

נסיגה דמוקרטית וביטחוניזציה:

אתגרים לישראל, האיחוד האירופי ויחסי ישראל-אירופה

עורכים: מיוראל אסבורג ונמרוד גורן

**נסיגה דמוקרטית וביטחוניזציה:
אתגרים לישראל, האיחוד האירופי ויחסי ישראל-אירופה**
עורכים: מיוראל אסבורג ונמרוד גורן

**Democratic Backsliding and Securitization:
Challenges for Israel, the EU, and Israel-Europe Relations**
Editors: Muriel Asseburg & Nimrod Goren

תרגום מאנגלית: רותי סיני

עיצוב גרפי: הילה מייזלס

ISBN: 978-965-7617-08-3

אוגוסט 2022

כל הזכויות שמורות © 2022 למיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, המכון לנושאים בינלאומיים וביטחון (SWP) וארגון PAX.
הדעות המופיעות במסמך זה אינן משקפות בהכרח את אלה של מכון מיתווים, SWP ו-PAX.
שימוש מסחרי במסמך זה אסור בלא אישור בכתב של המוציאים לאור.

www.mitvim.org.il

www.paxforpeace.nl

www.swp-berlin.org

ISBN978-965-7617-08-3



תוכן העניינים

5	מבוא אנה טימרמן
6	הקדמה מיוראל אסבורג ונמרוד גורן
11	הגדרת מושגים
14	פרק 1 נסיגה דמוקרטית: אתגרים לסדר המקומי ויחסי החוץ באיחוד האירופי ובישראל אייל רון
25	פרק 2 דמוקרטיה ויחסי חוץ בישראל אהוד ערן
36	פרק 3 אירופה: תפקידו (הגובר) של השיח הביטחוני והשפעתו על הפרויקט האירופי ועל המדינות החברות באיחוד קאי-אולף לאנג
49	פרק 4 בחלוקה הא-ליברלית: הזדמנות לבסיס חדש ביחסי ישראל והאיחוד האירופי? טובי גרין וסטפן שטטר
64	מסקנות והמלצות מיוראל אסבורג ונמרוד גורן
68	אודות המחברים
71	הארגונים השותפים

הקובץ "נסיגה דמוקרטית וביטחוניזציה: אתגרים לישראל, האיחוד האירופי ויחסי ישראל-אירופה" מנתח מגמות הא-ליברליות והנסיגה הדמוקרטית שמתרחשות בשנים האחרונות בישראל ובאירופה. מומחים ממיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, המכון לנושאים בינלאומיים וביטחון (SWP), ומגופים נוספים ניתחו בקובץ זה את השפעותיהן של מגמות אלו. המחברים מציגים המלצות ותובנות רלבנטיות עבור כל מי שמתעניין ביחסי ישראל-האיחוד האירופי, בתהליכי נסיגה דמוקרטית ובמדיניות שנובעת מביטחוניזציה.

המחקר שם דגש מיוחד על היחסים של ישראל עם האיחוד האירופי וכיצד אלו השתנו והותאמו לאור מגמות א-ליברליות. זאת, על רקע הקיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני והעדר החזון לפתרון המאבק הפלסטיני. ואולם, חשיבותו של מחקר זה חורגת מהיחסים הספציפיים בין ישראל והאיחוד האירופי. הוא מצביע גם על מגמות גלובליות, ומציג את השפעה הנסיגה הדמוקרטית על פגיעה בערכים ליברליים. על כן, קובץ זה אינו רק מחקר, אלא גם קריאה לפעולה לעצירת המגמות השליליות ולהגנה על החירויות שברשותנו.

ארגון PAX מעוניין להודות לד"ר מיוראל אסבורג, ד"ר נמרוד גורן, ד"ר טובי גרין, ד"ר קאי-אולף לאנג, ד"ר אהוד ערן, ד"ר אייל רונן וד"ר סטפן שטטר על הניתוח המקיף שכתבו, חשיבתם המעמיקה, ומחויבותם לפרויקט זה.

אנה טימרמן

מנכ"לית ארגון PAX

הקדמה

מיוראל אסבורג, נמרוד גורן

העשור האחרון התאפיין במגמה גלובלית של נסיגה דמוקרטית. מגוון גורמים ומנהיגים פופוליסטיים וא-ליברליים הטילו ספק במוסדות מרכזיים של הדמוקרטיה הליברלית, כגון מערכת משפט עצמאית וחירויות אזרח. במדינות מסוימות, מוסדות אלו עברו פירוק של ממש. כל זאת נעשה בשם הביטחון הלאומי או קידום רעיונות לאומיים ואתנו-לאומיים. הסדר הליברלי הבינלאומי נתון תחת מתקפה לא רק מצד אלה המבקשים לשנות את מוסדות השלטון והחוקים שלו ולהתאימם למאזן כוחות עולמי משתנה, אלא גם מצד אלה המערערים על עצם היסודות שלו, ובבסיסם החוק הבינלאומי והרב-צדדיות. הפלישה הרוסית לאוקראינה בפברואר 2022 מספקת דוגמה מובהקת למגמות אלה. גורמים תומכי-דמוקרטיה מחפשים דרכים להדוף מגמות אלו ביעילות, ובמדינות מסוימות (לרבות ארה"ב, ישראל והרפובליקה הצ'כית) אף רשמו הישגים בתקופה האחרונה.

קובץ זה מנתח את התהליכים הגלובליים הללו, מתאר את אופן ביטויים באירופה ובישראל ובוחן את משמעותם עבור יחסי ישראל-אירופה.¹ בהקשר זה, הוא מזהה את הכוחות העיקריים המניעים את הנסיגה הדמוקרטית ואת המרכזיות הגוברת של שיח שממוקד בביטחון וזהויות. המאמרים בקובץ בוחנים גם את יחסי הגומלין בין שחיקה דמוקרטית למדיניות חוץ, לרבות עמדות ומהלכים המאתגרים את הסדר הליברלי הבינלאומי. באופן ספציפי, הם מתמקדים בקשר בין הנסיגה הדמוקרטית באירופה ובישראל לבין יחסי ישראל-אירופה ובוחנים את ההזדמנויות הטמונות בשינוי ההנהגה בישראל ביוני 2021 והסכמי הנורמליזציה שהושגו בין ישראל לארבע מדינות ערב ב-2020 וב-2021. לסיום, הקובץ מציג סדרת המלצות על האופן שבו אירופאים וישראלים יכולים לסייע אלה לאלה בעצירת הנסיגה הדמוקרטית ובשינוי מגמה לעבר חיזוק הדמוקרטיה הליברלית, כמו גם על האופן בו ביכולתם לשתף פעולה בחיזוק יחסי ישראל-אירופה על בסיס ערכים ליברליים-דמוקרטיים.

בפרק הראשון, **אייל רונן** מנתח את תופעת הנסיגה הדמוקרטית והתבססות הסמכותניות ברחבי העולם בשנים האחרונות. שחיקה דמוקרטית התרחשה במדינות אירופה, כמו הונגריה ופולין, וכן בישראל תחת הממשלות בראשות נתניהו בין 2009 ל-2021. רונן מזהה את הכוחות העיקריים המניעים את עליית הפופוליזם: תהליכי חלוקת עושר הקשורים לגלובליזציה, זרמי הגירה, השפעות שינויי האקלים והוויכוח על התופעה, כמו גם גיאופוליטיקה שברירית, ובמיוחד תחרות בין-מעצמתית המתדלקת את הקיטוב. באירופה, היורו-סקפטיות מונעת במיוחד על ידי משברי החוב והפליטים ועל ידי מוסדות ומדיניות אירופיים שנתפסים על ידי רבים כמרוחקים, ביורוקרטיים ואדישים. ממשלות א-ליברליות לא רק הפרו את זכויות

1 להגדרת מושגי מפתח ראו עמוד 11.

האזרח והחברה האזרחית, האקדמיה והתקשורת החופשית, הן גם פירקו בלמים ואיזונים חשובים ביחס לרשות המבצעת. הן עסקו גם בקיטוב, עודדו שיח של דה-לגיטימציה ל"אחר" וטיפחו פוליטיקת זהויות. ככלל, הפופוליזם, א-ליברליות ואידיאולוגיות "עממיות" (volkish) הותירו סממנים בתרבות הפוליטית ברחבי אירופה, אם כי בדרגות שונות.

בעוד הפופוליסטים הא-ליברליים באירופה מאוחדים סביב גישה יורו-סקפטית, כמו גם בהתנגדותם להגירה ולגלובליזציה הכלכלית והתרבותית, עמדותיהם במדיניות חוץ אינן אחידות ואף שונות במידה ניכרת בכל הנוגע ליחסים עם רוסיה, סין וארה"ב - בהתאם לגיאוגרפיה, להיסטוריה ולאינטרסים כלכליים. באיחוד האירופי, ובעולם כולו, לאומיות מוגברת ודגש על קבלת החלטות ריבוניות פגעו בתהליכים דיפלומטיים, השפיעו לרעה על גישות רב-צדדיות ופגעו בניהול משברים בינלאומיים ובפתרון בעיות. הכישלון הבינלאומי בהתמודדות יעילה וסולידרית עם מגפת הקורונה הוא דוגמה אחת לפגיעה זו. יחד עם זאת, כפי שרונן מציין, קיים מתאם משמעותי בין מצב הדמוקרטיה הליברלית במדינה לבין מעורבותה הדיפלומטית ואמצעי "הכוח הרך" שבהם היא משתמשת. ככלל, רונן מסכם, שחיקת הדמוקרטיה הליברלית מבית מהדהדת גם בפוליטיקה הבינלאומית.

אהוד ערן פותח את הפרק השני בהערכת מצב הדמוקרטיה בישראל. הוא מנתח שורה של אתגרים היסטוריים, דמוגרפיים וזהותיים הניצבים בפני הדמוקרטיה הישראלית, כגון איומים ביטחוניים קריטיים, היעדר ניסיון דמוקרטי בקרב האליטה והאוכלוסייה המייסדת של ישראל, קבוצות אוכלוסייה דתיות שמרניות (יהודיות ומוסלמיות) שאינן מאמינות בשוויון, והגדרת ישראל כמדינה יהודית הדוחקת את אזרחיה הערבים/פלסטינים לשוליים ומקנה להם מעמד נחות. עם זאת, הדמוקרטיה הישראלית הפכה ליברלית יותר בשנות ה-90 של המאה ה-20, כאשר חירויות האזרח עוגנו בחוק ובית המשפט העליון קיבל על עצמו את סמכות הביקורת השיפוטית המהותית, וזאת על רקע פריצת דרך ביחסים בין ישראל לפלסטינים עם הסכמי אוסלו. ערן מזהה גם פגמים דמוקרטיים, ובראשם אי השוויון המשפטי של פלסטינים בשטחים תחת הכיבוש הצבאי של ישראל, שלאחר כ-55 שנה כבר לא יכול בשום אופן להיחשב זמני. ערן גם עוקב אחר המכשולים שממשלות נתניהו הציבו בפני הדמוקרטיה: המאמצים שעשו להחליש את בית המשפט העליון, סגנון המנהיגות הפופוליסטי של ראש הממשלה, חקיקה אנטי-דמוקרטית, דה-לגיטימציה של יריבים פוליטיים וארגוני חברה אזרחית, והגברת השחיתות.

ערן בוחן את הקשר בין המערכת הפוליטית בישראל למדיניות החוץ שלה לאורך השנים. בראשית דרכה של המדינה, מדיניות החוץ הייתה באופן מסורתי ריכוזית להפליא. ראש הממשלה הוביל את מרבית ההחלטות תוך השפעה חזקה של מערכת הביטחון, בעוד הכנסת, החברה האזרחית ומומחים למיניהם הודרו מתפקיד מרכזי בהליכים אלה. לאחר מכן, בשנות נתניהו, משרד החוץ הוחלש ונדחק לשוליים - מגמה שהתהפכה החל ב-2021, לאחר הקמת "ממשלת השינוי". שנית, בתרבות האסטרטגית של ישראל, סוגיות הביטחון והמחויבות ליהדות העולם גברו על שיקולים נורמטיביים, כגון ערכים דמוקרטיים. ישראל אימצה גישה ריאליסטית במדיניות החוץ שלה. עם זאת, בהתנהלות שלה עם מדינות אחרות, ישראל השתמשה, בהתאם לנמען, בכוחה הרך כ"דמוקרטיה היחידה במזרח התיכון" כמו גם בעוצמתה הצבאית ה"קשה" להשגת יעדי מדיניות חוץ. הסחף הדמוקרטי שישראל הייתה עדה לו בשנות נתניהו השפיע על יחסיה עם הדמוקרטים הפרוגרסיביים בארה"ב ועם אירופה. אך בסך הכול, ערן מעריך כי מעמדה הנוכחי של ישראל בעולם השתפר משמעותית, בין היתר בשל הסכמי אברהם, וכן בשל הרחבתם המרשימה של היחסים עם מדינות בחצי הכדור הדרומי שהיו בעבר עוינות לישראל והפכו לתומכות, ושיפור היחסים עם מצרים וירדן השכנות.

בפרק השלישי, **קאי-אולף לאנג** מסביר את תפישתו שלפיה האיחוד האירופי בימינו מהווה לא רק קהילה כלכלית המונחית על ידי כללים וערכים, אלא גם "קהילת ביטחון שאפתנית, משולבת-חלקית אך

מפוצלת". הוא מתחקה אחר השינוי שחל בשני העשורים האחרונים בשיח הביטחוני והזהותי באירופה בשל שינוי תפיסות האיום ואתגרי הביטחון, כגון חזרת האיומים על שלמותן הטריטוריאלית של מדינות, הגירה לא סדירה, דיסאינפורמציה ומתקפות סייבר. משברים כמו החוב הפיננסי והציבורי, גלי ההגירה ומגפת הקורונה היוו זרז להעמקת האינטגרציה האירופית מצד אחד, אך גם קידמו חזרה לדגשים לאומיים ודה-אירופיזציה. גורמים יורו-סקפטיים דורשים בעקבות זאת לפרק מוסדות ותהליכים על-לאומיים של האיחוד האירופי ולהדוף את התערבותו הלא רצויה, לשיטתם, בענייני חברה ומדינה.

לאנג משרטט את עלייתן של מפלגות "ריבוניות" ברחבי האיחוד שצברו תאוצה. מפלגות אלה, למשל מפלגת החוק והצדק הפולנית (PiS) ופידז (Fidesz) ההונגרית, מדגישות מחויבות עמוקה לזהות לאומית, לריבונות ולביטחון, דוחות אורחות חיים פרוגרסיביים וערכים ליברליים, ומטרתן לטפח מוסדות מסורתיים כגון המשפחה, הכנסייה והאומה. סוגיות של שלטון חוק ומדיניות בנושאי קהילת הלהט"ב, בפרט, מעוררות מחלוקות עמוקות בין האיחוד האירופי לבין ממשלות ריבוניות. יתר על כן, בהקשרים שבהם הזהות הלאומית של מדינות מסוימות מבוססת על חוויות היסטוריות טראומטיות, הפוליטיקה של הזיכרון נשזרת בשיח הביטחוני-לאומי ובמדיניות של ממשלות ריבוניות ומובילה לעימותים קשים עם מדינות אחרות, למשל בין רוסיה למדינות הבלטיות, או בין פולין לישראל.

בעשורים האחרונים, אירופה התקדמה בהדרגתיות לעבר גיבוש מדיניות ביטחון והגנה משותפת, אך מספר גורמים מונעים עדיין את השלמת התהליך. גורמים אלה כוללים הבדלים בין המדינות מבחינת תרבות אסטרטגית ותפיסות איום, למשל גישתן כלפי איום מצד רוסיה (ובאותו הקשר, ההבדל בין מדינות שמדגישות ריבונות אירופית לאלה עם נטייה לארה"ב); תפיסות ביטחון (איומים "קשים" לעומת "רכים"); והתמודדות עם "ביטחון אונטולוגי", כלומר מתן מענה (מעבר לאבטחה פיזית) לחרדות המתעוררות כתוצאה מאי-ודאות, למשל על ידי חיזוק זהויות קולקטיביות. כתוצאה מכך, עד תחילת 2022, מדיניות הביטחון האירופית התמקדה בפיתוח החוסן של האיחוד האירופי כדי להתמודד עם אתגרים מעבר לביטחון "קשה", כגון עליונות היציבות והביטחון (על פני ערכים) במדינות השכנות לאיחוד; הבדלים ניכרים בין המדינות החברות באיחוד בנוגע לתפיסות איומים ביטחוניים "קשים" וזהות "ספק" הביטחון העיקרי שעליו הן מסתמכות; ותמיכה ניכרת (אם כי בדרגות שונות) ברחבי אירופה במפלגות ריבוניות, בחלקן א-ליברליות, המתנגדות להתפתחות האיחוד האירופי לכדי איחוד פוליטי. מפלגות אלה הציבו גם אתגר מיוחד לפעולה משותפת של האיחוד האירופי בענייני חוץ, שכן הן עודדו יחסים מיוחדים עם מדינות לא-אירופיות, כגון ארה"ב, רוסיה וישראל, על מנת להעצים את מעמדן בתוך האיחוד.

בפרק הרביעי בוחנים טובי גרין וסטפן שטטר את השינוי ביחסים בין האיחוד האירופי לבין ישראל בהקשר של מגמות א-ליברליות בזירה העולמית, כמו גם בישראל ובמדינות החברות באיחוד האירופי. שנות נתניהו הדגישו את הפער ההולך וגובר בין ישראל לבין האליטות, הליברליות ברובן, במוסדות האיחוד האירופי, בממשלות המדינות החברות ובציבור האירופי. המחלוקת נגעה בראש ובראשונה (אם כי לא באופן בלעדי) בסוגיה הפלסטינית, הואיל והאיחוד האירופי שאף לפחות לשמר את היתכנות פתרון שתי המדינות באמצעות נקיטת מדיניות שמבדילה בין ישראל הריבונית לשטחים שכבשה. במקביל, נתניהו גיבש במהלך כהונתו כראש ממשלה יחסים קרובים עם מנהיגים פופוליסטיים, ימניים (באירופה ומחוצה לה) ותנועות ימין קיצוני, אשר ראו בישראל מודל למדינת לאום חזקה ובת-הגנה, שהודפת בהצלחה איומים הנתפשים בעיניה כקשורים לאסלאם ולהגירה בלתי מבוקרת. אחת ההשלכות של מדיניות נתניהו הייתה פיצול דעות במועצת האיחוד האירופי בנוגע לסוגיה הישראלית-פלסטינית, שמנע אפשרות לקבל החלטות בקונצנזוס, כנדרש. כמו כן, בעוד שדרוג רשמי של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל נדחה עד להשגת התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים, שיתוף פעולה הדוק יותר נוצר במספר תחומים,

כגון הסכם השמיים הפתוחים ותוכנית המחקר הורייזון 2020. יחד עם זאת, תדמיתו של האיחוד האירופי נפגעה מאוד בעיני הציבור הישראלי, לא מעט בשל היותו מתואר במכון כעוין ו/או אנטישמי על ידי נתניהו ותומכיו.

גרין ושטר מצביעים גם על הזדמנויות חדשות ליחסי האיחוד האירופי-ישראל הנובעות מהקמת "ממשלת השינוי" הפלורליסטית - והידידותית יותר לאיחוד האירופי - ביוני 2021, מהסכמי אברהם ומהחלפתו של ממשל טראמפ בממשל ביידן. הם מזהים אתגרים דומים באירופה ובישראל בכל הקשור לקידום לכידות חברתית ויצירת זהויות מכלילות, כמו גם אינטרסים חופפים בהקשר של דעיכת ההשפעה האמריקאית והתמודדות עם אתגרי האקלים והסביבה. גרין ושטר גם מדגישים כי הסיכוי להתקדמות מדינית משמעותית לקראת שלום ישראלי-פלסטיני קלוש בשלב זה, אך אין להתעלם מהסוגיה. בהקשר זה, הם מזהים הזדמנויות לדיאלוג ישראלי-פלסטיני טוב יותר מאשר תחת ממשלות נתניהו, לפרויקטים שישפרו את המצב החברתי והכלכלי בשטחים הפלסטיניים ולשיפור תדמית האיחוד האירופי בקרב הציבור הישראלי. בנוסף, הם מציעים לפרוגרסיביים מאירופה וישראל להתמודד במשותף עם פופוליזם וא-ליברליות ולקדם יחדיו בניית חברה משותפת במדינותיהם.

הקובץ נחתם בסדרת המלצות של **מיריאל אסבורג ונמרוד גורן** המכוונות לשחקנים פרו-דמוקרטיים באירופה וישראל. הם ממליצים לאירופאים וישראלים לעבוד במשותף כדי לבלום או להפוך על פיהם מכשולים לדמוקרטיה ולחזק את הדמוקרטיה הליברלית. גורמים אירופאים וישראלים, ובהם ממשלות, מוסדות האיחוד האירופי, חברי פרלמנט ונציגי החברה האזרחית צריכים לאחד כוחות במאמץ זה. במישור הממשלתי, למשל, על האירופאים להדגיש את הרלוונטיות שבחיזוק הדמוקרטיה הישראלית במקום להעלים עין מהתפתחויות פנימיות בישראל, ואילו על הישראלים לאמץ מדיניות חוץ המונחית לא רק על ידי גישה פרגמטית והתנהלות של תן וקח. עליהם להדגיש את האינטרס הישראלי בחיזוק הדמוקרטיה הליברלית באירופה, ולהימנע מיצירת בריתות עם כוחות א-ליברליים.

אסבורג וגורן גם ממליצים לאירופאים להדגיש את יחסי הגומלין בין קידום דמוקרטיה, שלום וחברה משותפת. עליהם לציין כי ללא פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני ושוויון בין יהודים לערבים/פלסטינים בתוך ישראל, ישראל תמשיך להתאפיין בגירעון דמוקרטי. ברוח זו, על האירופאים לאמץ לעצמם תפקיד פעיל ויעיל יותר במאמצים לקדם שלום ישראלי-פלסטיני. עליהם, למשל, לבחון את הפוטנציאל הגלום בהסכמי אברהם לקידום תהליך השלום, לתמוך בצעדים בונים בכיוון זה ולמתן תופעות לוואי שליליות, כגון מכירת טכנולוגיית ריגול המשמשת ממשלות נגד פעילים, עיתונאים ומתנגדי משטר באזור.

יתר על כן, על אירופאים וישראלים לעסוק בחיזוק יחסי ישראל-אירופה באופן שמבוסס על ערכי הדמוקרטיה הליברלית. ברוח זו, עליהם למקד את שיתוף הפעולה הישראלי-אירופי שמתקיים במסגרת מדיניות השכנות האירופית (ENP) בקידום שיתופי פעולה סביב ערכים אלו ולגבש לאורם במשותף סדרי עדיפויות עתידיים ליחסים. עליהם להימנע מהפיכת הביטחון לנושא הדומיננטי ביחסי ישראל-אירופה, ולהתמקד בשיתוף פעולה בתחומי המדע, החינוך, הסביבה, התיירות והתרבות. ברמה של מפלגות פוליטיות, ארגוני חברה אזרחית ושלטון מקומי, גורמים בישראל ובאירופה שמחויבים לדמוקרטיה ליברלית צריכים ליצור שותפויות חדשות ולהעניק תנופה וכיוון מחודשים לשותפויות קיימות.

קובץ זה הוא תוצר של מחקר שביצעו מיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית והמכון הגרמני ליחסים בינלאומיים וביטחון (Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP), בשיתוף עם ארגון PAX ההולנדי בשנים 2020-2022. המאמרים הושלמו לפני הפלישה הרוסית לאוקראינה בפברואר 2022. אולם, המגמות וההמלצות שבקובץ נותרות תקפות ונכונות גם בתקופה בה חווה אירופה שינוי עמוק,

שמאחד מדינות חברות באיחוד האירופי סביב אינטרסים ביטחוניים וערכים משותפים, ושבה מוכיח האיחוד יכולת מפתיעה לפעולה משותפת במצבי לחץ.

אנו מודים ל-PAX על האמון, התמיכה והמשוב שנתנו סימון רמיינס ותומאס ואן חול. תודה גם לגיל מורסיאנו, רועי קיבריק וויקטוריה סולקוביץ ממכון מיתווים על תרומתם לגיבוש קובץ זה ולהכנתו, ולרותי סיני על עריכת השפה והתרגום. אנו מודים גם לקלאודיה זילה ופיטר לינטל מה-SWP על הערותיהם המועילות. פרויקט זה בוצע במסגרת שיתוף פעולה ודיאלוג מדיני מתמשך בין חוקרי SWP לחוקרי מכון מיתווים.

הגדרת מושגים

דמוקרטיה ליברלית מאפיינת שיטה פוליטית המבוססת על ריבונות פופולרית, שוויון ושלטון הרוב, כמו גם על הגנה חוקתית על זכויות הפרט והמיעוט. מבחינה אמפירית, היא מיושמת כדמוקרטיה ייצוגית שבה מפלגות פוליטיות מגייסות דעת קהל, משתתפות בבחירות חופשיות והוגנות, מתחלפות בשלטון, ומשלבות מוסדות ליברליים (המספקים מסגרת של בלמים ואיזונים המגבילים הן את שלטון הרוב ואת כוחה של הזרוע המבצעת). זאת תוך טיפוח תרבות פוליטית מעצימה וחברה אזרחית פלורליסטית המבטיחות יחדיו את שלטון החוק ובו בזמן מבטיחות שהמדיניות שנקטת מונחית על ידי העדפת רצון הציבור. דמוקרטיה ליברלית פועלת לפיכך הן כתרבות פוליטית לוויסות התנהלות בתוך השיטה והן כמסגרת מוסדית למשילות.²

הסדר הליברלי הבינלאומי מתאר מסגרת עולמית פתוחה ומבוססת כללים, שבנויה בהתאם לנורמות ועקרונות כגון רב-צדדיות, ושמתנהלת על בסיס בריתות ואמנות בינלאומיות (בנושאים מגוונים לרבות החוק ההומניטרי, אי הפצת נשק בלתי קונבנציונלי, ושינויי אקלים), ומוסדות, כגון האומות המאוחדות והמוסדות הפיננסיים הבינלאומיים. השיטה התפתחה לאחר מלחמת העולם השנייה ושיקפה את מאזן הכוחות בעת ההיא, למשל בכל הנוגע לזכויות יתר במועצת הביטחון של האו"ם וזכויות הצבעה בבנק העולמי ובקרן המטבע הבינלאומית. בהקשר זה, המושג "ליברלי" מתייחס לליברליזם פוליטי וכלכלי ולליברליזם כתיאוריה בתחום היחסים הבינלאומיים. אולם לא רק שקיים מתח בין שלושת מרכיבים אלה, השיטה אינה משקפת עוד את מאזן הכוחות העכשווי ולפיכך נתונה לביקורת.³

א-ליברליות הוא סוג של תרבות פוליטית, רפורמות מוסדיות (למשל, להגבלת כוחה של מערכת המשפט העצמאית) ותהליכים חברתיים רחבים שהתפתחו במהלך שני העשורים האחרונים בתגובה לליברליזם כפי שחוו אותו מדינות שונות. מעטים מקרב אלה הדבקים בא-ליברליות מזהים עצמם כא-ליברליים. לשיטתם, הליברליזם הקדיש את הסאה ולפיכך הגיע הזמן להשיב על כנם את זכויות הקולקטיב, או את זכויותיהם של הרוב הדומם, כביכול. זאת על ידי החזרת הריבונות הלאומית בתחומים

2 ראו גם:

W. Merkel and A. Luhrmann, "Resilience of Democracies: Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges," *Democratization* 28, no. 5 (2021), pp. 869-884; M. Cas and C. Kaltwasser, "Populism and (liberal) democracy: A framework for analysis," in *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, eds. C. Mudde and C. Kaltwasser (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 1-26.

3 ראו גם:

H. Kundnani, "[What is the Liberal International Order?](#)" *German Marshall Fund of the United States* 3, no. 5, 2017.

שונים: מבחינה פוליטית, מדובר בהדיפת השפעתם של מוסדות על-לאומיים ורב-צדדיים לטובת דגש על מדינת הלאום והעדפת מנהיג חזק בעל סמכויות נרחבות על פני שיטה פרלמנטרית (או מערכת משפט חזקה ועצמאית); מבחינת כלכלית, הא-ליברליות דוגל בהגנה, חלקית לפחות, מפני תחרות על ידי מוצרי יבוא (פרוטקציוניזם); ואילו בתחום התרבותי, הזן הא-ליברלי דוחה את זכויות המיעוט ואת מגמות הרב-תרבותיות לטובת הגדרה מהותית של האומה, החברים בה והתכונות התרבותיות "האמיתיות" שלה. בדמוקרטיות א-ליברליות קיימים אמנם מרכיבים דמוקרטיים, כגון עריכת בחירות, אולם משאלי עם למיניהם, למשל בשאלת הגבלת כהונה של ראשי מדינה וממשלות, שוחקים את הבלמים והאיזונים המוסדיים על הזרוע המבצעת. משטרים א-ליברליים מטילים לעתים הגבלות על חופש התקשורת ופעילות החברה האזרחית. הגנה על זכויות האזרח וחירויות הפרט נתונה לפיכך בסכנה. תיאורתיקנים ושחקנים מובילים בזרם הא-ליברליות טוענים כי מהלכים מהסוג שבו הם דוגלים הופכים את המערכת ליותר דמוקרטית, לא פחות, משום שהם מבטיחים את שלטון הרוב. ניתן למצוא גישות א-ליברליות בצד השמאלי והימני של הקשת הפוליטית.⁴

המושג **פופוליזם** מתאר שיטה של הנהגה פוליטית שבה מנהיג (של מפלגה, ממשלה או תנועה) טוען שהוא (או היא) מייצג את האדם הפשוט. הפופוליסטים מציירים את "העם" ככוח מוסרי חיובי לעומת ה"אליטות", שמתוארות כמושחתות ודואגות רק לעצמן. באופן טיפוסי, הם מתארים מוסדות פוליטיים, כלכליים, תרבותיים ותקשורתיים כ"אליטות", אותם הם מציירים כיישיות הומוגניות ואותם הם מאשימים בהעדפת האינטרסים של עצמם (ולעתים של קבוצות אחרות, כגון תאגידים גדולים, מדינות זרות או מהגרים) על פני אלה של "העם". מפלגות ותנועות פופוליסטיות מונהגות לעתים על ידי דמויות כריזמטיות או דומיננטיות הטוענים שהם קולו על העם. גישות פופוליסטיות טיפוסיות כוללות קידום של קוטביות פוליטית וגיוס חברתי, מערכת פוליטית שנסובה סביב המנהיג ואישיותו, ריכוז כוח ופירוק מוסדות שמבטיחים איזונים ובלמים, כמו גם הגבלת הפלורליזם, זכויות האופוזיציה והמיעוטים תוך שימת דגש על שלטון הרוב. ניתן למצוא פופוליסטים בכל רחבי הקשת הפוליטית משמאל לימין. קיים פופוליזם שמאלני וכן פופוליזם ימני.⁵

הימין הפוליטי משקף חשיבה פוליטית המבוססת על תפישה שלפיה סדר חברתי והיררכיות מסוימים נובעים באופן טבעי מהבדלים חברתיים מובנים או מסורתיים או תחרות בכלכלות שוק, ולפיכך הינם בלתי נמנעים, ואף נורמליים ורצויים. תיאורתיקנים או פוליטיקאים מהימין בדרך כלל דוגלים בימינו בכלכלה חופשית ובעלות פרטית, מעדיפים רעיונות חברתיים מסורתיים, ואוחזים בגישה לאומנית במקום בגישה בינלאומית. הימין ה"עמוק" או הקיצוני מאופיין בדרך כלל בא-ליברליות, עממיות (קרי דגשים אתנו-לאומיים) ולעתים ביקורתיות כלפי הקפיטליזם. הוא גם שואף לעגן סדר חברתי חדש במקום רק לאמץ גישות שמרניות. בישראל, הימין מתייחס גם לפוליטיקה שמרנית מבחינה חברתית, אולם הוא

4 ראו גם:

M. Laruelle, "Illiberalism: A Conceptual Introduction"; J. Dozier, "What exactly is 'illiberal democracy'?", 28, no. 5, 2016; F. Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs* 76, no. 6, 1997, pp. 22-43.

5 להגדרת המושג "משילות פופוליסטית", ראו (בגרמנית):

K. Lang and C. Zilla, "Kein Aufwind für populistisches Regieren in Corona-Zeiten," *Internationale Politik unter Pandemiebedingungen, Tendenzen und Perspektiven für 2021*, eds. B. Lippert, S. Mair, and V. Perthes (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, December 2020).

ראו גם:

C. Mudde and C. Kaltwasser, *Populism, A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2017); C. R. Kaltwasser et al., *The Oxford Handbook of Populism* (Oxford: Oxford University Press, 2017); J. Müller, *What Is Populism?* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016).

פחות מזוהה עם עמדות כלכליות אלא עם דעות בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. פוליטיקאים ימניים מעדיפים מדינות נצית בסוגיה הפלסטינית על פני פשרות טריטוריליות בהקשר של "שטחים תמורת שלום".⁶

6 ראו גם:

N. Bobbio, *Left and Right, The Significance of a Political Distinction* (Chicago: University of Chicago Press, 1997); T. Bale and C. Kaltwasser, eds., *Riding the Populist Wave, Europe's Mainstream Right in Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021); K. Blee and K. Creasap, "Conservative and Right-Wing Movements", *Annual Review of Sociology*, 36, no. 1 (2010), pp. 269-286.

פרק 1

נסיגה דמוקרטית: אתגרים לסדר המקומי ויחסי החוץ באיחוד האירופי ובישראל

אייל רון

א. הקדמה

הנסיגה הדמוקרטית אשר צברה תאוצה בשני העשורים האחרונים, גובה מחיר כבד מהסדר העולמי ופוגעת בחברה האזרחית, בזכויות וחירויות, כמו גם ביחסי החוץ של מדינות. היא גם מזיקה למאמציהן של מדינות להתמודד ביעילות עם משברים, סכסוכים ואתגרים אחרים המתרחשים ברחבי העולם. מאמר זה מבקש לתאר את הכוחות המניעים את ההתרחבות המהירה של משטרים דמוקרטיים א-ליברליים ולחקור באיזו מידה הם באים לידי ביטוי הן בחזית הפנים והן בחזית החוץ. מבנה האיחוד האירופי ומדינת ישראל נבחנו כדי להדגים את הממצאים. המאמר חושף מגמות דומות המתרחשות בקרב משטרים א-ליברליים, המשפיעות לרעה על שלטון החוק, על ארגוני זכויות האדם והחברה האזרחית ועל השיח הציבורי. כמו כן, מאמר זה חושף את הקשר ההדוק והמדאיג בין עלייתם של המשטרים הא-ליברליים לבין הירידה בשיתוף הפעולה הדיפלומטי הבינלאומי. לבסוף, המאמר מזוהר כי המשך התחזקות תהליכים אלו עלול לפגוע במרקם הדמוקרטי בתוך מדינות כמו גם ביחסי החוץ שלהן עם מדינות אחרות. יתר על כן, כבר עתה הדבר מסכן את היכולת של העולם להתמודד ביעילות עם אתגרים גלובליים. מגמה זו עלולה להימשך ולחזק ביתר שאת את עלייתן של תנועות א-ליברליות ובכך, ליצור כדור שלג בלתי הפיך.

ב. נסיגה דמוקרטית

לפני כשלושה עשורים, האופטימיות שעוררה רבים, כולל פוקויאמה, על "גל שלישי של דמוקרטיזציה" הייתה כנראה מוקדמת מדי.⁷ הערכים הליברל-דמוקרטיים נתונים מאז למתקפה מתמדת על ידי כוחות פוליטיים פופוליסטיים שונים, בעיקר, אך לא באופן בלעדי, מצד מפלגות ימין ומנהיגיהן. עלייתם של שחקנים פוליטיים אלה מייצגת לא רק ניצחון קצר-טווח בקרב האידיאולוגי וגם לא רק חריגה קלה מהסדר הליברלי הקיים. היא מסמנת שחיקה מצטברת ביסודות שעליהם ניצבת המערכת הדמוקרטית האוניברסלית מאז המחצית השנייה של המאה ה-20. מעניין שרבים מאותם שחקנים רדיקליים הגיעו לעמדות כוח מלכתחילה רק בשל אותם עקרונות דמוקרטיים. יתר על כן, מנהיגים א-ליברליים, מבקשים לבסס בידיהם כוח חסר תקדים תוך קריאת תיגר על עצמאות שלטון החוק ומערכות המשפט. הם מקדישים מאמצים לצמצום ערוצי התקשורת העצמאיים וחופש הפעולה של ארגוני החברה האזרחית תוך פגיעה בזכויות יסוד וחירויות שהושגו בעמל רב במשך עשרות שנים.

בשנים האחרונות, מצטברות ראיות רבות להאצת קצב האוטוקרטיזציה, המספקות הזדמנות לנתח כיצד נסיגה דמוקרטית צוברת תאוצה ולחקור את השפעתה על תחומים פוליטיים וחברתיים שונים. הנתונים

7 S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1993).

המצטברים מעידים על כך שמצב הדמוקרטיה בעולם הוא הגרוע ביותר מאז 2006.⁸ כיום, כ-68% מאוכלוסיית העולם מתגוררת במדינות הנשלטות על ידי אוטוקרטיה נבחרת או סגורה.⁹ למרבה הצער, מצב זה שורר לא רק במדינות עם יסודות דמוקרטיים חלשים. הוא מתקיים בקנה מידה רחב משום שכיום, "אוטוקרטיות נבחרות" הן סוג המשטר הנפוץ ביותר בעולם.

