

# האיחוד האירופי ועליית 'המדינה האסלאמית'

---

## שמעון שטיין'

מאז פרוץ 'האביב הערבי' מתקשה האיחוד האירופי למצוא מענה לכאוס הפוליטי, המלווה במעשי אלימות, אליו נקלע האזור המצוי בשכנותו הדרומית – המזרח התיכון וצפון-אפריקה. המדיניות שבאמצעותה ניסה האיחוד, במשך קרוב לשני עשורים, להפוך את האזור הסמוך לו ליציב מבחינה פוליטית-חברתית ומשגשג מבחינה כלכלית נכשלה. במהלך שנת 2016 אמור האיחוד לגבש מדיניות חדשה, שתכליתה לתת מענה למציאות האזורית הנמצאת בשלב של "טרנספורמציה אלימה". הופעת 'המדינה האסלאמית'<sup>2</sup> כשחקן בעל שאיפות חובקות עולם בכלל, ובמזרח התיכון בפרט, יצרה מציאות גאו-פוליטית חדשה, המחייבת את האיחוד האירופי להידרש ביתר דחיפות למשבר האזורי ולהשלכותיו. מאמר זה יתאר את אופי האיום שמציבה 'המדינה האסלאמית' בפני האיחוד כמסגרת ובפני המדינות החברות בו, כל אחת בנפרד, ואת היערכותן לגבש לו מענה. זאת, בשלושה רבדים: הרובד האזורי המזרח-תיכוני, הרובד הפנים-אירופי, והבעיה ההומניטרית הנובעת מהמשבר.

קריסתן של סוריה, עיראק, לוב ותימן האיצה את התמוטטות הסדר המזרח-תיכוני כפי שנקבע בהסכמי סייקס-פיקו, אשר החזיקו מעמד קרוב למאה שנים. הופעת 'המדינה האסלאמית', כפועל יוצא מהאירועים בסוריה ובעיראק, מאיימת לשים לאל את העיקרון של שמירת השלמות הטריטוריאלית והגבולות של המדינות באזור – עיקרון שהוא אבן יסוד בסדר הבינלאומי. לו הייתה 'המדינה האסלאמית' כמו שאר ארגוני הטרור הפועלים במרחב המזרח התיכון, ניתן היה להתמודד עמה באמצעים המקובלים במאבק מסוג זה, קרי מאבק צבאי ישיר. אולם, בהכרזה על עצמה כח'ליפות, תוך ערעור הסדר הישן, מחריפה 'המדינה האסלאמית' את המצב ומקשה על המאמצים להילחם בה. היא גם יוצרת קושי למאמצים ליישב את הסכסוכים הפנימיים בסוריה ובעיראק – להם שותף האיחוד האירופי – שמטרתם היא להשיב את המצב לקדמותו ולמנוע את קריסתו של הסדר המדינתי הישן. הקמת שלוחות של 'המדינה האסלאמית' במספר גדל והולך של מדינות ערביות, בכללן מצרים, לבנון

וירדן, שנודעת להן חשיבות רבה מבחינת האינטרסים האירופיים, מאיימת להגביר את אי-היציבות בהן ובאזור בכלל.

למרות מרכזיותו של איום 'המדינה האסלאמית' במזרח התיכון, הוא אינו מתמצה בגבולותיה בלבד. שורה של פיגועים שבוצעו בידי תומכי 'המדינה האסלאמית' במספר בירות אירופיות (בריסל, פריז, קופנהגן) במהלך 2014-2015, ובראשן מתקפת הטרור הקטלנית בפריז ב-13 בנובמבר 2015 הבהירו למדינות אירופה את פוטנציאל ההיזק הטמון בתופעה זו והמחישו את הסכנה שבהחרפת האיום הגלום בה ובניסיון להמעט מחומרתה.

