

# צרפת – חוד החנית במדיניות האיחוד האירופי כלפי המזרח-התיכון

שלמה פרלה

האתוס הלאומי היהודי, לפיו "בידוע שעשו שונא לעקב", היה מעוגן בעיקרו במציאות העימות החיסטורית שבין העם היהודי לעמים האירופיים. אירופה ערבלה את התרבות האלילית עם הנצרות, ובכך עיצבה את האנטיותו החריפה ביותר ליחידות. בתודעה היהודית המדרשית היתה אירופה תולדה של עָשׂו, ובתור שכזו היא ממשיכה שאת עולם לעם עולם.

את החלטת הפרלמנט האירופי מיום 10 באפריל 2002 בגנות מדיניות ישראל בשטחים, ניתן להסביר, מתוך גישת ניתוח היסטורית, כביטוי אחד מני רבים של האנטישמיות לגווניה, שהיא מרכיב בסיסי בפסיכולוגיה הקולקטיבית של העמים האירופיים. הבעיה בגישה זו היא בהיותה עמוסה מטען אתי ומיתי, שעלול להעיק על נימי ההתבוננות הרציונלית ולהצניע מהלכים וחלטות מדיניות שהם חלק מהריאליה הפוליטית של אירופה, ולא בהכרח ביטוי לפרצי אנטישמיות. רובד זה, אל לו להחניק גישות ניתוח אחרות מתחום היחסים הבינלאומיים.

מאמר זה מבקש להאיר היבטים אזוריים וגלובליים ביחסי האיחוד האירופי לישראל מאז ועידת ברצלונה ב-1995, תוך שהוא משיב על שתי השאלות הבאות:

- א. באיזו מידה מסוגל האיחוד האירופי לגבש ולהוציא אל הפועל מדיניות מזרח-תיכונית אחידה?
- ב. באיזו מידה משקפים ניסיונות האיחוד האירופי לגיבוש מדיניות מזרח-תיכונית אחידה – אינטרסים אזוריים וגלובליים.

ד"ר שלמה פרלה הוא מרצה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת בראיילן. פרסם בעבר ב"תב"ב".

מערכת קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי היא דואלית: סוגיות הכלכלה, החברה והרווחה הן מעניינה של הנציבות היוזמת חקיקה, והפרלמנט האירופי מעניק ליוזמת החקיקה נחש של דעת-קהל. כלומר, אלו הן יוזמות במישור העל-לאומי. מערכת מדיניות החוץ פועלת בתוך הפורום הבינ-מדינתי, הוא פורום מועצת שרי החוץ. אמנת מאסטריכט לא העניקה כל סמכויות סטטוטוריות למסגרת ה-CSFP, וכל אחת מהחברות באיחוד היא ריבונית בענייני חוץ וביטחון.

## הפרלמנט האירופי – ביטוי דעת-הקהל

כל זאת, החלטת הפרלמנט האירופי הנדונה, על ניסוחה החריף, מהווה בעיה לישראל. ההחלטה מגנה את סירובו של ראש הממשלה שרון לאפשר למשלחת רמת-דרג של האיחוד לפגוש את ערפאת, ורואה בגישה זו של ממשלת ישראל נקודת מפנה ביחסי האיחוד עמה. ההחלטה תומכת ב"פעילי השלום" בצד הפלשתיני ובצד הישראלי, מגנה את ההסלמה בפעולות הצבאיות שנוקטת "ממשלת שרון", ורואה בהסלמה זו איום על יציבותן של הממשלות הערביות ואיום על המצב הפוליטי והכלכלי הבינלאומי. הפרלמנט האירופי תומך ביוזמת הקווארטט – האיחוד האירופי, ארה"ב, רוסיה והאוי"ם – בהקמת ועידה במדריד, וקורא למוזכרות מועצת השרים האירופית לשלוח לישראל כוח משקיפים בינלאומי בחסות האוי"ם, תוך עידוד המדינות החברות באיחוד להקצות באופן מידי משקיפים לכוח זה. הפרלמנט האירופי מגדיל לעשות, וקורא לנציבות ולמועצת השרים להשעות את הסכם האסוציאציה בין האיחוד האירופי לישראל. יחד עם זאת, ההחלטה כוללת סעיף המגנה בחריפות את תופעות האנטישמיות האחרונות באירופה.

אמנם אין לפרלמנט האירופי סמכויות במסגרת ה-CSFP, אולם הוא יכול להשפיע בעקיפין, באמצעות מעורבות בהסכמים כלכליים (כגון הסכמי אסוציאציה), שהרי סמכויותיו בשטח זה יכולות להיות מכרעות. יתרה מזו, בשנים האחרונות זכה הפרלמנט למוניטין כמוסד האירופי היחיד שבו באה לידי ביטוי דעת-הקהל האירופית, בניגוד למועצת השרים ולנציבות, שבהן העשייה הפוליטית מאופיינת במה שמכונה "גירעון דמוקרטי". לפרלמנט האירופי יש השפעה מוסרית גם בכל הקשור בסוגיות זכויות אדם ואזרח, שבהן הוא נחשב לקול מצפונה של אירופה. אכן, הצעת ההחלטה שלו, הנדונה כאן, פותחת בסעיף המביע את חרדתו העמוקה של הפרלמנט האירופי נוכח "הטרנד האנושית" הפוקדת את הישראלים והפלשתינים. הפרלמנט נחשב כ"יזם נורמות" בתחום הדמוקרטיזציה וזכויות האדם, ומאז 1983 הוא מפרסם דו"ח שנתי על הנעשה בעולם בתחומים אלה. יכולתו להשפיע השפעה מכרעת, אף כי בעקיפין, על החלטות מועצת השרים, באה לידי ביטוי במספר מקרים בעשור האחרון.

ההיסטוריה של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל מצביעה על כך שמהלכים אנטי-ישראליים מסוימים לא זכו בדרך כלל לקונצנזוס בקרב חברות האיחוד. צרפת ואירלנד הובילו בדרך כלל מגמה פרו-ערבית, בעוד גרמניה,

הולנד, דנמרק ובריטניה נטו לרכך הצעות החלטה אנטי-ישראליות, בין בפורום של האיחוד ובין בפורום של האוי"ם, ואילו יוון בלטה בחריגותה האנטי-ישראלית והפרו-ערבית.<sup>1</sup> בעקבות ועידת ברצלונה (1995), שבה הותוותה תוכנית לשיתוף פעולה בין האיחוד האירופי למדינות הים התיכון, נערכה שנתיים אחר כך במלטה (אפריל 1997) הוועידה השנייה של שרי החוץ מכל 27 המדינות המשתתפות. הוועידה אמורה היתה לקדם פרויקטים משותפים על בסיס מתווה ועידת ברצלונה, ואולם, פרשת הבנייה בהר-חומה (מרץ 1997) גרמה למחלוקת גם בקרב מדינות האיחוד האירופי. המשתתפות הערביות דרשו להעלות את פרשת הר-חומה על סדר-היום של הוועידה. הולנד התנגדה, צרפת הסכימה. לבסוף הגיעו ההולנדים לוועידת מלטה עם מנדט חלש, שתרם אך לצמצום נזקים יותר מאשר לפריצת דרך. מבחינת הנציבות האירופית, המבקשת מעצם מהותה להעצים את המבנה העל-מדיני של האיחוד האירופי, היווה כישלון ועידת מלטה מכה חזקה, בעיקר משום שהנציבות ראתה במתווה ברצלונה פריצת דרך פוליטית-כלכלית חשובה ביותר בתהליך התפתחותו של האיחוד האירופי.

