

## האיחוד האירופי והמזרח התיכון

### שמעון שטיין

תחילת 2009 עמדה בסימן מעורבות האיחוד במאמצי הקהילה הבינלאומית להביא להפסקת אש בין ישראל לחמאס, ואילו סופה של השנה עמד בסימן כניסתה של אמנת ליסבון לתוקף. לכאורה לא היו שני האירועים קשורים זה בזה, אך למעשה קיים קשר ביניהם. אם תיושם האמנה ככתבה וכלשונה, היא תאפשר לאיחוד, כך מקווים המצדדים בה, לנהל ביתר קוהרנטיות ויעילות את יחסי החוץ בכלל ואת הטיפול במשברים מסוג המלחמה שהתחוללה בין ישראל לחמאס בעזה בשלהי 2008 ובתחילת 2009 בפרט.<sup>1</sup>

אמנת ליסבון, שנכנסה לתוקף בתחילת דצמבר 2009, היא ציון דרך בהיסטוריה של האיחוד האירופי. היא נועדה להתאים את המוסדות ואת תהליך קבלת ההחלטות באיחוד לנסיבות שהשתנו בעקבות ההרחבה האחרונה, אשר הגדילה את האיחוד מ-15 ל-27 חברות. מלבד ייעול תהליך קבלת ההחלטות, באמצעות שינוי שיטת ההצבעה במועצת השרים, האמנה מרחיבה את תהליך הדמוקרטיזציה באמצעות הרחבת סמכויות הפרלמנט האירופי והפרלמנטים הלאומיים של המדינות החברות באיחוד. בתחום המוסדי הוחלט על יצירת שתי משרות חדשות. האחת – של נשיא המועצה האירופית הנבחר לתקופת כהונה של שנתיים וחצי (במקום הנשיאים התורנים, שהתחלפו אחת לחצי שנה), והאחרת – של הממונה העליון למדיניות חוץ וביטחון. הממונה, שנבחר לתקופת כהונה בת חמש שנים, משמש נציג מועצת השרים לענייני חוץ וביטחון וסגן נשיא הנציבות. כדי לסייע לממונה, הוחלט על הקמת "שירות חוץ".<sup>2</sup> מלבד תפקידים הייצוגיים של נושאי תפקידים אלה, הצפייה היא כי הם יפעלו לתאם טוב יותר את ניצול המשאבים העומדים לרשות האיחוד בפעילותו בתחומי החוץ והביטחון. מינויים של הרמן ואן רומפוי (van Rompuy) הבלגי לנשיא ושל קאתרין אשטון (Ashton) הבריטית לממונה – שני אישים נעדרי כריזמה ונוכחות תקשורתית – מבטא כמובן

את העדפת החברות המשפיעות באיחוד.<sup>3</sup> כשייושמו הרפורמות, ובהן הקמת שירות החוץ, יהיה צורך להמתין ולראות אם אכן יובילו השינויים המבניים לשיפור בתפקודו ובמעמדו הבינלאומי של האיחוד. במילים אחרות, יהיה אפשר להיווכח אם תימצא תשובה לתהייתו הרוויה תסכול של מזכיר המדינה של ארצות הברית הנרי קיסינג'ר בשעתו – "אם אני רוצה לשוחח עם אירופה, אל מי אני מתקשר".<sup>4</sup> באחת מהופעותיה הראשונות של אשטון היא התייחסה לחשיבותה של אמנת ליסבון כהזדמנות לשינוי במדיניות החוץ של האיחוד.<sup>5</sup> בהזדמנות אחרת היא תלתה את הקושי של האיחוד לגבש אסטרטגיות בהיעדר מסגרות ושיטה ליישומן.<sup>6</sup> מלבד אמירות כלליות בנוגע לסביבה הבינלאומית המורכבת, שהאיחוד מתפקד בתוכה, וכן אזכור אזורי המשבר שהוא פועל בהן, נעדרו מנאומיה תכנים חדשים.

### סוגיית הסכסוך הישראלי-ערבי בדגש על העימות הישראלי-פלסטיני

הזדמנות לעמוד על עמדתה של הממונה אשטון בסוגיית המזרח התיכון ניתנה בעת ביקורה הראשון באזור – ב-15 עד 19 במארס 2010. בהרצאה שנשאה בפני מוסדות הליגה הערבית היא התייחסה בפתח דבריה למשבר עם איראן. אשטון הביעה דאגה מסירוב איראן להיכנס למשא ומתן רציני בסוגיית הגרעין, וחזרה על תמיכת האיחוד "בגישה הכפולה", כלומר המשך המשא ומתן ונכונות לנקוט "צעדים נוספים" בהיעדר משא ומתן. סנקציות לא הוזכרו. מלבד זה, הביעה אשטון דאגה מן האפשרות שגירעון איראן יוביל לפרוליפרציה גרעינית במזרח התיכון.<sup>7</sup> את עיקר דבריה היא ייחדה לפירוט עמדת האיחוד בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני.<sup>8</sup>

למעט עדכונים מתבקשים על רקע ההתפתחויות בשטח, חזרה אשטון על העמדות המוכרות של האיחוד: היא פירטה מכשולים להתקדמות התהליך המדיני – מכשולים שהונחו בעיקר לפתחה של ישראל; פירטה את אופיו של ההסדר העתידי – שתי מדינות לשני העמים; התייחסה לנכונות האיחוד לסייע אקטיבית לקידום הסדר, שהוא אינטרס חיוני של אירופה; קראה למעורבות אקטיבית וקונקרטית של האיחוד בתהליך המדיני; והבטיחה תמיכה מצד הקוורטט והליגה הערבית לתיווך ארצות הברית בשיחות בין הצדדים.