האלימות הקיצונית המלווה את המאבק הבין-עדתי בעיראק ואת מלחמת האזרחים בסוריה, בין היתר בשל השתלטות 'המדינה האסלאמית' על חלקים נרחבים משטחן, גרמה למשבר ההומניטרי הגדול ביותר שנרשם בזירה הגלובלית מאז מלחמת העולם השנייה. מיליוני סורים נטשו את בתיהם ונדדו למקומות אחרים בסוריה עצמה, מיליונים נוספים נמלטו למדינות השכנות (טורקיה, לבנון, ירדן, עיראק ומצרים), ורבים אחרים מנסים להגיע בדרכים לא דרכים לחוף המבטחים של אירופה. הסיוע ההומניטרי שהאיחוד האירופי הושיט לפליטים עד כתיבת שורות אלה מסתכם בכ-3.7 מיליארד אירו, וב-2015-2016 בכוונתו להקציב סכום נוסף בסך של מיליארד אירו. היקף הסיוע של האיחוד האירופי הציב אותו בראש רשימת המדינות התורמות לפליטים. בנוסף לתרומות ולסיוע מצד האיחוד כגוף, המדינות החברות בו מושיטות סיוע בילטרלי לפליטים הרבים.

מספרי הפליטים שהגיעו ועוד יגיעו למדינות השכנות לסוריה ולעיראק גבוה הרבה יותר ממספרם של הפליטים שהגיעו לאירופה ועוד צפויים להתדפק על שעריה. ועדיין, 28 החברות באיחוד האירופי מתקשות, מסיבות מגוונות, להתמודד עם התופעה. לגרמניה יגיעו עד סוף 2015 למעלה מ-800 אלף מבקשי מקלט.<sup>3</sup> מדינות אירופיות נוספות מלבד גרמניה המשמשות מוקד משיכה לפליטים הן שבדיה, איטליה, צרפת והונגריה. זרם הפליטים, שכמוהו לא ראתה אירופה בעבר, מצא את מדינות האיחוד כשהן לא ערוכות להתמודד עמו. טביעתם של למעלה מ-850 פליטים מול חופי לוב באפריל 2015<sup>4</sup> עימתה את הציבור האירופי ואת מקבלי ההחלטות (ולא לראשונה) עם הצורך לתת מענה רב-מערכתי דחוף לבעיה המתגברת.

מלבד ההיבט ההומניטרי של הבעיה, קיים האיום הפנימי, הנובע מהאטרקטיביות של הנרטיב המוצע על ידי 'המדינה האסלאמית' למוסלמים צעירים ממדינות האיחוד האירופי. אלה מתגייסים לשורותיה במספרים גדלים והולכים. ניכור, אבטלה, קשיי אינטגרציה, וכן נגישות לרשתות החברתיות המטיפות נגד המערב הדקדנטי, ובנוסף לכך העתיד ההרואי המובטח למצטרפים ל'מדינה האסלאמית' מול חוסר התוחלת ועתיד לא ברור במדינות האם, יוצרים קרקע פורייה להצטרפות ל'מדינה האסלאמית'.

על פי דיווח הצלב האדום הבינלאומי, כ-3,850 מתוך 20,000 הלוחמים הזרים בסוריה ובעיראק במחצית השנייה של 2014 הגיעו ממדינות האיחוד האירופי. האיום גובר לנוכח הצפי שאותם לוחמים ישובו לאירופה, כשהם עתירי ניסיון לחימה, שטופי אידאולוגיה אנטי-מערבית ומוכנים לבצע פיגועים בכל עת.<sup>5</sup>

הנחת העבודה של מדינות האיחוד האירופי בטיפולן באיום המתרחם בתחומן היא ששורשי המשבר שהביאו לעליית 'המדינה האסלאמית', כמו גם ליריבויות הבין-דתיות והבין-עדתיות בעיראק ובסוריה, נובעים מהמשברים הפנימיים במדינות אלו. לפיכך, יש לכוון את כל המאמצים לייצוב המצב בשתייהן. מילת המפתח בהקשר זה היא שילוב (inclusiveness) של כל הכוחות במציאת פתרון פוליטי, מתוך רצון לשמר את האופי הרב-לאומי, רב-דתי ורב-עדתי של החברות בעיראק ובסוריה.