יש להניח שגם אירועי ההתלקחות האחרונה, שהחלו באוקטובר 2000, לא יגרמו לאיחוד האירופי – כאיחוד – להטיל על ישראל סנקציות כלכליות או אמברגו כולל. ייתכן שממשלות או תאגידים יחידים ינצלו את ההזדמנות לשיפור עמדות מסחריות בענפים מסוימים, אך לא יותר. ככלל, האיחוד אינו מעוניין בהטלת סנקציות, ואפילו צרפת מעדיפה המשך קשרי מסחר עם ישראל. (בשנת 1997 דן בית הנבחרים הצרפתי באשרור הסכם האסוציאציה (המחודש) בין ישראל לאיחוד האירופי, ולנוכח התנגדות עזה בקרב חברי הבית, לחצה ממשלת ישראל שהאשרור יתקבל).<sup>2</sup> ראוי גם לזכור שמכל שותפותיה של אירופה באגן הים התיכון, רק מדינת ישראל התקבלה כחברה בתוכנית הסכם המסגרת החמישי, שהיא המסגרת העיקרית של האיחוד למימון מחקר ופיתוח.

משלחת הנציבות האירופית לישראל אכן ניסתה לרכך את החלטת הפרלמנט האירופי. ראש המשלחת, ג'אנקרלו שבאלארד (Giancarlo Chevallard) הצהיר כי, "ברצוני לחזור ולומר שלא עמדה ולא עומדת נגד ישראל ולו סנקציה אחת של האיחוד האירופי, וגם לא ימתשללות סנקציות כלשהן".<sup>3</sup> כריסטופר פאטן (Patten), הנציב לענייני מדיניות חוץ, שב ואמר שמוטב להמשיך ולהשתמש במנגנוני ההסכם (הסכם האסוציאציה) בצורה חיובית, כלומר, להזגיש את נקודת המבט של האיחוד האירופי באזורי השלטונות בישראל.<sup>3</sup>

## הסכסוך הפלשתיני-ישראלי ותרומתו לקידום שאיפותיו של האיחוד האירופי

ניינה של אירופה בסכסוך הפלשתיני-ישראלי, והערבי-ישראלי בכלל, נתון לבחינה ברמות תצפית שונות, בעיקר אזורית וגלובלית (מובן שחלוקה זו היא מתודית גרידא). התזה המרכזית היא שמדיניות החוץ של האיחוד האירופי, במידה שהיא קיימת, רואה את אגן הים התיכון כאזור בעל משמעות גיאופוליטית בדרגת חשיבות עליונה ביחס לביטחון הקיבוצי של אירופה. ראייה אסטרטגית זו משתלבת עם הקונספט הביטחוני של

<sup>1</sup> ראה פירוט אצל אילן גרייטלמנר ויוסף ויילר, "שיתוף פעולה פוליטי באירופה והסכסוך הערבי-ישראלי 1982-1970", בתוך בנימין ניר ברנר, (עורך) מלחמות והסדרים, האוניברסיטה הפתוחה, תש"נ-1992.

<sup>2</sup> Pia C. Wood, "Chirac's New Arab Policy and Middle East Challenges", Middle East Journal, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 563-580.

<sup>3</sup> אירופה בישראל, עלון משלחת הנציבות האירופית למדינת ישראל, מסי 64, יולי 2002.

מערכת קבלת ההחלטות של האיחוד האירופי היא דואלית: סוגיות הכלכלה, החברה והרווחה הן מעניינה של הנציבות היוזמת חקיקה, והפרלמנט האירופי מעניק ליוזמת החקיקה נפח של דעת-קהל. כלומר, אלו הן יוזמות במישור העל-לאומי. מערכת מדיניות החוץ פועלת בתוך הפורום הבין-מדינתי, הוא פורום מועצת שרי החוץ. אמנת מאסטריכט לא העניקה כל סמכויות סטטוטוריות למסגרת ה-CSFP, וכל אחת מהחברות באיחוד היא ריבונית בענייני חוץ וביטחון.

## הפרלמנט האירופי – ביטוי דעת-הקהל

כל זאת, החלטת הפרלמנט האירופי הנדונה, על ניסוחה החרף, מהווה בעיה לישראל. ההחלטה מגנה את סירובו של ראש הממשלה שרון לאפשר למשלחת רמת-דרג של האיחוד לפגוש את ערפאת, ורואה בגישה זו של ממשלת ישראל נקודת מפנה ביחסי האיחוד עמה. ההחלטה תומכת ב"פעילי השלום" בצד הפלשתיני ובצד הישראלי, מגנה את ההסלמה בפעולות הצבאיות שנוקטת "ממשלת שרון", ורואה בהסלמה זו איום על יציבותן של הממשלות הערביות ואיום על המצב הפוליטי והכלכלי הבינלאומי. הפרלמנט האירופי תומך ביוזמת הקווארטט – האיחוד האירופי, ארה"ב, רוסיה והאוי"ם – בהקמת ועידה במדריד, וקורא למזכירות מועצת השרים האירופית לשלוח לישראל כוח משקיפים בינלאומי בחסות האוי"ם, תוך עידוד המדינות החברות באיחוד להקצות באופן מיידי משקיפים לכוח זה. הפרלמנט האירופי מגדיל לעשות, וקורא לנציבות ולמועצת השרים להשעות את הסכם האסוציאציה בין האיחוד האירופי לישראל. יחד עם זאת, ההחלטה כוללת סעיף המגנה בחריפות את תופעות האנטישמיות האחרונות באירופה.

אמנם אין לפרלמנט האירופי סמכויות במסגרת ה-CSFP, אולם הוא יכול להשפיע בעקיפין, באמצעות מעורבות בהסכמים כלכליים (כגון הסכמי אסוציאציה), שהרי סמכויותיו בשטח זה יכולות להיות מכריעות. יתרה מזו, בשנים האחרונות זכה הפרלמנט למוניטין כמוסד האירופי היחיד שבו באה לידי ביטוי דעת-הקהל האירופית, בניגוד למועצת השרים ולנציבות, שבהן העשייה הפוליטית מאופיינת במה שמכונה "גירעון דמוקרטי". לפרלמנט האירופי יש השפעה מוסרית גם בכל הקשור בסוגיות זכויות אדם ואזרח, שבהן הוא נחשב לקול מצפונה של אירופה. אכן, הצעת החלטה שלו, הנדונה כאן, פותחת בסעיף המביע את חרדתו העמוקה של הפרלמנט האירופי נוכח "הטרדיה האנושית" הפוקדת את הישראלים והפלשתינים. הפרלמנט נחשב כ"יזם נורמות" בתחום הדמוקרטיזציה וזכויות האדם, ומאז 1983 הוא מפרסם דו"ח שנתי על הנעשה בעולם בתחומים אלה. יכולתו להשפיע השפעה מכרעת, אף כי בעקיפין, על החלטות מועצת השרים, באה לידי ביטוי במספר מקרים בעשור האחרון.

ההיסטוריה של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל מצביעה על כך שמהלכים אנטי-ישראליים מסוימים לא זכו בדרך כלל לקונצנוס בקרב חברות האיחוד. צרפת ואירלנד הובילו בדרך כלל מגמה פרו-ערבית, בעוד גרמניה,

הולנד, דנמרק ובריטניה נטו לרכך הצעות החלטה אנטי-ישראליות, בין בפורום של האיחוד ובין בפורום של האוי"ם, ואילו יוון בלטה בחריגותה האנטי-ישראלית והפרו-ערבית.<sup>1</sup> בעקבות ועידת ברצלונה (1995), שבה הותוותה תוכנית לשיתוף פעולה בין האיחוד האירופי למדינות הים התיכון, נערכה שנתיים אחר כך במלטה (אפריל 1997) הוועידה השנייה של שרי החוץ מכל 27 המדינות המשתתפות. הוועידה אמרה היתה לקדם פרויקטים משותפים על בסיס מתווה ועידת ברצלונה, ואולם, פרשת הבנייה בהרחומה (מרץ 1997) גרמה למחלוקת גם בקרב מדינות האיחוד האירופי. המשתתפות הערביות דרשו להעלות את פרשת הרחומה על סדר-היום של הוועידה. הולנד התנגדה, צרפת הסכימה. לבסוף הגיעו ההולנדים לעידת מלטה עם מנדט חלש, שתרם אך לצמצום נזקים יותר מאשר לפריצת דרך. מבחינת הנציבות האירופית, המבקשת מעצם מהותה להעצים את המבנה העל-מדיני של האיחוד האירופי, היווה כישלון ועידת מלטה מכה חזקה, בעיקר משום שהנציבות ראתה במתווה ברצלונה פריצת דרך פוליטית-כלכלית חשובה ביותר בתהליך התפתחותו של האיחוד האירופי.