השחיקה הדמוקרטית מתרחשת במדינות רבות הנחשבות מפותחות, כולל ארצות הברית, יפן, מדינות החברות באיחוד האירופי ואחרות. גם העניין הציבורי במושג "נסיגה דמוקרטית" הולך וגובר, כפי שמעידה כמות האזכורים הגבוהה בתוצאות "גוגל סקולר", והיקף המחקר האקדמי, המאשש את שכיחות העניין בסוגיה זו.¹⁰ ניתוח השוואתי של מצב הערכים והנורמות הליברליים-דמוקרטיים באיחוד האירופי, מדגיש כי קיימת הטרוגניות בקרב המדינות החברות. הסחף מתרחש בעיקר בקרב החברות החדשות באיחוד ממזרח ומרכז אירופה (תרשים 1). עם זאת, היחלשות המאפיינים של דמוקרטיה ליברלית במהלך שני העשורים האחרונים היא מגמה מדאיגה. קו המגמה ממחיש כי דמוקרטיות אינן מתמוטטות בבת אחת, אלא מתדרדרות בהדרגה. הירידה החדה ביותר באיכות הדמוקרטיה, לפי Freedom House, נמצאה בהונגריה, שמעמדה "שונמך" באופן דרמטי מקטגוריה של משטר דמוקרטי לזו של "משטר מעבר/היברידי" (semi-consolidated), ובפולין שהפכה ל"דמוקרטיה מגובשת למחצה" (transitional/hybrid regime) (democracy).¹¹ מגמה זו ניכרת לא רק בקרב חברות חדשות באיחוד האירופי, אלא גם בקרב חברות מייסדות מפותחות כלכלית בגוש האירופי. תרשים 2 ממחיש את הנסיגה הדמוקרטית הקיימת במרבית המדינות החברות באיחוד האירופי בשני העשורים האחרונים. האקונומיסט מספק ראיות מוצקות למכשול הניצב בפני הדמוקרטיה בהגדרו 18 מדינות החברות באיחוד האירופי כ"דמוקרטיות פגומות".¹²

ההשפעה הפוליטית הגוברת של תנועות פופוליסטיות א-ליברליות באיחוד האירופי אינה מוגבלת רק לזירות הלאום, אלא ניכרת גם בפרלמנט האירופי (EP), שבו, על פי ההערכות, כ-20% מהנציגים משתייכים לזרמים פופוליסטיים. הדבר בולט במיוחד מאז נכנס לתוקף הסכם ליסבון בסוף 2009 המעניק לפרלמנט האירופי יותר סמכויות החלטה ומעמד שווה למעמד המועצה האירופית. יתר על כן, שינויים פנימיים בכללים ובאופי הפרלמנט האירופי העניקו תפקידים רבים יותר לקבוצות פוליטיות, לעומת חברים בודדים בפרלמנט.¹³ כך, בעוד שפופוליסטים מהימין הקיצוני הצליחו פחות מהצפוי בבחירות 2019, ההשפעה האמיתית שלהם חורגת מהמוסדות הפורמליים וחודרת לדינמיקה של הקבוצות הפוליטיות בפרלמנט.¹⁴

8 The Economist, "Global Democracy in Retreat," *The Economist Intelligence Unit*, 21 January 2020.

9 V-Dem, "Autocratization Turns Viral Democracy Report 2021," *Varieties of Democracies*, 2021.

10 S. Guriev, and E. Papaioannou, "The Political Economy of Populism," *Journal of Economic Literature*, 21 November 2020.

11 המונח "משטרי מעבר או משטרים היברידיים" משמש בדרך כלל לתיאור דמוקרטיות אלקטורליות שבהן המוסדות הדמוקרטיים שברורים, וקיימים אתגרים משמעותיים להגנה על זכויות פוליטיות וחירויות אזרחיות. המונח "דמוקרטיות מגובשות למחצה" מתאר דמוקרטיות אלקטורליות המציגות חולשות בהגנה על זכויות פוליטיות וחירויות אזרחיות. ראו:

C. Zselyke, "Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Façade," Freedom House, 2020.

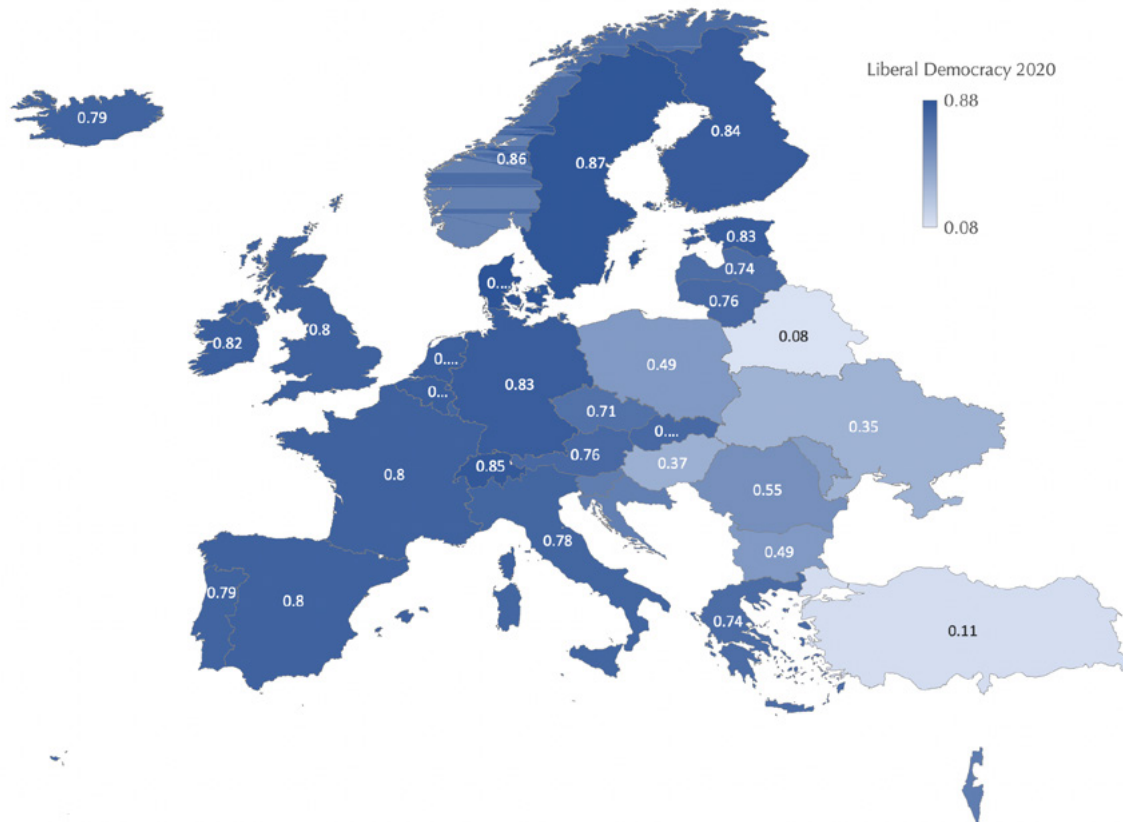
12 המונח "דמוקרטיה פגומה" משמש במדד הדמוקרטיה של האקונומיסט לתיאור מדינות שבהן הבחירות הוגנות וחופשיות וחירויות אזרחיות בסיסיות מכובדות. עם זאת, עשויים להתעורר בהן מקרים כגון הפרת חופש התקשורת ודיכוי מינורי של אופוזיציה פוליטית ומבקרי משטר. במדינות אלה עשויות להיות גם פגמים משמעותיים בהיבטים דמוקרטיים אחרים, כולל תרבות פוליטית לא מפותחת, רמות נמוכות של השתתפות פוליטית וסוגיות בתפקוד המשילות.

The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2020*.

13 N. Brack, *Opposing Europe in the European Parliament* (London: Palgrave Macmillan, 2018).

14 J. Kantola and C. Miller, "Party Politics and Radical Right Populism in the European Parliament: Analysing Political Groups as Democratic Actors," *Journal of Common Market Studies* (2021), pp. 1-21.

תרשים 1: מדד הדמוקרטיה הליברלית במדינות החברות באיחוד האירופי, 2020



מקור: חישוב של המחבר על בסיס נתוני V-Dem 2021.

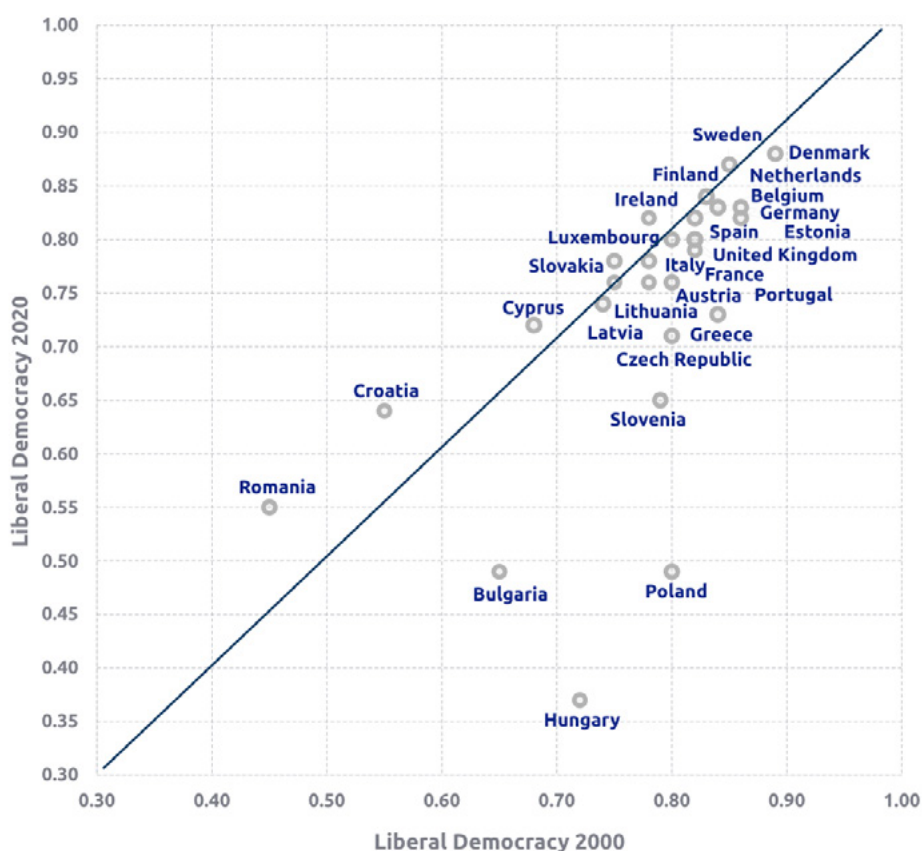
שחיקה איטית של נורמות ליברליות דמוקרטיות התרחשה גם במדינת ישראל במהלך 12 השנים האחרונות תחת הנהגתו של בנימין נתניהו. מגמה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בפגיעה בחברה האזרחית, חקיקה מפלה נגד מיעוטים, הגבלת כלי מחאה ציבוריים, תקיפת התקשורת ומערכת המשפט תוך כדי הנחת יסוד פוליטי ומשפטי לסיפוח קבוע של אדמות.¹⁵ יתר על כן, מאז החלו להיחקר חשדות פליליים נגד ראש הממשלה לשעבר נתניהו, השחיקה במאפייני הדמוקרטיה הפכה מוחשית יותר.¹⁶ שחיקה זו באה לידי ביטוי בצורה ברורה בדירוג של ישראל במדד הדמוקרטיה הליברלית, שירד משמעותית בתקופה זו. לאחר ארבעה עשורים שבהם הציון של ישראל נע סביב 0.65, בעשור האחרון חלה ירידה דרגתית לציון 0.57. ממצא זה בולט עוד יותר, כאשר משווים את ישראל למדינות מפותחות אחרות. במשך שנים רבות, עד תחילת שנות ה-90, דורגה ישראל במיקום גבוה משמעותית מממוצע מדינות ה-OECD במדד הדמוקרטיה הליברלית. עם זאת, הנסיגה הדמוקרטית של ישראל בתקופה האחרונה, הובילה להיפוך מגמות וליצירת "גירעון יחסי" בערכיה הדמוקרטיים בהשוואה למדינות מפותחות עמן ישראל מקיימת קשרי חוץ.¹⁷

15 D. Scheindlin, "The Logic behind Israel's Democratic Erosion," *The Century Foundation*, 29 May 2019.

16 D. Horowitz, "The Weakening of Israeli Democracy," *The Times of Israel*, 27 February 2018.

17 א. רון ור. קיבריק, "נסיגת הדמוקרטיה בישראל גובה מחיר גם במדיניות החוץ," *מכון מיתווים*, פברואר 2021.

תרשים 2: הדמוקרטיה הליברלית במדינות החברות באיחוד האירופי, 2000 לעומת 2020



מקור: חישוב המחבר מבוסס על נתוני V-Dem 2021.

ג. הגורמים המשפיעים

מכלול הגורמים המשפיעים על המיתון בדמוקרטיה העולמית והתפשטות כוחות ומשטרים פופוליסטיים א-ליברליים מעוררים תשומת לב גוברת בקרב החוקרים בשנים האחרונות. המחקר הקיים מזהה סיבות רבות המשפיעות על תהליכים אלו, ביניהן אי השוויון בחלוקת הכנסות ועושר בשל הגלובליזציה,¹⁸ שינויי האקלים העולמי, זרמי ההגירה, כמו גם שחיקה בערכים אזרחיים שמעוררת תגובת נגד תרבותית.¹⁹ יתר על כן, סכסוכים אתניים ומצב גיאופוליטי שברירי, במיוחד השינוי הטקטוני במאזן בין מעצמות גדולות דומיננטיות כמו ארצות הברית, סין ורוסיה מזינים אף הם את המגמות הללו.

באיחוד האירופי, עלייתן של מפלגות פופוליסטיות ואירו-סקפטיות א-ליברליות התרחשה בעיקר בהקשר של משבר החוב וההגירה האירופי.²⁰ עם זאת, נמצא גם מתאם חזק בין הסבירות של הצבעה למפלגה פופוליסטית לבין מניעים כגון עמדות שליליות כלפי האינטגרציה האירופית, כמו גם חוסר אמון ביעדים

18 D. Rodrik, "Why does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism," *National Bureau of Economic Research*, 2020.

19 P. Norris and R. Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019).

20 M. Kneuer, "The Tandem of Populism and Euroscepticism: A Comparative Perspective in the Light of the European Crises," *Contemporary Social Science* 14 (January 2018), pp. 26-42.

ובמוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי.²¹ בעוד שמפלגות פופוליסטיות א-ליברליות רושמות הצלחה במדינות רבות החברות באיחוד האירופי, נראה שמדינות מסוימות כמו פולין והונגריה מפנות גב דה פקטו לנורמות הדמוקרטיות של האיחוד האירופי בהשוואה לאחרות. עם זאת, כמה מאפיינים ייחודיים מבדילים בין מפלגות מזרח ומרכז אירופה לבין מקבילותיהן במערב אירופה. בין ההבדלים הללו ניתן למנות את נטיותיהן ההיסטוריות כלפי השמאל הכלכלי, הקשרים בין זהות לפתיחות פוליטית שנתפשים כדמיון בין מדיניות מיעוטים לדמוקרטיזציה, כמו גם קיומן של מפלגות ימין לצד מפלגות מיינסטרים שעברו תהליכי הקצנה.²²

השפל בדמוקרטיה הליברלית הוא תוצאה של משברים ואתגרים גלובליים רבים. עם זאת, האם עלייתם של כוחות פוליטיים א-ליברליים הקלה את ההתמודדות עם אתגרים אוניברסליים או הציעה פתרונות יעילים יותר להתמודדות עם נושאים אלה? למרבה הצער, העולם נעשה מפולג יותר מתמיד, והשחיקה של הסולידריות ההדדית בין העמים הלכה והעמיקה. יתר על כן, סקירת ההתרחשויות בשני העשורים האחרונים מראה שהבעיות הדחופות ביותר בעולם רק התעצמו. ניתן להצביע על דוגמאות שונות. שינויי האקלים יצרו אסונות טבע קשים מאי פעם,²³ אולם מדינות לא העמידו אמצעים מספקים למניעתם או להתמודדות עמם. אי-השוויון הכלכלי בין מדינות, ובמיוחד בקרב אוכלוסיות, עלה. כמו כן, מגמות של אנטי-גלובליזציה, כמו גם השימוש בפרקטיקות של פרוטקציוניזם גברו עוד לפני פרוץ משבר ה-COVID-19.²⁴ יתר על כן, למרות שהנשיא טראמפ הסית נגד סין והאשים אותה בפרקטיקות סחר לא הוגנות, מלחמת הסחר שטראמפ יזם גרמה בסופו של דבר נזק כלכלי גדול יותר, בעיקר לתומכיו.²⁵ מדד הביטחון והיציבות, כפי שניתן לראות בדירוג Global Peace, הלך והידרדר בתשע מתוך 12 השנים האחרונות.²⁶ הוכחה נוספת לשחיקה בסולידריות ההדדית המצויה בירידה, היא בשיעור התרומות העולמיות לסיוע חוץ למדינות מתפתחות.²⁷

מגפת ה-COVID-19 יכולה לשמש כמקרה בוחן לבדיקת ההשלכות של הגישה הפופוליסטית. נוכח המיליונים שמתו מהנגיף והסכנה שניצבה בפני מרבית העולם, הביצועים של מנהיגים פופוליסטיים היו הגרועים ביותר במאבק נגד התפשטות הנגיף.²⁸ ערעור שיתוף הפעולה הבינלאומי הדגיש את ההשפעות השליליות של המגפה על החוסן העולמי ועל בריאות הציבור. בעוד שההתפשטות המהירה של הנגיף פגעה כמעט בכל המדינות בזמנית, כמעט ולא נעשה מאמץ משותף רב-צדדי לפתור את המשבר. להיפך, גבולות לאומיים נסגרו וננקטו הגבלות זמניות, בעוד מדינות החלו להתחרות ביניהן על רכישת ציוד מגן רפואי ובהמשך על פיתוח או רכישת חיסונים. המגפה פגעה כמובן גם בכלכלה העולמית, ומדינות בחרו לנקוט מדיניות פרוטקציוניסטית. לצד תמריצים כספיים לחברות מקומיות, מדינות הטילו הגבלות סחר שונות על משלוחי מוצרים רפואיים, כולל מסכות. כאשר בסופו של דבר אושרו לשימוש החיסונים הראשונים מפני הנגיף, התעצמה תחרות הרכש בין המדינות, והותירה את המדינות המתפתחות עם נתח

21 C. Dustmann et al, *Europe's Trust Deficit. Causes and Remedies* (London: Centre for Economic Policy Research, 2017).

22 L. Bušíková, "The Radical Right in Eastern Europe," *The Oxford handbook of the Radical Right*, 2018.

23 World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2020*, 2021.

24 I. Douglas, "The Pandemic Adds Momentum to the Deglobalization Trend," Peterson Institute for International Economics, 23 April 2020.

25 P. Fajgelbaum et al., "The Return to Protectionism," *The Quarterly Journal of Economics* 135, no. 1 (2020), pp. 1-55.

26 Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney: The Institute for Economics & Peace, 2020).

27 T. Heinrich et al., "Populism and Foreign Aid," *European Journal of International Relations* 27, no. 4 (May 2021), pp. 1042-1066.

28 M. McKee et al., "Are Populist Leaders Creating the Conditions for the Spread of COVID-19?" *International Journal of Health Policy and Management* 10, no. 8 (July 2020), pp. 511-515.

קטן מהחיסונים הזמינים.²⁹ הנתונים האחרונים מראים כי בעוד שיותר מ-60% מאוכלוסיית העולם קיבלה לפחות מנה אחת של חיסון נגד COVID-19, פחות מ-10% מתושבי המדינות בעלות הכנסה נמוכה קיבלו מנה אחת של החיסון.³⁰ הטיפול העולמי במגפה נראה כמו מרוץ בכיוונים מנוגדים הנובע מאינטרסים סותרים וללא השגחה של מבוגר אחראי.

באירופה, למרות הנזק הדרמטי שגרם הנגיף במדינות רבות והאיטיות היחסית באספקת חיסונים בתחילת המגיפה, הסולידריות בקרב מדינות האיחוד האירופי עדיין גוברת על האינטרסים הלאומיים. על פי סקר Eurobarometer, יותר מ-90% מהאירופאים סבורים שמדינתם צריכה לעזור למדינות אחרות באיחוד האירופי, במידה ואינן יכולות להתמודד עם האסון בכוחות עצמן.³¹ הסקר גם מספק עדות לאמון גבוה של תושבי האיחוד האירופי ביכולת הממסד האירופי לנהל משברים. כשמדובר בצעדים להגברת הביטחון בעתות משבר ומגפה, עליית האמון במוסדות האיחוד האירופי מלווה בירידה באמון בממשלות הלאומיות.³²

ד. אתגרים פנימיים

האג'נדה הא-ליברלית והערכים הפופוליסטיים מבססים את אחיזתם במישור הלאומי באמצעים שונים. ראשית, תיקוני חוקה מתבצעים בעיקר נגד מערכות המשפט, חופש התקשורת והאקדמיה, או כנגד בלמים ואיזונים מוסדיים אחרים, החיוניים למערכת יעילה של ממשל דמוקרטי ושלטון חוק. לעתים קרובות, צעדים אלה מלווים במאמצים שמטרתם לפרק את מערכות המנהל הציבורי.³³ שנית, מאמץ רב מכון לדיכוי מרחב החברה האזרחית, הנתפסת כאיום על הממשלה ועל הנורמות שהיא מבקשת לקדם. שלישית, הפצת שיח פופוליסטי רווי אמוציות, המאשים "אליטות", מהגרים ואת "האחר", באופן כללי, היא דרך פעולה נוספת המשותפת למשטרים א-ליברליים. היא מאפשרת התקפות על יריבים פוליטיים, אך גם מערערת את הלגיטימיות של בחירות ומשמרת את הדומיננטיות של המנהיגים הא-ליברליים לאורך זמן.

בנוסף, משטרים א-ליברליים מקדמים רפורמות חוקתיות, אשר נועדו לפרק את הסדר המוסדי הישן, לפתח באופן מהותי את הביקורת על הסדר הישן, ולבסס את הכוח בידי מנהיגים פופוליסטים.³⁴ שינויים אלה מערערים את שלטון החוק ואת האמון במערכת ובמוסדות הדמוקרטיים. בעוד שחלק מהמאמצים מופנים כלפי מערכות המשפט, אחרים מסכנים את הפלורליזם התקשורתי או את האוטונומיה האקדמית. במדינות החברות באיחוד האירופי, רפורמות אלה לובשות צורות רבות. למשל, הן ממשלת פולין והן ממשלת הונגריה, נקטו צעדים לצמצום העצמאות השיפוטית באמצעות הורדת גיל הפרישה המחייב לשופטים ושליטה מוגברת במינוי שופטים. מאמצים אחרים, למשל בהונגריה, מכוונים להגבלת חופש התקשורת העצמאית וליצירת מונופולים תקשורתיים לאומיים שישלטו בנרטיב הפוליטי. כתוצאה מכך, מאז שראש הממשלה אורבן עלה לשלטון ב-2010, הונגריה ירדה מן המקום ה-23 במדד חופש העיתונות

29 G. Selam and M. Apuzzo, "Rich Countries Signed Away a Chance to Vaccinate the World," *New York Times*, 21 March 2021, Updated 25 March 2021.

30 "Coronavirus (COVID-19) Vaccinations," *Our World in Data*, accessed 20 January 2022.

31 European Commission, "EU Civil Protection," *Eurobarometer*, 2021.

32 Eurofound, "Living, working and COVID-19," (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020).

33 M. Bauer et al., *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021).

34 D. Landau, "Populist Constitutions," *University of Chicago Law Review* 85 (2018), pp. 521-43.

השנתי, למקום ה-89 (על פי "עיתונאים ללא גבולות")³⁵ באפריל 2021, הפרלמנט ההונגרי הצביע בעד העברתן של 11 אוניברסיטאות ציבוריות ומוסדות תרבות לשליטה של קרנות ציבוריות בהובלת ועדות נאמנים מטעם הממשלה.³⁶

ממשלות מגבילות באופן גובר והולך את המרחב המוענק לארגוני החברה האזרחית (CSO), במיוחד של אלה המקדמים ערכים ליברליים, מגנים על זכויות האדם או מאתגרים את מדיניות המדינה.³⁷ חוקים המצרים את חופש הפעולה של ארגוני החברה האזרחית ותורמיהם הזרים צוברים תאוצה. בנוסף, מקודמים חוקים נגד ארגונים חוץ ממשלתיים, בדיקות שרירותיות, הטרדה והפללה אשר פוגעים כולם בשורשי הפעילות האזרחית הציבורית.³⁸ לא רק האמצעים עצמם, אלא הלך הרוח הבסיסי מתאר את ארגוני החברה האזרחית כאויבים ולא כבני ברית של המדינה, מהווה "מגיפה אידיאולוגית".³⁹ יתר על כן, בחברה אזרחית התלויה לעתים קרובות בתורמים זרים, הפחתת הסיוע, משפיעה במידה רבה על פעילות הארגונים.⁴⁰

הרטוריקה הפופוליסטית של מנהיגים לא ליברליים הפכה בולטת יותר בשיח הציבורי בשני העשורים האחרונים. במקום להתעמת עם אידיאולוגיות מתחרות או יריבים פוליטיים, משטרים א-ליברליים מעודדים לחימה מתמדת נגד "אויבים", פנימיים וחיצוניים, ונגד הכוחות שהם מייצגים.⁴¹ האסטרטגיה באה לידי ביטוי בגישה גמישה כלפי האמת ובסימון חברים ואויבים של "העם".⁴² רטוריקה זו משמשת להגדרת דיווחים בתקשורת כ"מזויפים", תיוג חוקרים אקדמאים כ"אליטיסטים", הכפשת מהגרים כאלימים ולא חוקיים, ובאופן כללי, הגדרת "האחר" כמקור כל רע. השימוש בביטויים נגד מהגרים ומוסלמים כגון "פשיטה", "כיבוש" ו"חדירה" נפוץ בפולין ובהונגריה.⁴³ רטוריקה זו חזקה במיוחד כאשר מקדמים שיח רווי אמוציות המבוסס על כעס חברתי, שובע מוסרי וחוסר אמון באליטות ובמסד.⁴⁴ זאת, בין היתר, משום שבחירתם של פוליטיקאים פופוליסטיים לתפקידים ממסדיים הופכת אותם מן הסתם לאליטה השלטת במדינה, מעמד המסכן את המסר האנטי-ממסדי שהעלה אותם לשלטון.⁴⁵ לעתים קרובות, מנהיגים א-ליברליים משתמשים בכוונה בפוליטיקת זהויות שכזו, על מנת לתרגם עמדות סמויות בקרב אזרחים לתמיכה בקלפי.⁴⁶

35 E. Zalan, "Százé 'Sex Party' Coverage Shows Orbán's Media Control," EUobserver, 3 December 2020.

36 J. Spike, "Hungary's Parliament Overhauls Higher Education amid Outcry," Associated Press, 27 April 2021.

37 T. Sultan and A. Rubin, "The Shrinking Space of the Third Sector in Israel and Turkey," in *Contemporary Israeli-Turkish Relations in Comparative Perspective*, eds. A. Sever and O. Almog (London: Palgrave Macmillan, 2019), pp. 39-59.

38 A. Buyse, "Squeezing Civic Space: Restrictions on Civil Society Organizations and the Linkages with Human Rights," *The International Journal of Human Rights* 22, no. 8 (2018), pp. 966-988.

39 "Lawful Civil Society Groups Are Not Enemies of Democracy. But Key Allies, Says UN Expert," *UN News*, 26 October 2015.

40 C. Pallas and M. Sidel, "Foreign Aid Reduction and Local Civil Society: Recent Research and Policy Guidance for Donors and International NGOs," *Nonprofit Policy Forum* 11, no. 1 (2020).

41 W. A. Galston, "The Populist Challenge to Liberal Democracy," *Journal of Democracy* 29, no. 2 (2018), pp. 5-19.

42 A. Vachudova, "Ethnopoliticism and Democratic Backsliding in Central Europe," *East European Politics* 36, no. 3 (2020), pp. 318-340.

43 E. M. Goździak and P. Márton, "Where the Wild Things are: Fear of Islam and the Anti-Refugee Rhetoric in Hungary and in Poland," *Central and Eastern European Migration Review* 7, no. 2 (2018), pp. 125-151.

44 E. Block and R. Negrine, "The Populist Communication Style: Toward a Critical Framework," *International Journal of Communication Systems* 11, (2017), pp. 178-197.

45 D. Cadier, "How Populism Spills Over into Foreign Policy," *Carnegie Europe*, 10 January 2019.

46 T. A. Börzel and T. Risse, "From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics," *Journal of European Public Policy* 25, no. 1 (2017), pp. 83-108.

מצב החירום של מגפת ה-COVID-19 סיפק הזדמנות לכוחות אוטוריטריים להפעיל השפעה הולכת וגוברת, ולצבור כוח מופרז על ידי צמצום זכויות אדם, החלשת שלטון החוק, צמצום תפקידם של פרלמנטים, הגבלת חופש התקשורת, הסתה נגד קבוצות מיעוט, מסעות דיס-אינפורמציה המכוונים כנגד ערכים פרו-אירופיים, ופגיעה בשיתוף הפעולה הבינלאומי.⁴⁷ עם זאת, לא נמצא מתאם בין פרקטיקות סמכותניות אלו לבין שיפור בריאות הציבור.⁴⁸ זאת ועוד: ברגע שמתעוררת סכנה כגון המגפה הנוכחית, אזרחים נוטים לתמוך במהלכים ממשלתיים חריגים או רושמים להם "צ'ק פתוח" בכל הקשור להגבלות.⁴⁹ הרשויות בדמוקרטיה א-ליברליות מגיבות בדרך כלל מהר יותר להתפתחויות כאלה מאשר דמוקרטיות ליברליות והיחס של אזרחיהן להגבלות חדשות סלחני יותר. עם זאת, ניתן לראות שבמדינות מסוימות, פעולות מסוג זה עוררו תגובות כנגד הא-ליברליות ואזרחים התגייסו להגן על החוסן הדמוקרטי, כפי שקרה בצ'כיה ובסלובקיה.⁵⁰

השבעת "ממשלת השינוי" ביוני 2021, לאחר 12 שנים רצופות של כהונת נתניהו, סימנה עידן חדש של תקווה והזדמנות לשינוי כיוון מהדרך הא-ליברלית. עם זאת, הממשלה החדשה בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד מעלה אף היא חששות ושאלות רבות. ראשית, לא ברור אם המבנה השברירי שלה יחזיק מעמד לאורך זמן. זאת בעיקר בשל התמיכה הצרה במפלגתו של ראש הממשלה בנט בכנסת והיעדר מכנה משותף בין מגוון רחב של מפלגות הקואליציה, מלבד הסנטימנט נגד נתניהו המשמש דבק ביניהן. היא גם מעלה את השאלה אם ראש הממשלה בנט, מנהיג מפלגת ימין הימנית, עבר מהפך פוליטי או אידיאולוגי לכיוונים יותר ליברליים. חשוב מכך, נשאלת השאלה עד כמה הממשלה החדשה יכולה ליישם מדיניות ליברלית יותר המשקפת את עמדתם של חלקים נרחבים בקואליציה ולא רק להימנע מנושאים שנויים במחלוקת ולשמר את הסטטוס קוו. נעלם נוסף הוא כיצד שינוי השלטון משפיע על הסכסוך הישראלי-פלסטיני ועל יחסי ישראל עם שותפים גלובליים.

עם זאת, הקואליציה הישראלית הנוכחית היא הטרוגנית יותר באופן משמעותי ומשתרעת לרוחב הקשת הפוליטית ממפלגות ימין קיצוני ועד למפלגות שמאל, וכוללת לראשונה מפלגה ערבית. מקור נוסף לאופטימיות נובע מהעלייה בייצוג נשים בממשלה הנוכחית לתשע מתוך 28 שרים. שנית, צעדי מדיניות מיושמים על בסיס התייעצויות מרובות המשקפות קונצנזוס רחב ולא שיקולים פוליטיים צרים ושיקולים משפטיים אישיים. כמו כן, הממשלה החדשה חיצקה את תפקידם ומעמדם של שירות המדינה והמנהל הציבורי. השימוש ברטוריקה פופוליסטית על ידי דמויות פוליטיות מובילות כנגד מוסדות, ארגונים אזרחיים ויחידים פחת אף הוא, שכן השיח הפוליטי הפך פחות מפלג מאשר בממשלות הקודמות. סימנים חיוביים אלה ואחרים עשויים לעורר תחושת הקלה, אך הדרך לתיקון כשלים המושרשים עמוק במערכת הדמוקרטית הישראלית עדיין רצופה אתגרים ניכרים.

47 European Parliament, [EU REPORT on the Foreign Policy Consequences of the COVID-19 Outbreak](#), 2020.

48 A. B. Edgell et al., "Pandemic Backsliding: Violations of Democratic Standards During COVID-19," *Social Science & Medicine* 285 (2021), pp. 114-244.

49 K. Brzechczyn, "The Coronavirus in Liberal and Illiberal Democracies and the Future of Globalized World," *Society Register* 4, no. 2 (2020), pp. 83-94.

50 P. Gausti, "The Impact of the COVID-19 Pandemic in Central and Eastern Europe: The Rise of Autocracy and Democratic Resilience," *Democratic Theory*, 7, no. 2 (2020), pp. 47-60.

השחיקה הפנימית בערכים הליברל-דמוקרטיים, גולשת באופן דינמי גם לתחום מדיניות החוץ והמשילות הבינלאומית. מטבע הדברים, קבלת החלטות במדיניות חוץ נגזרת מתהליכים פוליטיים פנימיים ומאינטרסים. במדינות שבהן מנהיגים פוליטיים שולטים באופן פופוליסטי, לעתים קרובות יש להם דריסת רגל משמעותית יותר בגיבוש מדיניות החוץ.⁵¹ יתר על כן, מתן עדיפות יתר לפוליטיקת פנים מובילה לעתים לגישה לעומתית בהתמודדות עם אתגרים גלובליים ולא לדרך של שיתוף פעולה.⁵² יחד עם זאת, מנהיגים פופוליסטים א-ליברליים אינם בהכרח לוחמניים יותר או מוכנים פחות לנהל קשרים ברחבי העולם מאשר קודמיהם הלא-פופוליסטיים. לעיתים, ההיפך הוא הנכון. כלומר, על מנת לשנות את המסלול של מדינתם לכיוון א-ליברלי, הם מחזקים מגמות קיימות, במיוחד את הנטייה לגיוון שותפויות בינלאומיות.⁵³ לעתים קרובות, מנהיגים פופוליסטיים נוקטים גישות אינסטרומנטליות ולא אסטרטגיות של קונפליקט, בדומה למנהיגי עולם אחרים.⁵⁴ יתר על כן, הוכח כי אף על פי שמנהיגים פופוליסטיים מסוימים באיחוד האירופי הם קולניים ובולטים יותר בהתיישרות רטורית עם מעצמות חיצוניות הקוראות תיגר על הסדר הליברלי הבינלאומי, הם ממעטים לתרגם עמדות אלה למדיניות קונקרטית ונחושה ברמת האיחוד האירופי.⁵⁵

עמדותיהן המדיניות של המפלגות הפופוליסטיות האירופיות נוגעות למגוון רחב של נושאים, המבוססים על האידיאולוגיות והערכים שלהן. אלו כוללות התנגדות להגירה, התמקדות בריבונות לאומית, דחיית הגלובליזציה הכלכלית והתרבותית, אירו-סקפטיות או מדיניות ספציפית לגבי רוסיה, סין ואמריקה. ניתן לחלק את המפלגות הפופוליסטיות האירופיות לשלוש קטגוריות על בסיס עמדותיהן בסוגיות מדיניות חוץ. לאומנים אטלנטיים מחזיקים לעתים בעמדות ניציות כלפי ארצות הברית, רוסיה וסין (UKIP הבריטית, PiS הפולנית, EKRE באסטוניה, FvD ו-PVV בהולנד). הלאומנים הקונטיננטליים מותחים ביקורת על נאט"ו ועל המיליטריזם המערבי, נוטים להיות פרו-רוסיה, אך אינם תמימי דעים בנוגע לסין (פייד ההונגרית, RN הצרפתית, לגה האיטלקית ו-FPÖ האוסטרית, AfD הגרמנית ו-Finns הפינלנדית). קבוצת האינטרנציונליסטים האנטי-אימפריאליסטיים, הדוגלת בגישות שמאל פופוליסטיות, נוטה לאי אמון בנאט"ו, בהתערבויות צבאיות ובארה"ב, אך אוהדת יותר את רוסיה (סיריזה ביוון, פודמוס בספרד ולה פראנס אינסומיס הצרפתית).⁵⁶ שני גורמים מרכזיים נוספים משפיעים על מדיניות החוץ הפאן-אירופית. האחד הוא הבריתות בין משטרים פוליטיים החולקים קרבה אידיאולוגית, כמו קבוצת וישגרדא (הונגריה, פולין, צ'כיה, סלובקיה).⁵⁷ הגורם השני כרוך בהשתייכות מפלגות לאומיות למפלגות בפרלמנט האירופי ובכך גובר המינוף הפוליטי שלהן גם בזירה החיצונית.⁵⁸

51 B. Özyüksel, "Populism in Foreign Policy Decision-Making Process," *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 8, no. 1 (2021), pp. 146-160.

52 D. Cadier, "How Populism Spills Over into Foreign Policy," *Carnegie Europe*, 10 January 2019.

53 S. Destradi and J. Plagemann, "Populism and International Relations: (Un) Predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics," *Review of International Studies* 45, no. 5 (2019), pp. 711-730.

54 Ö. Özdamar and E. Ceydilek, "European Populist Radical Right Leaders' Foreign Policy Beliefs: An Operational Code Analysis," *European Journal of International Relations* 26, no. 1 (2020), pp. 137-162.