מכיוון ש'המדינה האסלאמית' מאיימת לא רק על עתידן של סוריה ועיראק, אלא על האזור כולו ואף על יציבותה של אירופה, החיפוש אחר פתרון פוליטי מתנהל במקביל למאבק צבאי ב'מדינה האסלאמית'. האיחוד האירופי גיבש אסטרטגיה למאבק בטרור ובלוחמים הזרים (קרי הטרוריסטים שהתגייסו לשירות 'המדינה האסלאמית'), ואף ניסח שני מסמכים המהווים למעשה תכנית עבודה מפורטת ושאפתנית לפתרון המשבר ולמניעת התפשטותו.<sup>6</sup> במסמך הראשון מצוין כי יכולת האיחוד להשיג את יעדיו תלויה בהתפתחויות בשטח, ובכלל זאת בהתפתחות המאבק ב'מדינה האסלאמית' ובנכונות השחקנים הבינלאומיים והאזוריים לפעול למימוש היעדים. המסמך מבהיר כי יישוב המשבר רק בסוריה או בעיראק, ולא בשתייהן גם יחד, לא יקדם יציבות פוליטית ושגשוג כלכלי אזורי. בניסיון להימנע מטעויות העבר (המלחמות בעיראק ובאפגניסטן), שב האיחוד ומבהיר את הצורך של מדינות האזור להיות מעורבות יותר בטיפול במשבר וליטול למעשה על עצמן את האחריות להובלת המאמץ ליישובו. האיחוד, כחלק מהקהילה הבינלאומית, יכול לסייע במאמץ הצבאי, המדיני וההומניטרי, אך עיקר הנטל והאחריות חייב ליפול על שכמן של מדינות האזור.

אשר למענה הצבאי, למרות הבנתן של חברות האיחוד האירופי את ההכרח שבהפעלת כוח צבאי ככלי חשוב (אך לא בלעדי) במיגור 'המדינה האסלאמית', לא עלה בידן להגיע לקונצנזוס בנושא זה. ההחלטה שהתקבלה הייתה, לכן, לאפשר לכל אחת מהחברות לנהוג לפי הבנתה. האיחוד ברך על החלטות שקיבלו החברות לתרום את חלקן למאבק, תוך הבהרה שאינו מעורב כארגון – לא בלחימה עצמה ולא בתיאום פעילותן של החברות המעורבות בה. למעשה, מרבית חברות האיחוד מושיטות סיוע ללחימה נגד 'המדינה האסלאמית' – אמנם לא בהיקפים גדולים – וחלקן אף מסייעות להכשרת לוחמים של הצבא העיראקי ושל כוחות הפשמרגה הכורדיים. מעטות מבין חברות האיחוד (בריטניה, צרפת, בלגיה, הולנד ודנמרק) גם נוטלות חלק פעיל במתקפות

האווריות שמבצעת הקואליציה הבינלאומית, בהובלת ארצות הברית, נגד 'המדינה האסלאמית' בעיראק.

היעדר מנדט של מועצת הביטחון של האו"ם מונע לפי שעה השתתפות של מדינות האיחוד בתקיפת 'המדינה האסלאמית' בסוריה (אם כי אין בכך כדי להרתיע את חיל האוויר הבריטי מלבצע משימות סיור מעל שטחה של סוריה<sup>2</sup>). יתר על כן, היקף התקיפות האוויריות בעיראק (לעומת תקיפות נאט"ו ביוגוסלביה והפעילות האווירית באפגניסטן) מעיד שאין מדובר לפי שעה בנושא שהוא בעל עדיפות גבוהה במיוחד מבחינת המדינות המעורבות. זאת ועוד, נכון לשלהי 2015, אף לא אחת ממדינות האיחוד מתכוונת לשלוח כוחות קרקע ("להציב מגפיים על הקרקע") משלה לעיראק ולסוריה. עמדה זו מבטאת את הגישה שהוזכרה לעיל, לפיה על מדינות האזור להתמודד בעצמן עם האתגר ולא לצפות שהקהילה הבינלאומית תבצע עבורן את המלאכה. יש להבין עמדה עקרונית זו גם בהקשר הציבורי הפנימי במדינות האיחוד, שם רבים מתנגדים עקרונית לשיגור חיילים למזרח התיכון. שינוי בגישה זו עשוי להתרחש רק במקרה של אירועי טרור רבי-נפגעים, כמו זה שארע בצרפת בנובמבר 2015, שניתן יהיה ליחסם ישירות ל'מדינה האסלאמית', או אם יגדל הסיכון ש'המדינה האסלאמית' תציב לאינטרסים המדיניים והכלכליים של מדינות אירופה.