יש להניח שגם אירועי ההתלקחות האחרונה, שהחלו באוקטובר 2000, לא יגרמו לאיחוד האירופי – כאיחוד – להטיל על ישראל סנקציות כלכליות או אמברגו כולל. ייתכן שממשלות או תאגידים יחידים ינצלו את ההזדמנות לשיפור עמדות מסחריות בענפים מסוימים, אך לא יותר. ככלל, האיחוד אינו מעוניין בהטלת סנקציות, ואפילו צרפת מעדיפה המשך קשרי מסחר עם ישראל. (בשנת 1997 דן בית הנבחרים הצרפתי באשרור הסכם האסוציאציה (המחדש) בין ישראל לאיחוד האירופי, ולנוכח התנגדות עזה בקרב חברי הבית, לחצה ממשלת שיראק שהאשרור יתקבל).<sup>2</sup> ראוי גם לזכור שמכל שותפותיה של אירופה באגן הים התיכון, רק מדינת ישראל התקבלה כחברה בתוכנית הסכם המסגרת החמישי, שהיא המסגרת העיקרית של האיחוד למימון מחקר ופיתוח.

משלחת הנציבות האירופית לישראל אכן ניסתה לרכך את החלטת הפרלמנט האירופי. ראש המשלחת, ג'אנקרלו שבאלאר (Giancarlo Chevallard) הצהיר כי, "ברצוני לחזור ולומר שלא עמדה ולא עומדת נגד ישראל ולו סנקציה אחת של האיחוד האירופי, וגם לא ימתבשלותי סנקציות כלשהן". כריסטופר פאטן (Patten), הנציב לענייני מדיניות חוץ, שב ואמר שמוטב להמשיך ולהשתמש במנגנוני ההסכם [הסכם האסוציאציה] בצורה חיובית, כלומר, להדגיש את נקודת המבט של האיחוד האירופי באווי השלטונות בישראל.<sup>3</sup>

## הסכסוך הפלשתיני-ישראלי ותרומתו לקידום שאיפותיו של האיחוד האירופי

ניינה של אירופה בסכסוך הפלשתיני-ישראלי, והערב-ישראלי בכלל, נתון לבחינה ברמות תצפית שונות, בעיקר אזורית וגלובלית (מובן שחלוקה זו היא מתודית גרידא). התזה המרכזית היא שמדיניות החוץ של האיחוד האירופי, במידה שהיא קיימת, רואה את אגן הים התיכון כאזור בעל משמעות גיאופוליטית בדרגת חשיבות עליונה ביחס לביטחון הקיבוצי של אירופה. ראייה אסטרטגית זו משתלבת עם הקונסטט הביטחוני של

<sup>1</sup> ראה פירוט אצל אילן גרייסלאמר ויוסף ויילר, "שיתוף פעולה פוליטי באירופה והסכסוך הערבי-ישראלי 1982-1970", בתוך בנימין נוי-ברגר, (עורך) **מלחמות והסדרים**, האוניברסיטה הפתוחה, תש"נ-1992.

<sup>2</sup> Pia C. Wood, "Chirac's New Arab Policy and Middle East Challenges", *Middle East Journal*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 563-580.

<sup>3</sup> **אירופה בישראל**, עלון משלחת הנציבות האירופית למדינת ישראל, מסי' 64, יולי 2002.



ב-1990/91 הציעו צרפת, איטליה וספרד הקמת Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean. מיטראן דיבר על הסדר שותפות של "חמש + חמש" (צרפת, איטליה, ספרד, פורטוגל ומלטה מצד אחד + מרוקו, אלג'יריה, טוניסיה, לוב ומאוריטניה מצד שני). הסדר זה לא יצא אל הפועל, בייחוד משום התנגדות בריטניה וארה"ב לחשתתפות לוב. מסקנת האיחוד מניסיון כושל זה היתה שרק "תהליך ברצלונה" הוא בעל סיכויים להצליח ולהגשים את מטרות האיחוד ביחס לאגפו הדרומי, או ליתר דיוק, את מטרות החברות הדרומיות של האיחוד. והנה באה מדיניות ישראל ומקלקלת את השורה.

## הפרדוקס של יותר איחוד בפחות ויתור על ריבונות

הסיבות הראשוניות המביאות להקמתו של גוף, מוסד, או ארגון חברתי, לאומי, אזורי או בינלאומי – אינן בהכרח רלוונטיות בהמשך קיומו. חשוב כיצד רואים מרכיבי הארגון בכל דור ודור את טעם קיומו בזמנם. כך הם הדברים ביחס לאיחוד האירופי, הנתון בתהליכי אינטגרציה ופרגמנטציה ברזמנית כבר מ-1948. מגמת האינטגרציה היא ביטוי למגוון משתנה של אינטרסים פרטיקולריים וכלל-אירופיים; מגמת הפרגמנטציה היא ביטוי לכוח ההפרדה, שהוא מהכוחות הבסיסיים של הקיום החברתי-היסטורי, ואשר אחד מגילוייו הוא הלאומיות. הניסיון לגבש מדיניות חוץ וביטחון משותפת במסגרת תהליך האינטגרציה ו"העמקת האיחוד", הוא ניסיון סייזיפי שנתון לפרשנויות שונות. ניסיון סייזיפי, משום שערכו בעצם קיומו, כחלק מן המאמץ האירופי המתמיד, עוד מתום מלחמה שנייה ואילך, לשמר את מאזן הכוחות האירופי באופן אפקטיבי ולא באופן דקלרטיבי, ובכך למנוע גלישה של אירופה אל תהום עברה. האיחוד האירופי הוא, אם כך, תופעה שעיקרה הוא התהליך עצמו ולא המטרה. הוא מבקש את הפרדוקס של יותר איחוד בפחות ויתור על ריבונות. מכאן גם שאין לראות את האיחוד האירופי כשחקן בינלאומי במובן הפשטני של המושג, אלא יש לראותו כגוף בהתהוות מתמדת, מה שודאי ישפיע על אופי ומידת הגיבוש של מדיניות חוץ משותפת.

### מכאן עולות שתי המסקנות המיידיות:

1. יצירת מדיניות חוץ משותפת והוצאתה אל הפועל תיתכן במצבים בינלאומיים רדיקליים ביותר.
2. התהליכים הפורמליים והמסגרות המדיניות ליצירת מדיניות חוץ וביטחון משותפת – יימשכו. הדינמיקה הפנימי-אירופית להמשכתם של תהליכים אלו, אגב זיהוי אתגרים ומטרות למדיניות חוץ משותפת, ימשיכו להיות נחוצים למדינות האיחוד כאמצעי תחזוקה שוטפת של חישוקי האיחוד. יתרה מזו: מעצמות אירופה הגדולות – צרפת, בריטניה, גרמניה ואיטליה, כל אחת לכשעצמה, אינה יכולה להיחשב ככוח גלובלי, אלא רק במסגרת האירופית הכללית, וממילא היצר הלאומי הטבעי של כל אחת מהן (ודאי זה של צרפת) נדרש למסגרת האיחוד, המשמשת לו כמגביר קול וכמראת שעשועים מכפילת נפת.