55 D. Cadier, and C. Lequesne, "How Populism Impacts EU Foreign Policy," *EU-LISTCO Policy Paper Series*, no. 8 (2020).

56 A. Chrysosgelos, "Is There a Populist Foreign Policy?," *Chatham House*, 2021.

57 E. Ronen and N. Goren, "Divisive Policies. Israel's Foreign Policy towards the EU and its Member States. Israel's Foreign Policy towards the EU and its Member States," in *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking*, eds. M. Asseburg and N. Goren (Mitvim - The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP, the German Institute for International and Security Affairs & PAX, 2019).

58 S.C. Hofmann and B. Martill, "The Party Scene: New Directions for Political Party Research in Foreign Policy Analysis," *International Affairs* 97, no. 2 (2021), pp. 305-322.

לאחרונה הוצגה גישה שונה לבחינת הקשר בין מאפיינים דמוקרטיים לאינדיקטורים שונים המייצגים תשומות ותפוקות הקשורות למדיניות החוץ של המדינות החברות ב-OECD.⁵⁹ באמצעות ניתוח השוואתי על פני שני עשורים, נמצא מתאם משמעותי בין מצב הדמוקרטיה הליברלית לבין ביצועי המדינות בתחום החוץ ברחבי העולם. המתאם מדגיש את ההסתברות ההולכת ופוחתת שדמוקרטיות א-ליברליות יקדישו מאמצים לפעילות דיפלומטית. ניתן לראות זאת גם בממד הגלובליזציה הפוליטית המתאר את פריסת השגרירויות והנציגים הלאומיים, פעולות לקידום הסכמים בי-לטרליים ומולטי-לטרליים ועוד. כמו כן, ההסתברות לשימוש בפרקטיקות של "עוצמה רכה" לטובת סיוע חוץ וקידום שלום או להשגת יעדי ביטחון גוברת ככל שעולה הדירוג בממד הדמוקרטיה הליברלית.

הרגרסיה בעשור האחרון בדמוקרטיה הליברלית בישראל באה לידי ביטוי גם במדדים המייצגים תשומות מדיניות חוץ מרכזיות. גם היחלשותו המכוונת של משרד החוץ הישראלי בשנים האחרונות תרמה רבות לתוצאה זו. מדיניות החוץ הישראלית נוטה כמעט אך ורק על ידי ראש הממשלה דאז נתניהו, שלא מינה שר חוץ במשרה מלאה במשך שנים. כששר חוץ מונה לבסוף במאי 2020, נתניהו מידר אותו ממעגל הסכמי אברהם עד שהם הפכו לעובדה מוגמרת.⁶⁰ ובכלל, מדיניות החוץ כמעט ואינה מושכת תשומת לב בזירה הפוליטית בישראל. בארבע מערכות הבחירות הרצופות שהתקיימו בתוך שנתיים, האתגר הדחוף ביותר הניצב בפני ישראל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בקושי הוזכר בשיח הפוליטי. המפלגות הפוליטיות בישראל ממעטות להציע מדיניות קוהרנטית בתחום זה ובנושאים הנוגעים למעמדה הבינלאומי של ישראל או לאיכות והיקף יחסיה עם מדינות העולם.⁶¹ כך הן נוהגות גם בנושא עמדתה של ישראל בנוגע ליחסים עם ארה"ב, סין, רוסיה או לגבי שיתוף הפעולה עם שותפות אזוריות. למרבה הצער, אין קולות רבים או דיונים מהותיים העוסקים בנושאים אלה. באופן לא מפתיע, התפתחויות אלה פגעו לא רק במוניטין של ישראל ובמעמדה הבינלאומי, אלא גם בסיכויים להשגת פריצת דרך דיפלומטית בסכסוך המתמשך עם הפלסטינים.

העידן שלאחר נתניהו ובמיוחד הקמת הממשלה החדשה עשוי להציע אופק חדש גם מבחינת יחסי החוץ של ישראל. למרות שהיא מקוטבת מבחינה אידיאולוגית, הממשלה יכולה לשקם את יחסי החוץ עם מדינות המפתח לעתידה ולשגשוגה. ממשל ביידן, שמדיניותו מסמנת שינוי מגמה בשחיקה הדמוקרטית בארה"ב, עשוי אף הוא לספק רוח גבית לצורה חדשה של שותפות בין ישראל וארה"ב. מגמה זו יכולה גם להסיג לאחר בריתות עם משטרים אוטוריטריים פופוליסטיים שרקמו יחסים קרובים עם ישראל. שינויי הממשל בארה"ב ובירושלים עשויים גם לתמוך במאמצים לשיקום וכינון יחסים טובים יותר בין ישראל לפלסטינים. סימני שינוי ראשונים בגישת ממשלת ישראל מתחילים להופיע בהדרגה, כפי שבא לידי ביטוי בחזון שקבע שר החוץ לפיד בנאומיו הפומביים ובהתחייבותו לחיזוק מעמדו של משרד החוץ.⁶² מאמציו של לפיד לשקם את הקשרים עם האיחוד האירופי, שבאו לידי ביטוי בהחלטתו לקיים את ביקור הבכורה שלו בבירת האיחוד האירופי בריסל ולקרוא לחידוש מפגשיה של מועצת ההתאגדות בין ישראל לאיחוד האירופי שלא התכנסה כבר למעלה מעשור, תומכים במגמה זו.⁶³ כמו כן

59 א. רונן ור. קיבריק, נסיגת הדמוקרטיה בישראל גובה מחיר גם במדיניות חוץ, מכון מיתווים, פברואר 2021.

60 "Netanyahu Said Forced to Scramble for Ashkenazi's Okay to Sign UAE Peace Deal," *The Times of Israel*, 15 September 2020.

R. Kibrik, "Foreign relations in Israel's election campaigns," *Haaretz*, 3 March 2021.

61 ר. קיבריק, "המקום של יחסי החוץ בקמפינים משני, אך אינו בגדר נוכח-נפקד", הארץ, 3 במרץ 2021.

62 "Ministry of Foreign Affairs Hand-Over Ceremony," *Israel's Ministry of Foreign Affairs*, 14 June 2021.

63 L. Berman, "Stressing New Coalition's Liberal Values, Lapid Looks to Revive Ties with EU," *The Times of Israel*, 12 July 2021.

נעשים מאמצים רבים לאתחל באופן משמעותי את קשריה של ישראל עם ירדן, לרבות פגישה בין שר הביטחון גנץ למלך ירדן עבדאללה בעמאן.⁶⁴ גנץ גם אירח את נשיא הרשות הפלסטינית עבאס בביתו במה שהייתה פגישתו הראשונה של המנהיג הפלסטיני בישראל מזה למעלה מעשור, והכריז על שורה של מחוות כלפי הפלסטינים.⁶⁵

ו. סיכום

מגמת השחיקה של הדמוקרטיה העולמית התעצמה בשני העשורים האחרונים, לצד מתקפה חסרת תקדים על ערכי הדמוקרטיה הליברלית. העלייה בפופולריות של תנועות א-ליברליות, לצד עלייתם לשלטון של מנהיגים אוטוקרטיים, והאופן שבו הם מנהלים מדיניות פנים וחץ, הם ביטויים מרכזיים למגמה זו. אתגרים גלובליים שונים מניעים מגמה זו, לרבות שינויי אקלים, משברים כלכליים, סכסוכים גיאופוליטיים, מגפות ועוד. בפועל, אתגרים אלה תורמים לעלייתם של שחקנים א-ליברליים ולעתים קרובות מנוצלים, על מנת לחזק את הדומיננטיות של מנהיגים אלה ולפעול כנגד יריבים פוליטיים. לשם כך, מיושמים צעדים ספציפיים, לרבות רפורמות חוקתיות המשפיעות בעיקר על מערכת המשפט ועל יסודות שלטון החוק; התכווצות המרחב האזרחי ועצמאות התקשורת; התקפות נגד מגיני זכויות אדם ושימוש ברטרוריקה פופוליסטית נגד "האחר". מטבע הדברים, פעולות אלה ננקטות בתחום הלאומי. עם זאת, המאמצים חורגים גם מעבר לגבולות הפנים באמצעות יישום מדיניות חץ יותר לעומתית. פעולות אלה רק מחריפות את השחיקה הדמוקרטית בתוככי המדינות ומשפיעות לרעה על יחסי החץ בין לבין מדינות אחרות. המאמר מספק מספר דוגמאות מהאיחוד האירופי ומישראל כדי להדגים את היחלשות הנורמות הדמוקרטיות הליברליות ואת ביטוין בחזיתות פנימיות וחיצוניות.

עם זאת, האתגרים הכלל-עולמיים לא נעלמו, להיפך. הם העמיקו ואף מאיימים להסלים בהיעדר מאמצי שיתוף פעולה למציאת פתרונות יעילים, במיוחד עבור החלקים הפגיעים ביותר של העולם. לפיכך, הופעתם של שחקנים א-ליברליים הקוראים תיגר על הסדר העולמי, מהווה משוכה משמעותית להתמודדות משותפת עם אתגרים גלובליים דחופים. פתרון בעיות כאלה דורש קונצנזוס בקרב מנהיגי מדינות בזירה המולטי-לטראלית. אחרת, המערכת הפוליטית הבינלאומית מסתכנת בהידרדרות לכדי כאוס. במילים אחרות, אותם אתגרים גלובליים שתרמו לעלייתם של מנהיגים א-ליברליים גולשים לעתים מהזירה הלאומית בחזרה לזירה הבינלאומית ובכך מגבירים את השפעתם של כוחות אנטי-דמוקרטיים ויוצרים כדור שלג שקשה לעצור. לכן, האתגרים הגלובליים צריכים לשמש תזכורת לצורך הדחוף בחיזוק הסולידריות בין מדינות, בחירת מנהיגים המבקשים את המאחד ולא את המפריד, המכירים בחשיבות ההגנה על זכויות אדם והנמנעים מערעור הסדר העולמי השברירי.

64 A. Ahronheim, "Benny Gantz met with Jordan's King Abdullah II," *The Jerusalem Post*, 5 January 2022.

65 A. Boxerman and J. Magid, "Gantz Announces Series of Gestures to Palestinians After Meeting Abbas," *The Times of Israel*, 29 December 2021.

פרק 2

דמוקרטיה ויחסי חוץ בישראל

אהוד ערן

א. הקדמה

מאמר זה בוחן את הקשר בין הדמוקרטיה בישראל לבין מדיניות החוץ שלה. הוא פותח בתיאור מצבה הנוכחי של הדמוקרטיה הישראלית ושל יחסי החוץ שלה, והוא ממשיך בבחינת תפקידו והשפעתו של המבנה הדמוקרטי הפנימי בישראל על מדיניות החוץ שלה. המסקנה שעולה היא כי למבנה הפנימי דמוקרטי של ישראל הייתה באופן מסורתי השפעה מוגבלת על מדיניות החוץ. זאת, בין היתר, בשל המבנה המוסדי של ישראל, שבו המחוקק בדרך כלל פועל בהתאם למדיניותה של הרשות המבצעת. עוד עולה, כי גישתה הריאל-פוליטית של ישראל ביחסי חוץ הגבילה עוד יותר את השפעתה של המסגרת הרעיונית הדמוקרטית על ענייני החוץ של המדינה. המאמר בוחן גם את הכיוון ההפוך של החץ הסיבתי: כיצד האינטראקציה של ישראל עם העולם מזינה את איכות הדמוקרטיה שלה. התשובה שעולה מורכבת. בראשית ימיה, ישראל הושפעה במידה רבה מנורמות בינלאומיות דמוקרטיות, כמו אלה הגלומות באמנת האו"ם ובהחלטת החלוקה של האו"ם. יתר על כן, ייתכן שבחירתה של ישראל להתקרב למעצמות הדמוקרטיות - צרפת ולאחר מכן ארה"ב - תרמה לגישה זו.

ב. מצב הדמוקרטיה הישראלית

ישראל היא דמוקרטיה, אם כי לא מושלמת. מאז שזכתה בעצמאות ב-1948, מנהיגיה מוחלפים באמצעות בחירות המתקיימות בהתאם ללוחות זמנים (עם שני עיכובים קצרים בשנים 1948 ו-1973 בשל מלחמות). הרשות השופטת עצמאית ומספקת הגנה ראויה לחירויות האזרח. יתר על כן, לבית המשפט העליון סמכות לבלום את פעילותם של גופים ממשלתיים באמצעות ההליך הייחודי של בג"ץ (בית הדין הגבוה לצדק) המאפשר הגשת עתירות על ידי כל מי שנפגע מהמדיניות הישראלית (לרבות לא-אזרחים), ולערער על פעולות מנהלתיות של המדינה וגופים המסונפים לה. בשנת 1995, העניק לעצמו בית המשפט העליון סמכות לפסול חקיקה שעברה בכנסת (ביקורת שיפוטית). השינוי עלה בקנה אחד והושפע מהגישה המתקדמת שאימצו בתי המשפט הליברל-דמוקרטיים בארה"ב וקנדה. במשך רוב שנותיו, אחוז החסימה של בית המחוקקים היה נמוך (1%-1.5%), מה שאפשר השמעת קולות מגוונים בכנסת. למרות שאחוז החסימה גבוה כעת (3.25%), הוא עדיין מאפשר ייצוג אפקטיבי של מיעוטים.⁶⁶

66 בין השנים 1949 ל-1992, עמד אחוז החסימה על 1% מסך הקולות. בין 1992 ל-2004 הוא עמד על 1.5%, ומאז 2014, אחוז החסימה הוא 3.25%. ראו [לקסיקון הכנסת](#). העלאת אחוז החסימה גררה תחילה ביקורת בקרב חוגים ליברליים שטענו כי היא נועדה למנוע ייצוג של המיעוט הישראלי-ערבי-פלסטיני. אולם המהלך הביא לאיחוד בין מפלגות ישראליות-ערביות-פלסטיניות לבין המפלגה הקומוניסטית לכדי גוש גדול (הרשימה הערבית המאוחדת). הרשימה שרדה את פרישתה של המפלגה האסלאמיסטית רע"ם לקראת בחירות 2021.

מדד החופש העולמי של "פרידום האוס" 2020 מגדיר את ישראל כ"חופשית", ומעניק לה ציון 76/100; הזכויות הפוליטיות בישראל מקבלות ציון של 33/40 וחירויות אזרח 43/60. הציונים מציבים את ישראל מעל רוב המדינות בקהילה הבינלאומית, ובקצה הבינוני עד נמוך של דירוג ה-OECD.⁶⁷ מקורו של המבנה הפוליטי הדמוקרטי בישראל נובע בעיקר מן הנתיב שסללו המוסדות הציוניים שקדמו למדינה. בשל הסביבה שבה צמחה, התנועה הציונית התפתחה כגוף מכיל ושיטופי, מאופיין בפתיחות וויכוחים בין פלגים יהודיים מגוונים שתמכו ברעיון יצירת בית לאומי ריבוני. ללא כוחה הכופה של המדינה - הן בגולה והן בפלסטינה-א"י עד 1948 - הציונים עיצבו מערכת שהדגישה ייצוג ציבורי רחב והסדרים קואליציוניים בין מפלגות מגוונות מבחינה אידיאולוגית. הדבר אפשר למפלגות השונות למשוך חברים, שכן החברות בהן הייתה פתוחה לכל יהודי (גברים ונשים) והייתה כרוכה בתשלום סמלי בלבד כדי להצביע. נשים הורשו להצביע למוסדות הציוניים מאז 1898. המבנה גם אפשר למפלגות עם חזונות שונים בתכלית לאגד משאבים ולגשר על הבדלים מהותיים ביניהן כדי להבטיח את המטרה המשותפת, היא הקמת מדינה. בה בעת, שורשים אלו גם הכתיבו נתיב ששם דגש על סדרי העדיפויות של הרוב היהודי.

ההתפתחות הפוליטית הדמוקרטית, על כל מגבלותיה, לא הייתה מובנת מאליה. להיפך, בשל גורמים שונים, ניתן היה לצפות שישראל תתפתח הרחק מהדמוקרטיה. הפרוטו-מדינה היהודית, ולאחר מכן מדינת ישראל, התמודדה עם אתגרים ביטחוניים פנימיים וחיזוניים קשים, לרבות שש מלחמות גדולות עם מדינות ערב השכנות, ועימותים חמושים מרובים עם התנועה הלאומית הפלסטינית. מאז הקמת המדינה, ארגוני הביטחון ממלאים תפקיד מכריע בתהליך קבלת ההחלטות, נהנים מפיקוח פרלמנטרי מוגבל ומרמה גבוהה של אמון ותמיכה ציבורית. הצבא הישראלי, צה"ל, נחשב זה שנים רבות למוסד הממלכתי האמין ביותר במדינה. לפי המכון הישראלי לדמוקרטיה, עד 2019, 90% מהציבור נתן אמון בצה"ל, אם כי הנתון ירד ל-81% ב-2020.⁶⁸ רקע זה, ודאגות ביטחוניות חיצוניות יצרו תנאים ת-אופטימיים לדמוקרטיה. ואכן, בכמה מהמדינות השכנות, כמו מצרים וסוריה, הוחלפה ההנהגה האזרחית בהפיכות צבאיות. בישראל, בעוד מרכזיותו של הביטחון גובה מחיר, ההנהגה הצבאית מחויבת בדרך כלל לדמוקרטיה ולרעיון השליטה האזרחית.

אתגר נוסף הוא העובדה שלאליטה הפוליטית שהקימה את מדינת ישראל ולחלק גדול מאוכלוסייתה המקורית לא היה ניסיון במשילות דמוקרטית. עם זאת, הצרכים התפקודיים של התנועה הציונית, לידת המדינה ברגע של ניצחון דמוקרטי עולמי, ובריתה עם המעצמות הדמוקרטיות העולמיות (תחילה בריטניה, אחר כך צרפת ולבסוף ארה"ב), הציבו את ישראל על מסלול דמוקרטי. מעבר לווקטורים ההיסטוריים והביטחוניים שהיו יכולים לאתגר את הדמוקרטיה, ההרכב הפנימי של ישראל הציב, ואכן עדיין מציב, אתגרים לדמוקרטיה, לפחות במובן הליברלי. ראשית, חלק מן הציבור הישראלי משתייך לקבוצות דתיות (בעיקר יהודיות ומוסלמיות), המחזיקות בהשקפות עולם המתנגדות בדרך כלל לשוויון לנשים. הבולטות שבהן, המפלגות היהודיות החרדיות יהדות התורה וש"ס, המחזיקות ב-16 מושבים (מתוך 120) בכנסת ה-24 (שנבחרה במרץ 2021) מעולם לא הציבו אישה ברשימותיהן לכנסת. המפלגה האסלאמיסטית רע"ם המיוצגת בכנסת מאז 1996 ומחזיקה בארבעה מושבים בכנסת ה-24, שלחה לפרלמנט רק אישה אחת שנבחרה ב-2020. ואכן, דיני המשפחה בישראל - בעיקר נישואין

67 "Freedom in the World 2020," Freedom House.

68 "IDI's 2020 Democracy Index: Public Trust, Social Solidarity and Democracy in Danger," Israel Democracy Institute, 11 January 2021.

הדוח אינו מסביר את הירידה החדה.

וגירושין - עדיין מנוהלים בעיקר באמצעות מוסדות דתיים, שבאופן כללי מפלים לרעה נשים ואת קהילת הלהט"ב. התפקיד הפוליטי החשוב של המפלגות היהודיות החרדיות מסביר, בין השאר, את העדר ההפרדה בין דת למדינה בישראל.

אתגר משמעותי נוסף היא העובדה כי ישראל היא ביתו של מיעוט ישראלי-ערבי-פלסטיני גדול, המהווה כיום 21% מאזרחיה.⁶⁹ ההיסטוריה של המדינה, רוויית סכסוכים עם האוכלוסייה הפלסטינית המקומית ועם העולם הערבי הגדול, כמו גם ההזדהות העצמית שלה כמדינה יהודית, עוררו מתח מתמיד בין הרוב היהודי-ישראלי לבין המיעוט הערבי-ישראלי-פלסטיני. למרות שישראלים ערבים-פלסטינים נחשבים רשמית כחברים מלאים בקהילה הפוליטית, הם נחשפו לרמה גבוהה יותר של שליטה חברתית על ידי המדינה, סבלו מתת-מימון, ורק לעתים רחוקות היה להם ייצוג פרלמנטרי כחלק מקואליציה שלטונית.⁷⁰ בין השנים 1948 ל-1966 הוחזקו חלקים נרחבים מאזרחיה הערבים-פלסטינים של ישראל תחת שלטון צבאי בתחומיה הטריטוריאליים של המדינה.

חרף אתגרים אלה, הדמוקרטיה הישראלית נצבעה בצבעים ליברליים בולטים יותר בשנות ה-90 של המאה הקודמת. הסכסוך בן עשרות השנים עם העולם הערבי נרגע, ומגזרים שונים מקרב האליטות בישראל הפכו יותר ליברליים. השמאל הישראלי, שדגל בעברו בסוציאליזם עם מחויבות לאתוס קולקטיבי, התקרב לערכים דמוקרטיים-ליברליים אמריקאיים. ב-1992 וב-1994 הכנסת אישרה חקיקה שעגנה מספר חירויות אזרחיות בסיסיות. בית המשפט העליון, שכבר אז היה המגן המוביל של חירויות האזרח בישראל, הפך פעיל עוד יותר וב-1995 נטל לעצמו, כפי שכבר הוזכר, סמכות של ביקורת שיפוטית מהותית (הסמכות לבטל חקיקה). חמוש בכוח ובמעמד זה, בית המשפט העליון פעל להגן על קבוצה גדולה יותר של זכויות אזרח ונעשה יעיל יותר ויותר בהטלת פיקוח על הרשות המבצעת.

אולם, בשנים האחרונות, הדמוקרטיה הישראלית מצויה תחת לחצים גוברים. בראש ובראשונה, שלטונה של ישראל בגדה המערבית העמיק. ישראל כבשה את השטח בשנת 1967, אך לא סיפחה אותו אליה כחוק, שכן ההנחה הרווחת הייתה שישראל תיפרד מכולם, או חלקם, כחלק מהסכם שלום תחת העקרון שנקבע בהחלטת מועצת הבטחון 242 משנת 1967 של "שטחים תמורת שלום". אולם, כעבור יותר מחצי מאה, האזור עדיין מוחזק תחת שליטה צבאית "זמנית" ונשלט על ידי דיני המלחמה והדוקטרינה המשפטית של "כיבוש לוחמני" (belligerent occupation),⁷¹ כגון אמנת ז'נבה. בשנות ה-90, נחתם הסכם בין ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) שהוביל להקמת הרשות הפלסטינית, שהוענק לה מעמד אוטונומי למחצה בחלקים מהגדה המערבית. ההנחה הייתה כי התהליך יוביל להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, ובכך ישים קץ לאי השוויון המשפטי באזור. עם זאת, הצדדים לא הצליחו להגיע להסכמה וגלשו שוב לעימות חמוש. בין השנים 2001-2004, סבב אלימות, "האינתיפאדה השנייה", הותיר כ-4,000 ישראלים ופלסטינים הרוגים. במועד כתיבת שורות אלה (2022), אין אינדיקציה לכך שישראל מתקדמת לעבר ויתור על השליטה באזור או הענקת אזרחות לאוכלוסייה המקומית. ובכל זאת, רוב המדדים הבינלאומיים, וכן אזרחים ישראלים רבים,

69 "Israel's population on the eve of 2021," Central Bureau of Statistics, 31 December 2020.

70 בין שנות ה-50 ל-70 של המאה הקודמת, הקואליציות כללו מפלגות ערביות קטנות שנתפסו כנשלטות על ידי המפלגה היהודית הגדולה ביותר, מפא"י. רק בשנת 2021, לראשונה בתולדות המדינה, הפכה מפלגה ערבית עצמאית (רע"ם) לחברה רשמית בקואליציה שלטונית.

71 מערכת כללים על פי המשפט הבינלאומי המסדירים את התנהלותו של כוח כובש. עיקרי הגישה היא כי השליטה הפיזית בשטח נתון אינה מעניקה ריבונות וכי הכובש מוגבל בסמכויותיו.

רואים את המצב הזה כאתגר חיצוני לחברה הישראלית ולכן לא כגירעון דמוקרטי, אולי בדומה לכיבושים האמריקאים הזמניים בעיראק או באפגניסטן שלא השפיעו על איכות הדמוקרטיה האמריקאית, באופן כללי.⁷²

אחרים טוענים כי מאחר שאותה ממשלה מפעילה את סמכותה הן בישראל והן בגדה המערבית (אם כי במידה מסוימת בשיתוף עם הרשות הפלסטינית), יש לראות באזור כולו יחידה מדינית אחת. מנקודת מבט זו, ישראל אינה עוד דמוקרטיה, שכן לחלק גדול מהאוכלוסייה שבשליטתה יש זכויות פוליטיות מוגבלות, בעוד שאחרים (ישראלים-פלסטינים) נהנים מזכויות מסוימות, אך עדיין מופלים לרעה.⁷³ ישראלים רבים מצדיקים את מצב העניינים הזה כנובע מכורח ביטחוני. זיכרונות האלימות בין השנים 2001-2004, לרבות יותר ממאה פיגועי התאבדות ברחובות ישראל, עדיין מעצבים את ההעדפות הפוליטיות כיום. הצדקה נוספת למציאות זו היא ההתייחסות של ישראל לעצמה כמדינה יהודית. חוק יסוד (חוק הנחשב מעין-חוקתי) שאושר ב-2018 הגדיר את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ונתפס על ידי מבקריו כחוק המעגן את העליונות היהודית הלא-דמוקרטית בארץ.

אתגר שלישי לדמוקרטיה הליברלית הישראלית הוא היחלשות בית המשפט העליון. נוכח הדומיננטיות של בית המשפט בשנות התשעים, קולות שמרניים החלו לטעון נגדו וניסו לרסן את השפעתו. מתנגדי בית המשפט העליון מאמצים פרשנות לדמוקרטיה המעניקה עדיפות לרוב על פני המיעוט (majoritarian), ומאשימים את בית המשפט העליון בקריאת תיגר על הדמוקרטיה מכיוון שהוא מכריח את הרוב לקבל ערכים ליברליים המגנים על המיעוט.⁷⁴

אתגר רביעי הוא מורשתו של ראש הממשלה לשעבר נתניהו שעמד בראשות הממשלה בין השנים 2009 ל-2021 (לאחר סבב ראשון כראש ממשלה בין השנים 1996 ל-1999) ואימץ עמדה פופוליסטית למחצה, בייחוד בשנותיו האחרונות בתפקיד. מר נתניהו תקף את מוסדות המדינה במיוחד את המשטרה ואת פרקליטות המדינה. זאת, ככל הנראה, כחלק ממאמציו לצמצם את המחיר הפוליטי של העמדתו לדין פלילי בגין שחיתות. יתר על כן, בין מרץ 2019 למרץ 2021, ישראל הלכה לקלפי ארבע פעמים מכיוון שראש הממשלה לא הצליח להקים קואליציה בת-קיימא. כחלק ממאמציו להתמודד עם המבוי הסתום הפוליטי לאחר כל סבב בחירות, תוקנו מספר פעמים חוקי יסוד (החוקה דה-פקטו) של ישראל. הבלמים החוקתיים על הזרוע המבצעת הפכו, אם כן, לכלי בידי פוליטיקאים לפתרון משברים פוליטיים מיידיים. משפט השחיתות של ראש הממשלה לשעבר חשף גם את תפקידו בניסיון להשפיע על שוק התקשורת ולעצב אותו באופן שיקדם את מטרותיו הפוליטיות והאישיות, מה שמחליש עוד יותר את המגבלות על הזרוע המבצעת.

72 ההשוואה בעייתית, כמובן, בשל אורך הכיבוש ופרויקט ההתנחלות. עם זאת, היא ממחישה את הלך הרוח של אלה בישראל הסבורים כי הדמוקרטיה הישראלית אינה נפגעת בשום צורה רצינית על ידי הכיבוש.

73 B'Tselem, "A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: This is apartheid," January 2021; Human Rights Watch, "A Threshold Crossed," April 2021.

שני הדוחות מרחיקים לכת ומדגישים את אופיו המפלה של המשטר לא רק בגדה המערבית אלא גם בשטחי ישראל.

74 E. Eiran, "Revolution and Counter Revolution: The Israeli Supreme Court from the 1980's onward, 1980-2004," in *Israel in the Middle East: Documents and Readings on Society, Politics, and Foreign Relations, Pre-1948 to the Present*, eds. I. Rabinovich and J. Reinharz (Waltham: Brandeis University Press, 2007), pp. 484-487.

לבסוף, הדמוקרטיה הישראלית נשחקת גם על ידי שחיתות. סקר גאלופ שנערך בשנת 2011 הראה כי 85% מהישראלים מאמינים כי "יש שחיתות" במגזר העסקי במדינה.⁷⁵ בסקר שנערך בשנת 2016, 72% מהישראלים אמרו כי ישראל היא מדינה מושחתת. כמעט רבע מהם חשבו שישראל מושחתת מאוד.⁷⁶ חוקרים טוענים כי השחיתות שוחקת את הדמוקרטיה: היא מסיטה "משאבים מאנשים מוחלשים [...] פוגעת בשלטון החוק, בצדק חברתי ומפחיתה את אמון האזרחים במוסדות ובתהליכים פוליטיים".⁷⁷ בשנת 2014, לראשונה בתולדות ישראל, הורשע ראש ממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, ונשלח לכלא בשל שחיתות. בשנת 2020 הועמד לדין ראש הממשלה דאז, בנימין נתניהו, באשמת שחיתות.

ג. מצב יחסי החוץ של ישראל

בתחום יחסי החוץ, מעמדה של ישראל בעולם נמצא ככל הנראה בשיאו. במחקר אקדמי שנערך לאחרונה על מדיניות החוץ של ישראל, כתב אמנון ארן כי "סופה של המלחמה הקרה הוביל לתקופה חדשה ביחסי החוץ של ישראל, הממקמת את ישראל במצב אסטרטגי חזק באופן חסר תקדים".⁷⁸ לאחר עשרות שנים שבמהלכן הוחרמה ישראל על ידי מדינות רבות, ב-2021 כבר היו לה יחסים עם 164 מדינות והיא הייתה מיוצגת בחו"ל על ידי 108 שגרירויות ונציגויות.⁷⁹ היא חברה במוסדות הבינלאומיים הרלוונטיים ביותר שקמו לאחר מלחמת העולם השנייה, כגון האו"ם וארגון הסחר העולמי. יחד עם זאת, ישראל חשה חזקה מספיק כדי להדוף לחצים שהופעלו עליה להצטרף לאמנות ומוסדות בינלאומיים שלדעתה יגבילו אותה, כגון האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני, אמנת האו"ם בדבר חוק הימים ובית הדין הפלילי הבינלאומי. ישראל הצטרפה גם למוסדות הכלכליים שהוקמו לאחרונה על ידי סין, בהם הבנק להשקעות בתשתיות באסיה (AIIB). ישראל, שהייתה בעבר תחת חרם כלכלי ערבי חמור, היא כיום משתתפת פעילה במערכת הסחר העולמית. נכון לשנת 2018, היצוא והיבוא היוו כ-60% מהתמ"ג.⁸⁰

עוד טרם הקמת המדינה ולאחר שהוקמה שאפו התנועה הציונית וממשלות ישראל לכרות ברית קרובה עם מעצמה גדולה. הברית נחשבה תחילה חיונית להבטחת הכרה בינלאומית במאמץ הציוני, ולאחר מכן להבטחת קיומה של המדינה. ואכן, הצהרת בלפור הבריטית מ-1917, והשלטון הבריטי בארץ, שימשו כיסודות הפוליטיים והמוסדיים של המדינה לפני שהאו"ם הכיר בזכותה לעצמאות בשנת 1947. באמצע שנות ה-50, לישראל היתה ברית הדוקה עם צרפת, שכללה העברת ידע גרעיני צרפתי שאפשר לישראל לפתח ארסנל גרעיני, הגם שהיא אינה מודה בכך בפומבי. עם התקררות היחסים בין המדינות במלחמת ששת הימים ב-1967, הצליחה ישראל לפתח ברית הדוקה עם ארה"ב. בעידוד תמיכה מקומית חזקה בארה"ב, ובדחיפת מטרות אזוריות משותפות שראשיתן במלחמה הקרה, סיפקה וושינגטון תמיכה צבאית, כספית ופוליטית לישראל לאורך השנים. ואכן, ישראל היא הזוכה הגדולה ביותר של סיוע חוץ אמריקאי מאז מלחמת העולם השנייה. עד 2020 היא קיבלה 146 מיליארד דולר.⁸¹ היחסים הקרובים בין

75 F. Mualem, "85% of Israelis think that there is corruption in the business sector," *Globes*, 12 May 2012.

76 "72% of Israelis: The country is corrupt," *Mako*, 8 January 2016.

77 I. Kubbe and A. Engelbert, "Corruption and the Impact of Democracy," *Crime, Law, and Social Change* 70 (July 2017).

78 A. Aran, *Israeli Foreign Policy since the End of the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), p. 1.

79 "Israel's Diplomatic Missions Abroad: Status of relations," *Israel's Ministry of Foreign Affairs*.

הרשימה אינה כוללת ארבעה שחקנים אזוריים שהכירו בישראל ב-2020: בחריין, איחוד האמירויות, סודן ומרוקו.

80 "World Integrated Trade Solution: Israel trade statistics," *World Bank*.

81 J. Sharp, *U.S. Foreign Aid to Israel* (Washington: Congressional Research Service, 2020).

שתי המדינות אינם כוללים ברית רשמית, כמו אלה שיש לארה"ב עם יפן או דרום קוריאה. עם זאת, שתי המדינות חתמו על עשרות הסכמים המעגנים היבטים שונים של היחסים.⁸² בזירה הביטחונית, למשל, המדינות חתמו על מזכרי הבנה ב-1975,⁸³ ב-1981,⁸⁴ ב-1988⁸⁵ וב-2016.⁸⁶ מאז 1988, ארה"ב מגדירה את ישראל כבעלת ברית עיקרית שאינה חברה בנאט"ו.⁸⁷ התמיכה הפוליטית האמריקאית באה לידי ביטוי, בין היתר, בסיוע איתן באו"ם. הווטו האמריקאי במועצת הביטחון הגן במהלך השנים על ישראל מפני לחצים בינלאומיים, בין היתר בסוגיית שליטתה בגדה המערבית והתנהלותה בה.

ישראל מקיימת קשרים הדוקים עם שחקנים אירופאים מרכזיים, ובראשם גרמניה. מחויבותה של ברלין לתמיכה בישראל קשורה לשואה. אף שהאיחוד האירופי מתח, לעתים, ביקורת על התנהלות ישראל בגדה המערבית, הוא נקט צעדים מוגבלים כדי לתמוך בביקורתו. זאת, בין היתר, בשל גיוס ישראלי יעיל של בעלות בריתה באיחוד האירופי, כמו חלק ממדינות מזרח אירופה ובעלות בריתה ההלניות.

למרות יחסיה הקרובים עם ארה"ב, ישראל גם מקיימת יחסים קרובים ויעילים עם המתחרות הגלובליות של ארה"ב, סין ורוסיה. סין היא שותפת סחר גדולה לרבות פעילות של חברות סיניות בבניית תשתיות תחבורה משמעותיות. ואכן, הסחר הסיני-ישראלי צמח מ-10.9 מיליארד דולר ב-2014 לכמעט 14 מיליארד דולר ב-2018. מספר המבקרים הסינים בישראל כמעט שולש בין 2015 ל-2018 מכ-50,000 ל-139,000.⁸⁸ ישראל מקיימת גם יחסים הדוקים עם רוסיה. היחסים מתבססים בחלקם על זיקה תרבותית בעקבות עלייתם של למעלה ממיליון אזרחים ישראלים מברית המועצות לשעבר מאז תחילת שנות השבעים. מערכת היחסים מונעת עוד יותר על ידי מציאות אסטרטגית. מאז 2015, פרוסים בסוריה כוחות רוסיים, ולמעשה משמשים כבלם פוטנציאלי על הפעילות הצבאית הישראלית באזור. מציאות זו אילצה את ישראל לתאם באופן הדוק עם הכוחות הרוסיים בשטח, כמו גם עם ההנהגה במוסקבה. אחד הביטויים לכך הוא השתיקה הישראלית על צעדים רוסיים שמכעיסים את ארה"ב, כמו הפלישה הרוסית לחצי האי קרים והמתיחות עם אוקראינה. ישראל חוותה גם שיפור ביחסי החוץ בסביבתה הקרובה. תגליות גז מסיביות באזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים התיכון מאז 1999 משמשות בסיס למעורבותה הגדולה יותר של ישראל בתחום הימי, "פנייתו לכיוון הים".⁸⁹ ברית הגז טומנת בחובה פוטנציאל רב לשיפור ביחסי ישראל-מצרים וישראל-ירדן. שתי המדינות חתמו על הסכמי שלום עם ישראל, אך היחסים נותרו מוגבלים כמעט ללא אינטראקציה בין החברות האזרחיות בישראל לבין שתי המדינות הערביות הללו.

לישראל ברית הדוקה עם המדינות ההלניות, יוון וקפריסין, הכוללת, בין היתר, שיתוף פעולה צבאי ותוכניות (שהסיכוי למימוש אינו ברור) להזרמת גז מישראל דרך יוון לאיטליה. מצרים הצטרפה גם היא

82 "U.S.-Israel Relations: Formal Agreements (1950-Present)," *Jewish Virtual Library*.

83 "U.S. and Israel, Memorandum of Agreement Between the Governments of Israel and the United States," *Gerald R. Ford Presidential Library and Museum*, 1 September 1975.

84 B. Gwertzman, "U.S. and Israel Sign Strategic Accord to Counter Soviet," *The New York Times*, 1 December 1981.

85 "U.S.-Israel Formal Agreements: Memorandum of Agreement on Security Cooperation," *Jewish Virtual Library*, 21 April 1988.

