

כינון קהילת ביטחון אירופית – אבני דרך ומשמעויות אסטרטגיות

יותם רוזנר ושירה בר־יוסף

בדצמבר 2017 חתמו 25 שרי הגנה ממדינות האיחוד האירופי על הסכם ל'שיתוף פעולה מובנה וקבוע של קהילת הביטחון האירופית' (PeSCo). ההחלטה המכוננת מגיעה על רקע שורה של התפתחויות ביטחוניות, שדחפו את המנהיגים האירופים לפעול להקמת קהילת ביטחון פאן־אירופית המבוססת על שיתוף פעולה במספר רב של סוגיות ביטחון, ובהן: פיקוח על גבולות ימיים, שיתוף פעולה בין סוכנויות מודיעין ופיתוח יכולות סייבר. המאמר מציג את ההתפתחויות ההיסטוריות של קהילת הביטחון האירופית ואת האתגרים שהובילו לחתימה על הסכם PeSCo. במוקד המאמר מוצגים יעדיו של הצבא האירופי, התשתית המוסדית והכלכלית שלו והפרויקטים שיושקו במסגרתו. כמו כן בוחן המאמר את המשמעויות האסטרטגיות של חתימת הסכם זה על היחסים עם נאט"ו, רוסיה ובריטניה, ועל היחסים בין חברות האיחוד. המאמר גורס כי אף על פי שיש לישראל מיומנות וזיקה לרבים מהתחומים שבהם יעסוק PeSCo, שותפות בהסכם אינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים המדיניים והביטחוניים שלה.

מילות מפתח: PeSCo, האיחוד האירופי, רוסיה, נאט"ו, ישראל

מבוא

בדצמבר 2017, כשישים שנה לאחר החתימה על 'אמנת רומא' שהיוותה את אבן הפינה של הקהילה האירופית, חתמו שרי ההגנה של 25 מדינות באיחוד האירופי על הסכם 'שיתוף פעולה מובנה קבוע' (PeSCo – Permanent Structured Cooperation)¹. מטרת ההסכם היא הגברת שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות החברות, והגדלת

יותם רוזנר הוא חוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירה בר יוסף היא מתמחה בתכנית המחקר אירופה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

ההשקעה ביכולות הגנה שיהיו זמינות למבצעים צבאיים משותפים של האיחוד האירופי. ההבדל בין PeSCo לבין מסגרות קודמות לשיתוף פעולה בנושאי ביטחון הוא שההסכם צפוי להוות בסיס ל'איחוד ביטחון אירופי' – מסגרת שתקדם אינטגרציה בין יחידות צבא ופיתוח פרויקטים משותפים של המדינות החברות.² ההסכם נחתם לאחר עשורים של בניית מוסדות פאן-אירופיים ובהם מערכת משפט, פרלמנט, מטבע ומדיניות חוץ, בד בבד עם התנגדות עיקשת לאינטגרציה צבאית, שנתפסה בעיני המדינות באיחוד כפגיעה בריבונות.³

ההחלטה על כינון הסכם PeSCo התקבלה לנוכח שורת אתגרים ביטחוניים שדחפו את מנהיגי אירופה לבחון מחדש את רעיון האינטגרציה הצבאית: הכאוס הפוליטי באגן הים התיכון ואתגר ההגירה שנגרם בעטיו, תוקפנותה של רוסיה, שבאה לידי ביטוי בסיפוח חצי האי קרים ובניהול קמפינים תודעתיים המכוונים לשיסוע ולקישור החברה האירופית, ובחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית, לאחר שהביע ספקות בנוגע למחויבותה של ארצות-הברית לביטחון האירופי. אל כל אלה חברה החלטתה של בריטניה – המתנגדת העיקרית למהלך – לעזוב את האיחוד האירופי, ובכך הוסר החסם האחרון של האיחוד מהתארגנות כגוף ביטחוני.⁴ המאמר מציג את התשתית המוסדית והכלכלית של הסכם PeSCo ואת יעדי האסטרטגיים כפתרון לאתגרי הביטחון של היבשת. המאמר דן גם במשמעויות האסטרטגיות של הקמת המסגרת המשותפת על יחסי האיחוד האירופי עם נאט"ו ורוסיה. בחלקו האחרון מתמקד המאמר בכדאיות האפשרות של שיתוף פעולה בין ישראל ל-PeSCo.