אגן הים התיכון בכלל, והמזוהית כחלק ממנו, מהווים אזור המספק אתגר לתהליכי מדיניות חוץ וביטחון משותפת של מדינות האיחוד. ראשית כל, זהו אזור קרוב גיאוגרפית לאירופה, ודי בעובדה זו כדי להקנות לו חשיבות. (מעניין כי האמריקאים מתייחסים למזוהית בביטוי Middle East בעוד האירופים מתייחסים אליו בביטוי Near East). מידת הקרבה הגיאוגרפית קובעת את מידת החשיבות האסטרטגית (לגבי מעצמות שאינן מעצמות-על גלובליות). ראייה זו נכונה בעיקר כלפי אירופה, המבקשת לפרוץ קדמה וגבה, ולכן מעניין אותה מה שקורה ברוסיה, אוקראינה, תורכיה ושאר ארצות המזוהית. להבנת העניין נתייחס למודל של Waever & Buzan לפיו זהותו של האיחוד האירופי במדיניות החוץ והביטחון שלו מתמצית בשלוש פונקציות ביטחוניות, המתייחסות זו לזו על-פי הגיון של מעגלים קונצנטריים: המעגל הפנימי מהווה את הפונקציה הביטחונית החשובה של שמירת הלכידות של גרעין המעצמות עליהן מתבסס האיחוד האירופי; המעגל הקרוב אליו מהווה את הפונקציה הביטחונית של ריסון "החוץ-הקרוב"; הפונקציה הביטחונית, שהיא המעגל החיצוני ביותר, היא הפוטנציאל להתערבות בעימותים מזוינים.<sup>8</sup>

מודל זה של הפונקציות הביטחונית אכן תואם את סדר-היום האירופי בשטח מדיניות החוץ והביטחון, לאמור: האינטרס העליון הוא שמירה על יציבות גרעין האיחוד – לדאוג לכך שמגמות פרגמנטציה לא תגברנה על תהליכי אינטגרציה, ולשם כך יש לדאוג לאינטרס השני, שהוא עמידה בתחרות טכנית וכלכלית עם ארה"ב ויפן; מכאן נובע האינטרס השלישי של הרחבת האיחוד קדמה וגבה, ועד האינטרס הרביעי, שהוא פוטנציאל ההתערבות באזורי עימות מזוין, למניעת סכנה שעומת כזה עלול להסלים עד כדי שיעצים בשלב מסוים את מגמות הפרגמנטציה בין מעצמות הגרעין.

המזרח-התיכון, על בעיותיו, אינו מהווה איום צבאי על אירופה כי אם בעיה ביטחונית מצטברת. נראה שגם התחמשותן של עיראק ואיראן בנשק בלתי-קונבנציונלי אינה נתפשת על-ידי אירופה כאיום אסטרטגי ממשי (בניגוד לתפישה האמריקאית).<sup>9</sup> כמובן אין חשש באירופה מפני חרס נפט ערבי כדוגמת זה שבשנות השבעים.

## מדיניות החוץ של האיחוד האירופי – אזורים וגלובליות

ענינו העיקרי של האיחוד האירופי במזוהית הוא בראש וראשונה פונקציה של אינטרס האינטגרציה שלו, והתעצמותו של האיחוד לכדי שחקן-על בינלאומי (שגם יקנה מעמד גלובלי למדינות הגדולות המהוות את גרעין האיחוד). לשם כך מנוסחת מדיניות החוץ האירופית בפרמטרים של יחסים בין אזורים. אירופה איננה מדינה אלא סוג של פדרציה פוסט-מודרנית אזרית, ולדידה, ברמה האסטרטגית, צריכה מדיניות החוץ שלה להתנהל מול אזורים ולא מול מדינות בודדות (הערכות ופרסומי הנציבות מתייחסים לרשת של גופים אזוריים בעולם כולו). גישה זו מאפשרת לאיחוד האירופי להופיע כגורם גלובלי.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ole Waever, Barry Buzan, "An Inter-Regional Analysis: NATO's New Strategic Concept and the Theory of Security Complexes", in Sven Behrendt and Christian Peter Halent (eds.), Bound to Cooperate - Europe and the Middle East, Bertelsmann Foundation Publishers, 2000, p. 47.

<sup>9</sup> השווה בעניין זה ל-Buzan and Waever, עמוד 88.

<sup>10</sup> השווה לדעתה של הייזל סמית, מנהלת המרכז ליחסים בינלאומיים של אוניברסיטת קנט בלונדון: "Putting Ethics at the Heart Of Europe", in The World Today, March 1998.

ממסמכי הנציבות האירופית עולה שהניסיון של האיחוד לנהל מדיניות אזורית מול ארצות אגן היס התיכון הוא כל-כך נכסף, עד אשר לאחרונה, ועקב עליית תהליך השלום על שרטון, מעודדת הנציבות את מה שהיא מגדירה "אזור סחר חופשי" ו"שיתוף פעולה בין מדינות יס-תיכוניות". הכוונה ברורה: אם אין אפשרות ליצור גוש יס-תיכוני אחיד בשל הסכסוך הערבי-ישראלי, יש לדאוג ליצירת תתי-אזור, כגון המאגרב והמזרח, וכך לאפשר התגבשותו המהירה של תתי-אזור אחד לפחות. לגבי צרפת יש ליוזמות המזרח-תיכוניות ערך מוסף: בתקופת המלחמה הקרה לא נזקקה צרפת ליוזמות דיפלומטיות בעניין תהליך השלום במזרח-התיכון על מנת לחזק את תדמיתה ההגמונית במערב-אירופה, שכן עצם כוחה הגרעיני כבר הקנה לה מעמד חשוב, גם, ואולי בעיקר, בעיני גרמניה, שמבחינה גיאופוליטית שְכנה בקר של המערב אל מול האיים הקומוניסטיים. לא-כך במערכת העולמית שלאחר המלחמה הקרה, כאשר עוצמתה הגרעינית של צרפת הפכה פחות רלוונטית ביחס לביטחון אירופה, ואשר על כן היא מבקשת להתייצב בחזית היוזמות הדיפלומטיות, ובייחוד אלו של תהליך השלום במזרח-התיכון, כערוכה לחיזוק מעמדה הבינלאומי.

**בחיבת הגלובלי**, המדיניות המזרח-תיכונית של אירופה מהווה ביטוי לניסיונות האיחוד להתוות, לפחות למראית עין, מדיניות חוץ וביטחון משותפת, ועיקרה מעמדה של אירופה ביחס לארה"ב. עצם ההתעסקות בעניין חשובה לתהליכי האינטגרציה (המסויגים) של המדינות החברות, וגם כאן הסולידריות האירופית תתקיים בעירובן מוגבל, תוך מאמצים, מאולצים לעתים, לטייה בקיעים פנים-איחודיים: לא הרי בריטניה כהרי צרפת ביחס לניאר-אימפריאליזם האמריקאי, ולא הרי גרמניה כהרי צרפת ביחס לאיים העיראקי; גרמניה לא תרחיק עד כדי קרע עם ארה"ב, ויש להניח, במידת סבירות גבוהה, שבשעת מבחן תעמוד גרמניה לימין ארה"ב. מדינה זו, שהיתה הקטר של רכבת הכלכלה הזוהרת של אירופה, הפכה לבלם בקרון האחרון של כלכלה זו, בלשונו הפסימית של **גרהארד פלס**,<sup>11</sup> והיא לא תאבה לראות את התעצמותה הפוליטית של שכנתה הגאלית על חשבון השפלתה של ארה"ב.<sup>12</sup> בעוד שהאנטי-אמריקניזם הצרפתי הוא מהותי ומונח בבסיס המהלכים הגלובליים שלה לפחות מימי **דה-גול**, הרי האנטי-אמריקניזם הגרמני, ובוודאי שגם זה הבריטי, הוא יותר אופנתי וטקטי. העמדה הצרפתית האנטי-אמריקאית התגבשה עוד בימי נשיאותו של דה-גול בשלבים הראשונים של הקמת השוק האירופי המשותף: דה-גול האמין אמנם שחשוב ליצור מסגרת אירופית כלשהי, אלא שזו צריכה להיות "אירופה של האומות", עמדה זו לא היתה שונה מעמדת בריטניה, אך המוטיבציה היתה שונה: בריטניה סברה שהמסגרת האירופית צריכה להיות חלק מגוש מערבי בתהנהגת ארה"ב; דה-גול רצה מסגרת אירופית שתעמוד נגד לחצי ארה"ב. ארה"ב היתה שנואה על הצרפתים, ובייחוד על דה-גול, עוד מימי מלחמת העולם השנייה, כאשר היו חילוקי-דעות קשים בין רוזוולט לבינו באשר לממשל וישי. שנים אחר כך נפגעה צרפת מתגובתה של ארה"ב למערכת סואץ, והיו גם חילוקי-דעות מתמידים בין שתי המעצמות באשר למדיניות צרפת כלפי רוסיה וסין. אך בעיקר היתה כאן בעיה פסיכולוגית: ארה"ב הצילה את אירופה ממלחמות החיה הנאצית, והמשך נכחותה באירופה יצרה מעין

<sup>11</sup> גרהארד פלס (Gerhard Fels), ראש המכון ה-כלכלי הגרמני בקלן, ניוזוויק, 11.2.2002, ע' 13.