בתחילתו של מבצע "עופרת יצוקה" זכתה ישראל להבנה בגין הסיבות שבגללן היא נאלצה לצאת למהלך הצבאי נגד חמאס,<sup>9</sup> אולם בעקבות הכניסה הקרקעית לרצועה והפעלת הכוח הלא מידתית, לטעמו של האיחוד, אשר גרמה הרג והרס רבים, החלה להישמע ביקורת שלווה בקריאה להפסקת אש מידית, שתאפשר הושטת סיוע הומניטרי לתושבי הרצועה. התסכול באירופה בעקבות סירוב ישראל להפסיק את

הלחימה בא לידי ביטוי במתיחת ביקורת פומבית, שהובילה לקריאה לחקור את פעילות ישראל בנוגע להאשמות בדבר הפרת המשפט הבינלאומי וההומניטרי בזמן הלחימה.<sup>10</sup> היו בין מנהיגי האיחוד שלא הסתפקו בהצהרות, ופקדו את האזור בתקווה שנוכחותם תשפיע על מדיניות ישראל.<sup>11</sup> "זה תלוי באיחוד, אם ברצונו ליטול את הקזמה", אמר ראש ממשלת צ'כיה בנוגע למשבר ברצועת עזה עם כניסתו לתפקיד הנשיא התורן של האיחוד, בתחילת 2009.<sup>12</sup>

דבריו, שנאמרו קודם להשבעתו של הנשיא אובמה ועל רקע היעדר מעורבות מצד ארצות הברית להפסקת הלחימה, ביטאו את רצון האיחוד לנצל את תקופת הבחירות בארצות הברית – אשר במקרים רבים מאופיינת בהיעדר עשייה מצד הממשל – כדי למלא תפקיד פעיל במאמץ לפתרון הסכסוך במזרח התיכון. גם במקרה זה לא עלה בידי האיחוד להגשים את מטרתו. מלבד משאלות הלב, יצוין שהאיחוד מודע לחוסר יכולתו להחליף את ארצות הברית במזרח התיכון – גם אם דימויה ירוד, כמו שהיה בתקופת הנשיא ג'ורג' וו' בוש. השלמה עם מעמדה של ארצות הברית ביטאה גם הממונה אשטון. בהופעתה בפני הפרלמנט האירופי עם כניסתה לתפקיד (15 בדצמבר 2009) היא קראה לתיאום הדוק של עמדות ואסטרטגיות עם ארצות הברית. החלטתו האסטרטגית של הנשיא אובמה מיד עם כניסתו לבית הלב לבחור בדרך ה־engagement עם מדינות שיש לארצות הברית מחלוקת עמן וכן נכונותו להעניק דחיפות לפתרון הסכסוך הישראלי, תמיכתו בפתרון שתי המדינות, התייחסותו להתנחלויות כלא לגיטימיות ולצורך בהפסקת הבנייה בהתנחלויות וכן נאומו בקהיר, כל אלה נסכו בקרב חברות האיחוד תקווה כי בכוחות משותפים יעלה בידן להביא לסיום הסכסוך. נראה כי כיום, יותר מאשר בשמונה השנים הקודמות, אפשר להצביע על קרבה בעמדות האיחוד וארצות הברית בנוגע למצב במזרח התיכון, בנוגע לדרך לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי, ובעיקר בנוגע לדחיפות שיש לייחס לפתרונו.

כמידת הקרבה בין עמדות האיחוד בעניין הסוגיות שעל סדר היום במזרח התיכון לעמדות הממשל האמריקאי,<sup>13</sup> יתר חברות הקוורטט והרשות הפלסטינית, כן הריחוק שחוותה ישראל מהאיחוד בשנה החולפת. זו הייתה שנה רצופת הודעות נשיאותיות והודעות דובר, שברובן המכריע נמתחה ביקורת על מדיניות ישראל.<sup>14</sup> הביקורת התמקדה בהמשך הבנייה בהתנחלויות (שתוארה כמכשול לשלום, מחבלת במאמץ למציאת פתרון על בסיס שתי מדינות ומנוגדת לחוק הבינלאומי); בביקורת ממוקדת על פעילות ישראל במזרח ירושלים (ובכלל זאת פינוי אזרחים ערבים, הריסת בתים ובנייה ליהודים); בקריאה חוזרת להסרת המצור מעל עזה ולפתיחת מעברים להושטת

סיוע הומניטרי ושיקום הרצועה; ובקריאה לחקור את חוסר המידתיות של ישראל בלחימתה במבצע "עופרת יצוקה".<sup>15</sup>

מצעה המדיני של הממשלה בראשות בנימין נתניהו הגביר את החשדנות ואת חוסר האמון בין ישראל לאיחוד. בהצהרה (או בשמה הרשמי – Conclusions) מפורטת שפרסמה מועצת שרי החוץ של האיחוד ב-8 בדצמבר 2009 פורטה עמדתם בסוגיות הקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. מסמך זה הוא למעשה סיכום של נקודות המחלוקת בין ישראל לאיחוד.<sup>16</sup>

לעומת העיסוק האינטנסיבי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, עיסוקו המדיני של האיחוד בסוריה ובלבנון קטן מאוד בהיקפו. בהודעה מדצמבר 2009 מוזכרות שתי המדינות בקשר להשגת הסכם שלום מקיף במזרח התיכון, שיכלול הסדרים בין ישראל לשתי המדינות האלה.<sup>17</sup>

כאמור, ריבוי האבדות בקרב האוכלוסייה בעזה וההרס הרב שנגרם בגין מה שנתפס כחוסר מידתיות בפעילות הלחימה של ישראל במבצע "עופרת יצוקה", עוררו ביקורת חריפה מצד האיחוד כלפי ישראל. נאמן לדפוס התנהגותו הישן והמוכר, כלומר "הענשת" ישראל כל אימת שהיא פועלת באופן שאינו עולה בקנה אחד עם מדיניות האיחוד, הוחלט על השעיית המשא ומתן בין ישראל לאיחוד על אודות שיפור היחסים, כמתחייב מסיכום שהושג בשנת 2008 בתכנית הפעולה שנחתמה עם ישראל כחלק ממדיניות השכנות האירופית – European Neighborhood Policy.<sup>18</sup>

## הסוגיה האיראנית

מלבד עיסוקו האינטנסיבי וארוך השנים של האיחוד בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהנחה שפתרונו יתרום לייצוב המזרח התיכון ויסייע לפתרון משברים אחרים במזרח התיכון רבתי, האיחוד מעורב במאמץ הבינלאומי לעצירת תכנית הגרעין של איראן. מעורבות זו התבטאה בפגישות שקיים סולאנה בינואר 2009 עם שר החוץ של איראן ובאוקטובר עם משלחת איראנית בז'נווה.<sup>19</sup> בפגישה בז'נווה העלתה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) הצעה כי בתמורה להסכמה של איראן להוצאת כמות אורניום משטחה, לפרק זמן של שנה, היא תקבל אורניום לצרכים רפואיים, שישמשו את כור המחקר בטהראן.

