

בחיפוש אחר תפקיד: מאמציה של אירופה למניעת תפוצה גרעינית

רם ארז

השינוי בעמדה האירופית בנושא התפוצה

אפשר לזהות שינוי בעמדת אירופה בנושא התפוצה הגרעינית. בעבר מידת המעורבות האירופית במאמצים ישירים לבלימת התפוצה הגרעינית הייתה מוגבלת. האיחוד האירופי התמקד בחיזוק המשטרים הרבי-צדדיים לבקרת נשק. הדבר התבטא בתמיכה בהארכת תוקף האמנה למניעת תפוצה (NPT) לצמיתות; בקידום כניסת האמנה למניעת ניסויים גרעיניים (CTBT) לתוקף; וכן בקידום "קוד ההתנהגות" בנושא טילים בליסטיים (CoC). ואולם גיבוש מסמך האסטרטגיה האירופית בנושא התפוצה, כמפורט להלן, וכן המעורבות הישירה בנושא מדיניות הגרעין של איראן עשויים להעיד שאכן חל שינוי בעמדה האירופית, שינוי המבטא מידה של התקרבות אירופית לעמדה האמריקנית.

גיבוש מסמך האסטרטגיה האירופית להתמודדות עם תפוצה של נשק לא- קונונציונאלי

מסמך האסטרטגיה האירופית להתמודדות עם תפוצת נשק לא-קונונציונאלי, שאושר בדצמבר 2003 כהמשך להחלטות בוועידת סלוניקי ביוני 2003, מתווה את השינוי

אוקטובר 2003 עשוי להיזכר כנקודות ציון חשובה במעורבות האירופית בזירה הבינלאומית בכלל ובמאמץ למניעת תפוצה גרעינית בפרט. בחודש זה הגיעו שרי החוץ של צרפת, בריטניה וגרמניה להסכמות עם איראן בדבר פתיחת פרויקט הגרעין האיראני לפיקוח בינלאומי הדוק יותר. יוזמה זו אומצה בידי שאר מדינות אירופה וכן בידי הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית. לאחר זמן התברר שאיראן הפרה חלק מההסכמות שהתחייבה להן, אולם מנקודת מבט אירופית, מהות השינוי הייתה בכך שהמעורבות האירופית היא אשר הביאה לפריצת דרך במשבר עם איראן. מקרה זה מעלה שאלות בנוגע לתפקידה של אירופה בהתמודדות הבינלאומית עם סוגיית התפוצה הגרעינית. האומנם חל שינוי בעמדתה של אירופה בנושא התפוצה? אם כן, כיצד להסביר שינוי זה? האם יש לאירופה הנחישות הדרושה לבלימת המשך תהליך התפוצה? האם יש בידי אירופה הכלים המתאימים להתמודד עם בעיית התפוצה? האם היא מסוגלת לדבר בקול אחד בנושא? והאם מדיניות אירופה בנושא התפוצה הגרעינית קוראת תיגר על ארצות הברית בדרך לעליית מעצמה אירופית?

כדי לענות על שאלות אלה ייבחן במאמר זה השינוי שחל בעמדה האירופית בנושא התפוצה בהקשר פוליטי רחב. הטענה המרכזית היא, שאת השינוי במדיניות האירופית בנושא התפוצה אי-אפשר להסביר רק כתגובה למידע החדש שנחשף בשנה האחרונה, או כתגובה למלחמה בעיראק, אלא יש לבחון שני הקשרים פוליטיים רחבים יותר – היחסים הפנים-אירופיים והיחסים הטרנס-אטלנטיים. באירופה עצמה משמש נושא התפוצה נקודת מוקד שסביבה מנסים השחקנים האירופים להגדיר את מקומם בתוך האיחוד האירופי. בהקשר השני, מול ארצות הברית, משמש נושא התפוצה אמצעי להגדרת מקומה ותפקידה של אירופה בזירה הבינלאומית – על ציר שבין הנכונות לשיתוף פעולה לבין השאיפה לתפקיד אירופי עצמאי. לפיכך לאחר הצגת השינוי תיבחן עמדת אירופה בנושא התפוצה על רקע היחסים הפנים-אירופיים ועל רקע היחסים הטרנס-אטלנטיים.