<sup>12</sup> השווה לדעתו של יושקו פישר כפי שמתקפת בראיון לארדיאן הלובר, דוני, 15.10.2002.

<sup>13</sup> לעניין עמדת צרפת ראה: <www.jordanembassy.org/0782002001.htm> <1.htm>; לעניין עמדת דנמרק ראה: <www.aei.org/cs/cs-020703.htm>

<sup>14</sup> וולקר פרטס (Volker Perthes), חוקר בכיר ב-Perthes Stiftung Wissenschaft und Politik, שבברלין.

<sup>15</sup> Volker Perthes, "The Advantages of Complementarity: US and European Policies Towards the Middle East Peace Process", The International Spectator, Vol. 35, No. 2, April-June 2000.

לראות את המזרח-התיכון כולו כאגף דרום-מזרח יציב, המאפשר סחר חופשי וכריתת הסכמים בין-אזוריים. אגן היס התיכון, הכולל את מדינות העימות עם ישראל, נתפש בראייה האירופית "כמרחב אסטרטגי אחיד",<sup>16</sup> ולא כך בעיני האמריקאים. אף כי האיחוד האירופי אינו יוצא בניסוחים מפורטים לגבי ראייתו האסטרטגית, ברור שהוא רואה במזרח-התיכון סוּר, גורם המסוכן ליציבות האיחוד האירופי ולכלכלתו, גם באין חשש להפסקת אספקת הנפט ואף באין איום צבאי ישיר.

### האינטרסים הכלכליים של אירופה וצרפת בארצות ערב

לפי נתוני קרן המטבע הבינלאומית,<sup>17</sup> האינטרסים הכלכליים של אירופה באגן היס התיכון הם רבים יותר ומגוונים יותר מאשר אלו של ארה"ב. הנה למשל, הסחר של ארצות המערב עם אירופה מהווה 52% מסחר החוץ שלהן; של ארצות המאגרב – 72%; הסחר של ארצות המפרץ הפרסי עם אירופה מהווה 23% מכלל סחר החוץ שלהן. לעומת זאת, הסחר של אותן ארצות עם ארה"ב מהווה רק 21%, 7%-11%, בהתאמה. יש לציין גם כי חובותיה של עיראק לצרפת מסתכמות במיליארדי דולרים, והיא, כמוכן, לא תוכל לפרוע חובותיה אם לא יותר לה למכור את הנפט שלה, מה שמסביר את עמדת צרפת בנושא זה בשנים האחרונות. כמו-כן חפצות חברות צרפתיות לזכות בזיכיונות בשדות הנפט בעיראק.

צרפת היא גם המדינה בעלת ההשקעות הגדולות ביותר בירדן: ב-1998 השקיעה חברת Lafarge במפעלי המלט בממלכה; lema זכתה במכרז לניהול משק המים שם; ו-France Telekom רכשה 40% מ-Jordan Telekom.<sup>18</sup> צרפת היא היצרנית השלישית או הרביעית בגודלה למצרים, ובעלת השקעות ענק שם. בשטח הטלקומוניקציה, טלקום הצרפתית היא שחקן עיקרי העומד מאחורי הטלפונייה המצרית לגווייה, חברת התשתיות האלקטרוניות הצרפתית Alcatel היא שהתקינה את התשתית של חברת התקשורת המצרית MobilNil. ביוני 2002 חתמה Alcatel על חוזה ענק עם Telecom Egypt להתקנת 2.5 מיליון קווי טלפון באלכסנדריה ואזור הדלתה, זאת בנוסף להתקנת אלפי קילומטרים של סיבים אופטיים והספקת ציוד לשני ליוני התקשורת המצריים. בנקים צרפתיים חודרים לעולם הבנקאות המצרי, העובר תהליך של הפרטה. כמו-כן שולטות חברות צרפתיות במפעלי המלט והגזים לתעשייה במצרים.<sup>19</sup>

ברור כי בנתוני סחר כאלה תהיינה אוזניה של אירופה קשובות לארצות ערב יותר מאשר אוזניה של ארה"ב. אין להתעלם גם מן האוכלוסייה המוסלמית הגדולה בצרפת, המהווה 10% עד 15% מכלל האוכלוסייה (ב-2001 מנו המוסלמים 12 מיליון מתוך 375 מיליון תושבי 15 מדינות האיחוד), אך לא ברור כיצד משפיע נתון זה על מדיניות צרפת. סקר שערך העיתון ליברטיין גילה כי 50% מהצרפתים אינם מטילים את אשמת המשבר במזרחית על אף אחד מהצדדים; מן המחצית שנותרה, 31% רואים בישראל אשמה ו-15% מאשימים את הפלשתינים.

### תפארת צרפת

אינטרסים של צרפת הם תשומה חשובה לתהליך עיצובה של מדיניות החוץ המזרח-תיכונית של האיחוד האירופי. צרפת, יותר מכל מעצמה אירופית אחרת, היא שמבקשת לגבש מדיניות חוץ אירופית עצמאית, הן במישור הגלובלי והן באזורי, שתהווה משקל-נגד למדיניות החוץ האמריקאית. בחינת הסוגיות השנויות במחלוקת בין אירופה בכלל וצרפת בפרט מצד אחד, לבין ארה"ב מצד שני, מלמדת שמדיניות החוץ של צרפת, יותר משהיא אנטי-אמריקאית היא פרו-צרפתית. בין ארה"ב לצרפת קיים פער קונספטואלי באשר להבנת טיבה של המערכת הבינלאומית: אם ארה"ב רואה את העולם שלאחר עידן המלחמה הקרה כעולם חד-קוטבי, הרי שצרפת רואה את העולם כרב-קוטבי, כשהיא עצמה מנהיגה את הקוטב האירופי, ומחווה שותפתה של ארה"ב בהנהגת העולם.

שר החוץ הצרפתי וודין מצוטט ב אקונומיסט הלונדוני:

France and the United States - the only two actors in the world with the means and will to pursue a global policy, will try to work together.<sup>20</sup>

אכן, כבר במאה ה-19 ראה הפילוסוף הגרמני **ארטור שופנהאור** את צרפת כ"יחירה באומות העולם, la glorie תמיד על שפתיה, ורואה בעצמה, באמונה שלמה, את המניע הגדול ביותר למעשים ולמפעלים כבירים".<sup>21</sup> מכאן גם האוריינטציה הצרפתית בעד מוסדות בינלאומיים - ראש וראשון בהם מועצת הביטחון של האו"ם - שהרי צרפת יודעת שאין ביכולתה למנוע או לרכז מדיניות אמריקאית גלובלית חד-צדדית, אלא רק במסגרת אילוצים של פורום בינלאומי. גם ראייתה של צרפת את כוחו הפוליטי של האיחוד האירופי היא ראייה מתוך החיבת של מעמדה שלה וכוח השפעתה מול ארה"ב, הווה אומר, חשיבותו של האיחוד האירופי בהעצמתו את כוחו הפוליטי של צרפת. מכאן נובעת עמדתה של צרפת, כי מהלכי אמריקה בסוגיה הערבית-ישראלית ובמשבר עיראק הנם פסולים, מהיותם מהלכים חד-צדדיים ולא כאלה הנובעים מתוך החלטות של גוף בינלאומי כגון האו"ם. צרפת ואירופה שוללים מדיניות אמריקאית גלובלית שאיננה נשענת על סמכות לגיטימית בינלאומית. מול העוצמה האמריקאית מבקשת צרפת להעמיד את סמכותו של החוק הבינלאומי, שלגבי עיצובו יכולה להיות לה השפעה רבה יותר.