באפריל 2009 פנה הנשיא אובמה לאיראן והזמינה למשא ומתן. כך הסתיים פרק של יותר מחמש שנים, שהחל בסוף 2003 עם החלטת שרי החוץ של גרמניה, צרפת ובריטניה לפתוח במהלך דיפלומטי כדי להביא להשעיית העשרת האורניום על ידי איראן בתמורה לשורת תמריצי פיצוי לאיראן. מאמציהם הנמשכים של שלושה,

שאליהם צורף סולאנה כנציג האיחוד וכשליח מטעם מועצת הביטחון של האו"ם, למציאת נוסחה שתשביע את רצון איראן מצד אחד ואת דרישת האיחוד והקהילה הבינלאומית מצד אחר לא נשאו פרי. על רקע הפסיביות שאפיינה את טיפולו של ממשל בוש בתקופת כהונתו הראשונה ובחלק הראשון מתקופת כהונתו השנייה, יש לראות את יזמת השלוש באור חיובי.<sup>20</sup> עם זאת, החלטתו של ממשל אובמה לאמץ את גישת ה-engagement גם מול איראן ולהיכנס עמה למשא ומתן ישיר בד בבד עם נכונות לאחוז בנשק הסנקציות אם איראן תדחה את ההזמנה למשא ומתן, מקלה את גיבוש הקונצנזוס בקרב מדינות האיחוד בשאלת התגרענותה של איראן.<sup>21</sup> למרות תמיכתה של אירופה בהטלת סנקציות על איראן וגם בהחרפתן במקרה הצורך, יצוין שמספר לא קטן של חברות באיחוד, החוששות שמא סנקציות גורפות יותר מאלה שננקטו עד היום יפגעו באינטרסים הכלכליים שלהן, גורסות כי הן אינן האמצעי שיביא בסופו של דבר את איראן לשולחן המשא ומתן.<sup>22</sup>

תוצאות הבחירות באיראן ותגובת השלטונות להפגנות נגד המשטר היו רקע לחילוקי דעות בין האיחוד לממשל האמריקאי.<sup>23</sup> לעומת האיחוד, שלא חשש ממתחת ביקורת על פגיעת המשטר האיראני בזכויות אזרח, טען ממשל אובמה שעל העם האיראני להחליט בנוגע להמשך ההתפתחויות הפוליטיות בארצו (מאוחר יותר שינה אובמה את עמדתו). מדינות האיחוד, שהיססו בנושא הסנקציות, לא היססו לבקר את המשטר באיראן כשפעולתו נגדה ערכים שהן דוגלות בהם, ובפרט זכויות אזרח. ארצות הברית, שגרסה מדיניות נוקשה כלפי איראן – גם על רקע נכונות למשא ומתן, היססה ולא ביקרה את המשטר מחשש שמא תצמצם ביקורת את הסיכוי, הקלוש ממילא, לנהל עם איראן הידברות בנושא הגרעין.

### סוגיית עיראק

פעילות האיחוד בכלל ופעילות כמה מחברותיו בפרט משתלבת במאמץ הבינלאומי המתנהל בהובלת ארצות הברית ליצור בעיראק תשתית מוסדית להנהגה מקומית. מאז 2003 העביר האיחוד למטרה זו יותר ממיליארד אירו. הסיוע מופנה לפיתוח בתחומי השירותים לאזרח, ובכלל זאת מערכת בריאות ושיקום מערכות המים, מנהל תקין ברמה הארצית והמקומית, שיקום פליטים ומשפט וסדר ציבורי. נושא נוסף, שצפוי כי חשיבותו בעיני חברות האיחוד תגדל בשנים הבאות, הוא אנרגיה. כחלק ממאמצי האיחוד להקטין את התלות ברוסיה בתחום אספקת הגז, תוכל עיראק למלא תפקיד חשוב בשילובה בתכנית נאבוקו, שנועדה לעקוף את רוסיה ולהזרים גז ממרכז אסיה

והקווקז (אזרבייג'ן) לאירופה, ובכך להרים תרומה ניכרת להקטנת התלות ברוסיה. בהיעדר כמות מספקת של גז שתזרם לצינור זה, תוכל עיראק להשלים את החסר.<sup>24</sup>

### עמדת שלוש הגדולות – גרמניה, צרפת ובריטניה

בד בבד עם תרומת שלוש החברות המובילות באיחוד לעיצוב ויישום מדיניות בהקשר המזרח-תיכוני, הן פועלות לקידום האינטרסים הלאומיים שלהן בנושאי חוץ וביטחון.

להבדיל מצרפת ומבריטניה, בעלות העבר הקולוניאלי במזרח התיכון, אשר משפיע רבות על האופי ועל ההיקף של קשריהן המדיניים עם מדינות באזור, גרמניה מתמקדת בעיקר בתחום הכלכלי. הקנצלרית אנגלה מרקל נמנעת מפעילות בסוגיית הסכסוך הישראלי-ערבי, וכן ממעטת להתבטא בנושא. כשהיא נדרשת לנושא, היא נותנת ביטוי ברור למחויבותה העמוקה לביטחון וזכות קיומה של ישראל, באופן שגורר לעתים ביקורת תוך-גרמנית ואירופית בגין מה שמתפרש כחד-צדדיות. אם יש לה ביקורת על ישראל, דבריה נאמרים בטון מינורי.<sup>25</sup> בעקבות מלחמת לבנון השנייה נשבר טאבו ארוך שנים במדיניות גרמניה, והקנצלרית נענתה לבקשת ראש הממשלה והסכימה לשגר כוח ימי כחלק מכוח כוח יוניפי"ל, שנועד לסייע ביישום החלטת מועצת הביטחון 1701. ההחלטה לא זכתה לתמיכת המפלגה הליברלית (שהייתה אז באופוזיציה). את התנגדותה נימקה המפלגה בסיבות הקשורות בזיכרון השואה, ובשל כך ברתיעתה של גרמניה לשגר כוחות צבא שעלולים להיקלע להיתקלות עם חיילי צה"ל. עם הצטרפות המפלגה לממשלת הקואליציה של מרקל (נובמבר 2008) היא ביקשה שגרמניה תפסיק את פעילותה כחלק מהכוח. עמדתה העקרונית התקבלה. לפיכך צפוי שפעילותה של גרמניה בהקשר זה תצטמצם בהדרגה.