ההיסטוריה של מדיניות הביטחון האירופית

השאיפה לפיתוח קהילת ביטחון אירופית התקיימה במשך עשורים רבים, אולם נתקלה בהתנגדויות פוליטיות שדחקו אותה מסדר היום של האיחוד האירופי. כבר לאחר מלחמת העולם השנייה הביאו האיום הסובייטי והחשש מפני חימושה של גרמניה להצעת 'קהילה ההגנה האירופית' (EDC) שתכלול את מערב-גרמניה, צרפת, איטליה, בלגיה ולוקסמבורג תחת הנהגה צבאית ופוליטית אירופית משותפת. אמנת EDC נחתמה במאי 1952, אולם היוזמה קרסה מכיוון שהפרלמנט הצרפתי דחה את אשרור האמנה.⁵

בשנות השבעים, עם הפיכת הקהילה האירופית לכוח כלכלי, גברו הציפיות מהאיחוד האירופי לחדש את המאמץ לבניית "רצון משותף" בנושאי חוץ וביטחון. במענה לכך הוצג בשנת 1970 מסמך 'שיתוף הפעולה המדיני האירופי' (EPC) לקידום התיאום במדיניות חוץ בין חברות האיחוד, שלא הביא הישגים רבים.⁶ בהמשך, בעקבות 'חוק אירופה המאוחדת' (SEA) שנחתם כחלק מתהליך האינטגרציה

וההתרחבות של הקהילה האירופית ב־1986, הוקמה מזכירות קבועה שתפקידה להציג סדר יום למדיניות החוץ האירופית, אולם ללא עיסוק בנושאי ביטחון.⁷ זוועות מלחמת האזרחים ביוגוסלביה בשנות התשעים הביאו את מנהיגי אירופה להודות בצורך במיסוד שיתוף פעולה אירופי בסוגיות ביטחון. 'אמנת מסטריכט' שנחתמה ב־1992 הבהירה שהממד הביטחוני הוא חלק בלתי נפרד מתהליך האינטגרציה האירופית, ועל כן נוצרה מסגרת ל'מדיניות חוץ וביטחון משותפת' (CFSP). פסגת הלסינקי ב־1999 אשררה את המחויבות למדיניות ביטחון משותפת והביאה להסכם 'המדיניות האירופית לענייני חוץ וביטחון' (ESDP). האינטגרציה הביטחונית של האיחוד האירופי התרחבה בעקבות פיגועי ה־11 בספטמבר, עם הקמת 'סוכנות ההגנה האירופית' (EDA) האמונה על פיתוח יכולות ניהול משברים, קידום שיתוף הפעולה בנושאי חימוש ושיפור המחקר בנושא טכנולוגיה ביטחונית. 'אמנת ליסבון' שנחתמה ב־2007 הציגה מנגנונים חדשים ליישום מדיניות ביטחון והגנה של האיחוד האירופי, ובראשם הסכם 'מדיניות הביטחון וההגנה של האיחוד האירופי' (CSDP) שהחליף את הסכם 'המדיניות האירופית לענייני חוץ וביטחון' (ESDP).⁸ בנוסף, אמנת ליסבון הציגה מסגרת שכונתה 'שיתוף פעולה מובנה קבוע' (PeSCo), המיועדת ליצירת שיתוף פעולה ביטחוני בין מדינות החברות באיחוד תחת פיקוח ומימון של האיחוד האירופי. אף על פי שהפרלמנט האירופי דחק במדינות להפעיל את סעיפי האמנה, צרפת הייתה היחידה שהפעילה את האמנה בעקבות הפיגועים בפריז בנובמבר 2015. עם זאת, צרפת החליטה להפעיל את סעיף 42(7) הקורא לסיוע הדדי דו־צדדי בלבד ולא להפעיל את סעיף 222 הקורא לסולידריות מבצעית, והותירה את הצעד ללא משמעות מעשית, אלא בעיקר פוליטית.⁹ לפיכך, עד 2015 נותרה תשתית צבאית אירופית בגדר רעיון בלבד.

אתגרי הביטחון של הקהילה האירופית

מנקודת המבט של האיחוד האירופי אפשר לתאר את שנת 2016 כ"שנת הזוועות". אתגרי הביטחון שצצו בשנה זו חשפו את הפגמים בדוקטרינת ההגנה של מדינות אירופה ואת הצורך בהקמת מסגרת ביטחונית על־לאומית.¹⁰ מבחינה פנים־יבשתית נדרשה אירופה להתמודד עם אתגרים רבים: גל מהגרים שטף את היבשת והניסיונות העקרים למציאת נוסחה מוסכמת לפיזורם גרמו מחלוקות בין חברות האיחוד;¹¹ מתקפות טרור אירעו בבריסל, בניס ובברלין וחשפו את חוסר המוכנות של גורמי ביטחון הפנים לאיום האסלאם הפונדמנטליסטי;¹² מעל לכול, משאל העם בבריטניה הכריע לטובת יציאה מהאיחוד האירופי.¹³ מעבר לאובדן שחקנית חיונית במערך ההגנה האירופי, פרישת בריטניה יצרה חשש מפני פרישת מדינות נוספות.¹⁴ נוסף לאתגרים הפנימיים, גם הסביבה הבינלאומית התערערה. אירועי 'האביב הערבי' שהחלו ב־2011 הביאו לכך שמדינות המזרח התיכון הפכו למוקד לאי-

