחון הציבור ביכולתן של הממשלות להגן עליו; שיבוש מערכות היחסים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה על רקע מוצאן האתני, שיוכן הדתי ובין אזרחים לבין מהגרים; ערעור היסודות והנורמות של החברות הדמוקרטיות והליברליות בכללותן.

האתגרים שנבחנו במאמר זה מבהירים שאיום הטרור על אירופה הוא אכן אתגר רציני ומורכב, ובעיקר שונה מאיומי העבר במאפייניו, במבצעיו ובהיקף הפוטנציאלי. התמודדות יעילה, גמישה ומותאמת לאופי האיום עשויה לסייע לצמצם את היקפיו כפי שהדבר נעשה בחמשת העשורים הקודמים, תוך הקפדה על שמירת המאפיינים הדמוקרטיים והליברליים של החברות המתמודדות, שיתוף פעולה ושקיפות כלפי הציבור.

הערות

- 1 Thomas Hunt, "Huge increase in fatal terror attacks as western Europe rocked by ISIS, study shows," *Daily Express*, Jul 13, 2017, <https://www.express.co.uk/news/world/828037/terror-western-europe-london-bridge-paris-nice-increase-deaths-ISIS-Stade-de-France>
- 2 אריאל מררי ושלומי אלעד, **פח"ע חו"ל – טרור פלשתינאי בחו"ל 1968-1986**, המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, הוצאת הקיבוץ המאוחד ואוניברסיטת תל-אביב (1987), עמ' 9-13.
- 3 שאול שי, **טרור בשליחות האימאם – 20 שנות טרור שיעי 1979-1999**, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור, מפעלות המרכז הבינתחומי, הרצליה (2001), עמ' 5-7, 65-93.
- 4 יורם שוייצר ואביב אורג, **האודיסאה של אל-קאעדה אל הג'יהאד העולמי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 132, ינואר 2014, עמ' 47-55.
- 5 Peter R. Neumann, "Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s," International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence (ICSR), January 26, 2015, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syria-iraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>
- 6 לדוגמה, ב-20 באפריל 2017 נהרג אדם אחד ושלושה נפצעו בפרוץ מירי מרכב חולף. "עדויות מהפיגוע בפרוץ: הסתברו לקוחות במרתף המסעדה", *ynet*, 21 באפריל 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4951782,00.html>
- 7 לדוגמה, ב-3 ביוני 2017 בוצע פיגוע ירי ודקירה בלונדון על ידי שלושה מחבלים, שבעה בני אדם נהרגו ו-48 נפצעו. Harriet Alexander, "London Bridge attack – everything we know," *The Telegraph*, June 6, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/03/london-bridge-everything-know-far/> Mark Hodge, Neal Baker and Emma Lake, "London Bridge attack – ISIS claims responsibility for Borough Market terror as video shows jihadis stalking pubs searching for victims," *The Sun*, June 7, 2017, <https://www.thesun.co.uk/news/3717339/london-bridge-attack-victims-terrorists-isis/>
- 8 לדוגמה, ב-17 באוגוסט 2017 ביצעו פעילי תא מקומי בספרד פיגוע דריסה וירי והרגו 14 בני אדם בברצלונה. "Barcelona and Cambrils Attacks: What We Know So Far," BBC, August 21, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-40964242>

- "פיגועי הדריסה בספרד: תמונת מצב (עדכנית לצוהרי ה-20 באוגוסט 2017)", מרכז המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, 20 באוגוסט 2017.
- 9 לדוגמה, בפיגוע דריסה באמצעות משאית במרכז קניות בשטוקהולם ב-7 באפריל 2017 שוודיה נהרגו ארבעה בני אדם ו-15 נפצעו. Lauren Said-Moorhouse and Bryony Jones, "Dazed but defiant, Stockholm unites after attack," CNN, April 8, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/04/08/europe/sweden-truck-attack-aftermath/>
- 10 לדוגמה, בפיגוע דקירה ב-18 באוגוסט 2017 נהרגו שתי נשים ושמונה אנשים נפצעו. Nicola Harley, "Finland 'Terror' Attack: Briton Stabbed Four Times 'Trying to Save' Women Targeted in Attack Which Left Two Dead," *The Telegraph*, August 19, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/19/finnish-knifeman-moroccan-say-police/>
- 11 לדוגמה, הפיגועים בפריז בנובמבר 2015 שבהם נהרגו 130 ונפצעו 352 בני אדם, ובבריסל במרס 2016 נהרגו 32 ולמעלה מ-300 בני אדם נפצעו. Sebastian Rotella, "Terror in Europe," *Frontline*, October 18, 2016, <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/terror-in-europe/>
- 12 לדוגמה, הירי שביצע מהדי נמוש במאי 2014 במוזיאון היהודי בבריסל שבו נהרגו ארבעה, מתוכם שני ישראלים, ומעצרו של 16 פעילי תא טרור בינואר 2015 בוורויה, בלגיה. "Abdelhamid Abaaoud, l'instigateur présumé des attentats tué à Saint-Denis En savoir plus sur," *Lemonde*, November 16, 2016, http://www.lemonde.fr/attaques-a-paris/article/2015/11/16/qui-est-abdelhamid-abaaoud-le-commanditaire-presume-des-attaques-de-paris_4811009_4809495.html. Anne Penketh, "French Suspect in Brussels Jewish Museum Attack Spent Year in Syria," *The Guardian*, June 1, 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/01/french-suspect-brussels-jewish-museum-attack-syria>; "Belgian anti-terror raid in Verviers leaves two dead," BBC, January 16, 2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-30840160>
- 13 לדוגמה פיגוע הדקירה ביולי 2016 ברכבת בוורצבורג, גרמניה, שבו נפצעו ארבעה בני אדם, ופיגוע ההתאבדות ביולי 2016. Andreas Ulrich, "Germany Attackers Had Contact with Suspected IS Members," *Der Spiegel*, August 5, 2016, <http://www.spiegel.de/international/germany/attackers-in-germany-had-contact-with-suspected-is-members-a-1106271.html>
- 14 לדוגמה, פיגוע דריסה במרס 2017 על גשר ווסטמיניסטר בבריטניה שבו נהרגו חמישה בני אדם ולמעלה מחמישים נפצעו. Dominic Casciani, "London attack: Who was Khalid Masood?" BBC, March 26, 2017, <http://www.bbc.com/news/uk-39373766>
- 15 דיוויד פטראוס (David Petraeus), לשעבר ראש סוכנות הביון ה-CIA האמריקאית וגנרל בדימוס שהוביל את הכוחות הבינלאומיים שפעלו בעיראק ובאפגניסטן, תיאר את המאבק בטרור כיום כמאבק דורי, ואנדרו פרקר (Andrew Parker), ראש סוכנות הביון MI-5 הבריטית, תיאר את איום הטרור כ-"איום רב-ממדי המתפתח במהירות ופועל בקצב ובהיקפים שמעולם לא ראינו". Michelle Grattan, "David Petraeus on US policy under Donald Trump, the generational war against Islamist terrorism, and dealing with China," *The Conversation Media Group Ltd*, June 25, 2017, <http://theconversation.com/david-petraeus-on-us-policy-under-donald-trump-the-generational-war-against-islamist-terrorism-and-dealing-with-china-80045> Vikram Dodd; "UK facing most severe terror threat ever, warns MI5 chief," *The Guardian*, October 17, 2017, https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/17/uk-most-severe-terror-threat-ever-mi5-islamist?CMP=Share_AndroidApp_Gmail
- 16 "TE-SAT- European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017," EUROPOL, 2017.
- 17 "The European Union Counter-Terrorism Strategy," November 30, 2005. Brussels, https://www.cvce.eu/en/obj/the_european_union_counter_terrorism_strategy_brussels_30_november_2005-en-c9acc196-6121-4269-81a6-b81b008217b6.html
- 18 שיתופי הפעולה השונים בין האיחוד האירופי לבין ארצות-הברית ובין מדינות שונות באים לידי

ביטוי בכל מיני אמצעים. למשל, מערכת תיעוד שמות הנוסעים הנקראת PNR – Passenger Name Record, ומאפשרת למדינות חברות באיחוד האירופי לעבד מידע שמסופק על ידי חברות תעופה, במטרה לזהות נוסעים שרמת מסוכנותם גבוהה. המערכת מסוגלת לסכל את התנועה החופשית של גורמים עוינים ברחבי אירופה באמצעות זיהוי טרוריסטים מוכרים ולא מוכרים, שנוסעים או חוזרים מאזורי סכסוך; הכנסת אינדיקטורים שימושיים לסכנה (CRI – Common Risk Indicators); כניסת התיקון של קוד שנגן וכן מערכת FADO – False and Authentic Documents – Online (מסמכים מזויפים ואותנטיים ברשת) מספקות הזדמנויות נוספות לזיהוי, סיכול ומעקב אחר תנועת טרוריסטים ברחבי האיחוד, ומאפשרות לקבל תמונת מודיעין עשירה יותר ומסגרת עבודה יעילה יותר לשיתוף פעולה בגבול. בנוסף לאמצעים אלו, אשר לכלי הנשק וחומרי נפץ – מועצת האיחוד האירופי הזמינה את המדינות החברות לפתח את המיומנות והמומחיות לשיפור האסטרטגיה בנוגע לדיווח על סחר לא חוקי בכלי נשק, ואומנם, באופן כללי, פעולות לשיפור הניטור והמעקב אחר כלי הנשק נמשכות ואף הופק מדריך עבור כל המדינות בנושא. יצוין כי גם היורופול שיפר לאחרונה את השימוש במאגר המידע בנוגע לפצצות (EBDS – European Bomb Data System), (הארגון אף זכה בשנים האחרונות לתוספת תקציב עבור כוח אדם). גם היקף השימוש בבסיס הנתונים של האינטרפול בכל הנוגע למסמכי נסיעה גנובים או אבודים גדל במידה משמעותית בשנה האחרונה. להרחבה ראו: European Border and Coast Guard Agency, “European cooperation on coast guard functions”, Frontex, September 11, 2016. וגם: “Proposal for a directive of the European parliament and of the on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime,” November 30, 2005, Brussels, https://www.evce.eu/en/obj/the_european_union_counter_terrorism_strategy_brussels_30_november_2005-en-c9acc196-6121-4269-81a6-b81b008217b6.html; “Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council,” December 20, 2016, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf> גם לשיתוף פעולה עם ארצות-הברית שהורחב לצורך הכללתה, בכך גם נשמרת גישה יעילה לכל החברות בהסכם, שמוכיחה עצמה כאפקטיבית גם לתוכנית המעקב אחר מימון טרור (TFTP – Terrorist Financing Tracking Programme) – באמצעות בקשות של היורופול. ה-TFTP הוכיחה עצמה ככלי בעל ערך בחקירות אירועי הטרור. בנוסף לאלו יש שיתוף פעולה עם ירדן, אלג'יריה, טורקיה, הרשות הפלסטינית, ערב הסעודית, עיראק, מצרים, ישראל ותוניסיה. יש לציין גם את יוזמת המלחמה בטרור של האיחוד האירופי במדינות מערב הבלקן, שבהן תוכנית הפעולה לשנים 2015–2017 נמצאת כרגע בשלבי יישום והיא נתמכת מבחינה כלכלית. בנוסף, יש תוכנית להחיל בעתיד את יכולות RAN באזור. האיחוד מסייע גם בסהל ובניגריה – המלחמה בטרור בניגריה נמשכת באמצעות פעולות שמתמקדות בדה־רדיקליזציה של אסירי ארגון 'בוקו חראם', ובאמצעות שיתוף פעולה עם המשטר לחיזוק שלטון החוק שמבוסס על מערכת פלילית שמגיבה לטרור. בהקשר זה ראוי לציין את ספרד, השותפה למאמצי ארצות-הברית ואפריקה במעקב ובשיבוש העברת כספים לטרור, והיא גם סיפקה סיוע למאלי ולמאוריטניה במאמצייהן להתמודד עם קיצוניות אלימה.

19 “State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015,” March 4, 2016, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/en/pdf>

20 הוגדל תקציב רשת האימון וההדרכה לשופטים ומשפטינים של האיחוד (EJTN – Judicial Training Network), כאשר כיום מציעה הרשת הדרכה לשופטים ולתובעים מ־28 מדינות חברות. מטרת שיתוף הפעולה בתחום היא בין היתר להתמודד עם האתגרים המשפטיים שנוגעים ללוחמה בטרור בקרב מדינות האיחוד, הן במרחב הממשי והן במרחב הקיברנטי. להרחבה ראו גם: “Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council,” December

20, 2016, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14260-2016-ADD-1-EXT-1/en/pdf>

21 ראו לציון את הקמתה של הרשת להעלאת המודעות להקצנה RAN – Radicalization Awareness Network, המקשרת כ-2,400 עובדים מקצועיים ברחבי האיחוד, שפועלים להתמודדות עם ההקצנה בכל המגזרים. במסגרת זו משתתפים מומחים ממגוון תחומים כמו חינוך ובריאות ומשירותי בתי הסוהר, התורמים מניסיונם ומהידע שברשותם לצורך למידה הדדית ופיתוח המלצות עבור מקבלי ההחלטות, וכן כדי לספק נרטיב חלופי עבור התעמולה הקיצונית על בסיס עדויות אישיות. האיחוד מחזק את המלחמה בהקצנה לא רק בהצהרות דקלרטיביות אלא גם במימון משמעותי. כך העבירה מועצת האיחוד האירופי ב־2016 יותר מ־200 מיליון אירו עבור תוכניות לקידום חינוך לסובלנות, שילוב חברתי, חשיבה ביקורתית, ייסוד רשת דמויות לחיקוי עבור צעירים שיבקרו בבתי ספר ובמועדוני ספורט של צעירים כדי לחלוק חוויות ולהוות השראה לאחרים, עידוד מוסדות השכלה גבוהה להעניק פרסים עבור התנדבות ועידוד פיתוח סילבוסים שמשלבים תוכן אקדמי עם מעורבות אזרחית, מניעה של הקצנה בבתי כלא ותמיכה בתוכניות שיקום ומלחמה באפליה וגזענות וקידום ולערכים משותפים, תוכניות לשם התמודדות עם תעמולה ברשת והקצנה אישית, חיוזק שיתוף הפעולה עם מדינות שלישיות וחיוזק המחקר על מנת להבין טוב יותר את הטבע המתפתח של ההקצנה, ולהבטיח התמודדות טובה יותר ברמת המדיניות. להרחבה ראו גם: “State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015,” March 4, 2016, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/en/pdf>

22 בשנת 2015 הקים האיחוד האירופי את היחידה הקיברנטית של היורופול (EU-IRU – EU Internet Referral Unit), כאשר ל־26 מדינות מהאיחוד יש כיום נקודות קשר ליחידה והן נעזרות בה בזמן אמת. בנוסף, החל מ־2016 הסכימו מועצת האיחוד האירופי וארבע חברות הטכנולוגיה הגדולות (פייסבוק, טוויטר, אלפאבית ומייקרוסופט) על קוד פעולה להתמודדות עם תוכני שנאה ברשת. חברות אלו התחייבות להסיר תוכני שנאה שפורסמו בפלטפורמות שלהן תוך 24 שעות מקבלת תלונה. פלטפורמות נוספות של התמודדות עם השימוש הגובר באינטרנט ובמדיה החברתית על ידי מגייסים וארגוני טרור קיצוניים כוללות גם את הקמת הפורום האינטרנטי של האיחוד (EU Internet Forum), שבו משתתפים שרי הפנים של האיחוד וחברות אינטרנט. אומצה דירקטיבת אבטחת רשת ומידע (NIS – Network and Information Security) המציעה אמצעים לאבטחת רשת ומידע בתוך האיחוד, יוצרת שיתופי פעולה וחילופי מידע בקרב המדינות החברות, וגם יחידות תגובה לטיפול בתקריות אבטחת מחשבים, וכן הוקם צוות ייעוץ אסטרטגי לתקשורת בסוריה (Syria Strategic Communication Advisory Team). להרחבה ראו גם: “State of play on implementation of the statement of the Members of the European Council of 12 February 2015, the JHA Council Conclusions of 20 November 2015, and the Conclusions of the European Council of 18 December 2015,” March 4, 2016, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6785-2016-INIT/en/pdf>

הימין הקיצוני־פופוליסטי באירופה

יותם רוזנר

בשנים האחרונות חלה התעצמות בכוחן של מפלגות ימין קיצוני־פופוליסטי (Populist Radical Right) במדינות רבות באירופה: איטליה, צרפת, גרמניה, אוסטריה, הולנד, דנמרק, פינלנד, פולין והונגריה. עלייתן המטאורית של מפלגות הימין הקיצוני נטועה בסכיבה של ביקורת ציבורית רחבה על מגמות גלובליות כגון הגירה, רב־תרבותיות וריכוז עוצמה פוליטית בידי האיחוד האירופי ומוסדותיו. בהתאם לכך, חלק משמעותי מסדר היום של מפלגות ימין קיצוני מוכנה לד־לגיטימציה של האיחוד והשחרת דימויו בעיני אזרחי היבשת, בכונה לעודד פרישה של מדינות נוספות מהאיחוד האירופי. לא בכדי גורסים בכירי האיחוד שלהתחזקות הימין הפופוליסטי־קיצוני יש השלכות משמעותיות על עתידו של האיחוד האירופי ועל יכולתו לצלוח משברים עתידיים. חלק גדול מהצלחתן של מפלגות הימין הקיצוני נובע מקשרים הדוקים עם הקרמלין, שפועל באמצעותן לערער האיחוד האירופי מבפנים. בשל סדר היום האנטי־מוסלמי שלהן ותפיסתן את ישראל כחוד החנית במאבק של המערב נגד האסלאם, לעליית הימין הקיצוני עשויות להיות השלכות על עתיד היחסים בין מדינות אירופה לבין ישראל.

מבוא

בראשית 2016 נראו בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות־הברית, ההצבעה על התנתקות בריטניה מהגוש האירופי ('ברקזיט') וההתחזקות הפרלמנטרית של תנועות הימין הקיצוני במספר רב של מדינות באירופה כתסריט תוצרת הוליווד יותר מאשר תופעה ממשית. אולם במבט לאחור, התפתחויות אלו נראות כהמשך טבעי לתהליכים רבים שאירעו בעשור האחרון: המשבר הכלכלי העולמי ב־2008 והמיתון שבא בעקבותיו, אובדן האמון במוסדות הפוליטיים, ניכור גובר כלפי תקשורת ממסדית ועליית ערוצי תקשורת אלטרנטיביים והרשתות החברתיות. על רקע מגמות אלה החלו תנועות ימין קיצוני־פופוליסטי לצבור לגיטימציה ואהדה. התחזקות הימין הקיצוני באירופה בשנים האחרונות הביאה לכך שנשיא הנציבות האירופית ז'אן קלוד יונקר התריע לאחרונה מפני "פופוליזם דוהר" המאיים על אחדות האיחוד האירופי, בנאום שנשא על רקע

שורת הצלחות של מפלגות ימין קיצוני באירופה, ובראשן משאל העם בבריטניה בנוגע לעזיבת האיחוד האירופי.¹

מעבר לבריטניה, ניתן להיווכח בהישגים פוליטיים משמעותיים לימין הקיצוני בכל רחבי היבשת. בגרמניה זכתה מפלגת הימין הקיצוני 'אלטרנטיבה לגרמניה' (AfD) ב-12.6 אחוזים מהמושבים בפרלמנט בבחירות לבונדסטאג בספטמבר 2017.² בבחירות לנשיאות צרפת במאי 2017 הגיעה מועמדת מפלגת 'החזית הלאומית' (FN) מארין לה פן למקום השני בסיבוב הראשון של הבחירות לנשיאות עם 21.4 אחוזים מהקולות, ו-34 אחוזים מהקולות בסיבוב השני.³ בהולנד סיימה 'המפלגה למען החירות' (PVV) בהנהגת חרט וילדרס במקום השני בבחירות הכלליות במארכ 2016, ובבחירות באוסטריה זכתה 'מפלגת החירות האוסטרית' (FPÖ) ב-26 אחוזים והפכה לשותפה מרכזית בקואליציה.⁴ מגמות דומות התרחשו גם בדנמרק, בפינלנד, בפולין ובהונגריה. המאמר בוחן את מאפייניהן של מפלגות הימין הקיצוני, את הגורמים שהובילו להתחזקותן ואת האופן שבו הן מנצלות את עוצמתן הפוליטית להחלשת האיחוד האירופי. המאמר בוחן גם את קשריהן ההדוקים עם רוסיה ואת השפעת התחזקות מפלגות הימין הקיצוני-פופוליסטי על יחסי מדינות אירופה עם ישראל.

מאפייניהן של מפלגות ימין קיצוני-פופוליסטי באירופה

ישנן תוויות שונות להגדרה 'ימין קיצוני-פופוליסטי', המשמשת לעיתים קרובות כדי לתאר מפלגות כגון 'החזית הלאומית' (FN) בצרפת, 'מפלגת החירות' האוסטרית (FPÖ), 'מפלגת החוק והסדר' (PiS) בפולין או 'מפלגת האלטרנטיבה לגרמניה' (AfD). באופן כללי מדובר במפלגות שמעודדות את מצביעיהן לחשוש מסוגיות חברתיות שונות, שמרביתן תוצר של העידן הגלובלי: אובדן משרות בשל שווקים פתוחים; חוסר ביטחון אישי וערעור הזהות המקומית בשל נוכחותם של מהגרים לא אירופים; פגיעה בחופש הביטוי בשל תקינות פוליטית (Politically correct); ומיאוס מהפגיעה בריבונות הלאומית כתוצאה מריכוז עוצמה פוליטית במוסדות על-לאומיים.⁵

מפלגות הימין הקיצוני-פופוליסטי הפעילות באירופה נעות על קשת רחבה בין מפלגות ימין פופוליסטי כגון מפלגת החירות בהולנד (PVV), המציגה את עצמה כמגינת הליברליזם האירופי מפני הדיכוי המוסלמי, לבין מפלגות ימין נאו-פאשיסטי שנציגתו המובהקת ביותר היא מפלגת 'השחר הזהוב' ביוון (Golden Dawn), שיש לה סממנים נאו-נאציים מובהקים. קיימים הבדלים מסוימים בין המפלגות הללו: מפלגות הימין במזרח אירופה נטועות בסביבה של רוויזיוניזם טריטוריאלי ובאיומים שמקורם במיעוטים אתניים, ולעומת זאת, במערב אירופה העיסוק העיקרי נעוץ בסוגיות של הגירה ורב-תרבותיות.⁶ למרות זאת קיים קונצנזוס בעולם האקדמי שמדובר במפלגות המשתייכות ל"משפחה" אחת.⁷ המאפיין המובהק ביותר של התנועות הללו הוא תפיסה



חברים בארגוני ימין קיצוני נושאים לפידים במהלך טקס האזכרה השנתי למרד (1944) של הפולנים נגד הנאצים. קראקוב, 1 באוגוסט 2017. הצילום: Omar Marques/Pacific Press/LightRocket via Getty Images

אתנו־לאומית מְדירה (Exclusive) של אזרחות, המשתקפת בסלוגן "אנשינו תחילה". העמדה המרכזית של המפלגות הללו היא שמדינות צריכות להיות מאוכלסות על ידי חברים בקהילה המקומית בלבד, ושגורמים לא מקומיים (אנשים ורעיונות) מאיימים על חוסנה של המדינה.⁸ ההסבר להתחזקות הימין הקיצוני מיוחס לשלושה מרכיבים עיקריים: הגירה, מיתון כלכלי וסלידה מרב־תרבותיות.

הגירה – ההגירה ממדינות העולם השלישי במזרח התיכון ובאפריקה למדינות אירופה, ששיאה היה בקיץ 2015, הייתה אחד המוקדים העיקריים במצע מפלגות הימין הקיצוני-פופוליסטי. החשש בקרב קהילות רחבות באירופה לביטחון הכלכלי והאישיות ולמרקם התרבותי-לאומי נוצל על ידי מפלגות הימין הקיצוני שביססו קמפיין משמעותי נגד קליטת מהגרים, במיוחד ממדינות מוסלמיות. אנשי הימין הקיצוני הציגו עצמם כ"מגינים על ערכי הליברליזם" לעומת קהילה מוסלמית אנטי־ליברלית, שעתידה לכפות ערכים אנטי־פלורליסטיים על תושביה "האותנטיים" המתמעטים של היבשת.⁹

מיתון כלכלי – הגלובליזציה המאופיינת בפתיחת שווקים לסחר בינלאומי שינתה את פני העולם והביאה רווחה ושגשוג לרבים, אך בה עת היא הרחיבה פערים חברתיים. עליית הימין הקיצוני באירופה ובארצות־הברית היא בבחינת "הצבעת אי־אמון" במערכת הגלובלית ומחאה מצד "מפסידני הגלובליזציה". מדובר באלה שלא הצליחו למצוא מקום בעידן האוטומטיזציה ומיקור החוץ, שהביאו לאובדן משרות ובעיקר

כאלה של "צווארון כחול", ובדגש על כפריים לא משכילים שהועסקו בעיקר בעבודות כאלה. שיעורי האבטלה בקרב צעירים גבוהים במיוחד. למשל, שיעור האבטלה בצרפת עומד על 10 אחוזים, ושיעור האבטלה בקרב צעירים עומד על 26.4 אחוזים. באיטליה, שיעור האבטלה של צעירים עומד על 37.7 אחוזים, בבלגיה עומד שיעור האבטלה של צעירים על 20.1 אחוזים, וביוון עומד שיעור האבטלה על 47 אחוזים.¹⁰ הנרטיב המרכזי של מפלגות פופוליסטיות בתחרות על ליבם של מצביעים שלא הצליחו לבסס ביטחון כלכלי הוא ביקורת כלפי הממסד או ה"אליטות", כשהמפלגה הפופוליסטית מבטאת לכאורה את הקול האותנטי של העם, בניגוד לאליטות שדואגות רק לעצמן.

רב־תרבותיות – במשך יותר מדור, אליטות כלכליות יצרו קונצנזוס חברתי־תרבותי במגוון רחב של נושאים, החל מסחר חופשי ויתרונות ההגירה וכלה בשוויון בנישואים. האחדות בנושאים אלה הניעה את המתנגדים לערכים אלה אל השוליים הפוליטיים, והגבירה את הטינה הכללית כלפי הממסד או האליטות. בדומה למיתון הכלכלי, עליית הימין הקיצוני באירופה היא הצבעת אי־אמון גם במערכת המאופיינת ברב־תרבותיות ובחשיבה פרוגרסיבית. אלה מיוצגים בידי מה שמפלגות הימין מכנות "האליטות".¹¹ מפלגות הימין הקיצוני־פופוליסטי מתנגדות להכללת מיעוטים (אתניים ודתיים), להט"בים וכדומה בשיח הציבורי. למעשה, הן מתייחסות רק לקבוצה אחת – "העם" – כלגיטימית, ומציגות עצמן כאלה שמייצגות את "העם" לבדן. האבחנה בין האליטות לבין העם מבוססת פחות על היקף ההון שבידי האדם ויותר על הערכים שבהם הוא מאמין. לשיטת מפלגות הימין הקיצוני, גם אם הן אינן נתמכות בידי כלל האזרחים, הן מייצגות את אותו גרעין "עממי" שזנח על ידי הממסד הרב־תרבותי.¹²

השפעת מפלגות הימין על יציבות האיחוד האירופי

אף על פי שהמצע של מפלגות הימין הפופוליסטי עוסק ברובו בנושאי פנים, לא ניתן להתעלם מהאיום שמטילה עליית מפלגות הימין הקיצוני על האיחוד האירופי ומוסדותיו. מפלגות הימין הקיצוני הצליחו במידה רבה, מאחר שהצליחו לרתום אליהם את קולות "מפסידני הגלובליזציה" המתנגדים לאינטגרציה אירופית. מטרה זו משותפת למפלגות הימין הקיצוני הפופוליסטי ולמפלגות מהשמאל הקיצוני, ששמו להם למטרה לחסל את סדר היום הנאו־ליברלי של האיחוד.¹³ ההגירה, שיעורי האבטלה והקשיים הכלכליים יצרו בקרב הציבור תחושה שהאיחוד האירופי הוא האשם העיקרי במצב. הטענה המרכזית בקרב מתנגדי האיחוד האירופי, "האירו־סקפטים", היא שתושבי אירופה הפשוטים אינם מרוויחים כלל מהאיחוד ומוסדותיו: ה"אירו־קרטים הרב־תרבותיים של האיחוד", נתפסים כאליטה בירוקרטית בעלת רגולציה קטנונית, המנותקת מצורכי היום־יום של האזרחים.¹⁴

המייצג המובהק ביותר של הנטייה האירו־סקפטית הוא מפלגת החירות בבריטניה (UKIP), שמנהיגה נייג'ל פאראג' מאשים את האיחוד האירופי במגוון רחב של בעיות, החל מהגירה בלתי מבוקרת ועליית האסלאם הקיצוני בבריטניה, והוא היה בין הכוחות שפעלו להעברת משאל העם בנוגע לפרישה מהאיחוד. העלייה של פאראג', לה פן ודומיהם נזקפת לזכות הציבור הרוצה שאירופה תהיה פסיפס של מדינות במקום מרחב אינטגרטיבי המתבסס על שוק משותף, גבולות פתוחים ומטבע אחיד. הם שואפים לכך שאירופה תדמה יותר למה שהייתה לפני שמדינות אירופה התחילו את "הניסוי הנשגב", ומתעלמים מהעובדה ש"הניסוי" נערך במטרה למנוע מאירופה לחזור למעגל בלתי נגמר של מלחמות. "מה שניסינו באירופה הוא לפעול נגד כל מגמה באופן גלובלי", אמר פאראג', "מבחינה גלובלית העולם מתחלק ליחידות קטנות יותר, והניסיון לפעול נגד המגמה מצביע על חוסר הבנה מוחלט לגבי אופן הפעולה של בני אדם".¹⁵ ההצבעה הבריטית הפכה לחלק חשוב מאוד במסעות הבחירות של מפלגות הימין הקיצוני בצרפת ובהולנד, דבר שהצית בקרב מנהיגי האיחוד חשש מפני "אפקט דומינו" – פרישת מדינות נוספות מהאיחוד. לכן אימץ האיחוד האירופי עמדה נוקשה במשא ומתן על הסכמי הפרישה עם בריטניה, במטרה להרתיע מדינות נוספות מהליכה בדרכה.¹⁶

אף על פי שמפלגות ימין קיצוני מעוררות סלידה בקרב רבים, ייתכן שהשיח הארסי שהן מנהלות כלפי האיחוד האירופי עשוי לדחוק מפלגות מרכז ולאמץ טון חריף הרבה יותר נגד האינטגרציה האירופית בכלל והאיחוד האירופי בפרט. למשל, נשיא אוסטריה הנכנס, סבסטיאן קורץ, נבחר באוקטובר 2017 על רקע קמפיין אירו־סקפטי מובהק.¹⁷ המשך ההתחזקות של מפלגות ימין קיצוני עשוי לדחוף מנהיגים נוספים ללכת בדרכו, ולהפוך את האינטגרציה האירופית מקונצנזוס לסוגיה מפלגתית.

שיתוף הפעולה בין הימין הקיצוני-פופוליסטי האירופי לבין הקרמלין

בשנה האחרונה הופיעו בתקשורת העולמית פרסומים העוסקים בהתערבותה של רוסיה לטובת מפלגות ימין פופוליסטי בכל רחבי אירופה. מדובר במעורבות עקבית רחבת היקף שהתבטאה בסיוע במימון בחירות,¹⁸ הפצת 'חדשות מזויפות' במטרה ליצר אווירה של פאניקה בתקופת הבחירות,¹⁹ ובעיקר במעורבות ברשתות החברתיות של המדינות שבהן נערכו בחירות, תוך הפצה נרחבת של חדשות מזויפות, סילוף חומרים ועידוד שיח גזעני ומסית, במאמץ לסייע למפלגות אירו־סקפטיות.²⁰

הקשרים בין הצדדים מבוססים על תפיסה אידיאולוגית משותפת בתחומים לא מעטים: מפלגות הימין הפופוליסטיות האירופיות מתמקדות בהגבלת ההגירה, בבלימת האינטגרציה הכלכלית והפוליטית העולמית (על ידי ויתור על האיחוד האירופי, ובמקרים מסוימים גם על נאט"ו), בנקיטת צעדים קשים במלחמה בקיצוניות האסלאמית,

וברוב המקרים הן מתנגדות לליברליזם תרבותי ולחילון בבית. מפלגות אלו רואות בפוטין בעל ברית בכל החזיתות הללו. מאז שחזר פוטין לכהן כנשיא רוסיה ב־2012 הוא הציג את עצמו כמגן על ערכים חברתיים שמרניים, במיוחד בהתנגדות לזכויות הומוסקסואלים, וכאלטרנטיבה למדינות המערב, שלדבריו "שוללות עקרונות מוסריים ובכלל זה זהויות מסורתיות: לאומיות, תרבותיות, דתיות ואפילו מיניות".²¹ גם בחזית הביטחונית פוטין מיקם את עצמו כלוחם עיקש באסלאם הקיצוני, בצ'צ'ניה ולאחרונה בסוריה; כך הוא יכול לטעון שהוא ניהל את המאבק נגד הקיצונים המוסלמים באופן תוקפני יותר מכל אומה מערבית.

עבור המשטר ברוסיה, עליית מפלגות אירו־סקפטיות הן מהשמאל והן מהימין היא אינטרס לאומי מובהק. מאז כיבוש חצי האי קרים ב־2014 מטיל האיחוד האירופי סנקציות כלכליות על רוסיה, שמכוונות הן נגד השוק הפיננסי במדינה והן נגד שוק האנרגיה והתעשייה הביטחונית. מדינות האיחוד האירופי מחדשות את הסנקציות מדי חצי שנה.²² האיחוד האירופי מצליח לרסן את האינטרס הכלכלי הרוסי בדרכים נוספות. למשל, הרגולציה האירופית במגזר האנרגיה מגבילה את חברות האנרגיה הרוסיות בשוק האירופי. מסיבה זו רוסיה מעוניינת להחליש את האיחוד האירופי או אף לפרק אותו. החלשת האינטגרציה האירופית תאפשר לרוסיה לחזק קשרים דו־צדדיים עם מדינות אירופיות בנפרד, כשכל אחת מהמדינות תוכל לפעול לפי האינטרס הלאומי שלה ולא לפי האינטרס של האיחוד שבו ההחלטות מעוצבות בידי המדינות הגדולות, שרובן תופסות את רוסיה כאיום ביטחוני ניכר.²³

הימין הקיצוני וישראל

הקשר בין הימין הקיצוני באירופה לישראל סבוך במיוחד לנוכח ההיסטוריה האנטישמית של מרבית תנועות הימין הקיצוני באירופה. לפיכך יש מפלגות ימין באירופה שמתנגדות לעצם קיומה של מדינת ישראל מטעמים אנטישמיים מוצהרים, ובהן מפלגת 'השחר הזהוב' ביוון, שמשתמשת בסמלים נאציים וחבריה הם מכחישי שואה מוצהרים. אחד מחברי הפרלמנט של המפלגה, כריסטוס פאפאס, כינה את ישראל ב־2016 "אויב נצחי של יוון והאורתודוקסיה".²⁴

בה בעת, מפלגות ימין קיצוני רבות תומכות בישראל בהתלהבות. אחד החוטים המחברים בין ישראל לבין מפלגות הימין הקיצוני הוא ההתנגדות להתפשטות האסלאם באירופה. ככל שהסוגיה המוסלמית הפכה למרכזית בסדר היום של מפלגות הימין האירופי כך גברה התמיכה בישראל, הנחשבת לקו ההגנה הראשון מפני התפשטות האסלאם. לדוגמה, חרט וילדרס הצהיר ב־2010 ש"אם ירושלים תיפול לידי המוסלמים, אתונה ורומא יהיו הבאות בתור. ירושלים היא החזית העיקרית שמגינה על המערב".²⁵

וילדרס אינו יוצא דופן. תמיכה בישראל המבוססת על מאבק באסלאם משותפת למפלגות הימין הקיצוני באוסטריה, צרפת, הונגריה ועוד.²⁶

מעבר לסוגיית המאבק באסלאם, התמיכה בישראל משמשת "חומר מחטא" עבור מפלגות ימין קיצוני ששורשיהן בתנועות נאו-נאציות או נאו-פאשיסטיות, שבמטרה לפנות לקהלים חדשים ניסו לבדל את עצמן מעברן האנטישמי ולהביע תמיכה בישראל. למשל, מארין לה פן הכריזה באפריל 2017 ש"הפרלמנט עשה טעות בכך שתמך בתנועת BDS".²⁷ גם מנהיג שנחשב אנטישמי כגאבור וונה, יושב ראש מפלגת "יוביק" ההונגרית, שבעת הפגנה נגד הקונגרס היהודי העולמי ב־2013 הכריז: "הכובשים הישראלים... צריכים לחפש לעצמם מדינה אחרת בעולם..."²⁸ מיתן את עמדתו בשנים האחרונות, ולאחרונה הצהיר ש"בעתיד תתייחס יוביק לישראל כמו לכל מדינה אחרת... באופן טבעי אנו מכבדים את זכותה להתקיים, לגבש זהות ודעות ייחודיות ולהביע את האינטרסים שלה".²⁹

לאור אלה, לא ניתן להצביע על כך שהמגמה הגוברת של התחזקות מפלגות ימין קיצוני באירופה עשויה לגרום לפגיעה ביחסים הדו-צדדיים בין מדינות אירופה לבין ישראל. למעשה, לנוכח הביקורת המדינית העקבית של המפלגות המסורתיות באירופה ושל האיחוד האירופי עצמו על ישראל בשל הקיפאון בתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים והבנייה בגדה המערבית, התחזקותן של מפלגות הימין הקיצוני והתגברות השפעתן עשויה להביא להתחממות היחסים בין ישראל לבין ממשלות אירופה. עם זאת, בשל השורשים האנטישמיים של מרבית מפלגות הימין הקיצוני וזיקתן הפרו-רוסית במדיניות חוץ, ניכר שמדובר על ברית המבוססת על אינטרסים זמניים ולא על שותפות אסטרטגית.

סיכום ומסקנות

עלייתן של מפלגות הימין הקיצוני באירופה היא תופעה מוגמרת שמתרחשת כמעט בכל מדינות האיחוד. למגמה זו יש השלכות הן על מדיניות הפנים של מדינות אירופה, במיוחד בנושאי זכויות אדם והגירה, והן על מדיניות החוץ שלהן. מעבר להתחזקות האלקטורלית של מפלגות הימין הקיצוני, השפעתן מתבטאת בכך שמפלגות מרכז נאלצות לאמץ מדיניות נוקשה יותר בסוגיות של סחר, גבולות והגירה, במטרה למנוע התחזקות אלקטורלית נוספת של מפלגות הימין הקיצוני על חשבונן. עם זאת, עליית הימין הקיצוני לא התממשה לכדי עלייה לשלטון במדינות שנערכו בהן בחירות בשנה האחרונה.

עם זאת, אין מקום להניח שמפלגות הימין הקיצוני ישובו לשוליים הפוליטיים בעתיד הקרוב. בסיסי התמיכה האלקטורליים של הימין הקיצוני הוכחו כבעלי משקל ומחויבים מבחינה פוליטית. זעזועים פוליטיים חדשים כגון האצת ההגירה, משבר

כלכלי או התארכות המיתון הנוכחי עשויים להפוך להזדמנות לביצוע מהפך פוליטי משמעותי, שבסופו ייקחו אותן מפלגות את השלטון לידיהן. אל גורמים אלה מצטרפת הנוכחות הקבועה של רוסיה. ככל הנראה הקרמלין ימשיך לסייע למפלגות הימין באמצעים שונים, הכוללים לוחמה פסיכולוגית ושימוש במערכות חתרנות מדינית באמצעות הרשתות החברתיות.

הערות

- * המחבר מבקש להודות לשרון קסלר ולדייוויד הדלי שסייעו רבות בהכנת המאמר.
- 1 Holly Ellyatt, "Europe faces 'galloping populism,' Juncker warns in State of the Union address," CNBC, September 14, 2016, <http://www.cnn.com/2016/09/14/europe-faces-galloping-populism-juncker-warns-in-state-of-the-union-address.html>
- 2 Jon Stone, "Germany's new far-right party AfD says it will fight an 'invasion of foreigners,'" Independent, September 25, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/german-election-results-afd-far-right-merkel-alexander-gauland-2017-coalition-invasion-of-foreigners-a7965886.html>
- 3 אייל להמן, "צרפת אמרה לא ללה פן: מקרון נבחר לנשיא", Ynet, 7 במאי 2017, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4958581,00.html>
- 4 "Austria's conservative-far right cabinet likely sworn in Dec 20," Reuters, December 1, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-austria-government/austrias-conservative-far-right-cabinet-likely-sworn-in-dec-20-source-idUSKBN1DV4FA>
- 5 Simon Shuster, "European Politics Are Swinging to the Right," TIME, September 22, 2016, <http://time.com/4504010/europe-politics-swing-right/>
- 6 Jasper Muis and Tim Immerzeel, "Causes and consequences of the rise of populist radical right parties and movements in Europe," *Current Sociology* 65.6 (2017): 909-930.
- 7 Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange, and Matthijs Rooduijn, eds. *Radical right-wing populist parties in Western Europe: into the mainstream?* Routledge, 2016.
- 8 Ann Cathrine Jungar and Anders Ravik Jupskås, "Populist radical right parties in the Nordic region: A new and distinct party family?" *Scandinavian Political Studies* 37.3 (2014): 215-238.
- 9 Jens Rydgren, "Radical right-wing parties in Europe," *Journal of Language and Politics*, 16, (2017): 485-496.
- 10 Youth unemployment rate, OECD, 2016.
- 11 Uri Friedman, "What is a populist?," *The Atlantic*, February 27, 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/02/what-is-populist-trump/516525/>
- 12 Gemma Acton, "Le Pen says it's time to free French people from 'arrogant elite'," CNBC, April 23, 2017, <http://www.cnn.com/2017/04/23/le-pen-time-to-free-french-arrogant-elite.html>
- 13 Enrique Hernández and Hanspeter Kriesi, "The electoral consequences of the financial and economic crisis in Europe," *European Journal of Political Research* 55.2 (2016): 203-224.
- 14 Nonna Mayer and Caterina Froio, "Are far-right parties a threat to the European Union," SciencePo, July 27, 2017.
- 15 Simon Shuster, "The Populists," TIME, <http://time.com/time-person-of-the-year-populism/>
- 16 John Lichfield, "Brexit could lead to 'domino effect' in Europe as far-right celebrates referendum result," Independent, June 24, 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/>

- europa/brexit-could-lead-to-domino-effect-in-europe-as-far-right-celebrates-referendum-
result-a7101391.html
- Rebecca Perring and Alix Culberson, "Austria election results: Eurosceptic Sebastian Kurz 17
declares victory in nightmare for EU," *Daily Express*, October 16, 2017, [https://www.express.co.uk/news/world/866746/Austria-election-2017-results-poll-Sebastian-Kurz-OVP-Austria-](https://www.express.co.uk/news/world/866746/Austria-election-2017-results-poll-Sebastian-Kurz-OVP-Austria-live-updates)
live-updates
- Gabriel Gatehouse, "Marine Le Pen: Who's funding France's far right?" BBC, April 3, 2017, 18
<http://www.bbc.com/news/world-europe-39478066>
- "Fake news' and the EU's response- At a glance," European Parliament, April 2017, [http://www. 19](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599384/EPRS_ATA%282017%29599384_EN.pdf)
europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599384/EPRS_ATA%282017%29599384_
EN.pdf
- Dana Priest and Michael Birnbaum, "Europe has been working to expose Russian meddling 20
for years," *Washington Post*, June 25, 2017, [https://www.washingtonpost.com/world/europe/](https://www.washingtonpost.com/world/europe/europe-has-been-working-to-expose-russian-meddling-for-years/2017/06/25/e42dcece-4a09-11e7-9669-250d0b15f83b_story.html?utm_term=.b2bca31c35ce)
europe-has-been-working-to-expose-russian-meddling-for-years/2017/06/25/e42dcece-
4a09-11e7-9669-250d0b15f83b_story.html?utm_term=.b2bca31c35ce
- Ronald Brownstein, "Putin and the Populists: The roots of Russia's political appeal in 21
Europe and the United States," *The Atlantic*, January 6, 2017, [https://www.theatlantic.com/](https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/01/putin-trump-le-pen-hungary-france-populist-bannon/512303/)
international/archive/2017/01/putin-trump-le-pen-hungary-france-populist-bannon/512303/
,2016 ,19 בדצמבר, NRG, "האיחוד האירופי חידש את הסנקציות על רוסיה", 22
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/852/656.html>
- נדן פלדמן, "האם היא תדהים את העולם? השותף החשאי של מארין לה פן", **זה מוקר**, 5 במאי 23
<http://www.themarker.com/markerweek/1.4069233> ,2017
- "Golden Dawn Lawmaker says Israel 'Eternal Enemy' of Greeks, Christians," *The Jerusalem 24*
Post, June 1, 2016, [http://www.jpost.com/Israel-News/Golden-Dawn-lawmaker-says-Israel-](http://www.jpost.com/Israel-News/Golden-Dawn-lawmaker-says-Israel-eternal-enemy-of-Greeks-Christians-455648)
eternal-enemy-of-Greeks-Christians-455648
- Roe Nahmias, "Geert Wilders: Change Jordan's name to Palestine," *Ynet*, June 20, 2010, 25
<http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3907722,00.html>
- Tom Heneghan, "Europe far right courts Israel in anti-Islam drive," *Reuters*, December 20, 26
2010, <http://www.reuters.com/article/us-europe-islam-far-right-idUSTRE6BJ37120101220>
- David Rosenberg, "Le Pen: I'll be the greatest defender of French Jewry," *Israel National 27*
News, April 13, 2017. <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/228101>
- "Jobbik rally against World Jewish Congress in Budapest," *BBC*, May 4, 2013, [http://www. 28](http://www.bbc.com/news/world-europe-22413301)
bbc.com/news/world-europe-22413301
- Marton Dunai, "Hungary's Jobbik ditches far-right past to challenge Orban in 2018," *Reuters*, 29
January 11, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-hungary-jobbik-idUSKBN14V1PW>

יחסי האיחוד האירופי והמעצמות

יחסי האיחוד האירופי עם ארצות-הברית בעידן טראמפ

עודד ערן, יותם רוזנר ורותם אורג

בית מפוצל: כיצד יוצרת "השאלה הרוסית" קיטוב באיחוד האירופי ובמדינותיו

אנסטסיה רשטניאק

יחסי סין-אירופה: הזדמנויות וסיכונים

דורון אלה

יחסי האיחוד האירופי עם ארצות הברית בעידן טראמפ

עודד ערן, יותם רוזנר ורותם אורג

מאז בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות מתעצבים היחסים בין ארצות הברית לבין האיחוד האירופי. ההתנגשות בין תפיסת העולם הגלובליסטית של מנהיגי האיחוד האירופי לבין תפיסת העולם של טראמפ באה לידי ביטוי בשורת סוגיות. בנושא הסחר רואה טראמפ באיחוד האירופי פלטפורמה לתמרון תנאי המסחר לטובת גרמניה ועל חשבון ארצות הברית, והוא הביע נכונות להיכנס למלחמת מכסי מגן כדי להגן על התעשיות האמריקאיות. חילוקי דעות משמעותיים נמצאים גם בנוגע להסכם הגרעין עם איראן ובנוגע לאיום שמציבה רוסיה. פערים אלה בשילוב ספקנותו של טראמפ לגבי ברית נאט"ו עשויים לדחוק באיחוד האירופי להגביר את האינטגרציה הצבאית בין מדינות היבשת.

