

תגובת אירופה למלחמה בעזה: יכולותיה ושאלת היותה שחקנית

מאיה שיאון צדקיהו

עזריאל ברמנט

מכון מיתווים, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

תגובת האיחוד האירופי¹ למלחמה בעזה ספגה ביקורת רבה על היותה לא קוהרנטית ולא רלוונטית, וביקורת זו מעוררת ספק באשר ליכולתה של אירופה למלא תפקיד של שחקנית אמינה. האיחוד האירופי אכן אינו קוהרנטי, אולם הוא לא בלתי רלוונטי. הרלוונטיות העיקרית שלו היא בתחום האזרחי, בעיקר באמצעות מאמציו לשמר את הרשות הפלסטינית ולקדם בה רפורמות, ובשל תפקידו כבונה יכולת. ליכולות ולמעשים של האיחוד האירופי יש משמעות מדינית באשר ל"יום שאחרי" המלחמה. לאיחוד האירופי יש כלים רבים שביכולתו להפעיל באזור, אולם מחלוקות פנימיות וריבוי קולות מונעים ממנו לממש זאת ולמצות אותם במלואם באופן קולקטיבי. המאמר סוקר באילו תחומים ניכר ריבוי קולות וממפה את המחנות החדשים שנוצרו בתוך האיחוד האירופי בעקבות המלחמה בעזה.

מילות מפתח: אירופה, האיחוד האירופי, ישראל, עזה, פלסטינים, חמאס, הרשות הפלסטינית, שחקניות (actorness)

מבוא

פחות משבוע אחרי ה-7 באוקטובר 2023 כבר היו מי שמיהרו לטעון כי "מלחמת ישראל-חמאס חשפה את חוסר הרלוונטיות של האיחוד האירופי" (Karnitschnig, 2023). "לאף אחד לא אכפת מה אירופה חושבת", צלפה הביקורת. "אירופה נדחקה לתפקיד של ארגון לא-ממשלתי חדור כוונות טובות שתרומתו ההומניטרית מתקבלת בברכה, אך זוכה להתעלמות בכל יתר [התחומים]". רבים בישראל, באירופה ובעולם מסכימים שכך הם פני הדברים, אולם ברצוננו להציג תמונה מדויקת יותר. אכן, בניגוד למלחמה באוקראינה, אירופה מתקשה לגבש קול חזק ומאוחד בנוגע למלחמת ישראל-חמאס בעזה. המסר הלא-אחיד של האיחוד האירופי פוגע מאוד ביכולתו להצטייר כשחקן אמין ומונע ממנו למלא תפקיד משמעותי בשעה שהמלחמה מתרחבת. עם זאת, אירופה היא שחקנית מדרג ביניים ורלוונטית לרפורמה של הרשות הפלסטינית, לבנייה מחדש של עזה ולמאמצים רחבים יותר לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בשנת 2018 טען נשיא הנציבות האירופית דאז, ז'אן-קלוד יונקר, כי לא מספיק שאירופה תפעיל את כוחה הפיננסי. עליה ללמוד לפעול גם בזירה העולמית: "האיחוד האירופי הוא מממן גלובלי, אבל חייב להפוך גם לשחקן גלובלי" (European Parliament, 2018).

ג'וזף בורל, הנציג העליון (HR – High Representative) של האיחוד האירופי למדיניות החוץ והביטחון המשותפת (CFSP – Common Foreign and Security Policy), טען ב־2019 כי אירופה "חייבת ללמוד במהירות לדבר בשפת הכוח" ולא להסתמך רק על כוח רך או נורמטיבי, כפי שנהגה בעבר (European Union External Action, 2020). במהלך שלושת העשורים האחרונים היה האיחוד האירופי התורם המרכזי לפלסטינים. הוא הפך לשחקן אזרחי משמעותי, אבל לא לשחקן מדיני משמעותי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובוודאי לא לשחקן ביטחוני (ראו Bouris 2014; Hollis 1997). בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בנושא היעדר ה"שחקניות" [היותו שחקן בזירה הבינלאומית] של האיחוד האירופי ראו Toje (2008). מה השתנה (אם בכלל) בשחקניות (actorness) של האיחוד האירופי מאז ה-7 באוקטובר?