לעומת המינוריות המאפיינת הצהרות לגבי סוגיות הסכסוך, הקנצלרית מעניקה ביטוי חד-משמעי לעמדתה בסוגיית הגרעין האיראני. הפגיעה בביטחונה ובקיומה של ישראל, המאיימת לנבוע מאיראן גרעינית, היא ביסוד המדיניות הנחרצת. במאמץ לסגור את הפער בין הרטוריקה ובין המציאות התאמצה הקנצלרית בשנה החולפת (אם כי ללא בולטות תקשורתית) לשכנע את אנשי הכלכלה הגרמנית לצמצם את היקף הסחר וההשקעות באיראן. מאמציה, בצירוף הלחץ מצד ארצות הברית בכיוון זה, לא הובילו לירידה של ממש בהיקף הסחר.<sup>26</sup> לעומת זאת, נרשמה ירידה דרסטית בהיקף ההשקעות והביטחונות שהעניקה הממשלה. עם זאת, למרות עמדתה הנחרצת של הקנצלרית מרקל בזכות הפעלת סנקציות נגד איראן, היא איננה שותפה לעמדת ישראל וארצות הברית שלפיה כל האופציות לעצירת תכנית הגרעין של איראן חייבות להיות

על השולחן. אף ששר החוץ לשעבר של גרמניה יושקה פיישר היה גורם מרכזי בהחלטת האיחוד מאוקטובר 2003 לפתוח במהלך דיפלומטי עם איראן, העמדות שהביורוקרטיה הגרמנית מייצגת בנוגע לאופי הפעילות נגד איראן אינן כה חד-משמעיות דוגמת אלו של צרפת ובריטניה.

מדיניותה המזרח-תיכונית של צרפת בשנה החולפת לא הייתה שונה מזו שהיא נקטה בשנים עברו. הנשיא סרקוזי ושר החוץ קושנייר המשיכו בפעילות, שחרגה ממדיניות האיחוד הן במישור ההצהרתי והן במישור הדיפלומטי. פעילותם באה לידי ביטוי בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בזירה היס-תיכונית, בלבנט ובזירת המפרץ. מבצע "עופרת יצוקה" סיפק הזדמנות למעורבות אישית של סרקוזי בזירה הישראלית-פלסטינית, והאיץ את מאמציו לגבש פתרון לסכסוך. הצעה של צרפת לכינוס ועידה בינלאומית לא מומשה, אך לא הוסרה מסדר היום. בניסיון להסיר מכשולים בדרך למשא ומתן ישראלי-פלסטיני, ניסתה צרפת ליישב את המחלוקת התוך-פלסטינית. פגישות נציגיה עם אנשי חמאס – תוך כדי הפרת עמדתה הרשמית של האיחוד בדבר התנאים למשא ומתן עם הארגון – לא נשאו פרי. תסכולה מהסחבת במגעים לחידוש המשא ומתן הישראלי-פלסטיני השתקף בקריאה של שר החוץ של צרפת ושל שר החוץ של ספרד (בפברואר 2010) להקמתה של מדינה פלסטינית בתוך שנה.

כמנהיגן של המדינות היס-תיכוניות החברות באיחוד וכפטרון מדינות המגרב, הביא סרקוזי ביולי 2008 להקמת ארגון איחוד היס-תיכוניות – Union for the Mediterranean.<sup>27</sup> ארגון זה, שהחליף את המסגרת שהוקמה בברצלונה ב-1995 כאמצעי של האיחוד להביא לשורת רפורמות בקרב מדינות היס התיכון בדגש על מדינות המגרב, היה אמור להיות מקצועי, ללא סדר יום פוליטי. בין היעדים שהוצבו למסגרת זו היה הקמתו ב-2010 של אזור סחר חופשי. אלא שכמו במקרה של תהליך ברצלונה, אשר לא הצליח מאז השקתו בנובמבר 1995 לממש את היעדים שהוצבו לו, נראה שגם המסגרת החדשה נפלה קרבן לסכסוך הישראלי-ערבי. אחת מתוצאות הלוחמה של מבצע "עופרת יצוקה" הייתה הקפאת מפגשי שרים אשר היו צפויים להתקיים בשנת 2009. התפתחות זו הדגישה שוב את סדרי העדיפויות של מדינות ערב, החברות במסגרות שגם ישראל משתתפת בהן. במקום להתמקד ביישום רפורמות, שיובילו לרווחת האזור, הן מתייחסות למסגרת כזירה לניגוח ישראל, ובכך משתקות כל פעילות.<sup>28</sup> ביקורתה של ישראל על מדיניותה של צרפת בנוגע לתפקיד השלילי שסוריה ממלאת בהמשך הברחות הנשק והסיוע לחזבאללה ולחמאס לא זכתה לאוזן קשבת. צרפת מייחסת חשיבות רבה ליחסיה עם סוריה בשל מעמדה והשפעתה על לבנון ובשל

תפקידה של סוריה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. נכונות סוריה לכוון יחסים דיפלומטיים עם לבנון ולהקים שגרירות בבירות סייעה לשיפור הקשר בין צרפת למשטרו של אסאד. לעומת זאת, בסוגיית המשבר האיראני אפשר לומר שהן סרקוזי והן דרגי העבודה הצרפתיים גילו אסרטיביות שהתבטאה בהצהרות תקיפות בזכות הטלת סנקציות חריפות על איראן במועצת הביטחון, ובמידת הצורך אף מחוץ לה.