* ראשיתו של מאמר זה היא בהרצאה משותפת עם ד"ר אמילי לנדאו "חד-צדדיות בעולם מולטילטרנלי: ארצות הברית, אירופה ואיום התפוצה", שנישאה בכנס השנתי לבקרת נשק של מרכז יפה בשיתוף הועדה לאנרגיה אטומית ומשרד החוץ, נווה אילן, 22 בינואר 2004. תודתי נתונה לאמילי לנדאו על הסיוע הרב.

בעמדת אירופה. השינוי הוא בעצם קיומו של המסמך, המגדיר לראשונה את עמדתה של אירופה בנושא, אבל השינוי הבולט הוא בתוכן שאומץ. המסמך מגדיר מחדש את האיום על אירופה וכן את דרכי ההתמודדות עם האיום. במידה רבה יש במסמך הכרה שהדרכים שפעלו בהן עד כה לא הובילו לתוצאות המיוחלות, וכי יש לנקוט צעדים נוספים, כוחניים יותר. הדמיון בניסוח הכותרת למסמך אמריקני דומה, ההכרה במרכזיות איום התפוצה וכן אימוץ העיקרון שהתווה ממשל בוש, ולפיו יש להשתמש באמצעים שונים במצבים שונים¹ – כל אלה הם עדות להתקרבות האירופית לעמדה האמריקנית. לענייננו, ראוי להתמקד בכמה נקודות מרכזיות.

המסמך מכיר בתפוצת נשק לא-קונבנציונאלי כנושא בעל חשיבות מרכזית היות שהתפוצה מסכנת את ביטחון מדינות אירופה, את האזרחים ואת האינטרסים האירופיים בעולם. זאת בניגוד לתקופות קודמות שבהן נהגו האירופים להמעיט בחשיבות ובדחיפות הנושא.

במסמך יש קריאה לפעולה למניעת תפוצה לפני שהיא מתרחשת, אלא שבמקום התמקדות במניעה צבאית הדגש הוא במניעה פוליטית וכלכלית, בהתבסס על הטענה שתפוצה לא מתרחשת בוואקום פוליטי, אלא במקומות שיש בהם אי-יציבות אזורית וסכסוכים. לפיכך יש למצוא פתרונות פוליטיים לבעיות הביטחון באזורים אלו, בהנחה שככל שמדינות חשות בטוחות יותר, כך גדל הסיכוי שהן יזנחו תכניות לפיתוח נשק לא-קונבנציונאלי.

במסמך יש פירוט של מגוון הכלים העומדים לרשות האיחוד "למנוע, להרתיע, לעצור ובמקרה הצורך לחסל תכניות תפוצה

הגורמות לדאגה ברמה הגלובאלית".² כל הכלים מבוססים על גישה מולטילטראלית והם כוללים: "אמנות רב-צדדיות ומנגנוני בקרה; פיקוח על ייצוא; שיתוף פעולה בנושא תכניות צמצום איומים; מנופי לחץ פוליטיים וכלכליים (כולל סחר ותכניות פיתוח); מניעת פעולות להתחמשות בלתי חוקית; וכמוצא אחרון – שימוש באמצעים כופים, על-פי אמנת האו"ם". הנכונות להשתמש בכוח מהווה שינוי מהותי בעמדת אירופה בנושא התפוצה. גם אם טרם הועמדה במבחן, עצם הנכונות להכיר בכך שמאמצים דיפלומטיים עלולים להיכשל, מהווה שינוי של ממש.

עוד הוחלט לכלול סעיף "מניעת תפוצה" בהסכמים עתידיים עם מדינות צד שלישי, בהתאם להחלטת המועצה של האיחוד האירופי מה-17 בנובמבר 2003, ובהסכמים קיימים יש לשאוף לעשות זאת במועד חידושם, או במועד בחינתם מחדש. במקרים שנושא התפוצה יחייב זאת, יוכל האיחוד ליזום שינוי בהסכם עם מדינה כדי לשלב בו סעיף בנושא.³ במקרה של הפרת הסעיף, יחלו במשא ומתן מואץ לפתרון הבעיה, והשעיית ההסכם היא הסנקציה האולטימטיבית. עדות ראשונה להחלת סעיף זה היא הודעת האיחוד לסוריה, בפברואר 2004, שההסכם לצירוף סוריה למסגרת הסחר (Association Agreement), יכלול סעיף מניעת תפוצה שהפרתו תיחשב הפרה מהותית של ההסכם.⁴ זוהי הפעם הראשונה שבה נעשה שימוש בסעיף זה ואין ספק שהדבר נועד לבטא את נחישותה של אירופה.