מאמר זה מתמקד בתגובה האירופית למלחמה בעזה ובעיונות כלפי ישראל ברחבי האזור. המאמר אומנם מתרכז באיחוד האירופי אך הוא דן בקצרה גם בפעולות שנקטו מדינות אירופיות אחרות, ובעיקר בריטניה. המטרה היא להציג תיאור אמפירי וניתוח של התגובה, היכולות והשחקניות של אירופה במלחמה האזורית.

בפתח המאמר מוצג השינוי שחל בעמדות האירופיות – מתמיכה חזקה וסולידריות עם ישראל

במו עיניהם את הקהילות ההרוסות, נפגשו עם קרובי משפחה של החטופים וחזרו על זכותה של ישראל לפעול להגנה עצמית. בין הראשונים שהגיעו, כבר ב־13 באוקטובר, היו נשיאת הנציבות האירופית אורסולה פון דר ליין ונשיאת הפרלמנט האירופי רוברטה מצולה. קנצלר גרמניה אולף שולץ, ראש ממשלת בריטניה רישי סונאק, ראשת ממשלת איטליה ג'ורג'ה מלוני ונשיא צרפת עמנואל מקרון הגיעו בין 17 ל-24 באוקטובר כדי להביע את הזדהותם עם העם בישראל. מספר שבועות לאחר מכן הגיע הנציג העליון של האיחוד האירופי, ג'וזף בורל. היה זה ביקורו הראשון בישראל מאז כניסתו לתפקיד בשנת 2019 (Lis, 2023). כ־80 מתוך 100 ביקורים רמי דרג בישראל בין 7 באוקטובר 2023 למאי 2024 היו מאירופה (נתונים שנמסרו במפגש במשרד החוץ, 23 ביוני 2024). הישראלים הרגישו שהם לא לבד.

במשך שבועות מספר הייתה למלחמה בעזה עדיפות על פני המלחמה באוקראינה בסדר היום של האיחוד האירופי. שלל הודעות, נאומים, הצהרות של מועצת ענייני החוץ (FAC) ומסקנות של המועצה האירופית גינו את התקפת חמאס בביטויים החריפים ביותר.

ואולם עם התמשכות המלחמה בעזה, התמיכה האירופית בישראל פחתה בהדרגה. התמיכה בזכותה של ישראל להגן על עצמה מותנית בכך שאזרחים יזכו להגנה בהתאם לדין הבינלאומי והדין ההומניטרי הבינלאומי (IL & IHL). על רקע מספרם ההולך וגדל של הפלסטינים שנהרגו בעזה והמצב ההומניטרי הקשה שם, הדעות באירופה פנו בהדרגה נגד ישראל. נוסף על כך, סירובה של ממשלת נתניהו להסכים להפסקת אש או לדון בתוכניות ליום שאחרי המלחמה, דחייתה המוחלטת את הרעיון שהרשות הפלסטינית תתפקד כחלופה לחמאס בעזה והתנגדותה הנחרצת לאפשרות של הקמת מדינה פלסטינית בטווח הארוך — כל אלה יצרו קושי רב עבור יידי ישראל באירופה, משום שתמיכה בהקמת מדינה פלסטינית היא העמדה המשותפת של 27 מדינות האיחוד האירופי, וכן בריטניה ונורווגיה. התביעות הבינלאומיות שמתנהלות נגד ישראל מקשות על אירופה לתמוך בה, בייחוד תחת ממשלת הימין הקיצוני הנוכחית שלה. בדצמבר 2023 עתרה דרום אפריקה לבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), אשר חוקר כעת טענות שלפיהן ישראל מבצעת רצח עם בעזה. בחודש מאי 2024 הגיש התובע של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) בקשה להוצאת צווי מעצר נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון יואב