בצד המאמץ הצבאי להכרעת 'המדינה האסלאמית', ברור למדינות האיחוד כי ההתמודדות עם התופעה שהיא מגלמת חייבת להיות רב-ממדית. הכרה זו מתבטאת באסטרטגיה המפרטת את כל התחומים שיש להידרש אליהם בעת ובעונה אחת: אידאולוגיה, תקשורת, כלכלה, משאבים פיננסיים וטרור. תכליתו של מאבק משולב זה היא לסגור כל פרצה אפשרית שאותה תוכל 'המדינה האסלאמית' לנצל לקידום יעדיה ולמימושם.

אשר למענה הפנים-אירופי: התגייסות אלפים מאזרחי האיחוד לשורות 'המדינה האסלאמית', ההוצאות להורג הראוותניות ששודרו בתקשורת, ופיגועי הטרור שבוצעו הן באירופה והן מחוצה לה, שבהם היו מעורבים אזרחי האיחוד (פיגוע קטלני במיוחד התרחש בתוניסיה ביוני 2015), העלו את המודעות של ההנהגות הפוליטיות ושל הציבור באירופה לאיום שאותו מציבה 'המדינה האסלאמית' ולצורך לתת לו מענה. התוויית אסטרטגיה מקיפה, בניסיון להתמודד עם האיום בשטח עצמו, הינה היבט אחד של ההתמודדות; ההיבט השני והלא פחות חשוב נוגע להיערכות להתמודדות עם האיום מבית הנשקף מצד "בוגרי הקרבות", שחלקם שבו לארצות מוצאם ואחרים צפויים לשוב, וכן מ"זאבים בודדים" שמעולם לא עזבו את אירופה, אך עלולים לנסות לבצע פעולות טרור בשם הרעיון המנחה את 'המדינה האסלאמית'. יש להניח כי אטרקטיביות הנרטיב של 'המדינה האסלאמית', לצד הקושי להתמודד בטווח הקצר עם שורשי הבעיה בהקשר הכלכלי-חברתי-חינוכי שלה, יגדילו את מספר המתגייסים לשורות

'המדינה האסלאמית' באירופה. ככל שמספרם יעלה, כן יתעצם האיום הנשקף מצד "ותיקי הקרבות" שישבו לאירופה ומצד "הזאבים הבוודים".

ההתמודדות עם האיום שמציבה 'המדינה האסלאמית' בזירה הפנים-אירופית, כמו עם איומים פנימיים אחרים מצד קיצונים משמאל ומימין, שבה ומעלה את הדילמה שעמה מתמודדות חברות דמוקרטיות במאבקן בטרור. במרכזה של דילמה זו עומד הצורך למצוא איזון בין חופש הפרט מחד גיסא, ובין האמצעים שיש לנקוט כדי לצמצם איומים הנשקפים לו, הכרוכים בהגבלת חירויות הפרט מאידך גיסא.