שינוי עמדת אירופה בנושא מדיניות הגרעין האיראנית

דוגמה אחרת לשינוי בעמדת אירופה בנושא התפוצה היא עמדתה של אירופה כלפי

איראן. העמדה האירופית עברה מניהול "דיאלוג ביקורתי" למעורבות ישירה בבלימתה של המדיניות הגרעינית של איראן – קיץ 2003 מסמן את נקודת המפנה. עד אז התנגד האיחוד לגישה האמריקנית. האיחוד דחה את הכללת איראן ב"ציר הרשע" ובה בעת (יוני 2002) החל לנהל משא ומתן להסכמי סחר בין האיחוד לבין איראן כהתרסה כלפי מדיניות ארצות הברית ולמרות לחצה שלא לעשות זאת. הטענה באירופה הייתה, שהכללת איראן בציר הרשע מחלישה את המתונים באיראן ומשחקת לידיהם של הקיצונים. טענה זו תאמה את העמדה האירופית המסורתית של קיום "דיאלוג ביקורתי" עם האיראנים. אמנם הביטוי נשאר בשימוש אבל תוכנו השתנה כאשר החריפה אירופה את הטון כלפי איראן. ב-21 ביולי 2003 יצרו שרי החוץ האירופים בפעם הראשונה זיקה ברורה בין מדיניות הגרעין של איראן לבין יחסי הסחר עם אירופה. היות שאירופה היא שותף הסחר העיקרי של איראן, יש להחלטה זו משקל רב עבור איראן.⁵ בהחלטתם הודיעו שרי החוץ, שכאשר יבחן האיחוד את הסכמי שיתוף הפעולה הכלכליים והמסחריים, ייעשה הדבר בהתאם להתנהגות איראן בתחום הגרעין. כאמור, גם היוזמה של צרפת, בריטניה וגרמניה סימנה שינוי. אמנם הלחץ שהופעל על איראן באוקטובר 2003 בא משלוש המדינות, אבל הוא זכה לגיבוי כלל-אירופי. לכן אפשר לראות בלחץ זה עוד עדות לשינוי בעמדה האירופית ולנכונות להירתם למאמץ לבלימת פרויקט הגרעין האיראני – כל זה בלי לקשור את השינוי עם מידת ההצלחה של מעורבות זו בעתיד.

כיצד יש להבין שינוי זה בעמדתה של אירופה בנושא התפוצה? לכאורה די

להתמקד במלחמה בעיראק ובחשיפות המידע על תכנית הגרעין של איראן כדי לטעון שאירופה הכירה בטעותה ולכן מטיבה את דרכיה. ארצות הברית הציבה את נושא התפוצה בראש סדר היום הבינלאומי בהתמקדות בעיראק, באיראן ובמידה פחותה בלוב, ולכן נדרשה אירופה להתייחס לנושא. ואולם העמדה האירופית בתגובה לאירועים לא הייתה מובנת מאליה. אם אירופה לא הייתה משנה מאומה בגישתה, הדבר לא היה מעורר השתאות. התייחסות אפשרית הייתה עשויה להיות המשך דחיקת הנושא כלפי מטה בסדר היום, בדומה לדרך שבה התמודדה אירופה עם נושא הטרור הבינלאומי, לפחות עד הפיגוע בספרד במרס 2004. נוסף על אפשרות זו עומדות עוד שתי אפשרויות: אימוץ העמדה האמריקנית, או גיבוש עמדה עצמאית וייחודית. כלומר, בכך שארצות הברית הגדירה את הנושא כחשוב אין כדי להסביר את העמדה האירופית. כדי להסביר יש להתמקד באופן שבו נושא התפוצה משתלב בתהליכים רחבים יותר המתרחשים אירופה – בעיקר בתהליך הממושך בדרך לגיבוש מדיניות משותפת ובדרך להגדרת מקומה בזירה הבינלאומית. לכן יש לבחון כיצד היחסים הפנים-אירופים וכן יחסי אירופה וארצות הברית משפיעים על העמדה האירופית בנושא התפוצה.

היחסים הפנים-אירופיים ונושא התפוצה

סוגיית תפוצת הנשק הלא-קונוונציונאלי ודרכי ההתמודדות עם סוגיה זו משמשים כלי פוליטי בידי השחקנים השונים באירופה, המנסים לקדם באמצעותה את מעמדם בתוך האיחוד, על ידי קביעת עמדתם בנושא.