אחרי הטבח ב־7 באוקטובר, לביקורת נוקבת על ישראל וממשלתה. בחלק השני מובא מיפוי שמראה היכן האיחוד האירופי הוא גורם מממן בלבד, והיכן הוא שחקן. נסקרות ההחלטות והפעולות של האיחוד האירופי בתחום ההומניטרי, בניית מדינה פלסטינית, הזירה הדיפלומטית, שימוש ב"מקלות" ובסנקציות והחלטות ופעולות בתחום הצבאי. החלק השלישי דן בסוגיית המחלוקות שנפערו באיחוד האירופי ופגעו ביכולתו לפעול כשחקן משמעותי באזור, סוקר את ריבוי הקולות בתוך הנציבות האירופית, בין ראשי מוסדות באיחוד האירופי ובעיקר בין המדינות החברות בשורה של נושאים, וכן ממפה את המחנות החדשים שנוצרו באירופה סביב הסכסוך. בפרק הסיכום והמסקנות מוצגת הערכה בדבר תגובת האיחוד האירופי למלחמה בעזה, יכולותיו ושחקניותו במלחמה בעזה. טענתנו היא שהאיחוד האירופי הצליח לרשום הישגים אחדים בתחומים רגישים פחות, בעיקר כבונה יכולת ברשות הפלסטינית. כוחו הפיננסי בא לידי ביטוי בפעילות הומניטרית חשובה ובעיקר במאמצים למנוע קריסה פיננסית של הרשות. אירופה פעלה גם לשיפור הביטחון הימי בעקבות התקפות החות'ים. למרות מחלוקות המונעות מהאיחוד האירופי להפוך לשחקן אפקטיבי בזירה הישראלית-פלסטינית, יש לו עדיין תפקיד חשוב.

האיחוד האירופי והמלחמה בעזה: מתמיכה בישראל לביקורת כלפיה

הסולידריות של אירופה עם ישראל בעקבות טבח חמאס ב־7 באוקטובר וחטיפתם של יותר מ־250 אזרחים וחילים הייתה ראויה לציון. היא הייתה מיידית, מקיפה ונחרצת. תמיכה פוליטית הגיעה מכל רחבי אירופה והיה גיבוי חריף מקיר לקיר כלפי חמאס. כל המדינות החברות באיחוד האירופי תמכו בזכותה של ישראל להגן על עצמה. עוצמת הסולידריות עם ישראל באה לידי ביטוי בשורה של הצהרות, ביקורים ופעולות.

במשך שבועות מספר הייתה למלחמה בעזה עדיפות על פני המלחמה באוקראינה בסדר היום של האיחוד האירופי. שלל הודעות, נאומים, הצהרות של מועצת ענייני החוץ (FAC) ומסקנות של המועצה האירופית גינו את התקפת חמאס בביטויים החריפים ביותר (European Council, 2023). החלטה חסרת תקדים של הפרלמנט האירופי קראה לחסל את חמאס — 500 קולות תמכו ו־21 הצביעו נגד (European Parliament, 2023a). ביטויי התמיכה המילוליים היו חשובים לישראל והעניקו לה לגיטימיות למלחמה בחמאס.

במפגן סולידריות מרשים ביקרו בישראל בתוך שבועות ספורים ראשי מדינות רבים, וכן שרי חוץ והגנה מכל רחבי אירופה. הם ביקרו בדרום הארץ כדי לראות

למצב שבן] רוסיה מפירה אותן (EEAS Press Team, 2024a).

האמינות של אירופה ויכולתה לגבש קואליציה בינלאומית רחבה נגד רוסיה מתערעות עקב התפיסה של מדינות בדרום הגלובלי כי יחסה של אירופה כלפי המלחמה בעזה מוכיח את המוסר הכפול שלה. התמיכה בישראל מצד חלק ממדינות אירופה גובה מחיר מן האיחוד האירופי כולו, והיא משפיעה על יחסיו עם הדרום הגלובלי ועל הטיועונים והמוניטין שלו כתומך באוקראינה.

השחקניות של האיחוד האירופי: מגורם מממן לשחקן?

האיחוד האירופי נקט צעדים מעשיים במספר תחומים, בניסיון להפוך מגורם מממן בלבד בסכסוך לשחקן בפועל. מטרתו הייתה להתערב ולהשפיע על מסלול הסכסוך דרך הפעלת מנופים עם שחקנים נוספים, ובפרט על ידי הפעלת כוחו הפיננסי. הוא ניהל גם מבצע הגנה לסיכול מתקפות של החות'ים על ספינות ונקט צעדים נגד מימון חמאס. הוא אימץ סנקציות נגד מתנחלים ישראלים אלימים כדרך להשפיע על הסכסוך הישראלי-פלסטיני בכלל, אבל עיקר השחקניות שלו נובעת מתפקידו הבולט בשימור מצבה הכלכלי של הרשות הפלסטינית ומהתנניית תרומות האיחוד ברפורמות מהותיות ומקיפות שתבצע הרשות, לצד תנאים מוסכמים של ארצות הברית והאיחוד לחזרת הרשות לשלוט בעזה (ראו להלן).