יציבות, מקור להגירה המונית וקרקע פורייה לצמיחת ארגונים פונדמנטליסטיים.¹⁵ רוסיה בהנהגת פוטין נקטה מדיניות חוץ רוויזיוניסטית, החותרת להרחבת גבולות השפעתה. מדיניות זו התבטאה בפלישת צבאית לגיאורגיה (2008), בסיפוח חצי האי קרים (2014) ובניהול מערכה צבאית באוקראינה. בהמשך התגלתה מעורבות נסתרת של רוסיה במערכות בחירות במדינות באירופה; מעורבות זו נועדה להחרפת שסעים בין קהילות ולחיצוק כוחן האלקטורלי של תנועות קיצוניות, האוהדות את משטר פוטין ועוינות כלפי איחוד האירופי.¹⁶

ייתכן שהאתגר החשוב ביותר מבחינת האיחוד האירופי הוא בחירתו של דונאלד טראמפ לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2016. במהלך מסע הבחירות לנשיאות תקף טראמפ את איהעמידה של מספר חברות בנאט"ו בהנחיות המוסכמות של הברית להקצאת של שני אחוזים מהתמ"ג של כל מדינה לצורכי ביטחון, והטיל ספק במחויבותה של ארצות הברית לממש את סעיף 5 באמנת נאט"ו (המחייב את כל המדינות החברות בברית לבוא לעזרתה של מדינה שהותקפה).¹⁷ גם לאחר שנכנס לתפקיד המשיך טראמפ בקו זה.¹⁸ אמירות אלה,

בנוסף לאמירותיו החיוביות בנוגע לנשיא רוסיה פוטין, עוררו חשש מפני חוסר נכונות מצד ארצות הברית לבוא לעזרת מדינות אירופה במקרים של תוקפנות רוסית.¹⁹

השילוב בין אתגרים פנים-אירופיים והשינויים בסביבה הבינלאומית הביא את מנהיגי אירופה למעבר מדוקטרינת ההגנה המסורתית, המבוססת על צבאות לאום ועל נאט"ו, לתפיסה שאתגרים אלה מחייבים שיתוף פעולה מובנה לצורך חיזוק יכולות ההגנה של האיחוד האירופי כמכלול. כתוצאה מכך, בשנים 2016–2017 קידמו גרמניה וצרפת הצעה משותפת לקידום שיתוף פעולה הגנתי פאן-אירופי, בתמיכת מרבית מדינות האיחוד האירופי ומוסדותיו.²⁰ המדינה היחידה שהביעה התנגדות לתוכנית הייתה

השילוב בין אתגרים פנים-אירופיים והשינויים בסביבה הבינלאומית הביא את מנהיגי אירופה למעבר מדוקטרינת ההגנה המסורתית לתפיסה שאתגרים אלה מחייבים שיתוף פעולה מובנה לצורך חיזוק יכולות ההגנה של האיחוד האירופי כמכלול

בריטניה, שחששה כי הצבא האירופי יחתור תחת נאט"ו. החלטת בריטניה לעזוב את האיחוד האירופי יצרה פתח להזדמנות היסטורית להקים 'איחוד אירופי צבאי'.²¹ לאור זאת, ב-13 בנובמבר 2017 חתמו 23 מדינות על הצהרה בדבר כוונתן להפעלת תוכנית PeSCo, וב-11 בדצמבר אושרה ההחלטה על ידי מועצת האיחוד האירופי.²²

התשתית לתוכנית ההגנה האירופית המשותפת

השאיפה להקמת מסגרת צבאית אינטגרטיבית מופיעה בסעיף 42(6) באמנת ליסבון, הקורא למדינות באיחוד האירופי להגביר את המחויבות ההדדית שלהן בנושאי הגנה, ולהשקיע את מרצן בהקמת כוח פעולה מובנה וקבוע, להלן PeSCo.²³