מבוא

"בכל צעד שתעשו תוכלו תמיד להיות בטוחים שידידתכם ובעלת הברית הטובה ביותר שלכם, ארצות הברית של אמריקה, עומדת לצידכם כתף אל כתף, עכשיו ולעולם, משום שאירופה מאוחדת – שהייתה בעבר חלומם של מעטים – עודנה התקווה של רבים והיא חיונית לכולם",¹ כך חתם ברק אובמה את נאומו בברלין באפריל 2016. נאום זה לא היה רק מס שפתיים: בתקופת כהונתו של אובמה אופיינו היחסים הטרונס-אטלנטיים בשיתוף פעולה הדוק ויעיל, שבא לידי ביטוי בשורה של הישגים: הסכם הגרעין עם איראן, הסכם האקלים, התייצבות משותפת נגד משטר קדאפי בלוב ובידודה הבינלאומי של רוסיה בעקבות הפלישה לאוקראינה וסיפוח חצי האי קרים. כניסתו של דונלד טראמפ לבית הלבן חוללה שינוי חריף ביחסים ארצות הברית ואירופה. תפיסת העולם של ממשל טראמפ שונה באופן ניכר ולעיתים מהפכני בהשוואה לממשל אובמה והממשלים שלפניו. בניגוד לדוקטרינה האמריקאית השלטת מאז תום מלחמת העולם השנייה, שלפיה אירופה מאוחדת חיונית ליציבות ולשגשוג המערכת הבינלאומית, הנשיא הנכנס תיאר לא פעם את האיחוד האירופי כבעל ברית נצלן,

שמשמש בכלים מוניטריים לתמרון לא הוגן של השוק החופשי באופן שפוגע בשווקים האמריקאיים, וכן אינו נושא בנטל ההוצאות הביטחוניות של ברית נאט"ו. תפיסתו הבדלנית של טראמפ – שבאה לידי ביטוי באמירות חריפות נגד האיחוד האירופי והמטרות שהוא מקדם – הביאה לעוינות גוברת בין מנהיגים ומוסדות אירופיים לבין הבית הלבן. על רקע עוינות זו מתגלים קשיים בשימור ההישגים הקודמים של הברית הטרנס-אטלנטית בנוגע לאתגרים הגלובליים שעומדים מול המערב.

מאמר זה מנתח את פערי האידיאולוגיה ותפיסות העולם בין ממשל טראמפ לבין ההנהגה האירופית, ואת האופן שבו פערים אלו יוצרים מחלוקות מדיניות בסוגיות המפתח: סחר בינלאומי, הסכם הגרעין עם איראן, התמודדות עם התקפות הרוסית ובניית קואליציה ביטחונית במסגרת נאט"ו או מחוץ לה. לסיכום מצביע המאמר על מגמות עתידיות לעתיד הברית הטרנס-אטלנטית ועל השלכות אפשריות של המחלוקות על ישראל.

פערים אידיאולוגיים: "בוני החומות מול בוני הגשרים"

במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20 נבנה האיחוד האירופי כברית כלכלית-מדינית המבוססת על תפיסת עולם ליברלית, כלכלת שוק חופשי, גבולות פתוחים וביסוס תלות הדדית. התפיסה הבסיסית של האיחוד היא אינטגרציה כלכלית וחברתית-תרבותית אירופית החיונית לעתידה הכלכלי של היבשת, שתגביר את כוחה בהתמודדות עם אתגרים גלובליים ותמנע התפרצות מחודשת של לאומנות אירופית, שעלולה להוביל למלחמת עולם נוספת. גישה זו, הדוגלת בבניית גשרים תרבותיים וכלכליים בין מדינות, רווחת בקרב ההנהגה הנוכחית בבריסל ובמדינות החשובות באירופה.

מול תפיסה זו, בשנים האחרונות צברה תאוצה תפיסה נגדית שבסודה אובדן האמון באינטגרציה האירופית בפרט ובמוסדות בינלאומיים בכלל. גישה זו גורסת שמוסדות בינלאומיים הם עתירי סיאוב ובירוקרטיה, משרתים אליטות קוסמופוליטיות בלבד ופוגעים בזהות הלאומית של המדינות החברות ובשליטתן על גבולותיהן, ביטחונן וכלכלותיהן. תפיסה זו התפשטה ברחבי העולם המערבי ובפרט באירופה, ושיאה בפרישת בריטניה מהאיחוד האירופי ובהתחזקות אלקטורלית של מפלגות ימין פופוליסטי-לאומני ואירו-סקפטי דוגמת 'החזית הלאומית' בצרפת בהנהגת מארין לה פן. ההנהגה באירופה, בהובלת קנצלרית גרמניה מרקל ונשיא צרפת מקרון, מזהה בתנועות הללו את האיום המרכזי של העת הנוכחית על היציבות ביבשת.

בניגוד חד למרקל ומקרון באירופה, ניצחונו של טראמפ נשען על טינה ציבורית רחבה כלפי ערכים גלובליים, הסכמים בינלאומיים, פתיחת גבולות ורבות-תרבותיות מחד גיסא, ועל חזרה לפתרונות פשוטים וישירים כגון הפעלת כוח נרחבת והטלת חסמים על הגירה וסחר מאידך גיסא, וכן אהדה לסגנון מנהיגות כוחני ואוטוקרטי דוגמת



נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ בפגישה עם שרת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני, נשיא מועצת אירופה דונאלד טוסק ואחרים, במטה האיחוד האירופי, במהלך פגישה של חברות נאט"ו, בריסל, 25 במאי 2017. הצילום: STEPHANIE LECOCQ/POOL/AFP

זה של נשיא רוסיה, פוטין. תפיסת העולם של טראמפ דוחה את האידיאל הרב־צדדי של האיחוד האירופי, שלפיו יחסים בין־מדינתיים מייצרים רווחים מוחלטים, והיא נשענת על תפיסת משחק סכום אפס – רווח של מדינה אחת תמיד יבוא על חשבון מדינה אחרת.

טראמפ מציג עמדה ביקורתית חריפה כלפי האיחוד האירופי, שאותו הוא תופס כארגון פאן־לאומי המטשטש זהויות לאומיות ומעביר את הכוח מהעם לידי אליטות קוסמופוליטיות. טראמפ שיבח את בריטניה על הפרישה מהאיחוד האירופי והדגיש כי הוא צופה שמדינות נוספות יפרשו, וזאת מכיוון שהאיחוד מעיב על אופיין הייחודי של חברותיו ו"אנשים רוצים להחזיר לעצמם את המדינה שלהם"². לשיטתו, האיחוד אינו משרת את כלל חברותיו, אלא מכשיר שבו גרמניה משתמשת כדי לקדם את עצמה כמתחרה כלכלית לארצות־הברית. טרם כניסתו לתפקיד פנו בכירים מצוות המעבר שלו למנהיגי מדינות ושאלו אילו מדינות יהיו הבאות לעזוב את האיחוד, והיועץ האסטרטגי לשעבר סטיב באנון התחייב לפעול לקידום מערכות יחסים דו־צדדיות עם מדינות אירופה כמשקל נגד לאיחוד האירופי. טראמפ פיזר ברוח זו שורת הבטחות המערערות על השותפות הביטחונית בין ארצות־הברית לאירופה, ובראשן הטלת ספק בברית נאט"ו ובסעיף ההגנה ההדדית, וכן הביע נכונות להתנער מאמנות

ומהסכמים קודמים, שאותם תפס כאבני ריחיים על צווארה של ארצות-הברית ולא כנכסים אסטרטגיים, כקודמיו בתפקיד.

פערי מדיניות: הבית הלבן נגד בריסל

במלאת שנה לכהונתו של טראמפ ניתן להבחין במספר מרכיבים בניהול מדיניות החוץ שלו: היעדר דוקטרינה כוללת, שימוש בפתרונות אד הוק לטווח קצר והגדרת יעדים על בסיס ערכים בדלניים ולא ערכים גלובליים. מתוך נאמנות לגישה זו צמצם טראמפ מעורבות אמריקאית במה שנתפס בעיניו כאינטרסים זרים בשורת נושאים: הפרישה מהשותפות הטרינס-פסיפית ומהסכם פריז בנושא האקלים, קריאתו למשא ומתן מחודש על הסכמי הסחר עם מדינות יבשת אמריקה וכן השעיית המשא ומתן³ על הסכם הסחר הטרינס-אטלנטי.⁴ פעולות אלה ובייחוד הפרישה מהסכם פריז היוו קו פרשת מים מבחינת המנהיגות האירופית, ובעקבותיהן הצהירה מרקל ש"חלפו הימים שבהם יכולנו לסמוך על אחרים".⁵ בליבת המחלוקת בין ארצות-הברית לאירופה עומדות שלוש סוגיות מרכזיות: סחר בין-יבשתי, המאבק בתוקפנות הרוסית ועתיד נאט"ו.

מבין שלוש הסוגיות, נראה שהחשובה ביותר היא הסדרת הסחר הטרינס-אטלנטי. מאזן הסחר בין ארצות-הברית לאיחוד האירופי ב-2016 נטה לטובת האיחוד בהיקף של 136 מיליארד דולר. גישתו הבסיסית של טראמפ היא "לאזן" את מאזן הסחר. לשם כך צריכה ארצות-הברית להטיל מכסים על יבוא אירופי ולבטל הסכמים רב-צדדיים שמשפרים לדעתו את כושר המיקוח של שותפי הסחר שלה. טראמפ גם איים להטיל 100 אחוזי מס על יבוא מוצרי חלב מאירופה ועל תעשיות חקלאיות נוספות, ולהעלות מכסי היבוא של תעשיית הרכב ל-35 אחוזים.

ההנהגה באירופה בראשות מרקל דוחה את הרטוריקה הפרוטקציוניסטית של טראמפ. כך, לקראת פסגת ה-G20 הבהירה מרקל שעל הכלכלות המפותחות לפעול כך שהגלובליזציה תיטיב עם כולם,⁶ ודחתה את רעיונות הפרוטקציוניזם והבדלנות (אך מבלי לנקוב בשמו של טראמפ).⁷ בהמשך הבהירה מרקל לקראת פגישה עם טראמפ (מארס 2017) שתיילחם לשמר את הסחר החופשי ואת "אירופה חזקה", גם במחיר של עימות עם וושינגטון.⁸ יתר על כן, בתגובה לאיומיו של טראמפ להעלות מכסים על יבוא מאירופה הזהירו בכירים אירופים ובראשם נציבת הסחר של האיחוד, ססיליה מאלמסטרומ, שהעלאת מכסים בארצות-הברית על יבוא המתכות תיענה בהעלאת מכסים על תוצרת חקלאית אמריקאית כגון ויסקי אמריקאי ומיץ תפוזים, מתוך כוונה לפגוע במדיניות החקלאיות בארצות-הברית, המהוות את הבסיס הפוליטי של טראמפ.⁹ המחלוקת הטרינס-אטלנטית ניכרת גם בנושאי ביטחון לאומי, שהמרכזי בהם הוא ההתמודדות עם האיום שמציבה רוסיה לאיחוד האירופי. נשיא רוסיה פוטין רואה באיחוד האירופי ובנאט"ו איום ממשי על ביטחונה של רוסיה ועל מרחב ההשפעה

הפוליטי שלה במזרח אירופה.¹⁰ כדי להתמודד עם מה שנתפס כהתפשטות מערבית אל מרחבי ההשפעה של רוסיה, בשנים האחרונות מנהל פוטרין מערכה נגדית שביסודה ערעור היציבות באירופה באמצעות הפעלת כוח צבאי באוקראינה, פריסת כוחות בגבול ברית נאט"ו,¹¹ הפעלת לוחמת מידע ושימוש בכלי סייבר להטיית תוצאות בחירות ביבשת, כולל בצרפת ובגרמניה.¹²

שורש המחלוקת בין הנהגת אירופה לבין טראמפ נעוץ בתפיסה שונה של האיום הרוסי: אירופה רואה בתוקפנות הרוסית איום ישיר על ביטחונה ועל שלמות האיחוד, כפי שעולה מהצהרתו של שר החוץ לשעבר של בריטניה, פיליפ האמונד, שטען כי רוסיה "מאיימת על כולנו" בשל התעלמותה מכללי המשחק הבינלאומיים.¹³ מנגד, העמדה האמריקאית בנושא אינה אחידה: מצד אחד, טראמפ הביע את רצונו לקדם יחסים חיוביים עם רוסיה בכלל ועם פוטרין בפרט, תוך הפגנת הערכה רבה לנשיא הרוסי. מנגד, ההתערבות הרוסית בבחירות 2016 מעמיקה את תפיסת האיום הרוסי בקרב המחקקים בארצות-הברית, ששיאה בחקיקת סנקציות להענשת מוסקבה בתמיכה דו-מפלגתית ונרחבת נדירה בהיקפיה, שעליה נאלץ טראמפ לחתום.

הסוגיה השלישית השנויה במחלוקת היא עתיד נאט"ו. התוקפנות הרוסית, ובייחוד מתקפת התודעה שנוהלה מרוסיה במטרה להטות את הבחירות באירופה, מעלה דיון באפשרות הפעלת סעיף ההגנה ההדדית ככלי להענשת רוסיה. אולם, מאז עליית טראמפ עולים סימני שאלה בנוגע למחויבותה של ארצות-הברית לבעלות בריתה בכלל ולנאט"ו בפרט. במהלך מערכת הבחירות לנשיאות הטיל טראמפ ספק בנחיצותה של ברית נאט"ו, וסירב להתחייב¹⁴ לסעיף ההגנה ההדדית במקרה שתותקף אחת מחברות הברית שאינה עומדת בהתחייבות הקובעת כי כל מדינה חברה בברית תקצה לפחות שני אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי שלה לתקציב הביטחון.¹⁵ ההכרה המאוחרת של הנשיא בחשיבותה של הברית (12 באפריל), התחייבותו לסעיף ההגנה ההדדית (9 ביוני) והדחיקה לשוליים של הרתעת רוסיה¹⁶ עוררו דאגה רבה בקרב מדינות היבשת בנוגע למשמעות ההצהרות של טראמפ: האם טראמפ התכוון למצב את עצמו כמנהיג שאילץ את אירופה לשלם את חלקה, או שמא כוונתו להכשיר את דעת הקהל ליום שבו ארצות-הברית תפחית את מחויבותה לנאט"ו.

כתגובה למה שהתפרש באירופה כנטישה אמריקאית, הדיון בנוגע לבניית "איחוד ביטחוני" של אירופה צובר תאוצה: גרמניה, צרפת, איטליה וספרד קוראות למדיניות ביטחונית אירופית משותפת לאחר הצבעת בריטניה לפרוש מהאיחוד.¹⁷ שרת ההגנה הגרמנית פון דר ליין קראה להגדלת התפקיד הביטחוני וההוצאה הביטחונית של האיחוד האירופי עקב החשש שטראמפ עשוי להפחית את מחויבותה של ארצות הברית לביטחון בינלאומי.¹⁸ נציבת שירות החוץ האירופי פדריקה מוגריני הצהירה שאירופה "תמלא את החלל שהשאירה ארצות-הברית, כולל בנושא נאט"ו". בשטח גוברים הסימנים

להגברת האינטגרציה הצבאית ביבשת, בהם החתימה על הסכם 'שיתוף פעולה מובנה קבוע' (PeSCo),¹⁹ והקמת מתקן אימונים אחד לצבאות היבשת.²⁰ גם החלטתו של טראמפ לפרוש מההסכם בין חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה לבין איראן על תכנית הגרעין שלה (JCPOA) מהווה מהמורה במערכת היחסים בין ארצות הברית לבין אירופה. התייצבותן של ארבע החברות הקבועות האחרות, גרמניה והאיחוד האירופי, נגד החלטתו של הנשיא האמריקאי לפרוש מההסכם עם איראן, מעמיקה את פערי האמון בין ארצות הברית לאיחוד האירופי ועשויה להקשות על שיתופי הפעולה בין הצדדים בסוגיה זאת בעתיד.

סיכום: עתיד הברית הטרנס-אטלנטית בסכנה?

היחסים הטרנס-אטלנטיים עומדים על פרשת דרכים: פערי המדיניות בין ארצות-הברית לאירופה בסוגיות ליבה של ביטחון היבשת וכלכלתה²¹ מלווים גם בפערים אישיוניים ואידיאולוגיים. בעיני טראמפ, מערכת בינלאומית גלובליסטית מאתגרת את ההגמוניה האמריקאית, בעוד ההנהגה הנוכחית באירופה בהובלת מרקל ומקרון מחויבת לתפיסה הגלובליסטית ולהגברת האינטגרציה ביבשת. פערים אלו עומדים בסתירה עמוקה למחויבות הביטחונית ההיסטורית של ארצות-הברית ליבשת אירופה. בזירת הפנים, לנוכח התוקפנות הרוסית במרחב הסייבר והתודעה, בולטת חשיבותן של המערכות לשמירה על טוהר הבחירות באירופה כתשתית חיונית. בהיעדר תקדים משפטי המגדיר מתקפת תודעה המכוונת להתערבות בבחירות כחציית קווים אדומים, לא ידוע אם ניתן להפעיל את סעיף ההגנה ההדדית (סעיף 5) באופן שירתיע את מוסקבה מהמשך התוקפנות, וכן לא ברור אם טראמפ, שדחה את ההערכה המודיעינית שרוסיה מתערבת במערכות בחירות במערב, יהיה מוכן להתחייב לסעיף 5 במקרה כזה. אם אירופה לא תצליח לפתח יכולות מענה צבאיות וטכנולוגיות עצמאיות, היא תגיע לנקודה שבה לא תוכל לתת מענה למתקפת התודעה הרוסית, מה שעשוי להוביל לעליית המפלגות האירו-סקפטיות באופן שיאיץ את התפרקות האיחוד.

ההצהרות הלוחמניות של טראמפ בסוגיות המסחר, ובפרט נכונוהו להעלות מכסים במטרה להגן על התעשייה האמריקאית, עשויות להוביל לתגובה חריפה מצד האיחוד האירופי, שהודיע כי יגיב באותו מטבע.²² התקדים ההיסטורי הידוע לשמצה של חקיקת סמוט-האולי, שבמסגרתה העלה הקונגרס האמריקאי את המכסים בתחילת שנות השלושים של המאה הקודמת, הביא לכך שמדינות נוספות העלו מכסי מגן שהובילו לחיסול הסחר הבינלאומי, וכך הפך 'השפל הגדול' בארצות-הברית למשבר כלכלי עולמי שהכה גם באירופה לאורך שנות השלושים. היות שהיקף הסחר העולמי גדל באופן אקספוננציאלי מאז סוף מלחמת העולם השנייה, מלחמת מכסים כזאת עלולה להביא לתוצאות דומות ואף גרוע מכך.

מחלוקות אלו פוגעות בלכידות המחנה המערבי גם בהתמודדותו עם אתגרים אסטרטגיים. כבר עתה מסתמנים פערים בין ארצות-הברית ואירופה בסוגיות פוליטיות (דוגמת היחסים עם איראן והמאבק בהתחממות הגלובלית). אובדן תחושת המשענת האמריקאית תאלץ את אירופה להגביר את שיתוף הפעולה הצבאי שלה הן ברמה הפנים-אירופית והן מול ארגונים בינלאומיים ומדינות מחוץ לאיחוד. הוואקום שנוצר בהנהגת העולם המערבי מוביל להרחבת תפקידה של אירופה בהנהגת הנוכחית (גרמניה בפרט) בעיצוב ובשימור הסדר העולמי ובהתמודדות עם אתגרים גלובליים: אקולוגיים, כלכליים וביטחוניים.

מבחינת ישראל, הפיצול בין המחנה הדוגל בחיזוק המערכות הבינלאומיות (בהובלת האיחוד האירופי) לבין המחנה האנטי-גלובליסטי (בהובלת ממשל טראמפ) מייצר סביבה אסטרטגית מורכבת מול שניים מהשותפים הבכירים שלה בזירה המדינית, הכלכלית והביטחונית הבינלאומית. היחסים המיוחדים בין ארצות-הברית לישראל עשויים לאלץ את ירושלים לבחור צד או להיתפס כמי שבוחרת צד, באופן שיפגע בתפיסתה כשותפה בעיני אירופה, שאף עשויה להבשיל לפגיעה ביחסים עם היבשת דוגמת הגבלת ההתקשרות העסקית עם חברות הפועלות מעבר לקו הירוק. מנגד, ישראל שאינה חברה בנאט"ו תוכל לנצל את התגברות הצורך בחיזוק הביטחון באירופה כדי להעמיק את שיתופי הפעולה הצבאיים שלה עם המדינות והמוסדות ביבשת, וייתכן אף כחלק מקואליציה הגנתית חלופית לנאט"ו. היות שישראל מתמודדת עם ביקורת חריפה על מדיניותה מצד מסגרות האיחוד האירופי, ייתכן ששותפויות דו-צדדיות או רב-צדדיות חלופיות יוכלו לחזק את עמידתה מול ביקורות ולחצים.

הערות

- 1 "President Obama Speech at Hannover Messe", C-SPAN, 25 April, 2016, <https://www.c-span.org/video/?408649-1/president-obama-remarks-hannover-germany>
- 2 Berenson Tessa, "Donald Trump Hails Brexit Vote: 'People Want to Take Their Country Back'", *Time*, June 24, 2016, <http://time.com/4381345/donald-trump-brexit-scotland-trip/>
- 3 "EU and US Publish TTIP state of play assessment," European Commission, January 17, 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1613>
- 4 Hiroko Tabuchi and Jack Ewing, "Europe and Japan near Trade as U.S Takes Protectionist Path," *The New York Times*, June 23, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/23/business/europe-japan-trade-deal.html>
- 5 Nick Allen and Rory Mulholland, "Angela Merkel says Europe can no longer rely on US or UK – and must 'fight for its own destiny,'" *The Telegraph*, May 28, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/28/angela-merkel-says-europe-can-no-longer-rely-us-uk-must-fight/>
- 6 Ivana Kottasová, "Merkel criticizes Trump trade policy before G20," CNN, July 5, 2017, <http://money.cnn.com/2017/07/05/news/economy/merkel-trump-trade-warning/index.html>
- 7 Noah Barkin and Roberta Rampton, "Merkel issues warning to Trump ahead of G20

- <http://www.reuters.com/article/us-g20-germany-merkel-summit/>, Reuters, June 29, 2017, idUSKBN19K2B2
- 8 "מרקל תזהיר את טראמפ: אם תטיל עלינו מסיים – נגיב בהתאם", **זה מרקר**, 12 במארס 2017, <https://www.themarker.com/wallstreet/1.3920216>
- 9 Amanda Holpuch, "US bourbon producers warn of financial damage if EU retaliates against Trump threat," *The Guardian*, July 8, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/08/bourbon-whiskey-eu-trump-threat>
- 10 Alix Culbertson, "Power-obsessed' Putin wants to 'DISINTEGRATE' Europe, former oligarch warns," *Daily Express*, October 27, 2016, <http://www.express.co.uk/news/world/726002/Putin-power-obsessed-disintegrate-Europe-Mikhail-Khodorkovsky>
- 11 שי הר-צבי, "שובו של הדוב הרוסי למזרח התיכון", BESA, 5 ביוני 2016, <https://besacenter.org/he/mideast-security-and-policy-studies-he/russian-bear-returns-to-the-middle-east/>
- 12 Becky Branford, "Information warfare: Is Russia really interfering in European states?" BBC, March 31 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39401637>
- 13 "UK's Hammond: Russia a threat to everyone on world stage," Reuters, March 30, 2017, <http://www.reuters.com/article/britain-georgia-hammond-idUSR4N16X00U>
- 14 Ben Kentish, "Donald Trump says he previously claimed Nato was 'obsolete' because he 'did not know much about it'," *Independent*, April 26, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/donald-trump-not-know-much-nato-alliance-wolf-blitzer-cnn-obsolete-a7702201.html>
- 15 Ivana Kottasova, "How NATO is funded and who pays what," CNN, May 25, 2017, <http://money.cnn.com/2017/05/25/news/nato-funding-explained-trump/index.html>
- 16 Constanze Stelzenmüller, "Trump's abandonment of NATO in Brussels," *Washington Post*, May 26, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2017/05/26/trumps-abandonment-of-nato-in-brussels/?utm_term=.b5d0c9477c27
- 17 שי לוי, "האם אירופה הולכת לצבא מאוחד?", מאקו, 1 ביוני 2016, <http://www.mako.co.il/pzm-magazine/Article-ef7072e9ceb0551006.htm>
- 18 "German defence minister Ursula von der Leyen calls for EU build-up," *Financial Times*, November 10, 2018, <https://www.ft.com/content/c4ddcd64-a732-11e6-8b69-02899e8bd9d1>
- 19 Robin Emmott, "Bad news for our enemies': EU launches defense pact," Reuters, December 14, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/bad-news-for-our-enemies-eu-launches-defense-pact-idUSKBN1E82BA>
- 20 "Mogherini sees EU military HQ 'within days'," Euroactiv, May 18, 2017, <https://www.euractiv.com/section/defence-policy/news/mogherini-sees-eu-military-hq-within-days/> Andrea Shalal, "German defense minister wants EU military to match NATO," Reuters, November 7, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/german-defense-minister-wants-eu-military-to-match-nato-idUSKBN1322GH>
- 21 בנייהן היחס ליישום הסכם הגרעין עם איראן והמאבק בשינויי האקלים.
- 22 תעשיות החקלאות והרכב.

בית מפוצל: כיצד יוצרת הסוגיה הרוסית קיטוב באיחוד האירופי ובמדינותיו

אנסטסיה רשטיאק

אחרי שהסוגיה הרוסית שימשה גורם מלכד בין המדינות החברות באיחוד האירופי וביחסים הטרנס־אטלנטיים, היא הפכה למבחן לקמוס של אחדות האיחוד האירופי ושל סולידריות טרנס־אטלנטית. מאז משבר קרים, סוגיות הקשורות לרוסיה באירופה שיקפו והעצימו את קווי השבר הקיימים בין מדינות החברות באיחוד האירופי, בזירת המדיניות ובחברות האזרחיות באירופה. נקודות המבט השונות של אירופה באשר לרוסיה ומתחים טרנס־אטלנטיים בכל הנוגע לסוגיה הרוסית בעידן ממשל טראמפ זרו בלכול במדיניותה של בריסל באשר לרוסיה, ואלה משרתים את אסטרטגיית "הפרד ומשול" שנוקטת רוסיה.

מבוא

סיפוח חצי האי קרים במארס 2014 עורר משבר היסטורי ביחסי האיחוד האירופי עם רוסיה. תוך ימים הגדיר האיחוד האירופי מחדש את רוסיה שכנתו כאתגר הגדול ביותר שלו, המאיים על שלטון החוק, על הביטחון ועל אחדות היבשת. בה בעת, דוקטרינות ההגנה של מדינות מערב אירופה שבו ודירגו את רוסיה כאיום העיקרי על ביטחון, תוך דחיקת סוגיות דחופות אחרות כגון הטרור האסלאמי, ההגירה הבלתי חוקית, בקרת הנשק או איראן. בפעם הראשונה מאז סיום המלחמה הקרה הוגדרה רוסיה כסוגיה כלל־אירופית ולא כסוגיה מזרח־אירופית (בראש ובראשונה פולנית ובלטית). המשבר סביב חצי האי קרים היה הקש ששבר את גב הגמל בסדרה של התנגשויות שהזינו את המתח ששרר בין האיחוד האירופי לבין רוסיה בשנות האלפיים, במיוחד מאז תום תקופת כהונתו של הנשיא מדבדב (2012), והוא הוביל לאימוץ תגובה משותפת נגד מוסקבה. ביולי 2014 נקט האיחוד האירופי אסטרטגיית "זיקה" – הטלת סנקציות מדיניות וכלכליות על מוסקבה ויצירת זיקה ביניהן לבין "התנהגות טובה" מצד רוסיה. כווקטור נלווה בולט של מדיניות האיחוד האירופי כלפי רוסיה נקטה ברית נאט"ו אסטרטגיית "הגברה ומוכנות", תוך בימוי הפגנות כוח חדשות במדינות

"האגף המזרחי" שלה. בתקופת נשיאותו השנייה של אובמה הייתה מדיניות האילוף של בריסל בנושאי מדיניות וכלכלה גם יחד מכוילת היטב עם המדיניות האמריקאית, והדבר תרם לגיבוש חזית טרנס-אטלנטית מאוחדת באופן יחסי מול מוסקבה, עד תקופת נשיאותו של דונלד טראמפ.

אחרי שהסוגיה הרוסית שימשה גורם מלכד בין מדינות החברות באיחוד האירופי וביחסים הטרנס-אטלנטיים, היא העצימה קווי שבר ומתחים שהיו קיימים עוד קודם לכן בין מדינות חברות באיחוד האירופי והפכה למבחן לקמוס של אחדות האיחוד האירופי ושל סולידריות טרנס-אטלנטית. בחינה של המדינות בנפרד מראה שהן הציגו לא אחת ניגודים בהערכות האיומים שרוסיה מציבה לעומתן ובאוריינטציה של מדיניותן. כמו כן, רוסיה הפכה באופן כללי לסוגיה בזירות מדיניות ואינטלקטואליות ובזירה החברתית במדינות אירופה (עם או בלי התערבות רוסית). רוסיה והמודל האידיאולוגי והמדיני שלה היו כוח משיכה ממשי עבור קשת של מגמות אינטלקטואליות, פוליטיות וחברתיות באירופה, ותופעה זו התאפשרה בזכות פעילויות העוצמה הרכה של רוסיה ברחבי היבשת.

מבעלי ברית פוטנציאליים ליריבים גלויים (1991–2017)

משבר אוקראינה מוצג לעיתים קרובות כנקודת המפנה ביחסי האיחוד האירופי ורוסיה, אולם הוא סימן את שיאם של מתחים שהצטברו בעבר, אשר החלו בסוף שנות התשעים של המאה ה-20 ובשנות האלפיים. בהשפעת המוטו של מיכאיל גורבצ'וב, "אירופה מאוחדת מוולדיוסטוק עד גיברלטר" התבטאה האווירה מייד עם סיום המלחמה הקרה במיסוד חלקי של יחסי האיחוד האירופי עם רוסיה ונאט"ו עד אמצע שנות התשעים. עם זאת, התקוות בשני הצדדים להתקרבות מחדש היו מבוססות על אי-הבנה בסיסית: רוסיה שאפה להשתלב בגוש המערבי ושקלה השתלבות באיחוד האירופי ואפילו בנאט"ו; האיחוד האירופי מצידו שאף להחיל את ערכיו ולמנף את עצמו ברחבי היבשת מבלי להתייחס לרוסיה כאל שותפה שוות ערך.

"טעות בתרגום" זו התיירה את הרסן והחלה תקופה של התפכחות בסוף שנות התשעים ובשנות האלפיים. האיחוד האירופי הפך למבקר בולט של מוסקבה עם התפנית האוטוריטרית שעשתה רוסיה במדיניות הפנים והחוץ שלה בעת כהונתו הראשונה של הנשיא פוטין. באותו אופן, גלי ההתרחבות של נאט"ו במזרח אירופה (ובמידה פחותה התרחבותו של האיחוד האירופי מזרחה), ייזום תכנית ההגנה האמריקאית מפני טילים בליסטיים בשטח אירופי שגבל עם רוסיה, לצד התמיכה של האיחוד האירופי ושל ארצות-הברית ב'מהפכות הצבע' במרחב הפוסט-סובייטי, הרסו את סיכויי ההתקרבות של רוסיה למדינות האיחוד האירופי. בצומת זה בחרה רוסיה באסטרטגיית "הפרד ומשול" באירופה, שהייתה אמורה לספק לה את מרב הדיוידנדים

המדיניים והכלכליים, עם הפסקה קצרה במהלך תקופת נשיאותו הליברלית כביכול של דמיטרי מדבדב (2008-2012).

כפי שברית נאט"ו נתפסה ברוסיה כאויב פרדיגמטי מאז תחילת שנות האלפיים, הנושא הבעייתי ביותר מבחינת רוסיה היה הושטת היד למי שהיוו חלק מברית-המועצות לשעבר, אשר הפגינו חוסר אהדה כלפי רוסיה יותר מאשר מדינות מערב-אירופיות. המתח בין האיחוד האירופי לבין רוסיה שב והתגבר עם פרוץ מלחמת רוסיה-גיאורגיה (2008) ולנוכח הפנייה הרוסית החדשה להקמתו של "איחוד אירופה-אסיה" (2011). אחרי 2011 שוכפלה הזירה המזרח-אירופית המסורתית של מתחים בין האיחוד האירופי לבין רוסיה בנושאי המזרח התיכון וצפון אפריקה. על אף שיתוף הפעולה שהתקיים במשא ומתן להשגת הסכם הגרעין עם איראן, רוסיה והאיחוד האירופי אימצו עמדות מנוגדות בנושא התערבות נאט"ו בלוב (2011) ובאשר למצבו של משטר אסד בסוריה מאז שפרצה בה מלחמת האזרחים (2011).

לפיכך ייצגה רוסיה איום רב-שכבתי על האיחוד האירופי בשנים 2010-2015. בין דאגותיה של אירופה היו "מלחמות מקומיות" שפרצו ב"שכונות המריבה" של מזרח אירופה ודרום הקווקז; האופי ה"היברידי" של הקרנת הכוח הרוסי באירופה (דוגמה לכך היו מתקפות הסייבר באסטוניה באפריל 2007); ארכיטקטורת הביטחון הרוסית החדשה באירופה ובמיוחד בועת מניעת הגישה/האזור האסור (AD/A2) בקלינינגרד, היכולות הימיות המשודרגות של רוסיה בצפון האוקיינוס האטלנטי, בצפון הרחוק ובמזרח הים התיכון, ולבסוף גם "מגמת ההתחמשות" שלה בגז ובנפט (כפי שהדבר הודגם במחלוקת של חורף 2009 בין אוקראינה לבין רוסיה בעניין הגז, ששיתקה את בולגריה, יוון, מקדוניה וקרואטיה).

המשבר האוקראיני – שמקורו בסירוב של הרגע האחרון מצד אוקראינה לחתום על הסכם ההתאגדות עם האיחוד האירופי בספטמבר 2013 ושיאו בסיפוח חצי האי קרים ובמלחמה בדונבס – הוביל לקרע שאינו ניתן לאיחוי. רוסיה הפרה את מזכר בודפשט משנת 1994 ועקב כך הואשמה בהרס הסדר מבוסס החוק באירופה ששרר ביבשת מאז תום המלחמה הקרה, מה שפתח תיבת פנדורה של תנועות אירופיות הדוגלות בבדלנות ובסיפוח. מאז הפכה רוסיה למבחן הלקמוס של הלכידות האירופית, מכיוון שהיא חשפה קווי שבר קיימים בין המדינות החברות באיחוד ובתוכן, ולעיתים אף סיעה להרחיבם.

מבחן לקמוס בנושא לכידות האיחוד האירופי

האיחוד האירופי נותר חזק ואיתן בסוגיה האוקראינית, הרבה מעבר לציפיות. מתחת למדיניות הסנקציות המשותפת למדינות האיחוד האירופי שננקטה מול רוסיה בקיץ 2014 הציגו מדינות חברות באיחוד וכאלה שאינן חברות בו הבדלים בהערכותיהן

לגבי ה"איומים" הרוסיים, וכן בכיווני המדיניות שלהן כלפי רוסיה. התפצלויות כאלה נובעות מגורמים גיאופוליטיים, היסטוריים וכלכליים ומדעת הקהל. קווי השבר העיקריים כוללים: הערכות סותרות של האיומים שרוסיה מציבה; מעמדה של ברית נאט"ו כמענה העיקרי למשבר אוקראינה וכיסוד של הביטחון האירופי; שיחות שלום בנושא אוקראינה; המידה המקובלת של ההסתמכות על אנרגיה רוסית; תקפותו של משטר הסנקציות ככלי מדיניות חוץ של האיחוד האירופי.

בשאלת הערכת האיום סימן המשבר האוקראיני רגע של אחדות חזקה, גם אם זמנית, כאשר הן האיחוד האירופי והן נאט"ו הטמיעו את הנרטיב האנטי-רוסי של פולין והמדינות הבלטיות בדוקטרינות הביטחון שלהם. עם זאת, ממשכים להתקיים ניגודים חריפים בין מדינות מערב אירופה לבין חברות איחוד האירופי הגובלות עם רוסיה (בעיקר פולין והמדינות הבלטיות) בכל הנוגע להיקף האיום הרוסי והמיידיות שלו. מנקודת המבט של בריסל קיימת אסימטריה חיובית בין חברות ברית נאט"ו האירופיות לבין רוסיה בכל הנוגע לסדרי הגודל של כוחות הצבא (3.5 מיליון חיילי נאט"ו שילחמו מול כ-330 אלף חיילים רוסים המוצבים בגבולה המערבי של מוסקבה); לתקציב ההגנה (התקציב הצבאי של נאט"ו לשנת 2016 עמד על 846 מיליארד דולר, לעומת התקציב הרוסי של 46 מיליארד דולר); ובאשר להקרנת הכוח העוצמתית של נאט"ו באגף המזרחי שלה (האמצעי המכריע הוא תפעול מערכת ההגנה האמריקאית מפני טילים בליסטיים). עם זאת, כאשר מתבוננים באסימטריה זו מורשה, טאלין, וילנה או ריגה, היא מתהפכת לטובתה של רוסיה. עם מובלעת קלינינגרד שלה העמוסה לעייפה במערכות נשק, יכולות צבאיות מודרניות, רטוריקה גרעינית, תצלומי תרגילים צבאיים רחבי היקף ושיתוף פעולה מתמשך עם בלרוס – גם אם הוא כרוך בסתירות – רוסיה נתפסת כאיום אינטואיטיבי. תחושת פגיעות זו משולבת בזיכרונות היסטוריים חיים (ומהווים לעיתים קרובות מושא לפוליטיזציה) של כיבוש סובייטי ובמחלוקות נמשכות באשר לאתרי זיכרון של הצבא האדום. עם החריגים הראויים לציון של בריטניה ה"אנטי-רוסית" ושל הונגריה ה"פרו-רוסית", מדינות מערב אירופה נוטות לאמץ עמדה פייסנית יותר כלפי רוסיה, בעוד מדינות מזרח אירופה מתעקשות על שמירת גישה לעומתית.

גם ברמת ההגנה קיימות גישות שונות באשר לחיזוק נאט"ו במזרח אירופה כמענה העיקרי לסכסוך הרוסי-אוקראיני. בריטניה, פולין והמדינות הבלטיות הדגישו את תפקידה של ברית נאט"ו ושל השותפות הטרנס-אטלנטית כמענה המרכזי לאיום הרוסי. כתוצאה מן הברקזיט הידקה בריטניה את קשריה עם נאט"ו ונטלה את ההובלה בחלק מיוזמות הבלוימה המרכזיות שלה בעניין רוסיה.¹ לעומת זאת, גרמניה וצרפת הפגינו התלהבות פחותה ממדיניות ההתחזקות של נאט"ו באגף המזרחי שלה. ניגודים אלה מבוססים על ויכוח מתמשך באיחוד האירופי בין אלה התומכים ברעיון

של נאט"ו כבסיס לביטחון אירופה לבין הדוגלים בפיתוח יכולות הגנה אירופיות נפרדות. בריטניה, פולין והמדינות הבלטיות מרוממות את נאט"ו למעמד של המסגרת התקפה היחידה להגנה משותפת. פולין והמדינות הבלטיות יתמכו ב"מדיניות הגנה וביטחון משותפת" של אירופה בתנאי שהיא לא תשכפל את מאמציה של ברית נאט"ו או תפגע בהם. בניגוד לכך אותנו גרמניה ובמידה פחותה צרפת על קיום עניין רב יותר בפיתוח צבא אירופי שאותו הן יציגו כ"משלים" של כוחות נאט"ו, ובכך בודדו את הטיעון הפולני והבלטי הדוגל בעליונותה של נאט"ו.

מדינות האיחוד האירופי נאבקו כדי להסכים על עמדה משותפת באשר למשבר באוקראינה. מדינות חברות כמו צרפת וגרמניה – שתי בעלות עניין עיקריות ב'פורמט נורמנדי' יחד עם רוסיה ואוקראינה – שמות את הדגש על מתן מענה מדיני למשבר, בעוד מדינות אירופיות אחרות כמו בריטניה, פולין והמדינות הבלטיות מעדיפות בלימה צבאית. באופן דומה, הנציבות האירופית יחד עם צרפת, גרמניה, בריטניה ופינלנד העדיפו עד כה מתן סיוע הומניטרי.² לעומת זאת תמכו ליטא ואסטוניה בבקשתה של אוקראינה לקבלת סיוע צבאי; פולין דגלה בעמדת ביניים שבה היא איחדה שורות עם ארצות־הברית ונותרה זהירה בכל הנוגע לחלופת הסיוע הצבאי. תוך התנגדות ללחצים פולניים ובלטיים, גם האיחוד האירופי שמר על זהירות באשר לאפשרות שילובה של אוקראינה באיחוד האירופי. על אף אשרור הסכם השותפות בין אוקראינה לבין האיחוד האירופי מ־1 בספטמבר 2017 הבהיר האיחוד האירופי בדבריו של נשיא הנציבות האירופית ז'אן־קלוד יונקר, כי אוקראינה "אינה אירופה במובן של האיחוד האירופי".³

בנושא הסנקציות החזירה הסוגיה הרוסית למרכז הבמה את השימוש השנוי במחלוקת בסנקציות וב'דיפלומטיה כופה' (coercive diplomacy) ככלי עיקרי של 'מדיניות החוץ והביטחון המשותפת' של האיחוד האירופי. סלע המחלוקת העיקרי כאן לא היה רוסיה כשלעצמה אלא האפקטיביות של הסנקציות – שאלה שעלתה במקרים הרבים שבהם האיחוד האירופי אימץ משטרי סנקציות (בעת הזאת מנהל האיחוד האירופי 40 משטרי סנקציות). ואכן, מדינות חברות מסוימות כגון איטליה (2015) מתחו ביקורת על הארכת משטר הסנקציות נגד רוסיה, בעוד מדינות אחרות כמו סלובקיה (2016) קראו לביטול. ממשלות אירופה היו נתונות בנושא זה ללחצים של קבוצות אינטרסים מקצועיות שונות שדגלו בהסרת הסנקציות, במיוחד באיטליה ובספרד.

קו השבר הרביעי קשור לתלות האנרגטית של אירופה ברוסיה ובהתחמשות של האחרונה. בשנת 2016 היווה יבוא הגז הרוסי 23 אחוזים מסך כל הביקוש לגז בבריטניה, 25 אחוזים מהביקוש לגז בצרפת, 40 אחוזים מהביקוש לגז באיטליה, 55 אחוזים מהביקוש בדנמרק, 58 אחוזים מהביקוש בצ'כיה, 62 אחוזים מהביקוש

בגרמניה ובהונגריה, 64 אחוזים מהביקוש בפולין, 70 אחוזים מהביקוש באוסטריה ו-84 אחוזים מהביקוש בסלובקיה.⁴ המשבר האוקראיני אומנם עודד את מדינות מזרח אירופה לגוון את מקורות אספקת האנרגיה שלהן, לרבות מנורווגיה, מהמזרח התיכון ומארצות-הברית,⁵ אך פינלנד, ליטא, לטביה ואסטוניה היו תלויות בגז הרוסי בשיעור של 100 אחוזים בשנת 2007, והן צמצמו את יבוא הגז שלהן מרוסיה לרמה של 60–70 אחוזים בשנת 2016.⁶ מצד שני, פרויקט צינור הגז נורד סטרים 2 (Nord Stream 2) המתוכנן להגביר את אספקת הגז הטבעי הרוסי לאירופה על ידי עקיפת נתיבי העברת הגז באוקראינה ובמדינות הבלטיות) קשור קשר הדוק לתאגידים גרמניים, אוסטריים, הולנדיים, בריטיים וצרפתיים המשקיעים בבנייתו ו/או מרוויחים מכך. בעוד נורד סטרים 2 שצפוי להזרים גז טבעי לגרמניה זוכה להגנתה הנמרצת של האחרונה, הוא מעורר באותה מידה את התנגדותן החריפה של פולין, המדינות הבלטיות, רומניה והונגריה, שהן מדינות מעבר העלולות להפסיד את הדיווידנדים שלהן או לרשום עלייה בעלויות האנרגיה לאחר השקת פרויקט זה.⁷ בהקשר של תחרות האנרגיה המתנהלת בין ארצות-הברית לבין רוסיה על השוק האירופי, פרויקט נורד סטרים 2 נמצא גם הוא במרכז מחלוקת טרנס-אטלנטית מאז יוני 2017, שכן הסנאט האמריקאי העביר חוק המתיר להטיל סנקציות נגד אלה המקדמים הקמת צנרת יצוא אנרגיה רוסית, או אפילו נגד אלה שעוסקים בתחזוקתה.