86 "Fact Sheet: Memorandum of Understanding Reached with Israel," *The White House*, 14 September 2016.

87 "U.S.-Israel Formal Agreements," *ibid*.

88 "China-Israel relations enjoy sound momentum of growth: Chinese ambassador," *Xinhuanet*, 26 September 2019.

89 Y. Teff-Seker et al., "Israel's 'turn to the sea' and its effect on Israeli regional policy," *Israel Affairs* 25, no. 2 (2019), pp. 234-255.

לציר זה, והובילה הקמת ארגון אזורי חדש - פורום הגז של מזרח הים התיכון. זהו הארגון האזורי הראשון בו ישראל לקחה על עצמה תפקיד מוביל.⁹⁰ אבל "הפנייה לים" במערב לא באה על חשבון ההתקשרות הרחבה יותר של ישראל עם המזרח התיכון. החששות המשותפים מפני איראן, הירידה בעצמות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לצד לחצים מצד וושינגטון של טראמפ, הובילו ליחסים הדוקים יותר בין ישראל לשחקנים ערביים שנרתעו ממנה באופן מסורתי. בשנים האחרונות התנהל דיאלוג ביטחוני שקט ויחסים עסקיים בין ישראל לחלק ממדינות ערב. חלק מההתפתחויות נחשפו לעין הציבור עם חתימת הסכמי אברהם ב-2020, שבמסגרתם ישראל החלה לקיים יחסים דיפלומטיים עם בחרין ואיחוד האמירויות הערביות, ובעקבות זאת הגיעו מהלכים דומים עם מרוקו וסודאן. אלה עמדו במבחן גדול ראשון במאי 2021, כשישראל התעמתה עם חמאס בעזה.

ד. המבנה הדמוקרטי של ישראל ויחסי החוץ שלה

אף כי חוקרים⁹¹ מדגישים את המשמעות של גורמים פנימיים בעיצוב מדיניות החוץ של ישראל, דומה כי למבנה הדמוקרטי שלה השפעה מצומצמת על יחסי החוץ שלה. במובן הבסיסי ביותר, הציבור ונבחריו בכנסת בדרך כלל מודרים מתהליכי מדיניות חוץ. לכנסת תפקיד מוגבל מאד בעיצוב מדיניות חוץ או בפיקוח על יישומה. בעצם, לכנסת אין אפילו ועדה נפרדת לעיסוק במדיניות חוץ. הכנסת פיתחה אמנם פעילות חוץ משלה, בעיקר במסגרת גופים בין-פרלמנטריים, אולם לאלה השפעה שולית, במקרה הטוב, בעיצוב מדיניות החוץ. עובדה זו נובעת בין השאר מהתכונות המבניות של המערכת הפוליטית בישראל, כמו גם מהערכים שמנחים את התנהלות המדינה בזירה הבינלאומית. מבחינה מבנית, קביעת מדיניות החוץ הישראלית ריכוזית למדי ונתונה בדרך כלל לשליטתו של ראש הממשלה וצוותו. בבירוקרטיה הרחבה יותר, היבטי הליבה של יחסי החוץ מובלים על ידי גורמי ביטחון: המועצה לביטחון לאומי, סוכנות המודיעין החיצונית של ישראל, המוסד, וצה"ל.⁹² מוסדות אלה חשופים פחות לביקורת ציבורית בהשוואה לגורמים אחרים בממשל. משרד החוץ, גוף שהיה יכול אולי להיות פתוח יותר לציבור, נדחק לשוליים בתהליכי מדיניות חוץ. יש לו צוות קטן של כ-1,000 דיפלומטים, מתוכם רק 400 משרתים בחו"ל. הוא פועל עם תקציב זעיר שלאחר ניכוי עלויות קבועות היה פחות מ-40 מיליון דולר ב-2012.⁹³ בה בעת, ממשלתה החדשה של ישראל התחייבה כי מעמדו של משרד החוץ ישוקם והוא אכן מילא תפקיד חשוב בגישושים לחימום היחסים עם תורכיה ב-2022.

יתר על כן, רוב התפקידים הדיפלומטיים הבכירים, בהם שגרירי ישראל בארה"ב ובאזורים, שמורים בדרך כלל למינויים פוליטיים. הכנסת הייתה יכולה להיות בתיאוריה ערוץ להשתתפות דמוקרטית בעיצוב מדיניות החוץ, כפי שקורה, למשל, בקונגרס האמריקאי. אולם, המציאות המבנית הכתיבה תוצאה אחרת. כדי להיבחר לראשות הממשלה בישראל, המועמד צריך להבטיח לעצמו תמיכה של קואליציה המייצגת את הרוב בכנסת. במסגרת ההסכמים הקואליציוניים, חברי כנסת רבים ממלאים תפקידים גם כשרים וסגני שרים. בתנאים אלה, הכנסת הישראלית תמיד מתיישרת עם הממשלה. יתר על כן, רוב מועמדי המפלגה לכנסת מתמנים על ידי מנהיג מפלגתם, מה שמחליש עוד יותר את מעמדו העצמאי של המחוקקים.

⁹⁰ "East Mediterranean states formally establish Egypt-based gas forum," *Reuters*, 22 September 2020.

⁹¹ A. Aron, *Israeli Foreign Policy since the End of the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), p. 4.

⁹² U. Bialer, *Israeli Foreign Policy: A People Shall Not Dwell Alone* (Waltham: Brandeis University Press, 2020), p. 5.

⁹³ C. Freilich, *Israeli National Security: A New Strategy for an Era of Change* (Oxford: Oxford University Press, 2018), p. 266.

הניסיון הישראלי מראה שמועמדים לכנסת שנבחרו באמצעות פריימריז מפלגתיים (כפי שהיה נפוץ יותר בעבר) היו בדרך כלל עצמאיים יותר, בהשוואה לחברי כנסת שמונו על ידי מנהיגי מפלגות. יתר על כן, חברי הכנסת נהנים מתמיכה מוסדית מוגבלת בלבד. יש להם צוות קטן מאוד, ובמשך שנים רבות לא הייתה להם יכולת עצמאית להעריך מידע שקיבלו מהזרוע המבצעת או גורמים אחרים עד שהוקם מרכז מחקר קטן כדי לעזור להם. לחברה האזרחית יש גם תפקיד מוגבל במדיניות חוץ. יש מעט מאוד צוותי חשיבה שמאתגרים את מדיניות הממשלה, והעניין כמעט ולא משך עניין ציבורי באופן שעשוי היה להוביל לפעולה קולקטיבית. יש כמה יוצאים מן הכלל, כמו הפעילים אלי יוסף⁹⁴ ואיתי מק⁹⁵ המבקשים שקיפות רבה יותר, פיקוח ציבורי והגבלות על תעשיית היצוא הגדולה בישראל - נשק. שני הפעילים מתנגדים למכירת נשק לממשלות המדכאות את תושביהן. עם זאת, למאמצים אלה לא הייתה עד כה השפעה מהותית על עיצוב מדיניות החוץ הישראלית.

היעדר השפעה משמעותית כלשהי של המבנה הדמוקרטי של ישראל על מדיניות החוץ שלה גם תוצאה של מקומה של הדיפלומטיה מול השימוש בעוצמה צבאית.⁹⁶ בעוד שהדיפלומטיה הייתה כלי מרכזי במאמצים המוקדמים של התנועה הציונית, האתגרים הביטחוניים הפכו אותה, במילותיו של החוקר צ'ארלס פרייליך, ל"כלי למדיניות ביטחון".⁹⁷ ככזה, רוב השיקולים האסטרטגיים מבוססי כוח ולא מונחים על ידי נקודת מבט נורמטיבית ודיפלומטית. ישראל הייתה מוכנה לתמוך במי שסייע לה בהגנתה. בשנות ה-70 וה-80, כשישראל הרגישה מבודדת במיוחד בעולם, היא שיתפה פעולה עם משטרים לא דמוקרטיים בעליל, כמו דרום אפריקה, צילה של פינולה וארגנטינה תחת החונטה.⁹⁸ שיתוף הפעולה עם מדינות אלה הוצדק על ידי מאפיין נוסף של מדיניות החוץ הישראלית: מחויבותה ליהדות העולם. בארגנטינה ובדרום אפריקה היו קהילות יהודיות גדולות, ולממשלות במדינות אלה הייתה היסטוריה של אנטישמיות. הרציונל בירושלים היה, אם כן, שיחסים קרובים יותר עם ממשלות אלה יאפשרו לישראל להגן טוב יותר על היהודים המקומיים.

גם אם ממעיטים בתפקיד הביטחון בעיצוב מדיניות החוץ, הדיפלומטיה הישראלית נבעה מהצורך לעבוד עם מי שהיה מוכן לשתף פעולה עם ישראל. אורי ביאלר טען לאחרונה כי "המטרה העליונה" של מדיניות החוץ של ישראל היא "לבנות מדינה ולהבטיח את קיומה".⁹⁹ בתנאים אלה, שיקולים נורמטיביים של קידום הדמוקרטיה או שילוב שיקולים מוסריים במדיניות חוץ נדחקו לשוליים, או נחשבו פחות חשובים.

94 N. Hasson, "A Settler's Quixotic Battle Against Israeli Arms Exports to Murderous Regimes," *Haaretz*, 10 May 2018.

95 A. Shani, "Israel Would Be Embarrassed if It Were Known It's Selling Arms to These Countries," *Haaretz*, 7 August 2015.

96 אני דבק בהגדרה הקלאסית של קן בות' לתרבות אסטרטגית כ"מסורות, ערכים, עמדות, דפוסי התנהגות, הרגלים, סמלים, הישגים ודרכים מסוימות להסתגל לסביבה ולפתור בעיות ביחס לאיום או לשימוש בכוח". במאמר זה, אני מתייחס לתרבות אסטרטגית כפי שהיא מתייחסת גם לענייני חוץ. ראו:

K. Booth, "The Concept of Strategic Culture Affirmed," in *Strategic Power: USA/USSR*, ed. C.G. Jacobsen (London: Palgrave Macmillan, 1990).

97 Freilich, *Israeli National Security*, 265.

98 קסניה סבטלובה ממכון מיתווים למדיניות חוץ אזורית מעלה גישה ביקורתית כלפי טענה זו. ראו: "האם יש מקום למרכיב הדמוקרטי ביחסי ישראל וארצות ערב?", *מכון מיתווים*, ספטמבר 2019.

99 Bialer, *Israeli Foreign Policy*, *ibid*, p. 5.

ה. אינטראקציה עם מדינות דמוקרטיות

יחסי חוץ הם מטבעם תהליך אינטראקטיבי. בעוד שלמבנה הדמוקרטי של ישראל יש השפעה מוגבלת על עיצוב מדיניות החוץ שלה, עלינו לשאול מה ההשפעה של מדינות דמוקרטיות אחרות על המדיניות הישראלית? כאן, התמונה יותר מגוונת.

מאז ימיה הראשונים של הציונות כתנועה פוליטית, ולאחר מכן הקמת המדינה, היו הקברניטים רגישים מאוד לעמדה שנקטו מעצמות גדולות. במשך רוב שנותיה, התנועה הציונית ולאחר מכן בעלות בריתה הגדולות של ישראל - בריטניה, צרפת וארה"ב - היו דמוקרטיות. בת בריתה הקרובה ביותר של ישראל מאז סוף שנות ה-60, ארה"ב, היא גם התומכת העיקרית בדמוקרטיה הליברלית במערכת הבינלאומית, הגם שמחויבות זו נחלשה במידת מה בתקופת נשיאותו של דונלד טראמפ (2017-2021). יתר על כן, ישראל הושפעה גם מן הרגע בזמן בו הוקמה, רגע בזמן שבו נראה היה כי ערכים דמוקרטיים ומוסדות גלובליים שולטים בזירה העולמית. ארה"ב המנצחת, המחזיקה במונופול על נשק גרעיני, הייתה ביתם של האו"ם החדש שנוצר, מה שהוביל לתקוות העולם שיהיה דמוקרטי ויגן על חירויות האזרח. ואכן, החלטת האו"ם מ-1947, הכלי הבינלאומי שהוביל להקמת מדינת ישראל, קבעה כי על המדינות שיקומו בעקבות החלוקה לנסח חוקה דמוקרטית שבין היתר "תבטיח [...] לכל אדם שוויון [...] זכויות בנושאים אזרחיים, פוליטיים, כלכליים ודתיים וההנאה מזכויות אדם וחירויות יסוד, לרבות חופש דת, שפה, דיבור ופרסום, חינוך, התכנסות והתאגדות".¹⁰⁰

הכרזת העצמאות של ישראל מ-14 במאי 1948 שיקפה את התנאי הדמוקרטי של האו"ם. היא כללה התחייבות רחבה ומפורטת ליצירת דמוקרטיה ליברלית, לרבות לכך שהמדינה העתידית "תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום [...] תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות [...] ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות".¹⁰¹ ואכן, המשפטן שניסח את הטיטות הראשונות של הכרזת העצמאות, מרדכי בעהם, השתמש בתחילה בציטוטים ישירים מהכרזת העצמאות האמריקאית ומגילת והאו"ם.¹⁰² למרות התמיכה הסובייטית בישראל במלחמת 1947-1949, וחרם הנשק האמריקאי על ישראל (ועל גורמים לוחמים אחרים) במהלך הלחימה, מנהיגי ישראל בחרו להתקרב לארה"ב כבר בראשית המלחמה הקרה. בפגישה שהתקיימה ב-1953 בין ראש ממשלת ישראל דוד בן גוריון לבין מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון פוסטר דאלס, הצהיר ראש ממשלת ישראל (על פי רושמי הפרוטוקול האמריקאים) כי "ישראל מבחינה היסטורית, תרבותית ורוחנית [היא] חלק מהעולם החופשי; [היא] המדינה היחידה באזור מלבד תורכיה המוכנה ומסוגלת להילחם על החופש ונחושה (כדי) להגן על אורח חייה הדמוקרטי ללא קשר לסיכויי הניצחון".¹⁰³

100 "Resolution 181 (II). Future government of Palestine," *UN General Assembly*, 29 November 1947.

101 *מגילת העצמאות*, כנסת ישראל, 14 במאי 1948.

102 Y. Shachar, "The Early Drafts of the Declaration of Independence," *Iyunei Mishpat* 26, no. 2 (2002), pp. 523-600.

103 United States State Department, Office of the Historian, "Foreign Relations of the United States 1952-1954, the Near and Middle East Volume IX, Part 1, Memorandum of Conversation," *The US Embassy in Israel*, 14 May 1953.

גם לעולים האמריקאים היה תפקיד בהתהוות הדמוקרטיה הישראלית. נשיא בית המשפט העליון שמעון אגרנט, בוגר אוניברסיטת שיקגו, הוביל את בית המשפט העליון בתחילת שנות ה-50 לכיוון של הבטחת חירויות אזרחיות, ובראשן חופש הביטוי. בשנים אלה, תמכה ישראל בכמה גורמים גלובליים פרוגרסיביים (אם כי לא בהכרח ליברליים-דמוקרטיים), בעיקר באפריקה. היא הציעה סיוע אזרחי משמעותי למדינות האפריקאיות החדשות שקמו, ואפילו הכשרה צבאית לפעילי הקונגרס האפריקאי הלאומי שנלחמו במשטר הדרום אפריקאי.¹⁰⁴ עם זאת, מדיניות חוץ זו ככל שכללה ממד נורמטיבי מסוים, נשחקה בשנות ה-70. זאת, בין השאר בשל אכזבה ישראלית מהתנהגותן של מדינות אפריקה, אשר ניתקו את הקשרים הדיפלומטיים עמה בין השנים 1967 ל-1973 תחת אימום והבטחות ערביות. ישראל גם למדה שיחסי החוץ שלה הושפעו הרבה יותר מכוחה ומיכולותיה החומריות, בניגוד להעדפות נורמטיביות והתחייבויות אידיאולוגיות. רק לאחר שהפגין את יכולתו הצבאית במלחמת 1967, ולאור התמיכה הסובייטית באויביה הערביים העיקריים של ישראל (מצרים, סוריה ועיראק), פיתחה ארה"ב יחסים הדוקים יותר עם ישראל. לאחרונה, רשמה ישראל הישגים בקשריה עם מספר מדינות ערביות על בסיס כוחה הצבאי והפוליטי, עמדתה הנחושה נגד איראן, בריתה עם ארה"ב ויכולתה להכיל באמצעות שימוש בכוח את הסכסוך עם הפלסטינים. ניתן גם להבין את הדפוס ככזה הנובע מיחסי כוחות. בשנים שבהן התנועה הציונית וישראל היו חלשות, הן ביקשו תמיכה מהמערכת הבינלאומית. היות שהמערכת הבינלאומית הובלה על ידי מדינות וערכים דמוקרטיים, ישראל התאימה והדגישה את מחויבותה לדמוקרטיה הליברלית. לאחר שישראל התחזקה, היא יכלה להסתמך יותר על יכולות חומריות, כגון כוח צבאי, כדי למשוך בעלי ברית, ודווקא מתחריה - בעיקר הפלסטינים - הם שאימצו לטיעונים ליברליים-דמוקרטיים במאמציהם להשיג תמיכה בינלאומית. זאת, לאחר שדחו בשנים הראשונות את הנורמות הבינלאומיות הנוגעות לעניינם, כמו החלטת החלוקה של העצרת הכללית של האו"ם ב-1947.

עם זאת, ישראל עדיין משתמשת במבנה הדמוקרטי שלה ככלי "כוח רך" באינטראקציה עם מדינות דמוקרטיות אחרות. מנהיגים ישראלים מקפידים לכתוב את ארצם "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון", ומדגישים את הערכים המשותפים לה ולמדינות מערב אירופה וארצות הברית. ישראל השתדלה במהלך השנים להיספר כחלק מהמחנה הליברלי-דמוקרטי בעולם. כך היה במאמציה להצטרף לקבוצת מערב אירופה ומדינות אחרות באו"ם בשנת 2000 (על בסיס זמני) וב-2014 כחברה מלאה. בדומה לכך, ישראל מדגישה את הערכים הדמוקרטיים המשותפים שהיא חולקת עם יוון וקפריסין כדי לבסס ולהעמיק את הברית עמן.

סימני ההיחלשות הדמוקרטית בישראל גובים מחיר מסוים מיחסי החוץ של המדינה, המשתקף באופן בולט באגף הפרוגרסיבי של המפלגה הדמוקרטית בארה"ב. זה, הפך קולני יותר בהתנגדותו למדיניות הישראלית. בחוגים הולכים וגדלים, לרבות קבוצות יהודיות פרוגרסיביות, גישתה של ישראל כלפי אזרחיה הפלסטינים והפלסטינים ברצועת עזה ובגדה המערבית נבחנת גם מבעד לעדשת יחסי הגזע והמאבק על הדמוקרטיה בארצות הברית. נקודת מבט פרוגרסיבית אמריקאית זו התעמתה בחריפות עם ישראל בסבב האלימות בין ישראל לחמאס במאי 2021. למרבה האירוניה, חברים באיחוד האירופי מתחו פחות ביקורת על התנהלותה של ישראל בעימות זה. האיחוד האירופי הוא שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל וממלא תפקיד מכריע בתחומים אחרים כגון מחקר אקדמי. רבות מהמדינות החברות בו מתחו בעבר ביקורת על המדיניות הישראלית, בעיקר בגדה המערבית. עם זאת, וכפי שמראה הפרק

104 H. Sherwood, "Nelson Mandela received weapons training from Mossad agents in 1962," *The Guardian*, 20 December 2013.

בנושא זה, שחקנים אירופאים רבים מגלים כעת הבנה רבה יותר לגבי ישראל. בין השאר, זוהי תוצאה של השינויים באיחוד האירופי עצמו. ממשלות ימין, כמו אלה בהונגריה ואוסטריה, מצדדות בישראל המשרתת את הצורך שלהן בלגיטימיות, ואולי משום שהן מאמינות שהן חולקות פוליטיקה דומה עם ממשלת הימין הישראלית, ששלטה בין השנים 2009 ועד 2021 הסברים אחרים מצביעים על כך שהאזור מובן כיום באופן שונה באירופה, שבה מלחמות אזרחים וחוסר יציבות אזרחית מאפילים על היחס המסורתי לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הסבר נוסף מצביע על הידע העסקי והביטחוני של ישראל, לרבות בתחום הסייבר, כפיתוי ליחסים טובים עמה.¹⁰⁵

זירה אחת שבה לחץ חיצוני השפיע על המדיניות הישראלית בשנים האחרונות היא ההתמודדות עם שחיתות. כאמור, שחיקת הדמוקרטיה הישראלית נובעת בחלקה מתחושה ציבורית שהמדינה מושחתת. לפחות בחלקם, מגזרים במשק הישראלי מאמצים מדיניות שנועדה לרסן פרקטיקות עסקיות של יחידים ותאגידים ישראלים שמשלמים שוחד במסגרת פעילותם בחו"ל. חלק ניכר ממאמצים אלה נובע מלחץ גלובלי אמריקאי על מוסדות פיננסיים לשקיפות רבה יותר. בשנת 2002, אימצה ישראל חקיקה נגד הלבנת הון וב-2005 הקימה סוכנות מיוחדת להתמודדות עם התופעה. ישראל גם חקרה והעמידה לדין מספר עסקים שנחשדו במתן שוחד לפקידים זרים. בעוד שחלק ממאמץ זה מכוון לריסון מימון הטרור, ההשפעה הכוללת היא תרומה להגבלת פרקטיקות גלובליות מושחתות, ובכך לחיזוק הדמוקרטיה בעקיפין.

ו. סיכום

ישראל רואה את עצמה כ"דמוקרטיה היחידה במזרח התיכון". עם זאת, זיהוי עצמי זה, שבדרך כלל מקבל אישוש במדדים בינלאומיים, נמצא תחת לחץ כבד בעיקר, אך לא רק, ככל שהשליטה הישראלית בגדה המערבית מתחזקת. ריבוי תיקי שחיתות ועליית של פרשנות רובית (Majoritarian) לדמוקרטיה בקרב חלקים בציבור מאתגרים עוד יותר את הדמוקרטיה הישראלית. יחד עם זאת, עמדתה של ישראל בזירה הבינלאומית נמצאת ככל הנראה בשיאה, כפי שבאה לידי ביטוי בברית הדוקה עם ארצות הברית וברמת לגיטימציה חסרת תקדים בקהילה הבינלאומית. על רקע זה, המאמר בחן איזה תפקיד ממלאת הדמוקרטיה הישראלית במדיניות החוץ שלה.

המאמר מראה כי ישראל נוקטת בדרך כלל גישה ריאליסטית שבה אינטרסים חומריים, כגון ביטחון, מקבלים עדיפות על פני מחויבות דמוקרטית. מאפייני קביעת המדיניות הפנימית של ישראל - ובפרט המעורבות המוגבלת של המחוקק והחברה האזרחית במדיניות החוץ - מחרפים עוד יותר את הנתק בין המבנה הדמוקרטי של ישראל לבין מדיניות החוץ שלה. בזמן, ישראל רואה את עצמה כחלק מהמחנה הדמוקרטי העולמי. ישראל עשויה שימוש תועלתני בדמוקרטיה שלה כדי לחזק את יחסיה עם ארה"ב ושותפותיה האירופיות באמצעות הצבעה לא רק על אינטרסים חומריים אלא גם על מחויבות אידיאולוגית משותפת. הידרדרות אפשרית נוספת באיכות הדמוקרטיה הישראלית עשויה אפוא למנוע ממנה להעלות טיעונים אידיאולוגיים אלה בעתיד, אך לא צפויה להוביל לשינוי מהותי במדיניות החוץ שלה.

105 B. Haddad, "How Europe Became Pro-Israel," *Foreign Policy*, May 2021.

פרק 3

אירופה: תפקידו (הגובר) של השיח הביטחוני והשפעתו על הפרויקט האירופי ועל המדינות החברות באיחוד

קאי-אולף לאנג

א. הקדמה: ביטחון ואינטגרציה אירופית

מאז תחילתה לאחר מלחמת העולם השנייה, האינטגרציה האירופית קבעה לעצמה שלוש מטרות עיקריות: קידום השגשוג, חיזוק שיתוף הפעולה בדרכי שלום ויישוב סכסוכים באמצעות משא ומתן, וקידום הדמוקרטיה, שלטון החוק וערכים משותפים. לפיכך, האינטגרציה האירופית מלכתחילה הייתה קהילה משולשת: קהילה כלכלית, קהילה של כללים וערכים, וקהילה השואפת לביטחון רב יותר. אולם בפועל, במשך זמן רב היו אלה נושאים כלכליים שעמדו במרכז העניינים האירופיים. בעידן המלחמה הקרה, ארצות הברית ונאט"ו היו אלה שסיפקו הגנה וביטחון מפני האיום הסובייטי על מערב אירופה. יתר על כן, אינטרסים לאומיים והעדר קונצנזוס לגבי היחסים עם ארה"ב האטו מלכתחילה את התפתחותו של מרכיב ביטחוני חזק באינטגרציה האירופית. אין זה מקרה שבעקבות ניסיון כושל בתחילת הדרך להקים גוף בשם "קהילת ההגנה האירופית", הוחלט כי פרויקט הליבה של האינטגרציה האירופית שהוקם ב-1957 ייקרא "קהילה הכלכלית האירופית".¹⁰⁶

האינטגרציה האירופית רשמה את הישגיה המרשימים ביותר ושיתוף הפעולה העמוק ביותר בתחום הכלכלי והפיננסי, אשר הובילו ליצירתו של שוק אחיד, תקציב משותף ואיחוד כלכלי או מונטרי עם מטבע משותף. עם זאת, הביטחון מעולם לא נעלם מסדר היום האירופי. בגוף שנודע מאז 1993 כאיחוד האירופי, קץ העולם הדו-קוטבי עורר דיונים על הצורך לטפח יכולות נוספות בתחום מדיניות החוץ והביטחון ואף יכולות הגנה. מדיניות החוץ והביטחון המשותפת (CFSP) ומדיניות הביטחון וההגנה המשותפת (CSDP) שאומצו כתוצאה מדיונים אלה היו שאפתניות במטרותיהן, אך צנועות למדי בתוצאותיהן. חרף ניסוחם של מסמכי מדיניות ביטחון חדשים (למשל, בנוגע לאסטרטגיה גלובלית), יכולות חדשות (מה שמכונה קבוצות קרב של האיחוד האירופי), משאבים נוספים (קרן הגנה אירופית) או מוסדות חדשים (הנציג העליון למדיניות חוץ וביטחון, או סוכנות הגנה אירופית), תהליך קבלת החלטות בתחום החוץ נותר מסורבל. הוא מחייב קבלת החלטות פה אחד בעוד שאינטרסים שונים של חלק מהמדינות מונעים הסכמה מוחלטת.

בלי קשר לחסרונות אלה, התפתחותם של איומים חדשים, שינויים טקטוניים במאזן הכוחות העולמי, ספקות לגבי לכידות היחסים הטרנסאטלנטיים, וחוסר היציבות הגובר בסביבה הישירה והעקיפה של אירופה עוררו מודעות גוברת לכך שעל האיחוד האירופי להגביר את מאמציו לחזק ביטחונו באופן כללי. זוהי התפתחות של "חזרה לשורשים", אם כי הכוחות המניעים אותה כעת שונים במידה ניכרת מהמוטיבציה ששררה מיד לאחר מלחמת העולם השנייה. באותה תקופה, הרעיון הכללי היה להקים מסגרת, שתמנע ממדינות אירופה לקיים אינטראקציה אגרסיבית זו עם זו. כעת הכוונה היא לחזק את יכולתה של אירופה

106 הקהילה הכלכלית האירופית (EEC), יחד עם קהילת הפחם והפלדה האירופית (ECSC) וקהילת האנרגיה האטומית האירופית (EURATOM) חברו יחדיו ליצור את הקהילות האירופיות, שמהן התפתח האיחוד האירופי.

להגן על האינטרס שלה מפני אתגרים חיצוניים הכוללים בין היתר פעולות עוינות ויריבות גוברת מצד מעצמה גדולה, אי סדר במדינות שכנות, ספקות בנוגע למחויבותה של ארה"ב לאירופה, וסביבת איומים שנעשית "מעורפלת" יותר ויותר וכוללת מגוון רחב של סיכונים שאינם מוגבלים לתחום הצבאי. מכלול זה הופך את המונח "קהילת ביטחון" למתאים במיוחד עבור האיחוד האירופי.¹⁰⁷ ברור שניתן לשאול אם הגדרת האיחוד האירופי כ"קהילת ביטחון פלורליסטית בוגרת" מתאימה, שכן נראה כי האיחוד אינו מלוכד או מפותח במיוחד בכל הנוגע לסוגיית הביטחון. הגדרת האיחוד כקהילה ביטחונית שאפתנית, מלוכדת חלקית אך מפוצלת, אולי תתאים יותר.¹⁰⁸

מחקר נרחב ודיונים פוליטיים רבים בחנו את הקושי שבו נתקל האיחוד בניסיונו לקדם את מדיניות הביטחון שלו. לרוב הקושי מוסבר בהטרונגיות והגיוון של המדינות החברות.¹⁰⁹ אלה הגורמים המועילים כהסבר למגבלות האיחוד בתחום הביטחון וההגנה. ראשית, הבדלים בתרבות האסטרטגית של המדינות החברות. חלקן (צרפת, פולין, הממלכה המאוחדת) בתקופה שהייתה חברה באיחוד) פתוחות לאפשרות השימוש ב"עוצמה קשה", הגדלת תקציב הביטחון, שימוש בצבאותיהן למשימות ייצוב בינלאומיות, ואילו אחרות מסויגות מכך (גרמניה ומדינות ניטרליות אחדות שאינן חברות בנאט"ו). שנית, חברות רבות באיחוד (רבות ממדינות מרכז ומזרח אירופה ואחדות ממדינות צפון אירופה) סבורות שהאיום החיצוני העיקרי עליהן הוא מרוסיה, ואילו אחרות (למשל צרפת, איטליה) אוחזות בעמדה פרגמטית יותר כלפי רוסיה. אלה נוטות לעתים להדגיש את היריבות האירופית במובן הביטחוני שלה ואילו הקבוצה הראשונה פועלת למען יחסים קרובים עם ארה"ב וברית נאט"ו חזקה. ההסבר השלישי, הקשור לשניים הקודמים, הוא כי קיימים הבדלים בין השיח הביטחוני במדינות שונות ותפישות האיום שלהן. חלקן מדגישות איומים חיצוניים "מוחשיים" (צבאיים, אנרגטיים, ביטחוניים) ואילו אחרות דוגלות בגישה כוללת יותר, המתאחדת גם לאיומים "רכים" (יציבות פיננסית, שמירה על הסביבה).¹¹⁰ לגורמים אלה השלכות על יחס המדינות החברות כלפי הגנה אירופית באופן כללי, למשל בנוגע לאוריינטציה האסטרטגית, אולם גם לגבי פרויקטים ממשיים. לפיכך, אחדות מהמדינות התומכות בברית הטרנסאטלנטית חוששות ששדרוג

107 לשם השוואה, ראו:

Adler, E. and M. Barnett, eds., *Security Communities* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998); A. J. Bellamy, ed., *Security Communities and their Neighbours* (London: Palgrave Macmillan, 2004).

108 "האיחוד האירופי, שנבנה בהדרגה על בסיס הרצון לשים קץ לרצף המלחמות ביבשת, הוא כיום ההתגלמות המוסדית של יצירת זהות משותפת למדינות ולאוכלוסיות אירופה. אלה משולבות באופן הולך וגובר מאז מלחמת העולם השנייה, ואינן נוקטות אלימות קולקטיבית או מאיימות להשיג תמס בה כדי לפתור את המחלוקות ביניהם, דבר שהופך את האיחוד האירופי ל"קהילת ביטחון". זוהי קהילה פלורליסטית משום שאינה נשלטת על ידי ממשלה אחת ומערכת אחידה של כללים. יתר על כן, קהילת הביטחון של האיחוד האירופי נמצאת בשלב 'בוגר' של התפתחותה בשל היקף ואופי האינטראקציות בין חבריה. לבסוף, זו קהילה 'מהודקת היטב' בשל שיתוף הפעולה המתואם בקביעת מדיניות הביטחון. לפיכך, ניתן לסווג את האיחוד האירופי עצמו כ'קהילת ביטחון פלורליסטית בוגרת ומלוכדת'."

V. Laporte, *"The European Union - An Expanding Security Community?"*, College of Europe, EU Diplomacy Paper 6, 2012, p. 4f.

109 לסקירה כללית, ראו למשל:

S. Blockmans and P. Koutrakos, *Research handbook on the EU's common foreign and security policy* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018);

לפולמוס הקודם, ראו:

B. Tonra and T. Christiansen, eds., *Rethinking European Union foreign policy* (Manchester: Manchester Open Hive, 2004); H. Ehrhart, "What model for CFSP?", *Chaillot Papers*, Paris: EUISS, no. 55, 2002.

110 כאן, איומים "קשים" ו"רכים" משמשים כאיומים הנובעים משימוש ב"כוח קשה" וב"עוצמה רכה" (מרושעת) בהתאמה. על פי התיאורטיקן החשוב ביותר של המושג "עוצמה רכה", ג'וזף ניי ג'וניור, רעיון זה פירושו "היכולת להשיג את מה שאתה רוצה באמצעות משיכה ולא כפייה או תשלום". המושג מנוגד לשלטון המבוסס על כפייה באמצעים כלכליים או צבאיים. ראו:

J. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. x; J. Nye Jr., *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011).

"עוצמה רכה" במובן הרחב אין פירושה בהכרח משיכה פסיבית, בלבד. היא יכולה להיות כרוכה גם בשימוש בכלים "רכים" להפעלת עוצמה. לפיכך, משמעותם של "איומים רכים" היא פעילויות מסוגים שונים שאינם קשורים בכוח כלכלי או צבאי (במובן של שימוש בסנקציות או בכסף כטובה ישירה), למשל תעמולה, הפצת מידע כוזב, שימוש בשחיתות.

הביטחון האירופי יעודד את ארה"ב להסיט את תשומת לבה מאירופה או יעורר חשש אמריקאי שבעלות ברית אירופיות מסוימות חותרות "להשתחרר" מעולה הביטחוני של וושינגטון. מצד שני, מדינות אירופיות מובהקות טוענות כי בהינתן הנטייה הגוברת של ארה"ב כלפי אסיה, אירופה אינה יכולה להסתמך על תמיכה אמריקאית במשבר עתידי כמובנת מאליה ולכן היא חייבת ליטול על עצמה אחריות רבה יותר לביטחונה.

חשוב אמנם לשקול ולנתח את הגורמים הללו מבחינת השפעתם על עיצובו, ובמידה רבה בלימתו, של שיח ביטחוני ומדיניות ביטחון אירופית, אולם הולך וגובר הצורך לבחון היבט רלבנטי וחשוב במיוחד של אינטגרציה ביטחונית ואירופית, שנדחק לעתים לשוליים: התפתחותו של השיח הביטחוני והשלכותיה של המשמעות הגוברת של סוגיית הביטחון עבור האיחוד האירופי והפרויקט האירופי. במלים אחרות, הדיון הציבורי ברבות מהמדינות החברות באיחוד עובר "ביטחוניזציה" גוברת. אולם תהליך זה הוא רב-ממדי באופיו. הכוחות המניעים אותו, הגורמים הקובעים אותו והכיוונים שאליהם חותרות מדינות אירופה שונים ומגוונים. יש לנתח בזירות את הדינמיקות השונות הללו והסיבות להן, ולבחון כיצד הזהויות הביטחוניות של מדינות אירופה משתנות ואיך גורמים פנימיים, במיוחד מפלגות או מנהיגים מפלגים בעלי אוריינטציה לאומית, משפיעים על תהליכים אלה.

לפיכך, נייר זה שואף להתמקד בבחינת ההשלכות האפשריות על הפוליטיקה האירופית של האופן שבו נתפס הביטחון, והאופן שבו הוא נדון ומתורגם לפעילות פוליטית, במיוחד בהקשר של מדיניות הפנים במדינות החברות באיחוד. על מנת להרחיב בשאלות אלה, הנייר בוחן התפתחויות בעת האחרונה בתפיסות האיום של המדינות החברות, בשיח הביטחוני שמתהווה בהן, ובמדיניות הביטחונית שלהן. המסמך גם תוהה אם סוגיית הביטחון הופכת יותר ויותר רלבנטית עבור האיחוד האירופי וגורמת ל"ביטחוניזציה" גוברת במדינות החברות, או שמא חל שינוי בהנחות הנוגעות להעדר ביטחון. לבסוף, המסמך בוחן את ההשלכות של השינויים האפשריים שמחוללים השיח הביטחוני וההעדפות של הפוליטיקה האירופית והאינטגרציה במובן הרחב, במיוחד עבור מדיניות החוץ של האיחוד ויחסיו עם שותפותיה.