במוקד מעורבותה של בריטניה במזרח התיכון בשנים האחרונות הייתה עיראק. המלחמה והמעורבות הבינלאומית הנמשכת במדינה ריכזו תשומת לב רבה ומשאבים לא מעטים, ובכלל זאת שיגור צבא וסיוע במלאכת השיקום. כן בולטת נוכחות הבריטים באזור המפרץ. לנוכחות זו היבטים כלכליים וצבאיים בראש ובראשונה, ואלה משלימים את מדיניותה של ארצות הברית באזור.

שלא כקודמו טוני בלייר, אשר כמו נשיא צרפת סרקוזי גילה עניין ופעלתנות בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מעורבותו של ראש ממשלת בריטניה גורדון בראון בהקשר זה הייתה מצומצמת. לעומת זאת, שר החוץ דייוויד מיליבאנד מילא תפקיד אינסטרומנטלי בניסוח החלטת מועצת הביטחון, שקראה להפסקת אש בזמן המלחמה בעזה. יצוין כי על רקע המלחמה נעשתה גישתו של מיליבאנד כלפי ישראל ביקורתית יותר מבעבר.<sup>29</sup>

כמו צרפת גם בריטניה מובילה קו קשוח ולא מתפשר בסוגיית הגרעין של איראן. כחברה במועצת הביטחון הייתה בריטניה שותפה לניסוח ארבע החלטות להטיל על איראן סנקציות. בהתבטאויות הפומביות מנהיגי בריטניה אינם משאירים כל ספק כי אם לא תיסוג איראן מכוונתה להשלים את תכנית הגרעין, יהיה צורך להחריק את הצעדים נגדה. עם זאת, בריטניה נמנעת מלאמץ את עמדת ארצות הברית המבהירה כי אם לא תשנה איראן את עמדתה, כל האופציות בנוגע לתגובה אפשרית פתוחות.

## דעת קהל

מבצע "עופרת יצוקה", ובעיקר דיווחי התקשורת האלקטרונית בדבר הפגיעות באוכלוסייה האזרחית וההרס הרב שנגרמו עקב הפעילות הצבאית הישראלית חסרת המידתיות וכן הביקורת שמתחו דרגים פוליטיים על חוסר נכונותה של ישראל לעצור את ההתקפה על חמאס, ולאחר מכן פרסומו של דו"ח גולדסטון, שהאשים את ישראל בפשעי מלחמה, והכול על רקע הסגר הנמשך על עזה, החרפו את המגמה שאנו עדים לה כבר כמה שנים – סחף בעמדות הציבור האירופי כלפי ישראל. לכך יש להוסיף את הביקורת הנמשכת מצד הדרגים הפוליטיים ברבות ממדינות אירופה על מדיניות ישראל בשטחים ומה שנתפס כמכשולים שישראל מציבה בדרך ליישום חזון שתי המדינות.

כללית, אפשר לומר שבראית הציבור האירופי, אחריותה של ישראל לקיפאון הנמשך בחזית המדינית כבדה יותר מזו המיוחסת לפלסטינים. מגמות אלה משמשות לגורמים אנטי-ישראליים רקע לדיון בלגיטימציה של ישראל כמדינת העם היהודי. גם אם בשלב זה הדיון בנושא הוא נחלת חוגים בקבוצות העילית האקדמיות ובכמה מכלי התקשורת, יש בו כדי לעורר דאגה עקב השלכותיו ארוכות הטווח על מעמדה של ישראל בציבוריות האירופית בפרט והבינלאומית בכלל. זאת ועוד, הביקורת מצד החברה האזרחית עלולה גם להשפיע על מעצבי המדיניות בבואם לגבש את עמדתם כלפי ישראל.

## סיכום

קרבתו של המזרח התיכון לאירופה, העבר הקולוניאלי האירופי, האינטרסים הכלכליים, צורכי האנרגיה של אירופה והנחת היסוד שלפיה יציבותה של אירופה תלויה ביציבות במזרח התיכון, אלה הם גורמי הקבע העומדים בבסיס מעורבות האיחוד האירופי במזרח התיכון.

תפיסת הסכסוך הישראלי-ערבי בכלל והעימות הישראלי-פלסטיני בפרט כגורם אי-יציבות ראשון במעלה, שהשלכותיו חורגות מזירת הסכסוך, ממקדת את תשומת הלב של מרבית החברות באיחוד כיחידות ושל האיחוד כמסגרת קולקטיבית. בהיעדר מאפיינים מעצמתיים, דוגמת אלו כשל ארצות הברית, האיחוד מעניק ביטוי לעמדותיו באמצעים הצהרתיים. שפע ביטויים לכך היה בנמצא גם בשנת 2009, ויש להניח שבהיעדר אמצעים אחרים תימשך דיפלומטיית המגפון גם בעתיד הקרוב.

הצהרת האיחוד מדצמבר 2009 הבהירה את תחומי המחלוקת בין האיחוד לישראל בנוגע לתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. יתר על כן, לשון ההודעה הטילה על ישראל אחריות כבדה מזו שיוחסה לצד הפלסטיני ולמדינות ערב, אשר להיעדר התקדמות לפתרון הסכסוך. יש להניח כי המשך הקיפאון ודחיית ההידרשות לדיון בסוגיות הליבה, בד בבד עם המשך מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, יוביל לריבוי הודעות גינוי לישראל מטעם האיחוד. תמיכת האיחוד בתכניתו של ראש ממשלת הרשות הפלסטינית סלאם פיאד מאוגוסט 2009 להקמתה של מדינה פלסטינית, לצד האמונה הבאה לידי ביטוי בעמדת הקוורטט כי אפשר להגיע להסדר ישראלי-פלסטיני בתוך 24 חודשים, גם היא רקע אפשרי להחרפת החיכוך עם ממשלת ישראל, אשר אינה סבורה שמדובר בלוח זמנים ריאלי. תסכול ומורת רוח של האיחוד ממהלכיה של ישראל באו לידי ביטוי נוסף בהחלטת האיחוד להשעות את המגעים בדבר שדרוג היחסים עם ישראל. דפוס זה של "פיצוי" בגין מדיניות

של ישראל העולה בקנה אחד עם מדיניות האיחוד ועם שאיפותיו מצד אחד, לעומת "עונש" בגין מדיניות הנוגדת את עמדת האיחוד מצד אחר, ימשיך כנראה לאפיין את היחסים בתקופה הקרובה.