מחלוקות חברתיות במדינות אירופה – גרמניה כדוגמה

רוסיה מהווה אומנם סוגיה עבור האיחוד האירופי, אולם בהיבט החברתי היא שנויה במחלוקת רבה עוד יותר בקרב המדינות החברות בו. מנגד, לכידותה האידיאולוגית הנראית לעין של רוסיה, השקפת העולם הגיאופוליטית המאוחדת והיציבות הפוליטית שלה העצימו את הדימוי של אירופה כצורמנית, טכנוקרטית במידה מגוחכת וחסרת עקביות מבחינה מדינית ומוסרית. רוסיה שימשה עד כה אבן שואבת לטווח רחב של זרמים אידיאולוגיים – מן הימין הקיצוני ועד השמאל הקיצוני – הדוגלים במודל חלופי של פיתוח לאומי. רוסיה גם ניצלה לטובתה בכישרון רב מגמות מושרשות היטב של אירוסקפטיות ושל רגשות אנטי-אמריקאיים כאחד, באמצעות שימוש במגוון כלים של עוצמה רכה, לרבות לוחמת מידע, פוליטיקה של גלות (diaspora politics), עידוד "רשתות" לקוחות של "משפיעים" בסביבות פוליטיות, אקדמיות ועסקיות. כמו כן העניקה רוסיה תמיכה אידיאולוגית וכספית למפלגות קיצוניות (ומתנגדות לאיחוד האירופי), שהודגמה בבחירת הקנצלר הגרמני לשעבר, גרהרד שרדר, ליושב-ראש תאגיד Rosneft (בספטמבר 2017). בזכות אמצעים מדויקים אלה עלה בידי רוסיה לבלבל את הפוליטיקה של הבחירות באירופה ולהמריץ מגמות הדוגלות בהתנגדות לאיחוד האירופי.

גרמניה היא דוגמה לאמור לעיל, לצד דוגמאות רלוונטיות אחרות כצרפת והמדינות הבלטיות. ראשית, מוסקבה שיקפה והעמיקה את הדו־ערכיות הגרמנית ההיסטורית כלפי רוסיה, המבוססת על המורשת של גרמניה – מדינה שהייתה מחולקת בין מערב־גרמניה הפרו־אמריקאית לבין הרפובליקה הדמוקרטית הגרמנית (מזרח־גרמניה) הפרו־סובייטית. על פי סקר של מכון Pew משנת 2015, 40 אחוזים מהאזרחים הגרמנים במזרח המדינה נתנו אמון בנשיא ולדימיר פוטין – כפול משיעור התמיכה בו במערב גרמניה (19 אחוזים). מעבר לכך, שיעור התמיכה במשטר הסנקציות נגד רוסיה היה גבוה בהרבה במערב גרמניה מאשר במזרחה (42 אחוזים לעומת 26 אחוזים בהתאמה). כמו כן, רק 28 אחוזים ממשתתפי הסקר במזרח המדינה סברו שגרמניה צריכה להשתמש בכוח צבאי כדי להגן על מדינות אחרות החברות בנאט"ו מפני תוקפנות רוסית, לעומת שיעור גבוה בהרבה (40 אחוזים) במערב גרמניה.⁸ גרמניה היא גם מרכז פוטנציאלי של פוליטיקת הגלות הרוסית. בשנת 2017 חיו בגרמניה בין שלושה לחמישה מיליון דוברי רוסית מן המרחב של ברית־המועצות לשעבר, כאשר שיעור ניכר מהם לא היו בעלי אזרחות מלאה.

שנית, גרמניה היא יעד מועדף ללוחמת מידע רוסית, כפי שהדבר בא לידי ביטוי ב'פרשת ליהז' משנת 2015 (הסיפור הכוזב על ילדה רוסייה־גרמנייה שכביכול נחטפה ונאנסה על ידי מהגרים ערבים), אשר נתפס בגרמניה כניסיון לתמרן את דעת הקהל הגרמנית ולהטות אותה נגד הקנצלרית מרקל. רוסיה גם הואשמה במעורבות במערכת הבחירות לפרלמנט בספטמבר 2017. היא תמכה בהפצת חומרים התומכים במפלגת AfD ('אלטרנטיבה לגרמניה')⁹ והסתמכה על השיעור הגבוה של דוברי רוסית במפלגה זו (על פי בלומברג, שליש מתומכי מפלגת אלטרנטיבה לגרמניה היו גרמנים דוברי רוסית).¹⁰ נרשמו גם דיווחים על מתקפות פצחנים (האקרים) רבות שמקורן בשרתים רוסיים.¹¹ הגרמנים ממשיכים להיות דו־ערכיים בכל הנוגע לרוסיה, אך הם חלוקים בדעותיהם גם באשר לחיזוקה של ברית נאט"ו. בשנת 2015, בשיאו של משבר אוקראינה, ביטאה דעת הקהל הגרמנית אכזבה כאשר 55 אחוזים בלבד החזיקו בדעה חיובית על הברית, ויותר מ־70 אחוזים תמכו במתן סיוע כלכלי לאוקראינה במקום סיוע צבאי.¹² גרמניה גם חשופה במיוחד לאילוצים פוטנציאליים בתחומי הכלכלה והאנרגיה מצד רוסיה, בהיותה שותפת הסחר השנייה של רוסיה באיחוד האירופי עם שיעור תלות של יותר מ־60 אחוזים באספקת גז טבעי מרוסיה. תאגידים גרמניים כגון Wintershall או Uniper היו בין הבולטים ביותר בשוק האירופי שגינו את הטלת הסנקציות האמריקאיות נגד רוסיה בחודש יוני 2017, תוך דחיית החד־צדדיות האמריקאית והגנה על ברית האנרגיה עם רוסיה כאינטרס לאומי מרכזי של גרמניה.

המקרה של גרמניה אינו ייחודי באירופה, שכן טקטיקות ותקריות לוחמת מידע נוספות שיוחסו לרוסיה אירעו גם בסקנדינביה (במיוחד בשוודיה), במדינות הבלטיות, במרכז

אירופה (סלובקיה וצ'כיה) ובצרפת. אכן, רוסיה הוכיחה את יכולתה בזיהוי ובמינוף נקודות החולשה וקווי השבר בקרב החברה האירופית כדי לקדם את האינטרסים שלה. מעבר לשימוש במיעוטים דוברי רוסית מחוץ לגבולותיה ולניצול קשרים היסטוריים ולשוניים עמוקים וכן קשרים הנובעים מפוליטיקה של גלות, רוסיה הצליחה גם לגעת בלבבות אזרחי אירופה ובנפשותיהם באמצעות קידום הכנסייה הרוסית האורתודוקסית ברחבי היבשת. במבט רחב יותר, המדיניות התקשורתית הרוסית נועדה להשפיע על האווירה הכללית באירופה באמצעות הפצת עמדותיו של הקרמלין בסוגיות המחלוקת הקשות ביותר (עליית הימין הקיצוני, משבר הפליטים, דאע"ש והלוחמה בטרור, יחסי האיחוד האירופי עם ארצות-הברית והמזרח התיכון). לפי שעה רשמה לוחמת המידע הרוסית הצלחה מסוימת באירופה והיא עלולה להציב את האיום הגדול ביותר על אחדות אירופה. בה בעת הובילה רוסיה שלא במתכוון לפיתוח מדיניות ותגובה אירופית משותפת בתחום הגנת הסייבר, העשויה להמריץ את אחדותו של האיחוד האירופי בטווח הארוך.

סיכום

הסוגיה הרוסית של האיחוד האירופי משקפת חששות אירופיים עמוקים יותר בדבר חסינותם של האיחוד האירופי, הברית הטרנס-אטלנטית והמארג הדמוקרטי של מדינות יבשת אירופה. מחלוקות אלה בין המדינות החברות באיחוד רוסנו עד כה בעקבות ההארכה השיטתית של הסנקציות נגד רוסיה, והן עשויות להתפוגג לפתע בעיתות משבר. עם זאת, החותם שהטביעה רוסיה בתחומים החברתיים במדינות אירופה צפוי להיות עמוק יותר ולהשפיע לאורך זמן על הכללים המקובלים בתקופה שאחרי המלחמה הקרה בכל הנוגע לחוק, לתרבות מדינית ולשלמות לאומית, כפי שאלה הודגמו במשבר קטלוניה.

במהלך ששת החודשים הראשונים של ממשל טראמפ, גם נושאי הסנקציות הכלכליות, משבר אוקראינה והתחרות בין ארצות-הברית לבין רוסיה על שוק האנרגיה האירופי תקעו טריז (ייתכן שבעל אופי זמני) בין ארצות-הברית לבין אירופה. ככל שהתנהלותה של ארצות-הברית הופכת פחות ופחות ניתנת לחיזוי, כך עלול האיחוד האירופי להתפתות לאמץ עמדה רכה יותר כלפי רוסיה.

לבסוף, נקודות המבט האירופיות השונות באשר לרוסיה בשילוב עם מתחים טרנס-אטלנטיים בסוגיה הרוסית זרו בלבול במדיניותה של בריסל כלפי רוסיה, ותופעה זו משרתת את אסטרטגיית "הפרד ומשול" שנוקטת רוסיה.

הערות

- 1 בשנת 2017 בלבד הובילה בריטניה את ה"נוכחות הקדמית המוגברת" (Enhanced Forward Presence) של נאט"ו באסטרטוגיה עם 800 חיילים, היא שיתפה פעולה בנושא זה בהנהגת ארצות-הברית בפולין, הובילה את "כוח המשימה המשותף בעל מוכנות גבוהה מאוד" (Very High Readiness Joint Taskforce) של הברית ושלחה מטוסי טייפון לרומניה למשימות שיטור בשמי הים השחור. בה בעת ממשיכה בריטניה לבנות את הצוללות הגרעיניות החדשות שלה מדגם Dreadnought במטרה לשמר את ההרתעה הגרעינית שלה, במיוחד מול רוסיה.
- 2 הנציבות האירופית היא אחת מספקי הסיוע ההומניטרי הגדולים ביותר לאוקראינה; נכון לסתיו 2017 היא העניקה יותר מ־88.1 מיליון אירו בסיוע חירום למדינה זו.
- 3 "יונקר: 'אוקראינה אינה אירופה במובן של האיחוד האירופי'", UNIAN Information Agency, 29 באוגוסט 2017, <https://www.unian.info/politics/2105024-junker-ukraine-not-european-in-the-sense-of-european-union.html>
- 4 Gabriel Collins, "Russia's Use of 'Energy Weapon' in Europe," Baker Institute, July 18, 2017, https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/ac785a2b/BI-Brief-071817-CES_Russia1.pdf
- 5 Simon Hoellerbauer, "Baltic Energy Sources: Diversifying Away From Russia," Baltic Bulletin, FPRI, June 14, 2017, <https://www.fpri.org/article/2017/06/baltic-energy-sources-diversifying-away-russia/>
- 6 "Lithuania, Estonia Trimmer Gas Imports from Russia," Energy Market Price, May 23, 2016, <http://www.energymarketprice.com/energy-news/lithuania--estonia-trimmed-gas-imports-from-russia>
- 7 האיחוד האירופי ופולין גם מתקוטטים על רמת הנגישות שתותר לחברת גזפורם בשווקים האירופיים: לדוגמה, באוגוסט 2017 סירבה פולין להוראת האיחוד האירופי לאפשר לענקי גז רוסיים גישה רבה יותר לצינור אירופי חיוני, OPAL (קודם לכן, בתחילת אוגוסט 2017 העניקו רגולטורים מטעם האיחוד האירופי אור ירוק לגזפורם להוביל גז באמצעות OPAL – צינור שהיה עד אז מחוץ לטווח עבור חברות אנרגיה רוסיות).
- 8 Katie Simmons, Bruce Stokes and Jacob Poushter, "NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid," Pew Research Center, June 10, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/>
- 9 בניסיון לכוון לקהל קוראים גרמני המצוי תחת השפעה רוסית מדווח המגזין הרוסי "Novaya Gazeta" כי מפלגת 'אלטרנטיבה לגרמניה' AfD "תומכת בכיוון האנטי-מערבי של הקרמלין", ראו Aleksander Chursin, "Alternativa dlia Germanii: Islam ne nuzhen nemtsam," *Novaya Gazeta*, May 3, 2016, <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/05/03/68458-171-alternativa-dlya-germanii-187-islam-ne-nuzhen-nemtsam>
- 10 Henry Meyer, "Putin Has a Really Big Trojan Horse in Germany," Bloomberg, May 2, 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-02/putin-s-trojan-horse-for-merkel-is-packed-with-russian-tv-fans>
- 11 על פי מחקר ISD אפשר להבחין בקשר הדוק בין מערכת הבחירות של מפלגת AfD לבין תעמולת הקרמלין מאז יוני 2017. ראה: <http://www.lse.ac.uk/iga/assets/documents/arena/2017/Press-Release-September-2017---Initial-Analysis-of-Influence-Operations-in-German-Elections.pdf>
- 12 שם Simmons et al.

יחסי סין-אירופה: הזדמנויות וסיכונים

דורון אלה

מאמר זה בוחן את יחסי סין-אירופה מנקודת מבט מדינית, כלכלית וביטחונית. מעורבותה הגוברת של סין באירופה לאור התעצמותה הכלכלית והמדינית בזירה הבינלאומית יוצרת הזדמנויות, אך גם סיכונים. מבחינה כלכלית, היחסים המסחריים בין סין ואירופה מתעצמים, והדבר מתבטא בהשקעה סינית גוברת באירופה, ובעיקר במדינות מרכז ומזרח אירופה. למרות זאת, מבחינה מדינית יש מחלוקות מהותיות בין הצדדים, בעיקר בנוגע לנושאים של שמירה על זכויות אדם ומעמדה של סין בארגון הסחר העולמי. מדינות אירופה המערבית חוששות כי מעורבותה הכלכלית הגוברת של סין, בעיקר במדינות מרכז ומזרח אירופה, מאפשרת לה למנף את כוחה הכלכלי על מנת להשיג יעדים מדיניים. מעבר לכך, מבחינה ביטחונית, ההתקרבות הצבאית בין סין ורוסיה יוצרת חששות מהותיים במדינות אירופה, במיוחד לאור שינוי המדיניות האמריקאית של ממשל טראמפ כלפי אירופה.

מבוא

היחסים הרשמיים בין האיחוד האירופי לסין כוננו באופן רשמי ב-1975, וב-2003 הוקמה תוכנית המסגרת לשותפות אסטרטגית כוללת בין הצדדים. תוכנית זו הרחיבה והעמיקה את שיתוף הפעולה בין סין ואירופה במגוון רחב של תחומים, ובנוסף העמיקה את תלות הגומלין הכלכלית בין הצדדים.¹ ואכן, בתקופה זו חוותה סין צמיחה כלכלית מואצת והפכה לשחקנית חשובה בזירה הבינלאומית. עבור אירופה, התעצמותה הכלכלית והמדינית של סין ומעורבותה הגוברת בזירה הבינלאומית יוצרות הזדמנויות אך גם סיכונים. מצד אחד, התחזקותה של סין יוצרת הזדמנות כלכלית עבור אירופה, שकेת יכולה להרחיב ולהעמיק את קשריה המסחריים עימה, במיוחד במסגרת יוזמת 'דרך המשי החדשה', ולמשוך השקעות ישירות (FDIs) סיניות במטרה ליצור מקומות עבודה ולשמר צמיחה כלכלית חיובית. מצד שני, מעורבותה הגוברת של סין באירופה מציבה סיכון, שכן השקעותיה במדינות מרכז ומזרח אירופה גוררות לעיתים מחירים מדיניים, גם אם אלו אינם נראים על פני השטח כרגע.

זאת ועוד, מעורבותה הגוברת של סין באירופה יוצרת פילוג אידיאולוגי ומחלוקות פומביות בין מדינות מזרח אירופה הצמאות להשקעות סיניות, לבין מדינות מערב אירופה שמסרבות להעלים עין מפגיעותיה המתמשכות של סין בזכויות אדם, לצד דרישתן להדדיות בנושאי כניסת חברות זרות לשוק הסיני. נוסף לכך, התקרבותן הצבאית של סין ורוסיה מצד אחד, ונסיגתה המסתמנת של ארצות-הברית ממחויבויותיה האזוריות מצד שני יוצרות איום ביטחוני בלתי מבוטל. מחקר זה ימפה את יחסי סין-אירופה במישור המדיני, כלכלי וביטחוני, ויבחן כיצד התפשטותה הכלכלית והמדינית של סין אל עבר אירופה משפיעה על היחסים בין הצדדים.

יחסים מדיניים: אי-התאמה נורמטיבית

מדיניותה של אירופה כלפי סין מבוססת על מספר עקרונות: קידום הדמוקרטיה ושלטון החוק, שמירה על זכויות אדם ומחויבות לעקרונות מגילת האו"ם. המדינות החברות באיחוד האירופי מודעות לשוני הרב הקיים ביניהן לבין סין מבחינה פוליטית, כלכלית ותרבותית. בהתאם הצהיר האיחוד כי יחסי עם סין יתקיימו תוך "ניהול מבני של המחלוקות בין הצדדים"², זאת גם לאור ההכרה שסין נמצאת בתהליך מורכב של רפורמות כלכליות, העולות להשפיע על טיב היחסים בין הצדדים בטווח הבינוני-ארוך. המחלוקות העיקריות בין סין ואירופה מתרכזות סביב נושאים כמו פגיעה של סין בזכויות אדם ואזרח, אי-אכיפה של חוקים בינלאומיים בנושאים של זכויות יוצרים והון אינטלקטואלי, התעלמות מהחלטות של ערכאות בינלאומיות – בעיקר בנושא הסכסוך בים סין הדרומי ונורמות הקשורות להפצת נשק גרעיני, ובנושאים הנוגעים לסחר בינלאומי ועקרון ההדדיות בהשקעות זרות.

מחלוקת מרכזית בין סין ואירופה סובבת סביב שאלת מעמדה של סין במסגרת ארגון הסחר העולמי (WTO). עם כניסתה של סין לארגון ב-2001 הוסכם כי יהיה לה מעמד של כלכלה מתוכננת (non-market economy). הדבר אפשר לכל מדינה להשתמש נגדה בצעדי 'נגד היצף' (anti-dumping) שבמסגרתם ניתן, על פי כללי הארגון, להעלות מכסים ולהגביל יבוא של מוצרים. למרות זאת הוסכם כי תוך כ-15 שנים, בכפוף לרפורמות כלכליות שתבצע סין, היא תקבל מעמד של כלכלת שוק חופשי. מכיוון שאירופה וארצות-הברית מהוות שווקים עיקריים עבור סחורותיה של סין, החלטתן בנושא חשובה לבייג'ינג, שמפעילה מכבש לחצים כדי להביא לשינוי במעמדה בארגון. במסגרת זו, ב-2009 הגישה ממשלת סין תלונה למערכת יישוב הסכסוכים של ה-WTO בקשר לצעדי נגד היצף על יבוא מוצרי פלדה סיניים שנקט האיחוד האירופי. פאנל שופטים מטעם הארגון קבע כי אכן בחלק מהמקרים לא פעל האיחוד על פי תקנות ה-WTO, אולם דחה את מרבית טענותיה של סין.³



טקס חתימה על הסכמים כלכליים בין סין לאיחוד האירופי, בריסל, 2 ביוני 2017. בין הנוכחים נשיא מועצת אירופה דונאלד טוסק וראש ממשלת סין לי קקיאנג.
הצילום: OLIVIER HOSLET/POOL/AFP

בדצמבר 2016, כאשר הגיע המועד להכריז על סין ככלכלת שוק חופשי, אירופה וארצות-הברית התנגדו בטענה כי סין עדיין נוקטת מדיניות כלכלית שמפלה לרעה חברות מסחריות זרות. כמו כן, אירופה האשימה את סין בהצפת השווקים העולמיים בפלדה זולה המיוצרת בסבסוד ממשלתי, ובאי-אכיפת חוקים בינלאומיים במקרים של הפרת זכויות יוצרים בתחומיה. מנגד טענה סין כי התנגדותה של אירופה נובעת מקשיים שמקורם בחוסר יכולתה להתגבר על המשבר הכלכלי המתמשך ועל משבר הפליטים, שמאלצים אותה לנקוט מדיניות פרוטקציוניסטית.⁴ למרות זאת, הוועדה האירופית החלה בהליך חקיקה שבסופו אמור להתבטל הסעיף שלפיו סין תקוטלג ככלכלה מתוכננת במסגרת ה-WTO – הליך המצביע על שינוי קל במדיניותה של אירופה בנושא.

יחסים כלכליים: סחר, השקעות סיניות ועקרון ההזדויות

היחסים הכלכליים בין סין והאיחוד האירופי עברו שינוי ניכר בעשורים האחרונים. אם בעבר העניקה אירופה לסין סיוע פיננסי וטכני במטרה לעזור לה להתפתח, צמיחתה הכלכלית המואצת של סין בשנים האחרונות שינתה את אופי היחסים. החל מתחילת שנות האלפיים, כאשר סין הצטרפה לארגון הסחר העולמי, היקף הסחר בינה ובין מדינות אירופה גדל בהדרגתיות, כשמדינות בעלות כלכלות עתירות הון ומגזר

שירותים מפותח כגון גרמניה ובריטניה היו הנהנות העיקריות, בעוד מדינות מזרח אירופה שנחשבו עתירות עבודה נפגעו מכניסתה של סין לשוק האירופי, והדבר השפיע לרעה על צמיחתן הכלכלית.⁵ היחסים הכלכליים בין סין והאיחוד מבוססים כיום בעיקר על סחר והשקעות. סין היא שותפת הסחר הגדולה ביותר של אירופה מבחינת יבוא, ושנייה בגודלה רק לארצות-הברית מבחינת יצוא. ב-2005 עמד היקף הסחר בין הצדדים על כ-112.7 מיליארד דולר, וב-2015 הוא גדל לכ-514.7 מיליארד דולר, שמתוכם 344.6 מיליארד יבוא ו-170.1 יצוא, כך שאירופה נמצאת בגירעון מסחרי של כ-174.5 מיליארד דולר אל מול סין.

המשבר הכלכלי ב-2008 הביא לקריסת הכלכלה של מדינות אירופיות מסוימות ולהאטה משמעותית בצמיחתן של אחרות. בה בעת, תוצאות המשבר הביאו לכך שבנקים בבעלות ממשלתית סינית ראו פוטנציאל השקעה באפיקים מגוונים באירופה המשתקמת, תוך היותם מתווכים בין חברות ממשלתיות סיניות ובין משקיעים פוטנציאליים בכל רחבי אירופה. ואכן, אירופה ראתה זינוק משמעותי בהשקעות סיניות בתחומיה, משישה מיליארד דולר ב-2010 ל-55 מיליארד דולר ב-2016.⁶ לעומת זאת, חברות מסחריות אירופיות עדיין מתקשות לחדור לשוק הסיני האטרקטיבי, והן נתקלות בקשיים רגולטוריים וחוקתיים בבואן להשקיע או להקים מיזמים בסין. על פי סקר שנערך על ידי לשכת הסחר האירופית בסין, לפחות מחצית מהחברות האירופיות מרגישות לא רצויות בסין ומדווחות כי הן מקבלות יחס לא הוגן לעומת חברות סיניות מקומיות.⁷ לכן, עקרון ההדדיות ובעיקר בתחום ההשקעות מהווה נדבך מרכזי במדיניות האירופית כלפי סין.

עם ההתקדמות לקראת חתימה על הסכם השקעות מקיף בין הצדדים, האיחוד מודאג מחוסר התאמה בין מדיניות ההשקעות הזרות הליברלית הקיימת באירופה, לעומת החסמים החוקתיים והרגולטוריים בתחום ההשקעות הזרות הקיימים בסין. על פי בדיקה של מכון Mercator ו-Rhodium Group, ההשקעות האירופיות בסין נמצאות בדעיכה מתמדת בארבע השנים האחרונות. לשכת הסחר האירופית טוענת כבר מספר שנים כי האווירה הרגולטורית בסין אינה משתפרת, למרות הצהרות בכירים במפלגה הקומוניסטית על כוונה להקל את תנאי כניסת חברות זרות לשוק הסיני. לעומת זאת, היקף ההשקעות ההולך וגדל של סין במדינות אירופה, ובמיוחד במדינות מזרח אירופה ומרכז אירופה יוצר מחלוקות, לעיתים חריפות, בין המדינות החברות באיחוד. רק לאחרונה, הצעה של מנהיגי צרפת וגרמניה להגביל השקעות סיניות באפיקים שנחשבים נכסים אסטרטגיים ולהפעיל לחץ על סין לפתוח את שווקיה להשקעות אירופיות נתקלה בהתנגדות של מדינות הזקוקות למשקיעים זרים דוגמת פולין, הונגריה, יוון ופורטוגל.⁸

חשיבותה הכלכלית של אירופה בעיני סין באה לידי ביטוי במיוחד במסגרת יוזמת 'דרך המשי החדשה', שהיא נדבך מרכזי במדיניות הכלכלית הבינלאומית של סין. מטרת היוזמה היא ליצור חיבור ימי ויבשתי בין השוק האירופי האטרקטיבי לשוק הסיני, בעיקר דרך מדינות מרכז אסיה. למרות זאת, באירופה עדיין חלוקות הדעות לגבי השתתפות מלאה ביוזמה זו. בפורום שארגנה סין בחודש אפריל 2017 טען סגן-נשיא הנציבות האירופית כי כל תוכנית לחבר בין סין לאירופה צריכה לעמוד בסטנדרטים בינלאומיים ובתנאי שוק חופשי באופן שישלים תשתיות קיימות.⁹ למרות הצהרות מסוג זה, סין מגבירה את השקעותיה בתשתיות ברחבי אירופה.

דוגמה להשקעה סינית במסגרת יוזמת דרך המשי החדשה היא רכישת השליטה על נמל פיראוס היווני על ידי חברת COSCO השייכת לממשלת סין. מטרתה של סין ברכישה זו היא יצירת שער כניסה לשוק האירופי דרך הים התיכון. יש הטוענים כי לסין יש גם אינטרסים מדיניים ברכישה זו, שכן היא מאפשרת לה להמיר את השפעתה הכלכלית למנוף מדיני. ולראיה, למרות הצהרותיה של סין כי אינה נוהגת להתערב בפוליטיקה הפנימית של מדינות זרות, ראש ממשלת סין לי קה-צ'יאנג הביע בנאומו בפסגת סין-האיחוד האירופי שהתקיימה ביוני 2016 משאלה כי יוון תחליט להישאר בגוש האירו. כעבור שנה הטילה יוון וטו על החלטת האיחוד האירופי לגנות את מדיניותה של סין כלפי זכויות אדם.¹⁰ מקרה דומה אירע גם כאשר נשיא סין שי ג'ין-פינג טען בעת ביקור בבריטניה באותה שנה כי הישירותה של הממלכה באיחוד האירופי תתרום רבות לפיתוח ולהעמקת הקשר בין אירופה וסין.¹¹ התבטאויות אלה מצביעות על כך שסין רואה באחדות אירופה אינטרס חיוני, וממנפת את כוחה הכלכלי על מנת להשפיע על מדינות אירופה בתחום זה.

מצד שני, סין משתמשת באסטרטגיה של "הפרד ומשול" ביחסיה עם מדינות מרכז אירופה ובעיקר עם מזרח אירופה. ב-2012 הקימה סין את מנגנון '1+16' בינה ובין 16 מדינות במרכז אירופה ובמזרחה, שחלקן אינן חברות באיחוד האירופי ואשר היו עד לא מכבר תחת השפעתה של ברית-המועצות, וכיום הן נחשבות חלק ממרחב האינטרסים של רוסיה באזור.¹² במסגרת המנגנון פתחה סין קו אשראי בשווי של 10 מיליארד דולר, שדרכו יכולות מדינות ה-1+16 ללוות כסף מבנקים ממשלתיים סיניים לטובת פיתוח תשתיות וטכנולוגיה בתחומן. סין משקיעה גם בפיתוח מסדרונות סחר המבוססים על רכבות מהירות בטכנולוגיה סינית מתקדמת, בתוך מדינות מזרח אירופה וביניהן לסין.¹³ היות שמדינות ה-1+16 צמאות להשקעות זרות ואינן רואות בקידום נורמות ליברליות יעד עיקרי במדיניות החוץ כמו מדינות מערב אירופה, סין יכולה להשתמש במנגנון הכלכלי המשותף כאמצעי להחלשת האחדות באיחוד בנושאים פוליטיים בינלאומיים.

יחסים ביטחוניים: השפעה עקיפה והגברת האיום הרוסי

למרות שהאינטרסים הביטחוניים של סין ואירופה אינם נפגשים בצורה ישירה במפה הגיאוגרפית, ויכולות הקרנת העוצמה הסינית אינן במרכז דאגותיהן של מדינות האיחוד, אירופה דווקא מושפעת מעוצמתה של סין בזירה הבינלאומית ומיכולתה להמיר את השפעתה הכלכלית במטרה לקדם אינטרסים ביטחוניים ומדיניים. בה בעת, התחזקותה הצבאית של סין מרחיבה את טווח פעילותה הן במישור הגיאוגרפי והן במישור הרעיוני. מבחינה גיאוגרפית, סין בונה רשת מסועפת של בריתות וקשרים ביטחוניים עם מדינות שונות באזור מזרח ודרום-מזרח אסיה, מדינות מרכז אסיה, המזרח התיכון, אפריקה ורוסיה. במסגרת זו מקימה סין בריתות צבאיות חדשות ומרחיבה קיימות, מגבירה את יצוא הנשק, מרחיבה את פעילותה במסגרת כוחות שמירת שלום של האו"ם, בונה נמלים במדינות זרות (כגון הנמל בג'יבוטי והנמל בגוואדר שבפקיסטן) ומעצימה את מעורבותה הדיפלומטית בסכסוכים אזוריים (כגון מלחמת האזרחים בסוריה ובסכסוך הישראלי-פלסטיני). מבחינה רעיונית משנה סין את תפיסתה הצבאית המסורתית, המתמקדת בכוחות יבשתיים מסיביים, ומבצעת רפורמות צבאיות שיתאימו את כוחותיה לעימותים מודרניים, הרחק מגבולותיה ועל בסיס כוחות ימיים ואוויריים ולוחמת סייבר.

האיום המשמעותי ביותר על אירופה כיום, מלבד איום הטרור, הוא רוסיה. בשנים האחרונות חלה התקרבות אסטרטגית בין סין ורוסיה. שתי המדינות הקימו יחד עם מדינות מרכז-אסייתיות את ארגון שנגחאי לשיתוף פעולה (SCO), שנחשב כמענה של סין ורוסיה לארגון נאט"ו. הארגון עוסק בנושאים ביטחוניים שונים כגון המלחמה בטרור, איום הסייבר, פירוז גבולות ושיתוף פעולה צבאי.¹⁴ נוסף לכך, סין ורוסיה עורכות תרגילים צבאיים משותפים ומבצעות תמרונים ימיים בים סין הדרומי, בים התיכון ובים הבלטי, ואף קיימו תרגילי הגנה משותף נגד טילים ליד מוסקבה. שתי המדינות גם משתפות פעולה בנושאי ביטחון סייבר.¹⁵ התקרבות אסטרטגית זו בין סין ורוסיה מגבירה את תחושת האיום הרוסי בקרב מדינות אירופה, במיוחד לאור מדיניות ארצות-הברית תחת ממשל טראמפ ביחס לאירופה.

הנעלם במשוואה: ארצות-הברית של טראמפ

עם כניסת טראמפ לתפקידו התפתחה אי-ודאות שהביאה למתיחות שיא ביחסי ארצות-הברית ואירופה. בין היתר, טראמפ איים על גרמניה בנושאי סחר, פרש מהסכם פריז בנושא שינויי האקלים ודרש ממדינות אירופה להגדיל את חלקן במימון נאט"ו.¹⁶ התפתחות זו וכן פרישתה הצפויה של בריטניה מהאיחוד הביאו את אירופה לפנות אל סין, בתקווה שזו תמלא את הוואקום הכלכלי והמנהיגותי המתהווה בעקבות מדיניותו של טראמפ כלפי אירופה. בהתאם, סין משכילה לנצל את המתיחות בין הצדדים

ולבסס את השפעתה באזור. אירופה מתייחסת ברצינות להצהרותיה של סין בנוגע לרצונה לקדם נורמות של סחר חופשי ולקבל אחריות על המשך הצמיחה העולמית. לכן, בכינוס מדינות ה-G20 האחרון יצאו מדינות אירופה, ובראשן גרמניה וצרפת, בהצהרות משותפות עם סין בנוגע להמשך שיתוף הפעולה במסגרת הסכם פריז בנושא שינויי האקלים, שממנו טראמפ נסוג, ולגבי שותפויות מסחריות בתחומים שונים. למרות זאת, ארצות-הברית היא עדיין המשקיעה הגדולה ביותר באירופה ויש לה יחסי סחר ענפים עם רוב מדינות האיחוד, לצד מעורבותה ההיסטורית בשמירת ביטחונה של אירופה. לכן, למרות התקררות היחסים, סביר להניח שארצות-הברית תישאר שותפה חשובה של אירופה. למרות זאת, נסיגתה הצפויה של ארצות-הברית מהסכמים רב-צדדיים כגון הסכם האקלים מאפשרת לסין לקבל תפקיד מרכזי יותר בזירה הבינלאומית, ולקדם הסכמים ומוסדות בינלאומיים משלה כגון הבנק האסייתי לתשתיות והשקעות (AIIB) שאליו הצטרפו מדינות אירופיות רבות, למורת רוחה של ארצות-הברית. אולם, סין אינה יכולה וכנראה גם אינה רוצה למלא את הוואקום המדיני-ביטחוני שיווצר בעקבות נסיגה אפשרית של ארצות-הברית ממחויבויותיה לאירופה, וכנראה תעדיף להתמקד בהגברת מעורבותה הכלכלית באזור.

סיכום ומסקנות

הפיכתה של סין לשחקנית חשובה בזירה הבינלאומית בכלל ועבור אירופה בפרט טומנת בחובה הזדמנויות כלכליות, אך גם סיכונים מדיניים וביטחוניים. עם נסיגתה של ארצות-הברית ממחויבויותיה כלפי אירופה יתאפשר לסין למלא את הוואקום, לפחות באופן חלקי, על ידי העמקת הקשרים המסחריים, קידום מוסדות פיננסים בינלאומיים חדשים והגברת השקעות במדינות האיחוד. בה בעת, אירופה עדיין נרתעת מלסמוך על סין שתמלא את הוואקום המדיני והביטחוני שמותירה ארצות-הברית, במיוחד עקב גיבוש שיתוף הפעולה הצבאי בין סין ורוסיה, והצהרות אמריקאיות על המשך מחויבותה לנאט"ו. לכן, היחסים העתידיים בין אירופה וסין יתבססו בעיקר על הרחבה והעמקה של היחסים המסחריים. לעומת זאת, סביר להניח שאירופה תמשיך לנהוג בחשדנות כלפי סין בכל הנוגע ליחסיה עם רוסיה ולמעורבותה הכלכלית והמדינית הגוברת במדינות מזרח אירופה.

הערות

1. "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation," European Union External Action, 2016. p. 2, http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf
2. "Delegation of the European Union to China, *China and the EU*," Europa, May 11, 2016, https://eeas.europa.eu/delegations/china/15394/china-and-eu_en
3. דורון אלה, "שאלת מעמדה של סין בארגון הסחר העולמי", שורטי, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 25 ביולי 2016.

- “Deepened China-Europe relations benefit the world,” *China Daily*, May 31, 2017, [http://](http://www.chinadaily.com.cn/world/2017livisitgb/2017-05/31/content_29555149.htm) 4
www.chinadaily.com.cn/world/2017livisitgb/2017-05/31/content_29555149.htm
- Shi Zhiqin, “China-EU Relations: Crisis and Opportunity,” *The Diplomat*, March 15, 2016, 5
<http://thediplomat.com/2016/03/china-eu-relations-crisis-and-opportunity/>
- Philippe Le Corre and Alain Sepulchre, *China’s Offensive in Europe*, (Washington: The 6
 Brookings Institution), 2016 pp. 1-3.
- “EU Leaders Turn to China After Trump Visit Clouds U.S. Relations,” *Bloomberg*, June 1, 7
 2017, [https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-31/eu-leaders-turn-to-china-after-](https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-31/eu-leaders-turn-to-china-after-trump-visit-clouds-u-s-relations)
[trump-visit-clouds-u-s-relations](https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-31/eu-leaders-turn-to-china-after-trump-visit-clouds-u-s-relations)
- Emre Peker and Stacy Meichtry, “Macron’s EU Agenda Meets Stiff Resistance,” *Fox Business*, 8
 June 23, 2017, [http://www.foxbusiness.com/features/2017/06/23/macrons-eu-agenda-meets-](http://www.foxbusiness.com/features/2017/06/23/macrons-eu-agenda-meets-stiff-resistance.html)
[stiff-resistance.html](http://www.foxbusiness.com/features/2017/06/23/macrons-eu-agenda-meets-stiff-resistance.html)
- Philippe Le Corre, “Europe’s mixed view on China’s One Belt, One Road Initiative,” 9
 The Brookings Institution, 23 May, 2017, [https://www.brookings.edu/blog/order-from-](https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/23/europes-mixed-views-on-chinas-one-belt-one-road-initiative/)
[chaos/2017/05/23/europes-mixed-views-on-chinas-one-belt-one-road-initiative/](https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/23/europes-mixed-views-on-chinas-one-belt-one-road-initiative/)
- Helena Smith, “Greece blocks EU’s criticism at UN of China’s human rights record,” *The* 10
Guardian, June 18, 2017, [https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-](https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-criticism-un-china-human-rights-record)
[criticism-un-china-human-rights-record](https://www.theguardian.com/world/2017/jun/18/greece-eu-criticism-un-china-human-rights-record)
- Philippe Le Corre and Alain Sepulchre, p. 6. 11
- Kerry Brown, “China’s Geopolitical Aims: The Curious Case of the 16-Plus-1,” *The Diplomat*, 12
 May 3, 2017, [http://thediplomat.com/2017/05/chinas-geopolitical-aims-the-curious-case-of-](http://thediplomat.com/2017/05/chinas-geopolitical-aims-the-curious-case-of-the-16-plus-1/)
[the-16-plus-1/](http://thediplomat.com/2017/05/chinas-geopolitical-aims-the-curious-case-of-the-16-plus-1/)
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, *China’s Twelve Measures for* 13
Promoting Friendly Cooperation with Central and Eastern European Countries. 26 April,
 2012, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/wjbispg_665714/t928567.shtml
- The Shanghai Cooperation Organization, About SCO. http://eng.sectsco.org/about_sco/: ראו 14
- Mikko Huotari, Jan Gaspers, Thomas Eder, Helena Legarda and Sabine Mokry, “China’s 15
 Emergence as a Global Security Actor: Strategies for Europe,” *Merics*, No. 4. July 2017.
 pp. 16-17.
- Feng Zhongping, “Premier Li’s Visit Brought China and Europe Closer,” *China US Focus*, 16
 15 June, 2017, [http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/premier-lis-visit-brought-china-](http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/premier-lis-visit-brought-china-and-europe-closer)
[and-europe-closer](http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/premier-lis-visit-brought-china-and-europe-closer)

האיחוד האירופי והמזרח התיכון

טורקיה והאיחוד האירופי: משחקי משיכת החבל נמשכים

גליה לינדנשטראוס וג'וליוס רוגנהופר

אתגרי האנרגיה של האיחוד האירופי

עילי רטיג ועודד ערן

אירופה בזירת המפרץ: משותפות כלכלית למעורבות אסטרטגית?

יואל גוז'נסקי

יחסי איראן ואירופה – שנתיים להסרת הסנקציות

סימה שיין ואנה כתראן

טורקיה והאיחוד האירופי: משחקי משיכת החבל נמשכים

גליה לינדנשטראוס וג'וליוס רוגנהופר

ההידרדרות בשלטון החוק ובהיצמדות לנורמות הדמוקרטיות בטורקיה מקלה על האיחוד האירופי לשמור על ריחוק רב יותר מאנקרה בהשוואה לעבר. השיחות על קבלה עתידית של טורקיה לאיחוד האירופי הפכו לעניין סמלי לחלוטין, וגם הנושא שנקרא "שותפות מועדפת" התרוקן מתוכן, והוא כולל עתה תחומים מוגבלים בעלי חשיבות אסטרטגית. עם זאת, אף אחד משני הצדדים אינו מעוניין או מסוגל לנטוש את האחר באופן מוחלט. במאמר זה אנו בוחנים את גורמי המשיכה והריחוק המאפיינים את היחסים בין טורקיה לאיחוד האירופי. קיומם של גורמים משני הסוגים עשוי להסביר מדוע נראה שקיימות סתירות בנישתו של כל אחד מן הצדדים כלפי האחר.

מבוא

בריאיון ל-BBC ביולי 2017 הצהיר נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן כי "אם האיחוד האירופי יאמר בבוטות, 'לא נוכל לקבל את טורקיה לאיחוד האירופי', זו תהיה הקלה מבחינתנו. במצב זה נשיק את תוכנית ב' וג' שלנו".¹ ניתן לראות בהצהרה זו סימן לנקודת שפל של כל הזמנים שאליה הגיעו יחסי טורקיה והאיחוד האירופי. אף על פי שתהליך קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי עדיין פתוח באופן רשמי, ברור מזה זמן-מה כי שני הצדדים איבדו את האמון בסיכוי להשגת מטרה זו. ב-2017 נראה היה כי המדווחת (rapporteur) על הסוגיה הטורקית בפרלמנט האירופי, קטי פירי, תומכת בשינוי במדיניות האיחוד האירופי, בכך שקראה בגלוי להשעיית המשא ומתן בנושא ההצטרפות.² אין להמעיט בערך משמעותה הסמלית של ההשעיה הרשמית: יש בה כדי להפריך את הפיקציה הנוחה של אפשרות הקבלה העתידית לאיחוד, שאותה מטפחים שני הצדדים כצידוק לשיתוף פעולה אסטרטגי בסוגיות שבהן יש להם אינטרס הדדי. ואולם, שרת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני אמרה באפריל 2017 כי היא עדיין מעוניינת בצירופה של טורקיה לגוש, וכי המשא ומתן בין אנקרה לבריסל

לא הושעה עדיין. באופן דומה אמר שר החוץ של גרמניה לשעבר זיגמר גבריאלי כי "ביטול דבר כלשהו לפני שיש לנו משהו חדש להציע אינו תורם לשיפור פני הדברים".³ לפיכך נראה כי לא טורקיה ולא האיחוד האירופי מעוניינים בשלב זה להיות הצד שישים קץ לתהליך קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי. הסבר אחד למצב העניינים הנוכחי הוא קיומם של גורמי משיכה ודחייה משמעותיים המעצבים את היחסים בין טורקיה לאיחוד האירופי. גורמים מנוגדים אלה באים לידי ביטוי במדיניותם מלאת הסתירות לכאורה של שחקנים אלה. מאמר זה יעסוק בכמה מגורמי הדחייה (נטיותיו האוטוריטריות של ארדואן, אסלאמופוביה, הפזורה הטורקית) ובחלק מגורמי המשיכה (הגירה, ביטחון וכלכלה). פרק הסיכום יציע המלצות למדיניות העשויה להשיב את היחסים בין טורקיה לבין האיחוד האירופי למסלול חיובי יותר.

גורמי הדחייה

נטיותיו האוטוריטריות של ארדואן וקיצו של המודל הטורקי

האתגרים הנובעים מדעיכת הדמוקרטיה בטורקיה והנטיות האוטוריטריות הגוברות של ארדואן ניצבים בליבת החיכוכים ההולכים וגוברים בין טורקיה לבין האיחוד האירופי. ממשלת טורקיה בשליטתה של 'מפלגת הצדק והפיתוח' איבדה את המוניטין שלה כמודל אפשרי לגישור בין דמוקרטיה לבין אסלאם פוליטי מתון בעת הדיכוי האלים של ההפגנות בפארק גזי ב־2013.⁴ מעבר לכך, הטיהורים והמעצרים הגורפים בעקבות ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016 גיבשו את תדמיתה של טורקיה כמדינה אוטוריטרית בקרב דעת הקהל והאליטות באירופה.⁵ עימותים דיפלומטיים סביב מעצרים של עיתונאים זרים והמאמרים המרשיעים שכללו תיאורים של הפרות חמורות של זכויות האדם והיעלמות חופש העיתונות הפכו את טורקיה לעמיתה רעילה עבור האיחוד האירופי. סוגיית זכויות האדם הועלתה במהלך פגישותיו של ארדואן במאי 2017 עם פקידים בכירים באיחוד האירופי בבריסל, ושר החוץ הגרמני לשעבר גבריאלי אמר בהקשר זה בשיחה עם כתבים ביולי 2017: "עלינו להיות ברורים יותר מאשר היינו עד כה, כך שהאחראים באנקרה יבינו כי מדיניות מסוג זה לא תעבור מבלי שיהיו לה השלכות".⁶

אסלאמופוביה

התגברות ההאשמות בדבר אסלאמופוביה באירופה היא גורם בולט נוסף למתחים בין האיחוד האירופי לבין טורקיה. ניתן לראות באסלאמופוביה סוג של גזענות המופנית נגד מוסלמים, המייחסת לכל המוסלמים זהות מוסלמית מובנית שלילית.⁷ ההסתעפויות הפוליטיות משילוב אוכלוסייתה המוסלמית הגדולה של טורקיה השפיעה לרעה על המשא ומתן בנושא קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי כבר ב־2005.⁸ עם זאת, לאור

הגידול בהגירה ממדינות בעלות רוב מוסלמי וסדרה של מתקפות טרור ברחבי אירופה, אשר יוחסו לתומכיו של ארגון 'המדינה האסלאמית', נרשם גידול בולט באסלאמופוביה העממית. אסלאמופוביה באה לידי ביטוי בהתעוררות של מפלגות ימין קיצוני בכל רחבי אירופה, העושות הון פוליטי מן הרגשות האנטי-מוסלמיים. באופן דומה ניצבת אירופה נוכח פשיעה אנטי-מוסלמית גוברת, ונתוני הסקרים חושפים דחייה גורפת של כל הגירה נוספת ממדינות בעלות רוב מוסלמי.⁹ רגשות אלה מטפחים תפיסה של אי-התאמה תרבותית בין טורקיה והאיחוד האירופי, בייחוד ככל שארדואן מעודד באופן אקטיבי את המשך האסלאמיזציה של טורקיה. אי-התאמה תרבותית זו לכאורה מומחשת באמצעות דו-הקיום בין ניסיונותיו הגלויים של ארדואן להתבצר בתוך שיח אסלאמי וערכים אסלאמיים שמרניים בחברה הטורקית, לבין החילוניות הרדיקלית המאפיינת את בית הדין האירופי לצדק – כפי שמדגימה פסיקה שלפיה יוכלו מעסיקים אירופים לפטר אישה בשל סירובה להסיר את החיג'אב שלה.¹⁰ במקום לשאוף להפחתת מתחים כאלה השתמש הנשיא ארדואן בהאשמות באסלאמופוביה על מנת להסיט את הביקורת האירופית מן מהרקע של טורקיה בנושא זכויות האדם. הוא טוען לעיתים קרובות כי התנתקות ברורה מאירופה תעניק לטורקיה בהירות שתקבל בברכה.¹¹

הפזורה הטורקית

הפזורה הטורקית במערב אירופה (המונה לפי משרד החוץ הטורקי 5.5 מיליון איש)¹² עשויה הייתה לשמש גשר בין טורקיה לאיחוד האירופי, אך היא הפכה בעת האחרונה לזירת מאבק. תחילה נשמעו בגרמניה האשמות על כך שאנשי דת שנשלחו למדינה על ידי הרשות לענייני דת בטורקיה מרגלים עבור ממשלת טורקיה. היעדים הספציפיים היו הקשרים לכאורה בין אזרחים טורקים המתגוררים בגרמניה לבין תנועתן של גולן, אשר לטענת ממשלת טורקיה עמדה מאחורי ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016.¹³ יתרה מזאת, מאז 2012 יש לפזורה הטורקית אפשרות להצביע מחו"ל, ועל כן מהווים אנשים יעד לחיזור מצד פוליטיקאים טורקים. עימותים דיפלומטיים בדבר סירובן של מדינות מסוימות במערב אירופה לאפשר לפוליטיקאים טורקים לנאום בעצרות פוליטיות המאורגנות עבור אנשי הפזורה עוררו משבר בין טורקיה לבין מדינות אלה.¹⁴ ייתכן כי משברים אלה תרמו גם לתמיכה הרבה בעמדת מפלגת הצדק והפיתוח בקרב הפזורה הטורקית בעניין משאל העם על שינוי החוקה שנערך ב-16 באפריל 2017 – בגרמניה הצביעו 63 אחוזים בעד המשאל, באוסטריה 73 אחוזים ובהולנד תמכו במשאל 71 אחוזים.¹⁵ תמיכה זו במפלגת הצדק והפיתוח מצד הפזורה הטורקית רק הוסיפה לחששות באשר לשילובה במדינות המארחות, והגבירה את הספקות בשאלה אם חברים מסוימים בפזורה לא הפנימו באופן מלא את ערכיהן הליברליים של אותן מדינות.