ב. אי ודאות חדשה ואיומים ישנים: התפתחויות בשיח הביטחוני ובתפיסת האיום באיחוד האירופי

אין ספק כי תפיסות הביטחון המסורתיות הנובעות מאיומים בפעילות הרסנית מצד שחקנים חיצוניים עדיין בולטות מאוד במדינות ובחברות רבות באירופה, אם כי עם הבדלים עצומים. בעידן שלאחר המלחמה הקרה, ישנן מדינות שפחות רגישות לאפשרות של איום מצד מדינה אחרת. עבור מדינות רבות במרכז ובדרום-מזרח אירופה, מורשתם של ארבעה עשורים של השתייכות כפויה לבלוק הסובייטי או של חוויות שקדמו לתקופה זו הזינו את חוסר האמון ברוסיה לאחר 1989 או 1991 (כאשר ברית המועצות וברית ורשה התפרקו) והובילו אותן לחפש תחושת ביטחון איתנה על ידי השתלבות בנאט"ו. לחברות אחרות באיחוד האירופי (כמו מדינות מסוימות בדרום אירופה) מעולם לא הייתה תפיסת איום דומה, ואילו אחרות (כמו גרמניה) שינו את הלך הרוח הגיאופוליטי שלהן מתפיסה של מדינת "חזית" לאימוץ עמדה אסטרטגית מגובשת עם פגיעות צבאית מוגבלת. נראה כי הפער הזה העמיק לאחר מתקפות הטרור של ה-11 בספטמבר 2001. נוכח הסכנות החדשות שאינן קשורות לרוסיה, גבר לחץ אמריקאי על נאט"ו להרחיב את פעילותו מעבר לאזור צפון האוקיינוס האטלנטי (מה שמכונה משימות חוץ-אזוריות), בעוד מדינות מרכז ודרום מזרח אירופה עדיין דגלו במדיניות ביטחון והגנה קלאסית שבמרכזה מוסדות מערביים כגון נאט"ו, ובהתמקדות בסעיף 5 של אמנת נאט"ו המחייב את חברי הארגון בסולידריות הדדית והגנה במקרה של תקיפה נגד מדינה חברה, וכן בהגנה טריטוריאלית. היה זה בעיקר הסכסוך בין רוסיה לאוקראינה ב-2014 ואחריתו, שמיתנו את המחלוקות הללו, שכן בעלות ברית במערב או בדרום אירופה

וארה"ב עצמה הסיטו את סדר העדיפויות שלהן בחזרה להגנה קולקטיבית.¹¹¹ עכשיו, כמובן, הערכת האיום שינתה פעם נוספת את הדגשים בעקבות סיכונים חדשים רבים, וסכנות בעלות אופי "היברידי", כמו דיסאינפורמציה ותקיפות סייבר.

המקרה של רוסיה ממחיש כי דפוסים מסורתיים של תפיסת איום נותרו יציבים למדי והמשיכו להשפיע על עיצוב מדיניות החוץ והביטחון של מדינות רבות באירופה. אבל במבט לאחור על ההתפתחויות במהלך שני העשורים האחרונים, כלומר מאז אירועי 2001, ובעקבות ההרחבה הכפולה של נאט"ו (ב-1999, 2004 ואילך) ושל האיחוד האירופי (ב-2004, 2007 ואילך), מספר התפתחויות שנבעו במידה רבה מענייני פנים במדינות החברות חוללו שינוי משמעותי בעמדה האסטרטגית ובשיח הביטחוני ברחבי אירופה.

ג. הגירה: הרלוונטיות הגוברת של הביטחון והמעבר מ"אתיקה של שכנוע" ל"אתיקה של אחריות"

ההגירה הייתה מאז ומתמיד סוגיה בעלת ממדים ביטחוניים ניכרים. מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת, כאשר ההגירה הפכה לסוגיה בולטת בכמה מדינות חברות באיחוד, הנושא החל לעורר דיון גובר ברמה האירופית.¹¹² הדבר נבע גם מהמהלכים המתמשכים והמתוכננים שנועדו להעניק את האינטגרציה, למשל תנועה חופשית של בני אדם ועובדים. הגעתם של מבקשי מקלט, בין היתר ממערב הבלקן מוכת המלחמה, הייתה אחד הגורמים לאמנת דבלין (1997) ולתקנות ההמשך (2003, 2008) שלה, שמטרתם הייתה לצמצם את השימוש לרעה בזכות למקלט מדיני, אך גם להקים מערכת שתקשה על פליטים להגיע, במיוחד למדינות העשירות של צפון ומערב אירופה. אחד ממרכיבי המפתח במערכת דבלין קובע כי המדינה שבה הפליטים דורכים לראשונה על אדמת האיחוד ובה הם מגישים את בקשת המקלט היא זו שתהיה אחראית על הליך הענקת המקלט. מאז 1993, אמנת מאסטריכט הגדירה את ההגירה והמקלט - תחומים שנותרו בעיקר בסמכות המדינות החברות - כשייכים ל"עמוד השלישי של האיחוד האירופי", כלומר לתחום של סוגיות משפטיות וענייני פנים, שבו גובר ההיגיון של שיתוף פעולה משטרתי, בקרת הגירה והגנה על גבולות. ברמה האירופית, היבט זה הפך חשוב במיוחד בשל הקמת אזור שנגן, הסכם שבמסגרתו המדינות החתומות הסירו את הבקרה על גבולותיהן הפנימיים ולפיכך נאלצו להסתמך על הגנה יעילה של גבולותיו החיצוניים של אזור שנגן ועל המעבר מאזור שנגן וממנו.¹¹³ כתוצאה מכך, בענייני הפנים והמשפט התגבשה צורה משוכללת של משילות ביטחונית בהובלת "ביטחונקריטים".¹¹⁴

מגמות מקומיות היו, כמובן, הכוח המניע של תהליך זה. במדינות חברות רבות, ההגירה נתפסה יותר ויותר כגורם מערער ואיום על ביטחון הציבור, על האיזון הדמוגרפי והקוהרנטיות התרבותית, אך גם על מערכות הרווחה.¹¹⁵ לאחר ספטמבר 2001, התרבו הספקות בנוגע להגירה. במדינות רבות, מפלגות המתנגדות לתפיסה של גבולות וחברות פתוחים זכו לתמיכה ציבורית גוברת, מה שגרם למפלגות המיינסטרים לאמץ רטוריקה שמרנית יותר כדי למנוע אובדן קולות לקבוצות לאומניות או כאלה המתנגדות להגירה.

111 M. Michelot, "NATO's Moving Goalposts Between Wales and Warsaw," *GMF*, May 2015; M. Drent and D. Zandee, "A reborn Alliance in a Troubled World? NATO after Wales," *Atlantisch Perspectief* 38, no. 7 (2014), pp. 15-19.

112 T. Givens and A. Luedtke, "The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization," *The Policy Studies Journal* 32, no. 1 (2004), pp. 145-165.

113 במהלך משבר ההגירה של 2015 ובשל מגפת הקורונה, הוחזרו ביקורות גבול בין מדינות רבות באזור שנגן.

114 P. Pawlak, "The Unintentional Development of the EU's Security Governance beyond Borders," *European Foreign Affairs Review* 17, Special Issue (2012), pp. 87-107.

115 J. Dennison and A. Geddes, "A Rising Tide? The Salience of Immigration and the Rise of Anti-Immigration Political Parties in Western Europe," *The Political Quarterly* 90, no. 1 (January-March 2019), pp. 107-116.

משבר ההגירה של 2015 תרם עוד יותר להתפתחות מגמה זו. הזרם הגובר של מבקשי מקלט, שרבים עזבו את בתיהם בשל מלחמת האזרחים בסוריה, גרם לחיכוכים רבים בין המדינות החברות ובקרבתן. בעוד שגרמניה וכמה מדינות בצפון אירופה נקטו גישה הומניטרית, המדינות החברות ממזרח אירופה (כמו גם כמה מדינות במערב אירופה, אם כי באופן פחות בוטה) נקטו עמדה מגבילה. באיחוד האירופי עמדו אלה הובילו לסכסוכים על סולידריות, שכן מדינות היעד של רוב מבקשי המקלט קראו לחלוקת הנטל עם מדינות חברות אחרות. מדינות כמו אלה של קבוצת וישגראד (פולין, צ'כיה, סלובקיה והונגריה) התנגדו נחרצות לגישה זו, וטענו כי לאיחוד האירופי אין כל יכולת לכפות את חלוקת הפליטים על כל המדינות החברות, שכן תחום ההגירה שייך לליבת הריבונות הלאומית. לאחר מכן הגו מדינות וישגראד גישה חלופית, שאותה כינו "סולידריות גמישה": ארבע המדינות הצהירו כי הן מוכנות לגלות סולידריות, אך לא על ידי חלוקה מחדש של מכסת מבקשי המקלט, אלא על ידי מתן משאבים ותמיכה במדיניות הגירה שאותה כינו "ביטחון תחילה", תוך שימת דגש על שליטה בגבולות החיצוניים של האיחוד ו/או שיתוף פעולה עם מדינות שלישיות מחוצה לו.

גרמניה ושבדיה, שבמשך זמן רב נקטו מדיניות מבוססת ערכים, התאימו גם הן את גישותיהן. דעת הקהל השתנתה ותוצאות הבחירות הראו כי המפלגות הלאומניות צוברות תאוצה. בשיח הציבורי גברו קולות מהקצוות הפופוליסטיים, אך גם מהשדרה המרכזית, שהצביעו על סכנות אפשריות הטמונות במספר גדל והולך של מהגרים. השיח הציבורי בגרמניה, שבתחילת המשבר של 2015 התמקד בעזרה למהגרים ו"תרבות של קבלת פנים", עבר כעת לנושאים כמו פשע, סכנת טרור או העלויות החברתיות והפיננסיות של מדיניות מקלט המעניקה עדיפות לערכי זכויות אדם ותמיכה בפליטים. לכן, ממשלת גרמניה החלה להדגיש את החשיבות של גבולות בטוחים ועשתה "עסקה" עם תורכיה כדי להקטין את מספר המהגרים לאיחוד האירופי. על משקל הרעיון המפורסם של הסוציולוג מקס וובר ניתן לומר שאפילו גרמניה ושבדיה הסיטו את מדיניותן מ"אתיקה של שכנוע" הדוגלת במתן עדיפות לגישה הומאנית על ידי קבלת מספר עצום של מבקשי מקלט בשטחן, לשיקולים פרגמטיים יותר, תוך איזון בין פוליטיקה נורמטיבית לבין הסתייגות גוברת ממדיניות כזו בנוף הפוליטי המקומי. כך היה גם באיחוד האירופי בכללותו. זאת במקביל לירידה במספר המהגרים המגיעים לאיחוד האירופי ולמדינות היעד העיקריות, אך גם למספר גדל והולך של טרגדיות אנושיות, למשל טביעת ספינות פליטים בים התיכון.

במחצית השנייה של 2021 נוצר חיבור ישיר באיחוד האירופי בין ביטחון להגירה, כאשר מספר גדל והולך של מהגרים (בעיקר מהמזרח התיכון, ובהמשך גם מאפגניסטן ואפריקה) חצו את גבול בלארוס- ליטא, ולאחר מכן את גבולה עם פולין ולטביה. מדינות אלה והאיחוד האירופי האשימו את המשטר במינסק בייזום זרמי הגירה, שכן חברת התעופה הבלארוסית פתחה קווי תעופה ישירים לעיראק ואפשרה לבני אדם מאזורים שונים בעולם להיכנס לבלארוס כתיירים. ברגע שהגיעו לבלארוס, נלקחו מהגרים אלה לגבולות ליטא, פולין ולטביה, שם הם ביקשו להגיש בקשת מקלט מדיני או לעבור לגרמניה או למדינות אחרות במערב אירופה. מנקודת המבט של האיחוד האירופי, ובמיוחד של פולין וליטא, המהלך נתפס כמתקפה היברידית, שמטרתה לערער את היציבות במדינות אלה. זאת כתגובה לסנקציות המערביות שהוטלו על בלארוס לאחר הבחירות הכושלות לנשיאות באוגוסט 2020 ודיכוי מסיבי של תנועת המחאה הבלארוסית. למרות שמספר המהגרים היה נמוך משמעותית מאשר ב-2015, עבור מדינות כמו פולין או ליטא, בעלות ניסיון מועט בטיפול בהליכי מקלט וחברות שמרניות יחסית שנקטו עמדה שלילית בנוגע לקבלת פליטים, זרם המהגרים הבלתי מבוקר, הנתמך כמובן על ידי הרשויות במשטר שכן בלתי ידידותי, עורר חששות כבדים. המצב בגבול פולין-בלארוס הסלים בחודשי הסתיו. פולין החלה להגן על גבולותיה ולנקוט מדיניות מגבילה מאוד נגד המהגרים, וגדל מאד מספר חציות הגבול הבלתי חוקיות. תקריות בולטות שבמהלכן קבוצות של מאות מהגרים ניסו לפלס את דרכם בכוח דרך מעברי הגבול, כולל סרטונים של מהגרים שהורסים את הגדר שאותה בנו שומרי הגבול הפולנים, או לובשי מדים בלתי מזוהים שעברו לשטח פולין

וממנו, חיזקו את דעתה של ממשלת פולין שהמצב בגבולה המזרחי אינו משבר הגירה, אלא "משבר פוליטי, שעורר [מנהיג בלארוס] אלכסנדר לוקשנקו כדי לערער את היציבות באיחוד האירופי" ואפילו מעשה של "טרור מדינתי".¹¹⁶ נציגים אירופים בכירים אימצו את ההשקפה הזו וכינו את המשבר "מתקפה היברידית".¹¹⁷

כל שלוש המדינות נקטו צעדים מגבילים כדי להגן על גבולותיהן המזרחיים, המשמשים גם כגבולות החיצוניים של האיחוד האירופי (ושל אזור שנגן). ממשלת פולין הלאומית-שמרנית ניסתה באופן עקבי במיוחד למנוע ממהגרים להיכנס לשטחה, גם כאשר כוחות הביטחון מנעו מהם לחזור לבלארוס. הדבר הוביל לטרנדיות הומניטריות בקרב פליטים שנלכדו בין שומרי הגבול משני הצדדים ללא גישה למחסה, למזון או לסיוע רפואי. הצד הבלארוסי השתמש בתמונות אלה במלחמת התעמולה שלו או ניסה להראות שרק בלארוס יכולה להציל בני אדם במצוקה. ארגוני זכויות אדם האשימו את הרשויות הפולניות בהדיפה בלתי חוקית של מבקשי מקלט המונעת מהם להגיש את בקשותיהם. עם זאת, פולין המשיכה לסגור את הגבולות ולהדוף מהגרים במטרה להחליש את ניסיונו של לוקשנקו להפעיל לחץ על שכניו ועל האיחוד האירופי כדי להקל את הסנקציות על ארצו או להשיג הסדר דומה לזה שעשתה תורכיה עם האיחוד בהקשר של ההתפתחויות ב-2015. יחד עם המאמצים הדיפלומטיים (קנצלר גרמניה שוחח עם נשיא רוסיה והמנהיג הבלארוסי ומדינות המוצא הסכימו לקבל אזרחים שיחזרו), המדיניות המגבילה בגבולות הובילה לירידה בניסיונות מעבר הגבול בסוף 2021.

משבר הגבולות עם בלארוס תרם ל"ביטחוניזציה" של סוגיית ההגירה לפחות בשלושה מובנים. ראשית, הגישה הקשוחה של פולין (ובחלקה גם של ליטא ולטביה) התקבלה בעיקרון ונתמכה על ידי האיחוד האירופי. למרות שהאיחוד לא העלים עין מהמצב האנושי ומהיבטים של דיני מקלט וזכויות אדם, הביקורת הייתה צנועה והאיחוד כמו גם המדינות החברות תמכו בפוליטיקה של הרתעה וסגירה. שנית, האיחוד האירופי והמדינות החברות חוו והכירו סוג חדש של חוסר יציבות שהוגדר במונחים כגון "מתקפה היברידית" או "נשק הגירה". בהקשר זה, האיחוד האירופי יזם פטור זמני לשלוש המדינות מיישום הליכי מקלט (למשל, על ידי אישור הליכי רישום מורחבים ופישוט הליכי החזרת הפליטים לארצות המוצא או מדינות שלישיות).¹¹⁸ הסתמן, אם כן, שהאיחוד האירופי מוכן לנקוט מדיניות המגבילה את אפשרויות המקלט לטובת ביטחון גבולותיו. ושלישית, לפחות המדינות בגבול ראו והבינו בבירור את הקשר בין איומים היברידיים לאיומים קשים: כשהמשבר הסלים, גברה המיליטריזציה באזור. פולין והמדינות הבלטיות הנפגעות פרסו כוחות צבא לאורך הגבול כדי לתמוך בשוטרים ובשומרים. בלארוס כינתה זאת ריכוז של כוחות התקפיים בקרבת גבולותיה והזהירה כי תנקוט צעדים מתאימים, במידת הצורך, עם בעלת בריתה הרוסית. פרשה זו הדגימה כיצד היבטים צבאיים ב"מדינות החזית" של נאט"ו, ואמצעי ביטחון קשוחים, קשורים קשר הדוק למצב בגבול, במיוחד כשמדובר באזור פגיע בעל רגישות אסטרטגית בשטחה של נאט"ו.¹¹⁹

¹¹⁶ "Prime Minister: what we are dealing with is a manifestation of state terrorism. This is a silent revenge on Lukashenka," *News Agency PAP*, 10 November 2021.

¹¹⁷ למשל, נשיא מועצת אירופה, שארל מישל.

"Belarus migrant crisis: EU Council chief visits Poland," *Deutsche Welle*, 10 November 2021.

¹¹⁸ European Commission, *Proposal for a Council Decision on provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland*, COM(2021) 752 final, 2021/0401(CNS), EUR-Lex - 52021PC0752 - EN - EUR-Lex (europa.eu), 1 December 2021.

¹¹⁹ המובלעת הרוסית קלינינגרד קרובה. בלארוס ורוסיה עורכות תרגילים צבאיים משותפים על בסיס קבוע באזור. תרגילי "זאפאד" התקיימו בספטמבר 2021 בסמוך לגבולות ליטא ופולין.

ד. ביטחון והתחזקות הריבונות הלאומית ופוליטיקת הזהויות

נראה כי המשברים האירופיים בשנים האחרונות, כלומר משבר החוב הפיננסי והציבורי, משבר ההגירה ולאחרונה מגפת הקורונה, קידמו מגמות של דה-אירופיזציה וחזרה למרכזיות של מדינות הלאום. נכון שהמגפה עוררה גם "דרישה" למעורבות כלל-אירופית גוברת, סולידריות רבה יותר, תיאום טוב יותר של משטרי ביקורת הגבולות ובהיבטים מסוימים, אפילו דחיפה לאינטגרציה. אך נראה כי מוקד הפעולה הפוליטית וקבלת ההחלטות חזר למדינות, בין אם בשל היכולות המוגבלות של האיחוד האירופי (למשל בתחום מדיניות הבריאות) ובין אם משום שהמדינות החברות רצו לשמר שליטה (למשל בנוגע לחלוקת מכסות הפליטים), או משום שמדינות נדרשו להחליט על הקצאת משאבים כספיים לשותפים נזקקים (לחבילות הצלה ותוכניות סיוע פסקליות במהלך משברים). יתר על כן, מפלגות פוליטיות המקדמות הגנה עקבית יותר על אינטרסים לאומיים סימנו את האינטגרציה האירופית כאיום על הישרדותה של המדינה הלאומית. הפופולריות של מתנגדי האינטגרציה הללו, או כפי שהם מכנים את עצמם לפעמים "יורו-ריאליסטים", אשר נאבקים לפרימת הקשרים ההדוקים עם האיחוד האירופי על ידי הטלת ספק במרכיב העל-לאומי של האינטגרציה האירופית, וקוראים להעברת סמכויות מהאיחוד למדינות החברות או לפחות להגבלת "שיטת הקהילה" ומוסדות קהילתיים כגון הנציבות האירופית, הלכה וגברה.¹²⁰

עם זאת, המציאות מורכבת יותר, ותהיה זו פשטנות לראות בדרישות לדגשים לאומיים על חשבון אלה האירופאים מגמת-על מקיפה באיחוד האירופי. לצד מגמה של האטה ופגיעה במאמצי ההשתלבות, המשברים שימשו גם כזרזים להעמקת האינטגרציה. המשברים חיזקו דווקא את הדרישה ל"יותר אירופה" ולא "פחות אירופה", במיוחד בגוש האירו וביחס לתקציב האיחוד האירופי. בגוש האירו הוקמו מנגנוני תמיכה הדדית חדשים (כמו מנגנון הציבות האירופי) המסייעים למדינות שלוקות בחוסר איזון פסקלי עצום. במהלך המגפה הוקם מכשיר פיננסי חדש (המכונה "הדור הבא של האיחוד האירופי" או "קרן הבראה") - קרן של 750 מיליארד אירו שנועדה לסייע במיוחד למדינות האיחוד המתמודדות עם השלכות כלכליות קשות של המגפה. הקרן תמומן על ידי הכנסות חדשות של האיחוד האירופי ואג"ח, שאמורות להיות מונפקות באופן קולקטיבי. אלה צעדים ברורים של העמקת האינטגרציה, שמדינות חברות רבות התנגדו לה קודם לכן. תוכנית רכישת החיסונים המשותפת של האיחוד האירופי הייתה אף היא ניסיון לייצר סולידריות במהלך המשבר. עם זאת, נותר לראות אם למכשירים הפיננסיים החדשים תהיה השפעה רחבה יותר גם על אינטגרציה פוליטית. מדינות שאינן ששות לקבל את האינטגרציה הפיסקלית, ואלה המתנגדות להידוק הקרבה הפוליטית באיחוד, עלולות לנקוט גישה של גידור תמריצים נוספים להעמקת הקשר. כבר ראינו כי במדינות החברות העשירות והעניות יותר, ממשלות או חלקים מהציבור נטו להאשים את "בריסל" במדיניות רכש חיסונים (נגד COVID-19) לא יעילה במקום להכיר ביתרונות של גישה מתואמת.

אפשר להסביר את המתח הזה בין אלה שמושכים לכיוון הלאומי לבין אלה שדוחפים ליותר אינטגרציה כתהליך מחזורי, שבו השאיפה לשמר ריבונות לאומית נועדה ליצור משקל נגד לחתירה לתלות הדדית

120 בהצביעה על היתרונות והשוואתם לאופן שבו ארגונים בינלאומיים "קלאסיים" ובין-ממשלתיים פועלים, תיארה הנציבות האירופית (עוד בשנת 2002) את "שיטת הקהילה" כדלקמן: "שיטת הקהילה היא הליך קבלת החלטות המאפשר תפקוד שקוף, יעיל ודמוקרטי של האיחוד האירופי. הוא מבוסס על יחסי הגומלין בין שלושה מוסדות אוטונומיים: הנציבות האירופית, הפרלמנט האירופי ומועצת השרים (המכונה גם "המשולש המוסדי") [...] שיטת הקהילה מאפשרת למדינות החברות לחלוק את הריבונות באופן דמוקרטי ולפעול למען האינטרס הכללי של האיחוד."

"Explanatory note on the 'Community method,'" *European Commission*, 22 May 2002.

עם זאת, בפועל אין חלוקה חדה בין עיקרון של "בין-ממשלתיות" לבין שיטה קהילתית קפדנית. הן וואלאס זיהתה כבר לפני עשור חמישה מצבים של קבלת החלטות באיחוד האירופי. ראו:

H. Wallace, "An Institutional Analysis and Five Policy Modes", in *Policymaking in the European Union*, eds. H. Wallace et al., (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 69-105; cf. also: P. Schoutete, "The European Council and the Community Method," *Notre Europe*, Policy Paper 56, July 2012.

גוברת (או במלים אחרות, כמכשול לאינטגרציה דרך הדלת האחורית) ברמה האירופית. בלי קשר לאופן שבו תתפתח התחרות בין שתי המגמות הללו, די ברור כי שיח הריבונות ברמה כזו או אחרת ומפלגות המדיניות ריבונות צברו תנופה ברוב המדינות החברות. סימני ההיכר שלהם, כגון המחויבות המשולשת לזהות לאומית, ריבונות וביטחון, מגבירים את המשיכה של השיח ושל המפלגות הללו. דוגמאות מאלפות להשלכות של מדיניות זו הן מפלגת החוק והצדק הפולנית (PiS) או מפלגת פידז ההונגרית, ששולטות במדינות אלה מאז 2010 ו-2015, בהתאמה. מלבד אג'נדה של מודרניזציה כלכלית, המחויבות המשולשת עומדת בליבת המצע הרעיוני של מפלגות אלה והגדרתן העצמית כקבוצות מסורתיות ושמרניות. מובן כי הדגשים וההקשרים של החיבור בין זהות, ריבונות וביטחון שונים ממדינה למדינה.

לפולין יש תפיסת איום מפורשת הקשורה לרוסיה, ולכן הממשלה נקטה מדיניות הרתעה המופנית כלפי המזרח וכתרה ברית הדוקה עם ארה"ב. הדבר נכון גם תחת ממשלות ה-PiS. בהונגריה המצב שונה. מפלגת פידז יזמה מדיניות של "פתיחה למזרח", שעל בסיס חברותה באיחוד האירופי ובנאט"ו כוללת שיתוף פעולה כלכלי פרגמטי עם מדינות כמו רוסיה וסין. מה שמאחד בין שתי המפלגות (ובין קבוצות דומות באיחוד האירופי, שרובן לא היו בשלטון) הוא הביקורת שלהם על האוניברסליות הליברלית והשאפה לחיזוק קהילות מסורתיות (כגון המשפחה הקלאסית או קהילות דתיות) וערכים שמרנים כתנאי מקדים להתגבשות החברתית והלאומית שלהם. לכן שתי המדינות מתנגדות להתפשטות סגנון חיים וערכים מודרניסטיים או "פרוגרסיביים", בהם הם רואים גורמים ששוחקים קהילות ותיקות כמו המשפחה המסורתית, הכנסייה או האומה. לפיכך, התגבשות הזהות הלאומית נתפסת כתנאי מקדים לביטחון הלאומי. על רקע זה אין זה מפתיע שאסטרטגיית הביטחון הלאומי של פולין (שאומצה במאי 2020) מגדירה את "חיזוק הזהות הלאומית ושמירה על המורשת הלאומית" כאחד מארבעת עמודי התווך של ביטחונה. המסמך מתאר עיצוב ופיתוח "עמדות פטריוטיות" כגורמים חיוניים בבניית זהות קהילתית ולאומית המושרשת במורשת הנוצרית ובערכים אוניברסליים.¹²¹ אסטרטגיית הביטחון הלאומי של הונגריה מאפריל 2020 כוללת הגירה המונית כאחד האיומים הפוטנציאליים העיקריים על המדינה. עם זאת, היא מדגישה את המשמעות של "הממלכתיות בת אלף השנים שלנו, השפה ההונגרית שלנו, ההיסטוריה והמסורות שלנו, מערכת הערכים שלנו הנשענת על יסודות נוצריים" וקובעת כי "הונגריה חזקה, המבוססת על יסודות לאומיים" היא ערובה להישרדות ה"הונגריות".¹²²

בהתחשב ברלוונטיות הגוברת המיוחסת לפוליטיקת הזהויות ולגורמים תרבותיים בהקשר של ביטחון לאומי ועוצמה לאומית, מפלגות לאומיות-שמרניות כמו PiS ופידז שואפות למנוע מהאיחוד האירופי להתערב בערכים החברתיים השולטים במדינות החברות. על מנת להבטיח את מה שהם רואים כשחזור הכרחי של הארכיטקטורה החברתית-תרבותית המבטיחה לאום על בסיס קהילתי, הם רוצים להכיל השפעות חיצוניות ולשמר תחומי ריבונות נרחבים, מה שמספק די מרחב תמרון לפוליטיקת תרבות וזהויות. זהו מקור סכסוך עם האיחוד האירופי, המתנגש עם החובות המוטלות על כל מדינה מעצם חברותה באיחוד, לרבות שורת ערכי יסוד. אמנם קיימת הסכמה כללית על עיקרון זה, אולם ארגונים לאומיים-שמרניים טוענים כי לאיחוד אין סמכות להתערב בענייני פנים בכל הנוגע לסוגיות כגון סדר חוקתי או מדיניות בתחום המשפחה. לכן, סוגיות כגון שלטון החוק או מדיניות בסוגיות להט"ב נתונות במחלוקת עמוקה בין מוסדות האיחוד למדינות חברות רבות מחד, ובין המוסדות לבין פולין והונגריה (כמו גם, אם כי בפחות בולטות, כמה מדינות נוספות במרכז ודרום-מזרח אירופה).

121 [National Security Strategy of the Republic of Poland](#), 28 May 2020.

122 ["Government resolution on the national security strategy of Hungary," Nemzeti Jogszabálytár](#), 23 April 2020.

ה. פוליטיקת הזיכרון והביטחון

בהקשר זה, ההיסטוריה והפוליטיקה של הזיכרון רגישות במיוחד בחלק ממדינות האיחוד האירופי (במיוחד במזרחה של הקהילה האירופית), וסוגיות אלה נכללות יותר ויותר בשיח הביטחוני ובמדיניות הביטחון שלהן. למשל, רוסיה מצד אחד והמדינות הבלטיות או פולין מאידך גיסא, מתייחסים לסכסוכים ביניהם על עברם המשותף ולעתים הטרגי כמרכיבים של ביטחון לאומי. יתר על כן, שימוש בכלים משפטיים על מנת להטיל ספק בפרשנות פוליטית של ההיסטוריה לא רק נחשב בלתי-לגיטימי אלא גם בלתי חוקי. מנקודת המבט של מדינות שזהותן הלאומית מבוססת במידה רבה על ניסיון היסטורי טראומטי, ואשר בו בזמן שואפות שהנרטיבים שלהן יתקבלו ברבים, "ביטחון נמוטי" (Mnemonic Security) הוא מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי שלהן. "ביטחון נמוטי" הוא מושג הרואה במחלוקות פנים-מדינתיות או בין-מדינתיות סביב ההיסטוריה או מורשת העבר יותר מאשר רק הבדלים בפוליטיקה של הזיכרון. בהתאם למצב הספציפי, לסכסוכים סביב זיכרון ומורשת יש פוטנציאל לערער יציבות חברתית (כאשר פערים תוקעים טריז בין קהילות אתניות, למשל) או לשחוק את מעמדן הבינלאומי של מדינות. זאת כאשר מדינות מעלות פרשנויות מתחרות של העבר¹²³ ובכך מטילות ספק בפרשנות או בפוליטיקת הזיכרון של מדינות יריבות.

המדינות הבלטיות סיפקו דוגמה מוחשית לאופן שבו מחלוקת היסטורית יכולה להפוך לסיכון ביטחוני. ב-2006 הוזז "חייל הברונזה", פסל של חייל בצבא האדום, ממיקומו במרכז בירת אסטוניה טאלין לפאתי העיר. המהלך גרם מהומות אלימות בטאלין (ביתם של חלק גדול מהמיעוט הרוסי באסטוניה) ומתקפות סייבר על מוסדות השלטון האסטוניים. בפולין, מחלוקות עם רוסיה על העבר הן דבר שבשגרה. סכסוכים סביב סוגיות מורשת התעצמו בשנים האחרונות לנוכח אי שקט גובר ברוסיה וככל שממשלות ה-PiS הדגישו יותר את תפקידה של הפוליטיקה של ההיסטוריה וקידמו את מה שהן רואות כתדמית הראויה של פולין וההיסטוריה הפולנית בעולם. דוגמה אחת לכך הייתה ההאשמה שניסח נשיא רוסיה פוטין לפיה פולין תרמה לפרוץ מלחמת העולם השנייה על ידי שיתוף פעולה עם גרמניה ותמיכה במדיניות הפיוס מול היטלר מצד מעצמות המערב. כמו כן, הוא זיכה את ברית המועצות מאשמה להסכם ריבנטרופ-מולוטוב בטענה לחוסר אמינות של המערב.¹²⁴ הדבר הוביל לתגובות זועמות מצד ממשלת פולין וכל הקשת הפוליטית והציבורית. פולין רואה בהצהרות כאלה מצד רוסיה מתקפות דיסאינפורמציה שנועדו להחליש את מעמדה של פולין כמי שתומכת בקו נוקשה נגד רוסיה במערב. עם זאת, פולין גם תמרנה את עצמה לעימות עם ארה"ב וישראל על ידי תיקון חוק שלפיו האשמת המדינה הפולנית או האומה הפולנית באחריות משותפת לברבריות של הרייך השלישי היא עבירה פלילית. החקיקה עוררה ביקורת חריפה מצד ארה"ב, ישראל וקהילות יהודיות, מחשש שלא יתאפשר עוד דיון פתוח על חלקם של הפולנים בפשעים נגד יהודים ובשואה. ממשלת פולין, לעומת זאת, הייתה נחושה להגן על "שמה הטוב" של פולין. לאחר לחץ גובר, במיוחד מצד ארה"ב, שעמה מקיימת פולין מעין יחסים מיוחדים ושותפות ביטחונית אינטנסיבית, שינתה ורשה את התיקון השנוי במחלוקת וניסתה לתקן גם את היחסים עם ישראל. לסיכום, הניסיון של פולין לשפר את תדמיתה ואת המוניטין הבינלאומי שלה כדי לחזק את הנרטיב הביטחוני שלה התברר כבעיה אשר, לפחות זמנית, ערערה את היחסים עם ספקית הביטחון המרכזית שלה, ארה"ב.

ו. השלכות על האינטגרציה האירופית ומדיניות החוץ של האיחוד האירופי

ההתפתחויות המוצגות למעלה מצביעות על רלבנטיות הולכת וגוברת של סוגיית הביטחון בפוליטיקה האירופית. עם זאת, לא יהיה זה נכון לומר כי שיקולי ביטחון מכתיבים את ענייניה של אירופה באופן הולך

123 M. Mälksoo, "Memory must be defended: Beyond the politics of mnemonical security," *Security Dialogue* 46, no. 3 (2015).

124 S. Radchenko, "Vladimir Putin Wants to Rewrite the History of World War II," *Foreign Policy*, 21 January 2020.

וגדל. מה שהשתנה במיוחד בשני העשורים האחרונים הוא הופעתם של נושאים חדשים, שחקנים חדשים וחוסר ודאות חדש. לכן, יש לדבר לא רק על האיחוד האירופי, שבו סוגיית הביטחון תופסת מקום מרכזי למדי, אלא על קהילה שמרגישה שעליה להשלים עם העובדה שלביטחון יש פנים שונות - החל מהיבטים קלאסיים של ביטחון "קשה" דרך קשת רחבה של איומים היברידיים ואיומים תרבותיים. במובן מסוים, השיח באירופה והפעילויות הפוליטיות הקשורות לסוגיות ביטחון מתרחבים ומשתנים.

אפשר לטעון שרוב המגמות שתוארו לעיל מוכרות מן העבר. הדבר נכון רק במידה מוגבלת, משום שהאינטגרציה האירופית, כפי שהוזכר קודם לכן, הוטמעה במשך עשרות שנים בסביבה דו-קוטבית יציבה יחסית, שבה הביטחון נמסר ל"מיקור חוץ" על ידי נאט"ו (ולארה"ב) ואילו לנושאים המכונים "ביטחון רך" הייתה השפעה מוגבלת בלבד. לדוגמה, גם העולם הקומוניסטי הפיץ דיסאינפורמציה, בדומה למה שקרוי היום "פייק ניוז", שנועדה לקהל יעד של קבוצות אנטי-ממסדיות או תנועות מחאה רחבות. אבל ההזדמנויות לייצר בלבול היו מוגבלות הרבה יותר בשל מבנה שונה של התקשורת המסורתית (במיוחד היעדר תקשורת דיגיטלית ורשתות חברתיות) ובהינתן השקפת עולם יציבה יחסית בנוגע למה שנחשב "טוב" ו"רע" במיינסטרים של חברות מערב אירופה.

ברמת האיחוד האירופי, לאתגרים הביטחוניים רבי הפנים ולשינויים בסביבה הגיאופוליטית של הארגון היו שתי השפעות עיקריות. מצד אחד, חלה התקדמות במאמצים להגדיל את היכולות הביטחוניות של האיחוד, לרבות קיום דיון אינטנסיבי והצהרות כוונות, למשל על הקמת "צבא אירופי" או "איחוד ביטחוני" כיעדים ארוכי טווח, אך עם תוצאות צנועות למדי. מצד שני, מסמכי יסוד, כמו ה"אסטרטגיה הגלובלית של האיחוד האירופי" או מה שמכונה "מצפן אסטרטגי", כמו גם מוסדות חדשים דוגמת סוכנות ההגנה האירופית, קרן ההגנה האירופית ומרכזים נגד דיסאינפורמציה וסיכונים סייבר ממחישים את מודעות הקהילה למגוון נופי האיומים העכשוויים. מודעות זו משתקפת גם ביוזמות שיתופיות חדשות (כגון מנגנון PESCO שנועד לאפשר "שיתוף פעולה מובנה קבוע") ובדיון על סיכונים ביטחוניים הנובעים מתלות טכנולוגית בתחום הדיגיטלי.¹²⁵

יחד עם יוזמות מינילטרליות הקשורות קשר הדוק לאיחוד האירופי אך אינן חלק ממנו (כגון יוזמת ההתערבות האירופית שהשיקה צרפת; כוח המשלוח המשותף שיזמה בריטניה, רעיון "אומות המסגרת" שנדחק על ידי גרמניה, וצורות שיתוף פעולה אזוריות כמו אלה בין המדינות הנורדיות), מדינות האיחוד שיפרו את יכולותיהן לבצע משימות ייצוב בשכונה הרחבה יותר (למשל, משימת ההכשרה הרב-לאומית של האיחוד האירופי במאלי, EUTM). בסך הכול, סוגיית הביטחון יצרה הזדמנויות לשיתוף פעולה נוסף (אם כי לא בהכרח אינטגרציה), אך לא גרמה תנופה מהותית לשינוי בכל הנוגע לביטחון אירופה ולמדיניות הביטחון המסורתית של האיחוד. תחת זאת, מדיניות הביטחון וביטחון אירופה הולכים ומתפתחים בהדרגה ובמצטבר בסביבה רב-מסגרתית.