מלבד האמצעים המוכרים, האמורים להגדיל את השפעת האיחוד במזרח התיכון (דוגמת הסכמי האסוציאציה ותכניות פעולה בהתאם למדיניות השכנות האירופית) יזמת סרקוזי של איחוד מדינות הים התיכון היא ניסיון נוסף להידוק הקשר בין האיחוד לשכנותיו הים-תיכוניות. אפשר להעריך כי מסגרת זו, כמו תהליך ברצלונה לפניו, תיפול קרבן לסכסוך הישראלי-ערבי ולאכזבת המדינות הים-תיכוניות, שאינן חברות במסגרת זו, מצפיות שספק אם ביכולת האיחוד להגשימן.

הכרה במגבלות האיחוד מחייבת אותן, אם ברצונו להשפיע על תהליכים במזרח התיכון, להכיר במרכזיותה של ארצות הברית ובתפקידה המוביל באזור. תום כהונתו של הנשיא בוש וכניסתו של הנשיא אובמה לבית הלבן יצרו הזדמנות לתיאום מדיני הדוק יותר בין שני צדי האטלנטי הן בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני והן בסוגיה האיראנית, על אף הביקורת מצד כמה חברות האיחוד על הסכנות של אובמה מאימוץ קו נוקשה יותר נגד איראן. הסכסוך הישראלי-פלסטיני וסוגיית התגרענותה של איראן, מלבד משבר אפגניסטן, ימשיכו למקד את תשומת הלב בשנת 2010. בכניסתה לתפקידה כממונה על מדיניות החוץ באיחוד תלתה אשטון את הקושי של האיחוד לנהל אסטרטגיות בהיעדר מסגרת ושיטה ליישמן. אמנת ליסבון אמורה להשלים את החסר בנושא. מותר להטיל ספק אם אכן ישנה יישומה של האמנה לבדו את גורמי היסוד, המונעים מהאיחוד משחק בליגת המעצמות.

## הערות

- 1 הסקירה תתמקד בהצגת עמדת האיחוד, לא בעמדות החברות היחידות, אולם תיסקר עמדת "שלוש הגדולות" – צרפת, גרמניה ובריטניה. נושאי חוץ וביטחון ממשיכים להיות מושפעים על ידי שיקוליהן של המדינות החברות, גם אם עמדותיהן לא בהכרח תואמות את עמדות האיחוד. עם זאת, בפרספקטיבה היסטורית אפשר לומר שנושא המזרח התיכון הוא אחד התחומים שמתקיים בהם תיאום הדוק בין החברות.
- 2 השם במקור הוא European External Action Service.
- 3 בשלב מוקדם של המרוץ לתפקיד הממונה על שמו של ראש ממשלת בריטניה לשעבר טוני בלייר. סיכוייו לזכות בתפקיד היו קלושים בין היתר על שום התייצבותו לצד הנשיא בוש ביציאה למלחמה נגד סדאם חוסיין, אשר הייתה לצנינים בעיני כמה מהחברות. היו גם שחששו שמא מעמדו ורצונו להוביל יפגעו במעמד החברות המובילות באיחוד.
- 4 ביטוי לספקנות, שהיא נחלת חוגים רחבים, נתן הנינג ריקה (Riecke), חוקר אירופה בחברה הגרמנית למדיניות חוץ. להערכתו, בשלב זה האיחוד איננו שחקן גלובלי ורבות מהמדינות החברות בו אינן חותרות להשגת מעמד זה. יתר על כן, גם אם ינסה האיחוד לחתור למעמד של מעצמה