כאיחוד ביטחוני יכלול PeSCo רק מדינות שיהיו מוכנות להתחייב ל"משימות ביטחון תובעניות", ולהגדיל באופן עקבי את תקציב הביטחון שלהן. אף על פי שמטרת הסעיף הייתה לסנן מדינות ולייעל את מנגנון קבלת ההחלטות, כמעט כל מדינות האיחוד האירופי הסכימו לתנאים.²⁴ המדינות המצטרפות חתמו על עשרים התחייבויות וביניהן הגדלת תקציב הביטחון, השקעה במחקר ופיתוח, הכשרת כוח אדם והקלה ברגולציה על מנת לאפשר ניווד צבאי.²⁵ גם מוסדות האיחוד מעורבים בתוכנית: הנציגה העליונה של האיחוד לענייני חוץ וביטחון וסגן נשיא הנציבות יהיו אחראים לפיקוח על ההערכה השנתית של PeSCo; הוועדה הצבאית של האיחוד האירופי תדון בתמיכה בהיבטים המבצעיים של התוכנית;²⁶ וקרן ההגנה האירופית תספק מימון שנתי שיעמוד על סך 6.4 מיליארד דולר.²⁷

התוכנית תתנהל בשתי רמות: הראשונה היא רמת המועצה האירופית, הכוללת אחריות על המדיניות הכוללת ועל תהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה הפיקוח על מילוי התחייבויותיהן של המדינות. ברמה השנייה, רמת ביצוע הפרויקטים, המדינות המשתתפות ינהלו את הפרויקטים הנוגעים להן על פי קווים מנחים כלליים.²⁸ השלב הראשון של התוכנית יתנהל עד 2021 ובו תושק המסגרת הפיננסית הרב-שנתית, והמדינות יחלו ליישם את מחויבויותיהן. בשלב השני שיימשך עד 2025, המדינות יצטרפו לעמוד ביעדיהן ולאחר מכן תתבצע הערכת היעדים וייקבעו השלבים הבאים.²⁹ כמו כן הוחלט כי ניתן יהיה בעתיד להזמין לפרויקטים מדינות מצד שלישי, אך הצטרפותן תותנה בהקניית ערך מוסף משמעותי והן לא יקבלו סמכויות החלטה.³⁰

המדינות החברות יתמקדו בשלב הראשון בקידום 17 פרויקטים, ביניהם הקמת מטה ומרכז לוגיסטי, הקמת יחידה רפואית פאן-אירופית וכוח תגובה למשברים ואסונות.³¹ משבר ההגירה שפוקד את אירופה הביא לכך שאחד מהפרויקטים המובילים בתוכנית הוא 'פרויקט ההגנה הימית'. מדובר בצעד חשוב לחיזוק השליטה בגבולות החיצוניים המשותפים.³² במענה לאיומי הטרור יוקמו צוותי תגובה למענה רפואי בזמן חירום, וכן כוח צבאי לפריסה מהירה במצבי חירום. ייעשה גם שיפור בתחום התקינה, להקלת ניווד תחבורה צבאית בגבולות האירופיים. מספר פרויקטים יועדו גם לתחום הסייבר, בתגובה למבצעי ההשפעה הרוסיים; במסגרת זו ינהלו ויוון וליטא צוותי תגובה וניתוח לאירועי תקיפה, ויפתחו אמצעי הגנה אינטרנטיים לחיזוק העמידות בפני תקיפות ולהפחתת תדירותן. הצוותים ישתפו פעולה ויחלקו את יכולותיהם ואת המודיעין עם מוסדות האיחוד והמדינות השותפות.³³