ברמה של המדינות החברות, מקבץ נוסף של איומים וחוסר ודאות מגדיר יותר ויותר את השיח הביטחוני בנוסף לתפיסות הסיכון הנזכרות למעלה: התחושה והחשש מפני אובדן זהות קולקטיבית כתוצאה מאי סדר גובר הנגרם משיבושים מכל הסוגים, כולל שיבושים בעלי היבטים תרבותיים וחברתיים. המושג "העדר ביטחון אונטולוגי" משמש להגדרת המריבות והמאבקים סביב בעיות מסוג זה. אירועים בלתי צפויים ועלייתם של שחקנים פוליטיים המדגישים את הרלוונטיות של אירועים אלה, לעתים קרובות מבחינה רגשית וסימבולית, הגבירו את החשיבות של ביטחון אונטולוגי, או ליתר דיוק חוסר ביטחון. כך, דיונים ביטחוניים אונטולוגיים במדינות החברות גלשו לרמת האיחוד האירופי. אי ודאות אונטולוגית

¹²⁵ "Global Strategy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe," *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, June 2016.

במדינות החברות, למשל בנושאי הגירה או תרבות, הביאו לעימות באיחוד. הרעיון של ביטחון אונטולוגי ביחסים בינלאומיים מבוסס על מחקרים של אנתוני גידנס ור.ד. לאנג, הטוענים כי בני אדם מודאגים לא רק מהעדר ביטחון פיזי, אלא גם מהעדר ביטחון ההווה שלהם.¹²⁶ לפיכך, אלה החשים שחיקה של כל מה שהיה מובן ובטוח בחייהם מפתחים חרדה או פחד גם אם מצבם החומרי יציב. מושג הביטחון האונטולוגי מיושם גם ביחסים בינלאומיים¹²⁷ ובענייני אירופה.¹²⁸ בהקשר זה, הביטחוניזציה נובעת מהנטייה של גורמים פוליטיים לשפר את הביטחון האונטולוגי בארצם בניסיון להתמודד עם התפשטות של אי-שקט וחששות בחברות שלהם. אחד המרכיבים המרכזיים ביצירת "ביטחון של העצמי" בהקשר של יחסים בינלאומיים הוא חיזוק זהויות קולקטיביות. מנגנון זה יכול אף לעודד התמשכות של סכסוך בינלאומי או אתני כגורם לייצוב זהויות - ובכך לסבך את פתרונם.¹²⁹

בכל מקרה, אין תמה כי בעתות משבר, אי ודאות ותפישת איומים פותחים פתח להזדמנויות חדשות לשחקנים שמתיימרים לספק ביטחון אונטולוגי.¹³⁰ ממשלות ושחקנים פוליטיים הדוגלים בפוליטיקה שמרנית ומבוססת קהילה נוטים במיוחד להדגיש סוגיות של ביטחון אונטולוגי משום שסוגיות אלה תומכות בפרספקטיבה של המציאות שמטרתה לחשק את ה"אני" הקולקטיבי ולעודד תחושת "ביחד".

מהן, אם כן, המשמעות של תובנות אלה עבור הפוליטיקה האירופית? ניתן לראות לפחות ארבע מגמות יסוד נוספות.

ראשית, הצטברות האיומים והאופי השונה לעתים של האיומים, הובילו את האיחוד האירופי והמדינות החברות בו לזהות תחומי ביטחון חדשים החל מביטחון פנים ועד לתעמולה, טכנולוגיה, דיגיטיזציה, תשתיות חיוניות או, במקרה של מגפת הקורונה, שאלות של בטיחות מזון ובריאות. המונח האופנתי שכורך יחדיו את השאיפה לביטחון משופר הוא "חוסן", שמופיע בדיונים רבים באיחוד האירופי (ובנאט"ו).¹³¹ שיפור החוסן הוא משימה שאין עליה עוררין והיא מהווה גורם המאחד את השיח הביטחוני חרף תפישות שונות בקרב מדינות בנוגע לפגיעותן ולאיומים שאליהם הן חשופות. מושג החוסן גיוון וקידם את החשיבה אודות הצורך האירופי להשיג "אוטונומיה אסטרטגית" או "ריבונות אירופית" בתחומים שמעבר לאלה של צבא וההגנה, כגון טכנולוגיה עילית, ייצור תעשייתי באזורים רגישים או תלות בשרשרות אספקה חיצוניות.¹³²

שנית, שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי לבין מדינות ואזורים בסביבתו הפך ליציב יותר. מה שמכונה "מדיניות השכנות האירופית" (ENP), כלי שנועד לעודד רפורמות פוליטיות וכלכליות במדינות השכנות לאיחוד ממזרח ודרום, מתמודדת עם אתגרים ביטחוניים עצומים. הואיל ומסגרת זו תוכננה בעיקרה ככלי טכנוקרטי למדי, סוגיות כמו סיפוח חצי האי קרים והסכסוך במזרח אוקראינה, המלחמות בסוריה או בלוב

126 R. Laing, *The Divided Self: An Existential Study in Sanity and Madness* (New York: Penguin Books, 1960); A. Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in The Late Modern Age* (Stanford: Stanford University Press, 1991).

127 J. Mitzen, "Ontological security in world politics: state identity and the security dilemma," *European Journal of International Relations* 12, no. 3 (2006), pp. 341-370.

128 C. Kinnvall et al., "Introduction to 2018 special issue of European Security: 'Ontological (in)security in the European Union'," *European Security* 27, no. 3 (2018), pp. 249-265.

129 E.g., B. Rumelili, *Conflict Resolution and Ontological Security: Peace Anxieties* (London: Routledge, 2015).

130 באשר ל"פופוליזם", ראו את המהדורה המיוחדת של Cambridge Review of International Affairs ובמיוחד את פרק ההקדמה. B. J. Steele and A. Homolar, "Ontological insecurities and the politics of contemporary populism," *Cambridge Review of International Affairs* 32, no. 3 (2019), pp. 214-221.

131 למשל, ב-EU Global Strategy שצוטט מעלה.

132 M. E. Smith, "European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy?," *Journal of European Integration* 40, no. 5 (2018), pp. 605-620; P. Järvenpää et al., "European Strategic Autonomy, Operationalising a Buzzword," ICDS, Tallinn, October 2019.

לא רק חרגו מגבול היכולת של מדיניות זו, אלא גם שינו את ההשקפה ואת הפעולה של האיחוד האירופי לגבי שכנותיו. לאחר תקופה קצרה של תקווה שהתעוררה בעקבות המהפכות הצבעוניות במזרח אירופה והאביב הערבי, התפוגגו במהרה הציפיות שהאיחוד האירופי יוכל לקדם בהצלחה את הדמוקרטיה ואת שלטון החוק באזורים הסמוכים לו. במקום לעודד מדיניות מונחת ערכים ולהשתמש במנגנונים כמו התניית סיוע בעריכת רפורמות, פעילות האיחוד האירופי (ותמיכתו הכספית) מונחים יותר ויותר על ידי הצורך לשדר יציבות וביטחון מעל לכל, כפי שמדגים, למשל, הסכם ההגירה של האיחוד האירופי עם תורכיה מ-2016. התפתחות זו תואמת את מגמות ה"ביטחוניזציה" של האיחוד האירופי שתוארו בפרק זה.

שלישית, ישנם הבדלים ניכרים בין המדינות החברות בנוגע לדרישתן לביטחון "קשה". למדינות במזרח האיחוד האירופי, למשל, יש תפיסת איום מפותחת היסטורית, המתמקדת בעיקר ברוסיה. מדינות אלה נותנות גם הן משקל לאיומים היברידיים, אך רבות מהן עדיין מייחסות חשיבות מרכזית לכך שבעלות הברית שלהן יעניקו להן הגנה איתנה, כולל ביטחון מהימן, וירתיעו תוקפנות צבאית נגדן. לכן הן אינן ששות לחזק את יכולות ההגנה האירופיות ואת המאמצים לגבש מדיניות ביטחון של האיחוד מבלי להטמיע אותם בהקשר של יחסים טרנסאטלנטיים. המדינות הבלטיות, פולין ורומניה נוקטות אף הן מדיניות של נאט"ו תחילה כשמדובר בביטחון "קשה" - למרות שהן גילו כי האיחוד האירופי מספק ביטחון חשוב בתחומים כמו אנרגיה, דיגיטיזציה או אבטחת סייבר. בכל מקרה, הן מתנגדות נחרצות לאוטונומיה אסטרטגית בנוסח "גוליסטי"¹³³ מובהק, שבה הן רואות החלשה פוטנציאלית של הקשרים עם ארה"ב.

רביעית, תמיכה גוברת במפלגות ריבוניות ומסורתיות, חלקן בעלות גישה א-ליברלית, בשילוב עם תפישה של חוסר ביטחון אונטולוגי גובר, הוסיפו מורכבות לאינטגרציה האירופית בכלל, ולדיונים האירופיים על ביטחון, בפרט. באשר לענייני הפנים של האיחוד האירופי, הניאו-ריבוניות השמרנית תואמת את ההעדפה לדפוס פעולה בין-ממשלתי באיחוד האירופי ואת הרצון לשמר או לחדש זהויות לאומיות נגד מה שנתפס כערעור ליברלי של ערכים וקהילות מסורתיות. סכסוכים בין מדינות שונות לבין "בריסל" בנוגע לשלטון החוק לא נובעים רק מרצונו של האיחוד לשפר את יכולת האכיפה וההבנה של "הערכים האירופיים", אלא גם מרצון של חלק מהמדינות החברות לשמר צורה מסוימת של אוטונומיה תרבותית ונורמטיבית בהקשר האירופי. לכן, מדינות אלה נוטות להתנגד להתפתחות האיחוד האירופי ל"איחוד פוליטי", כלומר הפיכתו לישות מאוחדת יותר המבוססת על תפיסה עצמית הדוחקת לשוליים את הדומיננטיות של מדינות הלאום כבעלות העניין העיקריות של הפוליטיקה האירופית. חוץ מאשר במפלגות רדיקליות, נטיות כאלה אינן אנטי-אירופיות. לא מפלגת PiS בפולין ולא פידז בהונגריה רוצות לעזוב את האיחוד, אבל הן רוצות לעצב אותו מחדש באופן שיאפשר להן חופש מבחינת פוליטיקת זהויות כחברים מלאים בקהילה. בהסתכלות על הוויכוחים על הרפורמה באיחוד האירופי, למשל בהקשר של הוועידה המתמשכת על עתיד אירופה, מפלגות כמו PiS או פידז מתנגדות לשיפוץ מוסדי של מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי. הן מתנגדות במיוחד לאימוץ מדיניות של הצבעות רוב במקום הצבעות פה אחד המתחייבות כיום, מחשש שיימנע מהן לחסום החלטות המובלות על ידי מדינות חברות גדולות כמו גרמניה וצרפת.

בכל הנוגע למדיניות החוץ, קבוצות וממשלות א-ליברליות השמות דגש על ריבונות נוטות לקדם יחסים עם שותפים מחוץ לאיחוד האירופי. קשרים אלה יכולים לשמש כמגברי כוח בעימותים עם מוסדות האיחוד או כביקורת על מה שנתפש כהגמוניה הליברלית של המערב. לפיכך, פידז ההונגרית מטפחת יחסים עם

133 נשיא צרפת שארל דה גול, שנאבק לשמר את ריבונותה של ארצו ואת האוטונומיה שלה במדיניות חוץ, ולהשיב על כנה את תהילת צרפת, פעל למנוע כל כפיפות לארה"ב ולמען אירופה חזקה בענייני ביטחון, וראה בכך יסוד מרכזי באסטרטגיית מדיניות החוץ והביטחון שלו. ראו:

P. H. Gordon. *A Certain Idea of France: French Security Policy and the Gaullist Legacy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

שותפותיה המזרחיות, ול-PiS הפולנית היו קשרים הדוקים עם ממשל טראמפ (בניסיון ליצור מערכת יחסים פולנית-אמריקאית מיוחדת, שהגרעין הקשה שלה היה ביטחון, אך גם ספקנות כלפי האיחוד האירופי). ככל שגוברים הסכסוכים בין "בריסל" למדינות אלה, כך חשוב להן יותר לשמור על יחסים עם שותפים חיצוניים. מגמה זו עלולה לסבך את פעילות האיחוד בתחום החוץ, למשל, כאשר הוא מבקש לגבש עמדה משותפת מול מדינה שלישית. לדוגמה, למרות הסתייגותה מהאפקטיביות של הסנקציות שהאיחוד הטיל על רוסיה, הונגריה לא בלמה אותן אולם היא כן מתחה ביקורת על החלטות האיחוד שנזפו בסין. בעוד שהונגריה בלמה הצהרה משותפת על התנהלותה של סין בנוגע להונג קונג באביב 2021, היא לא הטילה וטו על סנקציות בגין הפרת זכויות אדם בשינג'יאנג, אם כי שר החוץ שלה כינה אותן "חסרות משמעות, יומרניות ומזיקות".¹³⁴

בסך הכול, היחס של הפרויקט האירופי לסוגיית הביטחון נותר אמביוולנטי. המדינות החברות רואות בה גורם מאחד אך גם מפריד, כמו גם זרז לאינטגרציה אך גם מכשול בפניה. ככל שהשאיפה לביטחון טוב יותר תגבר ותתפתח לכדי מאבק ללא חזית, ויידרשו מאמצים מגוונים בתחומים שונים, עמימות זו לא תפחת. היא רק תתעצם.

¹³⁴ "Hungary blocks EU statement criticising China over Hong Kong, diplomats say," *Reuters*, 16 April 2021; "Hungary quietly hosts Chinese minister days after EU human rights sanctions," *Reuters*, 25 March 2021.

פרק 4

בחלוף הא-ליברליות: הזדמנות לבסיס חדש ביחסי ישראל והאיחוד האירופי?

טובי גרין וסטפן שטטר

א. הקדמה

כיצד משפיעה קריאת התיגר על הליברליזם בישראל ובאיחוד האירופי על יחסי האיחוד האירופי עם ישראל? מאמר זה מכוון זרקור להזדמנות שהתעוררה באחרונה לשיפור היחסים בין האיחוד האירופי לישראל בעקבות שינויים מדיניים בישראל כמו גם שינויים בינלאומיים נרחבים באירופה ובמזרח התיכון. להחלפתו של בנימין נתניהו משמעות מיוחדת בהקשר זה בשל הניצול שעשה במהלך כהונתו כראש ממשלה במגמות א-ליברליות מבית ומחוץ. אופייה של ממשלת ישראל החדשה תואם יותר את ערכי הליברליזם של האיחוד האירופי ובכך מתאפשרת הזדמנות לקידום זהויות ואינטרסים משותפים.

בתחילת שנות ה-2000 החלה מסתמנת התחדשות גלובלית של מגמות א-ליברליות, הן במדינות דמוקרטיות והן במדינות אוטוריטריות. בישראל ובמדינות החברות באיחוד האירופי, אך גם ברמת האיחוד האירופי, המחלוקות על ערכים ליברליים עוררו מאבקים פוליטיים שבאו לידי ביטוי בעלייתם של מנהיגים, תנועות ומגזרים בציבור שדגלו בסדר יום א-ליברלי.

מגמות א-ליברליות אלה מאתגרות עקרונות ליברליים-דמוקרטיים במדינות רבות באזורים שונים, בהם ארה"ב, פולין, הונגריה, הודו, תורכיה וברזיל. אתגרים מרכזיים לסדר הבינלאומי הליברלי המוגדר על ידי כללים ונורמות (בפרט מולטילטרליות וזכויות אדם) נובעים מפופוליזם א-ליברלי במדינות דמוקרטיות, אך סדר זה מאתגר גם על ידי מעצמות א-ליברליות, במיוחד סין ורוסיה.

יצוין כי המגמות הא-ליברליות בישראל ובאיחוד האירופי מגוונות ומעוצבות על ידי הקשרים לאומיים ואזוריים ספציפיים. בהקשר של האיחוד האירופי, האתגר הא-ליברלי הדומיננטי נובע מפופוליזם ימני הרואה בגלובליזציה, בהגירה, באירופיזציה ובשינויים תרבותיים איום על הזהות הלאומית וערכים מסורתיים. בישראל, המגמות הא-ליברליות מתייחסות פחות לערכים מסורתיים, אם כי גם אלה קיימות. הן מתמקדות יותר בהתנגדות לפשרות טריטוריאליזם עם הפלסטינים, תוך שימת דגש על צבינה והזהות הדמוקרטית של המדינה, לרבות על ידי דחיקה לשוליים של המיעוט הערבי.¹³⁵ סטריאוטיפים שליליים של מוסלמים מאחדים תנועות ימניות רבות הן בישראל והן באיחוד האירופי, גם בקרב תנועות הימין האירופיות שעדיין שואבות לעתים קרובות ממסורות אנטישמיות. עם זאת, קיים דמיון בין הביטוי שניתן למגמות אלה בניסיונות להחליש את המוסדות האמונים על ריסון כוחה של הרשות המבצעת, כגון מערכת המשפט, התקשורת והחברה האזרחית, בין ישראל וחלק ממדינות האיחוד האירופי, ובפרט הונגריה ופולין.

135 ההגדרה של ערכים אזרחיים ישראל מעוררת מחלוקות רבות. בשנים האחרונות נפוץ באקדמיה הכינוי "ישראלים פלסטינים", תוך הדגשת הקשר שלהם לזהות הלאומית הפלסטינית בכללותה. עם זאת, רבים בקהילה זו מזדהים כערבים, ומסמך זה יתייחס לערבים.

מגמות אלה מעצבות לא רק התפתחויות פנימיות בישראל ובאיחוד האירופי (שאליהן מתייחסים מאמרים אחרים בסדרה זו), אלא גם את יחסי האיחוד האירופי עם ישראל. על רקע זה, המאמר בוחן ארבעה ממדים של האופן שבו דמוקרטיה, ליברליזם ומגמות א-ליברליות מעצבים את מערכת היחסים הזו: יחסי הגומלין בין המגמות הליברליות והא-ליברליות בזירות הלאומיות והבינלאומיות כמטריה ליחסי האיחוד האירופי-ישראל; הידרדרות ביחסי האיחוד האירופי וישראל בעשור מאז 2010; חידוש ההזדמנויות ליחסי האיחוד עם ישראל לאחר השינוי בממשלת ישראל; ולבסוף, הסוגיה הפלסטינית שלא ניתן להתעלם ממנה בהקשר זה. לסיכום המאמר מציג המלצות לאופן שבו ליברלים באיחוד האירופי ובישראל יכולים לנצל את ההזדמנויות הקיימות.

ב. אתגרים לליברליזם ברמה הלאומית והבינלאומית

עלייתן של מגמות א-ליברליות במדינות דמוקרטיות ואחידת הא-ליברליות במדינות לא דמוקרטיות בולטים בשני העשורים האחרונים. מה שלעתים מודגש פחות הם יחסי הגומלין בין מגמות מקומיות של א-ליברליות לבין הא-ליברליות שקורא תיגר על הסדר הבינלאומי. זה האחרון בא לידי ביטוי בניסיונות לחתור תחת מוסדות רב-צדדיים (לרבות האו"ם, בית המשפט האירופי לצדק והארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה), המשפט הבינלאומי וזכויות האדם. בעוד שמדינות א-ליברליות, ובמיוחד רוסיה וסין כמעצמות הא-ליברליות החזקות ביותר, ממלאות תפקיד מרכזי בחיזוק מגמות אלה, התפנית הא-ליברלית של ארה"ב תחת הנשיא לשעבר דונלד טראמפ גרמה נזק נוסף בארה"ב ובעולם. עם זאת, מדיניותו של טראמפ לא הובילה לפירוק ארגונים בינלאומיים או לנסיגה נרחבת ובלתי הפיכה של ארה"ב מהתחייבויות בינלאומיות. פרישת ארה"ב מהסכם שינוי האקלים של פריז ומארגון הבריאות העולמי בוטלה על ידי הנשיא בידן. בעת כתיבת שורות אלה, ממשל בידן מנסה גם לשקם את הסכם הגרעין עם איראן שממנה פרשה ארה"ב תחת טראמפ.

אולם, הלגיטימיות של אמנות וארגונים בינלאומיים המבוססים על שיתוף פעולה רב-צדדי, המשפט הבינלאומי וזכויות אדם נמצאת תחת מתקפה רבה יותר, החל מארגון הסחר העולמי ומנגנוני יישוב הסכסוכים שלו, ועד לארגון הבריאות העולמי ובית הדין הפלילי הבינלאומי. ביבשת אירופה, בית הדין האירופי לזכויות האדם ספג ביקורת חריפה מרוסיה, תורכיה ואחרות, בעוד מעמדו של הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (OSCE) מתערער כעמוד תווך בארכיטקטורת הביטחון האירופית, התפתחות הבולטת במיוחד על רקע האיום הצבאי של רוסיה על אוקראינה.

אין ספק שהמשבר היה יחסי. במדינות רבות מעמדה של הדמוקרטיה הליברלית נותר איתן,¹³⁶ הן בהיבט המוסדי וכתרבות פוליטית מושרשת ותנועות ימין פופוליסטיות נתקלו במגבלות בבחירות לאומיות ברחבי האיחוד. מוסדות רב-צדדיים אף הם הפגינו חוסן ברמות רבות. התרחבות האיחוד בעקבות המלחמה הקרה עוררה איומים ואתגרים, אולם קליטתן באיחוד של 16 מדינות חדשות, חלקן מהגוש הקומוניסטי, ובו בזמן העמקת השתלבותן הם הישג ניכר. סקרי ה-Eurobarometer מצביעים על תמיכה ציבורית חזקה ומתמדת באיחוד האירופי ובערכיו הדמוקרטיים, לרבות בקרב הציבור בחברות החדשות בארגון.¹³⁷ נאט"ו כעמוד התווך של שיתוף הפעולה הביטחוני וההגנתי בין דמוקרטיות ליברליות התרחב אף יותר מאשר האיחוד וכולל גם את אלבניה, מונטנגרו וצפון מקדוניה. למשפט הבינלאומי ולזכויות האדם מעמד נכבד בזירות רבות של משילות גלובלית. החל מבתי המשפט שהוקמו ליוגוסלביה ורואנדה ועד לבית הדין הבינלאומי בהאג, פשעי מלחמה הפכו ברי שיפוט באופן שאי אפשר היה לדמיין עד לא כל כך מזמן.

136 R. Wike and J. Fetterolf, "Global Public Opinion in an Era of Democratic Anxiety," *Pew Research Center*, 7 December 2021.

137 "Eurobarometer survey on Democracy and Elections," *Eurobarometer*, November 2018.

זאת ועוד, הרחק מהזרקור הציבורי, העבודה היומית במסגרת אמנות וארגונים בינלאומיים רבים נמשכת ומעבה כל העת את היסודות המוסדיים של סדר עולמי ליברלי, או לפחות כזה שמבוסס על כללים ועקרונות של רב-צדדיות. עם זאת, מדינות א-ליברליות אינן מתנגדות בהכרח לעצם עיקרון הרב-צדדיות ולפעילות מוכוונת-כללים, כפי שסין מדגימה בניסיונה למנף את כוחה במסגרות בינלאומיות רבות.

אל לנו, אם כן, להיקלע למלכודת של נבואה המגשימה את עצמה: הסדר הליברלי אמנם מאתגר, אך הליברליזם מחזיק מעמד גם ברמת הלאום וגם ברמה הבינלאומית. נעשים גם מאמצים לחזק מוסדות בינלאומיים כעמודי תווך של הסדר הליברלי, לדוגמה ברית המולטילטרליות שנוסדה ב-2019 בחסות צרפת וגרמניה ובהשתתפותן של 74 מדינות.¹³⁸ עם זאת, מתברר שקשה יותר לפתח מערכות יחסים בינלאומיות רב-צדדיות על בסיס שלטון החוק וזכויות אדם כאשר קיימת מחלוקת רחבה בנוגע לעקרונות הליברליים במדינות כה רבות. כאשר הא-ליברליות שולט בבית, מנהיגים נוטים פחות לקדם מוסדות רב-צדדיים מחוץ לגבולות מדינתם. אתגר זה השפיע לא רק על יחסיו של האיחוד עם ישראל, אלא גם עם מדינות אחרות באזור לרבות תורכיה, איראן ומדינות ערב. מדינות ערביות רבות שבו והתבצרו בשלטון סמכותני לאחר ההתקוממות העממית ב-2010 ו-2011.¹³⁹ אף כי הסגנון ומידת השימוש שמדינות ערב עשו בשלטון סמכותני היו שונים ממדינה למדינה, מדובר בתופעה כללית גם כאשר מהלכים אלה לוו ברפורמות חברתיות מהוססות. זאת ועוד, למגמות על-לאומיות חזקות של א-ליברליות אחיזה מתמשכת ברמה החברתית, בהן ריבוי תנועות אסלאמיסטיות כגון דאע"ש, האחים המוסלמים (וסניף החמאס שלו השולט בעזה) ושחקנים בעלי קשרים אידיאולוגיים וחומריים חזקים לאיראן, החזק מהם - חיזבאללה.

זה, אם כן, הרקע להגדרת יחסי האיחוד האירופי עם ישראל. כאשר האיחוד האירופי יזם את השותפות עם המזרח התיכון ב-1995, מטרתו הייתה לכוון סדר אזורי מוכוון כללים המבוסס על רב-צדדיות במובנה העמוק ביותר, דגש חזק עם תפקיד החברה האזרחית וזכויות האדם וכל זאת בתמיכת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת שהארגון אימץ באותה עת.¹⁴⁰ כישלון הבנייה האזורית הרב-צדדית נבע חלקית מהמבוי הסתום בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני בזמנו, שפגע בנכונות של מדינות ערב להעמיק את השילוב האזורי. אולם גם בלא אתגר זה, גורמים שונים מנעו את הקמתו של מבנה אזורי רב-צדדי עם דגש חזק על זכויות אדם. בין הגורמים: אי רצונו של האיחוד לפתוח את שוק העבודה ולאפשר הגירה, סכסוכים מתמשכים בין מדינות בקרב האיחוד ומחוצה לו (למשל מרוקו-אלג'יריה, לבנון-סוריה, ספרד-מרוקו, קפריסין) כמו גם אי רצון מצד המדינות לחופי הדרומיים של הים התיכון לאמץ דמוקרטיזציה אמיתית. האיחוד ניצב בפני חשדנות וספק הוטל בלגיטימציה של ההמשגה שביקש מול החברה האזרחית. האתגרים באו לידי ביטוי גם בחוסר יעילותו של הארגון למען המזרח התיכון (Union for the Mediterranean) שנוסד ב-2008.

על מנת להתגבר על מכשולים אלה, פנה האיחוד בתחילת האלף לדרך אחרת - גיבוש מדיניות השכנות האירופית שהייתה מוכוונת יותר ליחסים דו-צדדיים ופחות לערכים. יחסי ישראל עם האיחוד פרחו במסגרת זו, תוך אימוץ תכנית פעולה נרחבת להעמקת היחסים בין הצדדים שנחתמה ב-2005.¹⁴¹ למעשה, משבר השילוב האזורי המבוסס על רעיונות ליברליים אפשר שילוב עמוק בהרבה בין ישראל לאיחוד על בסיס דו-צדדי.

138 ראו <https://multilateralism.org>

139 ישנן דרכים שונות להתייחס להתקוממות אלה, החל מההתייחסות הראשונית לאביב הערבי ועד לכינוי העוקצני של החורף הערבי שבא בעקבותיו. אנו דבקים במינוח התקוממות ערבית, תוך הדגשת השאיפה הציבורית לחברות פתוחות וצודקות יותר שעוררו תגובות מגוונות למדי, החל ממלחמה, תחיית הסמכותנות, רפורמות זהירות וצעדי מעבר נועזים יותר.

140 S. Stetter, "Cross-Pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation in EU Foreign Policies," *Journal of European Public Policy* 3, no. 11 (2004), pp. 720-739.

141 On EU-Israel relations, see the various publications of the Israeli-European Policy Network, for example R. Nathanson and S. Stetter, eds., *The Monitor of the EU-Israel Action Plan* (Tel Aviv and Vienna: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006).

המנוע של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל באותה תקופה היה ההתפתחות הכלכלית החזקה של ישראל ויכולת האינטגרציה שלה, בעוד הבלם היה הסוגייה הפלסטינית. כך, כאשר אהוד ברק התמנה לראש ממשלת ישראל ב-1999, הדבר נתפס כהתכנסות ישראלית עם מגמות ליברליות בקרב מפלגות ומנהיגים מערביים מהמרכז-שמאל ("הדרך השלישית"), החל מטוני בלייר בבריטניה ועד גרהרד שרדר בגרמניה וביל קלינטון בארה"ב. שאיפתו של ברק להגיע להסכם לסיום הסכסוך הובילה רבים לקוות שתהליך השלום חזר למסלולו, ובמקביל ביוני 2000 אושרר הסכם האיחוד האירופי עם ישראל, שעליו סוכם ב-1995 (ואשר היווה בסיס מוסדי לתוכנית הפעולה של 2005).

קריסת שיחות קמפ דייוויד, האינתיפאדה השנייה וממשלת שרון, במקביל לאסון ה-9 בספטמבר 2001, ניפצו את התקוות הללו וגרמו לחיכוכים בין ישראל לממשלות רבות באיחוד האירופי. עם זאת, המטוטלת נעה שוב לעבר שיפור היחסים בין האיחוד האירופי לישראל עם דעיכת האינתיפאדה השנייה ופניו ההתנחלויות מעזה, תכנית שהוכרזה בדצמבר 2003 ויושמה ב-2005. זה היה הרקע לחתימה על תוכנית הפעולה.¹⁴²

המשא ומתן באנאפוליס בין ממשלותיהם של אהוד אולמרט ומחמוד עבאס בשנים 2007-2008 סיפק הקשר להכרזה חדשה על שדרוג יחסי האיחוד האירופי וישראל ביוני 2008. זאת למרות המצב המידרדר בעזה בעקבות השתלטות חמאס, והסטטוס קוו בשטחים הפלסטיניים הכבושים תחת שתי שכבות של משילות א-ליברלית: של הכיבוש הישראלי והנהגת הרשות הפלסטינית.¹⁴³

למרות הכישלון בהשגת הסכם מעמד סופי והמתיחות התכופה בין ישראל לאיחוד האירופי, היחסים בין הצדדים בכל זאת הגיעו לרמות שיתוף פעולה חסרות תקדים בשני העשורים שלאחר אוסלו. ישראל זכתה לעוגן מוסדי באיחוד האירופי שהיה חזק יותר מזה של כל מדינה אחרת שאינה אירופאית, לרבות סחר חופשי והשתתפות בתוכניות ובקרנות של האיחוד האירופי, למשל קרנות המחקר המסיביות של תכנית המחקר והפיתוח הורייזון.

במקביל, האיחוד האירופי נטל חלק פומבי יותר בניסיונות ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אם כי בנישות מאד מסוימות. האיחוד האירופי הצטרף כחבר בקוורטט (לצד ארה"ב, רוסיה והאו"ם), הפך תורם מרכזי לרשות הפלסטינית ולקח אחריות על שתי יוזמות משמעותיות בשטח: הכשרת המשטרה הפלסטינית (EUPOLCOPS) ופיקוח על מעבר רפיח בין רצועת עזה למצרים, שהושהה דה פקטו לאחר השתלטות חמאס על עזה ב-2007.

לסיכום, ההתפתחויות האזוריות והעולמיות בשנות ה-2000 הראו כי הממד הבינלאומי שבו מוטמעים יחסי האיחוד האירופי עם ישראלים לא היה מבוסס על התפשטות בלתי נמנעת של דמוקרטיה ליברלית, שילוב אזורי וכללים וממשל מבוססי זכויות. זאת בניגוד לתקוות שטיפחו גורמים ליברלים בשנות ה-90. במקום זאת, המבנה התבסס על האינטרסים והיכולת של ישראל והאיחוד האירופי להעמיק את יחסיהם בתחומים כלכליים ואחרים, וחפיפה מינימלית בחזון שלהם לפתרון שתי המדינות לבעיה הפלסטינית.

142 T. Greene, "Can Disengagement Secure Legitimacy? The European Angle," *INSS Strategic Assessment* 16, no. 4 (2014), pp. 47-60.

143 "The European Union Upgrades Its Relations with Israel," *Israel's Ministry of Foreign Affairs*, 16 June 2008. B. Avishai; "A Plan for Peace That Still Could Be," *New York Times*, 7 February 2011.

ג. תקופת נתניהו: בריתות א-ליברליות חדשות קוראות תיגר על יחסי האיחוד האירופי וישראל

המדיניות הישראלית בשנות נתניהו בין השנים 2009 ל-2021 - בזירה הפלסטינית וביחסים עם האיחוד האירופי והמדינות החברות בו - החריפה את הפילוגים בין ישראל לבין האליטות הליברליות ברובן במוסדות האיחוד האירופי ובמשלחות החברות באיחוד האירופי, כמו גם בציבור הליברלי בעיקרו באיחוד האירופי.¹⁴⁴ השדרוג ביחסי האיחוד האירופי עם ישראל שעליו הוכרז ביוני 2008 נדחה ב-2009 בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ובחירתו של נתניהו, בהמתנה להתקדמות בסוגיה הישראלית-פלסטינית.¹⁴⁵ המפגשים השנתיים של מועצת האסוציאציה של האיחוד וישראל, שמהווה את המסגרת המדינית העיקרית לקידום היחסים, הושעו בשנת 2012. משמעות הדבר כי לא צפויה השתלבות נוספת של ישראל בפרויקטים ותוכניות חדשות של האיחוד האירופי (למעט אלה שכבר היו בצנרת, כמו הסכם השמיים הפתוחים) כל עוד נמשך הקיפאון בתהליך השלום, שאותו האיחוד ייחס במידה רבה לנתניהו. באותה תקופה, הזירה הפוליטית באירופה עוצבה גם על ידי התחזקות של תנועות א-ליברליות, בעיקר של השקפה פופוליסטית-לאומנית שחפפה בין 2016 ל-2020 לנשיאותו של טראמפ.

עליית המגמות הא-ליברליות בישראל ובאירופה אפשרה ברית אסטרטגית בין נתניהו למנהיגי ימין, כמו אלה בפולין ובהונגריה, מדינות וישגרד בכללותן (צ'כיה, הונגריה, פולין, סלובקיה) ואחרות (למשל אוסטריה, רומניה), למרות שכמה ממנהיגים ומפלגות אלה מזוהים עם עמדות או מסרים שנתפסו על ידי רבים כאנטישמיים.¹⁴⁶ גורמי ימין קיצוני רבים באיחוד האירופי ראו בברית עם ישראל כמקור ללגיטימציה מבית ומחוץ, נכס "כוח רך" ששימש להדוף האשמות באנטישמיות.¹⁴⁷ זה שירת את נתניהו בהדיפת ביקורת על ישראל על ידי ניצול חובת הקונצנזוס במועצת האיחוד האירופי על מנת לקבל החלטות על התערבויות במדיניות חוץ. האסטרטגיה הזו גם התקבלה בברכה על ידי מנהיגי ימין אירופאים, שהתעמתו עם בריסל בגין מה שראו כהתערבויות באג'נדות הפנימיות האנטי-דמוקרטיות שלהם. מספר הולך וגדל של תנועות ימין ברחבי האיחוד האירופי ראו את ישראל באור חיובי כמדינת לאום שלא נטשה את זהותה האתנית ונעמדה איתן נגד איומים אסלאמיסטיים והגירה בלתי מבוקרת - שתי הסוגיות המאחדות את הימין הרדיקלי האירופי, במיוחד לאחר משבר ההגירה ב-2015 ותוך כדי פעילות ג'יהאדיסטית מתמשכת.¹⁴⁸

יחסיו של נתניהו עם ממשלות במרכז ובמזרח אירופה התהדקו אפוא על בסיס אתנו-לאומיות, עניין משותף בהרחקת האיחוד האירופי מהפוליטיקה הלאומית שלהם ורגשות אנטי-מוסלמיים משותפים. במקביל, המתקפה הפוליטית ההולכת וגוברת של נתניהו ובעלי בריתו על החברה האזרחית, מעמד המיעוטים ועצמאות הרשות השופטת והעיתונות הדהדו מהלכים של לאומנים פופוליסטיים באירופה. בה בעת, התהדקו הקשרים הדו-צדדיים בין ישראל למדינות אחרות החברות באיחוד האירופי בעקבות התפתחויות גיאופוליטיות וכלכליות. מדובר בעיקר ביחסיה של ישראל עם יוון וקפריסין, הממוסגרים כברית דמוקרטית אך נבעו מאינטרס משותף למקסם את הפוטנציאל של ממצאי הגז במזרח הים התיכון ולחדור לשוק האנרגיה של האיחוד האירופי, תוך איזון מול תורכיה.¹⁴⁹

יש לראות את הקשרים האלה גם במסגרת היחסים הדו-צדדיים ארוכי השנים בין ישראל לתומכים

144 T. Greene and J. Rynhold, "Europe and Israel: Between Conflict and Cooperation," *Survival* 60, no. 4 (2018), pp. 91-112.

145 "EU sketches out conditions for upgrade with Israel," *Euromonitor*, 28 May 2009.

146 D. Filc and S. Pardo, "Israel's Right-Wing Populists: The European Connection," *Survival* 63, no. 3 (2021), pp. 99-122.

147 ראו סרטון של מכון מיתוים בנושא זה.

148 T. Greene, "Judeo-Christian Civilizationism: Challenging Common European Foreign Policy in the Israeli-Palestinian Arena," *Mediterranean Politics* 26, no. 4 (2021), pp. 430-450.

149 Z. Tziarras, "Israel-Cyprus-Greece: A 'Comfortable' Quasi-Alliance," *Mediterranean Politics* 21, no. 3 (2016), pp. 407-427; A. Goldthau et al., "Leviathan Awakens: Gas Finds, Energy Governance and the Emergence of the Eastern Mediterranean as a Geopolitical Region," *Review of Policy Research* (2020), pp. 1-19.