האיחוד האירופי, שלוש "המדינות הגדולות" (בריטניה, צרפת וגרמניה), וכן "המדינות הקטנות" – כולם מנסים לקדם את עניינם באמצעות נקיטת עמדה בסוגיה זו.

האיחוד האירופי פועל להפיכת נושא התפוצה לנקודת מוקד שסביבה יוכל לגבש מדיניות משותפת. הדבר מתבטא בהקשר האיראני וגם בניסוח מסמך האסטרטגיה. אם בפרשת עיראק נכשל האיחוד האירופי בניסונו לדבר בקול אחד, הרי שבנושא איראן התגבשה הסכמה אירופית שיש איום, שיש לבולמו ושיש לעשות זאת באמצעות שימוש במנופי השפעה דיפלומטיים ומסחריים, שבהם אירופה נהנית מיתרון יחסי לעומת ארצות הברית. ברוח זו אפשר לראות את מסמך האסטרטגיה להתמודדות עם תפוצה גרעינית כאחד מצעדיו הראשונים של האיחוד בכיוון של מדיניות מתואמת. יתר על כן, העובדה שהאיחוד מאמץ גישה דיפרנציאלית של מענים שונים לאיומים שונים, עשויה להעיד על מעבר מגישה אידיאליסטית – מולטילטרליזם ואוניורסליזם בלבד – לגישה פרגמטית יותר. כלומר, תהליך דומה לזה שעבר ממשל בוש בין שנת 2002 ל-2003, כאשר שינה את דרכו ממדיניות אחת ואחידה כלפי מדינות "ציר הרשע" למדיניות של אסטרטגיות שונות כלפי איומים שונים.

במקביל לפעולת האיחוד האירופי פועלות צרפת, גרמניה ובריטניה לחיזוק מעמדם היחסי באירופה כמובילות ומנהיגות. נראה שצרפת וגרמניה הגיעו למסקנה, כי הן אינן מעונינות לנסות להתקדם בנושא חוץ וביטחון בלא בריטניה. בריטניה ממשיכה לפעול בשני כיוונים בדרכה לשימור מעמדה. מצד אחד היא ממשיכה לשתף פעולה עם ארצות הברית, כפי שהתברר

לאחר חשיפת ההסכם עם לוב להתפרקות מתכניות הנשק הלא-קונוונציונאלי. מצד אחר בריטניה משתפת פעולה עם צרפת וגרמניה, ובמסגרת זו מחויבות "שלוש הגדולות" לשתף פעולה בנושאי חוץ וביטחון (ובנושאים נוספים). ברוח זו אפשר לראות את ההסכמה בין השלוש, שהושגה בדצמבר 2003, לקידום היוזמה למדיניות ביטחון משותפת, את אימוץ האסטרטגיה האירופית להתמודדות עם תפוצה של נשק לא-קונוונציונאלי, וודאי שאת היוזמה מול איראן.

בהקשר זה בולט המתח בין המדיניות האירופית לבין המדיניות המתואמת של השלוש. הן פועלות במתואם אבל לא בשם האיחוד האירופי, אלא כמעין קונצרט של שלוש מעצמות המנסות לשמר את מעמדם באיחוד. לא נעלם מהעין המתח בין המסגרת הבין-ממשלתית – זו של ראשי מדינה ושרי חוץ – מול המסגרת העל-ממשלתית – זו של הנציבות. כזכור, חבייר סולנה, הממונה על יחסי החוץ באיחוד האירופי, לא הוזמן להצטרף למסע של שלושת שרי החוץ לטהרן באוקטובר 2003.

ההתמודדות האירופית עם נושא התפוצה חושפת משבר מנהיגות המרחף מעל המדיניות המשותפת. בדומה לקושי הגובר של ארצות הברית לזכות בהכרתה של אירופה במנהיגותה, כך גדל הקושי של "שלוש הגדולות" להמשיך ולהוביל את האיחוד, שכן בשני המקרים הדבר תלוי בנכונות שאר המדינות ללכת אחריהן, נכונות שאינה תמיד בנמצא. השאיפה של איטליה וספרד וגם של פולין, למלא תפקיד מרכזי בהובלת האיחוד גורמת לאירופה להישמע כ"קופוניה", הצפויה להחרף לאחר ההרחבה במאי 2004, עם הצטרפותן של עוד