השלכות אסטרטגיות לשיתוף הפעולה הצבאי

במבט ראשון מסתמנת תוכנית PeSCo כשינוי הכרחי לנוכח האיומים האסטרטגיים שעומדים מול מדינות אירופה בשנים האחרונות. האיחוד האירופי יכול לנצל את המסגרת לטובת שיפור שיתופי הפעולה בין חברותיו; להגברת יכולותיו הטכנולוגיות; ולחזוק גבולותיו הימיים באופן שימנע הגירה לא מבוקרת. בה בעת, הקמת מסגרת הגנתית פאן־אירופית טומנת בחובה קשיים לא מעטים וביניהם מחלוקות בין המדינות החברות, קושי בתיאום מול נאט"ו והמתיחות עם רוסיה. ראשית, קיימת אפשרות שהתוכנית לא תוביל להגברת שיתוף הפעולה בין חברות האיחוד אלא תצית מחלוקות בין חברותיו, למשל בין גרמניה וצרפת, אדריכליות PeSCo, המכוונות ליעדים שונים; גרמניה תופסת את PeSCo כמכשיר לאינטגרציה אירופית, ולפיכך מעוניינת במספר הרב ביותר של מדינות חברות. צרפת לעומתה מעוניינת בקריטריון קבלה גבוה (שני אחוזים מהתמ"ג להשקעה בביטחון ו־20 אחוזים מההוצאה הביטחונית יופנו לרכש ופיתוח טכנולוגי), באופן שייעל את ניהול המסגרת. נכון לעכשיו לא נדרשה אף אחת מהשתיים להתפשר, שכן כמעט כל מדינות האיחוד הצטרפו תוך הסכמה לתנאי הסף שהציבה צרפת. אולם, אם חלק מהמדינות לא יוכלו לעמוד ברמת הסף הנדרשת, צפויים מתחים בין החברות.³⁴ שנית, למרות נכונותן של המדינות החתומות על PeSCo לקחת חלק בהפעלת פרויקטים ביטחוניים שאפתניים, הן עלולות לעכב את התפתחות התוכנית עקב בירוקרטיה, התנגדויות פוליטיות מבית וקשיי תקציב.

סוגיה חשובה לא פחות היא היחסים עם נאט"ו. גם אם הפרויקט הצבאי הפאן־אירופי יקרום עור וגידים, התלות בעוצמתה הצבאית של ארצות־הברית מחייבת לשמר את שיתוף הפעולה עם נאט"ו. מזכ"ל נאט"ו ינס סטולטנברג נתן את ברכתו ליוזמה האירופית והדגיש את הצורך בתיאום בין PeSCo לבין נאט"ו.³⁵ עם זאת, הוא הזהיר מפני כפילויות וחפיפות, שכן 22 מתוך 25 המדינות בתוכנית חברות גם בברית הצפון־אטלנטית.³⁶ למרות ברכת נאט"ו למהלך, האפשרות שאירופה תקים לעצמה כוח צבאי מקביל מעלה תהיות כיצד יתנהל שיתוף

למרות ברכת נאט"ו
למהלך, האפשרות
שאירופה תקים לעצמה
כוח צבאי מקביל מעלה
תהיות כיצד יתנהל שיתוף
הפעולה בין השניים,
האם תתקיים כפילות
בפרויקטים עתידיים
ובעיקר – האם מהלך זה
בר־קיימא מבחינה כלכלית

הפעולה בין השניים, האם תתקיים כפילות בפרויקטים עתידיים ובעיקר – האם מהלך זה בר־קיימא מבחינה כלכלית. מרבית המדינות ככל הנראה לא יוכלו לכסות את ההשקעה בגוף ביטחוני חדש, וקיים חשש שההשקעה הביטחונית המיועדת לפרויקטים של PeSCo תבוא על חשבון ההשקעה בנאט"ו.

בכל הנוגע לאיום התודעה שמציגה רוסיה, המתיחות בין האיחוד האירופי לבין רוסיה צפויה להתגבר. באוקטובר 2017 הכריזה הנציבות האירופית כי מדינות האיחוד גיבשו מסמך שלפיו תקיפות קיברנטיות של שחקנים עוינים יוכלו להוות עילה למלחמה, ובנסיבות מחמירות אף להצדיק שימוש בנשק קונוונציונלי.³⁷ לאור העובדה שמרבית הפעילות ההתקפית של רוסיה נערכה באמצעי סייבר, ייתכן שהשינוי בדוקטרינה יביא להפחתת הפעילות הרוסית. יתר על כן, חלק משמעותי מהפרויקטים שיקודמו במסגרת PeSCo מתמקדים בהגנת סייבר. עם זאת, יכולתו של איחוד צבאי אירופי להרתיע את רוסיה מהמשך פעילותה התוקפנית מוטלת בספק עקב העובדה שרוסיה היא מעצמה גרעינית, וצרפת, המדינה היחידה מבין החברות שיש לה כוח גרעיני, טרם הביעה נכונות להעמיד לרשות PeSCo את יכולות הגרעין שלה.

לבסוף, עולה השאלה כיצד תתייחס תוכנית PeSCo למדינות מצד שלישי שיהיו מעוניינות להצטרף. המורכבות והיקפם של האתגרים הביטחוניים לאירופה עשויים לחייב שילוב של מדינות נוספות, במיוחד בעלות יכולות צבאיות ניכרות. למרות יציאתה של בריטניה מהאיחוד, היא מעוניינת להישאר שחקנית חשובה בזירה האירופית, ועשויה להיכנס ל-PeSCo אם המתיחות עם רוסיה תגבר.