מסורתיים במועצה, ובמיוחד גרמניה, שהיא המדינה והכלכלה הגדולה ביותר באיחוד האירופי. ב-2009 אמרה הקנצלרית מרקל בנאומה בכנסת כי ביטחון ישראל הוא חלק מ"סיבת המדינה" הגרמנית. המתיחות עם גרמניה גברה גם בתקופת נתניהו – למשל, כאשר שר החוץ סיגמר גבריאלי התעקש ב-2017 על פגישה עם ארגונים ישראליים חוץ ממשלתיים לזכויות האדם, מה שגרם לנתניהו לבטל פגישה מתוכננת עמו.¹⁵⁰ עם זאת, מחויבותה של ממשלת גרמניה לביטחון ישראל נותרה איתנה. התחייבות זו אושרה מחדש בהסכם הקואליציוני מ-2021 תחת הקנצלר אולף שולץ.

היחסים הדו-צדדיים המגוונים וההדוקים בין ישראל למספר כה רב של מדינות חברות במועצת האיחוד האירופי היקשו על המועצה לעתים קרובות לבסס עמדה משותפת נחושה בזירה הישראלית-פלסטינית.¹⁵¹ כתוצאה מכך, בעוד המועצה הביעה לא פעם ביקורת על מדיניות ממשלת נתניהו, ובמיוחד על מדיניות ההתנחלויות (וגם כלפי הרשות הפלסטינית והפלסטינים), כמעט ולא התגבש קונצנזוס לצעדים מעשיים חריפים להגברת הלחץ על ישראל. לפיכך, הצעדים שנקט האיחוד האירופי נגד ישראל (שיידונו בהמשך) לא פגע משמעותית ברמת האינטגרציה ושיתוף הפעולה הגבוה של ישראל עם האיחוד. ההשפעות השליליות העיקריות היו כפולות: אי ניצול ההזדמנות שנוצרה על ידי הגברת האינטרסים המשותפים לקידום היחסים בין האיחוד האירופי לישראל, והרושם שמקדם המחנה הפוליטי של נתניהו בתוך ישראל שהאיחוד האירופי עוין לישראל או אפילו אנטישמי.¹⁵² הדבר שירת את נתניהו בניסיונותיו לגייס את הבסיס הפוליטי שלו בבית ולעשות דה-לגיטימציה לביקורת הבינלאומית על ישראל כגרסה דיפלומטית של תנועת ה-BDS, שפוליטיקאים ישראלים מיתגו לעתים קרובות כאנטישמית. העימותים השונים בעשור האחרון סיפקו הזדמנויות לנתניהו ולבני בריתו להטמיע את המסר הזה.

בשלהי 2012, בעקבות הודעה ישראלית על תוכניות בנייה באזור E1 ממזרח לירושלים, אישרה מועצת האיחוד האירופי כי על כל ההסכמים עם ישראל להצהיר במפורש על אי-קבילותם באיחוד האירופי, והדגישה את עמדתו ארוכת השנים של האיחוד כי כל ההסכמים עם ישראל חלים רק בגבולות 1967. דרישה זו כמעט חיסלה את המשא ומתן על הצטרפותה של ישראל לתוכנית הורייזון 2020 בשנת 2013. השתתפותה של ישראל התאפשרה רק בעקבות התערבויות חסרות תקדים של קהילת המחקר והפיתוח הישראלית, שגברה על כוונתו הראשונית של נתניהו לוותר על השתתפותה של ישראל בתוכניות אלה והביאה לכך שישראל קיבלה את הסעיף המחריג את השטחים, תוך הוספת נספח להסכם המצוין את התנגדותה לעמדת האיחוד האירופי.

ההתפתחויות הבאות הדגישו את הרלוונטיות הגוברת, והפוליטיזציה, של מדיניות ה"בידול" של האיחוד האירופי.¹⁵³ בשנת 2015 פרסמה הנציבות האירופית הנחיות לפיהן יש לתייג באופן מפורש את התוצרת של התנחלויות ישראליות מהגדה המערבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן ככאלה עבור הצרכנים האירופאים ולנוע מהם גישה מועדפת לשוק האיחוד האירופי, כדי להבדיל ביניהם לבין תוצרת משטחי ישראל. בשנת 2019 קבע בית הדין האירופי לצדק כי תיוג כזה מתחייב בשל העובדה שלצרכנים יש זכות לדעת את מה

150 T. Lazaroff, "Israeli NGOs after German FM meeting: We don't take orders from Netanyahu," *Jerusalem Post*, 26 April 2017.

151 M. Asseburg and N. Goren, eds., *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking* (Mitvim – The Israeli Institute for Regional Foreign Policies, Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP, the German Institute for International and Security Affairs & PAX, 2019).

152 ראו למשל את [מדד מדיניות החוץ הישראלית 2019](#) של מכון מיתווים.

153 A. Persson, "Shaping Discourse and Setting Examples: Normative Power Europe Can Work in the Israeli-Palestinian Conflict," *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55, no. 6 (2017), pp. 1415–1431.

מקור התוצרת הישראלית המיובאת למדינות האיחוד, אם מהשטחים הכבושים או מישראל הריבונית.¹⁵⁴ ההחלטה עוררה זעם בממשלה ובאופוזיציה והקבלות בין האיחוד לאירופי לבין תנועת החרם BDS. נתניהו אף השווה את ההחלטות לקמפיינים של הנאצים בגרמניה בשנות ה-30 נגד רכישת מוצרים מיהודים.¹⁵⁵ המימון של האיחוד האירופי או מדינות החברות בו עבור ארגונים חוץ-ממשלתיים בישראל שנטען נגדם כי הם מקדמים דה-לגיטימציה של ישראל היוותה אף היא מקור מתמיד לחיכוכים עם האיחוד מאז תחילת שנות ה-2000.

במהלך ניסיונותיו של מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי ב-2013 לחדש את המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים על הסכם מעמד קבע, האיחוד האירופי ניסה להציע גזר לצד מקלותיו (המוגבלים) על ידי הצעה לשדרג את היחסים עם ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית למעמד של "שותפות מועדפת מיוחדת" במקרה שיגיעו להסכם ביניהם.¹⁵⁶ עם זאת, ההצעה נוסחה באופן מעורפל ולא השפיעה כמעט על ישראל, שהתנגדה לכל לינקג' בין היחסים הדו-צדדיים עם האיחוד לבין סוגיות הנוגעות לסכסוך עם הפלסטינים.

ציר נתניהו-טראמפ חתר אף הוא תחת מדיניות האיחוד, והרחיב את התהום הדיפלומטית שנפערה בין ממשלת נתניהו לאיחוד. מהלכים אלה כללו פירוק הסכם המעצמות עם איראן על תוכנית הגרעינית שבגיבושה השקיע האיחוד מאמצים רבים, וכן המקפה הפוליטית והכלכלית על הרשות הפלסטינית בהקשר של התוכנית החד-צדדית לחלוטין שקידם טראמפ תחת הסיסמה "עסקת המאה". נקודת האור הדיפלומטית היחידה בתקופה זו, הסכמי הנורמליזציה שבהם תיווכה ארה"ב בין ישראל לבין ארבע מדינות ערביות, המחישה עוד יותר את חוסר הרלבנטיות של האיחוד האירופי בדיפלומטיה אזורית, אם כי האיחוד מבקש עתה לנצל את ההזדמנות כדי להניע מחדש שיתוף פעולה אזורי רב-צדדי באמצעות מדיניות המכונה "סדר יום חדש לים התיכון" (New Agenda for the Mediterranean).¹⁵⁷

ד. הזדמנויות חדשות ליחסי האיחוד עם ישראל: התכנסות אינטרסים או פרספקטיבה ליברלית משותפת?

מספר התפתחויות בתקופה האחרונה עשויות לשנות את הדינמיקה הזו וליצור הזדמנויות לשיפור היחסים בין האיחוד האירופי לישראל. אלה כוללות את השינוי הפוליטי בישראל, המגבלות הניצבות בפני גורמים פופוליסטיים במדינות רבות באירופה, הסכמי אברהם, החלפת טראמפ בביידן, השינוי ארוך הטווח בסדר העדיפויות האמריקאי הרחק מהמזרח התיכון, וסוגיות מדיניות שונות הדורשות בדחיפות שיתוף פעולה רב-צדדי ומדעי מוגבר, כולל איומים ביטחוניים, התמודדות עם שינויי האקלים ולחימה נגד מגיפות. שינויים אלה מרחיבים את היקף שיתוף הפעולה בין האיחוד האירופי לישראל, אם כי המידה שבה הדבר מושפע על ידי התכנסות של נקודות מבט ליברליות נותרה שאלה פתוחה.

ישראל עברה שינוי פוליטי פנימי דרמטי מהנהגה פופוליסטית-לאומנית הולכת וגוברת תחת נתניהו לממשלת אחדות לאומית פלורליסטית ומגוונת מבחינה פוליטית. הצלחת האופוזיציה בהדחת נתניהו הפתיעה רבים משום שדרשה את שיתוף הפעולה של הקואליציה הבדלנית ביותר בהיסטוריה הפוליטית הישראלית. התוצאה היא קואליציית "אנטי-נתניהו" שאין לה ברירה אלא להפוך את הפלורליזם הפרגמטי

154 M. Sion Tzidkiyahu and S. Hirsch, "On the fundamental differences between the EU differentiation policy and BDS," *Mitvim Institute*, July 2020.

155 "EU Settlement Labelling Plan Evokes 'dark Memories' for Netanyahu," *France 24*, 11 November 2015.

156 "A Special Privileged Partnership with the EU as an Incentive for Israeli-Palestinian Peace," *Mitvim Institute and Friedrich-Ebert-Stiftung*, June 2016.

157 "Southern Neighbourhood: EU proposes new Agenda for the Mediterranean," *European Commission*, 9 February 2021.

שלה לסגולה. זאת במיוחד עבור ראש הממשלה נפתלי בנט, מנהיג מפלגת ימין קיצוני התומכת בהתנחלות. לא ניתן להתעלם מרקורד הלאומנות האיתנה של בנט עצמו, בריתותיו הקודמות עם גורמים קיצוניים עוד יותר והתנגדותו הנחרצת למדינה פלסטינית. עם זאת, הוא נאלץ, לעסוק לעת עתה בבניית גשרים בתמורה להזדמנות לכהן כראש ממשלה בשנתיים הראשונות של הסכם רוטציה עם ראש הממשלה החלופי יאיר לפיד, העומד בראש מפלגה ליברלית בהחלט.

מפלגות הקואליציה משמאל, מרכז ומימין, ולראשונה בתולדות ישראל מפלגה ערבית, התלכדו מתוך רצון משותף להקים ממשלה מתפקדת לאחר ארבע מערכות בחירות תוך שנתיים, שנבעו מחוסר יכולתו של נתניהו להקים קואליציה רוב בעודו מתמודד עם כתב אישום פלילי. הם נותרים מלוכדים מתוך פחד שהממשלה תקרוס, ייערכו בחירות שיפגעו קשות בכוחן האלקטורלי ונתניהו ישוב לשלטון. אבל הם גם מאוחדים באג'נדה שנועדה להרגיע מחלוקות הפנימיות שאותן מנצל מחנה נתניהו. מחלוקות אלה באו לידי ביטוי בין השאר במהומות בין-אתנית חסרות תקדים בתוך ערי ישראל במאי 2021. החברים בקואליציה נוהגים לשבח את הפרגמטיזם והמסירות זה של זה לטובת הציבור. הניגוד עם הטון הפופוליסטי של המחנה הפרו-נתניהו, מבית ובזירה הבינלאומית, לא יכול היה להיות חד יותר.

ברור שהממשלה הפלורליסטית הזו מוצאת חן הרבה יותר בעיני האירופאים הליברלים. זאת, לא מעט בשל התקווה שממשלת ישראל החדשה תמנע הסלמה במתקפות של הימין הפופוליסטי-לאומני על מוסדות ציבוריים (ובפרט הרשות השופטת); תמזער את המחלוקות הפומביות עם סדר היום הליברלי והבינלאומי של ממשל בידן; ותציג גישה פרגמטית יותר לסוגיה הפלסטינית, למרות "ההסכמה שלא להסכים" על פתרון שתי המדינות.

למרות שתוחלת החיים של הקואליציה הישראלית החדשה אינה ידועה, ונתניהו ותומכיו נותרו אופוזיציה נחושה, ישראלים ליברלים יכולים לפחות להתחיל לדמיין כיצד התפתחות זו יכולה להפוך את ישראל לסמל של דו-קיום כחברה דמוקרטית עם מיעוט מוסלמי של 20%. יחד עם הסכמי אברהם (אין להתעלם מהמסגור הסמלי הדתי-תרבותי), השתתפותה של מפלגה אסלאמיסטית בקואליציה ישראלית מאתגרת את התפיסה בחוגי הימין הפופוליסטי שלפיה ישראל מהווה מחסום ומגן נגד מה שנתפס בחוגים אלה כהתנגשות בלתי נמנעת בין התרבות היהודית-נוצרית לבין זו האסלאמית.

עבור שחקנים ליברלים בפולין, הונגריה ובמקומות אחרים, הקואליציה הישראלית עשויה לסייע בזיהוי המגנטים הנדרשים כדי לעורר שינוי מבית ולהדיח פופוליסטים ואתנו-לאומנים. יתר על כן, ישראל ואירופה מתמודדות עם אתגרים דומים בבניית חברות מגובשות המנוגדות לטענה על פער שלא ניתן לגישור בין התרבויות המערביות והאסלאמיות. במקרה האירופי, נקודת מבט רחבה על הציוויליזציה האירופית צריכה לשים לב לעובדה שהמוסלמים האירופאים אינם רק מהגרים או צאצאיהם, אלא גם מהווים חלקים משמעותיים מהמיעוטים המוסלמים (או אפילו קהילות רוב) שחיו באירופה לפני גלי ההגירה בעת החדשה, במיוחד ברחבי דרום מזרח אירופה.

השינוי בממשלת ישראל מביא גם לשינוי הלך הרוח בעניין האיחוד האירופי, כפי שקבע שר החוץ וראש הממשלה החליפי יאיר לפיד. נתניהו והסובבים אותו מסגרו את העוינות של האיחוד האירופי למדיניותו כעוינות כלפי מדינת ישראל, מה שהוביל להתיישרות האסטרטגית עם המדינות ה"לאומיות" החברות באיחוד האירופי. קמפיין שלילי זה נגד האיחוד האירופי הדהד בישראל. כ-46% מהציבור הישראלי רואים באיחוד האירופי יריב ולא ידיד (24%), לפי הסקר השנתי של מכון מיתווים לשנת 2021.¹⁵⁸

158 "The 2021 Israeli Foreign Policy Index," *Mitvim Institute*, October 2021.

הפנייה החיובית יותר לעבר אירופה החלה עוד בימיו של גבי אשכנזי, שר החוץ מסיעת כחול לבן שכיהן בקואליציית האחדות הלאומית של נתניהו-גנץ (2020-2021) שקדמה לממשלת בנט-לפיד. שינוי גישה זה התרחב עם כניסתו לתפקיד של לפיד, ושיגורו של נתניהו לאופוזיציה. ביומו הראשון בתפקיד, שוחח לפיד לא רק עם הנשיא מקרון אלא גם עם נציב האיחוד האירופי ג'וזף בורל, נפגש עם בכירים באיחוד האירופי ואמר לדיפלומטים ישראלים: "היחסים שלנו עם יותר מדי ממשלות הוזנחו והופכים לעוינים. לצעוק שכולם אנטישמיים זו לא מדיניות או תוכנית עבודה [...] הגיע הזמן לשנות, להשתפר, להעמיק את הדיאלוג בין ישראל לאירופה".¹⁵⁹

תגובתו הישירה של לפיד לחוק הפולני החדש המונע השבת רכושם של קורבנות שואה הדגימה פער ברור עם החשיבות שנתניהו ייחס ליישור קו עם גורמים אירו-סקפטיים. ביקוריו של לפיד בבירת האיחוד בריסל, וכן ברומא ופריז, הראשונים שערך במסגרת תפקידו החדש, אותתו על רצון ליישר קו עם מנהיגים ליברליים ולשפר את יחסי ישראל עם האיחוד. צעדים אלה התקבלו בחיוב באירופה, ואף נרשמו איתותים לכך שמועצת ההתאחדות תוכל להתכנס מחדש וכי לאיחוד האירופי אין ציפיות רבות לקידום פתרון שתי המדינות.

שינוי פנימי זה מתחולל על רקע הסכמי הנורמליזציה עם איחוד האמירויות ובחריין, מרוקו וסודאן, הפותחים אפיקים פוטנציאליים רבים לשיתוף פעולה משולש בין אירופה, ישראל ושותפותיה הערביות החדשות לשלום.

מבחינת הכוונה לטפח אינטרנציונל ליברלי, הרקורד של מדינות הסכמי אברהם מעורב. ביחסים עמן אמנם טמון פוטנציאל עצום לשיתוף פעולה בין-מדינתי ואפילו בין-חברתי בין אויבים לשעבר, אולם מנהיגי מדינות המפרץ המבוצרות הנשלטות על ידי אליטות מצומצמות אינן יכולות להיחשב כבעלי ברית מן המניין בהגנה על הליברליזם. זכויות האדם אינן ממלאות תפקיד בהקשר זה, וההסכמים אף עשויים להעצים מנהיגים אוטוריטריים מרבאט ועד אבו דאבי ולספק לגיטימציה להפרת המשפט הבינלאומי, כפי שקרה כאשר ארה"ב הבטיחה למרוקו להכיר בריבונותה על סהרה המערבית, סוגיה שכבר מהווה סלע מחלוקת בין מרוקו לאיחוד האירופי.

עם זאת, ממשלת ישראל החדשה ופריחת היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי מגדילים את הפוטנציאל לכך ששני הצדדים יוכלו לבנות על אינטרסים חופפים הנובעים מהתפתחויות מקבילות: התבגרותה של ישראל והתפתחותה למעצמה כלכלית בינונית בעלת נכסים נכבדים בתחומי ההגנה, הביטחון, המודיעין והטכנולוגיה; וריבוי האתגרים הכלכליים והאסטרטגיים של אירופה המגבירים את העניין האירופי בטיפול שיתוף הפעולה עם ישראל.

לו הייתה ישראל חברה באיחוד האירופי, הייתה כלכלתה מדורגת במקום ה-11 מבחינת גודלה. צמיחת תוצר גבוהה בעקביות מהממוצע השנתי באיחוד האירופי אף הייתה מגבירה את סיכוייה לדירוג גבוה יותר בעתיד. צמיחה זו נובעת בין השאר מגידול שנתי של 2% באוכלוסייה, אשר צפוי להביא את אוכלוסיית ישראל ל-20 מיליון עד 2060.¹⁶⁰ בנוסף להיותה שוק בעל משמעות הולכת וגוברת, ישראל מהווה מקור חשוב לחדשנות טכנולוגית ולציוד ביטחוני.¹⁶¹ זאת בתקופה שבה אינטגרציה ויכולות הגנתיות הם אחד מתחומי המדיניות הצומחים ביותר באיחוד האירופי החותר ל"ריבונות אירופית" ו"אוטונומיה אסטרטגית", כפי שאלה באות לידי ביטוי ב"מצפן האסטרטגי" החדש שאימץ האיחוד.

¹⁵⁹ "Ministry of Foreign Affairs Hand-over Ceremony 14 June 2021," *Israel's Ministry of Foreign Affairs*, 14 June 2021.

¹⁶⁰ M. Arlosoroff, "Israel's Population Is Growing at a Dizzying Rate. Is It Up for the Challenge?" *Haaretz Magazine*, 4 January 2021.

¹⁶¹ T. Greene and J. Rynhold, "Europe and Israel: Between Conflict and Cooperation," *Survival* 60, no. 4 (2018), pp. 91-112.

בעוד המעבר האנרגטי וה"גרין דיל" עולים לראש סדר העדיפויות באיחוד האירופי, בישראל איחרו לזהות את המגמה וכעת מנסים להדביק את הקצב. דיפלומטים ישראלים להוטים להדגיש את הרלבנטיות הגוברת של סביבת העבודה היזמית והחדשנית המפורסמת של ישראל לתחום האקלים.

פורום הגז של מזרח הים התיכון, שבו האיחוד האירופי הוא משקיף (וישראל, ירדן, מצרים, איטליה, קפריסין, יוון ופלסטין חברות, אך תורכיה נעדרת ממנו באופן בולט), ממחיש את הפוטנציאל הזה. אמנם התקוות לבניית צינור גז משותף התפוגגו, התשתית הדיפלומטית שנוצרה כתוצאה מפרויקט שאפתני זה מספקת במה לקידום אפיקים מבטיחים אחרים לאנרגיה ירוקה ושיתוף פעולה אקלימי. אלה כוללים את רעיון קו המתח החשמלי אירו-אסיה (EuroAsia Interconnector) לחיבור רשתות החשמל של ישראל, קפריסין ויוון.¹⁶²

לאור העובדה ששינויי האקלים, לצד גידול אוכלוסין, יחמירו עוד יותר את האתגרים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים ברחבי המזרח התיכון, לישראל יש משמעות הולכת וגדלה לא רק כבעלת ברית אסטרטגית של משטרים אזוריים פרו-מערביים, אלא גם כשותפה לפיתוח הטכנולוגיה והתשתיות למעבר אנרגטי באזור. בנובמבר 2021, חתמו ישראל וירדן על הסכם בתיווך איחוד האמירויות לפיו ישראל תספק לירדן מים מותפלים וירדן תספק לישראל אנרגיה סולארית, ואילו חברה אמירתית תזכה בחוזה הקמת התשתיות.¹⁶³

נראה, אם כן, כי חששות אסטרטגיים של מדינות ערביות רבות, ואילוטי סביבה ואקלים המעצבים את המשימות הגלובליות כיום, יחד עם סדרי עדיפויות מרכזיים של האיחוד האירופי, פתחו אפיקים חדשים לשיתוף פעולה משולש בין האיחוד האירופי, ישראל ומדינות ערב. יתר על כן, היבטים מסוימים בשיתוף הפעולה הרב-צדדי והאזורי המתרחב, שלא התאפשר בשנות ה-90 במסגרת שותפות האיחוד עם מדינות הים התיכון, נראים כעת מציאותיים יותר, ומתיישרים במידה מסוימת עם השיח הביטחוני והערכי של האיחוד האירופי, שכיום שואף לתת מענה לקיימות ואולי בעתיד גם לזכויות האדם.

עם זאת, חוסר הביטחון במזרח התיכון ובצפון אפריקה, והדרך שבה נתפס חוסר הביטחון על ידי מנהיגי האיחוד האירופי הליברליים, יוסיף לחשוף את הדילמה האירופית הישנה - הלא היא יציבות מול דמוקרטיה. לפיכך, בעוד האיחוד האירופי תומך בארגוני זכויות אדם ואזרח, הוא גם חושש מערעור היציבות והשפעתן של מהפכות עממיות ותסיסה חברתית, לרבות תנועות הגירה, ומעמיק את היחסים שלו עם מנהיגים ערבים אוטוקרטיים.

בהקשר זה ניתן למסגר את ישראל הן על ידי מדינות ערב והן על ידי האיחוד האירופי כמשענת ליציבות של שכנותיה הקרובות מצרים וירדן, וכן ככוח נגד לאיומים רביזיוניסטיים מצד איראן ושלוחותיה. עם זאת, באירופה עדיין חלוקים באשר למידה שבה מסגור זה עוזר להתגבר על סכסוכים אזוריים. בעוד שקיים קונצנזוס רחב באשר לאתגר הביטחוני מצד איראן, דיפלומטים אירופאים רבים עדיין מקווים לעתיד שבו הסכסוך באזור יוכרע על ידי שילובה של איראן בארכיטקטורה ביטחונית אזורית - מודל שנראה דמויני לרוב הישראלים. ההבדלים העמוקים בין ישראל לאיחוד האירופי בנוגע לאופן ההתמודדות עם איראן מומחשים בצורה ברורה ביותר ביחס להסכם הגרעין בין המעצמות לאיראן. עם זאת, באופן כללי, הדינמיקה המתוארת לעיל יוצרת שורה של אינטרסים המתכנסים לכדי שיתוף פעולה משולש בין ישראל, האיחוד האירופי ומדינות ערב.

¹⁶² N. Tsafos, "Beyond the EastMed Pipeline," *Ekathimerini.com*, 17 January 2022.

¹⁶³ M. Arlosoroff, "The Official Photo Hides the Full Story: The New Middle East Is Already Taking Shape," *Haaretz Magazine*, 9 December 2021.

לסיכום, השיח הביטחוני, ולא סדר יום ליברלי משותף, הוא שיהיה המנוע החזק ביותר להתקרבות בין האיחוד האירופי לישראל בשנים הבאות, הן ביחסים הדו-צדדיים והן בזירה האזורית. לליברליזם עצמו תהיה השפעה עקיפה: ממשלה ישראלית ליברלית ופרגמטית יותר, בשילוב עם הנורמליזציה הערבית-ישראלית, יוצרים אווירה חיובית לשיתוף פעולה משולש בין מדינות ערב, ישראל והאיחוד האירופי ולקידום ערכים כגון רב-צדדיות, קיימות ופוליטיקה ירוקה. עם זאת, זכויות האדם כעמוד התווך של הסדר הליברלי (הבינלאומי) יהיו בבחינת ילד חורג בכל תרחיש עתידי כזה. ובכל זאת, בשל שלל סיבות, החששות של אירופה בנוגע לרקורד הליברלי של ישראל, ובמיוחד בנוגע לשאלה הפלסטינית, ימשיכו לעצב את שיתוף הפעולה האסטרטגי בין האיחוד לישראל.

ה. לא ניתן להתעלם מהסוגייה הפלסטינית

המדיניות הישראלית בגדה המערבית וברצועת עזה מעוררת מחאה בינלאומית מתמדת, לרבות מצד האיחוד האירופי. התפרצויות אלימות גוררות גינוי שגרתי מצד האיחוד האירופי כלפי ישראל וארגונים פלסטיניים חמושים, ומדגישות את זכויות האדם כמרכיב המרכזי בהצהרות האיחוד האירופי. האיחוד מותח ביקורת על האופן שבו מדיניות ההתנחלות הישראלית מערערת את הסיכוי לשלום, וממשיך להדגיש את מחויבותו לנוסחת שתי המדינות (גם תוך ביקורת על מגמות א-ליברליות בקרב הפלסטינים, תחת שלטון הרשות הפלסטינית וחמאס).

עם זאת, רוב המנהיגים באיחוד האירופי ובמדינות החברות בו מברכים על הדחתו של נתניהו ונמנעים מעימות עם ממשלת ישראל החדשה והמגוונת בנוגע לתהליך שלום חדש או צעדים נועזים ליישום פתרון שתי המדינות. ואכן, נראה כי האיחוד מקבל כיום את רעיון "צמצום הסכסוך" על ידי ייצוב המצב ושיפור הכלכלה וחיי היומיום של הפלסטינים, במקום לנסות להגיע להסכם מעמד קבע.

בשיח הישראלי, בצדק או שלא בצדק, תוצאות ההתקוממויות העממיות במדינות ערב החלישו עוד יותר את הנכונות לויתור טריטוריאלי, שכן הוא הדגיש עבור ישראלים רבים כי כל זירה סמוכה לגבולותיה שהשלטון בה חלש הופכת לבסיס לארגונים חמושים אלימים, אסלאמיסטים וסוחרי אדם, דוגמת רצועת עזה. ספרו של מיכה גודמן "מלכוד 67" נותן ביטוי לדילמה בין הדמוקרטיה הליברלית של ישראל הנפגעת מהכיבוש לבין הכורח הביטחוני שמהווה עילה להמשכו.¹⁶⁴

הפוטנציאל להתקדמות דיפלומטית משמעותית מושפע לא רק מהחלפת הממשלה ומהתזוזה הנרחבת של הבוחר הישראלי לימין, אלא גם מהקרע העמוק בין חמאס בעזה לרשות הפלסטינית בגדה המערבית; השיתוק של ההנהגה המושחתת והמזדקנת ברשות הפלסטינית; כישלון יוזמות השלום הן אלה הדו-צדדיות (עבאס-אולמרט) והן אלה של ממשלי בוש, אובמה וטראמפ; והפיכת היחסים עם ישראל לסוגיה מפלגת בין הדמוקרטים לרפובליקנים בארה"ב.

העובדה שלא נראה באופק פתרון דיפלומטי מידי לסכסוך, לצד השינוי בממשלת ישראל ושיעור הרצון של מרבית מנהיגי האיחוד האירופי מעזיבתו של נתניהו, תרמו למה שאלפרד טוביאס כינה "התכנסות שקטה בין עמדות האיחוד האירופי לעמדות ישראל".¹⁶⁵ התכנסות זו החזירה לסדר היום את סוגיית כינוסה של מועצת האסוציאציה וקבעה צורות חדשות של שיתוף פעולה דו-צדדי ואזורי. עם זאת, תהיה זו טעות לחשוב שניתן לנתק את הקשר בין הסוגייה הפלסטינית ליחסי האיחוד עם ישראל.

164 M. Goodman, *CATCH-67: The Left, the Right, and the Legacy of the Six-Day War* (New Haven & London: Yale University Press, 2018).

165 A. Tovias, "EU Foreign Policy on the Israeli-Palestinian Conflict: A Reevaluation," *Israel Journal of Foreign Affairs* 15, no. 2 (2021), pp. 1-16.

האיחוד האירופי והמדינות החברות בו עדיין מושקעים עמוקות, כלכלית ופוליטית, בזכות הפלסטינית להגדרה עצמית לאומית ובזכויות האדם של הפלסטינים ולכן הסוגיה תמשיך לשמש פריזמה מרכזית שדרכה האיחוד האירופי בוחן סכסוכים בינלאומיים. כך למשל, הקצאת הסיוע לפלסטינים במסגרת תכנית השכנות האירופית לשנים 2017-2020 עמדה על 1.28 מיליארד אירו, בנוסף לסיוע דו-צדדי ממדינות חברות באיחוד, סיוע המשקף את המשך מחויבות האיחוד האירופי לבניית מדינה פלסטינית וכן את שאיפתו לחזק את החברה האזרחית הפלסטינית.¹⁶⁶

סיוע זה מבוסס על הנחה כי התקדמות לעבר פתרון שתי המדינות היא תנאי מוקדם ליציבות בזירה הישראלית-פלסטינית ולניצול מלוא הפוטנציאל הטמון ביחסי האיחוד האירופי באזור. עם זאת, דעיכת התקווה להתקדמות דיפלומטית, והאמביוולנטיות של ישראלים ופלסטינים בנוגע לפתרון שתי המדינות, חשפו מדיניות זו לביקורת מתוך האיחוד האירופי על כך שהוא פשוט מסבסד כיבוש אינסופי.

המדינות החברות והמפלגות הפוליטיות שתמכו באופן מסורתי בפלסטינים ימשיכו להדגיש את הקשר בין העמקת יחסי האיחוד האירופי עם ישראל לבין התקדמות בשאלה הפלסטינית. זאת בתמיכת לחץ מצד פעילים ותנועות פוליטיות המתנגדים להעמקת יחסי האיחוד עם ישראל בשל הסוגיה הפלסטינית. תנועת ה-BDS נמנית בין המתנגדים. לתנועה זו אמנם לא הייתה השפעה משמעותית על מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית מאז הקמתה בתחילת שנות ה-2000, חרף חשש ישראלי ניכר מפני השפעותיה הפוטנציאליות. עם זאת, היא הפיחה חיים בתנועות פרו-פלסטיניות והפכה לכוח תרבותי בקהילות שמאלניות בקמפוסים של אוניברסיטאות, אם כי יותר בארה"ב ובבריטניה מאשר באיחוד האירופי, ובקרב אנשי יוצרים בעלי פרופיל גבוה. אמנם אין להגזים בהשפעתה על דיונים פוליטיים רחבים, אך לתנועת החרם עדיין יש פוטנציאל לעצב שיח פוליטי פנימי בסוגיה הישראלית-פלסטינית בחלק ממדינות האיחוד האירופי, ולעצב את התפיסות הישראליות לגבי אירופה.

התפרצויות אלימות, ואכן היעדר אופק דיפלומטי משמעותי למימוש מדינה פלסטינית, יוצרים קרקע פורה לסנטימנטים אנטי-ישראלים ואף למחאה ואקטיביזם אנטישמיים ברחבי האיחוד האירופי. בקרב הציבור הרחב, הסלמה כזו הובילה לא פעם להידרדרות דעת הקהל על ישראל (אם כי לעתים קרובות גם על הפלסטינים).¹⁶⁷

המצב המדיני, הביטחוני והכלכלי בגדה המערבית, ברצועת עזה ובמזרח ירושלים שברירי מאוד וחשוף לפגיעה, בין אם מכוונת ובין אם לא, של הסלמה אלימה. לכיבוש/מצור הישראלי ולשלטון הסמכותני של הרשות הפלסטינית וחמאס יש השפעות הרסניות בשטח. המצב הכלכלי קשה גם הוא, הפלסטינים תלויים במעטפת המכס עם ישראל ונפגעים מהקשיים העצומים ביבוא ויצוא של סחורות פלסטיניות. הסכנות לפלסטינים בגדה המערבית כוללות עיכובים, הפחתות או ביטולים בסיוע מתורמים בינלאומיים, לרבות מצד האיחוד האירופי והחברים בו, המאיימים ללא הרף להחרیف את האתגרים הכלכליים בשטחים הכבושים עד לנקודת קריסה. למשברים בחברה הפלסטינית יש פוטנציאל להחרیف את המתיחות בין פלסטינים לבין הרשויות הישראליות והמתנחלים הקיצוניים, כמו גם את התסיסה בירושלים המזרחית ובתוך היישובים והשכונות הערביות בישראל. יתר על כן, מתחים אלה מספקים הזדמנויות לחמאס לעורר תסיסה ולערער את הרשות הפלסטינית, כדי שזו תכביד את אחיזתה הסמכותנית בגדה ובכך תעצים את סדר היום הא-ליברלי של הימין הלאומני בישראל.

166 "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations," *European Commission*.

167 C. Hirsch and G. Coi, "Where Europe stands on the Israeli-Palestinian conflict: Polls," *Politico*, 21 May 2021.

בהיעדר שינויים משמעותיים, חוסר היציבות יגבר בשנים הקרובות. אוכלוסיית עזה גדלה באופן מעריכי ועלולה להגיע לשלושה מיליון עד 2030, עם שיעור עצום של אבטלה (נוער).¹⁶⁸ בשל המצב הפוליטי והכלכלי העגום, רצועת עזה עצמה כבר מהווה מקור להגירה בלתי חוקית לאירופה, וללא שיפורים משמעותיים בכלכלה ובתשתיות, נראה כי לחץ זה צפוי להתגבר.¹⁶⁹

לסיכום, בעוד האיחוד האירופי נמנע לעת עתה מהתמקדות בשאלה הישראלית-פלסטינית, הסוגייה הפלסטינית לא תיעלם מסדר היום שלו. לאיחוד האירופי יש אינטרס לטפח יחסים מדיניים, כלכליים, חברתיים וביטחוניים/צבאיים עם ישראל, ונראה כי הדבר עולה בקנה אחד עם דעת הקהל בקרב יושביו. אבל האיחוד האירופי צפוי לדבוק בדגש ארוך השנים שהוא שם בנוגע לנחיצותו של פתרון שתי מדינות ולזכות להגדרה עצמית לאומית פלסטינית, גם זאת בהתאם לדעת הקהל בקרב תושביו. יתר על כן, חרף השיקולים הגאו-אסטרטגיים שהולכים ומשתרשים בבריסל, החשיבות שהאיחוד האירופי מייחס לזכויות האדם ביחסי החוץ שלו תמשיך להשפיע על הפרספקטיבה של בריסל בנוגע לסכסוך זה. לפיכך, המתרחשות בין שני עקרונות אלה צפויה לעצב את גישת האיחוד לנושאים אלה בשנים הבאות.

ו. לנצל את הרגע

ליברלים בישראל ובאירופה המעוניינים לחזק את הערכים הליברליים בבית ובעולם ושואפים, בהקשר זה, לחזק את יחסי האיחוד האירופי עם ישראל, ניצבים בפני רגע של הזדמנות. בעוד שהתנאים הפוליטיים הנוכחיים בישראל ובאיחוד האירופי אינם מעודדים חתירה מחודשת להסכם לסיום הסכסוך, השינויים בישראל, במזרח התיכון, באירופה ובעולם תורמים לשיתוף פעולה רב יותר בין האיחוד לישראל. בעוד שרבים מהמנועים הבסיסיים ביחסים הם אינטרסים אסטרטגיים, ממשלת ישראל החדשה מדגישה נקודות מבט ליברליות משותפות בנוגע לזכויות מיעוטים, עקרונות דמוקרטיים-ליברליים ותחומי מדיניות "פרוגרסיביים" אחרים כגון המאבק בשינויי האקלים. עם זאת, כפי שצינו קודם לכן, מעמדן של זכויות האדם כנדבך מרכזי בסדר ליברלי אמיתי צפוי להמשיך להיות ילד חורג במידה מסוימת, לא רק בדיאלוג הישראלי המתחדש עם האיחוד האירופי, אלא גם בהסכמי הנורמליזציה השונים בין ישראל למדינות ערב.

המפלגות המגוונות המרכיבות את ממשלת האחדות הלאומית בישראל הסכימו לא להסכים על מעמדה הסופי של השאלה הפלסטינית, כלומר אין סיפוח דה-יורה וגם לא תזוזה מכרעת לעבר פתרון שתי המדינות. אך בישראל גובר הקונצנזוס בנוגע ליתרונות של צעדים פרגמטיים לשיפור המצב הכלכלי בעזה ובגדה המערבית, המגובים על ידי המגזר הביטחוני הישראלי ובמוכנות, ולעתים אף התלהבות, מצד שרים מהשמאל והמרכז הליברלי לשקם את שיתוף הפעולה עם עמיתיהם ברשות הפלסטינית. כבר בחודשים הראשונים של הקואליציה נערכו פגישות בין שרים משני הצדדים ונרשמו התפתחויות קונקרטיות, בהן החלטות ישראליות להגדיל את מספר היתרי העבודה לפלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה, ותוכנית לפיתוח עזה שהציג לפיד.