עשר מדינות לאיחוד. לדוגמה, פרנקו פראטיני, שר החוץ של איטליה, שעמד לפני סיום נשיאות הטרויקה, ניסה ליטול חלק מרכזי יותר בעיצוב מדיניות החוץ של האיחוד כאשר טען בתחילת דצמבר 2003 שיש לתגמל את איראן על הסכמתה לחתום על הפרוטוקול הנוסף, אף-על-פי שאז איראן טרם חתמה עליו, הצעה שנתקלה בהתנגדות חריפה של גרמניה, צרפת ובריטניה. גם פולין פועלת לגיבוש עמדה עצמאית באמצעות בניית מערכת יחסים הדוקה עם ארצות הברית. עובדה זו לא נעלמה מעיני הממשל האמריקני, כאשר בחר הנשיא בוש להכריז בשעת ביקור בקרקוב על פעילות לפיקוח ימי ואווירי על תפוצה (PSI).⁶

למרות הקשיים הללו ניכר כי נושא התפוצה סייע לאירופה להחליט בוויכוח שעיקרו, האם על אירופה להתכנס פנימה ולקדם את "מבצר אירופה", מעין "גן עדן" מנותק מצרות העולם, או שעליה להתמודד עם בעיות הביטחון לפני שהן מגיעות לפתחה. ההחלטה האירופית ברורה – היא שואפת למלא תפקיד בינלאומי מרכזי. משמעות הרצון לגלם תפקיד בינלאומי בנושא התפוצה מפנה את תשומת הלב לבחינת יחסי אירופה וארצות הברית, שכן נוסף על הלחצים הפנים-אירופים, היחסים הטרונס-אטלנטיים משמשים גורם חשוב בעיצוב המדיניות האירופית.

יחסי אירופה-ארצות הברית בראי התמודדות עם נושא התפוצה

אירופה מגבשת את עמדתה בנושא התפוצה בצל מתח מתמיד בין השאיפה למדיניות חוץ וביטחון עצמאית לבין הרצון והצורך בשיתוף פעולה טרונס-אטלנטי, שמשמעותו

קבלת ההנהגה האמריקנית. העימות הטרונס-אטלנטי בנושא המלחמה בעיראק חיזק את הנטייה, בתקשורת בעיקר, לפרש כל פעולה אירופית בנושא התפוצה כהתרסה וחתרנות נגד ארצות הברית. ואולם הניסיון להסביר את ההתנהגות האירופית כתולדה בלעדית של המלחמה בעיראק הוא מטעה, שכן עיקר הוויכוח בימים שלפני המלחמה בעיראק היה בשאלה אם יש איום, ולא כיצד יש להתמודד איתו. גם אם אפשר לראות במשבר בעניין עיראק זָרָז לשינוי במדיניות האירופית, יש לזכור שהמתח בין עמדה עצמאית לבין שיתוף פעולה עם ארצות הברית התקיים קודם והוא נמשך גם היום. על אף ההתקרבות האירופית לעמדה האמריקנית, אין מקום לצפות שהאירופים ידברו בקול אחד עם האמריקנים, שכן השאיפה למדיניות אירופית עצמאית נותרה בעינה. לפיכך המדיניות האירופית מתגבשת מול נושא התפוצה, מול התהליכים הפנימיים, אבל גם מול ארצות הברית. בשל כך מוצאים עדויות לשני פנים: מצד אחד, אנו עדים לכך שאירופה מאפשרת לארצות הברית להוביל את המסע נגד תפוצה – לפני המלחמה בעיראק ואחריה. מצד אחר, אירופה פועלת גם לביסוס מעמדה העצמאי. שתי דוגמאות בולטות מעידות שהנכונות לאפשר לארצות הברית להוביל הייתה קיימת לפני המשבר סביב עיראק ואחריו: האחת, עמדתה של אירופה כלפי צפון קוריאה; האחרת, הצטרפותן של מדינות אירופיות לפעילות במסגרת יוזמת הנשיא בוש לפיקוח על תפוצה (PSI).