בתחום ההומניטרי: גורם מממן חשוב, ניסיון לפעול כשחקן

אין ספק שהאיחוד האירופי הוא גורם מממן חשוב. היקף הסיוע ההומניטרי הכולל שסיפקו 27 המדינות החברות באיחוד לפלסטינים מ-7 באוקטובר 2023 ועד ספטמבר 2024 גדל פי ארבעה ויותר והגיע ל-678 מיליון אירו, ואילו היקף הסיוע של האיחוד האירופי גדל פי תשעה – מ-28 ל-262 מיליון אירו (European Council, n.d.; Reuters 2023; European Parliament, 2023b). לשם השוואה, במהלך אותה תקופה תרמה ארצות הברית לפלסטינים מיליארד דולר (USAID, 2024b). הנציבות האירופית ומספר מדינות חברות ניסו גם הן לפעול כשחקניות, באמצעות גיבוש כוח רב-צדדי שסייע ליצור נתיב חדש להעברת סיוע הומניטרי. במאס 2024 השיקו הנציבות האירופית, קפריסין, ארצות הברית ואיחוד האמירויות את 'ווזמת אמלתיאה' – הפעלת נתיב ימי להעברת סיוע חירום מקפריסין לחלק הצפוני

גלנט. ביולי פרסם בית הדין הבינלאומי לצדק חוות דעת מייעצת על הכיבוש המתמשך של ישראל בשטחים הפלסטיניים (התיק נפתח ב-2022). המשפט הבינלאומי והמשפט ההומניטרי הבינלאומי נמנים עם עמודי התווך הנורמטיביים של מדיניות החוץ של האיחוד האירופי. יתרה מכך, למרות ההבדלים הגדולים בין המלחמה המתחוללת באוקראינה לזו שבעזה, בשל העמדה האירופית, התובעת מרוסיה להיצמד לדין הבינלאומי ולדין ההומניטרי הבינלאומי ומטילה סנקציות נרחבות על מוסקבה, הואשם האיחוד האירופי במוסר כפול בנוגע להתנהלות ישראל בעזה. האשמה כזו פוגעת במוניטין ובאינטרסים של האיחוד האירופי בדרום הגלובלי.

הסולידריות האירופית עם ישראל וההשתתות בקריאתה להפסקת אש יצרו מתיחות ביחסי מדינות אירופה עם מדינות בדרום הגלובלי. מאז פברואר 2022 השקיעה אירופה מאמצים רבים בגיוס מדינות אלו לתמוך באוקראינה, אולם מניין ההרוגים המדאיג בעזה והמצב ההומניטרי החמור חיבלו במאמצים אלה. השוואה בין שתי המלחמות היא בעייתית (Navon, 2024), אולם מדינות הדרום הגלובלי מעלות טענות אלו, וחלק מהאירופאים אימצו אותן. כפי שמציין מרטין קונצ'ני (Konečný, 2024):

המאמצים לשכנע [את הדרום הגלובלי] שתמיכת אירופה באוקראינה מול התוקפנות הרוסית נשענת על עקרונות אוניברסליים של המשפט הבינלאומי, ולא על אג'נדה גיאופוליטית של המערב, ירדו לטמיון כאשר המערב סטה מאותם העקרונות בעזה.

ג'וזף בורל מודה שזוהי בעיה עבור האיחוד האירופי, וכי הוא מתמודד באופן קבוע עם האשמות במוסר כפול:

מה שקורה היום בעזה משליך על אירופה באופן שאנשים פשוט לא מצליחים להבין. הם ראו את ההתערבות המהירה וההחלטית שלנו בתמיכה באוקראינה, והם תוהים לגבי הדרך שבה אנחנו מתייחסים למה שקורה בפלסטין [...] התפיסה היא שערך חיי האזרחים באוקראינה אינו זהה לערך החיים בעזה, שבה יש יותר מ-34 אלף הרוגים, רוב התושבים עקורים, ילדים גוועים ברעב והתמיכה ההומניטרית נחסמת. התפיסה היא שפחות אכפת לנו אם יש הפרה של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם, כפי שעושה ישראל באשר להתנחלויות, [בניגוד

הרשות נמצאת במצב כלכלי קשה מזה שנים רבות, והחרמת כספים עלולה להביא לקריסתה. תרחיש כזה יערער עוד יותר את היציבות בגדה המערבית ובאזור. אחרי שהאיחוד האירופי והמדינות החברות בו השקיעו כל כך הרבה בבניית הרשות הפלסטינית כעמוד השדרה הממסדי של המדינה הפלסטינית העתידית ובשיפור מערכות הממשל, תפקיד האיחוד כגורם מממן בולט לעין ויש לו משמעות של שחקן.