גורמי משיכה

הגירה

תוכנית הפעולה המשולבת ממארכ 2016, הידועה כהסכם ההגירה בין טורקיה לאיחוד האירופי, הדגישה את התלות ההדדית הקיימת בפועל בין שתי הישויות. האיחוד האירופי תלוי בטורקיה, שבה שוהים למעלה משלושה וחצי מיליון פליטים, לשם בלימת שטף המהגרים מטורקיה דרך הים האגאי לאיי יוון.¹⁶ בתמורה זכתה טורקיה להבטחה שאזרחיה יוכלו להיכנס למרחב אמנת שנגן ללא צורך באשרה, וקיבלה סיוע כלכלי בסך שלושה מיליארד אירו לצורך טיפול בבעיית הפליטים במדינה (יש להוסיף סכום זה לשלושה מיליארד אירו שהובטחו כבר בנובמבר 2015).¹⁷ ההסכם נפגם בגלל ביקורת מכל הצדדים: ארגוני זכויות אדם תקפו את טורקיה בשל ההתדרדרות שלה בתחום זכויות האדם ואת נכונותה של אירופה להעמיד את צרכיה שלה לפני ערכים אוניברסליים. טורקיה הביעה תסכול מן העיכובים בהענקת הסיוע הכלכלי מצד האיחוד האירופי ומהדחייה הבלתי מוגדרת לכאורה של הענקת הפטור מאשרה לאזרחי טורקיה.¹⁸ בה בעת מכרסם הסכם ההגירה ביכולתו של האיחוד האירופי להפעיל לחץ נורמטיבי על טורקיה, מכיוון שהאיחוד נעשה תלוי בטורקיה לצורך הכלת "משבר הפליטים" האירופי. אליזבת קולט מן המכון למדיניות הגירה טוענת כי ההסכם שינה את אתגר ההגירה ממצב של "חוסר תפקוד בלתי נסבל לחוסר תפקוד נסבל", בהותירו את אירופה פגיעה במקרה של ביטול ההסכם.¹⁹ ביטול כזה היה בדיוק האיום שבו השתמש שר החוץ הטורקי מבלוט צ'בושולו במסגרת הוויכוחים סביב הקמפיין שקדם למשאל העם בעניין החוקה, השנוי במחלוקת בטורקיה.²⁰ עם זאת, בניגוד לרטוריקה התוקפנית משני הצדדים, תוכנית הפעולה המשולבת נעשתה "גדולה מכדי להיכשל".²¹ אף כי שישה מיליארד אירו מחוירים בהשוואה לעשרים וחמישה מיליארד אירו שממשלת טורקיה טוענת כי עד 2017 הוציאה על הפליטים, הרי סכום זה עדיין משמעותי עבור טורקיה, וכך גם ההבטחה שטרם מומשה לזכות כניסה למדינות האיחוד ללא צורך באשרה.²² באופן דומה ממשיכים האתגרים הקשורים בהגירה להטריד את טורקיה ואת האיחוד האירופי כאחד, ואירופה השקיעה בהצלחתו של הסכם ההגירה משאבים רבים מכדי שתוכל פשוט להסתלק ממנו.

ביטחון

במובנים רבים נחשבת טורקיה כסוללת מגן בפני האיומים המגיעים מהמזרח התיכון. נוסף לכך, התפקיד שהיא ממלאת באזור הים השחור ומול רוסיה הוא בעל חשיבות מכרעת. האיחוד האירופי אינו יכול להתעלם מתפקידה החשוב של טורקיה בנאט"ו, ולא ניתן לנתק את סוגיית היחסים בין האיחוד האירופי לטורקיה ממעמדה של טורקיה במסגרת נאט"ו. כפי שהצהיר המזכיר הכללי של נאט"ו ינס סטולטנברג באפריל 2017,

"אין ספק שנאט"ו תהיה חלשה יותר ללא טורקיה". ראש ממשלת דנמרק והמזכיר הכללי של נאט"ו לשעבר, אנדרס פוג ראסמוסן, ציין ביוני 2017 כי "...מנקודת מבט ביטחונית הייתי אומר שאנו זקוקים לטורקיה לא פחות מאשר טורקיה זקוקה לנו."²³ ב-2016 פעלה טורקיה לפי הקו המנחה של נאט"ו והקצתה בהתאם לקווים המנחים של הברית למעלה מ-20 אחוזים מתקציב ההגנה שלה לרכישה ופיתוח של ציוד צבאי. טורקיה ניצבת גם מעל לחציון של נאט"ו באשר להוצאות על ביטחון (ובשנים קודמות אף עמדה בהנחיה של נאט"ו, שלפיה תקציב הביטחון צריך לעמוד על שני אחוזים לפחות מן התמ"ג של המדינה).²⁴

ואולם, חרף היתרונות של טורקיה כבעלת ברית אסטרטגית, קיימים חששות הולכים וגוברים בשאלת היותה שותפה אמינה. אף על פי שהקולות המטילים ספק בשמירת מעמדה של טורקיה בנאט"ו נשמעים עדיין בזהירות, טורקיה אינה נחשבת שותפה אמינה. ספקנות זו אינה מיוחסת רק לעובדה שכמה מקווי המדיניות שלה אינם עולים בקנה אחד עם אלה של נאט"ו, אלא גם לטיהורים במסגרת הצבא, אשר כללו קצינים רבים שהיו ממונים על התיאום בין נאט"ו לבין טורקיה. רבים מבין קצינים אלה הוחלפו באחרים הנתפסים כבעלי יכולות פחותות.²⁵

כלכלה

לא ניתן להפריז בחשיבותו של הסחר ביחסים בין טורקיה לאיחוד האירופי. טורקיה היא אחד מארבעת שוקי היצוא הגדולים ביותר של האיחוד האירופי, ושותפת היבוא החמישית בגודלה. האיחוד האירופי הוא שותף היבוא והיצוא מספר אחת של טורקיה.²⁶ הסכם איחוד המכסים משנת 1995 הוא אחת מאבני הפינה של יחסי סחר אלה, אולם הן בטורקיה והן באיחוד האירופי נשמעים קולות הקוראים לעדכון ההסכם, ודיונים ראשוניים בנושא כבר החלו. שר הכלכלה הטורקי אמר באפריל 2017 כי "איחוד המכסים חל כעת על מוצרים תעשייתיים בלבד. כאשר איחוד המכסים יורחב כך שיחול גם על מזון, חקלאות, מוצרי אלקטרוניקה ורכש ציבורי, הוא יאפשר לטורקיה להעמיד תרומה נטו לצמיחה הכוללת של אירופה".²⁷ ב-2015 ניצבו התיירים מגרמניה במקום הראשון במספר המבקרים הזרים בטורקיה, והיוו 15 אחוזים מכלל התיירים במדינה.²⁸ נתון זה צנח ל-11 אחוזים ב-2016, אף כי התיירים הגרמנים עדיין ניצבים בראש הרשימה.²⁹ שיעור זה המשיך לצנוח עקב אזהרת המסע שפורסמה ביולי 2017, שקראה לתיירים גרמנים לנקוט משנה זהירות במהלך נסיעות לטורקיה, בעקבות מעצרים של עיתונאים ופעילי זכויות אדם גרמנים בטורקיה.³⁰ אף על פי כן, כלל לא סביר שבטווח הארוך טורקיה תקריב את השוק התיירותי החשוב הזה.

סיכום

בהתחשב במשמעותו של האיחוד האירופי לכלכלתה של טורקיה, על האיחוד האירופי ליצור זיקה בין התמריצים הכלכליים החזקים, הקשורים בשיתוף פעולה כלכלי באמצעות איחוד המכסים, לבין ערכים נורמטיביים. האיחוד האירופי יכול להשתמש בחזון של הרחבת שיתוף הפעולה במסגרת איחוד המכסים כמנוף לחץ, על מנת להבטיח כי עמודי התווך של הדמוקרטיה בטורקיה יישמרו. מטרתה של אסטרטגיה זו היא קבלת ביטחונות מטורקיה כי תחדש את המחויבות שלה לאמנה האירופית בדבר זכויות האדם. באופן דומה, על האיחוד האירופי להתעקש כי טורקיה תחזק את שלטון החוק, את הפרדת הרשויות ואת חופש הביטוי וההתכנסות בתחומה. סיום מצב החירום והפסקה של טיהור מוסדות המדינה הטורקיים במטרה "לנקות" אותם מתומכי תנועת גולן יהיו צעד חשוב לעבר חיזוק הלגיטימציה הבינלאומית של טורקיה. יש להדגיש כי על מנת להפעיל השפעה נורמטיבית על טורקיה, חובה על האיחוד האירופי לבסס מחדש את מחויבותו הברורה לערכים אוניברסליים, לרבות חופש דת. אמינותו הערכית של של האיחוד האירופי בטורקיה נפגעה במיוחד מפסיקותיו של בית הדין האירופי לצדק (ECJ), אשר נראה כי היו מכוונות בעיקר נגד מוסלמים, ומהחלטות בנושאי הגירה שפעלו לטובת האיחוד. על כן צריך האיחוד האירופי לצאת בהצהרה ברורה נגד האסלאמופוביה. בהתחשב בהתנגדות הצפויה מצידן של הונגריה ופולין, חשוב ביותר כי גרמניה וצרפת יובילו יוזמה זו, בייחוד לאור העובדה שבשתי המדינות מתגורר מיעוט מוסלמי משמעותי.

חרף הביקורת הלגיטימית על מצב זכויות האדם בטורקיה, הן לפני והן אחרי ניסיון ההפיכה הכושל ביולי 2016, ראוי לציין כי טורקיה ממשיכה לשאת בנטל חסר פרופורציה בכל הקשור לאתגרים שעומדים בפניה הגירה הגוברת. בניגוד לירדן וללבנון, בטורקיה קיימת אוכלוסייה של 80 מיליון נפש בקירוב, הגדולה דיה כדי לקלוט את שלושה מיליון המהגרים. אף על פי כן יש מידה של צדק בהתעקשותה של טורקיה על הגדלת הסיוע האירופי בסוגיית המהגרים, בין אם באמצעות סיוע כספי ובין אם בקליטתם של מהגרים רבים יותר באירופה עצמה. בהתחשב בסבירותו של המשך לחץ ההגירה על אירופה, הרי הרחבת שיתוף הפעולה עם טורקיה מעבר להסכם ההגירה הקיים תשרת את האינטרסים של האיחוד האירופי. עם זאת יש להתנות את כל המימון ושיתוף הפעולה בנושא ההגירה בהתחייבותה של טורקיה לזכויות אדם אוניברסליות, כפי שנטען לעיל.

לטורקיה פזורה משמעותית ברחבי אירופה, שבה רואה ארדואן נכס אסטרטגי. פזורה זו אינה מקבלת בדרך כלל תשומת לב מספקת מצד המדינות המארחות, וכך יכולה המדינה הטורקית ליצור רשתות בתחומי מדינות אירופה לצורך יצירת בסיס תמיכה בעמדות של טורקיה. במקום לאסור על קיומם של מוסדות אלה הקשורים

למפלגת הצדק והפיתוח, מדינות אירופה חייבות להשקיע ברשתות חלופיות ובמרכזים קהילתיים עבור הפזורה הטורקית. כך יוכלו המדינות החברות באיחוד האירופי ליצור זירות חדשות לקידום הערכים הנורמטיביים של האיחוד.

הערות

- 1 "It will be 'Comforting' if EU Says Turkey Cannot be Accepted as Member: Erdogan Tells BBC," *Hurriyet Daily News*, July 12, 2017, <http://www.hurriyetdailynews.com/it-will-be-comforting-if-eu-says-turkey-cannot-be-accepted-as-member-erdogan-tells-bbc.aspx?pageID=238&nID=115404&NewsCatID=510>
- 2 Gabriela Baczynska, "EU Ankara Negotiator Calls for Suspension of Turkey Accession Talks," *Reuters*, April 26, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-turkey-eu-piri-idUSKBN17S0Q7>
- 3 "Germany Rejects Calls for EU to End Turkey Accession Talks," *Deutsche Welle*, April 28, 2017, <http://www.dw.com/en/germany-rejects-calls-for-eu-to-end-turkey-accession-talks/a-38629155>
- 4 Jean-Loup Samaan, "The Rise and fall of the 'Turkish model' in the Arab world," *Turkish Policy Quarterly*, 2013, http://turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol_12-no_3-samaan.pdf
- 5 Jason Brownlee, "Why Turkey's Authoritarian Descent Shakes up Democratic Theory," *Washington Post*, March 23, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/23/why-turkeys-authoritarian-descent-shakes-up-democratic-theory/?utm_term=.609c0de499c0
- 6 Philip Oltermann, "Berlin to Change Policy Towards Turkey as German Citizen is Held," *The Guardian*, July 20, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/20/berlin-to-change-policy-towards-turkey-as-german-citizen-is-held>
- 7 Enes Bayrakli and Farid Hafez, "The State of Islamophobia in Europe in 2016," *European Islamophobia Report*, eds. Enes Bayrakli and Farid Hafez (Istanbul: SETA Foundation, 2017), pp. 5-11.
- 8 Nuray Nazli Inal and Duden Yegenoglu, "German and French Leaders' Views on Turkey's EU Membership," *The Washington Institute, Policy Analysis*, June 27, 2005, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/german-and-french-leaders-views-on-turkeys-eu-membership>
- 9 Enes Bayrakli and Farid Hafez, "The State of Islamophobia in Europe in 2016," pp. 5-11; Julie Pascoet, "Islamophobia in Europe: Recent Developments," *European Network Against Racism*, January 2017, http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/islamophobia_data_2016.pdf
- 10 Umut Korkut and Hande Eslen-Ziya, "The Discursive Governance of Population Politics Evolution of a Pro-birth Regime in Turkey," *Social Politics*, 23 (2016): 555-575. The Editorial Board, "Legalizing Discrimination in Europe," *The New York Times*, March 15, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/03/15/opinion/legalizing-discrimination-in-europe.html>
- 11 Hannah Lucinda Smith, "Erdogan Threat to Abandon EU over 'Islamophobia'," *The Times*, April 26, 2017, <https://www.thetimes.co.uk/article/brussels-dashes-turkey-accession-after-rigged-poll-xdqphwv3r>
- 12 לפי אתר האינטרנט של משרד החוץ הטורקי שבו לטורקיה שלושה מיליון מהגרים טורקים נוספים, ואשר גם בהם ניתן לראות חלק מן "הגשר" האפשרי. *Republic*. "Turkish Citizens Living Abroad,"

- of Turkey Ministry of Foreign Affairs Website, <http://www.mfa.gov.tr/the-expatriate-turkish-citizens.en.mfa>
- “Germany’s Allegations on Turkish Clerics Baseless, Says Diyanet Head Gormez,” *Daily Sabah*, February 17, 2017, <https://www.dailysabah.com/eu-affairs/2017/02/17/germanys-allegations-on-turkish-clerics-baseless-says-diyenet-head-gormez> .
- “Erdogan Brands Germany’s Rally Refusal ‘Political Suicide’,” *Deutsche Welle*, July 5, 2017, <http://www.dw.com/en/erdogan-brands-germanys-rally-refusal-political-suicide/a-39561670>
- יש להשוות מספרים אלה לתוצאה הסופית של משאל העם, שבו הצביעו 51 אחוזים בעד. *TRT World*, April 21, 2017, <http://www.trtworld.com/turkey/why-many-turkish-citizens-in-europe-rallied-behind-the-yes-vote-339295> .
- Lesley Dudden and Kadir Ustun, “EU-Turkey Refugee Agreement: Too Big to Fail” (Istanbul: SETA, 2017)..
- Marc Pierini, “The EU-Turkey Refugee Deal Needs a Reset,” *Carnegie Europe*, February 16, 2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/62783>
- “A Year on from a Deal with Turkey, Europe still Struggles with Migration,” *The Economist*, March 16, 2017, <https://www.economist.com/news/europe/21718930-president-recep-tayyip-erdogan-periodically-threatens-cancel-it-if-his-conditions-are-not-met>; Amanda Paul, “The EU-Turkey Migration Deal One Year On,” *Reconnecting Europe*, March 27, 2017, <http://reconnecting-europe.boellblog.org/2017/03/27/the-eu-turkey-migration-deal-one-year-on/>
- “A Year on from a Deal with Turkey, Europe still Struggles with Migration,” *The Economist*, March 16, 2017, <https://www.economist.com/news/europe/21718930-president-recep-tayyip-erdogan-periodically-threatens-cancel-it-if-his-conditions-are-not-met>
- Amanda Paul, “The EU-Turkey Migration Deal One Year On,” *Reconnecting Europe*, March 27, 2017, <http://reconnecting-europe.boellblog.org/2017/03/27/the-eu-turkey-migration-deal-one-year-on/> .
- Dudden and Ustun, שם 21
- Dudden and Ustun, שם 22
- Semih Idiz, “Turkey, EU Can’t Seem to Walk away from Each Other,” *Al Monitor*, June 27, 2017, <https://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2017/06/turkey-european-union-ties-business-as-usual.html+%cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us>
- Defense Expenditure of NATO countries (2009-2016), NATO Website, March 13, 2017, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf
- Zia Weise, “Turkish Tensions Undermine its Role in NATO,” *Politico*, June 29, 2017, <http://www.politico.eu/article/turkish-tensions-undermine-its-role-in-nato/>
- “Turkey,” *European Commission*, March 16, 2017, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>
- Gokhan Kurtaran, “Turkey-EU Customs Union Update a Plus for Both Sides,” *Anadolu Ajansı*, April 25, 2017, <http://aa.com.tr/en/economy/turkey-eu-customs-union-update-a-plus-for-both-sides/805056>
- “Turkish 2015 Tourism Revenues Fall 8.3 pct to \$31.46 bln: Data,” *Hurriyet Daily News*, January 29, 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-2015-tourism-revenues-fall-83-pct-to-3146-bln-data-.aspx?pageID=238&nID=94502&NewsCatID=349>
- “Number of Foreign Tourists Visiting Istanbul Plunges for First Times in 16 Years,” *Hurriyet* 29

Daily News, January 6, 2017, <http://www.hurriyetdailynews.com/number-of-foreign-tourists-visiting-istanbul-plunges-for-first-time-in-16-years.aspx?pageID=238&nID=108223&NewsCatID=349>

“Germans Not Safe to Travel to Turkey, Berlin Tells Citizens,” *Financial Times*, July 20, 2017, <https://www.ft.com/content/ed7b4dc4-30ac-38ca-875b-4975be75dcd> 30

אתגרי האנרגיה של האיחוד האירופי

עילי רטיג ועודד ערן

בשנים האחרונות קבע האיחוד האירופי מספר יעדים ארוכי טווח להגברת ביטחון האנרגיה של המדינות החברות בו. בראש היעדים הללו עומד הרצון להפחית את התלות ברוסיה כספקית האנרגיה העיקרית ליבשת.¹ עם זאת, לא כל מדינות האיחוד רואות ברוסיה את הבעיה המרכזית של משק האנרגיה שלהן, וחלקן אף מקדמות את המשך הדומיננטיות שלה ביבשת, ובראשן גרמניה. האתגר הגדול ביותר של האיחוד הוא למצוא דרך לגשר בין האינטרסים וצרכי האנרגיה הסותרים של מדינות אירופה, בייחוד בין מזרח למערב היבשת, במטרה לקדם משק אנרגיה אירופי משותף שיהיה תחרותי יותר ונקי יותר, ויהווה כוח מיקוח חזק יותר מול רוסיה ומול ספקיות אנרגיה נוספות. צורך זה יגבר כאשר טורקיה תהפוך למדינת מעבר חשובה לנפט ולגז טבעי ממרכז אסיה ומהמזרח התיכון לאירופה, דבר שיעצים את כוחה הפוליטי מול האיחוד. ישראל, לעומת זאת, לא צפויה לזכות ביתרונות גיאופוליטיים משמעותיים מיצוא גז טבעי לאירופה.

תלות ביבוא רוסי

במאי 2014 הוציא האיחוד האירופי מסמך רשמי בשם European Energy Security Strategy, ובו קבע כי האתגר המרכזי לביטחון משק האנרגיה האירופי הוא התלות הגוברת שלו ביבוא משאבים מספקים ספורים בלבד, ובעיקר מרוסיה.² בשנת 2015 ייבאה יבשת אירופה (EU-28) כ-54 אחוזים ממקורות האנרגיה שלה (לעומת 40 אחוזים ב-1990), בעלות שמוערכת ביותר ממיליארד אירו ביום.³ תלות זו גבוהה במיוחד בנפט (90 אחוזים), בפחם (67 אחוזים) ובגז טבעי (66 אחוזים), שממנו צורכת אירופה כ-480 מיליארד מטרים מעוקבים בשנה.⁴ רוסיה היא הספקית הראשית לאירופה של שלושת מקורות האנרגיה הללו. בשנת 2015 סיפקה רוסיה 27.7 אחוזים מהנפט, 25.8 אחוזים מהפחם ו-29.4 אחוזים מהגז הטבעי שייבאה היבשת.⁵ אחריה ניצבה נורווגיה כספקית השנייה בגודלה הן של נפט (11.4 אחוזים) והן של גז טבעי (European defence 25.9) (industrial development programme). בניגוד למחשבה הרווחת, ערב הסעודית היא רק הספקית הרביעית בגודלה של נפט לאירופה (7.5 אחוזים), אחרי ניגריה (8 אחוזים).

מדינות המזרח התיכון סיפקו במשותף רק כ־20 אחוזים מיבוא הנפט לאירופה ב־2015 (בעיקר ערב הסעודית, עיראק ואלג'יריה), בעוד מדינות הים הכספי סיפקו כ־11 אחוזים (אזרבייג'ן וקזחסטן). גם מבחינת יבוא גז טבעי, מדינות המזרח התיכון סיפקו פחות מ־17 אחוזים (בעיקר קטר, אלג'יריה ולוב). בשני המקרים, מדינות המזרח התיכון סיפקו במשותף נתח קטן בהרבה מהנתח של רוסיה לבדה. מבחינת יבוא פחם, כ־61 אחוזים הגיעו משלוש מדינות בלבד – רוסיה, קולומביה וארצות־הברית – בעוד השאר הגיע בעיקר מאוסטרליה, דרום־אפריקה ואינדונזיה.

מספרים אלו אינם מציינים את התמונה המלאה בנוגע להיקף התלות האירופית ברוסיה, משום שהם משקפים רק את ממוצע היבוא של כלל היבשת. בפועל, מדינות רבות במזרח אירופה תלויות כמעט לחלוטין ביבוא מרוסיה, בייחוד בכל הנוגע לגז טבעי. אלו כוללות את בולגריה, אסטוניה, פינלנד, הונגריה, ליטא, לטביה, סלובניה, סלובקיה וצ'כיה.⁶ התלות בגז הרוסי הופכת אותן לפגיעות מאוד במקרה של הפרעה לאספקה, בין אם הפרעה זו נובעת מסיבות מדיניות, מסחריות או טכניות. המחשה לכך הייתה בחורף 2009, כאשר סכסוך עסקי ומדיני בין רוסיה לאוקראינה הותיר את אוקראינה ועוד מספר מדינות בדרום־מזרח היבשת ללא גז לחימום במשך 13 ימים.⁷ לעומתן, מדינות מערב אירופה אינן תלויות כמעט בגז הרוסי. אלו כוללות את צרפת, ספרד, פורטוגל, בריטניה, שווייץ, בלגיה, שוודיה ודנמרק. בתווך עומדת גרמניה אשר מייבאת מרוסיה כ־40 אחוזים מהגז הטבעי שלה, אך נהנית במקביל מגיוון רב במקורות האנרגיה שלה (כולל הפקה מקומית של פחם ושימוש רב באנרגיות מתחדשות) ומחיבור בצינורות גז לכל תשע שכנותיה למטרות גיבוי, ולכן אינה כה מודאגת מהפרעה באספקה מרוסיה.

לפיכך, ההנחה שהצורך להוריד את רמת התלות האנרגטית ברוסיה עומד בראש סדר העדיפויות של כל מדינות האיחוד מצריכה בדיקה מחודשת. מבחינת מדינות רבות במרכז ובמערב אירופה, המחיר שיידרש עבור הגז הוא שיקבע את העדפותיהן. לעומתן, מדינות כמו ליטא ופולין מוכנות לשלם "פרמיית ביטחון" על הגז רק כדי שלא יגיע מרוסיה. לשם כך הן הקימו מתקני קליטה לגז טבעי נוזלי (LNG) ממכליות בים, שהוא יקר יותר מגז יבש בצינור. הן גם מנסות לקדם מסגרות משותפות כמו ה־Energy Union לתיאום מדיניות אנרגיה אחידה בין כלל החברות באיחוד. הפערים בין מדינות מזרח ומערב האיחוד מהווים נקודת מחלוקת המקשה עליהן לגבש משק אנרגיה משותף ביבשת.

הדוגמה המובהקת ביותר לניגוד האינטרסים בין מזרח ומערב מצויה במחלוקת הגוברת סביב פרויקט Nord Stream 2. הפרויקט נועד להגדיל את כמות הגז שרוסיה תוכל להעביר ישירות לגרמניה, באמצעות הנחת צינור תת־ימי נוסף בים הבלטי עד שנת 2020. נשיא המועצה האירופית דונלד טוסק, פולני במוצאו, הודיע שהצינור

פוגע באינטרסים ארוכי הטווח של אירופה מכיוון שהוא מגביר את תלותה בגז הרוסי, ואליו הצטרפו ראשי הממשלה של תשע מדינות במזרח אירופה ובראשן פולין והונגריה.⁸ למרות זאת, גרמניה ממשיכה לקדם בנחישות את הקמת הצינור כמענה למשאבי הגז המידלדלים בים הצפוני, והיא אף שכנעה את ארצות־הברית לסייג את הסנקציות החדשות שהטילה על רוסיה כך שלא יפגעו בהיתכנות הפרויקט.⁹ העדפתה של גרמניה לדאוג למשק האנרגיה המקומי שלה על חשבון מזרח אירופה משמשת את רוסיה לתקיעת טריז בין חברות האיחוד. הדבר מתבטא בין היתר במספר מדינות במזרח שהגדילו או האריכו את חוזה הגז שלהן עם רוסיה תמורת מחיר מוזל שהוצע להן. הפרה זו של עקרון הפחתת התלות ברוסיה מבטאת את חוסר האמון של המזרח בחזית המשותפת שהאיחוד שואף להציג בתחום האנרגיה. על מנת להתגבר על מגמה זו מקדם האיחוד הקמת מנגנון אכיפה על חברותיו, שלפיו כל חוזה ממשלתי לקניית גז מספקית חיצונית יחויב בקבלת אישור מבריסל.¹⁰

מכיוון שכך, סביר להניח שרוסיה תישאר ספקית הגז הראשית לאירופה גם בשני העשורים הקרובים, חרף מאמצי האיחוד. הגז שהיא מספקת זמין וזול יותר מרוב החלופות, והוא מגיע ללב היבשת באמצעות אלפי קילומטרים של צינורות. נוסף לכך, מדינות רבות כבולות לרוסיה בחוזים ארוכי טווח, ובמקרים שהחוזה עומד לפוג רוסיה כבר הראתה נכונות להוזיל במידה ניכרת את הגז שהיא מספקת, כדי לשמור על נתח השוק שלה. חשוב לציין שקבלת גז זול וזמין מרוסיה אינה דבר רע כשלעצמו עבור מדינות האיחוד. הבעיה היא שבניגוד לשוקי הנפט והפחם, שבהם יש תחרות רבה, לחלק מהמדינות באירופה אין כלל חלופות לגז הרוסי, והדבר מעניק לרוסיה מנוף לחץ מדיני עליהן. עם זאת, יש לציין גם שמלבד סכסוך הגז בין רוסיה לאוקראינה, אין דוגמאות מובהקות לשימוש הישיר של רוסיה בגז ככלי מדיני מול מדינה אירופית, ולכן מבחינת היבשת מדובר בשלב זה רק בחשש מפני סכנה פוטנציאלית.

דה־פוליטיזציה של הגז הרוסי

מטרת האיחוד לפיכך אינה להפחית את כמות הגז הזורם מרוסיה, אלא להגביר את כוח המיקוח שלו עימה באמצעות הצגת חלופות לגז הרוסי, ובכך לנתק את הגז מהפן המדיני שלו. לשם כך צריכה אירופה לפעול במספר מישורים הכוללים גיוון מקורות יבוא (בין היתר באמצעות גז נוזלי, צינורות מהים הכספי ומהים התיכון, ובהמשך גם מאיראן), חיבור תשתיות חשמל וגז משותפות בין מדינות האיחוד, קידום הפקה מקומית של פצלי נפט וגז (בשיטת ה"פראקינג") חרף התנגדויות של פעילים סביבתיים, וכן הגדלת הנתח של אנרגיות מתחדשות בתמהיל האנרגיה הכללי. בכל אחת מן הדרכים הללו ניצבים מכשולים פנימיים וחיצוניים כאחד, ועל מדינות אירופה להגיע להחלטות מוסכמות משותפות כבר בטווח המידי על מנת להגשים את מטרותיהן.

האתגר הראשון של האיחוד הוא מציאת ספקיות גז חדשות ליבשת והתמודדות עם ההשלכות המדיניות הכרוכות בכל אחת מהן. החלופה הראשונה היא גז שמקורו בים הכספי. בשנת 2020 צפויה להסתיים בנייתו של ה-Southern Corridor – מערכת צינורות שיעבירו גז טבעי משדה 'שאח דניז' באזרבייג'ן לאיטליה דרך גיאורגיה, טורקיה, יוון ואלבניה.¹¹ הצינור צפוי להעביר בתחילה רק 10 מיליארד מטרים מעוקבים של גז טבעי לאירופה בכל שנה, אך בהמשך יוכל להתרחב לכ-100 מיליארד מטרים מעוקבים ולספק נתיב ליצוא גז גם עבור מדינות המזרח התיכון (איראן ועיראק), ואולי גם עבור מדינות מזרח הים התיכון דרך צינור תת-ימי לטורקיה (ישראל, קפריסין, מצרים). היתרון הגדול של הצינור טמון בעקיפתו את רוסיה, אך הוא אינו מספק פתרון מיידי למדינות מזרח אירופה, משום שהנתיב שנבחר לו עוקף גם אותן ומצריך הקמה של חיבורי תשתית נוספים בין המדינות כדי שהגז יגיע למזרח.¹²

הצינור מהים הכספי מביא עימו אתגרים מדיניים חדשים בדמות הפיכתה של טורקיה למדינת מעבר חשובה עבור גז ליבשת אירופה. לעומת אוקראינה, שגם היא מדינת מעבר חשובה של גז לאירופה, טורקיה תחת שלטון ארדואן תהיה בעמדת מיקוח טובה יותר אל מול האיחוד האירופי כאשר תהפוך למדינת מעבר. מבחינה מדינית, טורקיה זנחה למעשה את שאיפותיה להצטרף לאיחוד, ומבחינת תשתיות יש לה מספיק חלופות להבטחת גז למשק המקומי גם במקרה שהצינור שיעבור דרכה לאירופה ינותק. החלופות הללו כוללות גז מרוסיה, מאיראן, מקטר ואולי בהמשך מישראל, ממצרים, מקפריסין ואף מלבנון (בהנחה שיימצא גז במימיה). עקב כך, טורקיה יכולה באופן תיאורטי לאיים על אירופה בניתוק הגז העובר דרכה מהים הכספי, מבלי לפגוע באספקה למשק המקומי שלה. לעומתה, אוקראינה עדיין שואפת להתקרב לאירופה ככל האפשר, ומבחינת תשתיות היא אינה יכולה לנתק את אירופה מגז מבלי לנתק גם את עצמה, שכן היא תלויה רק בצינורות הרוסיים. לכן, הפיכתה של טורקיה למדינת מעבר של גז מעניקה לה יכולת תמרון רבה יותר מול אירופה, יכולת שאין לאף מדינת מעבר אחרת. חשיבותה של טורקיה רק תגבר אם בעתיד תחליט גם איראן לייצא חלק ממשאבי הגז האדירים שלה לאירופה דרכה. אם איראן אכן תהפוך ליצואנית משמעותית לאירופה, הדבר גם יקשה הפעלת סנקציות עליה בגין תוכנית הגרעין. אירופה צריכה להביא שיקולים אלו בחשבון בבואה להתמודד עם טורקיה ואיראן בעתיד גם בסוגיות נוספות.

חלופה נוספת לגז הרוסי היא יבוא של גז מונזל מהים. הגז מגיע מארצות-הברית, מאוסטרליה, מקטר, מניגריה ומאלג'יריה, ואולי בעתיד גם מישראל, דרך מתקני הנזלת גז קיימים במצרים ו/או ממתקנים שיוקמו בקפריסין. מספר מדינות אירופיות בעלות גישה לים התיכון וליים הבלטי כבר פנו לפתרון זה, והחלו או סיימו לאחרונה לבנות או לשדרג מתקנים שקולטים גז נוזלי וממירים אותו חזרה לגז יבש. אלו כוללות את

גרמניה, ליטא, פולין, יוון וספרד. מדינות נוספות הצהירו כי בכוונתן להקים מתקן לקליטת גז נוזלי בעתיד הקרוב, ביניהן אוקראינה, קרואטיה ולטביה. לכאורה מדובר בפתרון טוב, שמנצל את הגידול הניכר בהיצע הגז הנוזלי שקיים בשנים האחרונות בשוק העולמי ואת ירידת מחירו בשוק (בעיקר עקב יצוא מוגבר של גז נוזלי מארצות־הברית ואוסטרליה). אך גם עם ירידות המחירים האחרונות, יבוא גז נוזלי צפוי להיות יקר במידה משמעותית עבור מדינות אירופה, לעומת יבוא גז יבש שמגיע בצינורות מרוסיה. זאת ועוד, למדינות רבות באירופה אין גישה לים, בייחוד במזרח היבשת (בלרוס, צ'כיה, הונגריה, מולדובה, סרביה וסלובקיה), ולכן הן תלויות במדינות שכנות שיעבירו להן את הגז בצינורות, לאחר שנקלט במתקן ימי ועבר תהליך של "גיוז". הדבר יעלה עוד יותר את מחיר הגז ויצריך שדרוג של חיבורי התשתית הקיימים בין המדינות, כדי להתמודד עם כמות הגז המוגברת שתעבור ביניהן. למרות המכשולים הללו, ההקמה של מתקנים לקליטת גז נוזלי כבר הוכיחה את עצמה ככלי מיקוח טוב מול רוסיה. כך במקרה של ליטא, אשר השיגה בשנת 2016 הפחתה משמעותית במחיר הגז מרוסיה לאחר שסיימה לבנות מתקן לקליטת גז מונזל בשטחה.¹³ מלבד זאת, העובדה שמדינות מזרח אירופה מקימות מתקני קליטה מצביעה על נכונותן לשלם "פרמיית ביטחון" עבור הגז שהן צורכות, כך שהמחיר אינו תמיד השיקול העיקרי. בשלב זה ישראל יכולה להשתלב באופן צנוע בלבד בכל אחת מהחלופות הללו. הדבר נכון בין אם מדובר ביצוא גז נוזלי מהים ובין אם בהקמת צינור גז לטורקיה או צינור ישיר לאירופה. נכון להערכות מספטמבר 2017, לישראל כמויות מוכחות קטנות יחסית של גז טבעי הזמין ליצוא – כ־430 מיליארד מטרים מעוקבים במהלך שלושים השנים הבאות. לשם השוואה, זוהי הכמות שרוסיה מייצאת לאירופה בפחות משנתיים וחצי. בהנחה שגם קפריסין תיקח חלק בפרויקט יצוא ישראלי גדול לאירופה, דבר שיוסיף עד כ־100 מיליארד מטרים מעוקבים לכל היותר ליצוא, עדיין מדובר בכמויות יצוא המוערכות בכ־16 מיליארד מטרים מעוקבים בשנה לכל היותר (כ־3.2 אחוזים מצריכת הגז האירופית בשנה). יתרה מכך, מדובר בגז יקר בהרבה מהגז הרוסי עקב עלויות השינוע הגבוהות (כ־6–8 דולר ליחידת חום, לעומת ממוצע של 4.5 דולר ליחידה מרוסיה). לכן, ההשפעה העיקרית של הגז הישראלי תוכל לחול רק על מדינות ספורות בדרום־מזרח אירופה, שיהיו מוכנות לשלם פרמיית ביטחון עבור המוצר.

יצירת משק אנרגיה משותף ונקי יותר

מעבר לגיוון ספקיות חיצוניות, ישנן דרכים בולטות נוספות להגברת ביטחון האנרגיה של אירופה, ובראשן יצירת משק אנרגיה משותף ליבשת (Internal Energy Market).¹⁴ בניגוד לתפיסה הרווחת, אין כיום גורם שניתן להגדירו כ"משק האנרגיה של אירופה". כל מדינה באיחוד אחראית על משק האנרגיה הלאומי שלה, וחלק גדול מהן אינן

מחוברות כנדרש בתשתיות דו־כיווניות (Interconnectors) שיאפשרו מכירה גיבוי של גז וחשמל ביניהן בעת חירום. בולגריה ופורטוגל הן המבודדות ביותר מבחינה זו, אך גם קרואטיה, הונגריה, רומניה ויוון נדרשות לשפר את החיבורים בינן לבין עצמן.¹⁵ חיבור טוב יותר של צינורות גז ותשתיות חשמל הוא גם אינטרס של ספקיות גז נזלי כמו ארצות־הברית, שכן הוא יאפשר מכירה של גז גם למדינות אירופיות שאין להן מוצא לים. לשם כך הגדיר האיחוד האירופי יעד של 10 אחוזים של חיבור משותף לחשמל בכל מדינה באיחוד עד שנת 2020 ו־15 אחוזים עד 2030, וכן הנחיות לשדרוג חיבורי הגז הקיימים במזרח היבשת.

הקמת רשתות חשמל וגז משותפות נועדה לענות גם על שאר היעדים ארוכי הטווח של האיחוד – בראשם קידום תחרות במשק האנרגיה והפחתת פליטות גזי חממה. חיבור התשתיות יאפשר לכל מדינה להתחרות גם במשק החשמל של שכנותיה, וכך להציע מחיר תחרותי יותר לצרכן. נוסף לכך, הרשת המשותפת תאפשר שילוב טוב יותר של אנרגיות מתחדשות במשק החשמל האירופי. זאת מכיוון שהרשת תאפשר העברה של חשמל בין מדינות שכנות בשעות שבהן טורבינות רוח וקולטי שמש מייצרים יותר חשמל מהנדרש, ועלול להיווצר עומס יתר על רשת החשמל המקומית. חשוב מכך, יצירת משק אנרגיה פנימי משותף תחזק לאין שיעור את כוחו של האיחוד מול ספקיות חיצוניות, בכך שתעניק לו "קול אחד" בעת משא ומתן, אך הדרך לשם עודנה ארוכה. בשלב זה אירופה פועלת באיטיות רבה בחיבור המדינות לתשתיות אנרגיה משותפות, ובייחוד חשמל. בהערכה שעשה האיחוד בתחילת 2017 נקבע ש־11 מדינות אינן עומדות ביעדי החיבור שלהן לשנת 2020 – ביניהן גרמניה, איטליה, צרפת, ספרד, פולין, פורטוגל ורומניה (וכן אנגליה היוצאת מהאיחוד).¹⁶ על אף היתרון הביטחוני הרב ביצירת חיבורים אלו, חברות החשמל המקומיות בכל מדינה אינן נלהבות למהר וליצור חיבורים שיגבירו תחרות חיצונית מולן. גם מבחינה מדינית, הרעיון שכל מדינה תתחייב לעזור לשכנותיה בעת מחסור בגז או בחשמל (מדיניות שהאיחוד מכנה "Energy Solidarity") אינו זוכה לאהדה בקרב מדינות רבות באירופה. כך קרה בינואר 2017 כאשר בולגריה ביקשה העברת חשמל מרומניה כדי להתגבר על גל הקור הקשה שפקד אותה, ונתקלה בסירוב. רומניה לא רצתה להסתכן במצב שהיא תצטרך את החשמל הנוסף לעצמה, במקרה שגל הקור יפקוד גם אותה.¹⁷ בנוסף למכשולים המדיניים, גם ההבטחה להורדת מחירי החשמל באירופה בעקבות ליברליזציה והפרטה של השווקים לא הוכיחה את עצמה עד כה, ובחלק מהמקרים מחירי החשמל והגז לצרכן הקצה אף עלו לאחר שההפרטה בוצעה.¹⁸

לעומת זאת, המדיניות האירופית מוכיחה את עצמה בשני תחומים – התייעלות אנרגטית וכניסה של אנרגיות מתחדשות. בתחום התייעלות אירופה עומדת עד כה ביעדים שהציב האיחוד לשנת 2020, והיא מפחיתה את סך צריכת האנרגיה שלה משנה

לשנה.¹⁹ ישנן הערכות כי הביקוש לגז באירופה אף יתחיל לרדת החל משנת 2025.²⁰ כמו כן, הגידול בשימוש במקורות אנרגיה מתחדשת בעשור האחרון עומד על 73 אחוזים, ובשנת 2014 הם היו כ-16 אחוזים מסך תצרוכת האנרגיה של מדינות האיחוד, בדרך ליעד של 20 אחוזים עד 2020.²¹ התפתחויות אלו מסייעות להפחית את תלותה של אירופה בספקים חיצוניים. גרמניה מובילה בשני התחומים. בשנת 2015 הופקו 30 אחוזים מסך החשמל בגרמניה מאנרגיות מתחדשות, והיעד הוא 80 אחוזים עד 2050. לעומת הגידול באנרגיות שמש ורוח, השימוש באנרגיה גרעינית הולך ופוחת באירופה, אף על פי שגם הוא עוזר להפחתת פליטות גזי חממה ולהגברת העצמאות האנרגטית של היבשת. גרמניה מתכוונת לסגור את כל מפעלי הגרעין שלה עד שנת 2022, בשל המחיר הגבוה של התחזוקה השוטפת והירידה במחירי הגז והפחם. צרפת עודנה מקדמת טכנולוגיות גרעין, אך לאחרונה התגלו בעיות בצידוד שחברת Areva מייצרת לכורים, והתדמית של טכנולוגיה זו ממשיכה להיפגע.²²

גם בתחום המאבק בהתחממות הגלובלית אירופה עומדת עד כה בהתחייבויותיה. בכוונתה להפחית פליטות גזי חממה ב-20 אחוזים עד שנת 2020 וב-40 אחוזים עד שנת 2030, לעומת הרמות ב-1990. מספר מדינות אינן עומדות ביעדים אלו וביניהן אנגליה, אירלנד, בלגיה ומלטה, אך מרביתן עומדות בהם. יש לזכור עם זאת שהשפעתה של יבשת אירופה על המאמץ הכלל-עולמי מועטה יחסית, מכיוון שהיא מייצרת רק 10 אחוזים מפליטות ה- CO_2 בעולם (לעומת סין שמייצרת לבדה 30 אחוזים). אך להובלתה של אירופה בתהליך יש גם תפקיד מדיני חשוב, בהיעדר שיתוף פעולה מצידו של הנשיא האמריקאי טראמפ ואי-הבהירות בדבר כוונתו לסגת מהסכם פריז.

הערות

- 1 יעדים נוספים של האיחוד כוללים הוזלת מחירי גז וחשמל והפחתה של פליטות גזי חממה עד שנת 2050. המסמך החשוב ביותר שפורסם עד כה בנושא ומאחד את כל הנושאים הוא ה-"Energy Union Change Policy", European Commission, Brussels, 25.2.2015 COM(2015) 80 final, https://setis.ec.europa.eu/system/files/integrated_set-plan/communication_energy_union_en.pdf
- 2 "European Energy Security Strategy," European Commission, Brussels, May 28, 2014 COM (2014) 330 final, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/energy-security-strategy>
- 3 "Energy production and imports," Eurostat, Europa, June 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports
- 4 אירופה צורכת כיום פחות אנרגיה מלפני עשור, אך התלות שלה ביבוא גברה עקב דילול במשאבים מקומיים. הפקה מקומית של גז טבעי ירדה ב-40 אחוזים מאז שנות התשעים. הולנד, מפיקת הגז הגדולה באירופה, צמצמה באופן משמעותי את קצב ההפקה עקב חשש לרעידות אדמה. גם הפקה מקומית של פחם ירדה ב-40 אחוזים. פולין, מפיקת הפחם הגדולה באירופה, אף החלה לייבא פחם ב-2014 כדי לעמוד בביקוש המקומי.