כלפי צפון קוריאה הצטרף האיחוד האירופי לעמדה הבינלאומית, בהובלת ארצות הברית, אשר גובשה לפני המשבר סביב עיראק. האיחוד נמנע מגיבוש מדיניות

עצמאית משלו, אלא הסתפק בהצטרפות לגינוי במסגרת הארגון לאנרגיה בחצי האי הקוריאני (KEDO). לפי הצהרת הארגון – שחברות בו, יחד עם ארצות הברית, דרום קוריאה, יפן והאיחוד האירופי – צפון קוריאה מהווה איום על הביטחון הבינלאומי. הארגון גינה את צפון קוריאה על ההפרה החמורה של ההתחייבויות הבינלאומיות שהיא לקחה על עצמה, קרא לביטול תכנית הגרעין והודיע על הקפאת משלוחי הדלק הכבד.⁷ הפעילות העצמאית של האיחוד האירופי כלפי צפון קוריאה התמקדה בסיוע הומניטארי ובסיוע בפיתוח כלכלי בלבד.⁸ גישה זו מתיישבת עם הגישה האירופית בשנות התשעים, שכן בכל פעם שהאיחוד נתקל בצורך להתמודד עם מקרה לגופו ולא עם העיקרון של תפוצה, הוא הצטרף לארצות הברית. כך היה בתמיכת האיחוד בתכניות בנוגע לנשק גרעיני ברוסיה, וכן ביחסו לגיבוש ההסכם עם אוקראינה, שבו היא הסכימה לוותר על יכולותיה הגרעיניות, שאותן ירשה מברית המועצות. גם לאחר שערכו הודו ופקיסטאן ניסויים גרעיניים בשנת 1998, האיחוד כמעט שלא השמיע עמדה עצמאית.

דוגמה לכך שאירופה מאפשרת לארצות הברית להוביל פעולות למניעת תפוצה, גם לאחר עיראק, היא, כאמור, ההשתלבות של מדינות מאירופה ביוזמת הנשיא בוש, ממאי 2003, לפיקוח ימי ואווירי על תפוצה (PSI). לכאורה היה מקום לצפות שאירופה תצא נחרצות נגד יוזמה זו: ראשית כדי להתנגד להנהגה אמריקנית; שנית ואולי חשוב יותר, יוזמה זו אינה מעוגנת במשפט הבינלאומי ואין היא מתבצעת בפיקוח האו"ם, אלא נועדה למעשה לעקוף אותו. ובכל זאת זוכים האמריקנים לשיתוף פעולה אירופי. הדוגמה

הבולטת היא שיתוף פעולה בין ארצות הברית, גרמניה ואיטליה, אשר הניב את תפיסת מטען רכיבי הצנטריפוגות ללוב בספטמבר 2003. גם התמיכה האירופית הרשמית בתכנית הנשיא בוש בנושא פיקוח על חומרים בקיעים, שעליה הוא הכריז בפברואר 2004, מעידה על נכונות אירופית להובלה אמריקנית.

למרות הדוגמאות האלה, אירופה מחויבת להגדרת עמדתה העצמאית כדי להבטיח את מקומה כשחקן בזירה הבינלאומית בכלל ובנושא התפוצה בפרט. אם נשוב לרגע למסמך האירופי, הרי יש בו ניסוחים המדגישים את העצמאות האירופית. לדוגמה, בשונה מהגישה האמריקנית המסמך מדגיש את חשיבות המולטילטראליזם והאוניוורסליזם בדרך ההתמודדות עם תפוצה. כן יש במסמך ניסוחים המגמדים את מעמדה של ארצות הברית בנושא התמודדות עם התפוצה ומעצימים את מעמדה של אירופה. למשל, כתוב במסמך ש"אירופה תשתף פעולה עם מי שיתמוך במטרות שלה", או "אירופה תשתף פעולה עם ארצות הברית ועם שותפים (פרטנרים) אחרים", והמשמעות היא שאירופה רואה את עצמה פועלת כעמוד התווך בהתמודדות עם נושא התפוצה, ואם יש עוד גורם אחר "אִישִׁים", הוא מוזמן להצטרף.