היחסים בין ישראל והאיחוד האירופי בעידן PeSCo

לכשיתבהרו התנאים שבהם יוכלו מדינות אחרות להצטרף לפרויקטים של PeSCo, ישראל תצטרך לשקול אם למצב עצמה כמדינה פוטנציאלית כזאת, או לפתח יחסים שיתופיים עם התוכנית. לישראל יש זיקה לתחומים רבים שבהם מתמקדת תוכנית PeSCo. לדוגמה, אחת מתוכניות הדגל של PeSCo היא הקמת יחידה רפואית שתתמוך בפעולות צבאיות ובמצבי משבר. ניסיונה של ישראל בהגשת סיוע חירום במקרי אסון עשוי לתרום רבות ליחידה זו.³⁸ גם הפרויקט ליצירת כוח תגובה למשברים בתחום הסייבר יכול לקבל חיזוק ניכר משיתוף הידע שצברה ישראל בתחום אבטחת הסייבר, וכן משיתוף פעולה עם מערך הסייבר הישראלי.³⁹ תחומים אלה עומדים בראש סדר העדיפויות של PeSCo, ולפיכך עשויה ישראל להסתמן כמועמדת. השתלבות בתוכנית עשויה לאפשר לישראל הזדמנות לחזק את מעמדה באירופה באופן שיוכל לבוא לידי ביטוי הן בקשרים ביטחוניים והן בסוגיות מדיניות.

אולם, על ישראל לשקול בזהירות את המשמעויות המדיניות והאסטרטגיות של שותפות או חברות ב-PeSCo. מבחינה אסטרטגית, הדגשים בתוכנית בנושאי התמודדות עם הגירה ימית, איומי טרור באירופה והתקפנות הרוסית אינם חופפים לאתגרי הביטחון של ישראל, ולפיכך לא נראה שהיא תפיק תועלת ביטחונית רבה מהצטרפות. יתר על כן, למרות ש-PeSCo זוכה נכון להיום לתמיכת נאט"ו,

אין לשלול מתיחות עתידית שעשויה להביא להרעת מערכת היחסים הטרנס-אטלנטיים. במצב כזה, זיהוי מפורש של ישראל עם PeSCo עלול לגרור מתיחות עם ארצות-הברית. בנוסף, זיהוי של ישראל עם PeSCo עשוי להעיב על יחסיה עם רוסיה, ולכן עלולות להיות השלכות דיפלומטיות משמעותיות, במיוחד לאור מעורבותה של רוסיה בסכסוך המתמשך בסוריה.

בה בעת, על פי נתונים מהשנים האחרונות הפכה אירופה ליעד משמעותי ליצוא ביטחוני ישראלי.⁴⁰ מרבית היצוא הישראלי נתן מענה לצרכים ביטחוניים כגון הגירה, לוחמה בטרור והגנת סייבר, שעומדים בראש סדר העדיפויות של PeSCo.⁴¹ ישראל תצא נשכרת אם תדע להעמיק את יחסי הסחר הללו, מבלי לחזק את זיהויה עם התוכנית באופן שיפגע ביחסים עם בעלות בריתה האחרות.

מסקנות

נכון להיום, הסיכויים לכינון "צבא אירופה המאוחדת" עמומים והאפקטיביות שלו עדיין מוטלת בספק, במיוחד בשל העובדה שהאתגר העיקרי של האיחוד האירופי הוא המתיחות הגוברת עם רוסיה, שאינה מפסיקה לפי שעה את מבצעי ההשפעה שלה על הבחירות במערב. קשיים נוספים צפויים בתהליכי אינטגרציה בין יחידות מלאומים שונים, בעמידה בהתחייבויות התקציביות ובשמירה על היחסים הטרנס-אטלנטיים.

לצד זאת עשויה תוכנית PeSCo להיות אמצעי לא רק להגברת שיתוף הפעולה הצבאי, אלא גם להוות בסיס לצבא חדש מטעם האיחוד האירופי.⁴² מעבר למשמעות

מעבר למשמעות ההגנתית של בניית כוח צבאי פאן-אירופי חדש לביטחון מדינות האיחוד, המשמעות הפוליטית של צעד זה היא ביצור חוסנה של הקהילה האירופית מול הכוחות הפועלים לפירוקה

ההגנתית של בניית כוח צבאי פאן-אירופי חדש לביטחון מדינות האיחוד, המשמעות הפוליטית של צעד זה היא ביצור חוסנה של הקהילה האירופית מול הכוחות הפועלים לפירוקה.