התנגשות בעניין זה בין אירופה לארה"ב באה לידי ביטוי חריף בוועידה השנתית לביטחון בינלאומי שנערכה השנה במינכן. האירופים הזהירו את ארה"ב בוועידה זו לבל יפתחו בפעולה צבאית בעיראק שלא במסגרת החלטות או"ם. על כך ענה תת-שר ההגנה האמריקאי **פול וולפוביץ**: "כאשר מדובר בביטחוננו, איננו מחכים להחלטות או"ם".

יתרה מזו, וולפוביץ קבע כי לא שיקולי קואליציה בינלאומית יקבעו את מדיניות ארה"ב לגבי עיראק, אלא המדיניות היא שתקבע את הרכב הקואליציה. הגדיל לעשות **ריצ'רד פרלה**, יועץ לביטחון לאומי לנשיא **בוש**, בהטעימו בראיון ל-Financial Times Deutschland שארה"ב תפעל בכוח צבאי נגד סאדאם חוסיין, גם אם היא זה בניגוד

<sup>16</sup> בהגדרתו של ד"ר איאן לטר, חוקר בכיר ב-Rand Corporation.

<sup>17</sup> ראה מאמרו של פרנס לוייל.

<sup>18</sup> <www.jordanembassy.org/0782002001.htm>

<sup>19</sup> Egypt Today, July 2002, <www.businesslodayegypt.com/issues/0207n/0-207n2.asp>

<sup>20</sup> The Economist, February 28, 1998, p. 57.

<sup>21</sup> שופנהאור, **הגיונות**, תר-גום ד"ר צבי ויסלבסקי, ירושלים-תיא, תש"ו, עמ' 103.

## תפארת צרפת

האינטרסים של צרפת הם תשומה חשובה לתהליך עיצובה של מדיניות החוץ המזרח-תיכונית של האיחוד האירופי. צרפת, יותר מכל מעצמה אירופית אחרת, היא שמבקשת לגבש מדיניות חוץ אירופית עצמאית, הן במישור הגלובלי והן באזורי, שתהווה משקל-נגד למדיניות החוץ האמריקאית. בחינת הסוגיות השנויות במחלוקת בין אירופה בכלל וצרפת בפרט מצד אחד, לבין ארה"ב מצד שני, מלמדת שמדיניות החוץ של צרפת, יותר משהיא אנטי-אמריקאית היא פר-צרפתית. בין ארה"ב לצרפת קיים פער קונספטואלי באשר להבנת טיבה של המערכת הבינלאומית: אם ארה"ב רואה את העולם שלאחר עידן המלחמה הקרה כעולם חד-קוטבי, הרי שצרפת רואה את העולם כרב-קוטבי, כשהיא עצמה מנהיגה את הקוטב האירופי, ומהווה שותפתה של ארה"ב בהנהגת העולם.

שר החוץ הצרפתי וודין מצוטט ב *אקונומיסט* הלונדוני:

France and the United States - the only two actors in the world with the means and will to pursue a global policy, will try to work together.<sup>20</sup>

אכן, כבר במאה ה-19 ראה הפילוסוף הגרמני ארתור שופנהאור את צרפת כ"יחירה באומות העולם, la glorie תמיד על שפתיה, ורואה בעצמה, באמונה שלמה, את המניע הגדול ביותר למעשים ולמעשלים כבירים"<sup>21</sup>. מכאן גם האוריינטציה הצרפתית בעד מוסדות בינלאומיים - ראש וראשון בהם מועצת הביטחון של האו"ם - שהרי צרפת יודעת שאין ביכולתה למנוע או לרכז מדיניות אמריקאית גלובלית חד-צדדית, אלא רק במסגרת אילוצים של פורום בינלאומי. גם ראייתה של צרפת את כוחו הפוליטי של האיחוד האירופי היא ראייה מתוך ההיבט של מעמדה שלה וכוח השפעתה מול ארה"ב, הווה ואומר, חשיבותו של האיחוד האירופי בהעצימו את כוחה הפוליטי של צרפת. מכאן נובעת עמדתה של צרפת, כי מהלכי אמריקה בסוגיה הערבית-ישראלית ובמשבר עיראק הנם פסולים, מהיותם מהלכים חד-צדדיים ולא כאלה הנובעים מתוך החלטות של גוף בינלאומי כגון האו"ם. צרפת ואירופה שוללים מדיניות אמריקאית גלובלית שאיננה נשענת על סמכות לגיטימית בינלאומית. מול העוצמה האמריקאית מבקשת צרפת להעמיד את סמכותו של החוק הבינלאומי, שלגבי עיצובו יכולה להיות לה השפעה רבה יותר.

התנגשות בעניין זה בין אירופה לארה"ב באה לידי ביטוי חריף בוועידה השנתית לביטחון בינלאומי שנערכה השנה במינכן. האירופים הזהירו את ארה"ב בוועידה זו לבל יפתחו בפעולה צבאית בעיראק שלא במסגרת החלטות או"ם. על כך ענה תת-שר ההגנה האמריקאי פול וולפוביץ: "כאשר מדובר בביטחוננו, איננו מחכים להחלטות או"ם". יתרה מזו, וולפוביץ קבע כי לא שיקולי קואליציה בינלאומית יקבעו את מדיניות ארה"ב לגבי עיראק, אלא המדיניות היא שתקבע את הרכב הקואליציה. הגדיל לעשות ויציד פולה, יועץ לביטחון לאומי לנשיא בוש, בחסעימו בראיון ל-*Financial Times Deutschland* שארה"ב תפעל בכוח צבאי נגד סאדאם חוסיין, גם אם יהא זה בניגוד

לראות את המזרח-התיכון כולו כאגף דרום-מזרח יציב, המאפשר סחר חופשי וכרייתת הסכמים בין-אזוריים. אגן הים התיכון, הכולל את מדינות העימות עם ישראל, נתפש בראייה האירופית "כמרחב אסטרטגי אחיד"<sup>16</sup> ולא כך בעיני האמריקאים. אף כי האיחוד האירופי אינו יוצא בניסוחים מפורטים לגבי ראייתו האסטרטגית, ברור שהוא רואה במזרח-התיכון סוּעָר, גורם המסוכן ליציבות האיחוד האירופי ולכלכלתו, גם באין חשש להפסקת אספקת הנפט ואף באין איום צבאי ישיר.

## האינטרסים הכלכליים של אירופה וצרפת בארצות ערב

לפי נתוני קרן המטבע הבינלאומית,<sup>17</sup> האינטרסים הכלכליים של אירופה באגן הים התיכון הם רבים יותר ומגוונים יותר מאשר אלו של ארה"ב. הנה למשל, הסחר של ארצות המערב עם אירופה מהווה 52% מסחר החוץ שלהן; של ארצות המערב - 72%; הסחר של ארצות המערב הפרסי עם אירופה מהווה 23% מכלל סחר החוץ שלהן. לעומת זאת, הסחר של אותן ארצות עם ארה"ב מהווה רק 21%, 7% ו-11%, בהתאמה. יש לציין גם כי חובותיה של עיראק לצרפת מסתכמות במיליארדי דולרים, והיא, כמובן, לא תוכל לפרוע חובותיה אם לא יותר לה למכור את הנפט שלה, מה שמסביר את עמדת צרפת בנושא זה בשנים האחרונות. כמרכז חצות חברות צרפתיות לזכות בזיכיונות בשדות הנפט בעיראק.