- “Energy production and imports,” EuroStat, Data extracted in June 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports 5
- “Monitoring progress towards the Energy Union objectives – key indicators,” European Commission, Brussels, February 1, 2017, SWD (2017) 32 final, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/swd-energy-union-key-indicators_en.pdf 6
- אוקראינה אינה חפה מאשמה בכל הנוגע לניתוק. היא הרבתה לנצל את מעמדה כמדינת מעבר חשובה לגז הרוסי, וניתבה גז למשק שלה בחודשי החורף בכמות רבה יותר משהוסכם בחוזה שלה עם רוסיה. על המחלוקת בדבר הגורמים לניתוקה של אוקראינה מגז רוסיה: Jeffrey Mankoff, “The Business and Politics Behind the Russia-Ukraine Gas Dispute,” Council on Foreign Relations, January 8, 2016, <https://www.cfr.org/interview/business-and-politics-behind-russia-ukraine-gas-dispute> 7
- Andrius Sytas, “EU leaders sign letter objecting to Nord Stream-2 gas link,” Reuters, March 16, 2016, <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream/eu-leaders-sign-letter-objecting-to-nord-stream-2-gas-link-idUKKCN0W1IYV> 8
- David Francis, “Germany Hits Back at Possible New U.S. Sanctions on Russia,” *Foreign Policy*, June 15, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/06/15/germany-hits-back-at-possible-new-u-s-sanctions-on-russia/> 9
- “EU nations agree to let European Commission vet gas, oil deals,” Reuters, December 7, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-eu-energy/eu-nations-agree-to-let-european-commission-vet-gas-oil-deals-idUSKBN13W2CC> 10
- “Gas and oil supply routes,” European Commission, August 7, 2017, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes> 11
- קיימת גם תוכנית להעברת גז ישירות ליוון ולאיטליה דרך צינור תת-ימי מישראל (“East-Med Pipeline”), אך מרבית ההערכות הן שפרויקט כזה אינו משתלם מבחינה כלכלית, ולכן לא יצא לפועל ללא תגלית גז משמעותית נוספת בשטחה הכלכלי של ישראל. 12
- Georgi Kantchev, “With U.S. Gas, Europe Seeks Escape from Russia’s Energy Grip,” *Wall Street Journal*, February 25, 2016, <https://www.wsj.com/articles/europes-escape-from-russian-energy-grip-u-s-gas-1456456892> 13
- למעשה, תלות ברוסיה אינה כשלעצמה מדד מספק כדי לבחון עד כמה מדינה כלשהי באירופה פגיעה להפרעה באספקת גז. פרופ’ ברנדה שפר מראה במחקרה כי מספר מדינות במזרח אירופה חסיונות מאוד מפני הפרעה למרות תלותן ברוסיה, בין היתר עקב גיוון מקורות, שמירה על מאגרי חירום, בניית יתירות במערכת וחיבור תשתיות עם מדינות שכנות. Brenda Shaffer, “Europe’s Natural Gas Security of Supply: Policy Tools for Single-Supplied States,” *Energy Law Journal*, Vol. 36, No. 2, 2015, pp. 179-201. 14
- ראו הערת שוליים מס’ 5 15
- ראו הערת שוליים מס’ 5 16
- Anca Gurzu, “EU energy solidarity left out in the cold,” Politico, January 23, 2017, <http://www.politico.eu/article/eu-energy-solidarity-left-out-in-the-cold-bulgaria-romania-commission-vice-president-maros-sefcovic/> 17
- בין השנים 2008–2015 עלו מחירי החשמל והגז הממוצעים לצרכן האירופי ביותר מ-20 אחוזים, לפי דוח משנת 2016 שהזמינה הנציבות האירופית. Katharina Grave, Barbara Breitschopf, Jose Ordonez, Jakob Wachsmuth, Sil Boeve, Matthew Smith, Torben Schubert, Nele Friedrichsen, Andrea Herbst, Katharina Eckartz, Martin Pudlik, Marian Bons, Mario Ragwitz and Joachim Schleich, “Price and Cost of EU Energy,” European Commission Report, April 29, 2016, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/report_ecofys2016.pdf 18

- 19 שנת 2016 הייתה חריגה במובן הזה, ובמהלכה גבר הביקוש לגז טבעי באירופה בכ־6.1 אחוזים.
- 20 “European natural gas demand to show no growth in medium to long term: Cedigaz,” Platts, July 11, 2017, <https://www.platts.com/latest-news/natural-gas/london/european-natural-gas-demand-to-show-no-growth-26770309>
- 21 ראה הערת שוליים מס' 4
- 22 Michael Stothard, “French watchdog deepens probes into Areva nuclear parts,” *Financial Times*, January 4, 2017, <https://www.ft.com/content/2baf6270-c36a-11e6-81c2-f57d90f6741a>

אירופה בזירת המפרץ: משותפות כלכלית למעורבות אסטרטגית?

יואל גוז'נסקי

מניעים שונים הביאו את האיחוד האירופי לשאוף לחיזוק מרקם היחסים עם המועצה (הערבית) לשיתוף פעולה במפרץ – הגוש האזורי הכולל את ערב הסעודית, איחוד האמירויות, בחריין, קטר, עומאן וכווית – מאז הקמתה. לצורך כך אף הציג האיחוד האירופי לאורך השנים שורה ארוכה של יוזמות דיפלומטיות וכלי מדיניות. אולם עד כה, למרות הפוטנציאל הגלום בשיפור היחסים בין הצדדים, ההישגים היו מוגבלים ורבות מהיוזמות לא נשאו פרי. הטענה המרכזית במאמר היא שלמרות חשיבותה האסטרטגית של זירת המפרץ, תפקיד של אירופה בה נותר מוגבל בשל שורה של נסיבות ותנאים. בין השאר נמנים הקושי בגיבוש מדיניות חוץ אחידה מצד אירופה ומדינות המפרץ; העדפת ערוצים דו־צדדיים על פני רב־צדדיים בקרב שני הצדדים; ואולי יותר מכול – בשל התפקיד האמריקאי המוביל במפרץ – השונות הערכית והנורמטיבית בין הצדדים והתחממות היחסים ההדרגתית בין כמה ממדינות אירופה לבין איראן, לאחר חתימתה על הסכם הגרעין עם המעצמות ב־2015. המאמר ינתח את ההתפתחות היחסים למן ייסוד המועצה לשיתוף פעולה במפרץ ויתמקד בשלוש הסיבות האחרונות. הוא יעמוד על האינטרסים המשותפים של הצדדים ויעריך את היכולת של האיחוד האירופי, כגוש וכמדינות, להעמיק את המעורבות בזירת המפרץ מעבר לסוגיה הכלכלית, שהיוותה לפחות עד כה את הבסיס ליחסים.

הבסיס הכלכלי־מסחרי

הקמת המועצה לשיתוף פעולה במפרץ ב־1981 יצרה עבור האיחוד האירופי הזדמנות להידוק היחסים עם מדינות המפרץ הערביות. הקמת הארגון הייתה תוצאה ישירה של שיתוף הפעולה הקודם בין מדינות המפרץ הערביות ושל הנסיבות המיוחדות ששררו באותה תקופה בזירת המפרץ – בראשן המהפכה האסלאמית ומלחמת איראן־עיראק. יחד עם זאת, לנגד עיני שש המדינות המייסדות עמד מודל לחיקוי בדמות הקהילה האירופית (EC) ולאחר מכן האיחוד האירופי (EU), שהביאו להגברת האינטגרציה ביבשת, וזאת בניגוד למודלים מקבילים של שיתוף פעולה ערבי, שהצמיחו עד כה

ארגונים אזוריים חלשים ולא מתפקדים. הקמת הגוש הבין-ערבי פתחה אפשרות נוספת לשני הצדדים לחזק את שיתוף הפעולה ביניהם מעבר לרמה הבין-מדינתית ולהעלותה לרמה בין-ארגונית, הגם ששיתוף פעולה זה, כפי שהמאמר מבקש להראות, לא חרג הרבה מעבר לנושאים "רכים".

עד כה, האינטרס האירופי המוביל היה חדירה לשוקי המפרץ וקבלת גישה למשאבי הטבע המצויים בו. זאת למרות שיציבות אזור המזרח התיכון בכללו היא אינטרס אירופי, ולו בשל הקרבה הגיאוגרפית היחסית בין אירופה לאזור המזרח התיכון. ב-1988 חתם האיחוד האירופי עם המועצה לשיתוף פעולה במפרץ על הסכם שיצר את הבסיס החוקי לשותפות, ולראשונה ביקש לצקת תוכן ליחסים בין הצדדים בנושאי השקעות, מסחר, טכנולוגיה ואנרגיה.¹ הדגש הושם על הכלכלה, כאשר האינטרס האירופי העליון היה השגת הבטחה לאספקת נפט סדירה מהמפרץ ובמחירים נוחים. היקף הסחר בין הצדדים צמח בהתאמה בעשור האחרון, וב-2016 הוא היה היקף הסחר הרביעי בגודלו עבור האיחוד האירופי ועמד על 138 מיליארד אירו, כאשר 100 מיליארד מתוכם היו יצוא אירופי למפרץ. שני הצדדים אף הכריזו כי פתחו במאי 2017 בדיאלוג שמטרתו קידום הסחר וההשקעות ביניהם.² אולם, שיתוף הפעולה הכלכלי לא מיצה את עצמו, ככל הנראה בשל הסתייגות מצידן של מדינות המפרץ מהעמקת היחסים הכלליים. כך למשל, למרות ניסיונות מתמשכים לאורך יותר משני עשורים, עד כה לא נחתם הסכם סחר חופשי בין הארגונים, אף על פי שהקברניטים משני הצדדים נראים מחויבים לעניין. בהקשר זה, בביקורה בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות

ב-2017 הצהירה קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל כי "לאירופה עניין רב בחתימה על הסכם סחר חופשי עם מדינות המפרץ", כי האיחוד האירופי הגיש הצעה חדשה בעניין למדינות המפרץ וכי העניין "מונח לפתחן של האחרונות".³

הסיבה המרכזית לחוסר היכולת להתקדם בערוץ זה הייתה ההעדפה בקרב מדינות המפרץ לחתימת הסכמי סחר חופשי עם ארצות-הברית, ועל בסיס דו-צדדי. וושינגטון גם היא העדיפה לאורך השנים לנהל את יחסי המסחר שלה עם מדינות המפרץ על בסיס זה, והפעילה לחץ על המדינות לשם כך. הראשונה שחתמה על הסכם סחר חופשי עם ארצות-הברית הייתה בחריין ב-2004, ולאחר מכן הלכו בעקבותיה מדינות נוספות מבין שש חברות המועצה לשיתוף פעולה במפרץ.

חשיבותו האסטרטגית של המפרץ

אזור המפרץ חווה בעבר מלחמה ואי-יציבות, אך הטלטלה האזורית ומשבר ההגירה שבא בעקבותיה הם שיצרו באירופה תחושת דחיפות מסוימת בצורך להגביר את המעורבות במפרץ, ואת ההבנה שהמפרץ הוא זירה מרכזית עבור הביטחון והיציבות של אירופה. לעומת הכישלון המדינתי המאפיין במידה לא מועטה את הלבנט והמגרב,

מדינות המפרץ הערביות נותרו יציבות יחסית מבחינה פוליטית וכלכלית.⁴ עניין זה, בנוסף לאקטיביות ואף האסרטיביות שמגלות כמה מהן בניהול סדר היום הערבי – בדגש על ערב הסעודית ואיחוד האמירויות – הפך אותן ליעד פוטנציאלי לשיתוף פעולה מדיני עבור רבות ממדינות אירופה.

ככלל, האינטרסים האירופיים הבסיסיים בזירת המפרץ נותרו ללא שינוי: מעבר להיותן של מדינות המפרץ חיץ ובלם לניסיונות ההתפשטות של איראן במרחב, הן מהוות כיום כאמור את הזירה היציבה המשגשגת, אולי היחידה, במרחב הערבי; ברשותן משאבי אנרגיה עצומים; השווקים במפרץ אטרקטיביים להשקעות אירופיות ושוקי אירופה הם יעד להשקעות מהמפרץ. עבור רבות ממדינות המפרץ אירופה היא מקור עיקרי, אם כי לא בלעדי, להון אנושי מקצועי, יעד חשוב להשקעות, מקור לטכנולוגיה הכרחית ובמקרים מסוימים אף לתמיכה מדינית. פרט לכך שמדינות המפרץ הערביות מהוות עוגן של יציבות פוליטית וכלכלית בתקופה של זעזועים אזוריים, חשיבותן ניכרת גם בכך שבידיהן מנופי השפעה רבים במרחב הערבי.

זאת ועוד, המפרץ הוא שוק אטרקטיבי עבור תעשיית הנשק האירופית, ואחרי ארצות-הברית – אירופה היא ספקית הנשק העיקרית למדינות המפרץ. לשם המחשה, בין השנים 2012–2016 היו חמש מדינות מערב אירופה – בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה וספרד – אחראיות על קרוב לרבע מיצוא הנשק העולמי, שחלק ניכר ממנו מצא דרכו למפרץ. בשנים אלו גם התייצבו שתי מדינות במפרץ, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, במקום השני והשלישי בהתאמה כיבואניות אמצעי לחימה המובילים בעולם.⁵

לצד הגברת שיתוף הפעולה הכלכלי בין הצדדים, קברניטי היבשת הבינו זה מכבר את החשיבות האסטרטגית של זירת המפרץ, ולו בשל המתרחבות הגוברת מול איראן סביב נושא הגרעין. יוזמת 'שותפות אסטרטגית' של האיחוד האירופי משנת 2004 ביקשה להניח את הבסיס להגברת הדיאלוג עם המועצה לשיתוף פעולה במפרץ במגוון רחב של נושאים. האיחוד האירופי הבין גם כי עליו להקצות יותר משאבים לטובת קידום קשריו אלו. לצורך כך פתח הארגון ב־2004 נציגות ראשונה בריאד, בירת ערב הסעודית, שבה יושב שגריר המועצה לשיתוף פעולה במפרץ, וב־2013 נפתחה נציגות שנייה של האיחוד האירופי באבו דאבי שבאיחוד האמירויות. אולם, למרות התפתחויות אלו לא נוצק תוכן רב ברמה הארגונית, ועיקר המאמץ הופנה לרמה הדיפלומטית. בין הסיבות לכך ניתן למנות את חולשתה של המועצה לשיתוף פעולה במפרץ כארגון, העובדה שהמוכירות שלו קטנה, בעלת השפעה לא רבה ותקציבים מועטים, אך יותר מכול היו אלו אינטרסים סותרים בתוך המועצה לשיתוף פעולה במפרץ, וההסכמה המועטה בין מדינות המפרץ עצמן ובין האיחוד האירופי למועצה לשיתוף פעולה במפרץ באשר למדיניות וליעדים האזוריים שאותם יש לאמץ.

נוכח האתגרים שזימנה הטלטלה האזורית מ-2011, ניתן להבחין בניסיונות גוברים של מספר שחקניות אירופיות (הכוונה בהקשר זה היא במיוחד לצרפת, לגרמניה ולבריטניה), וכן של האיחוד האירופי עצמו לתעל מאמצים מדיניים וביטחוניים לזירת המזרח התיכון בכלל, ולמפרץ בפרט. עדות אחת לכך ניתן לראות בהגברת נוכחות הצבאית של מדינות אירופיות במפרץ – חלקה עוד לפני פרוץ הטלטלה האזורית – כפי שבאה בין היתר לידי ביטוי בהקמת הבסיס הצבאי הצרפתי באיחוד האמירויות ב-2009 ובפתיחת בסיס הצי הבריטי בבחריין ב-2016, בהגברת יצוא אמצעי הלחימה לאזור, וכן בהדרכה ובאימון של כוחות הביטחון במפרץ.⁶

חסמים בפני שיתוף פעולה

החסמים העומדים בפני חיזוק שיתוף הפעולה בין הצדדים יונקים במידה רבה מהערכים ומהנורמות היסודיות שבהן מחזיק האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, השונים מאלו הקיימים במפרץ. העובדה שמדובר בשני גושים מובחנים ושונים גם מבחינת סוגי המשטר – דמוקרטי מול אוטוריטרי, נציגים נבחרים מול בתי מלוכה – לא סייעה לצדדים להדק את היחסים ביניהם, במיוחד בשנים הראשונות שלאחר הטלטלה האזורית, עת הייתה תקווה באירופה כי רוח הדמוקרטיה הנושבת במזרח התיכון תביא להגברת השתתפות האזרחים בפוליטיקה. האיחוד האירופי נותר מחויב לקידום חופש פוליטי, בעוד מנהיגי מדינות המפרץ לא רק שלא פעלו עד אז ברוח זו במדינותיהם, אלא אף פעלו לעיתים לחיזוק משטרים אוטוריטריים במרחב, וכמה מהם אף העניקו תמיכה לארגונים אסלאמיים קיצוניים.

מנהיגי מדינות המפרץ אינם מרוצים מהביקורת המערבית בנושאי זכויות אדם ודמוקרטיזציה. ההעדפה האירופית הברורה היא לכיוון של רפורמות מדיניות וזכויות אדם, בדגש על זכויות מיעוטים ונשים. אולם לאירופה, הן כגוש והן כמדינות יחידות, אין מנופי לחץ יעילים כלפי מדינות המועצה לשיתוף פעולה במפרץ בהקשר זה. הסיבות לכך קשורות בעיקרן לכך שהמשטרים במפרץ עשירים ופרו-אמריקאיים ביסודם. לכן, הצעת סיוע חוץ אירופי כדרך "לשכנע" את בתי המלוכה לפתוח ולו במעט את המערכת הפוליטית אינה כלי יעיל בדרך כלל. יחד עם זאת ועל אף האוריינטציה האמריקאית המובהקת של המשטרים הערביים במפרץ, הם מעוניינים לגוון את מקורות התמיכה בהם ולחזק את קשריהם המדיניים ואף הביטחוניים עם גורמים נוספים, לצד ארצות-הברית. כבר עתה, מדינות אירופיות לא מעטות הן כאמור ספקיות של אמצעי לחימה שונים למדינות המפרץ, גם אם בשנים האחרונות גוברת הביקורת האירופית באשר לאופן השימוש של כמה מהמשטרים במפרץ באמצעי הלחימה שברשותם.

במקרים מסוימים האיחוד האירופי לא הסתפק בביקורת. מאז החלה המערכה הצבאית בתימן במארכס 2015 הואשמה ערב הסעודית לא אחת על ידי מחוקקים וכלי

תקשורת אירופיים בהפרת החוק הבינלאומי ובכך שהמבצע הצבאי בהובלתה – הכולל שימוש באמצעי לחימה מתוצרת אירופית – מביא לפגיעה נרחבת ולא מוצדקת באזרחים חפים מפשע. בפברואר 2016 קיבל הפרלמנט האירופי ברוב גדול החלטה על אמברגו נשק נגד ערב הסעודית בשל "האסון ההומניטרי" שהביאה המעורבות הצבאית שלה בתימן.⁷ החלטת הפרלמנט האירופי הגבירה את הלחץ הדיפלומטי-ציבורי על הממלכה, אך היא לא נשאה משמעות מעשית, ולו בשל העובדה שמדינות האיחוד אינן מחויבות לפעול לפיה. יתרה מכך, הגישה האסרטיבית ולעיתים אף המתעמתת שאימצו כמה ממנהיגי המפרץ, בראש ובראשונה מנהיגי ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, כבר הביאה למתיחות ביניהם לבין חלק ממדינות האיחוד האירופי. במקרה של הראשונה אף נטען כי מדיניותו של מחמד בן סלמן, יורש העצר הסעודי והאיש החזק בממלכה, עוררה חשש גם בקרב בגופי מודיעין אירופיים בשל הסיכונים שהיא טומנת בחובה, בין השאר ליציבות הממלכה, בעיקר לנוכח הסטייה מהמדיניות הסעודית המאופקת והזהירה לאורך השנים.⁸

אירופה לא השכילה עד כה למלא תפקיד מרכזי יותר בסדר היום של מדינות המפרץ, למשל, באמצעות ניסיונות למעורבות דיפלומטית אקטיבית יותר. בהקשר זה ניתן לציין את המשבר הנוכחי בין קטר לבין כמה משכנותיה, בראשן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, ומאמצים שבהם היה לכמה ממנהיגי המדינות ופקידי האיחוד עצמם תפקיד שולי. מאז החל המשבר ביוני 2017 הקפידו מנהיגי אירופה לשמור על נייטרליות ולא לתמוך באף צד, תוך שהם מביעים תמיכה במאמצי התיווך הפנימיים במועצה לשיתוף פעולה במפרץ. לאירופה אינטרס ברור למלא תפקיד אקטיבי יותר במשבר, ולו בשל האינטרס שלהם לצמצם את השלכותיו האפשריות מעבר לזירת המפרץ, למשל לצפון אפריקה, וכן את השלכותיו הכלכליות, בדגש על שוקי הנפט והגז. התחממות היחסים בין האיחוד האירופי וכמה ממדינות היבשת לבין איראן החל ב־2015 היא חסם מרכזי בפני הידוק היחסים בין האיחוד והמועצה בעת הזו. שובה של איראן לחיק הקהילה הבינלאומית הוא לצנינים בעיני המשטרים במפרץ, אשר רואים באיראן את האיום המרכזי עליהם. עניין זה הוא מקור למתח ומשפיע באופן שלילי על היכולת להביא לשיפור היחסים בין מדינות המפרץ למדינות באירופה. זאת כאשר מתחילת יישום הסכם הגרעין בין איראן למעצמות והסרת חלק מהסנקציות האירופיות שהוטלו על איראן (יש עדיין סנקציות כאלה בשל מצב זכויות האדם באיראן ורדיפת המיעוטים בתחומה) ניכרת תנופה במגעים ובהסכמים הנחתמים בינה לבין כמה ממדינות אירופה.

במסגרת זו, משלחות סחר אירופיות רבות עושות דרכן לאיראן, וחלק מהמגעים כבר הבשילו לעסקאות כלכליות שתורמות בהדרגה לשיפור המדדים הכלכליים באיראן. נתונים רשמיים מטעם האיחוד האירופי מצביעים על כך שב־2016 בלבד זינק היבוא

האירופי מאיראן ב־345 אחוזים (בעיקר נפט ומוצריו), ואילו היצוא האירופי לאיראן צמח ב־28 אחוזים.⁹ שר החוץ הגרמני זיגמר גבריאלי אף הזהיר כי מדיניותה של ארצות־הברית כלפי איראן "עלולה לדחוף את האיחוד האירופי קרוב יותר לרוסיה ולסין בכל הנוגע לאיראן".¹⁰ עמדתה של גרמניה כרוכה היטב באינטרסים כלכליים רחבי היקף. חברות גרמניות הודיעו על כוונתן להשקיע כ־12 מיליארד דולר בפרויקטים של תשתית ונפט באיראן. על פי נתונים שפרסמה מחלקת המחקר של לשכת המסחר האיראנית, היקף הסחר עם מדינות האיחוד הוכפל בשבעת החודשים הראשונים של 2017 והוא עומד על 13 מיליארד אירו.¹¹

מדינות המפרץ מעוניינות בהגברת הנוכחות הביטחונית מטעמו של האיחוד האירופי ומטעמן של המעצמות האירופיות במפרץ, כדרך להתמודד עם האיום שהן צופות מכיוונה של איראן. אי־היציבות מסביבן גוברת מאז פרוץ הטלטלה האזורית. בראייתן, איראן מנצלת מצב זה כדי להעצים את השפעתה במרחב הערבי. האיחוד האירופי כארגון וכמה מהמדינות החברות בו יכולים להעמיק את מעורבותם המדינית במפרץ גם על ידי השתתפות פעילה יותר בניסיונות תיווך לפתרון כמה מהמשברים במפרץ.

Quo Vadis – לאן מועדות פניך, אירופה?

עם פרישתה הצפויה של בריטניה מן האיחוד האירופי, יכולתו של הארגון להמשיך להשפיע – שגם כך היא מוגבלת יחסית – צפויה להיחלש עוד יותר. מעבר להעדפת ערוצים דו־צדדיים על פני רב־צדדיים, קושי בשני הצדדים בעיצוב מדינות חוץ אחידה ודגש כלכלי מובהק, מדינות המפרץ מבינות כי בעת הנוכחית אין תחליף לנוכחות הצבאית האמריקאית במפרץ כבלם מפני ההתפשטות האיראנית. אולם, הן אינן מעוניינות למצוא עצמן בעתיד במצב של תלות מוחלטת בארצות־הברית, בשל הספקות באשר להמשך מחויבותה לביטחון לאורך זמן.

מדינות המפרץ הן ביסודן מדינות עשירות מאוד אך פגיעות מאוד, אוכלוסייתן קטנה, צבאותיהן קטנים ובלתי מיומנים, וזאת על אף ההשקעה העצומה בביטחון. לפיכך נדרשת להן ערבות ביטחונית חיצונית. אירופה אינה יכולה ואינה מעוניינת בעת הנוכחית לתפוס את מקומה של ארצות־הברית כערבה הביטחונית־אסטרטגית לשלום וליציבות במפרץ, עם כל הנטל הכרוך בכך. היקף הנוכחות הצבאית ויכולת הקרנת העוצמה של ארצות־הברית, לצד איכות מערכות הלחימה שלה ועומק היחסים הצבאיים והמדיניים עם מדינות המפרץ הם מעבר לכושר התחרות האירופי, לפחות בטווח הקצר והבינוני.

הן באירופה והן במפרץ קיימת הכרה במגבלות המובנות של הקשרים ביניהם, ועם זאת יש רצון להעמיקם, לפחות כפי שנראה בפומבי. המפרץ עודנו מקור אנרגיה ושוק כלכלי חשוב לאירופה – הן כיעד לאמצעי לחימה אירופיים, ולאחרונה כיעד

מרכזי למכירה של טכנולוגיית גרעין אזרחי. יחד עם זאת מתחדדת ההבנה בבריטל ובבירות אירופה כי זירת המפרץ חיונית גם ליציבות במזרח התיכון ככלל ובצפון אפריקה בפרט, בשל ההשפעה של מדינות המפרץ על יציבות משטרים ערביים שונים בלבנט ובמגרב. לכן, חיזוק הדיאלוג עם בתי המלוכה במפרץ בהקשר זה עשוי להועיל לקידום האינטרסים האירופיים.

גם אם אירופה אינה יכולה בעת הנוכחית להעניק ביטחון למשטרים במפרץ, היא יכולה לשמש משענת מדינית במידת־מה. בסופו של דבר, גם רכישות הנשק המסיביות על ידי מדינות המפרץ נועדו בראש ובראשונה לצרכים מדיניים ולהידוק הקשרים עם מעצמות בינלאומיות המחויבות לביטחון. למרות שמדינות המפרץ שמות בשנים האחרונות דגש על השווקים המתעוררים באסיה כיעד ראשון במעלה ליצוא נפט וגז, אירופה עדיין זקוקה לנפט ולגז מהמפרץ כדי לגוון את תמהיל האנרגיה שלה, ולהפחית את מנופי הלחץ עליה מצד שחקנים שונים כמו רוסיה. מדינות המפרץ יכולות לנצל זאת כדי להגדיל את הדיווידנדים המדיניים שהן מקבלות מאירופה, למשל בסוגיה החיונית ביותר עבורן – איראן.

לאיחוד האירופי כארגון ולמדינות אירופה עצמן נותר עדיין תפקיד במפרץ, הכולל את הפחתת המתיחות בין מדינות המפרץ לבין עצמן ובין איראן לערב הסעודית. לאירופה יש גם יכולת למלא תפקיד בעיראק, ולו כדי לבלום את ההשפעה האיראנית בה, ואינטרס להגביר את שיתוף הפעולה עם מדינות המפרץ בצפון אפריקה אך גם ביבשת עצמה – לאור תפקידן של מדינות המפרץ בתמיכה במוסדות אסלאמיים, שלעיתים מהווים כר לעידוד קיצוניות וטרור. למרות המודעות לחשיבותה של זירת המפרץ, העדיפות האירופית מוענקת מטבע הדברים למעגל המדינות הערביות הקרובות אליה. עובדה זו וכן היתרון האסטרטגי האמריקאי המובהק במפרץ גורמים לכך שתפקידו של האיחוד האירופי במפרץ ימשיך להיות שולי בעתיד הנראה לעין.

הערות

- 1 להסכם המקורי במלואו ראו: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113482.pdf
- 2 European Commission, Trade: The Gulf Region <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/gulf-region/>
- 3 “Merkel sees EU, Gulf states making progress on free trade deal,” Reuters, May 1, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-eu-trade-gulf-merkel-idUSKBN17X1QY>
- 4 יואל גוז'נסקי, **בין חוסן למהפכה: יציבות המשטרים המלוכניים במפרץ**, מזכר 162, המכון למחקרי ביטחון לאומי, דצמבר 2016, עמ' 7-13.
- 5 “Trends in International Arms Transfer 2016,” *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, February 2017, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>
- 6 Patrick Christys, “Huge British military base to open in Middle East to fight ISIS and protect

- oil routes,” *Daily Express*, October 29, 2016, <https://www.express.co.uk/news/uk/726504/British-military-Navy-Middle-East-terror-Bahrain-Michael-Fallon>
- Jennifer Rankin, “EU parliament votes for embargo on arms sales to Saudi Arabia,” *The Guardian*, February 25, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/25/eu-parliament-votes-for-embargo-on-arms-sales-to-saudi-arabia> 7
- “German spy agency warns of Saudi shift to ‘impulsive’ policies,” Reuters, December 2, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-germany-warning/german-spy-agency-warns-of-saudi-shift-to-impulsive-policies-idUSKBN0TL1O020151202> 8
- European Commission, Trade, Iran: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/> 9
- “Trump’s Iran move increases danger of war, says Sigmar Gabriel,” Politico, October 14, 2017, <https://www.politico.eu/article/sigmar-gabriel-donald-trump-iran-deal-move/> 10
- צבי בראל, “הסכם הגרעין: באיראן מחכים לנעל השנייה שתיפול בקונגרס”, *הארץ*, 3 בנובמבר 2017, <https://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.4567010> 11

יחסי איראן ואירופה - שנתיים להסרת הסנקציות

סימה שיין ואנה כתרן

הסכם הגרעין עם איראן והסרת הסנקציות פתחו פרק חדש ביחסים בין איראן למדינות אירופה, שבמסגרתו פועלים שני הצדדים לשיקום היחסים המדיניים והכלכליים שלהם ביניהם. המשק האיראני זקוק להשקעות גדולות, בעיקר בתחומי התשתית, התחבורה, האנרגיה והתעופה האזרחית, והחברות האירופיות רואות באיראן שוק גדול שנפתח לפניהן אחרי שנים שכניסתן אליו נמנעה. שורה של הסכמים גדולים שנחתמו לאחרונה, ביניהם הסכם עם חברת 'טוטאל' לפיתוח שדה גז, שובה של 'רנו' לפעילות באיראן ורכש 118 מטוסי אירבוס הם הסנוניות הראשונות לפוטנציאל הגלום בשוק האיראני. זאת ועוד, מדינות אירופה רואות בהתקדמות שיתוף הפעולה הכלכלי גם דרך לחיזוק המחנה המתון יחסית שמוכיל רוחאני מול הגורמים השמרניים הקיצוניים, המעדיפים הסתגרות וחיזוק המונופול הכלכלי של משמרות המהפכה. הקשרים עם אירופה זכו לחשיבות רבה בעיני טהראן לנוכח המדיניות שמוכיל ממשל טראמפ נגדה, ובעיקר בשל החשש שמא יפעל לביטול חד-צדדי של ההסכם ולהחזרת הסנקציות - מהלך שמדינות אירופה מתנגדות לו.

רקע

לאיראן יחסים היסטוריים הדוקים עם מדינות אירופה, המבוססים על קשרי כלכלה וסחר, קשרים מדיניים ואף תרבותיים. מערכת הקשרים הענפה עם מדינות אירופה לא חדלה להתקיים גם לאחר המהפכה האסלאמית, ואיראן ראתה באירופה תחליף ליחסים עם ארצות-הברית, שנותקו מייד עם כינון המשטר החדש בטהראן. משבר חריף ביחסים אירע בשנת 1992 לאחר חיסולם של ארבעה מתנגדי משטר, כורדים איראנים, במסעדת 'מיקונוס' בברלין. במשפט הממושך הובהר כי הצמרת האיראנית אישרה את הביצוע, ונגד שר המודיעין הוצא צו מאסר בינלאומי.¹ בעקבות פסק הדין החליטו מדינות אירופה להחזיר את שגריריהן מאיראן - מצב שנמשך כשנה עד החזרתם בשנת 1997 וההתקרבות המחודשת ביחסים, שצברה תאוצה עם היבחרו של הרפורמיסט ח'אתמי לנשיאות בשנת 1999.²

בכל הקשור לפרויקט הגרעין האיראני שנחשף בפומבי באוגוסט 2002 מילאו שלוש המדינות האירופיות (EU-3) – גרמניה, בריטניה, צרפת – תפקיד מרכזי במשא ומתן שהתנהל עם איראן החל משנת 2003.³ הן גם הצליחו להגיע להסכמים שבמהלכם הקפיאה איראן את פעולותיה בתוכנית הגרעין לפרק זמן קצר, ובסיומו חזרה לפעול בכל היבטי התוכנית. הדבר הביא לתמיכתן של המדינות האירופיות בדרישת ארצות-הברית בסוכנות הלאומית לאנרגיה אטומית – להעביר את התיק האיראני למועצת הביטחון (דצמבר 2005). זה היה צעד ראשון בתהליך שנמשך מספר שנים, שבסופן הוטלו סנקציות חריפות על איראן.⁴ אלה גררו למשבר החריף השני בחומרתו בין אירופה לאיראן, בעקבות החלטת האירופים להפסיק את יבוא הנפט מאיראן ולנתק את כל הקשרים הבנקאיים עימה.⁵

היחסים בעקבות הסכם הגרעין

עם סיכומו של הסכם הגרעין בין מדינות ה-P5+1 ואיראן ביולי 2015, ועוד יותר מכך, החל מיום יישום ההסכם והסרת הסנקציות מעל איראן (ינואר 2016), נפתח פרק חדש ביחסי איראן-אירופה. במסגרת זו קיים האיחוד האירופי דיון ממושך באשר למדיניות המומלצת כלפי איראן. מסמך האסטרטגיה כלפי איראן בעידן שלאחר הסכם הגרעין והסרת הסנקציות שפרסם הפרלמנט האירופי (אוקטובר 2016) כולל מצד אחד תמיכה בהרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי, ההשקעות והסחר בין מדינות אירופה לאיראן ותמיכה בהצטרפות איראן לארגון הסחר העולמי (WTO), תוך אזכור העובדה שהכלכלה האיראנית היא הגדולה ביותר בעולם מחוץ לארגון הסחר העולמי. מוזכר גם כי האיחוד האירופי היה שותף הסחר הגדול ביותר של איראן, והיקף הסחר צפוי לגדול פי ארבעה בשנתיים הקרובות; מצד שני, מסמך האסטרטגיה אינו מתעלם מסוגיות בעייתיות הקשורות לזכויות אדם באיראן. מסמך האסטרטגיה קובע גם שהיעדר חופש ביטוי ברשת, המעקב והניטור של תעבורת האינטרנט והיעדר חופש דיגיטלי מהווים מכשול לקידום הסחר עם איראן וגם פגיעה בזכויות אדם.⁶

סוגיה חשובה נוספת התופסת מקום מרכזי באסטרטגיה של האיחוד האירופי קשורה לעונש המוות וההוצאות להורג באיראן. כידוע, איראן ניצבת במקום הראשון בעולם בהוצאות להורג ביחס לגודל אוכלוסייה, רובן בגין האשמות בסחר בסמים. חלק מהמוצאים להורג הם קטינים. אסטרטגיית האיחוד האירופי קובעת כי על בסיס עמדתה הקבועה של אירופה המתנגדת לעונש מוות, נושא זה הוא מטרה מרכזית של מדיניות זכויות האדם ומדיניות החוץ האירופית. בעניין זה מדגישה האסטרטגיה האירופית כי נושא עונש המוות יעלה בדיאלוג הפוליטי, מבקשת בשלב ראשון שהיה מיידית של ביצוע עונשי המוות שכבר נגזרו וקוראת לפרלמנט האיראני לשקול מחדש את הסעיף בחוק העונשין המתיר עונש מוות לקטינים מתחת לגיל 18. זאת ועוד, האיחוד



שרת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני ושר החוץ של איראן מחמד ג'וואד זריף בפגישה של ה-P5+1, לואן, שווייץ, 30 במרץ 2015. הצילום: Thomas Trutschel/Photothek via Getty Images

האירופי מפציר באיראן לשנות את החקיקה המתירה עונש מוות על סחר בסמים – מהלך שיפחית בצורה דרמטית את ההוצאות להורג. סוגיה זו עוררה דיון ער בנושא בין הרשות המבצעת, ממשלת רוחאני, לרשות השופטת, שהעומד בראשה מתמנה על ידי המנהיג וידוע בדעותיו הקיצוניות, ואשר קבע כי אין לאיחוד כל סמכות לקבוע מה יקרה באיראן. גורמים שמרניים אף האשימו את האיחוד בניסיון להתערב בענייניה הפנימיים של איראן.⁷ אולם בשנה שחלפה מאז אימוץ האסטרטגיה של האיחוד אכן מתבצעים שינויים בתחום, והפרלמנט האיראני עוסק בשינויים ובהתאמות בחקיקה.⁸ תוך כך נמשך המאמץ של איראן ומדינות אירופה לשקם את היחסים ביניהן. בולט בהקשר זה הגיבוי שמדינות אירופה ובראשן האיחוד האירופי מעניקות להסכם הגרעין. עד היום התקיימו שש פגישות של הוועדה המשותפת לפיקוח על הסכם הגרעין – הכוללת את מדינות ה-P5+1, איראן והאיחוד האירופי. בפגישות אלה הדגישו שרי החוץ האירופים את תמיכתם בהמשך יישומו של הסכם הגרעין ובפיתוח היחסים הכלכליים עם איראן, תוך הבהרה, בעיקר כלפי נשיא ארצות-הברית, שכל עוד איראן מחויבת להסכם – מדינות אירופה לא יתמכו בביטולו.⁹

בכינוס האחרון של ועדת הפיקוח (21 ביולי 2017) הדגישה שרת החוץ של האיחוד האירופי פדריקה מוגריני את חשיבות ההסכם ליציבות הבינלאומית ואת מחויבות הצדדים להסכם, ואמרה: "שנתיים לאחר הסכם הגרעין אנחנו רואים שהאווירה בעולם השתנתה. הסכם הגרעין עם איראן אינו שייך למדינות שעבדו עליו, וודאי

שלא למדינה אחת. ההסכם שייך לכלל הקהילה הבינלאומית והוא הפך את העולם ואת האזור למקום בטוח יותר".¹⁰ גם חידוש היחסים עם בריטניה, לאחר ארבע שנים של נתק בעקבות ניסיון השתלטות של המון איראני על השגרירות הבריטית בטהראן, הוא הישג בולט בתהליך שיקום היחסים עם מדינות אירופה.¹¹ שיאו של תהליך זה בהפגנת התמיכה ברוחאני בהשתתפותם של נציגי המדינות ובראשם מוגריני, שרת החוץ של האיחוד האירופי, בטכס ההכתרה של רוחאני לנשיא בקדנציה השנייה.¹² חשיבות תמיכתן של מדינות אירופה בהסכם הגרעין מקבלת משנה תוקף בחודשים האחרונים, לפני החלטתו של הנשיא טראמפ להחזרת הסנקציות, שמשמעותה יציאת ארצות-הברית מהסכם הגרעין. על רקע החלטתו של טראמפ לאפשר לאירופה לגבש שינויים בהסכם הגרעין ולצרף גם את תוכנית הטילים של איראן להסכם, הקימו ארצות-הברית ומדינות EU-3 קבוצות עבודה בניסיון לגבש הבנות.¹³ גם ביקורו של שר החוץ הצרפתי באיראן (מארס 2018) עמד בסימן הניסיון להשיג הסכמות של איראן בעיקר בנושא הטילים ומדיניותה האזורית,¹⁴ ובאפריל הקרוב צפוי נשיא צרפת לערוך ביקור רשמי בווינגטון, שבמהלכו יעלה הנושא במלוא עוצמתו. בה בעת מתקיימת באירופה חשיבה על הדרכים שבהן ניתן יהיה לעקוף את הסנקציות האמריקאיות, אם הנשיא טראמפ יחליט לסגת מההסכם. כך נראה כי מספר חברות אירופיות מתכננות להקצות לאיראן קווי אשראי לסחר באירו.

התפתחות הקשרים הכלכליים

המטרה המרכזית של ממשלת רוחאני הראשונה בבואה למשא ומתן על הסכם הגרעין הייתה להשיג את הסרת הסנקציות כצעד הכרחי לשיקום הכלכלה האיראנית. עתה, עם הקמת הממשלה השנייה של רוחאני בעקבות בחירתו מחדש (מאי 2017), הוא מייחס חשיבות מרכזית למדינות אירופה בכל הקשור להשקעות במשק האיראני כמהלך הכרחי לקידום הכלכלה האיראנית. גם השינויים שמקדם הנשיא רוחאני במבנה משרד החוץ האיראני מתבססים, לדבריו, על התפקיד החשוב שהוא מייחס למשרד בקידום סדר היום הכלכלי של איראן.

מייד עם החתימה על הסכם הגרעין ועוד לפני הסרת הסנקציות החלו בכירים אירופים לבקר באיראן בליווי אנשי עסקים, כדי להכין את הקרקע להשקעות ולשיתופי פעולה כלכליים.¹⁵ העסקה הגדולה ביותר בין איראן לגורם אירופי נחתמה ביוני 2017 עם ענקית הנפט הצרפתית 'טוטאל', בשיתוף פעולה עם חברה סינית וחברה איראנית, לפיתוח שדה הגז דרום פארס. הגז שיזרום מהפרויקט החל משנת 2021 מיועד לצריכת השוק המקומי של איראן.¹⁶ עסקה מרכזית נוספת היא רכישתם של 118 מטוסי נוסעים מחברת המטוסים הצרפתית 'אירבוס'. העסקה עם אירבוס היא דרמטית מבחינת איראן, שכן זהו רכש המטוסים הראשון מאז המהפכה האסלאמית

בשנת 1979. העסקה יכולה לשפר באופן משמעותי את צי מטוסי הנוסעים האיראני המיושן, והיא גם מהווה פריצת דרך בשל העובדה שנדרש אישור אמריקאי לביצועה.¹⁷ גם חברת 'רנו' הצרפתית חזרה לאיראן, שם הייתה פעילה בהיקף נרחב לפני הסנקציות.¹⁸ חברת הביטוח הבריטית 'לואידס' חזרה אף היא לפעילות באיראן, לאחר שהפסיקה את פעילותה במדינה במשך מספר שנים. הדבר אמור להזיל את היצוא האיראני, שנאלץ בשנים האחרונות לעמוד בתעריפים גבוהים עקב סירובן של חברות ביטוח, ובראשן לואידס, לבטח מטענים איראניים.¹⁹

גרמניה, שהייתה בעבר שותפת הסחר הגדולה ביותר עם איראן, חזרה אף היא לשוק האיראני, והיקף הסחר בין המדינות עומד כיום על שלושה מיליארד דולר בשנה. מספר חברות גרמניות חתמו עם איראן עסקאות גדולות, ובכללן שדרוג מערכת מסילות הברזל באיראן על ידי חברת 'סימנס' ושובה של חברת הרכב 'פולקסווגן' לפעילות במדינה. ההתפתחות החשובה ביותר בהקשר זה היא הצהרתו של שר החוץ הגרמני, שהדגיש (27 ביוני 2017) במהלך פגישתו עם שר החוץ האיראני זריף שגרמניה מוכנה להרחיב את קשריה הבנקאיים עם איראן ולספק עבורה ערבויות אשראי ליצוא, בעיקר בפרויקטים של אנרגיה.²⁰ לכך מצטרפת גם הצהרתו של מנכ"ל בנק ההשקעות הצרפתי Bpifrance מסוף חודש ינואר האחרון, כי נשקלת האפשרות להציע ערבויות ייעודיות באירו לקונים האיראנים של הסחורות והשירותים הצרפתיים. זאת, ללא כל קישור לארצות-הברית, בין אם למטבע או בכל דרך אחרת.²¹ על פי גורם בנקאי גם איטליה, גרמניה, אוסטריה ובלגיה עובדות על מנגנונים שיגנו על החברות שלהם מפני סנקציות אמריקאיות. מדובר בצעדים משמעותיים למשק האיראני, שכן ערבויות אשראי ממדינה אירופית עשויות לסייע נוכח המגבלות האמריקאיות בכל הנוגע לסחר דולרי עם איראן.

לסיכום, נראה כי לאחר כשנה של מגעים ודיונים נפתחה בחודשים האחרונים הדרך להשקעות אירופיות באיראן בתחומי האנרגיה, התחבורה והתעופה. מערכת היחסים הכלכלית עדיין לא שוקמה במלואה, אולם לדברי שרת החוץ של האיחוד האירופי מוגריני (5 באוגוסט 2017), כ-80 אחוזים מהיקף הסחר בין איראן למדינות האיחוד שבו לקדמותם.²²

היחסים עם אירופה בראי המאבק הפוליטי באיראן

חידוש מערכת היחסים הכלכלית והמדינית עם אירופה מזין את המאבק המתמשך בין המחנה הרפורמיסטי למחנה השמרני באיראן. ממשלת רוחאני פועלת במרץ להידוק היחסים עם אירופה, והיא מזהה בה שותפה הכרחית לשיפור מעמדה הבינלאומי ולשיקום הכלכלה האיראנית. אינטרס זה התחזק עוד יותר לאחר היבחרו של טראמפ לנשיאות בארצות-הברית, לנוכח איומיו לבטל את הסכם הגרעין עם איראן, ועל

רקע החוק שקידם הקונגרס ואושר על ידי הנשיא טראמפ להטלת סנקציות חדשות על איראן. בהקשר זה נזכיר את התבטאותו של רוחאני (19 ביולי) נגד המהלכים האמריקאיים האחרונים, שבמסגרתם ציין "אנחנו שמחים שבעוד האמריקאים פועלים באופן חד-צדדי, בעלות בריתה של ארצות-הברית ב-P5+1 מחויבות להסכם הגרעין ומגינות עליו".²³ גם הצהרתו של חבר ועדת האנרגיה של המג'לס חסין אמירי ח'אמקאני לאחר חתימת ההסכם עם 'טוטאל', שלפיה "העסקה שוברת את הטאבו של הסנקציות האמריקאיות וסוללת את הדרך להשקעותיהן של חברות נוספות",²⁴ מדגישה עוד יותר את החשיבות שממשלת רוחאני רואה בשיפור הקשרים עם אירופה לא רק לצורך שיקום הכלכלה האיראנית, אלא גם כמשקל נגד למדיניות האמריקאית המחריפה בימים אלו.