אירועי הטרור שהתרחשו בשנה החולפת בצרפת ובתוניסיה אמנם הגבירו את המודעות לאיום שמהווה 'המדינה האסלאמית', אך מרבית מדינות אירופה שבהן קיימים ריכוזים גדולים של אוכלוסייה מוסלמית – המקור לגיוס צעירים לשורות 'המדינה האסלאמית' – טרם נערכו כיאות להתמודד עם הבעיה. הדברים אמורים בעיקר לגבי גרמניה, בלגיה, אוסטריה, דנמרק ושבדיה. לעומת זאת, צרפת ובריטניה, שחוו פיגועים, הפיקו לקחים, וכעת הן ערוכות טוב יותר להתמודד עם האיום. אף על פי כן, אין בכך די. ראש ממשלת בריטניה, דיוויד קמרון, הדגיש לאחרונה את הצורך להתמודד עם הנרטיב הרדיקלי של 'המדינה האסלאמית', שמרעיל לדבריו את מוחות האנשים הצעירים.<sup>8</sup> בנאום שנשא בפרלמנט הבריטי לאחר הפיגוע שאירע בתוניסיה, הוא אף השווה בין האתגר שמציב האסלאם הסלפי-ג'האדי לבין האתגר הקומוניסטי בשנות המלחמה הקרה. "הרעלתם" של אותם אנשים צעירים, שמוצא רובם, ובעיקר מוצא הוריהם, הוא מצפון-אפריקה והמזרח התיכון, היא תוצאה של כישלון מאמצי האינטגרציה של המדינות שבהן הם גדלו. כישלון זה הוביל לרדיקליזציה, ששימשה קרקע פורייה לכוח המשיכה של 'המדינה האסלאמית' וקבוצות דומות. מכאן הצורך של אותן מדינות, שבהן יש ריכוזים גדולים של אזרחים מארצות האסלאם, לנקוט צעדים כלכליים, חברתיים וחינוכיים אקטיביים, כדי לשלב את הצעירים המועדים בחברות המקומיות. צדק ראש ממשלת בריטניה כשציין כי מדובר במאבק שיארך דורות. המשבר הנמשך בסוריה ובעיראק מתבטא, כאמור, במשבר הומניטרי מחריף ובזרם גדל והולך של פליטים ומבקשי מקלט, שהגיעו וממשיכים להגיע לאירופה. היבשת אינה ערוכה לקליטתם ולהתמודדות עם התופעה בטווח הקצר, וכל שכן לא בטווח הארוך, ועד כה לא עלה בידי האיחוד האירופי והחברות בו לגבש מדיניות בנושא זה.<sup>9</sup> טביעתם של פליטים רבים בים התיכון אילצה את האיחוד לנקוט שורת צעדים שנועדו למנוע, ככל הניתן, הישנות מקרים דומים. בהקשר זה נשמעו, בין היתר, הצעות (לא ריאליזיות) להתמודד עם שורשי הבעיה, קרי עם המצב הפוליטי והכלכלי במדינות המוצא.

חוסר האונים האירופי כלפי בעיית הפליטים משתקף בסיכום שהושג על ידי חברות האיחוד לאחר דיונים ארוכים: פיזורם של כ-40,000 מבקשי מקלט למוקדים שונים, כשבעיקר הנטל נושאות גרמניה, שבדיה, צרפת, איטליה, יוון והונגריה.<sup>10</sup> אין ספק כי

היו אלה, בין השאר, דיווחי התקשורת על ממדי המשבר שהשפיעו על הדרג הפוליטי באירופה, שנאלץ להכיר בצורך למצוא פתרונות כבר בטווח הקצר; לעומת זאת, פתרון לטווח ארוך, שיצמצם משמעותית את היקף מבקשי המקלט, אינו נראה לפי שעה באופק. בצד ההבנה שמגלה חלק מהציבור האירופי למצוקת הפליטים, המשפיעה גם על נכונותו לסייע, אחרים בקרב ציבור זה נוהים אחרי מפלגות פופוליסטיות, הקוראות להנהיג מדיניות שתגביל בצורה דרסטית את ההגירה לאירופה. אין ספק כי הטיפול בסוגיה זו לא יירשם כשעתה היפה של אירופה הליברלית, שכדרכה מקווה כי הזמן יעשה את שלו וימציא פתרון כלשהו לדילמות המוסריות והפוליטיות שמציבה בעיית הפליטים.

מאז השקתו של "תהליך ברצלונה" ב-1995<sup>11</sup>, מנסה האיחוד האירופי להתמודד עם המשברים הנמשכים בשכנותו הדרומית – עד כה ללא הצלחה רבה. התמוטטות הסדר המדינתי במזרח התיכון, ובמיוחד המשברים בסוריה ובעיראק שהולידו איומים כמו 'המדינה האסלאמית', מאלצים את האיחוד לנסות פעם נוספת, מתוך ראייה אינטרסנטית, לתת מענה לאיומים החדשים. האסטרטגיה המקיפה שהאיחוד גיבש נועדה לסייע לסוריה ולעיראק ליישם פתרון רב-מערכתי למשברים הפוקדים אותן, ובו בזמן לאפשר למדינות אירופה להתמודד עם האיום הנשקף להן מצד אלה מאזרחיהן התומכים ב'מדינה האסלאמית'.