צרפת היא גם המדינה בעלת ההשקעות הגדולות ביותר בירדן: ב-1998 השקיעה חברת Lafarge במפעלי המלט בממלכה; Zema זכתה במכרז לניהול משק המים שם; ו-France Telekom רכשה 40% מ-Jordan Telekom.<sup>18</sup>

צרפת היא היצרנית השלישית או הרביעית בגודלה למצרים, ובעלת השקעות ענק שם. בשטח הטלקומוניקציה, טלקום הצרפתית היא שחקן עיקרי העומד מאחורי הטלפוניה המצרית לגווינה, חברת התשתיות האלקטרוניות הצרפתית Alcatel היא שהתקינה את התשתית של חברת התקשורת המצרית Mobil Nil. ביוני 2002 חתמה Alcatel על חוזה ענק עם Telecom Egypt להתקנת 2.5 מיליון קווי טלפון באלכסנדריה ואזור הדלתה, זאת בנוסף להתקנת אלפי קילומטרים של סיבים אופטיים והספקת ציוד לשני לוויני התקשורת המצריים. בנקים צרפתיים חודרים לעולם הבנקאות המצרית, העובר תהליך של הפרטה. כמרכז שולטות חברות צרפתיות במפעלי המלט והגזים לתעשייה במצרים.<sup>19</sup>

ברור כי בנתוני סחר כאלה תהיינה אוזניה של אירופה קשובות לארצות ערב יותר מאשר אוזניה של ארה"ב. אין להתעלם גם מן האוכלוסייה המוסלמית הגדולה בצרפת, המהווה 10% עד 15% מכלל האוכלוסייה (ב-2001 מנו המוסלמים 12 מיליון מתוך 375 מיליון תושבי 15 מדינות האיחוד), אך לא ברור כיצד משפיע נתון זה על מדיניות צרפת. סקר שערך העיתון ליברטיין גילה כי 50% מהצרפתים אינם מטילים את אשמת המשבר במזרח-הים על אף אחד מהצדדים; מן המחצית שנותרה, 31% רואים בישראל אשמה ו-15% מאשימים את הפלשתינים.

<sup>16</sup> כהגדרתו של ד"ר איאן רנד, חוקר בכיר ב-Rand Corporation.

<sup>17</sup> ראה מאמרו של פרנס לעיל.

<sup>18</sup> <www.jordanembassy-us.org/0782002001.htm>.

<sup>19</sup> Egypt Today, July 2002, <www.businessdayegypt.com/issues/0207n/0-207n2.asp>.

<sup>20</sup> The Economist, February 28, 1998, p. 57.

<sup>21</sup> שופנהאור, הגיונות, תר-גוס ד"ר צבי ויסלבסקי, ירושלים-ת"א, תש"ו, עמ' 103.

# כיצד הושגה הנורמליזציה ביחסי הודו-ישראל\*

משה יגר

## הודו-ישראל –

### 4 עשורים של עוינות מתמשכת

פוליטיים אחרים, אך סירובה העקשני של הודו לכוון קשרים דיפלומטיים מלאים עם ישראל נותר בעינו, שיטתי ועקבי.

ב-1964 הלך נהרו לעולמו. יחסה של הודו כלפי ישראל הפך מאז, ובעיקר לאחר מלחמת ששת הימים, לשלילי הרבה יותר, בעיקר בשנות שלטונה של בתו, **אינדירה גאנדי**<sup>2</sup>. במשך שנים ארוכות לא התקיימו שום דיאלוג או קשר מדיני משמעותיים בין שתי המדינות.

### שינוי האקלים המדיני

בסוף שנות השמונים וראשית שנות התשעים השתנה המצב הבינלאומי. ראשית, קריסת בריה"מ, בית-בריתה הוותיקה של הודו וספקית הנשק הגדולה ביותר שלה, היתה מכה קשה להודו; שנית, מלחמת המפרץ ב-1991 חשפה חולשות רציניות ופילוגים בקרב העולם הערבי; שלישית, תהליכי המשא ומתן בין ישראל לבין אש"פ נעשו בהשתתפות מדינות רבות ובחסותן, וגם הודו רצתה להיות ביניהן, מסיבות של יוקרה לאומית; והעיקר, **נאראסימה ראו** נבחר לראשות הממשלה בהודו. למרות היותו חבר מפלגת הקונגרס, הוא שינה באורח יסודי את מדיניות קודמיו וביטל את המשטר הכלכלי הסוציאליסטי כביכול ששרר במדינה בימי נהרו, בימי בתו אינדירה גאנדי ונכדו ראג'יב גאנדי. הוא החל מנהיג כלכלה חופשית ופתוחה, בניסיון לחץ את הודו מקשייה הכלכליים וממצוקת העוני הנורא שהכביד על חלקים ניכרים מן האוכלוסייה. לצורך זה נזקק לתמיכת ארה"ב בפרט ולהשקעות מערביות בכלל. דבר זה היה תלוי בשיפור היחסים עם ארה"ב, שנותרה מעצמת-העל היחידה.

בנוסף, מנהיגי הודו החלו להעריך את כוחו של הלוני היהודי. בעניין זה ראוייה לציון פעולתו של סגן נשיא הקונגרס היהודי העולמי וממנהיגי יהדות אוסטרליה, **איזו ליבלר**. בדעיבד הסתבר שלפעילות זו נודעה השפעה על החלטותיו המדיניות של ראָא. ב-21 בנובמבר 1991 נפגש

הודו זכתה בעצמאות בשנת 1947, וישראל חודשים אחדים לאחריה, אך יחסים דיפלומטיים רשמיים נכונו בין שתי המדינות רק בינואר 1992. במשך 44 השנים שחלפו בין יציאת שתי המדינות לעצמאות ועד כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים, גילתה הודו כלפי ישראל הסתייגות, אי-ידידות ואף עוינות. בעקבות מאמצים רבים הסכימה הודו ב-1950 להעניק לישראל הכרה דיפלומטית. היתה זו, אמנם, הכרה מלאה, **דה-יורה**, אך הודו סירבה לכוון עם ישראל יחסים דיפלומטיים ולא החליפה עמה נציגויות דיפלומטיות.

ראש-הממשלה הראשון של הודו, **ג'אהאווארלאל נהרו**, שהיה גם מנהיג מפלגת הקונגרס הוודית שהובילה את המאבק לעצמאות נגד הבריטים, היה עויץ לצינות וגילה אהדה רבה לתנועה הלאומית הערבית, עוד שנים רבות לפני קבלת העצמאות, וזאת בשל גישה אמוציונלית כלפי מדינות ערב, בשילוב אינטרסים כלכליים<sup>1</sup>. מדיניות זו נמשכה גם בשנות כהונתו כראש ממשלתה של הודו העצמאית.

בשנת 1951 חלה תזוזה קטנה כאשר הודו התירה לישראל למנות בבומביי (כיום: מומבאי) תושב מקומי, יהודי, כקונסול כבוד, וב-1953 הורשתה ישראל לפתוח בבומביי קונסוליה סדירה. הודו לא פתחה בישראל נציגות משום סוג שהוא. מפעם לפעם ביקרו בהודו אישים ישראלים שונים ונועדו לשיחות עם נהרו ועם אישים

ד"ר **משה יגר** היה איש משרד החוץ כ-40 שנה, במהלך שירתו, בין היתר, כקונסול כללי בפילדלפיה ובניו-יורק, שגריר בשטוקהולם ובפראג, וכן עסק רבות בענייני אסיה, בחייל ובמשרד החוץ בארץ. מ"י פרסם שורה של ספרים, ביניהם: **מאלאזיה, ניסיונות הידרבות עם מדינה מוסלמית**, הוצאת מאגנס, האוניברסיטה העברית י"ם, **מרידות המוסלמים בפיליפינים, בתאילנד ובבורמה** מיאנמר, הוצאת פוזנר ובנו, ירושלים, ועוד. פרסם גם בנתיב.

לסיוע כספי וכלכלי. עמדתו היא שהאינטרסים של צרפת ושל האיחוד מחייבים השפעה על עצם תהליך המשא ומתן לשלום ועל תוצאותיו. אחד העקרונות המנחים את מדיניותו היא שתהליך השלום חייב להיות מעוצב תוך הכרה בהגמוניה פוליטית מצרית במזרח-התיכון. מצרים נועדה, לדבריו, להנהיג את מדינות המזרח-התיכון, כשם שצרפת נועדה להנהיג את אירופה. לא במקרה בחר שיראק לשאת טאום חשוב, שכלל את פרוגרמת השלום המזרח-תיכונית שלו, דווקא בביקור שערך במצרים בראשית אפריל 1996, זמן קצר לאחר עלותו לכס הנשיאות של צרפת (1995). בטאום תמך בנסיגת ישראל (וסוריה) מלבנון, וחדגיש את העיקרון של "ישטחים תמורת שלום" כעקרון יסוד בתהליך השלום המזרח-תיכוני. מאז, היתה זו צרפת של שיראק שדחפה לקבלת נוסחה זו על-ידי האיחוד האירופי, והיתה זו צרפת אשר ביוזמתה ניסח האיחוד האירופי את ה-Code of conduct הני"ל. גם החלטת הנציבות האירופית ב-1996 להקצות \$ 900,000 כסיוע חירום לרשות הפלשתינית התקבלה בלחצה של צרפת<sup>25</sup>.