הערות

- 1 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>
- 2 Permanent Structured Cooperation (PESCO). EEAS – official website of the European Union. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

- Address given by Winston Churchill to the Council of Europe (Strasbourg, 11 3
August 1950), CVCE, [https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/
ed9e513b-af3b-47a0-b03c-8335a7aa237d/publishable_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/ed9e513b-af3b-47a0-b03c-8335a7aa237d/publishable_en.pdf)
- Anushka Asthana, Ben Quinn and Rowena Mason, "UK votes to leave EU 4
after dramatic night divides nation," *The guardian*, June 24, 2016, [https://www.
theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-
david-cameron](https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron)
- The failure of the European Defence Community (EDC). 5
- Ahmet Camel Ertürk, "EU's PeSCo: A New Foreign Policy Instrument or The 6
Same Old Story?," GPoT Policy Brief, January 2018, 51, pp 1-10.
- CVCE, "European Political Cooperation (EPC)," 2018, 7
[https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-
d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51](https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/fed975ca-665b-4c89-ac04-0ac7e8919c51)
- Menon, A., "European defence policy from Lisbon to Libya," *Survival*, Volume 8
53, Number 3, June–July 2011, pp.75-90, [https://www.iiss.org/en/publications/
survival/sections/2011-2760/survival--global-politics-and-strategy-june-july-
2011-bad3/53-3-09-menon-ae73](https://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2011-2760/survival--global-politics-and-strategy-june-july-2011-bad3/53-3-09-menon-ae73)
- European Council, "Implementation of the Lisbon Treaty provisions on 9
the Common Security and Defence Policy (CSDP)," February 2016, [http://
www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_
BRI%282016%29573285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573285/EPRS_BRI%282016%29573285_EN.pdf)
- Novotny, T., "The EU as a global actor: United we stand, divided we fall," 10
Journal of Common Market Studies, 2017, vol. 55, pp. 177-191.
- Zaun, N., "States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non- 11
adoption of a Refugee Quota System," *Journal of Common Market Studies*, 2018,
vol. 56, pp. 44-62.
- Reuters, "Timeline of Recent Terror Attacks in Western Europe," *Newsweek*, 12
August 4, 2017, [http://www.newsweek.com/timeline-recent-terror-attacks-
western-europe-580977](http://www.newsweek.com/timeline-recent-terror-attacks-western-europe-580977)
- Anushka Asthana, Ben Quinn and Rowena Mason, "UK votes to leave EU 13
after dramatic night divides nation," *The guardian*, June 24, 2016, [https://www.
theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-
david-cameron](https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron)
- M., Goh, V., & Booth, T. C., "Post Brexit: challenges and opportunities for 14
radiology beyond the European Union," *The British Journal of Radiology*, 2017,
p. 90.
- Shadi Hamid, William McCants, and Rashid Dar, "Islamism after the Arab 15
Spring: Between the Islamic State and the nation-stat," The Brookings Project on
U.S. Relations with the Islamic World, U.S.-Islamic World Forum Papers 2015,
January 2017,
[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/islamism-after-the-arab-
spring_english_web_final.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/01/islamism-after-the-arab-spring_english_web_final.pdf)
- Chivvis, C. S., "Understanding Russian 'Hybrid Warfare'" The RAND 16
Corporation, 2017, pp.2-4.