ברוח דומה אפשר להבין את ההסכמה של שלושת שרי החוץ האירופים – של צרפת, גרמניה ובריטניה – עם איראן, ב־20 באוקטובר 2003, עשרה ימים לפני פקיעת האולטימטום של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), בדבר שיתוף פעולה עם הסוכנות. לכאורה אפשר לראות ביוזמה ניסיון אירופי לחתור שוב תחת

מעמדה של ארצות הברית, מעין המשך המדיניות האירופית בנושא עיראק (הפעם עם בריטניה בצד האירופי). חיזוק לטענה זו מתקבל מכך שארצות הברית לא הוזכרה כלל בהצהרה המשותפת של שרי החוץ האירופים ושר החוץ האיראני, ומכך שהוענקה ההבטחה של השלוש לאיראן, כי לא יסכימו להעביר את הנושא לדיון במועצת הביטחון למרות דרישה אמריקנית ברורה. הטון של הידיעות בעיתונות האמריקנית בעקבות המעורבות האירופית, כבר בספטמבר 2003, מבטא גם כן פרשנות ברוח זו – אירופה ממרה את פי ארצות הברית.⁹ ואולם ראייה כזאת של התנהגות אירופה כלפי איראן שבה ומבטאת השלכה של משבר עיראק על הדיון בנושא איראן.

למרות ההתייחסות בתקשורת לאי־ההסכמה בין הצדדים כאל הקרע הטרנס־אטלנטי החריף ביותר בנושא איראן, אין להפריז בעוצמתו, שכן אירופה מילאה תפקיד קונסטרוקטיבי במשבר עם איראן. האירופים וגם האמריקנים נזהרים ונמנעים מלחזור על עימותים כפי שהיו בדיונים בנושא עיראק. האמריקנים והאירופים השיגו פשרה בסבא"א בנובמבר 2003, גם אם בעיכוב של שבוע לעומת המתוכנן, בנוגע לדרך ההתמודדות עם איראן. הפשרה כללה מנגנון תגובה במקרה של הפרה בעתיד, כפי שדרשו האמריקנים, ובמסגרת מולטי־לטראלית, כפי שדרשו האירופים. גם תוצאות הדיונים בסבא"א במאוס 2004 מחלישות את טענת הקרע. באותו מפגש הפגינה ארצות הברית נכונות לרכך את עמדתה כלפי איראן ולהתקרב לגישה האירופית. האמריקנים והאירופים הסכימו בדבר ניסוח ההחלטה בנושא איראן, ללא עיכוב. ההחלטה כללה ברכות על שיתוף

הפעולה של איראן עם סבא"א וגיוני על העלמת מידע חשוב.¹⁰ זאת ועוד, במשבר הזה, המתח שנוצר בעניין איראן היה בין ארצות הברית ואירופה מצד אחד לבין סין ורוסיה, מהצד האחר.

גם בלא קרע, אחד האתגרים המרכזיים של אירופה הוא לשכנע את ארצות הברית שאירופה היא אכן שחקן חשוב בזירה הבינלאומית. בארצות הברית רווחת הגישה הפסימית, שאותה מבטאים הניצים בממשל בוש, ולפיה אירופה אינה יכולה לשחק תפקיד מרכזי בשל הפילוג הפנימי בתוכה. אפילו בלי הפילוג, אירופה מזוהה כשחקן מפונק שאינו מוכן להפשיל שרוולים ו"ללכלך את ידיו". כלומר, אירופה נתפסת כנעדרת נחישות פוליטית לפעול כנגד מדינות סוררות, גם כאשר מתגלה כי אלה ניצלו לרעה את הגישה האירופית של הידברות. שכן לאחר אוקטובר 2003, המועד בו התחייבה איראן בפני שרי החוץ האירופים להשעות כל פעילות להעשרת אורניום וטענה כי חשפה את כל המידע שהסתירה עד אותה עת, התגלה מידע חדש. התברר כי איראן המשיכה בפעילותה להרכבת צנטריפוגות זו להעשרת אורניום וכן התברר כי היא הסתירה דגם מתקדם יותר של צנטריפוגות (P2). ההפרות הללו וודאי גרמו למבוכה אצל שלוש המדינות האירופיות, מבוכה שהתבטאה בעיקר בשתיקה. אולם הן עשויות לשמש הזדמנות לאירופה לבטא את נחישותה בבלימת תפוצה גרעינית בעתיד. זו הזדמנות לאירופה להעמיק את המחויבות לנושא באמצעות הגדרת תוואי ברור של מדיניות – נקיטת צעדים שבסופם תוצב התניה במידה שתופרנה ההסכמות. לפיכך תיתכן גם הגברת התיאום עם ארצות הברית, מה שיאפשר פעילות בינלאומית

יעילה יותר, ובד בבד יאפשר לאירופה למצוא את מקומה בזירה הבינלאומית בלי שארצות הברית תראה בה סרח עודף. עדות ראשונית למגמה זו אפשר למצוא בתגובתן הנחרצת של שלוש המדינות האירופיות, בסוף חודש מארס 2004, כנגד הודעת איראן על כוונתה לחדש את הפעילות במתקן להמרת אורניום באיספהאן, ונסיגתה של איראן מהצהרה זו כמה ימים מאוחר יותר.¹¹