### סיכום

מדיניות האיחוד האירופי ביחס לישראל לנוכח המצב הביטחוני באזור, יכולה להידון במסגרת תחומי מחקר שונים. האנטישמיות היא ודאי תופעת יסוד בתרבות האירופית, וככזו היא פרמננטית ובעלת השלכות, גלויות או סמויות, ביחסיהן של מדינות אירופה לישראל מאז הקמתה. ממילא משקפות גם תגובותיה הרשמיות והלא-רשמיות של מדינת ישראל את הסביבה הפסיכולוגית הזו.

מאמר זה התכוון להאיר היבטים אסטרטגיים של האיחוד האירופי ביחס לסוגיית הסכסוך הערבי-ישראלי, הן מבחינת מדיניות אירופית אזורית והן מבחינת מדיניות גלובלית:

- הבחינה הראשונה מצביעה על הסכסוך הערבי-ישראלי כגורם מעכב ביצירת שותפות אירופית-ישראלית, שמימושה נתפש באירופה כתנאי ליציבות תיכונית, וממילא תשומה חשובה לביטחון אירופה. מאמציו של האיחוד האירופי מרוכזים בניסיונות לסלק גורם מעכב זה. ראיית האיחוד את הפלשתינים כלוחמים על חירותם, כמו גם שיקולים כלכליים כבדי-משקל, מביאים אותו להטיל את רוב הלחץ המדיני על ישראל, במגמה להניע מחדש את תהליך השלום.
- הבחינה השנייה מצביעה על התגבשות מגמה, מובלת על-ידי צרפת, להעצים את האיחוד האירופי על מנת שיפעל בזירה הבינלאומית כשחקן מעצמתי מקביל לארה"ב, ותוך מידת עצמאות מרבית. מגמה זו מתגבשת על רקע התהוותה של מערכת עולמית שונה מזו שהיתה בתקופת המלחמה הקרה.

בבסיס שתי הבחינות גם יחד קיימת המודעות בקרב המדינות החברות באיחוד האירופי, לדאוג לכך שיישמר איזון בין כוחות הפרגמנטציה למאמצי האינטגרציה, ושהאיחוד ימשיך את קיומו כגוף בהתחוות מתמדת. ■

מוחלט לרצון מדינות אירופה<sup>22</sup>. עמדה אמריקאית זו, בניגוד לאירופאית, משקפת דאגה של מעצמת-על במערכת עולמית חד-קוטבית, שהפכה למטרות העיקרית של ארגוני הטרור האיסלמיים הבינלאומיים<sup>23</sup>. מעמדה של ארה"ב חושף אותה, בעיניה, לסכנות חמורות, מה שאין כן לגבי אירופה, שעניינה קודם כל באזור הקרוב אליה.

אין תימה שהמדיניות המזרח-תיכונית של צרפת נתפשת גם בעיני הערבים וגם בעיני הישראלים כמדיניות פר-ערבית. אנקדוטה מתהלכת בקרב הקהילה הערבית בארה"ב, כי ערב הבחירות האחרונות לנשיאות ארה"ב דנו בשאלה מי משני המועמדים ייטיב עם העולם הערבי. תשובתו של אחד המתדיינים היתה: "זיאק שיראק". אכן, לאחר המלחמה הקרה, אבד לערבים הפטרון העיקרי שלהם – ברית-המועצות – ולפיכך זוהי אירופה, ובייחוד צרפת, שמתקבלת בעולם הערבי כמשקל-נגד פוליטי לארה"ב, שלדעתם תומכת בישראל. רושם זה מתחזק אצל הערבים לנוכח עמדתה של ישראל, שאינה רואה באירופה מתווך הוגן או יעיל, אלא רק גורם שיכול לסייע להתפתחותו הכלכלית של המזרח-התיכון. מבחינה זו לא היה הבדל בין עמדות ממשלות הליכוד והעבודה. שמעון פרס, בהיותו ראש-ממשלה לאחר רצח רבין, התנגד להתערבות אירופית, וליתר דיוק התערבות צרפתית, במהלכי המו"מ השונים בסכסוך הערבי-ישראלי. פרס קבע בזמנו כי מעורבותה המסיבית של צרפת במו"מ להפסקת האש בין צה"ל לחיזבאללה יוצרת "בלבול מוחלט" (זאת למרות שלצרפת היו קשרים טובים הן עם חיזבאללה והן עם סוריה ואיראן). בהקשר זה של המו"מ להפסקת האש בלבנון, היה ברור שצרפת אינה מהססת לעקוף את מדיניות האיחוד האירופי ולהפעיל דיפלומטיה לאומית משלה, בהתאם לאינטרסים שלה – מה שעולה בקנה אחד עם עמדתה העקרונית, שמדיניות חוץ אירופית משותפת אינה יכולה לבוא במקום, אלא כהשלמה, למדיניות חוץ לאומית.

גישה זו לא היתה לרצון, לא רק לישראל וארה"ב, אלא גם למדינות האיחוד עצמן, ובעיקר גרמניה ובריטניה. בשנות התשעים הן לא הניחו לצרפת לדבר בשמן בסוגיית המזרח-התיכון, ומכיוון ששתי המעצמות האלו לא רצו להיגרר אחר צרפת, היתה מעורבותן של האיחוד בתהליך השלום אז מינורית ביותר, וגם שליחותו של **מיגל מורטינוס**, השליח המיוחד, לא היתה נמרצת ואפקטיבית. גם הנציבות האירופית הבינה, ואף נתנה לכך ביטוי במסמכיה הרשמיים, שאירופה לא מהווה אתגר לארה"ב בהובלת יוזמות שלום במזרח-התיכון. הנציבות גורסת כי יש להפעיל מדיניות אירופית משלימה לזו של ארה"ב בשני אופנים<sup>24</sup>:

- השתתפות פעילה בכל פורום בינלאומי לקידום השלום, הן באמצעות שרי החוץ האירופים והן באמצעות "השליח המיוחד".
- בשל ניסיונה של אירופה בהזרמת סיוע כספי רב לפלשתינים, היא מבקשת להיות המתאמת הראשית של כל תוכנית סיוע ופיתוח כלכלי אזורי ביוזמה.

לעומת זאת, גורם נשיא צרפת שיראק, כי התערבות האיחוד האירופי בסכסוך הערבי-ישראלי צריכה להיות בעלת משמעות רחבה יותר, ואל לה להיות מוגבלת רק

\* פרק (מקוצר מעט) מתוך ספר על תולדות הדיפלומטיה של ישראל בארץ, סיה, הנמצא עם המחבר בכתובים.

1 ראה משה יגר, "הדיפלומטיה הציונית באסיה מהצרות בלפור עד הקמת המדינה", **כיוונים חדשים**, חלק א', גיליון 5-6, תשרי-ניסן תשס"ב; J.N. Dixit, *My South Block Years. Memoirs of a Foreign Secretary*, UBS Publishers Distributors Ltd., New Delhi, 1996.

2 לסקירה ממצה על יחסי הודו-ישראל בעשורים שקדמו לנורמליזציה ראו: יעקב שמעוני, "מבוא" (מתוך: ד"ר שמעון אבימור, עורך. **יחסי ישראל עם מדינות אסיה ואפריקה**. מס' 6: הודו, מכון טרומן, הארץ, ניברסיטה העברית, ירושלים, תשנ"ב-1991), ע"ע 14-7.

<http://www.org/articles/2002/feb2002/mum-67-pr-m.shtm>.

23 השוונה עם Buzan and Waever לעיל.

24 The Role of the European Union in the Peace Process. Com (97)0715 - C4-[0114/98].

25 Middle East International, April 12 1996, p. 10.