יכולתו של האיחוד האירופי לתרום לפתרון המשבר בסוריה ובעיראק, וכפועל יוצא מכך גם להקטנת ממדי האיום מצד 'המדינה האסלאמית', תהיה תלויה בנחישות ובהתמדה שיפיגין, מתוך הכרה שמדובר במאבק ארוך שנים הכרוך גם בנכונות להקצאת משאבים. כל זאת, כדי שהמציאות אותה אירופה מתחילה לחוש בהדרגה, המתגלמת באמרה "אם אירופה לא תבקר במזרח התיכון, אזי המזרח התיכון יפקוד את אירופה", לא תהפוך לאיום שלא ניתן יהיה לשלוט בו.

## הערות

- 1 המחבר מבקש להודות לנועה זלצמן על הסיוע באיסוף החומר למאמר.
- 2 השימוש במונח 'המדינה האסלאמית' נעשה מתוך רצון להשתמש בטרמינולוגיה אחידה בקובץ זה. יש לציין כי האיחוד האירופי עצמו משתמש במונח דאע"ש. ראש ממשלת בריטניה, דיוויד קמרון, שנדרש לנושא, אמר כי המונח 'המדינה האסלאמית' פוגע במוסלמים רבים, ולכן הוא מעדיף להשתמש בקיצור דאע"ש.
- 3 המספרים של מבקשי המקלט כוללים, מלבד מבקשי המקלט מסוריה ועיראק, גם את מבקשי המקלט ממערב-הבלקן, שהינם הקבוצה הגדולה מבין הפליטים, כמו גם כאלה המגיעים מסומליה, אריתריאה, סודאן ואפגניסטן.
- 4 על פי דיווחי האו"ם, מספר הפליטים שמצאו את מותם בטביעה עד סוף יולי 2015 מגיע לכאלפיים.
- 5 במאמר שפרסם החוקר דניאל ביימן, הוא מעריך שהאיום הנשקף מלוחמים זרים החוזרים לארצות מוצאם נמוך ממה שחושבים. הסיבות לכך הן: לוחמים רבים נהרגים במהלך הקרבות, חלקם לא ישובו אלא ימשיכו לסכסוך הבא, וחלק מהשבים מתפכחים ואינם מהווים איום. ראו: Daniel L.

- Byman & Jeremy Shapiro, *Be Afraid. Be a Little Afraid: The Therapy of Terrorism from Western Foreign Fighters in Syria and Iraq* (Washington, DC: The Brookings Institute, January 2015).
- Council Conclusion on the EU regional strategy for Syria, Iraq as well as the ISIL/Da'esh threat, March 16, 2015; European Council, Council of the European Union Response to foreign terrorist /foreign fighters and recent terrorist attack in Europe.
- Justine Drennan, "Who has Contributed what in the לפירוט מעורבותן של חברות האיחוד ראו: Coalition against the Islamic State," *Foreign Policy*, November 12, 2014.
- "David Cameron speech in Birmingham," *The Independent*, July 20, 2015.
- למרות שמספרם של הפליטים מסוריה נמצא בעלייה מתמדת, פליטים אלה הם רק חלק מתוך מספר גדול יותר של פליטים שרובם מגיע, כאמור, ממערב־הבלקן. לגבי האחרונים, באירופה יש מגמה להחזירם לארצות מוצאם, הנחשבות לבטוחות מבחינה פוליטית.
- "Which EU Countries had the Most Assylum Seekers," *The Guardian*, May 11, 2015; Alex Norrington in Stat Watch, "2015 Mediterranean Crisis: The Facts So Far," Migrant Report, June 20, 2015.
- "תהליך ברצלונה" ("השותפות האירופית-ים תיכונית" – Barcelona Process – Euro-Mediterranean Partnership) הוא ביטוי למדיניותו של האיחוד האירופי כלפי אזור הים התיכון. מדיניות זו מצאה את ביטוייה ב־1995 בחתימת אמנת ברצלונה בין 15 מדינות האיחוד ל־12 מדינות ים תיכוניות: מרוקו, אלג'יריה, תוניסיה, מצרים, ישראל, ירדן, לבנון, סוריה, קפריסין, מלטה, טורקיה, וכן הרשות הפלסטינית. יעדה של האמנה הוא לכוון שותפות אירופית-ים תיכונית, שעיקריה: יצירת מרחב משותף של שלום, יציבות ושגשוג (כולל הקמת אזור סחר חופשי עד 2010) ושיפור ההבנה הדדית בין עמי האזור.