אולם, המהלכים לקידום היחסים עם מדינות אירופה מעוררים גם ויכוחים פנימיים ומחריפים את העימות בין המחנות הפוליטיים באיראן. הדבר נובע בין השאר מהחשש ההולך וגובר בקרב חוגים שמרניים, שמא העמקת היחסים עם אירופה היא פתח לחדירת רעיונות מערביים שעשויים בסופו של דבר לערער את יציבות המשטר. חשש זה עומד גם בבסיס ההתנגדות של המוסדות השמרניים לבקשת האיחוד האירופי לפתוח משרד אינטרסים בטהראן. המחנה השמרני חושש שקיומה העצמאי של שגרירות האיחוד ישמש אבן שואבת לגורמי זכויות אדם איראניים. בכיר איראני קבע כי שגרירות זו תהיה "קן של שחיתות", והבהיר שהוא לא יאפשר את קיומו.²⁵

בד בבד הושמעה גם התנגדותם הנחרצת של גורמים במחנה השמרני לעסקת הענק עם 'טוטאל', בעיקר תוך שימוש בטענה שהעסקה פוגעת בחברות איראניות מקומיות. במסגרת זו ערכו אמצעי התקשורת המזוהים עם המחנה קמפיין מתוזמן נגד העסקה. כך פרסם היומון השמרני "כיהאן", המזוהה כשופר המנהיג האיראני, מאמר מערכת נוקב בגנות חתימת העסקה עם חברת טוטאל, וטען בין היתר שהעסקה אינה לרווחת העם האיראני בהיותה פתח לשחיתות המערכת הכלכלית, ובעובדה שהיא מקנה את מרב הרווחים לחברות זרות ולא לחברות איראניות (החברה האיראנית זכתה לנתח הקטן ביותר בעסקה, כ-19.9 אחוזים);²⁶ גם בסיג' הסטודנטים שיגר מכתב חריף המתנגד לעסקה, והדגיש כי חברת טוטאל הייתה בין הראשונות שעזבו את איראן לאחר הטלת הסנקציות. כמו כן נטען במכתב כי במסגרת החוזה מוסרת ממשלת רוחאני מידע סודי הנוגע למאגרי הנפט והגז במדינה.²⁷ סוכנות הידיעות השמרנית 'פארס' המזוהה עם משמרות המהפכה פרסמה אף היא מאמר מערכת תחת הכותרת "עשרה ספקות בנוגע לעסקה עם טוטאל", המפנה עשר שאלות למשרד האנרגיה בנוגע לעסקה שנחתמה.²⁸ הביקורת המושמעת נגד המהלכים הכלכליים שנוקטת ממשלת רוחאני משקפת, כאמור, את המתח הפנימי הגואה לנוכח התהליכים שמקדמת ממשלת רוחאני להכנסת חברות זרות לתחומי כלכלה שהיו עד לאחרונה באחזקתם הבלעדית של גורמי ממשל,

ובראשם משמרות המהפכה. מתח זה נשען הן על חשש אידיאולוגי והן על חשש פוליטי מאובדן השפעה ומוקדי כוח כלכליים של המחנה השמרני. יודגש כי למרות מורכבות היחסים עם אירופה מבחינת המשטר באיראן, לעת עתה אין מדובר ביחסים שעלולים לערער את יסודות הרפובליקה האסלאמית. בגל ההפגנות האחרון באיראן (דצמבר-ינואר 2017) נהגו מדינות אירופה בראשות האיחוד האירופי באיפוק מסוים, ולא יצאו במסרים מתריסים נגד המשטר ובעד המפגינים. הצהרה מטעם האיחוד האירופי והתבטאויותיהם של שרי החוץ של גרמניה ובריטניה בנושא קראו בעיקר לרסן את אלימות הצדדים בהפגנות.²⁹ זאת בניגוד למסרים שנשמעו מוויינגטון, אשר נתנו גיבוי מלא למפגינים.³⁰ הימנעותן של מדינות אירופה מנקיטת עמדה בגל ההפגנות האחרונות מראה שהאירופים נזהרים מהעמדת מערכת היחסים העדינה ביניהם לבין איראן במבחן, וממקדים את מאמצייהם במישור הכלכלי.

סיכום ומשמעויות לישראל

מערכת היחסים המתפתחת בין מדינות אירופה והאיחוד האירופי כגוף לבין איראן משקפת, כאמור, אינטרסים משותפים, בעיקר בתחום הכלכלי והמסחרי. המשק האיראני זקוק להשקעות גדולות, בעיקר בתחומי התשתית, התחבורה, האנרגיה והתעופה האזרחית, והחברות האירופיות רואות באיראן שוק גדול שנפתח לפנייהן אחרי שנים שכניסתן אליו נמנעה. זאת ועוד, מדינות אירופה רואות בהתקדמות שיתוף הפעולה הכלכלי גם דרך לחיזוק המחנה המתון יחסית שמוביל רוחאני מול הגורמים השמרניים הקיצוניים, המעדיפים הסתגרות וחיזוק המונופול הכלכלי של משמרות המהפכה.

אתגר מרכזי לכיווני התפתחות אלה מציבה מדיניותו של הנשיא טראמפ, השואפת לפגוע בהסכם הגרעין ובעיקר בהטבות הכלכליות הנובעות ממנו לאיראן. לצד דזיגנציות אמריקאיות ל אישים וישויות איראניים ואחרים בגין פיתוח תוכנית הטילים של איראן אישר הקונגרס גם סנקציות חדשות בתחומים שאינם קשורים לגרעין, ועל הפרק ניצבת אפשרות ריאלית ביותר להחלטה של טראמפ במאי הקרוב שלא לחתום על המשך השעיית הסנקציות האמריקאיות. כבר עתה ועוד לפני החלטתו הסופית של טראמפ קיים חשש בקרב חברות אירופיות, בעיקר אלה שיש להן השקעות גם בארצות-הברית, מפני המשך או תחילה של מעורבות בשוק האיראני.

לעמדתן של מדינות אירופה השותפות להסכם הגרעין, לצידן של רוסיה וסין, תהיה חשיבות רבה בכל הקשור לעתידו של ההסכם; אם הנשיא טראמפ יחליט בחודש מאי הקרוב שלא לאשר המשך הסרה של הסנקציות, כפי שהבטיח שיעשה אם הסכם הגרעין לא יתקן, ולמעשה יחזיר את הסנקציות האמריקאיות ואיתן גם את הסנקציות על כל גורם בעולם שיפעל באיראן, ייווצר קרע ברור בין ארצות-הברית לאירופה. במצב זה יעמדו מדינות אירופה ובעיקר החברות האירופיות בפני דילמה

קשה; האיראנים כבר הודיעו כי אם כל שאר החברות השותפות להסכם יתמידו בו, קרי, ימלאו את חלקן בהמשך שתוף הפעולה הכלכלי, גם איראן לא תפר את ההסכם. אולם למרות הרצון באירופה להמשיך ב"עסקים כרגיל" עם איראן, חלק מהחברות שיש להן עסקים נרחבים בארצות־הברית יימנעו מכניסה לשוק האיראני, ואלה שכבר שם עלולות להקפיא את פעילותן.

אם יתרחשו התפתחויות אלה, יהיו להן השלכות שליליות גם על ישראל, הנתפסת כמי שמעודדת את ממשל טראמפ לפעול נגד איראן, בניגוד מוחלט לעמדתן של כל מדינות אירופה. יתר על כן, משבר בין ארצות־הברית לאירופה בנושא הסכם הגרעין אינו משרת את האינטרס הישראלי ומשחק לידיה של איראן, שכן הצלחת הסנקציות בעבר נשענה בעיקר על שיתוף הפעולה בין ארצות־הברית לאירופה והמהלכים המשותפים שקידמו נגד איראן. עתה, בהיעדר הסכמה אירופית למהלכיה של ארצות־הברית, ייתכן המשך שיתוף הפעולה בין המדינות האירופיות לאיראן. המשבר הטורנס־אטלנטי יובהר לכול והוא עלול להקרין באופן שלילי על יחסן של מדינות אירופה לישראל, וכן על הקשב שלהן לעמדות ישראל בכל הקשור גם למדיניותה האזורית של איראן. עדיף לישראל שלא תתמקד בנושא הסכם הגרעין. במקום זאת יש להציג למדינות אירופה סוגיות קונקרטיות בהתנהלותה של איראן, שיש בהן משום פגיעה בביטחון הלאומי של ישראל, ולדרוש מהן אמירות ברורות הן בהקשר של המשך פיתוח פרויקט הטילים האיראני, הן בהקשר לנוכחות של איראן ושלוחיה בסוריה והן בהקשר של הסיוע לחזבאללה ולחמאס.

הערות

- 1 Cowell Alan, "Berlin Court Says Top Iran Leaders Ordered Killing," *New York Times*, April 11, 1997, www.nytimes.com/1997/04/11/world/berlin-court-says-top-iran-leaders-ordered-killings.html
- 2 "An EU strategy for relations with Iran after the nuclear deal," [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA\(2016\)578005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578005/EXPO_IDA(2016)578005_EN.pdf)
- 3 Steven Blockmans, Anoushiravan Ehteshami and Gawdat Bahgat, eds, *EU-Iran relations after the Nuclear Deal*, (Brussels, Centre for European Policy Studies, 2016), p 33, www.ceps.eu/system/files/CEPS%20ebook%20EU-Iran.pdf
- 4 Resolution 1929 (2010) Adopted by the Security Council at its 6335th meeting, on June 9, 2010, www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf
- 5 "EU strengthens sanctions over lack of progress in nuclear talks," October 15, 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-422_en.htm
- 6 "EU strategy towards Iran after the nuclear agreement," EU site, October 25, 2017.
- 7 "Judiciary Chief: Europe Has No Right to Meddle in Iran's Defense Affairs," Tasnim News Agency, October, 23, 2017, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2017/10/23/1554191/judiciary-chief-europe-has-no-right-to-meddle-in-iran-s-defense-affairs>

- 8 "Iran Drug law change could spare thousands on Death row," BBC news, January 10, 2018, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42634252>
- 9 "Chair's statement following the 21 July 2017 meeting of the JCPOA Joint Commission," European Union site, July 21, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/30249/chairs-statement-following-21-july-2017-meeting-jcpoa-joint-commission_en
- 10 "Iran deal outcome of collective global cooperation: Mogherini," PressTV, July 12, 2017, www.presstv.com/Detail/2017/07/20/529055/Iran-Mogherini-nuclear-deal
- 11 "UK embassy in Tehran to reopen after thaw in British-Iranian relations," BBC, August 20, 2015, <http://www.bbc.com/news/uk-34005241>
- 12 "World leaders arrive in Tehran to attend Rouhani's inaugural ceremony," Mehr News, August 4, 2017, en.mehrnews.com/news/126887/World-leaders-arrive-in-Tehran-to-attend-Rouhani-s-inaugural
- 13 Lidia Kelly and Goettig Marcin, "Tillerson says Washington, Europe start work on Iran nuclear deal," Reuters, January 28, 2018, reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-tillerson/tillerson-says-washington-europe-start-work-on-iran-nuclear-deal-idUSKBN1FG0CF
- 14 Vahdat Amir, "French FM faces criticism on Iran visit," Associated Press, March 5, 2018.
- 15 Alissa J. Rubin, "After Deal, Europeans are Eager to do Bossiness in Iran," *New York Times*, August 1, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/08/02/world/europe/after-deal-europeans-are-eager-to-do-business-in-iran.html>
- 16 "Total marks Iran return with South Pars gas deal," Reuters, July 3, 2017, www.reuters.com/article/us-iran-total-southpars/total-marks-iran-return-with-south-pars-gas-deal-idUSKBN19011O
- 17 "Airbus signs Iran deal for 118 planes worth \$27 billion," Reuters, January 28, 2016, www.reuters.com/article/us-iran-europe-airbus/airbus-signs-iran-deal-for-118-planes-worth-27-billion-idUSKCN0V62D6
- 18 Thomas Erdbrink and Rick Gladstone, "Iran Reaches Deal with Renault Despite New U.S. Sanctions," *New York Times*, August 7, 2017, www.nytimes.com/2017/08/07/business/iran-renault-cars-sanctions.html
- 19 "Lloyd's to open branches in Iran," Press TV, November 20, 2017, <http://www.presstv.com/Detail/2016/11/20/494380/Lloyds-of-London-to-open-branches-in-Iran>
- 20 "Germany's Hermes Offers to Cover Iran Energy Projects," *Financial Tribune*, June 28, 2017, financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/67207/germany-s-hermes-offers-to-cover-iran-energy-projects
- 21 "France to finance exports to Iran, aims to sidestep U.S. sanctions," Reuters, February 1, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-france-usa/france-to-finance-exports-to-iran-aims-to-sidestep-u-s-sanctions-idUSKBN1FL48U>
- 22 "EU after comprehensive plan to ensure JCPOA implementation," Mehr News Agency, August 5, 2017, en.mehrnews.com/news/126914/EU-after-comprehensive-plan-to-ensure-JCPOA-implementation
- 23 "روحانی: تحریم‌های آمریکا با متن برجام در تعارض است/ دولت دوازدهم تکنجانی نیست", *سוכנות הידיעות האיראנית* תסנים, 19 ביולי 2017, www.tasnimnews.com/fa/news/1396/04/28/1468921
- 24 "Iran, Total sign a \$5 billion energy deal," ISNA, July 4, 2017, en.isna.ir/news/96041306491/Iran-Total-sign-a-5-billion-energy-deal
- 25 "Iran not to authorize EU office in Tehran," AZARNEWS, October 27, 2016, www.azernews.az/region/104320.html

- 26 "قرارداد با توتال پاداش دولت به خیانت‌های فرانسه", היומון כיהאן, 3 ביולי 2017, <http://kayhan.ir/fa/news/107825>
- 27 "قرارداد کرسنت را با امضای توتال تکرار نکنید/ اهدای تندیس سنگ پا به وزیر نفت", סוכנות הידיעות פארס, 11 ביולי, 2017, <http://www.farsnews.com/13960420000521>
- 28 "التوتال يـيـونـجـ سـراپـ 11 زافـ دادرارۀ مـرابـرد مـاھـيا", סוכנות הידיעות פארס, 10 ביולי 2017.
- 29 "Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the situation in Iran," European Council of the European Union, January 2, 2018, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/01/02/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-situation-in-iran/
- 30 Olivia Beaves, "White House: Iranian protesters 'deserve to be heard'," *The Hill*, December 31, 2017, <http://thehill.com/homenews/administration/366961-white-house-voices-support-of-iranian-protests>

יחסי אירופה-ישראל

האיחוד האירופי ופתרון 'שתי מדינות לשני עמים': האם יש סיכוי לשינוי?
גלעד שר

אירופה ומסע הדה-לגיטימציה נגד ישראל
מיכל חטואל-רדושיצקי ורותם אורג

סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה
עודד ערן ועילי רטיג

יהודי אירופה בעידן של תהפוכות: בחירות, אנטישמיות וסוגיות ביטחון
עודד ערן, רוב גייסט פינפולד ושרה רוסט

האיחוד האירופי ופתרון 'שתי מדינות לשני עמים': האם יש סיכוי לשינוי?

גלעד שר*

ההיסטוריה מלמדת כי אירופה נדחקה לשוליים כמתווכת בתהליך השלום במזרח התיכון ונותרה כינור שני לארצות־הברית. עם זאת, אירופה תמלא תפקיד חשוב בכל תרחיש עתידי, והשינויים החברתיים והפוליטיים הפנימיים שחלים בה כעת יקבעו כיצד תפעל מול ישראל בשנים הקרובות. המאמר מציג סקירה כללית על המעורבות האירופית בתהליך השלום במזרח התיכון ומציע המלצות לקידום פתרון שתי המדינות, שיישענו על גישות רב־צדדיות לבניית חזון משותף לשלום. בין השאר, יידרשו חידוש ערוץ שיחות חשאיות; תמיכה במאמצים קונסטרוקטיביים עצמאיים ומתואמים; עידוד מאמצים מאוחדים באמצעות שיתוף פעולה בינלאומי. הכותב גורס כי אם כל הצדדים ינקטו את הצעדים הדרושים כדי להבטיח את עתידם של ישראל והפלסטינים, השלום יהיה בהישג יד.

מעורבות אירופית בתהליך השלום במזרח התיכון

ההיסטוריה מלמדת שהאיחוד האירופי היה מעוניין למלא תפקיד גדול יותר בתהליך השלום במזרח התיכון, אולם מאמציו נדחקו לשוליים על ידי ישראל וארצות־הברית, או נכשלו בשל חוסר תמימות דעים בתוך האיחוד.¹ לאמיתו של דבר, כמה מציוני הדרך המרכזיים בתהליך לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני במהלך שלושת העשורים האחרונים נעשו על אדמת אירופה, או לבקשת מנהיגים אירופים. בין אלה ניתן למנות את ההכרה הראשונה של אש"ף בישראל ב־1988 בשטוקהולם; הצהרת העקרונות באוסלו ב־1993; פרוטוקול פריז ליחסים כלכליים ב־1994; "הערוץ השוודי" כהכנה לפסגת קמפ דייוויד בשנת 2000; מינוי טוני בלייר לתפקיד השליח המיוחד למזרח התיכון מטעם הקוורטט (ארצות־הברית, רוסיה, האיחוד האירופי, האו"ם) ב־2007; השותפות בין נשיא צרפת סרקוזי למצרים בתוכנית שלום לעזה במסגרת ועידה אזורית ב־2009; והיוזמה של הנשיא הצרפתי הולנד ב־2016 להניע מחדש את תהליך השלום בפריז, שהגיעה לשיאה בוועידה הבינלאומית לשלום ב־2017 בהשתתפות נציגים מכ־70

מדינות. אולם חרף ההשקעה הרבה של האיחוד האירופי, אירופה טרם השיגה במזרח התיכון מעמד ההולם את המאמצים שהושקעו.

מלכתחילה הקפיד האיחוד האירופי להחיל את אותם זכויות והסכמים על ישראל ועל הפלסטינים. ב-1970 הידקו האיחוד האירופי וישראל את הקשרים ביניהם בהסכם סחר מועדף, וכעבור שנה, בהצהרת שומאן 1971, הדגישה המועצה האירופית את עמדתה התומכת בזכויות הפלסטינים. זמן קצר לאחר מכן, בהצהרת ונציה 1977, התנגד האיחוד האירופי למה שהוא קבע כהתנחלויות ישראליות בלתי חוקיות, ולמהלכים חד-צדדיים בנוגע למעמדה של ירושלים. ב-1995 קיבלה ישראל גישה מלאה לתוכנית המסגרת של האיחוד האירופי למחקר ופיתוח טכנולוגי. ב-1997 פעל האיחוד האירופי להשוות את התנאים באמצעות הסכם סחר חופשי עם אש"ף. אחרי אוסלו (בשנים 1994-1999) קיבל אש"ף מענקים בסך 800 מיליון אירו לפיתוח תשתיות. בשנת 1999 הגביר האיחוד האירופי את מחויבותו לפתרון שתי המדינות בהצהרת ברלין. הסיוע לשטחים הפלסטיניים מגיע כיום למיליארד אירו בשנה, ומנגד שומר האיחוד האירופי על מקומו כשותף הסחר הראשון והגדול של ישראל (34.6 מיליארד אירו ב-2016).² חוסר היעילות של אירופה בתהליך השלום בלט במיוחד מאז ראשית המאה ה-21, תקופה שפתיחתה בשיחות הדו-צדדיות בקמפ דייוויד (2000) בהובלת ארצות-הברית. לפסגה קדמו "שיחות שטוקהולם" שנערכו בשוודיה בחשאי, בתיווך ראש הממשלה השוודי יורן פרסון והשליח המיוחד פאר נודר, ואחריה פרצה אניתפאדת אל-אקצה (שנמשכה ארבע שנים) ונערכו שיחות טאבה (2001). ב-2002 הציג האיחוד האירופי "פתרון קבע" להתנחלויות הישראליות ב'הצהרת סביליה', והליגה הערבית אישרה את "יוזמת השלום הערבית"; שני המהלכים התקבלו בחשדנות מצד ישראל. ב-2003 הוצגה מפת הדרכים לשלום שקידם הנשיא בוש, שכללה שלוש פעימות לרפורמה מדינית פלסטינית.

ניצחונו של ארגון הטרור המוצהר חמאס בבחירות בעזה ב-2006 סימן נקודת מפנה והיה אות הפתיחה לאסטרטגיית "הגדה המערבית תחילה" בגיבוי האיחוד האירופי. בשנת 2007, שבועות ספורים לאחר השתלטות חמאס על עזה, החל ראש ממשלת בריטניה לשעבר טוני בלייר בתפקידו כשליח הקוורטט למזרח התיכון. למרות שבלייר ביקר באזור יותר מתשעים פעמים, הוא ספג ביקורת על אי-יכולתו לקדם את פתרון שתי המדינות. זאת חרף הצלחתו בפיתוח הכלכלי בגדה המערבית ובהסרת מחסומים מרכזיים, פתיחת מעבר ג'למה ומעבר תיירות לבית לחם, הגברת השימוש של הפלסטינים בשטחי C ובגשר אלנבי ועוד.³ הצלחתו המצומצמת בעזה מיוחסת לארבעה סבבי הסלמה אלימה באזור.⁴

בינואר 2009 קידמו נשיא צרפת סרקוזי ונשיא מצרים מובארכ את תוכנית עזה להפסקת אש במהלך מבצע 'עופרת יצוקה', במסגרת פסגה עם מנהיגי אירופה. בנובמבר

2009 נפגש שר החוץ הצרפתי קושנר עם הנשיא פרס בירושלים ודן עמו בקיפאון במשא ומתן לשלום, ביחסים המתוחים בין צרפת לישראל בשל מדיניותו של נתניהו (כלומר, שלילת זכויות המעבר מישראל לעזה), ובתמיכה הצרפתית בהשגת פתרון 'שתי מדינות לשני עמים'.

המשט לעזה ב-2010 – שבמהלכו נהרגו עשרה פעילים טורקים חמושים לאחר שצה"ל פשט על הספינה 'מאווי מרמרה', שביקשה לפרוץ את המצור הימי על עזה – פגע ביחסים עם טורקיה במשך שש השנים שלאחריה. צוות מטעם האו"ם הגיע למסקנה שהכוחות הישראליים ניצבו מול התנגדות אלימה והשתמשו בכוח לשם הגנה עצמית.⁵ ממשלת ישראל קישרה בין נותני החסות למשט – הקרן לזכויות אדם וארגון IHH – לבין חמאס ו'קואליציית הצדקה', המעודדת פיגועי התאבדות, בניגוד לטענותיה של טורקיה כי IHH הוא ארגון צדקה לגיטימי.

ב-2011 פרסמו בריטניה, צרפת וגרמניה הצהרת תמיכה משותפת בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם בנוגע להתנחלויות. אף כי בסופו של דבר הוטל על ההחלטה וטו אמריקאי, יותר מ-120 מהמדינות החברות באו"ם תמכו בה. ב-2012 תמכו חברות האיחוד האירופי בהחלטת האו"ם 67/19 המעניקה לרשות הפלסטינית מעמד של "מדינה משקיפה שאינה חברה", חרף מחלוקת פנימית (ספרד, צרפת ובריטניה תמכו בהכרה, ואילו גרמניה ואיטליה התנגדו לה). מעמד ה"מדינה משקיפה שאינה חברה" לפלסטין אפשר לה להתקבל באפריל 2015 כחברה בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), מעמד המקנה לה יכולת לתבוע גורמים ישראלים רשמיים בגין פשעי מלחמה לכאורה ואפילו התנחלויות, בטענה להפרה של אמנת ז'נבה הרביעית.⁶

בשנת 2013 קידמה שרת החוץ של האיחוד האירופי קתרין אשטון אסטרטגיית הפרדה לנוכח המשך הפעילות בהתנחלויות. האמצעים העיקריים כללו משיכה של כספי מימון המחקר של האיחוד האירופי, דרישות לסימון מוצרי ההתנחלויות וסנקציות על מכירתם. שלוש מחברות האיחוד האירופי, בריטניה (2009), דנמרק ובלגיה (2014), הציגו הנחיות משלהן. ביוני 2017 פרסמו 17 מחברות האיחוד האירופי אזהרות אחריות לעסקים העובדים עם גורמים ישראלים בהתנחלויות. חברות כמו קרן הפנסיה ההולנדית PGGM, הבנק הדני Danske Bank וחברת הביטוח הנורווגית KLP משכו את השקעותיהן מבנקים בישראל. עזיבות נוספות כללו את החברות הצרפתיות Orange ו-Veolia וכן את הענקית האירית CRH. למרות שהמהלך הכלכלי השפיע רק על אחוז אחד מהסחר עם ישראל, הוא מסמל שינוי חשוב באסטרטגיית האירופית.

לאחר מבצע 'צוק איתן' בשנת 2014 קידם שר החוץ הצרפתי לורן פביוס רעיון למשלחת מטעם האיחוד האירופי להשגת הפסקת אש. האיחוד האירופי הכריז כי יסייע באמצעות הצבת כוחות על הקרקע,⁷ יעזור בפיקוח על המים הבינלאומיים והמים הפלסטיניים ויקדם את פתיחת גבולות עזה.⁸ בסוף 2014 הצביע הפרלמנט האירופי

באופן רשמי על החלטה לא מחייבת להכרה במדינה פלסטינית כחלק מפתרון של שתי מדינות. כמה פרלמנטים במדינות האיחוד האירופי ובהן צרפת, אירלנד, פורטוגל, ספרד, בריטניה ושוודיה קיבלו אף הם החלטות להכיר במדינה פלסטינית.⁹ ב-2016 המשיך שר החוץ הצרפתי ז'אן-מארק ארו במאמצים לחידוש תהליך השלום המצוי במבוי סתום. בהזמנת צרפת התכנסו נציגי 28 מדינות בפריז כדי להביע מחויבות מחודשת לשלום וליוזמות רבות שבאו בעקבות הכינוס: הקוורטט פרסם בשנת 2016 דוח שבו גינה את האלימות הפלסטינית ואת הרחבת ההתנחלויות, תוך הדגשת המצב בעזה. יוזמות רוסיות ומצריות הועלו והחלטת האו"ם מס' 2334 התקבלה. מאמציה של צרפת הגיעו לשיאם בוועידת השלום הבינלאומית ב-2017 שאירח הנשיא הולנד בהשתתפות כ-70 מדינות, אם כי נתניהו ובעקבותיו גם אבו מאזן סירבו לקחת בה חלק. הנשיא הצרפתי החדש מקרון ממשיך במאמצים. הוא נפגש עם אבו מאזן ב-5 ביולי ובעת כתיבת מאמר זה הוא צפוי לבקר בישראל וברשות הפלסטינית באביב 2018.¹⁰

דעת הקהל ומגמות באירופה

אירופה עדיין צפויה למלא תפקיד מדיני וכלכלי חשוב בכל תרחיש שלום עתידי, והשינויים החברתיים והפוליטיים הפנימיים שחלים בה עתה יקבעו כיצד תנהג עם ישראל והפלסטינים. במיוחד בולטת דעת הקהל השלילית כלפי ישראל, הגוברת בעשור האחרון, ואשר באה ליד ביטוי בפעילות הגופים הבינלאומיים, תנועת BDS והפוליטיקה הפנימית בתוך אירופה.

גופים בינלאומיים

פעולות גופי האו"ם מעוררות חששות לגיטימיים לחוסר מידתיות כלפי ישראל ולהטיה בלתי סבירה ובלתי מבוססת נגדה. ישראל גונתה ב-45 החלטות של נציבות האו"ם לפליטים מאז 2013, ב-20 החלטות של העצרת הכללית (ב-2016 בלבד), וב-226 החלטות של מועצת הביטחון מאז 1948.¹¹ ההחלטות הבולטות ביותר שהתקבלו לאורך 70 שנה הן החלטה 181 (תוכנית החלוקה של 1947); החלטה 242 (המענה של מועצת הביטחון של האו"ם אחרי מלחמת ששת הימים והבסיס לכל התוכניות ותהליכי המשא ומתן לשלום מאז); החלטה 338 (הקוראת ליישום ההחלטה הקודמת); החלטה 1860 (מ-2009), הקוראת לעצירת המלחמה עם חמאס); החלטה 2334 (דרישת מועצת הביטחון של האו"ם ב-2016 לעצור את הבנייה הישראלית בהתנחלויות).

במיוחד נוהג ארגון אונסק"ו להעביר החלטות מעוררות מחלוקת שמזלזלות בישראל ובעם היהודי, ששלוש מתוכן התקבלו בשנה החולפת בלבד: אחת השוללת את הריבונות הישראלית על ירושלים ושתים נוספות המתכחשות לקשר ההיסטורי של היהודים עם מקומות קדושים ליהודים, ובכלל זה מערת המכפלה בחברון והר הבית. היחס

השלילי מצד אונסק"ו בלט במיוחד כאשר הארגון אימץ ב־2007 החלטה נגד חפירות ארכיאולוגיות שמבצעת ישראל, אף שמעולם לא מתח ביקורת על החפירות בשילוב כלים מכניים שמבצע הווקף המוסלמי כדי "לשמר" את העיר העתיקה.

בשנת 2015 פתח בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג בחקירה מקדימה בעקבות פנייה פלסטינית, על רקע מבצע 'צוק איתן' שנערך ב־2014 בעזה ובנושא הרחבת ההתנחלויות. ישראל אינה מכירה בסמכות השיפוט של בית הדין הפלילי הבינלאומי, בין השאר בשל העובדה שפלסטיין אינה חברה ואינה מדינה רשמית עדיין.¹² בעקבות החלטה 2334 של מועצת הביטחון של האו"ם ב־2016 דרשה פלסטיין חקירה פלילית מלאה של בית הדין הפלילי הבינלאומי.

תנועת BDS

דימויה של ישראל בקרב מדינות מערביות נמצא בירידה מתמדת ומאפשר לקבוצות עוינות כגון BDS לתקוף את הלגיטימיות המוסרית והמדינית שלה. ארגונים כאלה שואפים להטיל ספק בעצם זכותה של ישראל להתקיים כמדינת הלאום של העם היהודי, ונוטים לדמוניזציה של יהודים וישראלים באמצעות שילוב מניפולטיבי של טיעונים עובדתיים ומשפטיים עם האשמות כוזבות ועלילות דם.¹³ למרות שתנועת BDS אינה מועילה בפועל לפלסטינים תושבי השטחים ולעיתים אף מזיקה להם, נוכחות הארגון באירופה חזקה ומיליוני אירו זורמים לארגונים לא־ממשלתיים המממנים אותו – עדות נוספת לאנטישמיות הגוברת באירופה.¹⁴ יש מדינות המסרבות לנקוט אפליה בוטה, ובעיקר בריטניה, צרפת וגרמניה, אך יש גם כאלה שפשוט אינן רוצות לסכן את היחסים הכלכליים עם ישראל.¹⁵ ארגון NGO Monitor דיווח כי 29 מתוך 100 מסגרות מימון אזוריות שהוערכו, או 16.7 מיליון אירו מתוך 67.1 מיליון, מימנו את BDS, לפחות באופן חלקי.¹⁶ שלא במתכוון, כספי מימון של האיחוד האירופי מוצאים דרכם לא פעם ליוזמות BDS.

אירופה בלתי מאוחדת

האיחוד האירופי מתפרק תחת לחץ הקיטוב הכלכלי והפוליטי, מהלומת הברקזיט וגלי הפליטים. על רקע חוסר הוודאות הגובר, אירופה עתידה לשנות את פניה בדור הבא. ימים יגידו אם המערכת העל־לאומית בת 28 המדינות (כולל בריטניה) – לרבות המוסדות שהקימה לאחר מלחמת העולם השנייה וחזון התנועה החופשית של סחורות ואנשים – תישאר יציבה, בעיקר לנוכח התעוררות תנועות לאומניות־ימניות והתחזקות. במהלך שני העשורים האחרונים מדגישות הכלכלות הרעועות של יוון, אירלנד, ספרד ופורטוגל (וכן היחלשותן היחסית של איטליה וצרפת) את הדומיננטיות של גרמניה ואת חוסר האיזון הפיננסי בין מדינות האיחוד. השפעתה של מהלומת הברקזיט של 2016 טרם נחשפה במלואה: האם בריטניה תהיה רשאית לשמור על יתרונות שוק

הסחר החופשי של האיחוד האירופי? האם האיחוד יצליח להניא מנהיגים אירופים אחרים ממהלך דומה, באמצעות קביעת תג מחיר גבוהה לפרשה? קרוב לוודאי שהיעדר קולה המתון של בריטניה במדיניות האיחוד יפגע ביכולת שלו ושל המדינות החברות בו לעסוק בתהליך השלום במזרח התיכון.

האיחוד האירופי בולט במגוון התרבויות והערכים השונים, המשתקפים במדיניות של המדינות החברות בו ומקשים על גיבוש מדיניות משותפת בנוגע לתיווך השלום במזרח התיכון. כך למשל, בוויכוח על הסוגייה הפלסטינית התנגדו גרמניה וצ'כיה (ומדינות הבלקן) להכרה במדינה פלסטינית, בעוד ספרד ושוודיה הפגינו תמיכה רבה ברעיון.

זהות אירופית משתנה

הזהות של האיחוד האירופי משתנה במהירות. הפלח המוסלמי באוכלוסיית אירופה גדל בהתמדה, והמוסלמים צפויים להוות 20 אחוזים מאוכלוסיית האיחוד עד שנת 2050.¹⁷ זאת ועוד, מוסלמים התופסים עם הזמן עמדות מנהיגות בפרלמנטים המקומיים, הלאומיים ובאלה של האיחוד עשויים להיות מוטים נגד ישראל.¹⁸ יתרה מכך, דאגתו של האיחוד האירופי מתמקדת בעיקר במדיניות ההגירה והקליטה, לאור העובדה שב-2015 בלבד התקבלו 1.3 מיליון בקשות למקלט. לנוכח היקף האינטרסים המתחרים על תשומת הלב נמצא הסכסוך הישראלי-פלסטיני בעדיפות נמוכה יותר, הן בסיוע והן בצמתים דיפלומטיים המגיבים למציאות הנוכחית.

הגעתם של מיליון וחצי פליטים ויותר לאירופה כתוצאה מערעור היציבות בעיראק, באריתריאה, בסומליה, באפגניסטן וכמובן מלחמת האזרחים בסוריה היא מצב חירום עולמי מטריד. המדינות השכנות אינן מתמודדות היטב עם עשרה מיליון סורים נמלטים הנכנסים דרך הגבולות הבלתי מאובטחים של האיחוד. עם סגירתם לאחרונה של נתיבי המעבר בבלקן נדדה ההגירה לאזור הים התיכון, וקנצלרית גרמניה מרקל האריכה את תוקף ההזמנה לפליטים הסורים. מאות אלפי פליטים זורמים לאירופה, אם כי קבלת הפנים הגרמנית אינה מועתקת לשאר חברות האיחוד במרכז אירופה ובמזרחה. אירופים רבים נחושים לשמור על הדמוקרטיה, התרבות והמוסר המערביים – ערכים שיש חשש כי הם מנוגדים לאמונה האסלאמית.¹⁹ פיגועי הטרור האחרונים הגבירו את החשש מפני אסלאם קיצוני, והעלייה באי-הוודאות ובדילמות הביטחוניות עודדה תנועות לאומניות ימניות. כך לדוגמה, נשיא צרפת המתון מקרון ניצח אומנם בבחירות, אך שליש מאזרחי צרפת תמכו במועמדת הימין הלאומני לה פן.²⁰ הדינמיקה הפוליטית והכלכלית מאלצת שיתוף פעולה הדוק של מקרון עם קנצלרית גרמניה מרקל, והשותפות צרפת-גרמניה צפויה לשלוט ביחסי החוץ של האיחוד האירופי. כמו כן, לנוכח הלאומנות המתחזקת בארצות-הברית בעידן הנשיא טראמפ, והחדירה

השרירית והעמוקה של רוסיה למזרח התיכון, נראה כי האיחוד האירופי צפוי להמשיך ב"מדיניות חוץ עצמאית" במזרח התיכון.²¹

חתירה משותפת לשלום

למרות המגמות הללו באיחוד האירופי, ההישג ההדרגתי של פתרון 'שתי מדינות לשני עמים' עדיין חיוני ליציבות האזורית ולשיתוף הפעולה, ולאיחוד האירופי יש בו תפקיד חשוב. לכן יצטרך האיחוד לקבוע סדרי עדיפויות חדשים כדלקמן:

ראשית כל – עידוד מאמצים מאוחדים באמצעות שיתוף פעולה בינלאומי. האיחוד האירופי צריך לחדש את שותפות הקוורטט הקודמת וליצור בריתות אזוריות (מצרים, ירדן, ערב הסעודית, איחוד האמירויות ואחרות) עם בעלי עניין רלוונטיים נוספים (חברות האיחוד, טורקיה, הבנק העולמי), על מנת לשוב ולהניע שיחות דו־צדדיות ואזוריות שישמרו את התנאים לפתרון שתי המדינות.

שנית – תמיכה במאמצים קונסטרוקטיביים עצמאיים ומתואמים:

1. לצד המסלולים האזוריים והדו־צדדיים צריך האיחוד האירופי לפעול במסגרת הקוורטט ולעודד צעדים עצמאיים שיקדמו בהדרגה מציאות של שתי מדינות, כחלק משלב מעבר לדו־קיום עתידי שיהיה מושתת כמקווה על פתרון שתי מדינות לשני עמים.

2. מאמץ זה מצריך תמריצים לסיוע ותמיכה בינלאומיים בצעדים עצמאיים ליישום שלבים של אמונות מוסכמות (למשל, נסיגה חד־צדדית מחלקים מסוימים בגדה המערבית, הכרה בישראל כמדינת העם היהודי, בניית מוסדות פלסטיניים ועידוד כלכלי, שיקום עזה ופיתוחה כחלק מהפסקת אש ארוכת טווח, ועוד).

שלישית – פתיחה מחדשת של ערוצי שיחות חשאיות:

1. לאיחוד האירופי יתרון אסטרטגי באירוח שיחות משא ומתן בפרט, והידברות בכלל, בזכות מיקומו, ולכן הוא יכול להרשות לעצמו להציע מידה רבה יותר של סודיות ושיקול דעת שהם כה חיוניים לשחקנים השונים, בעיקר למנהיגים הישראליים והפלסטינים, אך גם לשחקנים שהקשר שלהם עם ישראל צריך להישאר מתחת לרדאר, וכן לירדן, למצרים, לערב הסעודית ועוד.

2. עוד בטרם ינקוט הקוורטט פעולה מתואמת, יכולות מדינות אירופיות לשמש מתווכות בלתי רשמיות בסדרה של שיחות פרטיות, שיובילו לוועידות דו־צדדיות או אזוריות רשמיות אשר יעידו על התקדמות (בדומה לפסגת אוסלו ופסגת קמפ דייוויד), ובהמשך יפתחו תהליכי משא ומתן רציניים, רציפים ומחייבים (כגון ועידת אנפוליס 2007 והשיחות שאחריה).

אם ישראל והאיחוד האירופי לא יפעלו יחדיו, ושחקנים אחרים כמו האו"ם וארצות־הברית לא יכפו תהליך שיקרא תיגר על הסטטוס קוו שלא ניתן לשמרו, יהפוך פתרון

שתי המדינות לבלתי אפשרי. לעמי האזור תישאר רק האפשרות החלופית של מדינה דו-לאומית, וזה צפוי להיות אסון לציונות, סופה של מדינתו הדמוקרטית של העם היהודי – וטרגדיה לפלסטינים. אי-היציבות האזורית הצפויה בעקבות זאת צריכה להביא את מנהיגי האיחוד האירופי, ישראל והרשות הפלסטינית להתכנס שוב יחדיו, במטרה לשמר את התנאים להיפרדות מדינית, ולקדם יחד עם גורמים אחרים בקהילה הבינלאומית את פתרון שתי המדינות לשני העמים, לטובת כל הצדדים.

הערות

- * המחבר מבקש להודות לגב' גינסי ורגזה (Ginsey Varghese), דוקטורנטית (עד 2019) בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת פפרדין, על תרומתה הרבה למאמר.
- 1 Patokallio Pasi, "European Union Policy on the Israeli-Palestinian Conflict: From Payer to Player," Weatherhead Center for International Affairs: Harvard University, April 8, 2004.
 - 2 "European Commission Directorate-General for Trade," Israel – Trade – European Commission.
 - 3 "OQR Mission and Achievements," Office of the Quartet Representative, June 30, 2017, <http://www.tonyblairoffice.org/quartet-rep/pages/6396/>
 - 4 Jonah Agus, "What has Tony Blair achieved as Middle East Envoy?" *The Telegraph*, May 28, 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/big-question-kcl/11635606/What-has-Tony-Blair-achieved-as-Middle-East-envoy.html>
 - 5 "Mavi Marmara: Why did Israel stop the Gaza flotilla?" BBC, June 27, 2016, <http://www.bbc.com/news/10203726>
 - 6 Brian Palmer, "Why Did the United States Oppose the U.N. Resolution to Make Palestine a 'Nonmember Observer State?'" *Slate Magazine*, November 30, 2012, http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2012/11/palestine_nonmember_observer_state_why_did_so_few_countries_vote_with_the.html
 - 7 EUPOL COPPS וכן EUBAM
 - 8 Bouris Dimitris, "Riding Shotgun: The EU's Role in the Israeli-Palestinian Conflict," Carnegie Middle East Center, September 17, 2014, <http://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict-pub-59158>
 - 9 Peter Beaumont, "EU parliament backs Palestinian state 'in principle'," *The Guardian*, December 17, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/17/eu-parliament-backs-palestine-state>
 - 10 Uri Savir, "The EU, headed by France and Germany, could replace US on Mideast," *Al-Monitr*, July 30, 2017.
 - 11 "UNGA adopts 20 resolutions against Israel, 6 on rest of world combined," UN Watch, December 21, 2016, <https://www.unwatch.org/unga-adopts-20-resolutions-israel-4-rest-world-combined/>
 - 12 Adam Rasgon and Jeremy Yonah, "Following UNSC Resolution, PLO Wants ICC to Open Full Investigation into Settlements," *The Jerusalem Post*, December 28, 2016, <http://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Palestinian-Official-PLO-wants-ICC-to-open-full-investigation-into-settlements-476755>
 - 13 Toby Greene and Jonathan Rynhold, "'Where Israel and Europe Go From Here'," *Foreign Affairs*, July 26, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2017-07-12/where-israel-and-europe-go-here>

- Carrie Sheffield, "Boycott Israel Movement Stunts the Palestinian Economy," *Forbes*, 14 February 23, 2015, <https://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=https://www.forbes.com/sites/carriesheffield/2015/02/22/boycott-israel-movement-stunts-the-palestinian-economy/&refURL=https://www.google.co.il/&referrer=https://www.google.co.il/> 14
- Conor Friedersdorf, "Europe's Increasingly Targeted Jews Take Stock," *The Atlantic*, February, 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/02/anti-semitism-europe-france-grave-desecration-Zvika-Klein/385547/> 15
- שם, Greene and Rynhold, "Study: European Union a Major Financial Backer of BDS Organizations," *NGO Monitor*, 16 July 30, 2017. 16
- Adrian Michaels, "Muslim Europe: the demographic time bomb transforming our continent," 17 *The Telegraph*, August 8, 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/5994047/Muslim-Europe-the-demographic-time-bomb-transforming-our-continent.html> 17
- "A fifth of European Union will be Muslim by 2050," *The Telegraph*, August 8, 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/5994045/A-fifth-of-European-Union-will-be-Muslim-by-2005.html> 18
- "Muslims in European Politics," Euro Islam News and Analysis on Islam in Europe and North America, Euro-Islam.info, July 30, 2017. 18
- "How the Latest Great Migration Is Reshaping Europe," *National Geographic*, July 30, 19 2017, <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2016/10/europe-immigration-muslim-refugees-portraits/> 19
- Oded Eran and Adi Kantor, "A New President in France," *INSS Insight*, May 9, 2017, 20 <http://www.inss.org.il/publication/new-president-france/> 20
- Uri Savir, "The EU, headed by France and Germany, could replace US on Mideast," *Al-Monitor*, July 30, 2017. 21

אירופה ומסע הדה־לגיטימציה נגד ישראל ב־2017

מיכל חטואל־רדושיצקי ורותם אורג

תופעת הדה־לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית נמשכת כבר למעלה מעשור, ומקודמת בעיקר על ידי פעילי חברה אזרחית החוברים יחדיו ברמה על־לאומית וחוצת גבולות, במטרה לבודד את ישראל בעולם. המאמר הנוכחי מבקש להעריך את התופעה במסגרת אזור גיאוגרפי ופרק זמן מוגדרים ולכן שואל: "מהן אבני הדרך המרכזיות בתופעת הדה־לגיטימציה של ישראל, כפי שהיא באה לידי ביטוי באירופה ב־2017?" המסר המרכזי במאמר הוא שמאמצי הדה־לגיטימציה של ישראל באירופה נותרו בעיקרם במישור החברה האזרחית ולא הצליחו לחדור לממסד המדיני האירופי הרשמי, ולפיכך נושאים כיום השלכות מועטות בלבד על מעמדה המדיני של ישראל באירופה. מכיוון שניתוח הדה־לגיטימציה של ישראל תחום באזור ובזמן מוגדרים, לא ניתן להכליל ולהסיק ממנו על היקף התופעה במקומות אחרים. עם זאת, מחקר עתידי יוכל לשכפל את המתודולוגיה במאמר זה ולהחילה על אזורים אחרים, על מנת ליצור תמונה מצטברת שתתרום בתורה להבנה כוללת יותר של התופעה. המאמר מורכב משלושה חלקים מרכזיים. הוא נפתח במבוא המציג רקע לתופעת הדה־לגיטימציה; אחריו מוצג הניתוח – התייחסות לשאלת המחקר באמצעות סקירה וניתוח ההתפתחויות העיקריות הנוגעות לדה־לגיטימציה של ישראל ולמערכה הנגדית באירופה במהלך שנת 2017. החלק האחרון מוקדש לדיון ולהמלצות למדיניות.