התפתחויות אלה יוצרות חפיפה חזקה עם האג'נדות של תורמים בינלאומיים, לרבות התפנית שעשה הנשיא בידן בניסיון לשקם את יחסי ארצו עם הרשות הפלסטינית לאחר קריסה מוחלטת של יחסי ארה"ב והפלסטינים תחת טראמפ. הן גם מתכתבות עם האיחוד האירופי ומדיניותו ארוכת השנים של מימון הרשות הפלסטינית והחברה האזרחית הפלסטינית. עבור האיחוד האירופי והמדינות החברות בו, תומכים

168 N. al-Mughrabi, "U.N. sees steep Gaza population growth in 30 years, with economic problems ahead," *Reuters*, 20 December 2016.

169 "Migratory Map," *Frontex Europa*, January-September 2021.

ותיקים בפיתוח פלסטיני, זו עשויה להיות הזדמנות לקדם בניית תשתיות בגדה המערבית וברצועת עזה המשפרים את התנועה בו ואת הגישה, בהן תשתיות חשמל ומים, ואת המגזר הפיננסי הפלסטיני, בדגש על השקעות ירוקות ובנות קיימא. שיפורים בתחומים אלה מחייבים שיתוף פעולה ישראלי ומחויבות בינלאומית לתורמים. לפיתוח הפלסטיני יש פוטנציאל להפחית את המתוחות ואת האיומים בהסלמה אלימה הממקדים מחדש את השיח בסדר היום הביטחוני, לטובת גורמים לא ליברליים.

על רקע זה, ולמעט במקרה של הסלמה מסיבית בסכסוך הישראלי-פלסטיני או צעדים קונקרטיים מצד ישראל להטלת ריבונות ישראלית רשמית על הרשות הפלסטינית, האיחוד האירופי לא צפוי לשים על השולחן סוגיות כגון הכרה מלאה במדינה פלסטינית או סנקציות נגד מי מהצדדים. בינתיים, לפוליטיקאים ליברלים בקואליציה הישראלית הנוכחית ועמיתיהם באיחוד האירופי יש הזדמנות לחזק את הקשרים ושיתוף הפעולה ביניהם. מגעים כאלה עשויים לסייע בהתמודדות עם התפיסה שמקדם הימין הישראלי לפיה האיחוד האירופי והממסד הפוליטי הליברלי האירופי עוינים באופן אינסטינקטיבי או ממסדי את ישראל, ולא רק את מדיניותו של נתניהו.

זהו רגע שבו הליברלים בישראל מדגישים גם כי ערכי הדמוקרטיה הליברלית, שהאיחוד האירופי תומך בהם, הם חלק מהדבק המחבר את ישראל לברית מערבית טרנס-אטלנטית התומכת באופן נרחב בישראל ובאינטרסים שלה, ולהדגיש כי ערכים ליברליים אלה מהווים גורם מרכזי ברווחתם של יהודים בחברות המערביות, בארה"ב ובאיחוד האירופי. עם זאת, דיאלוג זה בין פוליטיקאים ליברלים ישראלים ואירופאים צריך להיות כרוך גם בהתמודדות עם נקודות התורפה והמתחים שעומים מתמודדות חברות ליברליות-דמוקרטיות בעולם גלובלי, המנוצל בהצלחה על ידי גורמים פוליטיים א-ליברליים בזירות רבות, לרבות בישראל ובאיחוד האירופי. אם חברות ליברליות לא יציעו תחושת ביטחון זהותי לאזרחיהן, הן ימשיכו להיות חשופות לאתגרים פוליטיים א-ליברליים מבפנים ומחוצה לה, המנוצלים על ידי רוסיה וסין, למשל.

לכן, גם הליברלים באירופה ובישראל צריכים לחשוב יחד על האתגר המשותף שמציבה התמודדות עם סדר יום פוליטי פופוליסטי-לאומני, שצבר תאוצה בשנים האחרונות. זה כולל התמקדות בדרכים לחיזוק היסודות הפולריסטיים של הסדר הפוליטי בתוך החברות הליברליות ובתוך הסדר הבינלאומי הרב-צדדי, תוך התייחסות לתלונות ולפחדים, אמיתיים ומדומים, שמהם ניזונים שחקנים א-ליברליים. עליהם גם לזהות את סוגיית הזהות המשותפת שחשות מדינות דמוקרטיות עם מיעוטים ערבים/מוסלמים גדולים כנושא שדיאלוג ישראלי-אירופי יוכל לתרום לליבונו, לרבות דיאלוג בין מנהיגים ערבים/מוסלמים מאירופה ומישראל. בהקשר זה, הן הסכמי אברהם והן השתתפותה של מפלגת רע"ם האסלאמיסטית בקואליציה מספקים הזדמנויות להדגיש את הפוטנציאל לזהות כוללת ומניעת הקצנה אסלאמית.

הגורמים העיקריים לחוסר יציבות פוליטית במזרח התיכון, המגבירים את האיומים הביטחוניים על ישראל ואירופה, לא יפחתו בעשורים הבאים. אלה כוללים את השפעותיו של גידול מהיר באוכלוסייה המסלמית את האבטלה בקרב בני נוער, השפעות העיור הגובר, הרחבת הגישה לאינטרנט ושכיחות המדיה החברתית, כמו גם השפעות של שינוי האקלים ומעבר אנרגטי. צמצום האיומים הביטחוניים והקיצוניות הפוליטית, ותפקידם בהנעת השיח הפוליטי הביטחוני במערב ובישראל, תלויים בטווח הארוך בהתפתחות החברתית, הכלכלית והפוליטית אל מול אתגרים ארוכי טווח אלה.

על האיחוד האירופי, ישראל ומדינות ערב לנצל את ההזדמנויות החדשות שיצרו הסכמי אברהם כדי להעמיק את שיתוף הפעולה הרב-צדדי בפיתוח אזורי ארוך טווח. המשימה תהיה אמנם קלה יותר בתחום

שינוי האקלים ותחומים אחרים של משילות עולמית, אך האיחוד האירופי, ובתקווה גם ישראל, צריכים לזהות דרכים לכלול את זכויות האדם ואת תפקידה של חברה אזרחית פתוחה ופלורליסטית כאלמנט מרכזי בדיאלוג כזה גם בהקשרים אזוריים.

בסופו של דבר, שיתוף פעולה אזורי איתן עשוי גם להוות בסיס משופר ליוזמות דיפלומטיות עתידיות בזירה הישראלית-פלסטינית. הוא עשוי גם לסייע בשימור התמריץ השלילי לממשלות ישראל העתידיות לשקול סיפוח של חלקים מהגדה המערבית או צעדים אחרים שעלולים לסכל אפשרות למדינה פלסטינית, מחשש לשיבוש שיתוף הפעולה האזורי שמוכיח את ערכו הכלכלי והפוליטי.

אין ספק שהיעדר עניין ומעורבות ממשיים בסוגיות הפלסטיניות מהווה מכשול עצום למימוש הפוטנציאל הטמון ביחסי האיחוד האירופי עם ישראל ובהשתלבות אזורית במזרח התיכון. אך אין בכך כדי לערער את ההזדמנויות לטיפול יחסי דו-צדדיים בין האיחוד האירופי לישראל ובמסגרות אזוריות רחבות יותר, לא רק לצורך ניצול אינטרסים גאו-אסטרטגיים וכלכליים משותפים, אלא גם לטיפול הבנה ליברלית של הממשלה בבית ושיתוף פעולה בינלאומי בתחומי מדיניות נבחרים. אם תתכנס מחדש מועצת האסוציאציה של האיחוד האירופי וישראל, עליה להפוך את זיהוי האידיאלים הליברליים המשותפים בעניינים דו-צדדיים ואזוריים לנושא שיחה מרכזי.

מסקנות והמלצות

מיוזרל אסבורג, נמרוד גורן

המגמה העולמית של נסיגה דמוקרטית וההתקפות על הסדר הדמוקרטי הליברלי גבו מחיר גם ביחסי ישראל-אירופה. אל מול זאת, על אירופאים וישראלים פרו-דמוקרטיים לשלב ידיים על מנת לעצור את השחיקה הדמוקרטית, להפוך את המגמה, ולחזק את הדמוקרטיה הליברלית. עליהם לשתף פעולה כדי לשפר את יחסי ישראל-אירופה בהתבסס על ערכים דמוקרטיים-ליברליים. פרק זה מפרט המלצות לכיווני מדיניות ולפעולות ספציפיות בהקשר זה, המושתתים על תכנון מדיניות, העברת מסרים, וחיזוק קשרים. המלצות אלה קוראות לגורמים הרלוונטיים בישראל ובאירופה להשמיע את קולם בציבור, להדגיש יחסי גומלין בין תהליכים ומגמות, לקדם עשיית שלום, לחלוק מניסיונם זה עם זה, לתמוך כלכלית בארגוני חברה אזרחית, להעצים בעלי ברית, לקבוע סדר יום חדש, ליצור מנגנונים יעילים, למנוע דומיננטיות ביטחונית, ליצור שותפויות ולעסוק בדיפלומטיה עירונית.

א. כיצד יכולים האירופאים והישראלים לעזור זה לזה לעצור ולהפוך את השחיקה הדמוקרטית ולחזק את הדמוקרטיה הליברלית?

להשמיע קול - ממשלות, חברי פרלמנט ונציגי החברה האזרחית מאירופה צריכים להדגיש את החשיבות שהם רואים בחיזוק הדמוקרטיה הישראלית. ביכולתם לעשות זאת באמצעות התבטאויות פומביות, העברת מסרים בפגישות סגורות, והצפת הנושא באופן סדיר בשיחות עם עמיתים ישראלים. על האירופאים לעקוב אחר ההתפתחויות הקשורות לדמוקרטיה הישראלית, לגלות מעורבות במקרה שממשלת ישראל תקדם (דה-יורה או דה-פקטו) סיפוח שטחים או חקיקה אנטי-דמוקרטית, ולתמוך באופן פעיל בצעדים פרו-דמוקרטיים כשאלה ננקטים על ידי ההנהגה הישראלית. הממשלה, חברי כנסת ונציגי החברה האזרחית בישראל צריכים גם הם לחרוג ממדיניות חוץ שמבוססת רק על אינטרסים ויחסי תן וקח, ולהדגיש את חשיבות הערכים והמשפט הבינלאומי. ברוח זו, עליהם להימנע מכינון בריתות עם גורמים א-ליברליים באירופה, ותחת זאת להדגיש את רצונם בחיזוק הדמוקרטיה הליברלית בכל רחבי אירופה.

להדגיש יחסי גומלין - בבואם לתמוך בדמוקרטיה הישראלית, על האירופאים להדגיש את יחסי הגומלין בין חיזוק הדמוקרטיה, קידום שלום ועידוד חברה משותפת. עליהם לטעון כי ללא פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני וללא שוויון בין יהודים לערבים/פלסטינים בתוך ישראל - תמיד יירשם גירעון דמוקרטי לרעתה של ישראל. בהתאם לגישתו "יתנו יותר, יקבלו יותר", על האיחוד האירופי להציג את היתרונות הטמונים בשיפור דמוקרטי ואת ההשלכות השליליות של שחיקה דמוקרטית.

לקדם עשיית שלום - על האירופאים ליטול על עצמם תפקיד פעיל ויעיל יותר במאמצים לקידום שלום ישראלי-פלסטיני, לא כל שכן כאמצעי לתמיכה בדמוקרטיה הישראלית. גם כאשר קשיים הולכים וגוברים ניצבים בדרך לפתרון שתי-המדינות, ונושאים דחופים יותר שולטים בסדר היום האירופי, על האירופאים להגביר את מעורבותם בקידום שלום תוך התגברות על מחלוקות פנים-אירופיות, מתן מענה לצרכים האמיתיים של שני הצדדים לסכסוך, ושיתוף פעולה עם שותפים בינלאומיים נוספים. בהקשר זה, על האיחוד האירופי, ממשלות אירופה והחברה האזרחית האירופית לחזק ישראלים ופלסטינים פרוגרסיביים שפועלים למען שלום, שוויון וזכויות אדם. על האיחוד האירופי להציג לצדדים תמריצים חיוביים ושליליים לקידום שלום ולמניעת העמקת הכיבוש ואי השוויון. כמו כן, על המדינות החברות באיחוד האירופי

להקפיד להתאים את מדיניותן לגישה המשותפת של האיחוד, לרבות בנושא הבידול בין ישראל לשטחים והמשפט הבינלאומי. על האירופאים גם לבחון את הפוטנציאל הגלום בהסכמי אברהם לקידום שלום ישראלי-פלסטיני ולתמוך בצעדים מועילים בכיוון זה. במקביל, עליהם לנסות למתן תופעות לוואי שליליות של הנורמליזציה הישראלית-ערבית, בזירה הישראלית-פלסטינית ומעבר לה, שבאות לידי ביטוי למשל במכירת טכנולוגיית ריגול ומעקב ישראלית לבעלות ברית ערביות המשמשת אותן נגד פעילים, עיתונאים ומתנגדי משטר. ולבסוף, על מנת להיות בעמדת השפעה טובה יותר לסיוע בקידום שלום, על האיחוד האירופי לשפר את תדמיתו בישראל. לפיכך, עליו להשקיע מאמצים רבים יותר בדיפלומטיה ציבורית ובהבהרת עמדותיו והנמקתם בפני הציבור הישראלי.

לשתף בניסיון - התפתחות הפרויקט האירופי ותהליכים במדינות החברות באיחוד מספקים מגוון תובנות ופרקטיקות מומלצות לביסוס דמוקרטיה ליברלית ועצירת מגמות א-ליברליות. ידע זה יכול להועיל לגורמים פרו-דמוקרטיים בישראל, בפוליטיקה ובחברה האזרחית, ויש לשתף אותו באופן קבוע. ייעוץ אירופי בנושאים אלה למקבילים ישראלים יכול להיות בעל ערך, אולי בהתאם למודל של פרויקט ה-Twinning שמפעיל האיחוד האירופי בהשתתפות משרדי ממשלה. במקביל, אירופאים יכולים להפיק תועלת מניסיונם של ארגוני חברה אזרחית בישראל ומהלקחים הנלמדים בישראל בכל הנוגע לשינוי חברתי ולמאמצים לקידום רב-תרבותיות וחברה משותפת, לרבות הכללת מפלגת רע"ם בקואליציה ומשמעות הדבר בנוגע להתמודדות עם רגשות אנטי-מוסלמיים. פרוגרסיביים באירופה ובישראל צריכים לחשוב במשותף על דרכים להתמודד עם פופוליזם וא-ליברליות וליצור תחושה של זהות משותפת בקרב כלל מגזרי החברה.

לתמוך כלכלית - לארגוני חברה אזרחית בישראל הפועלים לקידום הדמוקרטיה הליברלית חסרות על פי רוב יכולות לחולל את השינוי שהם שואפים אליו. הם זקוקים למשאבים נוספים ולתמיכה כספית, ואירופה - בהיותה תורמת מרכזית בנושאי דמוקרטיה - יכולה להרחיב ולגוון את תוכניות המימון שהיא מציעה. המימון צריך להיות נגיש יותר ליוזמות חדשות, קטנות וחדשניות, במקביל להמשך התמיכה בארגונים מבוססים המקדמים ביעילות שינוי חיובי ארוך טווח. נכון לעכשיו, תקנות ונהלים הקשורים למימון האירופי יוצרים הטיה לטובת הארגונים הגדולים, שיכולים להוכיח רקורד של עשייה ושיש להם יכולת להתמודד ביעילות עם הבירוקרטיה הכרוכה בהשגת מימון אירופי ובניהולו. עם זאת, הארגונים הממוסדים הם לא תמיד אלה שמספקים את המענים הטובים ביותר לצרכים המשתנים. גורמים פרו-דמוקרטיים בישראל, כגון ארגונים המקדמים חברה משותפת, שלום ישראלי-פלסטיני וזכויות אדם, היו נתונים במשך שנים תחת לחץ מצד ממשלות קודמות והשיח הציבורי. ממשלת בנט-לפיד, על חברה מהשמאל הפוליטי, אימצה גישה חיובית יותר כלפי ארגונים כאלה, ויש לעודד זאת. על האיחוד האירופי והמדינות החברות בו להמשיך לממן ארגונים אלה, לתת להם גיבוי פוליטי ולתמוך בחופש הפעולה שלהם ובזכותם לבחור את שותפיהם לדרך.

להעצים בעלי ברית - בכירים אירופאים צריכים להיפגש באופן קבוע עם גורמים פרו-דמוקרטיים כאשר הם מבקרים בישראל, ולא לקחת אותם כמובן מאליו. בנוסף, עליהם לנסות לתת נראות גבוהה לפועלם של גורמים אלה - להזמין אותם לנאום בכנסים, להזכיר את עבודתם בנאומים וברשתות החברתיות, ולשמש כמליצי יושר שלהם באירופה. רוח גבית מסוג זה חשובה לארגונים ולפוליטיקאים ישראלים, במיוחד אלה השוחים נגד הזרם. פורום קבוע, המכנס בכירים באיחוד האירופי (כגון הנציב לענייני דמוקרטיה ודמוגרפיה) עם גורמים פרו-דמוקרטיים ישראלים יכול לשמש כלי העצמה נוסף, כמו גם מסגרת לשיתוף באתגרים, הישגים ושיטות פעולה שהתגלו כמוצלחות. עם זאת, פרוגרסיביים מישראל צריכים לסייע בחיזוק הגורמים הפרו-דמוקרטיים באירופה, ובמיוחד אלה שמתמודדים עם נטיות א-ליברליות בארצותיהם ושפועלים להחליף מנהיגים פופוליסטים. לקחים שנלמדו מהתהליכים שעוברת הפוליטיקה

הישראלית בשנים האחרונות, שהביאו להחלפת נתניהו, יכולים להיות בעלי ערך לשותפים האירופים. פרוגרסיביים מישראל צריכים גם לתמוך בקיומו של מרחב לשיח בונה ומגוון באירופה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אל מול ניסיונות לתייג ביקורת לגיטימית על המדיניות הישראלית כלפי הפלסטינים כאנטישמיות או הטלת חרם.

ב. כיצד יכולים אירופאים וישראלים לשתף פעולה כדי לחזק את יחסיהם על בסיס ערכים ליברליים-דמוקרטיים?

לקבוע סדר יום חדש - במרץ 2022, האיחוד האירופי החליט להאריך את תוכנית הפעולה שלו עם ישראל, שאומצה ב-2005, לשלוש שנים נוספות, כדי "לתת לצדדים הזדמנות לקדם את שיתוף הפעולה שלהם לשנים הקרובות, בין היתר באמצעות משא ומתן אפשרי על סדרי עדיפויות לשותפות ביניהם". יש למנף צעד זה, כמו גם את המדיניות החדשה שאימץ האיחוד האירופי בשנת 2021 ביחס לאזור הים התיכון, לשרטוט נתיבים חדשים לשיתוף פעולה בין ישראל לאיחוד, שיתבססו על עמודי תווך של דמוקרטיה ושלום. אם יקבעו סדרי עדיפויות חדשים, יגובשו מנגנוני יישום חדשים, יוקצו משאבים חדשים ויגויסו שחקנים חדשים - כל זאת תוך התמקדות בקידום שיתוף פעולה סביב ערכים דמוקרטיים ליברליים - יעלו יחסי ישראל-אירופה על מסלול טוב יותר, ואולי אף יתחזק תפקידה של אירופה בקידום שלום ישראלי-פלסטיני.

ליצור מנגנונים - הואיל ומועצת האסוציאציה של ישראל והאיחוד לא התכנסה רשמית מאז 2012, יש להקים מנגנון חלופי לדיאלוג מדיני סדיר בין הצדדים. מנגנון כזה יאפשר לישראל ולאיחוד לדון בנושאים הקשורים לדמוקרטיה, יישוב סכסוכים ויחסים דו-צדדיים, מבלי שתדבק לאירופאים תווית של מי שתומכים במדיניות הישראלית כלפי הפלסטינים ובכיבוש. בנוסף, על האירופאים לעודד את ישראל להצטרף לקבוצות בינלאומיות הפועלות לקידום הדמוקרטיה הליברלית, כגון ה-Alliance of Democracies ו-Multilateralism.

למנוע דומיננטיות ביטחונית - השילוב של שיח ביטחוני גובר באירופה וההשפעה החזקה של שיקולים ביטחוניים על מדיניות החוץ של ישראל, מעניק לסוגיית הביטחון מעמד בולט בשיתוף הפעולה הישראלי-אירופי. אמנם ניתן להשתמש בשיתוף פעולה ביטחוני לחיזוק ערכים דמוקרטיים-ליברליים, אולם בפועל זו לא תמיד התוצאה. שיתוף פעולה ביטחוני עלול להוביל לפעולות ולמדיניות המשרתים נטיות ויעדים א-ליברליים. לפיכך, יש לתעדף שיתוף פעולה ישראלי-אירופי בתחומי המדע, החינוך, הסביבה, התיירות והתרבות, על ידי מיקסום הקשרים האזרחיים באמצעות תוכניות כמו Horizon Europe, Creative Europe, Erasmus+. הסכמים על השתתפות ישראלית בתוכניות של האיחוד האירופי צריכים לכלול סעיפים טריטוריאליים שיבטיחו שכספים אירופיים לא יגיעו להתנחלויות.

ליצור שותפויות - מפלגות וארגוני חברה אזרחית מישראל ומאירופה שמחויבים לערכים דמוקרטיים-ליברליים צריכים לייצר שותפויות משמעותיות ביניהם. שותפויות בינלאומיות יכולות לסייע בקידום שינוי חברתי ופוליטי, אך כיום הן אינן נפוצות או מועילות כפי שהיו יכולות להיות בהקשר הישראלי-אירופי. ארגוני חברה אזרחית בישראל רואים באירופה בעיקר מקור מימון, ומעטים הם הארגונים הישראליים והאירופיים שפועלים ביחד בסוגיות תוכן. גם כאשר מפלגות משתפות פעולה, דבר שהופך נפוץ יותר על רקע העלייה בהשפעה הסוציאל-דמוקרטית בפוליטיקה הישראלית והאירופאית, שיתוף הפעולה אינו אסטרטגי באופיו ואינו יעיל די הצורך. נדרש מאמץ מרוכז, אולי בהובלת ארגוני גג פרוגרסיביים מישראל ומאירופה, כדי ליצור שותפויות חדשות וכדי לצקת תוכן משמעותי בשותפויות הקיימות.

לעסוק בדיפלומטיה עירונית - ראשי ערים הפכו בשנים האחרונות לסוכני שינוי משמעותיים בחיזוק

הדמוקרטיה הליברלית, ורבים אף מאתגרים את המנהיגים הלאומניים במדינותיהם. הדבר ניכר במיוחד בבודפשט, כמו גם בבירות אחרות של מדינות וישגרד, אשר שילבו ידיים להקים את "ברית הערים החופשיות". גם בישראל, ראש עיריית תל אביב ממלא תפקיד מרכזי בקידום ערכי דמוקרטיה וזכויות אדם, לעתים בניגוד למדיניות הממשלות בראשות נתניהו. מגמה זו עולה בקנה אחד עם תהליכים רחבים יותר בדיפלומטיה המודרנית, שמעניקים לערים - כמו גם לגורמים תת-מדינתיים אחרים - תפקיד גדול יותר בעיצוב יחסים בינלאומיים וענייני פנים. לשיתוף פעולה בין עיריות וראשי ערים ישראלים ואירופיים יש פוטנציאל לתרום ליחסים דו-צדדיים המבוססים על ערכים דמוקרטיים-ליברליים, וזאת באמצעות פורומים למנהיגים עירוניים, תוכניות חילופים, פרויקטים משותפים, הסכמי ערים תאומות ושיתוף ידע.

אודות המחברים

ד"ר מיוראל אסבורג היא עמיתה בכירה בחטיבת אפריקה והמזרח התיכון של המכון לנושאים בינלאומיים וביטחון (SWP) בברלין. המחקר הנוכחי שלה עוסק בדינמיקות של סכסוכים ותהליכי שלום בלבנט (בייחוד, בישראל/פלסטין וסוריה); המדיניות של גרמניה, אירופה וארה"ב במזרח התיכון; כמו גם שאלות של בניית מדינות, רפורמות פוליטיות וביטחון במזרח אגן הים התיכון. ד"ר אסבורג חברה בפורום המומחים לענייני הגירה ובקשות מקלט במשרד הפדרלי הגרמני להגירה ופליטים, בוועדה המדעית של תוכנית "כיווני המזרח התיכון" של ה-European University Institute, ובוועד המייעץ הבינלאומי של כתב העת Mediterranean Politics. היא בעלת תואר דוקטורט מאוניברסיטת לודוויג מקסימיליאן במינכן, שם למדה מדעי המדינה, חוק בינלאומי וכלכלה. בנוסף, ד"ר אסבורג גם התגוררה, למדה ועבדה בארה"ב, ישראל/פלסטין, סוריה ולבנון. פרסומיה האחרונים כוללים את:

Against Israel. Political and Legal International and the Apartheid Claim Amnesty Comment, March 2022; The Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP, Relevance and Other Parties Interested in Israel/Palestine: A Challenge for Europe One-State Reality Security, 2021, no. to Peace and Conflict Transformation, in: Pathways in Constructive in the Middle East. A New, Conflict-Prone Normalisation and Realignment; 96-109.2(61), pp and July 2021 (with Sarah Henkel); Divided, Regional Order Takes Shape, SWP Comment Mitvim Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking, Joint study by the (with Nimrod Goren Institute, SWP and PAX, May 2019 (edited

ד"ר נמרוד גורן הוא הנשיא והמייסד של מיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, ומייסד-שותף של Diplomeds - המועצה לדיפלומטיה ים-תיכונית. הוא מרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים, עמית בתוכנית לחקר סכסוכים ושיתוף פעולה (PARCC) באוניברסיטת סירקיוז שבארה"ב, וחבר בפורום האקלים הישראלי בראשות נשיא המדינה יצחק הרצוג, שם הוא מוביל יוזמה לדיאלוג מדיני אזורי בנושאי סביבה. ד"ר גורן הוא בעל תואר דוקטור בלימודי המזרח התיכון ופסיכולוגיה פוליטית מהאוניברסיטה העברית בירושלים, והוא בוגר תכנית עמיתי יוברט האמפרי בבית הספר מקסוול למדיניות ציבורית באוניברסיטת סירקיוז. ד"ר גורן זכה בפרס ויקטור גולדברג לשלום במזרח התיכון וב-Centennial Medal של המכון לחינוך בינלאומי שבארה"ב. הוא שימש עמית-אורח בארגון ג"י סטריט בווינגטון וחבר בפורום בינלאומיים שעוסקים בדיאלוג ודיפלומטיה. ד"ר גורן חבר בוועד המנהל של מל"י - המרכז לאזרחים יזמים, ובוועדות ההיגוי של יוזמת ג'נבה ושל פורום החברה האזרחית תורכיה-ישראל. פרסומיו האחרונים כוללים את:

Kahana-Dagan (2021); co-edited with Dr. Roee Kibrik and Merav, The Unfulfilled Potential in Israel, in Donald E. Abelson Tanks in Promoting Foreign Policy Change The Role of Think in Public Policy (2021); Divided J. Rastrick (eds.), Handbook on Think Tanks & Christopher Peacemaking, co-edited with Dr. Europeans, Israel and Israeli-Palestinian and Divisive (Asseburg (2019 Muriel

ד"ר טובי גרין הוא מרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן. המחקר וההוראה שלו מתמקדים בניתוח מדיניות חוץ, במדיניות-החוץ האירופאית וביחסים הבינלאומיים של ישראל. הוא כיהן כעמית מחקר בתוכנית מארי קירי באוניברסיטת המלכה מרי שבלונדון, שם חקר עמדות של מפלגות ימין קיצוני בבריטניה, צרפת וגרמניה. הוא בעל תואר דוקטור מאוניברסיטת לונדון. ד"ר גרין הוא חבר בוועד המנהל של האגודה הישראלית לחקר האינטגרציה האירופית ועמית מחקר בפורום לדיאלוג אסטרטגי של ארגון

ELNET. התיזה שלו עסקה במדיניות של טוני בלייר ומפלגת הלייבור הבריטית ביחס לתהליך השלום במזרח התיכון לאחר פיגועי ה-11 בספטמבר. פרסומיו האחרונים כוללים את:

European Foreign Policy in the Civilizationism: Challenging Common Judeo-Christian and Europe and Israel: Between (2021, 26:4 Palestinian arena (Mediterranean Politics-Israeli (Rynhold, Survival 60:4, 2018 Conflict and Cooperation (with Jonathan

ד"ר קאי-אולף לאנג הוא עמית בכיר במכון לנושאים בינלאומיים וביטחון (SWP) בברלין. הוא בעל תעודה במנהל ציבורי ותואר דוקטור במדעי המדינה. בעבר, הוא שימש כעמית מחקר במכון הפדרלי לחקר המזרח והיחסים הבינלאומיים שבקלן. תחומי ההתמחות שלו כוללים את: מדינות מרכז ומזרח אירופה, ובייחוד התמורות שעברו, הפוליטיקה הפנימית ומדיניות-החוץ והביטחון שלהן, והיחסים שלהן עם גרמניה; הרחבת האיחוד האירופי והשלכותיה; סוגיות ביטחון במרכז ומזרח אירופה ומדיניות השכנות האירופית. ד"ר לאנג חבר ב-Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, בקבוצת Kopernikus הגרמנית-פולנית; במועצה של פורום השיח הגרמני-צ'כי; בוועדה העורכת של Zachodni Przegląd (בפוזן); במועצה המייעצת של Aspen Review Central Europe (בפראג); ובמועצה המדעית של Nowa Res Publica (בוורשה).

ד"ר אהוד ערן הוא חבר ועד מנהל במיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית, ומרצה במחלקה ליחסים בינלאומיים של בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה. ד"ר ערן כתב שני ספרים, כמו גם חמישים מאמרים וניירות מדיניות. הוא שימש כעמית מחקר בבית הספר על שם קנדי ובית הספר למשפטים באוניברסיטת הרווארד, במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת סטנפורד, ומרכז ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת ברקלי. ד"ר ערן כיהן במספר תפקידים בשירות הציבורי, ובהם עוזר היועץ המדיני לראש הממשלה. תחומי המחקר שלו עוסקים בהיבטים המרחביים של יחסים בינלאומיים, עם עניין מיוחד בזירה הימית.

ד"ר אייל רונן הוא חוקר במיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית. תחומי המחקר שלו הם כלכלה פוליטית, מסחר בינלאומי, כלכלת אירופה ויחסי ישראל והאיחוד האירופי. ד"ר רונן ערך מחקרים כלכליים על סחר בינלאומי, פיתוח כלכלי ושוק העבודה. את המחקרים הללו ערך במגוון ארגונים בינלאומיים לרבות המרכז לסחר בינלאומי (ITC), הפורום הכלכלי העולמי והקרן האירופית לאימון. במהלך לימודי הדוקטורט, ד"ר רונן שימש כעמית מחקר מארי קירי במסגרת פרויקט (Dispute Settlement in) DISSETTLE אשר עסק בהיבטים הכלכליים והמשפטיים של יישוב סכסוכי סחר תחת ארגון הסחר הבינלאומי. ד"ר רונן הוא בעל ניסיון מקצועי עשיר ככלכלן במגוון תפקידים בהתאחדות התעשיינים, בנוסף לשירותו כיועץ מדיניות במשלחת הישראלית לאיחוד האירופי בבלגיה. פרסומיו האחרונים כוללים את:

Mitvim Institute, (Policy (co-authored with Dr. Roei Kibrik Illiberal Democracies and Foreign and Investment Policy and International Competition: Trade January 2021; Industrial World Economic with Dr. Kamala Dawar and published by the Perspectives, co-authored .Forum, February 2022

ד"ר סטפן שטטר הוא פרופסור ליחסים בינלאומיים וחקר סכסוכים באוניברסיטת בונדסור שבמינכן. מחקריו מתמקדים בסדר הפוליטי הבינלאומי ובניתוח היסטורי-סוציולוגי של הפוליטיקה הגלובלית, פוליטיקה וסכסוכים במזרח התיכון, ומדיניות-החוץ והביטחון של האיחוד האירופי, בייחוד ביחס למדינות השכנות של האיחוד. ד"ר שטטר הוא אחד מעורכי המגזין האקדמאי הגרמני המוביל לענייני יחסים בינלאומיים, Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB), ומשרת כיו"ר-משותף של הסנאט

באוניברסיטת בונדסוור. הוא בעל דוקטור מבית הספר לכלכלה ומדעי המדינה בלונדון (LSE), ולמד סוציולוגיה באוניברסיטת בילפלד. פרסומיו האחרונים כוללים את:

The Historicity of International Politics: Imperialism and the Presence of the Past (edited with Klaus Schlichte, Cambridge University Press, forthcoming 2022); Middle East Christianity: Local Practices, World Societal Entanglements (edited with Mitra Moussa Nabo, Palgrave Macmillan); The Middle East in Global Modernity: Analytic Polycentrism, Historic Entanglements and a Rejuvenated Area Studies Debate, in Mediterranean Politics, 2021 , 1 , 26; Leviathan Awakens: Gas Finds, Energy Governance and the Emergence of the Eastern Mediterranean as a Geopolitical Region (with Andreas Goldthau and Jörn Richert), in Review of Policy Research, 2020.

הארגונים השותפים

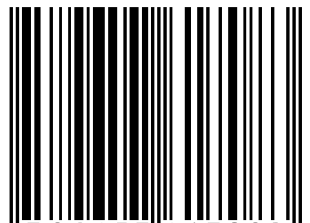
מיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית הוא מכון למחקר ומדיניות שהוקם בשנת 2011 במטרה לשפר את מדיניות-החוץ של ישראל, להגביר את השייכות האזורית של ישראל במזרח התיכון, אירופה ואגן הים התיכון, ולקדם שלום ישראלי-פלסטיני. המכון עוסק בייצור ידע והמלצות - באמצעות עריכת מחקרים, כינוס צוותי חשיבה ומומחים, וביצוע סקרים; ובקידום שימוש מדיני בידע שנוצר - באמצעות עבודה עם חברי כנסת, משרדי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית, כלי תקשורת, דיפלומטים זרים, ומכונים שותפים באזור ומעבר לו. מכון מיתווים מדורג על ידי אוניברסיטת פנסילבניה שבארה"ב בין מכוני המחקר המובילים במזרח התיכון וצפון אפריקה, ובין המכונים המובילים בעולם ללימודים אזוריים. בשנים האחרונות, המכון גיבש תפיסת מדיניות חוץ חדשה לישראל - מדיניות חוץ תומכת שלום, רב-אזורית, עם הפנים לעולם, מודרנית ומכלילה - והמלצות לחיזוק מערך החוץ והעצמת הדיפלומטיה הישראלית. כתובת אתר המכון: www.mitvim.org.il.

PAX הוא הארגון ההולנדי המוביל בתחום של בניית שלום והתמרת סכסוכים. הוא פועל למען שלום, פיוס וצדק באזורי סכסוך ברחבי העולם, לרבות אמריקה הלטינית, אפריקה, אירופה והמזרח התיכון. הארגון מנהל תכניות בתחומים שכוללים הגנה על אזרחים, פירוק נשק למטרות הומניטריות, אקטיביזם, מגדר, משאבי טבע וזכויות אדם. האסטרטגיה של הארגון מבוססת על שיתופי פעולה הדוקים עם ארגונים מקומיים במדינות בהן PAX פועל, וזאת בשני מסלולים מקבילים. מסלול אחד מקדם דיאלוג ברמת החברה האזרחית ויוזמות לבניית שלום, והמסלול השני מייצר אווירה ציבורית שתומכת בעשייה זו באמצעות קמפיינים ציבוריים וקידום מדיניות ברמות שונות - מרשויות מקומיות ועד האיחוד האירופי והאו"ם. ערכי הליבה של PAX הם כבוד האדם וביטחון אנושי. כתובת אתר הארגון: www.paxforpeace.nl.

המכון לנושאים בינלאומיים וביטחון (SWP) נמצא בברלין ומייצג למקבלי החלטות בזירה הפוליטית בנושאי פוליטיקה בינלאומית, מדיניות חוץ וביטחון. קהלי היעד העיקריים שלו הם הפרלמנט הגרמני וממשלת גרמניה, לצד ארגונים בינלאומיים כגון האיחוד האירופי, נאט"ו והאו"ם. פעילות המכון מתבססת על מחקר אקדמי שעושים אנשי הצוות שלו. המכון מייחס חשיבות עליונה לעצמאותו - הוא אינו קשור לכל מפלגה פוליטית או מוסד אחר, או לתכנית כלשהי או לקבוצת אינטרסים. החוקרים קובעים את סדרי העדיפויות שלהם ומבצעים את מחקריהם באופן חופשי וללא דעות מוקדמות אודות הממצאים. בעזרת כ-50 חוקרים, המכון מכסה טווח רחב של ידע תימטי ואזורי, המאפשר לו לשלב בין פרספקטיבות שונות. המכון מייחס חשיבות רבה לקיום שיח אקדמי עם עמיתים במכונים מחקר אחרים ברחבי העולם. SWP מהווה גם פורום להחלפת דעות, בו יכולים מקבלי החלטות להיפגש בדיסקרטיות עם מומחים, לשאול שאלות ולדון ברעיונות ללא קשר לשיקולים מפלגתיים או פוליטיים. SWP הוא מכון המחקר הגדול באירופה בתחום של פוליטיקה בינלאומית, וככזה הוא פתח משרד בבריסל ב-2009. כיום המכון מעסיק כ-140 אנשי צוות. במהלך השנה מצטרפים אליו כ-70 אנשי צוות נוספים - חוקרים אורחים, מלגאים, מנהלי פרויקטים ומתמחים. כתובת אתר המכון: www.swp-berlin.org.



ISBN978-965-7617-08-3



9 789657 617083