- גלובלית, ספק אם יעלה בידו להתחרות עם ארצות הברית ועם וסין.
- 5 ראו את הופעתה בוועידת הביטחון במינכן (Europa Press Releases, February 6, 2010)
- 6 הופעתה בפני הפרלמנט האירופי (European Union Press, March 10, 2010)
- 7 את תחילתה של המגמה שהצביעה עליה אשטון אפשר לראות בין היתר בהבעת כוונות ובהחלטות של ירדן, מצרים ואבו דאבי לבנות תחנות כוח גרעיניות אזרחיות. אפשר שמימוש כוונה זו יענה על צורכי האנרגיה שלהן. כמו במקרה של איראן (ראו את תחנת הכוח בבושהאר), הקמת תשתית גרעינית אזרחית תאפשר לאותן מדינות לרכוש ידע וטכנולוגיה שיסייעו להן להכיר מקרוב את פעילות מעגל הדלק. פעילויות אלה דרושות אם בשלב כלשהוא הן יחליטו לפנות מהמסלול הגרעיני האזרחי למסלול של רכישת יכולות צבאיות. אפשר לקצר את התהליך על ידי קניית פצצה מהמדף. ערב הסעודית, המודאגת מאיראן גרעינית, עלולה לרכוש פצצות גרעיניות מפקיסטן, שהיא סיועה לה כספית בבניית יכולתה הגרעינית.
- 8 נקודות עיקריות מדבריה: פתרון הסכסוך הוא אינטרס אירופי ומרכזי לפתרון בעיות אחרות באזור; אפשר לקדם זאת באמצעות שיתוף פעולה להשיג שלום מקיף על בסיס החוק הבינלאומי, אשר יכלול את סוריה ואת לבנון, ותוך כדי יישום יזמת השלום הערבית; מחויבות לביטחון ישראל; מחויבות לפתרון שתי המדינות. המטרה כעת היא הקמת מדינה פלסטינית בת קיימה (בגדה המערבית, במזרח ירושלים וברצועת עזה על בסיס קווי 1967; מציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים; שיחות הקרבה (שעל כוונה להשיקן הודיע הממשל האמריקאי במאוס 2010) יכולות להיות תחילתה של הזדמנות חדשה למציאת פתרון; החלטת ישראל לבנות במזרח ירושלים מסוכנת ופוגעת באפשרות להתחלת שיחות קרבה; התנחלויות אינן חוקיות, הן מכשול לשלום ומסכנות את האפשרות להשגת פתרון על בסיס שתי מדינות; צירוף אתרי תרבות ודת הנמצאים בשטחים הכבושים לרשימת אתרי מורשת ישראלים אינו מועיל; המצור על עזה אינו מקובל שכן הוא יוצר סבל אנושי ופוגע ביכולת להתקדם בתהליך המדיני; גם על הפלסטינים מוטלת אחריות: על נשיא הרשות מחמוד עבאס ועל ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד, בד בבד עם בניית מוסדות מדינה, להכניס סדר בביתם. המשך המחלוקת התוך-פלסטינית וכן הפיצול בין הגדה והרצועה אינם משרתים את האינטרסים של הפלסטינים; על העולם הערבי מוטלת האחריות לסייע למאמץ למציאת פתרון. כן ציינה אשטון כמה תחומים שהאיחוד יוכל לקדם בהם את התהליך המדיני: הושטת חבילת סיוע (המחויבות אינה פתוחה אלא קשורה בהתקדמות מהירה לקראת הקמת מדינה פלסטינית); נכונות לשקול מתן ערבויות פוליטיות, כלכליות וביטחוניות לצדדים; עניין בפיתוח שותפות עם גורמי מפתח כמו ארצות הברית והקוורטט. מלבד נושאים אלה, הדגישה אשטון את הצורך בהצבת יעדים ובהערכת ההתקדמות על פי מפת הדרכים. במסגרת זו מסרה כי מאמצי ארצות הברית לקדם את התהליך המדיני יזכו בתמיכת הקוורטט והליגה הערבית. המדיניות שהציגה אשטון תאמה את עיקרי עמדת האיחוד, כמו שפורטה בהודעה שנמסרה בדצמבר 2009 (Council Of European Union).
- 9 דובר הנשיאות התורנית הצ'כית (*The Independent*, January 5, 2009) תיאר את פעולת צה"ל "הגנתית ולא התקפית". בעקבות ביקורת מצד כמה מחבריו על דבריו, טענו המקורות הצ'כיים שמדובר באי-הבנה.
- 10 הביקורת הגוברת על ישראל באה לידי ביטוי גם בהפגנות ברחבי היבשת. המפגינים השוו את מעשי ישראל למעשי הנאצים. יצוין שהאשמת ישראל ברצח עם נעשתה שכיחה בשנים האחרונות – באירופה.
- 11 בתחילת ינואר שוגרה משלחת מטעם האיחוד בישראל, ברשות הפלסטינית ובירדן. בד בבד עם ביקור המשלחת, ובלי תיאום מראש, הגיע גם נשיא צרפת ניקולא סרקוזי לאזור. הוא ביקר בישראל, ברשות הפלסטינית, במצרים, בירדן ובסוריה, והייתה זו עדות לכך שבסוגיות אשר נתפסות בעיני החברות באיחוד כחשובות לאינטרס הלאומי, הן פועלות במנותק מהאינטרס

הקולקטיבי. משלחת נוספת, ובה נשיא צרפת, קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל וראשי ממשלות איטליה, ספרד, בריטניה וצ'כיה, ביקרה בישראל ובמצרים. המשלחת, שנמנעה מביקורת פומבית על חוסר המידתיות שבפעילותה הצבאית של ישראל, קראה לאפשר הכנסת סיוע הומניטרי וכן להפסקת הברחת אמצעי לחימה לרצועה. לבד מהפגנת סולידריות עם תושבי הרצועה, נעדר הביקור חשיבות מדינית.

12. *BBC Monitor*, January 1, 2009.

13. בסוגיית היעד והדרך לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני קיימת קרבה בעמדות משני צדי האטלנטי, אולם בסוגיות אחרות, שעל סדר היום הבינלאומי, אין תמימות דעים בין ארצות הברית ובין האיחוד. אחד הנושאים אלה הוא הלחימה באפגניסטן. ביטוי למורת הרוח מהתנהלות החברות האירופיות בנאט"ו השמיע שר ההגנה של ארצות הברית גייטס (AFP, February 23, 2010). לדבריו, מדינות אירופה סולדות כיום מכוח צבאי, ובשל כך אינן משקיעות במערכות נשק. הוא הוסיף כי הדה-מיליטריזציה של אירופה במאה העשרים הייתה ברכה, ואילו במאה הנוכחית הלך הרוח האנטי-צבאי הוא מכשול בדרך להשגת ביטחון ושלוש בר קיימה. החלטת הנשיא אובמה לבטל את השתתפותו בפסגת האיחוד-ארצות הברית, שהייתה אמורה להתקיים באפריל 2009, בנימוק שאינו יכול להיעדר מושינגטון בשל עיסוקים דחופים (חוק הבריאות), נתפסה באיחוד כסימן לחוסר עניין באיחוד כגוף. יש הגורסים, ובמידה רבה של צדק, כי הנשיא מבין שבנושאים החשובים מנהיגי שלוש הגדולות, ולא מוסדות האיחוד, הם כתובת להידברות.

14. לאחרונה מצוינות בהודעות הנשיאותיות של האיחוד מדינות הנמצאות בשלבים שונים של התקשרות לאיחוד (ובהן טורקיה, קרואטיה, מקדוניה, אלבניה, בוסניה-הרצגובינה, מונטנגרו, סרביה, איסלנד, ליכטנשטיין, נורווגיה ואורבאניץ). בסך הכול מדובר ב-38 מדינות.

15. תגובת האיחוד לדו"ח גולדסטון הייתה כפולה. ב-10 במרץ 2009 דן הפרלמנט האירופי במסקנות הדו"ח, וקיבל החלטה הקוראת לישראל ולפלסטינים לקיים חקירה פנימית בתוך חמישה חודשים. כן נדרשו הממונה על יחסי החוץ והחברות לעקוב באופן שוטף אחר יישום המלצות הדו"ח. בבואם לגבש את עמדת האיחוד לקראת ההצבעות במוסדות האו"ם בעניין התגלעו במועצת שרי החוץ חילוקי דעות, שמנעו גיבוש קונצנזוס. התוצאה הייתה התפלגות בהצבעות חברי האיחוד במועצה לזכויות אדם ובעצרת האו"ם. מכאן שגם לאחר כניסת אמנת ליסבון לתוקף, המשיך השיקול הלאומי להיות מרכיב חשוב בשיקוליהן של החברות, על חשבון האחדות.