תופעת הדה־לגיטימציה הבינלאומית של ישראל

מחקרים מראים כי הרטוריקה של דה־לגיטימציה ביחס לישראל צברה תנופה ניכרת בראשית המאה ה־21, ומאז היא נמצאת במגמת עלייה.¹ נראה כי שתי אבני דרך תרמו לכך: הראשונה – 'ועידת דרבן' של האו"ם (2001), שאיחדה מאות ארגוני חברה אזרחית בקריאה להחרים את ישראל; השנייה – פרסום הקריאה לבודד את ישראל בזירה הבינלאומית (2005), שאומצה על ידי יותר מ־70 ארגוני חברה אזרחית. פרסום

הקריאה יצר את הבסיס לתנועת החרם, הסנקציות ומשיכת ההשקעות (BDS), הממשיכה להוביל את המערכה הנוכחית לדה-לגיטימציה של ישראל.

המאפיין הבולט ביותר של תנועת BDS הוא הישענותה על פעילי חברה אזרחית מכל רחבי העולם, המסורים למאבק, מעניקים לו תנופה ופופולאריות, ואף תורמים לחיזוק הלגיטימיות המוסרית שלו. תשתית הפעילות של התנועה מתאפיינת ביכולתם של פעילי BDS להתחבר להקשר המקומי במקומות שונים בעולם, כפי שהוכח מתרגום הקול הקורא של BDS משנת 2005 לשבע שפות, ומאימוצו הרשמי על ידי ארגונים הפועלים מחוץ לתחום הפלסטיני. בין אלה נכללים ארגונים שבסיסם במדינות ערביות כמו סוריה, לבנון וירדן, אך גם במדינות מערביות כגון ארצות-הברית, קנדה, אוסטרליה, דנמרק, צרפת, גרמניה, איטליה, הולנד, נורווגיה, פולין ושוודיה.²

המשותף לפעילויות הדה-לגיטימציה בכל רחבי העולם הוא היאחזותם בהנחת היסוד הגורסת שאין לישראל במתכונתה הנוכחית זכות קיום כמולדת העם היהודי. הנחת יסוד זו באה לידי ביטוי בשלוש המטרות שנמצאות בבסיס הקול הקורא של תנועת BDS, התומך בבידודה של ישראל עד שהיא: ראשית – תשים קץ ל"כיבוש כל האדמות הערביות"³ ותפרק את "החומה"; שנית – תכיר בזכותם של "אזרחי ישראל הפלסטינים-ערבים לשוויון מלא" (שהחוק הישראלי מקנה להם); שלישית – תאפשר ל"פליטים פלסטינים לשוב לבתיהם".⁴

אחרי יותר מעשור של מאמצים ממוקדים ובלתי נלאים לבדד את ישראל בעולם, תנועת BDS קנתה לה אחיזה בשולי החברה האזרחית של כמה מדינות מערביות.⁵ עם זאת, מדידת ההשפעה של תופעה זו התגלתה כאתגר, משום שהערכת הצלחתו של הקמפיין על סמך מימוש מטרותו האולטימטיבית: בידודה הדיפלומטי של ישראל בפועל, מהווה תרחיש שלילי ביותר עבור ישראל, אשר ניתן וצריך להיאבק בו בטרם יבשיל ויישא פרי. מנגד, הערכת השפעת התופעה על בסיס האירועים הרבים הנושאים אופי אנטי-ישראלי בחסות BDS, יוביל לתשומת לב יתרה לפעילויות מצומצמות עם תהודה מינימאלית וייצר תמונת מצב שגויה של איום משמעותי ומיידי על מעמדה הבינלאומי של ישראל.

בניסיון להתמודד עם האתגר הגלום בהערכת התופעה, החלק הבא יתייחס לאבני דרך מרכזיות במסע הדה-לגיטימציה של ישראל באירופה במהלך שנת 2017, בתוך גבולות נתונים של אזור ופרק זמן. אומנם ניתוח הדה-לגיטימציה באזור ובפרק זמן מוגדרים אינו מאפשר להכליל ולהסיק ממנו על היקף התופעה במקומות אחרים, אך מחקר עתידי יוכל לאמץ את המתודולוגיה המיושמת והמתוארת להלן וליישמה באזורים אחרים כדי לבנות תמונה מצטברת, וכך להרחיב את הבנת התופעה.



מצעד הפגנה של פרו פלסטינים בפאריס, 10 באוקטובר 2015.
הצילום: MATTHIEU ALEXANDRE/AFP/Getty Images

מאמצים אירופיים לדה-לגיטימציה של ישראל ויוזמות למאבק בהם

החלק הבא מבקש להציג נקודת מבט ממעוף הציפור על התפתחויות משמעותיות שחדרו לשיח הבינלאומי במהלך 2017. הבחירה להכליל בניתוח דווקא התפתחויות כאלה ולא אחרות התבססה על מידת החשיפה של אירועים אלה, ועל השיח שעורר הסיקור שלהם בכלי התקשורת המסורתיים בשפה האנגלית.⁶ מתודולוגיה זו עשויה אומנם לצייר תמונה השונה מזו שהייתה מתקבלת מניתוח הרשתות החברתיות, אולם יעילותה היא רבה יותר בבחינת ההתפתחויות המרכזיות שסבירות השפעתן הכוללת רחבה, מאשר התמקדות במספר רב של אירועים מקומיים, שנותרו מוגבלים במרחב הווירטואלי.

מסע הדה-לגיטימציה

את האירועים בעלי אופי אנטי-ישראלי שהתקיימו במהלך 2017 ניתן לסווג לארבעה תחומים: מדיני, כלכלי, אקדמי ותרבותי.

בתחום המדיני, נכון למועד כתיבת שורות אלה, התמיכה של הממסד הפוליטי האירופי הרשמי בקמפיין BDS נשמעה רק מפיו של נשיא אירלנד מייקל היגנס, שהריע למנהיג ה-BDS עומר ברגותי בוועידה שנערכה בבلفסט, צפון-אירלנד. הנשיא היגנס כיהן כראש אגודת ידידי פלסטין בפרלמנט האירי, והוא ידוע בהתייחסותו

לגדר הביטחון הישראלית כאל "חומת האפרטהייד".⁷ מדינה נוספת במערב אירופה שבה נציגי המערכת הפוליטית תומכים בגלוי בפעולה של החברה האזרחית נגד ישראל היא ספרד, שם מפלגת האופוזיציה השנייה בגודלה⁸ 'פודמוס' תומכת בגלוי ב-BDS. בהולנד, בעקבות הבחירות הכלליות ב-2017 נכנסה לראשונה לפרלמנט מפלגת DENK:¹⁰ מפלגה אשר נוטה להתייחס בחשדנות לתומכי ישראל, בעלת היסטוריה של התבטאויות אנטישמיות,¹¹ ואשר העומד בראשה סירב ללחוץ את ידו של ראש הממשלה נתניהו (ב-2016).¹²

בתחום הכלכלי, האיגוד המקצועי הגדול ביותר בנורווגיה – 'הקונפדרציה הנורווגית של האיגודים המקצועיים' (LO), אישר את עקרונות ה-BDS והצביע בעד חרם בינלאומי על ישראל בניגוד להמלצת ראשי הארגון,¹³ ואחת מקרנות הפנסיה הגדולות של דנמרק הכריזה שהיא תימנע מהשקעות בארבע חברות שפועלות בתחומי הגדה המערבית.¹⁴ בתחום האקדמי, התפתחויות ראויות לציון כוללות את 'שבוע האפרטהייד הישראלי' בקמפוסים בבריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה, ספרד, פורטוגל, בלגיה, הולנד ואוסטריה. שלושה מדדים נוספים להערכת המצב באקדמיה הם המכתב הפתוח החתום על ידי 200 מומחים משפטיים מבריטניה ומ-14 מדינות אירופיות אחרות, שהביע מחאה על כל חקיקה נגד BDS וראה בכך הפרה של זכויות אדם בסיסיות;¹⁵ דחיית ההגדרה של ארגון IHRA למונח 'אנטישמיות'¹⁶ מצד איגוד האוניברסיטאות והמכללות של בריטניה (UCU), בטענה שההגדרה "מחברת בין אנטישמיות לביקורת על מדינת ישראל";¹⁷ ועריכת כנסים אקדמיים המתחברים לרטוריקה של דה-לגיטימציה. שתי דוגמאות באירלנד כוללות כנס בעיר קורק, שבו הוטל ספק בלגיטימיות של ישראל להתקיים, וכנס בדבלין שעסק בחרם על ישראל כמקרה מבחן להגבלות על חופש אקדמי.

במרחב התרבותי, נערך 'Palestine Expo – אירוע אנטי-ישראלי בן יומיים שהוכרז כאירוע תרבות פלסטיני – התקיים בבניין ממשלתי בלונדון; ונמשכו המאמצים השיטתיים במרדף אחר אומנים אירופאים כדי לשכנעם להימנע מהופעות בישראל (אם כי ללא הצלחה מרובה).¹⁸ מאמץ של פעילי BDS שנשא פרי הוא ביטול הגעתה לישראל של הזמרת לורד.¹⁹ הגם ולורד מניו-זילנד, ולכן התפתחות זו אינה בהכרח מתאימה לתיחום המחקר, אלא שלא ניתן לשלול שהמאמצים והנעת הקמפיין הקורא לביטול הופעתה בארץ התבצע בסיוע רשתות של פעילים אירופיים.

המאבק בדה-לגיטימציה

שחקן בולט שצמח בשנת 2017 בחזית המאבק בדה-לגיטימציה של ישראל הוא הפרלמנט האירופי, אשר אימץ את ההגדרה של IHRA שלפיה שלילת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית היא אנטישמיות.²⁰ יתר על כן, הפרלמנט האירופי עודד את המדינות החברות באיחוד האירופי לאמץ הגדרה זו ושיבח בפומבי את בריטניה, רומניה

ואוסטריה, שכבר פעלו על פי ההנחיה. בהמשך לכך אימצו גם גרמניה ובולגריה את ההגדרה, כשהן מגדילות בכך את מספר המדינות האירופיות המאמצות אותה לחמש.²¹ ברמת המדינות החברות באיחוד, מנהיגים בכירים אחדים גינו את הפעילות המקדמת דה-לגיטימציה של ישראל בעולם. בין אלה ניתן לציין את החלטתו של נשיא צרפת מקרון להדיח שניים מהמועמים של מפלגתו לפרלמנט בשל תמיכתם המוצהרת ב־BDS, לצד הצהרתו כי "אנטי-ציונות היא סוג חדש של אנטישמיות";²² את ההתחייבות הפומבית של ראש עיריית ברלין, מייקל מולר, לפעול נגד ארגונים המקדמים חרם על ישראל;²³ ואת הקריאה של המפלגה הנוצרית־דמוקרטית והמפלגה הסוציאל־דמוקרטית בגרמניה להוקיע את ארגון BDS כאנטישמי. בהתייחסות להתפתחויות במדינות שהוזכרו לעיל, הממסד בספרד פרסם הודעה שלפיה "ממשלת ספרד מחזיקה בעמדה עקבית, רשמית וארוכת שנים נגד BDS",²⁴ ואילו שר החוץ הנורווגי, בורגה ברנדה, גינה את החלטת האיגודים המקצועיים של נורווגיה להחרים את ישראל.²⁵ עוד בנורווגיה, הממשלה החליטה לא לתמוך בארגונים שמקדמים חרמות על ישראל,²⁶ ימים ספורים לאחר שמשד החוץ בדנמרק הודיע על הפסקת מימון של מעל תריסר ארגונים פלסטיניים שנמצא, במסגרת חקירה בדנמרק, שהעבירו כספים לפעילות אנטי-ישראלית.²⁷ מאמצים רבים להגנה על ישראל נעשו גם בבריטניה. ממשלתה של תרזה מיי אסרה על רשויות מקומיות להכניס שינויים בתקנות הסחר עם בעלות ברית של בריטניה, ובכך מנעה מהן לאשר את הקריאות להחרים סחורות ישראליות.²⁸ המחלקה בממשלה הבריטית שאחראית לרישום עמותות צדקה (The Charity Commission) פתחה בחקירה בנושא איגודי סטודנטים התומכים בקמפיין ה־BDS,²⁹ ושר האוניברסיטאות ג'ו ג'ונסון פרסם מכתב לראשי האוניברסיטאות בבריטניה התומך בהגדרת IHRA לאנטישמיות, לקראת 'שבוע האפרטהייד הישראלי' בקמפוסים הבריטיים. לפי הדיווחים, המהלך הוביל לביטול כמה מהאירועים ולמיתונם של אחרים.

מסקנות והמלצות

השוואה בין היוזמות שלעיל מוכיחה בבירור כי בשנת 2017 נותרו המאמצים האירופיים המכוונים לדה-לגיטימציה של ישראל בעיקר בתחום החברה האזרחית, כאשר רוב הממסד האירופי פעל באופן יזום לחסום את השפעתם, הן בפרלמנט האירופי והן ברמה הלאומית של המדינות החברות באיחוד. ניתן להסיק מכך כי בנקודת הזמן הנוכחית, מאמצי החברה האזרחית לדה-לגיטימציה של ישראל אינם משפיעים על מעמדה המדיני של ישראל באירופה.

עם זאת, אין להקל ראש בשלוחה האירופית של המסע העולמי לדה-לגיטימציה של ישראל. כפי שמוצג במאמר, הסיבה אינה הישגיו הרשמיים של המסע כפי שהוצגו במאמר, אלא עצם המאבק הממושך וההתמדה המוכחת בו כבר למעלה מעשור,

גישתו הרב-ממדית שבאה לידי ביטוי בהשקת יוזמות בזירה המדינית, הכלכלית, האקדמית והתרבותית, ויכולתו של הקמפיין למשוך סיקור תקשורתי, ובכך לשמר מעמדו בשיח הבינלאומי ולהשפיע פוטנציאלית על דעת הקהל. מאפיינים אלה, לצד יכולתם הגוברת של שחקני החברה האזרחית, היוצרים את בסיס הקמפיין, לקחת חלק בתהליכים דיפלומטיים שבעבר היו פתוחים רק לנציגים הרשמיים של המדינה, מעניקים לקמפיין כוח והזדמנויות.

המתודולוגיה של התמקדות באזור ובפרק זמן מוגדרים ששימשה במחקר זה אינה מאפשרת להכליל את ממצאיו מחוץ לאירופה ומעבר למסגרת הזמן הנדונה. אולם למרות החיסרון בגישה זו, היא חיונית להבנה ולהערכה של תופעה המתרחבת ביכולתה להתחבר למגוון הקשרים מקומיים, ואשר מתפתחת ומשתנה באופן קבוע בתגובה להתפתחויות בשטח. לאור זאת יש מקום להרחיב את המחקר על אבני דרך מרכזיות בביטויי הדה-לגיטימציה של ישראל ובמאבק בהם, ולערוך אותו באזורים מרובים ולאורך זמן.

בבואנו לחפש את תרופת הנגד ליוזמות אירופיות לדה-לגיטימציה של ישראל, על ישראל לשאוף לא רק לשמר את תמיכת הממסד האירופי ברמה הטכנית, אלא גם לעודד ולטפח אותה באופן יזום. לשם כך עליה לשאוף לשדרג את שיתוף הפעולה ולהימנע מהתייחסות לאירופה כמקשה אחת. בהקשר זה צריכה ישראל לשלב כוחות עם בריסל ועם מדינות החברות באיחוד לפעולה אסטרטגית נגד מאמצי הדה-לגיטימציה המכוונים כלפיה, ולעודד מדינות נוספות באירופה לאמץ את הגדרת IHRA לאנטישמיות ולאוכפה. כדי למנוע יתרון נוסף לקמפיין השלילי על שאלת הלגיטימיות של ישראל, ולו בזכות עצם הדיון הבינלאומי המתקיים בנושא – על הממסד הישראלי וגורמי חברה אזרחית להמשיך לנהל מאבק על כך הרחק מאור הזרקורים.

ברמה מהותית יותר צריך הממסד הישראלי לשקול להכיר בכך שככל שיגבר האקטיביזם של החברה האזרחית נגד לישראל, כך יגבר הסיכוי שהוא ימצא את דרכו בסופו של דבר גם למדיניות הרשמית של אירופה. אומנם הצגת אסטרטגיה ישראלית עקבית החותרת ליציאה מהמבוי הסתום הנוכחי בין הישראלים לפלסטינים לא תחסל את התופעה, אך היא תזכה את ישראל בנקודות דיפלומטיות הנחוצות לה כל כך במאבק הממושך – באירופה ובמקומות אחרים.

הערות

- 1 Michal Hatuel-Radoshitzky, "Israel and Apartheid in International Discourse," *Strategic Assessment*, Institute for National Security Studies 18, No. 3 (2015): 105-116.
- 2 Michal Hatuel-Radoshitzky, "AAM and BDS: More of the Same?" in Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, (Eds.); *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses*; Memorandum No. 169, (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, September 2017).

- 3 Palestinian Civil Society Call for BDS; July 9, 2005; BDS Call: <https://bdsmovement.net/call>
- 4 שם.
- 5 Shimon Stein and Galia Lindenstrauss, "The BDS Movement and European Leaders Mixed Trends and Questions about the Future" in Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, (Eds.); *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses*; Memorandum No. 169, (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, September 2017).
- 6 בשל המגבלה של ביסוס הידע שלנו באשר להתפתחויות בדה-לגיטימציה על מקורות תקשורת באנגלית, מחקר זה מצמצם את חשיבותם של אירועים במדינות אירופיות שלא סוקרו באמצעי תקשורת דוברי אנגלית. עם זאת, אנו סבורים כי אירוע בעל חשיבות מיוחדת ומשמעותית (כמו האירוע בנורווגיה) מדווח במקורות באנגלית, וכך חודר לשיח הציבורי העולמי.
- 7 "Founder of BDS movement meets with Irish president," i24news, July 20, 2017, <https://www.i24news.tv/en/news/international/150943-170720-founder-of-bds-movement-meets-with-irish-president>
- 8 "Spain's Podemos leader rules out Portuguese-style leftist alliance," Reuters, June 9, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-spain-politics-podemos/spains-podemos-leader-rules-out-portuguese-style-leftist-alliance-idUSKBN1901JP>;
- 9 "BDS Motions Pass in Four Spanish Cities, Fail in Four Others," *Haaretz*, April 26, 2016, <https://www.haaretz.com/israel-news/1.716489>
- 10 Ayse Betul Bal, "DENK Party in Netherlands declares fight against anti-Muslim tendencies, far-right," *Daily Sabah*, October 27, 2017, <https://www.dailysabah.com/politics/2017/10/28/denk-party-in-netherlands-declares-fight-against-anti-muslim-tendencies-far-right>
- 11 Cnaan Lipshitz, "I was just accused of being an Israeli spy in the Dutch parliament," *Times of Israel*, November 9, 2017, <https://www.timesofisrael.com/i-was-just-accused-of-being-an-israeli-spy-in-the-dutch-parliament/>
- 12 "Dutch Muslim MP refuses to shake Netanyahu's hand," *Times of Israel*, September 7, 2016, <https://www.timesofisrael.com/dutch-muslim-mp-refuses-to-shake-netanyahus-hand/>
- 13 "Norway's biggest trade union angers Israel with boycott," *The Local*, May 12, 2017, <https://www.thelocal.no/20170512/norways-biggest-trade-union-angers-israel-with-boycott>
- 14 Max Schindler, "Danish Pension Fund Bans Four Firms over West Bank Settlement Activity," *The Jerusalem Post*, October 13, 2017, <http://www.jpost.com/Business-and-Innovation/Danish-pension-fund-bans-four-firms-over-West-Bank-settlement-activity-507315>
- 15 Lizzie Dearden, "Boycotting Israel is 'lawful exercise of freedom of expression' lawyers say after British Government's ban," *Independent*, December 9, 2016, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/israel-boycott-bds-movement-lawful-exercise-freedom-expression-lawyers-academics-human-rights-a7466501.html>
- 16 IHRA – כוח המשימה הבינלאומי להנצחת זכר השואה. ההגדרה קובעת שהכחשת זכותו של העם היהודי להגדרה עצמית – לרבות הטענה כי קיומה של ישראל הוא יוזמה גזענית (racist endeavor) – הם ביטוי לאנטישמיות/http://www.holocaustremembrance.com/sites/default/files/press_release_document_antisemitism.pdf.
- 17 "British Universities and Colleges Union," *UCU Congress 2017*, May 29, 2017, <https://www.ucu.org.uk/article/8802/Business-of-the-Equality-Committee-2017#57>
- 18 כפי שקרה בהופעות של האמן הבריטי רוד סטיוארט והלהקות 'רדיוהד' ו'פט שופ בויס', שכולם דחו את הקריאות להימנע מהופעות בישראל.
- 19 Peter Beaumont, "Lorde cancels Israel concert after pro-Palestinian campaign," December

- 25, 2017, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/music/2017/dec/25/lorde-cancels-israel-concert-after-pro-palestinian-campaign>
- European Parliament decision: [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0243+0+DOC+PDF+V0//EN) 20
[EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0243+0+DOC+PDF+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0243+0+DOC+PDF+V0//EN).
- "Bulgaria adopts international definition of anti-Semitism," JTA, October 19, 2017, [https://](https://www.timesofisrael.com/bulgaria-adopts-international-definition-of-anti-semitism/) 21
www.timesofisrael.com/bulgaria-adopts-international-definition-of-anti-semitism/ "German government supports new definition of anti-Semitism," by AP and TOI Staff, September 20, 2017, <https://www.timesofisrael.com/german-government-supports-new-definition-of-anti-semitism/>
- Vel' d'Hiv) "מצוד אצטדין החורף" ל"75 השנה ה-75 באירוע לציון יום השנה ה-75 22
Ben (Roundup), שבו גורשו יותר מ-13,000 יהודים צרפתים למחנות הריכוז הנאציים ב-1942. Ben
Kentish, "Emmanuel Macron says anti-Zionism is a new type of anti-Semitism," Independent,
July 17, 2017, [http://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-anti-](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-anti-zionism-anti-semitism-israel-jewish-state-france-president-racism-attacks-a7844711.html)
[zionism-anti-semitism-israel-jewish-state-france-president-racism-attacks-a7844711.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/emmanuel-macron-anti-zionism-anti-semitism-israel-jewish-state-france-president-racism-attacks-a7844711.html)
- Benjamin Weinthal, "Under fire Berlin Mayor equates BDS with Nazis, Rejects Israel 23
Boycott," *The Jerusalem Post*, September 6, 2017, [http://www.jpost.com/Diaspora/Under-](http://www.jpost.com/Diaspora/Under-fire-Berlin-mayor-equates-BDS-with-Nazis-rejects-Israel-boycott-504425)
[fire-Berlin-mayor-equates-BDS-with-Nazis-rejects-Israel-boycott-504425](http://www.jpost.com/Diaspora/Under-fire-Berlin-mayor-equates-BDS-with-Nazis-rejects-Israel-boycott-504425)
- Benjamin Weinthal, "Israeli Lawmaker Urges Spain to Stop Funds for BDS NGOs," *The* 24
Jerusalem Post, June 28, 2017, [http://www.jpost.com/BDS-THREAT/Israeli-lawmaker-](http://www.jpost.com/BDS-THREAT/Israeli-lawmaker-urges-Spain-to-stop-funds-for-BDS-NGOs-498182)
[urges-Spain-to-stop-funds-for-BDS-NGOs-498182](http://www.jpost.com/BDS-THREAT/Israeli-lawmaker-urges-Spain-to-stop-funds-for-BDS-NGOs-498182)
- "Norway's biggest trade union angers Israel with boycott," *The Local*, May 12, 2017, [https://](https://www.thelocal.no/20170512/norways-biggest-trade-union-angers-israel-with-boycott) 25
www.thelocal.no/20170512/norways-biggest-trade-union-angers-israel-with-boycott
- ירון אברהם, "בהובלת השר ארדן ואחרי דנמרק: גם נורווגיה לא תתמוך בארגוני BDS", מאקו, דצמבר 26
[https://www.mako.co.il/news-military/israel-q4_2017/Article-262a1cd51ae8061004_2017_25](https://www.mako.co.il/news-military/israel-q4_2017/Article-262a1cd51ae8061004_2017_25.htm)
htm
- Itamar Eichner, "Denmark halts aid to Palestinian NGOs over terror ties," December 23, 27
2017, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5060877,00.html>
- החלטה זו בוטלה מאוחר יותר בפסיקת בית משפט בערכאה גבוהה יותר, שקיבל את הערעור 28
שהגיש ארגון BDS.
- החקירה כללה בדיקת מספר ארגוני סטודנטים בבריטניה, במטרה להעריך את מידת התאימות 29
של פעילותם להנחיות של ממשלת בריטניה בנוגע לאנטישמיות.

סוגיות ביחסים הכלכליים בין ישראל לאירופה

עילי רטיג ועודד ערן

הסחר בין ישראל למדינות האיחוד האירופי פורח בעשור האחרון. חרף חילוקי הדעות המדיניים, השוק האירופי הוא עדיין הגדול והחשוב ביותר לישראל הן ביצוא והן ביבוא, והדומיננטיות הזו באה לידי ביטוי בשוק המזון הישראלי, ביבוא כלי רכב, בשוק התרופות ובשיתופי פעולה טכנולוגיים ומדעיים. משבר ההגירה ואיומי הטרור שפוקדים את אירופה הביאו לאחרונה גם לגידול משמעותי ביצוא הביטחוני הישראלי ליבשת, והפכו אותה בשנת 2016 ליעד היצוא השני בגודלו של תעשיית הנשק הישראלית, אחרי אסיה. הקרע הנגלה בין אירופה לארצות-הברית עשוי לשחק לטובתה של ישראל בהקשר זה, בייחוד בתחום היצוא הביטחוני למערב היבשת. מנגד, המתרחקות המדיניות הגוברת בין האיחוד האירופי לממשלת ישראל, איומי חרם והתחזקות השקל מול האירו מאיימים לפגוע בהיבטים אחרים של הסחר, בעיקר ביצוא הישראלי. בכל תרחיש, הפנייה הישראלית הגוברת לשווקים המתעוררים בסין ובהודו לא צפויה להחליף במהרה את התלות הכלכלית של ישראל באירופה.

הסחר בין ישראל לאירופה – תמונת מצב

יבשת אירופה היא שותפת הסחר החשובה ביותר של ישראל מאז שנות השישים. מגמה זו רק התחזקה מאז כניסתו לתוקף של הסכם ההתאגדות בין ישראל לאיחוד האירופי בשנת 1995, והיקף הסחר של ישראל עם אירופה עומד כיום על למעלה משליש מכלל סחר החוץ של ישראל. מנגד, ישראל היא שותפת הסחר ה-24 בגודלה של אירופה והחשובה ביותר באזור מזרח הים התיכון, והיקף הסחר עימה הוא כשני אחוזים מכלל סחר החוץ של היבשת.¹ בשנת 2016 עמד שווי הסחר הדו-צדדי ביניהן על 34.4 מיליארד אירו (לעומת 23.8 מיליארד אירו ב-2006) והציג צמיחה בשיעור ממוצע של 6.5 אחוזים בכל שנה מאז שנת 2012. בשנתיים האחרונות התבטאה הצמיחה בעיקר ביבוא סחורות מוגבר מאירופה לישראל עקב התחזקות השקל מול האירו, ואילו היצוא מישראל לאירופה רשם ירידה של 1.9 אחוזים ונמצא כעת ברמה של שנת 2011.² בתחום היצוא, מדינות האיחוד האירופי מהוות יעד לכ-30 אחוזים מסך היצוא הישראלי (נכון לשנת 2016), והן עוקפות את ארצות-הברית המהווה 26 אחוזים ממנו.

הדבר בולט במיוחד בענף המזון המעובד, שבו כ-44 אחוזים מהיצוא מופנה לאירופה.³ בראש יעדי היצוא בתוך אירופה נמצאת בריטניה, ואחריה בפער גדול ניצבות (לפי סדר יורד) הולנד, בלגיה (בעיקר יהלומים), גרמניה וצרפת. היצוא אליהן מורכב בעיקר מענף התרופות והכימיקלים (39.2 אחוזים), מכונות וציוד הובלה (21.3 אחוזים), ייצור מחשבים, ציוד אלקטרוני ואופטי ומוצרים אחרים (15 אחוזים). בשנה האחרונה גבר גם היצוא הביטחוני למדינות אלו, בעיקר טכנולוגיות המכוונות לטיפול בהסתננות, לחימה בטרור והגנת גבולות. נכנסו גם מוצרים חדשים בתחום הגנת הסייבר. בעקבות זאת הפכו מדינות אירופה ליעד השני בגודלו ליצוא ביטחוני אחרי מדינות אסיה, לפני מדינות צפון אמריקה ובפער ניכר ממדינות אפריקה ודרום אמריקה, שהיצוא אליהן פחת מאוד מאז שנת 2014, בעיקר עקב צניחת מחיר הנפט העולמי, שהוא מקור ההכנסה העיקרי של חלק גדול מהן.⁴ למרות המגמה הכללית, בשנה האחרונה נרשמה ירידה ביצוא הישראלי הכולל לאירופה, בעיקר לצרפת (17 אחוזים), ומנגד נרשמה עלייה ביצוא לספרד (14 אחוזים), לגרמניה (4 אחוזים) ולאיטליה (3 אחוזים).⁵ הירידה הורגשה בעיקר בענפי התעשייה והחרושת (2.7 אחוזים) ובענפי החקלאות, הייעור והדיג (0.7 אחוזים).⁶ למרות זאת, מכון היצוא הישראלי חוזה שהיצוא לאירופה יתאושש במהלך שנת 2017 עקב צמיחה באותן כלכלות בתוך אירופה, שהן יעד היצוא העיקרי לישראל.

בתחום היבוא, בשנתיים האחרונות נרשמה עלייה משמעותית של 11.6 אחוזים בכל שנה ביבוא מאירופה לישראל, בעיקר עקב התחזקות השקל מול האירו. מדינות האיחוד הן מקור לכ-43 אחוזים מסך היבוא של ישראל (לא כולל יהלומים), נכון לשנת 2016, דבר שהופך את האיחוד ליצואן הגדולה ביותר לישראל, בפער ניכר מארצות-הברית ומסין (13 אחוזים כל אחת). נתון זה בולט במיוחד בתחום יבוא המזון המעובד לישראל, ש-50 אחוזים ממנו מקורו באיחוד האירופי. בראש המדינות ביבשת שממנה ישראל מייבאת נמצאות (לפי סדר יורד) גרמניה, שווייץ, בלגיה (יהלומים), בריטניה, הולנד ואיטליה.⁷ מרבית היבוא מורכב ממכונות וכלי תחבורה (45.4 אחוזים) ומענפי התרופות והכימיקלים (16.2 אחוזים).

קשרי המסחר החיוביים בין ישראל לאיחוד האירופי צפויים להימשך ואף להתחזק בשנים הקרובות. הצטרפותה של ישראל כשותפה למסגרת ה-European Neighborhood Policy (ENP) הועילה בין היתר לקידום שורה של הסכמים חדשים שנחתמו בין הצדדים. אלו כוללים הסכמי מסחר במוצרי חקלאות ודגה שנכנסו לתוקף בשנת 2010, הסכם ACAA המכיר בתקינה של מוצרי תעשייה ותרופות שנחתם בשנת 2013 ונועד להקל את המחסור בהם, הסכם "שמיים פתוחים" בשנת 2013 לכניסת חברות תעופה אירופיות לישראל, והסכם Eurocontrol בשנת 2016 לתיאום תנועה וביטחון אוויריים.

הצטרפותה המחודשת של ישראל לתוכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי Horizon 2020 בשנת 2014 הייתה גם היא צעד משמעותי להמשך העמקת הקשר בין הצדדים. התוכנית מספקת לחוקרים, לחברות ולאוניברסיטאות בישראל נגישות לתקציב של כ-77 מיליארד אירו עד שנת 2020, לצורך מימון מחקרים ופרויקטים מדעיים משותפים. לפי נתוני המינהלת הישראלית למחקר והפיתוח האירופי (ISERD), בגלגול הקודם של התוכנית שהסתיימה בשנת 2013 זכו 2,110 משתתפים ישראלים במענקי מחקר בסכום של 840 מיליון אירו, דבר שהפך את האיחוד לאחד ממנועי הצמיחה החשובים של מחקר ופיתוח בישראל.⁸ התוכנית שימשה גם מנוף להחזרת מדענים ישראלים לארץ וליצירת מעבדות מחקר חדשות באקדמיה, אם כי לפי נתוני 2015, מאזן החוקרים היוצאים והחוזרים עודנו שלילי.⁹ המדינות שעיימן קיימו הגורמים הישראליים את מרבית שיתופי הפעולה היו (לפי סדר יורד) גרמניה, בריטניה, איטליה, צרפת וספרד.

נוסף להשקעה במחקר ובפיתוח, במסגרת ה-ENP מעמיד האיחוד בכל שנה כ-12 מיליון אירו בערוצים שונים לארגונים לא ממשלתיים הפועלים בישראל, לקידום מטרות וערכים שאירופה חפצה בהם (דמוקרטיה, זכויות אדם, קידום הסכם השלום). מדיניות זו יוצרת גם מתחים מדיניים עם ממשלת ישראל, שכן חלק מהכספים הללו מגיעים לארגונים שישראל מגדירה כ"אנטי-ישראליים" וכחותרים תחת ריבונותה. מתחים מדיניים אלו עתידים לעצב את המשך השותפות הכלכלית בין הצדדים, שכן רבות מההצעות העומדות על הפרק לשיפור מעמדה של ישראל כשותפת סחר מועדפת של האיחוד כוללות גם התניה של השלמת המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים.

כלכלה פוליטית – חרם מוצרים, מימון ארגוני אופוזיציה ובנייה בלתי חוקית

המתיחות המדינית הגוברת בין ישראל למנגנוני האיחוד האירופי סביב השאלה הפלסטינית באה לידי ביטוי גם בתחום הכלכלי, והיא מועצמת בעקבות יחסי התלות שכלכלת ישראל פיתחה באירופה. ביולי 2013 אימץ האיחוד האירופי המלצות שלפיהן כל הסכם כלכלי חדש שייחתם עם ישראל לא יחול על התנחלויות ושכונות יהודיות במזרח ירושלים, אלא רק על תחומי הקו הירוק. בנובמבר 2015 אישר האיחוד סימון של מוצרים המיוצרים בהתנחלויות ומיוצאים לאירופה, ופעולה זו נתפסה בישראל הן כסיוע לארגוני ה-BDS הקולניים שפועלים באירופה והן כיריית אזהרה לקראת סנקציות כלכליות משמעותיות יותר, הנמצאות על השולחן מאז 2015. בנייה יש הצעות להגבלת פעילותם של בנקים ישראליים באירופה שישקיעו מעבר לקו הירוק, או יעניקו הלוואות ומשכנתאות לאנשים המתגוררים באזורים הללו.¹⁰ לפעולות מסוג זה יש פוטנציאל לחולל נזק ממשי לכלכלת ישראל אם יגברו, אך בשלב זה ההשפעה

הכלכלית שלהן שולית מאוד, ואינה מצדיקה את תשומת הלב התקשורתית הרבה שהן זכו לה עד כה בישראל.

ניתן להעריך שעד כה לא הייתה לצעדים האירופיים נגד מוצרים מהתנחלויות השפעה של ממש על התעשייה בישראל.¹¹ מלכתחילה לא הייתה צפויה פגיעה גדולה, שכן מתוך אלף המפעלים הישראליים שהוקמו באזורי התעשייה ובהתנחלויות בגדה המערבית, רובם המכריע מייצגים את מוצריהם לישראל ולא לאירופה (רהיטים, מוצרי מתכת ובנייה, טקסטיל ונעליים). עיקר המוקד לפיכך הוא מזון מעובד ומוצרי חקלאות, אך דווקא בתחום המזון גדל היקף היצוא מישראל לאירופה בשנה שעברה ב-3.5 אחוזים, וצמיחה זו גבוהה יותר מאשר בשנתיים שלפני כן.¹² לעומת זאת יצוא החקלאות ירד ב-0.7 אחוזים, אך סביר להניח שהתחזקות השקל היא הגורם המרכזי למגמה זו. בכל זאת, ייתכן שגם על רקע הקריאות לחרם במערב היבשת ניתן לזהות מגמה של יצוא חקלאי ישראלי גובר למזרח אירופה ולאסיה, אולם שם הוא מתחרה ביצרנים זולים מטורקיה וממדינות אחרות. בשווקים הללו רמת המחירים נמוכה יותר והיקף הפדיון שחוזר למשק הישראלי יורד. לכן, בתנאים מדיניים המאפשרים זאת, היצואן הישראלי יעדיף תמיד לשווק את מוצריו למערב אירופה ולצפון אמריקה.

מעבר לאיומי חרם וסנקציות, מוקד נוסף למתיחות בין ישראל לאיחוד הוא המימון האירופי שניתן לארגוני אופוזיציה ולארגונים לא־ממשלתיים הפועלים בישראל ובשטחים, אשר נתפסים כחותרים תחת האינטרסים של המדינה. לפי NGO Monitor, נציבות האיחוד האירופי העניקה בשנים האחרונות כ-16.7 מיליון אירו ל-42 ארגונים ישראליים או פלסטיניים התומכים באופן גלוי בחרם על ישראל.¹³ נקודת מחלוקת בולטת במיוחד היא המימון הישיר שהאיחוד נותן לבנייה פלסטינית בשטחי C בתואנות הומניטריות, ללא היתרי בנייה וללא תיאום עם ממשלת ישראל.¹⁴ בהתחשב בהשקעה האירופית הגדולה בישראל ובתלות הכלכלית החד־צדדית, ספק אם יש לישראל תגובות אפקטיביות מעבר להבעת תרעומת בטווח הקצר, ולהגברת המאמץ לגיוון שווקיה בטווח הארוך.

סוגיות לשנים הקרובות – ברקזיט, ההתרחקות האירופית מארצות־הברית והפנייה לשווקים באסיה

מספר סוגיות כלל־עולמיות שאינן קשורות באופן ישיר לישראל עלולות להשפיע על היקף הסחר שלה עם אירופה, לחיוב או לשלילה. ראשית, הפרישה של בריטניה מהאיחוד יצרה אי־ודאות גם מהצד הישראלי, כיוון שלא ברור כיצד תיראה מערכת ההסדרים החדשה בין בריטניה לשותפות הסחר שלה. כיום ישראל נהנית מהיקף סחר עם בריטניה בשווי של כ-5 מיליארד דולר, שהיא יעד היצוא הגדול ביותר של סחורה ישראלית למדינות אירופה. למרות זאת, לישראל אין הסכם סחר ישיר עם בריטניה

מאחר שהבסיס החוקי לסחר בין המדינות הוא הסכם ההתאגדות עם האיחוד האירופי. כתוצאה מכך יהיה צורך למסד ולקיים קשרי סחר חדשים וישירים עם בריטניה, שעלולים להיות עבור חברות ישראליות אטרקטיביים יותר או פחות מאלו שהושגו מול האיחוד. הסכמים אלו יעוצבו במידה רבה בהתאם להסכמים שבריטניה תצליח לגבש עם האיחוד. אם האיחוד יקשה על בריטניה לפרוש ממנו, הדבר עלול לפגוע מאוד בערך הלירה שטרלינג מול השקל, ועקב כך גם ביצוא הישראלי לממלכה. מצד שני קיים גם תרחיש חיובי שלפיו פרישת בריטניה מהאיחוד עשויה לחזק את יכולתה של ישראל להתחרות על היצוא אל השוק האירופי. סוגיות אלו יתבררו בהתאם לתוצאות המשא ומתן בין בריטניה והאיחוד האירופי, ובהתאם לתנאי השוק בשנים הקרובות. בדומה לסוגיית הברקזיט, גם התרחקותה של אירופה מארצות-הברית בעקבות הקרע עם ממשל טראמפ יכולה להשפיע לחיוב או לשלילה על קשרי המסחר עם ישראל. מצד אחד, מגמת ההיבדלות והצבת החסמים הכלכליים של ממשל טראמפ תעודד את מדינות אירופה להעמיק את קשריהן עם שווקים אחרים, ובכללם ישראל. הצהרות כמו של אנגלה מרקל ש"האירופים צריכים כעת לדאוג לעצמם", וכן הטענות של טראמפ בדבר ההשתתפות המועטה של מדינות האיחוד בתקציב נאט"ו יכולות להביא לרכש מוגבר של נשק וציוד צבאי מישראל, ולהפוך את אירופה ליעד העיקרי של היצוא הביטחוני הישראלי בשנים הקרובות, הרבה מעבר למדינות אסיה וצפון אמריקה. מצד שני, התרחקותה של ארצות-הברית מאירופה עלולה גם להגביר את התעוזה האירופית בכל הקשור לסנקציות כלכליות נגד ישראל ככלי לקידום משא ומתן עם הפלסטינים. בהיבט הזה, הפחתת מנופי הלחץ הכלכליים של ארצות-הברית מול אירופה אינה פועלת לטובת ישראל.

הסוגיה האחרונה היא עליית חשיבותם של השווקים בסין ובהודו כחלופה לשוק האירופי. למרות מגמת ירידה של יצוא ישראלי ליבשת אסיה בשנה האחרונה (11.8 אחוזים), היקף היצוא לסין ממשיך לגדול בעקביות ועמד בשנת 2016 על כ-3.2 מיליארד דולר – עלייה של 3 אחוזים לעומת 2015. גם משקלה של סין ביבשת עלה, ובשנת 2016 היא הייתה יעד לכ-32 אחוזים מסך הסחורות המיוצאות מישראל לאסיה (לעומת 27 אחוזים ב-2015).¹⁵ זאת ועוד, סין היא מקור היבוא השלישי בגודלו לישראל, אחרי האיחוד האירופי וארצות-הברית, בשווי כולל של כ-6.4 מיליארד דולר (ללא הונג קונג). לעומת סין, היצוא הישראלי להודו בשנת 2016 צנח ב-13 אחוזים לכ-1.15 מיליארד דולר, אך סביר להניח כי מדובר בתיקון מסוים לצמיחה האדירה בגובה 21 אחוזים שחלה ב-2015. מנגד, היבוא מהודו הסתכם בכ-1.8 מיליארד דולר בלבד, פחות מהיבוא מאירלנד, מטורקיה או מיפן. לפיכך ישראל רחוקה מאוד ממימוש הפוטנציאל הכלכלי האדיר עם שתי המדינות הללו, ובייחוד עם הודו. לצורך כך יהיה על ממשלת ישראל לקדם הסכמי סחר משותפים נרחבים יותר, וענף היצוא הישראלי יצטרך להתמודד

עם סביבה תחרותית וזולה יותר ועם פדיון נמוך יותר משהוא רגיל באירופה. למרות אתגרים אלו, לישראל יש אינטרס להפחית את התלות הכלכלית שלה באירופה על מנת לאזן במעט את יחסי הכוחות שפועלים לרעתה, בייחוד ככל שהאיחוד יעשה שימוש בכלים כלכליים כמנוף לחץ מדיני בסוגיה הפלסטינית.

הערות

- 1 European Commission, Trade Policy: Israel, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/israel/>
- 2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ – סחורות 2016, http://www.cbs.gov.il/www/presentations/16_17_010maznis.pdf
- 3 מכון היצוא, יחסי סחר ישראל-האיחוד האירופי: <http://www.export.gov.il/heb/Countries/Europe/Europe%20Union/Trade%20Agreements/>
- 4 אורה קורן, "היצוא הביטחוני ב-2016 גדל ל-6.5 מיליארד דולר; אירופה הפכה ליעד מרכזי", **זה מרקר**, 29 במרץ 2017, <https://www.themarker.com/allnews/7.3399383/1.3956895>
- 5 מכון היצוא, התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי: דוח סיכום לשנת 2016 ותחזית לשנת 2017, <http://www.export.gov.il/heb/About/Economics/makro/news,11035>
- 6 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יצוא סחורות לפי ענף כלכלי וארצות, 2016, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201716206
- 7 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סחר חוץ – סחורות 2016, http://www.cbs.gov.il/www/presentations/16_17_010maznis.pdf
- 8 המינהלת הישראלית למו"פ האירופי, Horizon 2020: תכנית המו"פ האירופית יוצאת לדרך, [http://www.iserd.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ISERD_HEB\(2\).pdf](http://www.iserd.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/ISERD_HEB(2).pdf)
- 9 התוכנית הלאומית להשבת אקדמאים, "דוח אקדמאים יוצאים/חוזרים 2016" (2016).
- 10 תומר ורון, "הצעה באירופה: הגבלות על בנקים ישראליים שישקיעו מעבר לקו הירוק", **כלכליסט**, 22 ביולי 2015, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3665072,00.html>
- 11 יש לציין כי קיים קושי למדוד בצורה מדויקת פגיעה פוטנציאלית או ממשית שנובעת מחרם או מסימון מוצרים. הסיבה הראשונה לכך היא שלמדינת ישראל אין אינטרס לפרסם נתונים כאלה, מסיבות מובנות. הסיבה השנייה היא שקשה להבחין בין סימון מוצרים וקריאות לחרם לבין שלל גורמים אחרים שיכולים להביא לירידה בקניית מוצרים ישראליים באירופה, ביניהם התחזקות השקל בשנתיים האחרונות וכניסת מתחרים זולים יותר מאסיה. נוסף לכך, ספקים רבים דואגים לערבב את מוצריהם מההתנחלויות עם מוצרים המיוצרים בתוך הקו הירוק, וכך עוקפים את חוקי האיחוד אך גם מקשים את המעקב.
- 12 "European Union, Trade with Israel 2016," European Commission, Directorate-General for Trade, May 3, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113402.pdf
- 13 "מימון של האיחוד האירופי לארגונים הפעילים בקמפיין החרם, משיכת ההשקעות והסנקציות (BDS)", NGO Monitor, 23 בינואר 2017, http://www.ngo-monitor.org.il/reports/eu_bds_funding/
- 14 אסף גבור וזאב קם, "האיחוד על מימון הבנייה בשטחים: 'סיוע הומניטרי'", **NRG**, 11 באוגוסט 2015, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/716/503.html>
- 15 מכון היצוא, התפתחויות ומגמות ביצוא הישראלי: דוח סיכום לשנת 2016 ותחזית לשנת 2017 (מרץ 2017).