- Justin McCurry, "Trump says US may not automatically defend Nato allies under 17
attack," *The Guardian*, July 21, 2016, [https://www.theguardian.com/world/2016/
jul/21/donald-trump-america-automatically-nato-allies-under-attack](https://www.theguardian.com/world/2016/jul/21/donald-trump-america-automatically-nato-allies-under-attack)
- Robin Emmott and Steve Holland, "Trump directly scolds NATO allies, says they 18
owe 'massive' sums," Reuters, July 25, 2017, [https://www.reuters.com/article/us-
usa-trump-europe/trump-directly-scolds-nato-allies-says-they-owe-massive-sums-
idUSKBN18K34D](https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-europe/trump-directly-scolds-nato-allies-says-they-owe-massive-sums-idUSKBN18K34D)
- Kostanyan, H., & Barslund, M, "Will Trump matter for the EU's policy 19
priorities?," LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 2017.
- Jacopo Barigazzi, "EU unveils military pact projects," Politico, October 21, 2017, 20
<https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/>
- Jonathan Marcus, "Brexit vote revives dream of EU army," BBC News, 21
September 9, 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37317765>
- UK Parliament, "EU Defence: the realisation of Permanent Structured 22
Cooperation (PESCO)," December 12, 2017, [http://researchbriefings.parliament.
uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8149](http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8149)
- The Lisbon Treaty – Article 42, [http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-
treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-
unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-
the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-
security-and-defence-policy/129-article-42.html](http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html) 23
- Shannon Togawa, "No, Europe Isn't Ambushing NATO," *Foreign Policy*, January 24
3, 2018,
<http://foreignpolicy.com/2018/01/03/no-europe-isnt-ambushing-nato/>
- Council of Europe, "Notification on permanent structured cooperation (PESCO)," 25
pp 3-5, [https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.
pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf)
- Council of Europe, "Joint notification by member states to the High 26
Representative and to the Council on PESCO," November 13, 2017,
Annex II, point 18; Annex III, point 2.1, [http://www.consilium.europa.eu/
media/31511/171113-pesco-notification.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf)
- Damien Sharkov, "Trump, Russia and Brexit Revive 'Landmark' Defense Project 27
for Europe," *Newsweek*, November 13, 2017,
[http://www.newsweek.com/russia-trump-brexit-revive-landmark-defense-project-
europe-709813](http://www.newsweek.com/russia-trump-brexit-revive-landmark-defense-project-europe-709813)
- EEAS, "Permanent Structured Cooperation – PESCO," December 13, 2017, 28
[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_factsheet_pesco_permanent_structured_
cooperation_en_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_factsheet_pesco_permanent_structured_cooperation_en_0.pdf)
- European Council, "Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) 29
to the Council and to The High Representative of the union for foreign affairs and
security policy," [https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-
notification.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf)
- Robin Emmott, "EU countries agree to create a European mega-army," *Business 30
Insider*, November 13, 2017,

- http://www.businessinsider.com/eu-countries-agree-mega-army-2017-11
- Jacopo Barigazzi, "EU unveils military pact projects," Politico, October 21, 2017, 31
- https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/
- Benedetta Fornaciari da Passano, "PESCO: Possible implications in the 32
- field of Migration," Europeum, January 4, 2018, http://europeum.blogactiv.
- eu/2018/01/04/pesco-possible-implications-in-the-field-of-migration/
- Council of Europe, "Permanent Structured Cooperation (PESCO) first 33
- collaborative PESCO projects – Overview," http://www.consilium.europa.eu/
- media/32082/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf
- Alice Billon-Galland and Martin Quencez, "Can France and Germany Make 34
- PESCO Work as a Process Toward EU Defense?" *Policy Brief*, Issue 33, October
- 6, 2017, pp 1-8.
- "Doorstep," November 13, 2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/ 35
- opinions_148840.htm
- Robin Emmott, "'Bad news for our enemies': EU launches defense pact," 36
- Reuters, December 14, 2017, https://www.reuters.com/article/us-eu-defence/bad-
- news-for-our-enemies-eu-launches-defense-pact-idUSKBN1E82BA
- James Crisp, "EU governments to warn cyber attacks can be an act of war," *The 37*
- Telegraph*, October 29, 2017, http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/29/eu-
- governments-warn-cyber-attacks-can-act-war/
- El Universal, "Israel aid delegation departs from Mexico," September 27, 2017, 38
- http://www.eluniversal.com.mx/english/israel-aid-delegation-departs-mexico
- The Tower, "In wake of deadly earthquake, Israel sends aid delegation to Nepal,"
- April 26, 2015, http://www.thetower.org/1941-in-wake-of-deadly-earthquake- 39
- /israel-sends-aid-delegations-to-nepal
- מערך הסייבר הלאומי, "משלחת בכירה מאוסטרליה ביקרה ברשות הסייבר," 1
- בנובמבר 2017, https://www.gov.il/he/Departments/news/australia
- מערך הסייבר הלאומי, "ישראל והודו חתמו על הסכם שת"פ בתחום הסייבר," 15
- בינואר 2018, https://www.gov.il/he/Departments/news/india
- על פי ניתוח נתונים מאתר UNROCA לאורך העשור האחרון. על פי נתונים לשנת 40
- 2017 בלבד מאתר SIPRI, בשנת 2017 אירופה הייתה היעד הראשון בהיקפו ליצוא
- ביטחוני. היעד השני היה אמריקה הלטינית.
- עילי רטיג ויותם רוזנר, "המשברים של אירופה הם ההזדמנות של תעשיית הנשק 41
- הישראלית," מבט על, גיליון 965, 17 באוגוסט 2017,
- http://www.inss.org.il/he/publication
- המשברים של אירופה הם ההזדמנות של- 42
- תעשיית
- Raik, K., & Järvenpää, P., "A New Era of EU-NATO Cooperation: How to Make 42
- the Best of a Marriage of Necessity," Center for Transatlantic Relations, 2017.