16. ביולי 2009, עוד קודם לגיבוש וניסוח ההודעה של שרי החוץ חביאיר סולנה - אז הממונה על יחסי החוץ באיחוד - קרא לאו"ם לקבוע תאריך יעד להקמת מדינה פלסטינית ולהכיר בה, גם אם לא יגיעו ישראל והפלסטינים להסכם. טיוטה להודעת דצמבר 2009, שניסח שר החוץ של שוודיה, כללה קריאה להכיר במזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העתידית.

17. ההחלטה לא כללה התייחסות לסוגיית הברחות הנשק של חזבאללה, שהן הפרה של החלטת מועצת הביטחון 1701, או למצב הפנימי בלבנון. החלטת הנשיא אובמה לחדש את הדו-שיח עם הנשיא אסאד, כחלק מתפיסת ה-engagement הכוללת שלו, עולה בקנה אחד עם עמדת מרבית מדינות האיחוד, שנאלצו בתקופת ממשל בוש להחרים את סוריה בשל מעורבותה בטרור. גישה זו וכן הדיאלוג בין צרפת והנשיא אסאד הפכו את סוריה לבן-שיח לגיטימי. הגם שאסאד לא שינה את מדיניותו בסוגיות המפתח, הוא איננו נחשב עוד מוקצה.

18. באפריל 2008 הגישה ישראל בקשה לתסף את קשריה עם האיחוד. תגובה חיובית לבקשת ישראל, שהתקדמה במימוש תכנית הפעולה עליה הוסכם, ניתנה על ידי האיחוד בכינוס מועצת האסוציאציה שהתקיימה ביוני 2008. להחלטה התלוותה שורת הצהרות ביקורתיות, שהדגישו את הזיקה בין התקדמות התהליך המדיני ותיסוף/ שיפור היחסים. כך לדוגמה שר החוץ של לוקסמבורג (*Irish Times*, March 28, 2009), הצהיר כי יש לראות תמיד את שיפור היחסים בהקשר של התהליך המדיני. ראש משלחת הנציבות בישראל ציין שההחלטה בדבר מועד חידוש

השיחות תהיה תלויה בדרך שתסיים ישראל את הסכסוך בעזה, 15 January, *Financial Times* (2009).

- 19 עם כניסת אמנת ליסבון לתוקף סיים סולאנה את תפקידו. סולאנה כיהן בתפקיד הממונה עשר שנים, ובהן ביקר באזורנו פעמים רבות. בריאיון שהעניק ל-**הארץ** ב-23 באוקטובר 2009, לקראת סיום תפקידו ציין בין היתר כי מטרת האיחוד היא להקים מדינה פלסטינית בגבולות 1967 בהקדם האפשרי, ללא תיווך צד שלישי לא יעלה בידי הצדדים להגיע להסכם, על ישראל לשים כמה מביציה בסל האירופי, ולא להשאיר הכול בסל האמריקאי. סולאנה הוסיף שאירופה תיענה לבקשת הצדדים, אם תגיע, להציב כוחות בשטחים שתפנה ישראל, וכן אמר שארצות הברית היא המתווך הטוב ביותר באזור.
- 20 להבדיל מעמדת ארצות הברית וישראל, התומכות בגישה שלפיה כל האופציות מונחות על השולחן, מרבית חברות האיחוד, למעט אולי צרפת, אינן שותפות לגישה זו. רוב החברות, אם לא כולן, יעדיפו ל"חיות" עם איראן גרעינית ולא לתת יד למהלך צבאי.
- 21 יוזכר שנכונותו של הנשיא אובמה להיכנס למשא ומתן לפני השהיית תהליך העשרת האורניום על ידי איראן, שאיראן תשהה את תהליך העשרת האורניום, יש בה משום הפרה של החלטות מועצת הביטחון הדורשת מאיראן להשהות את תהליך ההעשרה קודם לפתיחת המשא ומתן. לא האיחוד ולא חברות מועצת הביטחון מחו על החלטת הנשיא. הנשיא הבהיר כי ארצות הברית לא שיתנה את עמדתה העקרונית בדבר הצורך שאיראן תשהה בסופו של דבר את פעילות ההעשרה.
- 22 על הפער שבין הרטוריקה למציאות בהקשר סנקציות אפשר ללמוד מהנתונים בדבר היקף הסחר בין מדינות האיחוד ובין איראן. ב-2008 הסתכם הסחר של ארבע מחברות האיחוד (גרמניה, איטליה, בריטניה וצרפת) וכן שווייץ ב-15.4 מיליארד דולר (*BBC Monitor*, April 26, 2009).
- 23 *Financial Times*, June 20, 2009.
- 24 ב-18 בנובמבר 2009 נחתם מזכר בין האיחוד לעיראק, שכותרתו: שותפות אסטרטגית בתחום האנרגיה. המזכר אמור לשמש מסגרת פוליטית להידוק יחסי האנרגיה בין האיחוד לעיראק.
- 25 בתגובה להחלטת ממשלת נתניהו בדבר מתן היתרי בנייה ברמת שלמה שבמזרח ירושלים חרגה מרקל ממנהגה, ומתחה ביקורת פומבית על המהלך.
- 26 *TAZ*, June 28, 2009.
- 27 הצעתו של סרקוזי גררה ביקורת מצד חברות, ובראשן גרמניה. בעקבות לחצי מרקל נאלץ סרקוזי להתפשר ולהכניס את הארגון תחת כנפיו של יחסי החוץ של האיחוד.
- 28 יצוין שמאז תחילת פעילות האיחוד היס-תיכוני טרם התקבלו החלטות בשורה של נושאים עקרוניים הקשורים לפעילות השוטפת, ובכלל זאת הרכב ומנדט הנציבות הכללית, שתנהל את הפרויקטים אשר הוחלט עליהם.
- 29 כן אפשר להבחין בשינוי שחל בעמדת בריטניה מאז פרישתו של טוני בלייר, שראה את עצמו כמגשר בין האיחוד לארצות הברית. גם במסגרת האיחוד נטשה בריטניה מאז מבצע "עופרת יצוקה" את גישתה החיובית כלפי ישראל.