יהדות אירופה בעידן של תהפוכות: בחירות, אנטישמיות וסוגיות ביטחון

עודד ערן, רוב גייסט פינפולד ושרה רוסט

במאמר זה נתאר את תגובת הקהילות היהודיות לאווירת אי־הוודאות הפוליטית השוררת בכל רחבי האיחוד האירופי, תוך בחינת הקשר בין עליית האנטישמיות לבין מגמות חברתיות רחבות יותר. על רקע היחסים המורכבים שמנהלים יהודי אירופה בין השמאל "החדש" לבין הימין הפופוליסטי שקם לתחייה ביבשת, יוסבר מדוע הביטויים האחרונים של האנטישמיות שונים מקודמיהם, תיבחן התגובה של הקהילות היהודיות לחוסר יציבות פוליטית ולבחירות האחרונות, ויובאו סוגיות המדיניות המרכזיות העומדות בפני האיחוד האירופי – ובמיוחד טרור ופליטים – בהקשר של תגובת הקהילה היהודית. לבסוף תיבחן מגמת האנטישמיות הגוברת באירופה, תוך התמקדות במגמות ובאזורים הבעייתיים ביותר.

מבוא

האיחוד האירופי מתמודד עם משבר חסר תקדים. אי־ודאות, עימותים חברתיים, חוסר יציבות פוליטית ואלימות התפשטו ברחבי הגוש המונה 28 מדינות. אמצעי ביטחון יוצאי דופן כגון מצב החירום המתמשך בצרפת הפכו לנורמה החדשה בבירות אירופיות רבות, בעקבות גל של פיגועי טרור משמעותיים. התפתחויות אלה יחד עם זרם מסיבי של פליטים ומהגרים שברו טאבואים חברתיים והציתו ויכוחים סביב סוגיות מורכבות הנוגעות לאינטגרציה ורבות־תרבותיות, במיוחד בגרמניה ובצרפת. בזמן הצביע הציבור הבריטי ביוני 2016 ברוב דחוק בעד יציאה מהאיחוד האירופי – מהלך שהחריף עוד יותר את המשבר הפן־אירופי. זאת כאשר ממשלות במזרח אירופה ממשיכות ללכת על חבל דק, בניסיון לאזן בין אסרטיביות לאומית פוסט־קומוניסטית עם סובלנות כלפי המיעוטים החיים בקרבן.

הקהילות היהודיות באיחוד האירופי כלל אינן חסינות מפני מגמות אלה, ולעיתים קרובות הן מוצאות עצמן מושפעות מהן באופן לא מידתי. היהודים מוצאים עצמם בתוך ויכוחים על מדיניות, בין אם כקורבנות של אנטישמיות גוברת ובין אם כמובילי

הקריאות לסובלנות כלפי הפליטים. התפתחויות אלה הציתו דיון פנים-קהילתי המאלץ את הקהילות היהודיות להיאבק על השלמה עם דחפים מנוגדים לנוכח אי-ודאות פוליטית מתמשכת, כאשר כל אלה רק מתווספים לדילמות הקיימות ממילא כגון אוכלוסיות מזדקנות, התבוללות וירידה בכוח הפוליטי והחברתי. מאמר זה ינתח שלוש מגמות עיקריות המשפיעות על יהודי אירופה: הראשונה – אי-היציבות הפוליטית הגוברת באירופה; השנייה – זרם המהגרים והטרור; השלישית – הסלמה באנטישמיות. הניתוח יכלול תיאור תגובת הקהילות היהודיות השונות באירופה למגמות אלה, ומתיחת קו מחבר בין העלייה באי-היציבות הפוליטית לבין אנטישמיות.

אי-יציבות פוליטית וקיטוב

עליית הימין הפופוליסטי מעוררת תחושות גוברות של דאגה וחשדנות בקרב הקהילות היהודיות. בצרפת זכתה מועמדת הימין הקיצוני לנשיאות מרין לה פן ב־34 אחוזים מהקולות בבחירות 2017, למרות שקראה ליהודים לבחור בין אזרחות צרפתית לישראלית, וחרף עמדתה המכחישה את חלקה של צרפת בשואה. בהונגריה מחזיקה מפלגת יוביק (Jobbik) ב־24 מושבים באסיפה הלאומית בהונגריה, למרות שנטען נגדה כי היא מאדירה את המדיניות הפרו-נאצית של הונגריה במלחמת העולם השנייה. מפלגת 'אלטרנטיבה לגרמניה' (AFD) נכנסה לבית המחוקקים הגרמני, הבונדסטאג, למרות שעמדותיה המוצהרות קוראות לתרבות גרמנית חדשה של זיכרון ורוויזיוניזם היסטורי, ובבחירות שהתקיימו לאחרונה באוסטריה (ב־15 באוקטובר 2017) הגיעה מפלגת החירות של הימין הקיצוני (FPO) למקום השלישי, עם תוספת של חמישה אחוזים לכוחה. אפשרות הכניסה לממשלה שנפתחה בפני התנועות הללו – שעד לא מזמן שהו במדבר הפוליטי – ממחישה תופעה חדשה ולא מוכרת עבור קהילות יהודיות רבות. מפלגות הימין הפופוליסטי החדשות מפגינות עמדות מגוונות יותר מקודמותיהן ומשלבות לעיתים קרובות שנאת זרים עם רגשות פרו-ישראליים חזקים, כפי שניתן היה לראות במפלגת אלטרנטיבה לגרמניה, מפלגת החירות האוסטרית, מפלגת החזית הלאומית הצרפתית והמפלגה למען החירות ההולנדית. עם זאת, הממסד היהודי המרכזי ממשיך להתייחס למפלגות הללו בחשדנות, מחשש שהאנטישמיות הטבועה בימין הקיצוני לא נעלמה, אלא רק מסתתרת מאחורי שכבה דקה של מסר פופוליסטי אנטי-אסלאמי, שנועד להשיג רווח פוליטי.

בה בעת, פופוליוזם אינו תופעה ייחודית לימין. בזמן שמפלגות סוציאל-דמוקרטיות מתונות במערב אירופה השיגו קולות יהודיים רבים בעשורים הקודמים, הגיח שמאל "חדש" המתנגד לגלובליזציה ולרוב ביקורתי כלפי ישראל באפן פוגעני, ונדד מהשוליים הקיצוניים אל הזרם הפוליטי המרכזי. מגמה זו בולטת במיוחד בבריטניה מאז בחירתו של איש השמאל ג'רמי קורבין לראשות מפלגת הלייבור בספטמבר 2015. קורבין

התייחס בעבר לחמאס ולחזבאללה כאל "חברים", ובזמן כהונתו, הוביל גל של תקריות אנטישמיות בתוך הלייבור לפתיחת חקירה פנימית במפלגה. למרות זאת, תשומת הלב התקשורתית המרובה שגררה שערוריית האנטישמיות השפיעה רק על הבוחרים היהודים, ובבחירות הכלליות של יוני 2017 זכתה המפלגה להצלחה שעלתה על התחזיות. מגמה זו חזרה על עצמה בבחירות לנשיאות בצרפת, שם גרף מועמד השמאל הקיצוני בנואה אמון מעל שבעה מיליון קולות, אף שהקהילה היהודית הזדעזעה מהתבטאויותיו המבטלות את התגברות האנטישמיות בצרפת, ומהתייחסותו לישראל כ"קולוניאלית".¹ תגובות הקהילה היהודית למגמה הלאומנית הפופוליסטית המתמשכת באה לידי ביטוי במשאל העם שנערך בבריטניה ביוני 2016 לגבי היציאה מהאיחוד האירופי; בעוד 52 אחוזים מהמצביעים תמכו ב'ברקזיט', כ-59 אחוזים מיהודי בריטניה הצביעו בעד שמירת הסטטוס קוו.² עם זאת, מספר מצומצם של חריגים בקרב הקהילות היהודיות המקומיות תמכו בימין הפופוליסטי. ב-2012 דיווחו יותר מ-13 אחוזים מיהודי צרפת על הצבעה למפלגת החזית הלאומית, ואילו בהולנד זכתה המפלגה למען החירות בכ-10 אחוזים מקולות היהודים.³ בניגוד לכך, מנהיגותו של קורבין גרמה לבריחת התומכים היהודים, ורק 13 אחוזים מיהודי בריטניה הצביעו ללייבור ב-2017. באופן דומה, ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן מרחיק מעליו בהדרגה את הקהילה היהודית בשל אימוץ רטוריקה של שנאת זרים ואנטי-קוסמופוליטיות, שיש הטוענים כי היא צבועה בגוון אנטישמי.⁴ בניגוד לכך, אזרחי צרפת הישראלים הצביעו למי שבסופו של דבר הביס את מרין לה פן בבחירות לנשיאות של 2017 – עמנואל מקרון. מקרון גרף רוב מוחץ של 96.3 אחוזים מהקולות של הצרפתים הישראלים.⁵ לפיכך דומה שמצביעים יהודים מחוסנים במידה רבה מהרגשות הפופוליסטיים השוטפים את אירופה, אם כי הדבר מציב קהילות רבות במצב הלא נוח של התנגשות עם דעת הקהל סביבן.

ביטחון, גבולות וטרור

זרם הפליטים הנוכחי לאירופה מציב אתגר ליהדות אירופה – לפעול ברוח של אחריות חברתית. רבים מחברי הקהילה מרגישים שיהודים שבעבר היו בעצמם פליטים, מוטלת עליהם חובה היסטורית ומוסרית לסייע לפליטים במצוקה. נטייה זו באה לידי ביטוי בפעילות קרן הסיוע היהודית העולמית של בריטניה, שהובילה תוכניות סיוע לפליטים לא-יהודים ביוון ובטורקיה, ועזרה לכ-1000 פליטים להשתלב בחברה הבריטית.⁶ ואכן, הקהילה היהודית הבריטית שלרוב מפולגת התאחדה בזעזוע מהתמונות הטרגיות של הפליטים שטבעו בעת שנמלטו מאזורי קרבות, כמו אלן כורדי בן השלוש.⁷ מגמות דומות נראו בגרמניה. ארגון הגג של יהודי גרמניה נפגש עם ארגונים מוסלמיים כדי לדון באתגרים של השתלבות הפליטים בגרמניה, ועובדים סוציאליים יהודים ומוסלמים שיתפו פעולה כדי לסייע לפליטים.⁸ כמו כן, הרב הראשי של יהודי צרפת חיים קורסיה

יצא בקריאה ליהודי צרפת לסייע לפליטים.⁹ בבלגיה קרא הארגון היהודי הנוטה לשמאל CCLJ ליהודים "לפעול בנדיבות" ולעזור למהגרים. בהונגריה (המסרבת לקבל אליה פליטים) העביר ראש הממשלה אורבן הצעת חוק המאפשרת לעצור את הפליטים ולהעבירם לסרביה.¹⁰ מהלך זה הוביל את הקהילה היהודית המקומית להתנגד באופן פעיל למדיניות הממשלה, ולגנות את השיח הציבורי נגד מהגרים כ"דברי שטנה".¹¹ עם זאת, תפיסת זכות היתר המוסרית של יהדות אירופה לתמיכה בפליטים מתמתנת בשל החשש כי המהגרים – שרבים מהם מגיעים ממדינות עוינות מאוד לישראל – יביאו עימם את האנטישמיות לאירופה. אף על פי שאלומות אנטישמית בגרמניה עדיין נדירה, נרשמו מקרים של התקפות על רכוש יהודי ועל אנשים פרטיים מצד אנשי הקהילה המוסלמית, דוגמת השלכת בקבוק התבערה על בית כנסת בעיר וופרטל בשנת 2014.¹² יהודי גרמניה חשים כי מוטלת עליהם אחריות רבה לסייע במחנות הפליטים, אם כי רבים מהם מדווחים על חשש להזדהות כיהודים.¹³ היהודים בצרפת חיים בתחושת איום מזה זמן רב, בעקבות התקפות חוזרות על סופרמרקטים יהודיים, בתי כנסת וחברי קהילה, כמו בתקרית שבה נרצחו רב ושלושה תלמידי בית ספר יהודי ב־2012. סקר דעת קהל בקרב יהודי צרפת מצביע על כך שחברי הקהילה רואים בקהילה המוסלמית את המקור המרכזי לאנטישמיות; 37 אחוזים מההורים היהודים חוששים שילדיהם עלולים ליפול קורבן להתקפה על רקע אנטישמי.¹⁴ כתוצאה מכך, אף על פי שהקהילה היהודית בצרפת היא הגדולה ביותר באירופה, היא מצטמצמת מכיוון שחבריה מהגרים לישראל, ללונדון או לקנדה.¹⁵

בד בבד מעידים גם סקרי דעת קהל בקרב יהודי בריטניה על תחושה גוברת של חוסר ביטחון קהילתי.¹⁶ שרשרת הפיגועים בבריטניה בשנת 2017 עוררה דאגה ברחבי הקהילה, ונוכחות המשטרה ואנשי ביטחון פרטיים סביב המוסדות הקהילתיים תוגברה.¹⁷ לאחרונה הצהיר ארגון דאע"ש על כוונתו לשים את יהודי בריטניה על הכוונת – איום שהקהילה מתייחסת אליו ברצינות,¹⁸ בעיקר משום שארגון הטרור טוען כי שיגר 1,000 לוחמים לאירופה במסווה של פליטים.¹⁹ כך שבכל רחבי אירופה, העלייה שחלה לאחרונה במתקפות נגד יהודים מקורה לא פעם באותן אוכלוסיות שיהדות אירופה להוטה לתמוך בהן: הפליטים ממדינות בעלות רוב מוסלמי במזרח התיכון ובצפון אפריקה. המתקפות האנטישמיות והאיום בהן לא רק מרתיעים, אלא גם יוצרים מתיחות פנימית בקרב הקהילות היהודיות באירופה, הנאבקות לאון בין שאיפות מנוגדות – ביטחון מול סולידריות.

אנטישמיות וסוגיות נוספות שהקהילה מתמודדת עימן

הניתוח לעיל מלמד כי יותר מ־70 שנה אחרי השואה, לא זו בלבד שהאנטישמיות חיה ובוועטת באירופה, היא גם נמצאת במגמת עלייה. ואכן, סקר שנערך ב־2016 על

ידי האיחוד האירופי בתשע מהמדינות החברות ובכלל זה צרפת, גרמניה ובריטניה, מצא עלייה ניכרת באנטישמיות בשנים האחרונות. שני שלישים מהמשיבים שהגדירו עצמם יהודים ראו באנטישמיות בארצם מקור לדאגה, ו-76 אחוזים ציינו שחלה עלייה באנטישמיות בחמש השנים האחרונות.²⁰ אף כי סוגיות של פריטי לבוש דתיים וחופש דתי אינן בהכרח אנטישמיות, הן ממשיכות להשפיע על היהודים האירופים באופן לא מידתי, ותורמות לתחושת המצוקה בקרב הקהילות היהודיות. לדוגמה, המועמדת לנשיאות צרפת מטעם מפלגת החזית הלאומית מרין לה פן קראה במהלך מסע הבחירות שלה באוקטובר 2016 לאסור סמלי דת בפומבי, לרבות סמלים יהודיים.²¹ יתר על כן, דנמרק ושוודיה אסרו על שחיטה כשרה או לפי חוקי האסלאם (חלאל) מטעמים של פגיעה בזכויות בעלי חיים, ודנמרק אף שוקלת איסור על ברית מילה לבנים משיקולים של זכויות אדם.²²

ביטויי האנטישמיות משתנים ברחבי היבשת. התקפות אלימות על יהודים בולטות יותר בצרפת, אולם יהודי שוודיה חוששים יותר מהזדהות כיהודים בפומבי. בצרפת נרשם המספר הגבוה ביותר של יהודים השוקלים לעזוב את המדינה, ואחריה ניצבת גרמניה.²³ בהתאמה, סקרי דעת קהל בקרב גרמנים לא־יהודים מראים כי 10 אחוזים מהנשאלים מביעים אנטישמיות באופן גלוי, ובעיניהם היהודים שונים או אפילו נחותים.²⁴ לרוב ניתן לראות קשר בין עמדות אנטישמיות לעמדות נגד ישראל. סקר דעת קהל שנערך ב־2015 בקרב אזרחים בריטים לא־יהודים העלה כי 20 אחוזים מהנשאלים סברו שיהודי בריטניה נאמנים לישראל יותר מאשר לבריטניה.²⁵ האנטישמיות במזרח אירופה צפה מחדש גם במדינות שבהן יש מעט מאוד יהודים כמו פולין, כאשר הדור הצעיר מביע רגשות אנטישמיים יותר מדור ההורים.²⁶ סקר דעת קהל בקרב האוכלוסייה היהודית באירופה שנערך על ידי האיחוד האירופי בשנת 2013 מצא כי 40 אחוזים מהיהודים חוו או ראו אלימות שבוצעה על ידי "אדם בעל עמדה מוסלמית קיצונית", ואילו 20 אחוזים מהנשאלים זיהו את העברין כאיש שמאל, ו-14 אחוזים שייכו את הפוגע לימין.²⁷

בעוד עליית האנטישמיות היא מגמה עולמית, המקור והאופי של הדעות הקדומות נגד היהודים משתנה לפי המקרה. הונגריה בולטת בין שכנותיה בטענות האנטישמיות של ממשלת אורבן. האשמות אלה הורגשו במיוחד במערכה המתמשכת שמנהלת הממשלה ומפלגות הימין האחרות נגד המיליארדר היהודי המפורסם בעל העמדות הליברליות ג'ורג' סורוס, ומה שנתפס כהשפעתו על הפוליטיקה ההונגרית.²⁸ הקמפיין גרם קרע בין הקהילה היהודית המקומית לבין ממשלת ישראל, וממשלת נתניהו הואשמה בכך שהתעלמה מהדאגה של יהודי הונגריה בתמורה לחיזוק היחסים ההדדיים בין שתי המדינות.²⁹ בצרפת דיווחו 63 אחוזים מהנשאלים היהודים בסקר שנערך ב־2015 כי נתקלו באופן אישי באנטישמיות בחיי היום־יום.³⁰ בבריטניה, שבה האנטישמיות

המצטברת מתבטאת בצורה פחות אלימה מאשר בצרפת, ציינו מנהיגי הקהילה את עליית האנטישמיות באינטרנט, ובמיוחד ברשתות החברתיות.³¹ חבר בכיר בממסד הקהילתי של יהודי בריטניה טען כי "שנאה בסייבר" היא אחד האתגרים החשובים ביותר שעומדים בפני הקהילה.³²

ההתמודדות עם צורות אנטישמיות גוברות ומגוונות ברחבי אירופה נעשית מורכבת יותר בשל מגבלות תקציביות חמורות על אבטחת מתקנים קהילתיים, דבר המקשה על הקהילות לתת מענה להתגברות האנטישמיות. האבטחה הממשלתית מוגברת לרוב רק לאחר הפיגוע. במקרים רבים הגיבו יהודים בעזיבת ארץ מולדתם. תופעה זו בולטת במיוחד בצרפת, כאשר ב־2013 היו יהודי צרפת הקבוצה הגדולה ביותר של עולים חדשים לישראל. סקרי דעת קהל מצביעים גם על מספר הולך וגדל של יהודים בריטים הרואים את עתידם מחוץ למדינתם.³³ כמה ממנהיגי הקהילות בצרפת הציעו ליהודים שומרי מצוות לשקול להסתיר סמלי דת בציבור כגון כיפות.³⁴ מנגד, פוליטיקאים צרפתים לא־יהודים הבטיחו לחבוש כיפות כמפגן סולידריות עם הקהילה היהודית, לאחר תקרית הדקירה על רקע אנטישמי במרסיי בינואר 2016.³⁵

מסקנות והשלכות

ברחבי אירופה בת־זמננו וגם בדוגמאות היסטוריות רבות במקומות אחרים בעולם ניכר קשר ברור בין חוסר יציבות פוליטית לבין אנטישמיות. אומנם אתגרים מורכבים כגון משבר הפליטים, ביטחון הגבולות ועתיד האיחוד האירופי אינם נושאים "יהודיים" כשלעצמם, אך יהודי אירופה מושפעים באופן לא מידתי מהשינוי המתרחש ברחבי היבשת בהנחת היסוד הפוליטית והחברתית. למרות מספרם הנמוך יחסית של היהודים בהשוואה למיעוטים אחרים, יהודי אירופה נוכחים לדעת שהם מטרה ויעד לפיגועי טרור, וחשים שעמדותיהם סותרות לא פעם את הרוחות הפופוליסטיות הסוחפות את היבשת. בדרך כלל, יהודי אירופה מודעים יותר לרגש האנטי־ישראלי המתחזק בשמאל, אולם הם גם רגישים יותר לפופוליזם של הימין ולזרמים הלאומניים הקיצוניים. למרות הנטייה של היהודים לגלות אמפתיה כלפי הפליטים יותר מרבים מבני ארצם, קבוצות מיעוט אחרות נוטות להחזיק בדעות שליליות יותר כלפי יהודים, המתבטאות לעיתים בתקריות אנטישמיות אלימות. בסיכומו של דבר, יהודי אירופה מנהלים יחסים מתפתחים ומורכבים בין השמאל "החדש" לבין הימין הפופוליסטי הקם לתחייה באירופה, כשהגבולות בין בעלי ברית לאויבים כבר אינם כה ברורים.

מגוון האיומים והאתגרים שניצבים בפני הקהילות היהודיות באירופה הוא משמעותי. ברור שהאנטישמיות אינה עוד נחלתה הבלעדית של אידיאולוגיה או קבוצה דמוגרפית מסוימת, אם אי פעם הייתה כזו. המגמות המתוארות במאמר זה שנויות במחלוקת בקרב הקהילות היהודיות, וקיטוב הדעות רק הולך ומקצין. חוסר קונצנזוס קהילתי

ימשיך להיות מגמה בולטת אם לא יטופל על ידי ארגונים קהילתיים, האמונים על גיבוש עמדה מוסכמת כאשר מדובר בארגונים וברשויות חיצוניות. אם תימשך מגמת חוסר היציבות, סביר להניח שהקהילות היהודיות יתמודדו עם המשך תנועת העולים לישראל, ומגמה זו תפחית את הכוח החברתי והפוליטי של הקהילות המבוססות. בה בעת, לא נראים סימני דעיכה של חוסר היציבות באיחוד האירופי, והדבר מצביע על כך שאזרחים יהודים ולא־יהודים אמורים לצפות להמשך התמורות הפוליטיות והחברתיות ברחבי היבשת. על ממשלות אירופה להבטיח לקהילות היהודיות שהן ימשיכו לעמוד על המשמר מפני כל גילויי האנטישמיות, לרבות כאלה המגיעים מקהילות של מיעוטים אחרים או מהשמאל הקיצוני. נוסף לכך, על הקהילות היהודיות ומדינת ישראל להיזהר מגילויי תמיכה המגיעים מארגונים לאומניים קיצוניים שכביכול עברו רפורמה, ואולי מציעים תמיכה בישראל תוך דמוניזציה של מיעוטים מקומיים. אולם, כשם שהאנטישמיות אינה אחידה באופייה בכל מדינות אירופה, כך גם המענה היהודי לכך צריך להיות מגוון.

הערות

- המחברים מבקשים להביע את תודתם לאנשים שתרמו למאמר: דניאל רנדומסקי – ראש הסגל הדיפלומטי היהודי העולמי; ד"ר ג'וזף שוסטר – נשיא המועצה המרכזית של יהודי גרמניה, וכן ד"ר מאיר מסרי – מרצה ומומחה לצרפת.
- 1 Michael Wilner, "Macron Fights For France's Jewish Vote," *The Jerusalem Post*, April 18, 2017, www.jpost.com/Diaspora/Macron-fights-for-Frances-Jewish-vote-488269
- 2 "Brexit poll: Jews voted 2-1 to remain in EU," *The Times of Israel*, July 2, 2016, www.timesofisrael.com/brexit-poll-jews-voted-2-1-to-remain-in-eu
- 3 "Geert Wilders gains support among Dutch Jews," Arutz Sheva, March 10, 2017, www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/226487
- 4 Lili Bayer and Larry Coher-Esses, "Evil Soros: Dog Whistling Anti-Semitism In Viktor Orbán's Hungary," *Forward*, May 30, 2017, <http://forward.com/news/world/373162/evil-soros-dog-whistling-anti-semitism-in-viktor-orbans-hungary>
- 5 Alexander Fulbright, "French-Israelis vote overwhelmingly for Macron," *The Times of Israel*, May 8, 2017, www.timesofisrael.com/french-israelis-vote-overwhelmingly-for-macron
- 6 Tamara Zieve, "British Jews Laud Success Of Appeal To Help Syrian Refugees," *The Jerusalem Post*, September 2, 2016, www.jpost.com/Diaspora/British-Jewry-hails-success-of-refugee-appeal-466699
- 7 Richard Verber and Sam Grant, "The British Jewish Community Steps Up To The Plate To Support Non-Jewish Refugees," *The Jerusalem Post*, February 13, 2017, www.jpost.com/Opinion/The-British-Jewish-community-steps-up-to-the-plate-to-support-non-Jewish-refugees-481388
- 8 "Gemeinsames Seminar mit Zentralrat der Muslime zur Flüchtlingsintegration," Zentralrat der Juden in Deutschland, March 7, 2017.
- 9 "French Jewish groups form task force on refugee relief," Jewish Telegraphic Agency,

- September 11, 2015, www.jta.org/2015/09/11/news-opinion/world/french-jewish-groups-form-task-force-on-refugee-relief
- Lizzie Dearden, "Hungarian parliament approves law allowing all asylum seekers to be detained," 10
Independent, March 7, 2017, www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-parliament-asylum-seekers-detain-law-approve-refugees-immigration-crisis-arrests-border-a7615486.html
- "Hungarian Jews say government anti-migrant campaign 'like Nazi propaganda'," *The Times* 11
of Israel, October 4, 2016, www.timesofisrael.com/hungarian-jews-say-government-anti-migrant-campaign-like-nazi-propaganda
- David Charter, "Synagogue firebombed in Germany," *The Times*, July, 31, 2014, www.thetimes.co.uk/article/synagogue-firebombed-in-germany-mztdw7g3zd5 12
- Tina Bellon, "German Jews Fear Rising Antisemitism Amid Mideast Refugee Influx," 13
Haaretz, January 26, 2016, www.haaretz.com/world-news/1.699718
- Enquête auprès des juifs de France (Ifop pour la Fondation Jean Jaurès), September, 2015, 14
http://www.ifop.fr/media/pressdocument/883-1-document_file.pdf
- Conor Sullivan, "French Jews drawn to security of London," *Financial Times*, January 7, 15
2016, www.ft.com/content/5d72002a-6744-11e5-a57f-21b88f7d973f?mhq5j=e2
- Cahal Milmo, "The new anti-Semitism: Majority of British Jews feel they have no future 16
in UK, says new study," *Independent*, January 14, 2015, www.independent.co.uk/news/uk/home-news/the-new-anti-semitism-majority-of-british-jews-feel-they-have-no-future-in-uk-says-new-study-9976310.html
- "Increased security measures around Jewish sites in the UK as threat level raised to 'critical'," 17
European Jewish Press, May 26, 2017, <http://ejpress.org/increased-security-measures-around-jewish-sites-in-the-uk-as-threat-level-raised-to-critical/>
- Ben Cohen, "British Jews Mourn London Bridge Terror Attack, Urge Increased Vigilance," 18
The Algemeiner, June 4, 2017, www.algemeiner.com/2017/06/04/british-jews-mourn-london-bridge-terror-attack-urge-increased-vigilance
- Cnaan Liphshiz, "Mindful of risks, European Jews urge aid to refugees," *The Times of Israel*, 19
September 10, 2015, <http://www.timesofisrael.com/mindful-of-risks-european-jews-urge-aid-to-refugees>
- Anja Radjenovic, *At a glance- EU action against anti-Semitism and Islamophobia* (Brussels: 20
European Parliament, 2016).
- "Le Pen vows to ban kippas, all 'religious symbols,' in public if elected," *The Times of Israel*, 21
October 16, 2016, www.timesofisrael.com/le-pen-vows-to-ban-kippas-all-religious-symbols-in-public-if-elected
- Tamara Zieve, "Denmark's Chief Rabbi Allays Concerns About Circumcision Ban," *The* 22
Jerusalem Post, December 8, 2016, www.jpost.com/Diaspora/Denmarks-chief-rabbi-allays-concerns-about-Brit-Mila-ban-474808
- Johannes Due Enstad, *Antisemitic Violence in Europe, 2005-2015*, (Oslo: University of Oslo, 23
2017)
- Anna Reimann, "So judenfeindlich sind die Deutschen," *Der Spiegel*, December 5, 2012, www.spiegel.de/politik/deutschland/antisemitismus-so-antijuedisch-sind-die-deutschen-a-869519.html 24
- Cahal Milmo, "The new anti-Semitism: Majority of British Jews feel they have no future 25
in UK, says new study," *Independent*, January 14, 2015, www.independent.co.uk/news/uk/

- home-news/the-new-anti-semitism-majority-of-british-jews-feel-they-have-no-future-in-uk-says-new-study-9976310.html
- 26 “Anti-Semitism seen on the rise in Poland,” *The Times of Israel*, January 25, 2017, www.timesofisrael.com/anti-semitism-seen-on-the-rise-in-poland
- 27 *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of anti-Semitism* (Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, 2013). <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- 28 “Soros ‘distressed’ by ‘anti-Semitic’ Hungary campaign,” *The Times of Israel*, July 11, 2017, www.timesofisrael.com/soros-distressed-by-anti-semitic-hungary-campaign
- 29 Raphael Ahren, “Decrying ‘betrayal,’ Hungary Jews say Netanyahu ignoring them,” *The Times of Israel*, July 20, 2017, www.timesofisrael.com/decrying-netanyahu-betrayal-hungary-jews-say-pm-ignoring-them
- 30 *Enquête auprès des juifs de France* (Ifop pour la Fondation Jean Jaurès, September 2015).
- 31 Olivia Rudgard, “Rising anti-semitism in the UK fuelled by social media, report finds,” *The Telegraph*, April 23, 2017, www.telegraph.co.uk/news/2017/04/23/rising-anti-semitism-uk-fuelled-social-media-report-finds
- 32 תגובה אוניברסיטת של חבר בכיר בממסד הקהילתי של יהודי בריטניה, שניתנה במסגרת סקר.
- 33 Lauren Paley, “French Jews Leave for Israel,” *Frenchly*, March 9, 2017, <https://frenchly.us/french-jews-leave-for-israel>
- 34 Linda Lovitch, “French Jews debate wearing Kippah,” *Jerusalem Online*, January 29, 2016, www.jerusalemonline.com/news/world-news/the-jewish-world/french-jews-debate-wearing-kippah-18811
- 35 “French Lawmakers Wear Kippah To Parliament Following Jew’s Stabbing,” *The Jerusalem Post*, January 15, 2016, www.jpost.com/Diaspora/French-lawmakers-wear-kippah-to-parliament-following-Jews-stabbing-441643

המחברים

רותם אורג – עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועוזר המחקר של שגריר ארצות-הברית בישראל לשעבר, דן שפירו. היה עוזר המחקר בתוכנית הדה-לגיטימציה וה-BDS ובתוכנית ארצות-הברית בעידן טראמפ. לפני הצטרפותו למכון שירת כחוקר בחטיבת המחקר של אגף המודיעין. מחבר הספר 'לב ארי'.

דורון אלה – דוקטורנט ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, תחום עיסוקו הוא סין במסגרת ארגונים בינלאומיים. בעל תואר ראשון בהצטיינות מהאוניברסיטה העברית ליחסים בינלאומיים ובלימודי אסיה, מדור סין, ותואר שני מהאוניברסיטה העברית בתוכנית אישית למצטיינים, המשלבת יחסים בינלאומיים ולימודי אסיה. דורון עורך את כתב העת האקדמי 'פוליטיקה' היוצא לאור מטעם מכון לאונרד דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית, ומרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית.

יואל גוז'נסקי – עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל-אביב. לפני הצטרפותו למכון למחקרי ביטחון לאומי ריכז ד"ר גוז'נסקי את הטיפול בנושא איראן במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. הוא שירת תחת ארבעה ראשי מל"ל ושלושה ראשי ממשלה. מחקרו מתמקד במפרץ הפרסי, אך הוא כולל גם סוגיות אסטרטגיות במזרח התיכון כמו יציבות משטרים ותפוצת גרעין. ד"ר גוז'נסקי מייצג ומרצה בנושאים אלו בארץ ובחו"ל, ותורם מפרי עטו לעיתונות הישראלית והבינלאומית ולכתבי עת אקדמיים מובילים בחו"ל. ב-2016 ראו אור בעברית ספריו **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** (עם ד"ר קובי מיכאל) ו**בין חוסן למהפכה – יציבות המשטרים המלוכניים במפרץ**, שניהם בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי. ב-2016 הצטרף ד"ר גוז'נסקי כעמית אורח למכון הובר באוניברסיטת סטנפורד, והוא גם עמית מכון ישראל ומלגאי קרן פולברייט מטעם הממשל האמריקאי.

מיכל חטואל-רדושיצקי – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר חטואל רדושיצקי היא גם עמיתת מחקר במרכז קומפר לחקר האנטישמיות והגזענות, ובמכון הרצל לחקר הציונות באוניברסיטה חיפה.

אנה כתרן – עוזרת מחקר בתחום איראן במכון למחקרי ביטחון לאומי, בעלת תואר ראשון בהצטיינות באסלאם ומזרח תיכון ולימודי איראן, באוניברסיטה העברית, ירושלים.

גליה לינדשטראוס – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, חוקרת אורחת ב־Bipartisan Policy Center בושינגטון ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. היא פרסמה מאמרים רבים בנושאים אלו, ומאמרי הדעה והפרשנות שלה הופיעו בכל ערוצי התקשורת המרכזיים בישראל, וכן ב־National Interest, Hurriyet Daily News, Turkey Analyst ו־Insight Turkey. בעלת תואר דוקטור מהמחלקה ליחסים בין־לאומיים באוניברסיטה העברית. בעבר הרצתה באוניברסיטה העברית ובמרכז הבינתחומי הרצליה, וכן הייתה פוסט־דוקטורנטית במכון ליחסים בינלאומיים על שם לאונרד דיוויס.

עודד ערן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, כיהן כראש המכון מיולי 2008 עד נובמבר 2011. לד"ר ערן קריירה ארוכת שנים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל. ד"ר ערן כיהן בתפקידו האחרון כמנכ"ל המשרד הישראלי של הקונגרס היהודי העולמי (WJC). בשנים 2007–2013 שימש יועץ לוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. קודם לכן כיהן במשך חמש שנים (2002–2007) כשגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל. בין השנים 1997–2000 שירת כשגריר ישראל בירדן, ובשנים 1999–2000 היה ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע. בין השנים 1987–1990 היה ציר מדיני בשגרירות ישראל בושינגטון.

רוב גייסט פינפולד – חוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי ועמית דוקטורט באוניברסיטת חיפה. עבודת הדוקטורט שלו בוחנת את מדיניות החוץ והביטחון של ישראל באמצעות בחינת הנסיגות הישראליות מרצועת עזה, מדרום לבנון ומחצי האי סיני כמקרי בוחן. לפני שהצטרף למכון למחקרי ביטחון לאומי היה כתב בערוץ I24 וסיקר סוגיות ביטחוניות במזרח התיכון. בעל תואר ראשון במדע המדינה והיסטוריה מודרנית מאוניברסיטת מנצ'סטר, שם נבחר לנשיא אגודת הסטודנטים. בעל תואר שני בלימודי טרור בקינגס קולג', שם הוא גם כותב את עבודת הדוקטורט שלו בלימודי מלחמה. בעבר עסק בהוראה באוניברסיטה העברית בירושלים, באקדמיה להגנה בבריטניה ובמחלקה ללימודי מלחמה בקינגס קולג' בלונדון.

עדי קנטור – חוקרת בתוכנית אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי בתל-אביב. תחומי המחקר העיקריים שלה הם: גרמניה, יחסי יהודים-גרמנים, אנטישמיות, ימין קיצוני, טראומה והעברה בין-דורית, הגירה ומגדר. בעלת תואר שני מחקרי במרכז ללימודים גרמניים של פורום אירופה באוניברסיטה העברית בירושלים ותואר ראשון בחוג למדע מדינה ובתוכנית הרב-תחומית, בדגש על לימודים גרמניים, באוניברסיטה העברית. במסגרת שהותה בגרמניה למדה באוניברסיטאות פרייבורג וברלין. עבדה בשגרירות ישראל בברלין ובמכון הגרמני לחקר יחסים בינלאומיים (SWP), בפרויקט 'ישראל – קונפליקטים אזוריים וגלובליים, מדיניות פנים וחץ וביטחון לאומי'.

ג'וליוס רוגנהופר – דוקטורנט באוניברסיטת קיימברידג' ועמית מחקר בקרן היינריך בל בישראל ובמכון למדיניות ציבורית בישראל (IPPI). החל מפברואר 2018 עובד במכון הגרמני לנושאים בינלאומיים וביטחוניים בבריסל. נושאי המחקר שלו כוללים פוליטיקה טורקית ופוליטיקה של הגירה.

יותם רוזנר – חוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי. מחקרו מתמקד במדיניות חוץ של מדינות אירופה ובפוליטיקה אירופית. יותם הוא דוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן. במסגרת מחקר הדיסרטציה הוא בוחן באופן השוואתי את מדיניות החוץ של ארצות-הברית, בריטניה, גרמניה וצרפת ביחס לאירועי 'האביב הערבי'. בעל תואר ראשון בתקשורת ומדעי המדינה (2010) ותואר שני בהצטיינות ביחסים בינלאומיים (2013), שניהם מאוניברסיטת בר-אילן.

שרה רוט – בוגרת תואר ראשון בממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה מטעם המרכז הבינתחומי בהרצליה (2017). במהלך לימודיה התמחתה בתכנית לחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). לאחר סיום לימודיה עבדה במשרד המשפטים, ולאחרונה התגייסה ליחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) בצה"ל.

עילי רטיג – חוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי ודוקטורנט ומרצה בבית הספר למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. המחקר שלו עוסק במדיניות וביטחון אנרגיה בישראל ובזירה הבינלאומית, בסכסוכים סביב משאבי נפט וגז במזרח התיכון, ובתופעת "קללת המשאבים". עבודת הדוקטורט שלו בוחנת כיצד משפיעים שינויים במחירי הנפט העולמיים על מבנה ויציבות הצבא במדינות מייצאות נפט (עיראק, ניגריה ואזרבייג'ן). לפני שהצטרף למכון היה חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון וסכסוכים (ISCS) באוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון בארצות-הברית, וכעת הוא גם חוקר במרכז חיפה למחקרי מדיניות ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה. במהלך

לימודיו זכה במלגה ממשלתית להכשרת כוח אדם אקדמי בתחומי האנרגיה מטעם משרד התשתיות, האנרגיה והמים, במלגת מחקר מטעם משרד המדע, ב'מלגת הנשיא' לדוקטורנטים מצטיינים במסלול הישיר לדוקטורט מטעם אוניברסיטת חיפה ובמלגת מחקר מטעם קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה. בעל תואר שני בהצטיינות יתרה במדעי המדינה (2013) ותואר ראשון בהצטיינות יתרה מטעם תוכנית המצטיינים 'אופקים' במדעי הרוח (2011), שניהם מאוניברסיטת חיפה.

אנסטסיה רשטיאק – עמיתת מחקר בכירה ועורכת כתב העת של קזחסטאן לענייני מרכז אסיה במכון למחקרים אסטרטגיים של קזחסטאן (KazISS). מחקרה מתמקד באזור מרכז אסיה ואירואסיה, בעיקר בסוגיות של ביטחון ושיתוף פעולה. אנסטסיה מחזיקה בתואר שני במדעי החברה מאוניברסיטת אל-פארבי בקזחסטאן.

יורם שויצר – חוקר בכיר וראש התוכנית לטרור ומלחמה בעצמות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בקהילת המודיעין בישראל כראש מדור טרור בינלאומי בצה"ל, חבר בכוח המשימה העוסק בנושא השבויים והנעדרים הישראליים במשרד ראש הממשלה. כן שימש יועץ בתחום הלוחמה בטרור במשרד הביטחון ובמשרד ראש הממשלה, והוא מרבה להרצות בנושא בארץ ובחו"ל. בין פרסומיו: **הפתעה צפויה – אל-קאעדה ומתקפת 11 בספטמבר** (2002), **אל-קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005), **האודיסיאה של אל-קאעדה אל הג'יהאד העולמי** (2014), והוא אחד מעורכי הספר **המדינה האסלאמית – דגל שחור מתנוסס מעליה** (2015).

שמעון שטיין – הצטרף למכון למחקרי ביטחון לאומי לאחר קריירה ארוכה בשירות החוץ. כיהן כשגריר ישראל בגרמניה (2001–2007). לפני מינוי זה שירת כסמנכ"ל משרד החוץ לענייני חבר המדינות, מזרח ומרכז אירופה. השגריר שטיין כיהן בתפקידים נוספים מטעם משרד החוץ בוויינגטון, בגרמניה ובישראל, והיה חבר המשלחת הישראלית למשא ומתן מולטיטורלי לבקרת נשק. השגריר שטיין הוא גם יועץ בינלאומי שעובד עבור חברות אמריקאיות, גרמניות וישראליות. הוא מפרסם בקביעות מאמרים בעיתונות הגרמנית בנושאי חוץ וביטחון.

סימה שיין – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי. שיין פרשה מהמשרד לנושאים אסטרטגיים, שם כיהנה כמשרתת למנכ"ל וכאחראית על התיק האיראני (2009–2015). במסגרת תפקידה זה הייתה מעורבת במגעים הדיפלומטיים שהתנהלו בנושא בשנים האחרונות. קודם לכן כיהנה כסגן ראש המל"ל לנושאים אסטרטגיים (2008–2009). סימה שיין שירתה שנים רבות בקהילת המודיעין – אמ"ן ומוסד – ובתפקידה האחרון

עמדה בראש חטיבת המחקר באגף המודיעין במוסד (2003–2007). במסגרת תפקידה זה הייתה אחראית, בין השאר, על גיבוש הערכות המודיעין העיתיות והשנתיות בסוגיות האזוריות והבינלאומיות. בעלת תואר שני במדע המדינה ולימודי ביטחון ותואר ראשון בלימודי המזרח התיכון, ובוגרת המכללה לביטחון לאומי.

גלעד שר – עמית מחקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי, CAN, במכון למחקרי ביטחון לאומי. אלוף-משנה (מיל") עו"ד שר כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה אהוד ברק, והיה ממנהלי המשא ומתן עם הפלסטינים בהסכם שארם א-שייח', בוועידת קמפ־דיויד ובשיחות טאבה. כן היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת רבין. היה מרצה אורח בבית הספר Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה, ומורה מן החוץ באוניברסיטת תל־אביב. מכהן כיושב ראש חבר הנאמנים ויושב ראש הוועד המנהל של המכללה האקדמית ספיר. שותף בכיר בפירמת עורכי הדין גלעד שר, קדרי ושות'. בין פרסומיו: **במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום 1999–2001** (2001); **הקרב על הבית** (2016); וכן *Conflict of Times in Negotiating* (2015), שהיה שותף לעריכתו ולכתיבתו.

INSS Memoranda, January 2017–Present

- No. 175, May 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in Turbulent Times: Challenges, Trends, and Significance for Israel* [Hebrew].
- No. 174, April 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel* [Hebrew].
- No. 173, March 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment*.
- No. 172, February 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].
- No. 171, January 2018, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria – From a State to a Hybrid System: Implications for Israel*.
- No. 170, January 2018, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future*.
- No. 169, September 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses*.
- No. 168, September 2017, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria: From a State to a Hybrid System: Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 167, July 2017, Udi Dekel, Gabi Siboni, and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006-2016*.
- No. 166, July 2017, Yehuda Greenfield-Gilat, *The Palestinian Refugees: The Israeli Interest* [Hebrew].
- No. 165, June 2017, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy*.
- No. 164, February 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses* [Hebrew].
- No. 163, February 2017, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions*.

מזכר זה ממפה, סוקר ומנתח את הסוגיות הבוערות עמן מתמודדת הקהילה האירופית בעשור האחרון. חמישה עשר המאמרים בקובץ זה מציגים את ההשלכות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות של סוגיות אלה ומספקים תובנות אשר למשמעויות הנגזרות מהן.

אתגר ההגירה הצית מחלוקות פוליטיות עמוקות בין מדינות האיחוד ובתוכן, ועורר מחדש את שנאת הזרים, **את הגזענות ואת האנטישמיות**, המהוות את התשתית האידיאולוגית של מפלגות ימין לאומניות. מגמות אלו קיבלו רוח גבית בשל פעולות **טרור המונעות על ידי אסלאם קיצוני**.

גם התמורות בזירה הבינלאומית מאתגרות את האיחוד האירופי: נכונותו של נשיא רוסיה להפעיל כוח צבאי חידשה את **איום המלחמה הקרה**; סין המתעצמת משתמשת בהסכמי סחר כדי להפריד בין מדינות אירופה; מתיחות גוברת ביחסים בין **טורקיה והאיחוד האירופי**; ויחסים מחודשים בין אירופה לבין איראן המייצרים השלכות שליליות באשר לקשרי האיחוד עם נסיכויות המפרץ הסוניות. על רקע כל אלה, בולטת **התרחקות ארצות-הברית של טראמפ מהאיחוד האירופי**, המתבהרת כבעייתית יותר מאי פעם.

על אף הפריחה ביחסי הסחר בין אירופה לישראל, ממשיך האיחוד האירופי לדבוק בביקורתו על מדיניות ישראל בנושא **הסכסוך הישראלי-פלסטיני**, דבר המקשה על ישראל לראות בו מתווך הוגן, במיוחד לאור פעילותה של תנועת הדה-לגיטימציה כנגד ישראל והתעוררות האנטישמיות כלפי יהודי אירופה.

יותם רוזנר, דוקטורנט ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת בר אילן. במסגרת מחקר הדיסרטציה הוא בוחן באופן השוואתי את מדיניות החוץ של ארצות הברית, בריטניה, גרמניה וצרפת ביחס לאירועי האביב הערבי. יותם הוא בוגר תואר שני ביחסים בינלאומיים מאוניברסיטת בר אילן. לשעבר חוקר (מלגאי ניובאואר) בתכנית לחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), וכיום מנהל המחקר של האגודה לבריאות הציבור.

עדי קנטור, חוקרת בתכנית אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) תל אביב. לעדי תואר שני מחקרי במרכז ללימודים גרמניים של פורום אירופה באוניברסיטה העברית בירושלים. במהלך שנות שהותה בגרמניה (פרייבורג וברלין) עבדה בשגרירות ישראל בברלין ובמכון הגרמני לחקר יחסים בינלאומיים (SWP). בין תחומי המחקר שלה: גרמניה, אנטישמיות, ימין קיצוני באירופה ויחסי יהודים-גרמנים אחרי 1945.