לסיכום, כאשר בוחנים את עמדת אירופה כלפי התפוצה הגרעינית ואת השינוי שחל בה, שלוש סוגיות עולות על הפרק: מדיניותה של אירופה כלפי התפוצה;

היחסים הפנים-אירופיים והתפוצה; והיחסים הטרנס-אטלנטיים בראי התפוצה. שלוש סוגיות אלו קשורות זו בזו והן ביטוי של תהליכים ארוכי טווח. כך גם האתגרים הניצבים לפני אירופה בדרכה לפעול כשחקן מרכזי בהתמודדות עם נושא התפוצה קשורים זה בזה. האירועים הדרמטיים בתחום התפוצה משתלבים עם תהליכים פנים-אירופיים, בשלב שבו אירופה מנסה להגדיר את מקומה. נושא התפוצה נעשה אפוא חשוב בשיח האירופי, והוא משמש מסגרת פעולה נוספת בתהליך גיבוש המדיניות הביטחונית המשותפת. אירופה

שואפת למלא תפקיד בינלאומי, אבל היא עדיין מוגבלת ביכולותיה לפעול כגוף אחד ובאופן עצמאי. אין כוונה אירופית להגיע לקרע עם ארצות הברית, אבל גם לא ללכת אחרי ארצות הברית בלא יכולת לעצב מדיניות עצמאית. לכן אפשר לצפות שאירופה תרכז את מאמציה בסוגיות מצומצמות ותימנע מטיפול באחרות ובדרך זו תנסה לקדם שלוש מטרות: גיבוש מדיניות אירופית משותפת; הרגלת ארצות הברית לראות בה שחקן בינלאומי; והשאת מספיק מרחב לארצות הברית להמשיך ולהוביל, בלא קריאת תיגר גורפת מצד אירופה.

הערות

1. למסמכים האסטרטגיים ראו: Council of the European Union, *Fight against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: EU Strategy against Proliferation of WMD*, December 10, 2003; The White House, *National Strategy to Combat WMD*, December 2002. הדיפרנציאלית של ארצות הברית – מענים שונים לאיומים שונים – ראו: אמילי לנדאו ורם ארז, "המימד הגרעיני של 'ציר הרשע' אסטרטגיות שונות לאיומים שונים", עדכן אסטרטגי, כרך 6, מס' 1, מאי 2003.
2. *Fight against the Proliferation*, p. 8.
3. Council of The EU, *EU Policy as regards the Non-Proliferation Element in the EU's Relationships with Third Countries*, November 17, 2003.
4. Judy Dempsey, "Demands on WMD Threaten Syria-EU Trade Deal", *Financial Times*, February 12, 2004, p. 11.
5. האיחוד האירופי הוא שותף הסחר העיקרי של איראן. לדוגמה, בשנת 2001 סחר עם מדינות האיחוד היווה שליש מכלל הסחר האיראני; מדינות האיחוד ייבאו מאיראן, נפט בעיקר, בסכום של 6.7 מיליארד אירו (שהם כאחוז אחד מסך כל הייבוא האירופי), וייצאו לאיראן בסכום של 6.6 מיליארד אירו (שהם 37.2% מסך כל הייבוא של איראן).

- נתונים מאתר הנציבות האירופית: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/iran/index_en.htm
6. זו הייתה התרסה אמריקנית כנגד "אירופה הישנה" ומתן פרס למי באירופה שהולך בתלם האמריקני.
7. *Statement by KEDO Executive Board*, November 14, 2002. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/asia/news/bedo_141102.htm
8. European Commission - External Relations, *The EC-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) – Country Strategy Paper 2001-2004*, 2001. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_korea/csp/01_04_en.pdf
9. Paul Taylor and Louis Charbonneau, "EU Big Three Offered Iran Carrot for Nuclear," *Reuters*, September 19, 2003.
10. Craig S. Smith, "US Softens Its Rebuke on Iran Nuclear Issue, Appeasing Allies," *The New York Times*, March 10, 2004.
11. Richard Bernstein, "Europeans Criticize Iran's Plan to Start Up Enrichment Plant," *The New York Times*, March 31, 2004, p. A11.