הסיוע הכספי שמעביר האיחוד האירופי לפלסטינים ממחיש את ההזדמנות שלו להפוך לשחקן משמעותי יותר. נוסף על סיוע הומניטרי, האיחוד האירופי הוא התורם הגדול ביותר לרשות הפלסטינית.

ביולי 2024 חתם הנציב לענייני שכנות והרחבה (DG NEAR), האחראי על תוכניות הסיוע למדינות השוכנות ממזרח ומדרום לאיחוד האירופי, על 'מסמך כוונות' עם הרשות הפלסטינית שבו הוכרז על חבילת סיוע חירום של 400 מיליון אירו שתשולם עד ספטמבר, בכפוף לרפורמות בשמונה תחומים (DG NEAR, 2024a,b). מלבד מיליון תפקיד חשוב בשימור הרשות, האיחוד האירופי משתמש במנוף הפיננסי שלו כדי ללחוץ על הרשות לבצע רפורמות על ידי הפעלת מנגנוני התניה (כפי שנעשה עם מועמדות המבקשות להצטרף לאיחוד). לאיחוד האירופי ניסיון מהותי ומומחיות רבה בבניית מדינה בכלל, ועם הרשות הפלסטינית בפרט. האיחוד האירופי יכול להשתמש בכוחו הפיננסי כדי לסייע בשיקום עצמאותה של מערכת המשפט הפלסטינית, וכן למתן את ההקצנה במערכת החינוך הפלסטינית ולבצע בה רפורמות (Tzoreff, 2024), אם כי הדרך הטובה ביותר לטפל במערכת החינוך היא שיתוף פעולה עם איחוד האמירויות וערב הסעודית). אם מאמצי האיחוד לשיקום הרשות הפלסטינית יצלחו, תגבר האמינות שלו כשחקן אזורי. הצבת תנאים זהירה לרשות עשויה לבנות אמון כלפי ישראל, וכך לאפשר לאיחוד האירופי למלא תפקיד משמעותי יותר כשחקן, לא רק מול הרשות אלא גם בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בניית יכולת ליום שאחרי המלחמה – שחקן מבוסס

האיחוד האירופי מקדם את הקמת המדינה הפלסטינית באמצעות בניית יכולת מזה כמה עשורים. חודש אחרי ה-7 באוקטובר תיאמו ארצות הברית, האיחוד האירופי ובריטניה את תנאי היסוד להפסקת אש, שיובילו לתוכנית בת קיימא וארוכת טווח ליום שאחרי המלחמה בעזה

של רצועת עזה. קפריסין הציעה יוזמה זאת כשלושה שבועות אחרי ה-7 באוקטובר (Stamouli, 2023), אך היא יצאה לדרך רק במאסר בעקבות החרפת המצב ההומניטרי בצפון עזה. ארצות הברית הייתה השחקנית המרכזית ביישום הפרויקט בעזה ובנתה את המזח, ואילו אירופה הקימה את מרכז תיאום ההצלה המשותף בלרנקה. במבצע השתתפו גם גרמניה, יוון, איטליה, הולנד ובריטניה (ECHO, 2024).

הפער בין הציפיות למימוש של יוזמת אמלתיאה היה גדול. היו ציפיות רבות לכך שבקיבולת מלאה הנתבי יוכל לאפשר העברת סיוע הומניטרי ל-500 אלף בני אדם לפחות (USAID, 2024a), אולם היקף הסיוע שהועבר בפועל היה קטן מאוד (7,000 טונות – כמות שוות ערך ל-350 משאיות בלבד, או יום וחצי של סיוע המועבר ביבשה). בין מאי ליולי פעל המזח במשך 12 ימים בלבד, בגלל מזג אוויר גרוע והצורך בתיקונים, בעוד עלויות הבנייה שלו היו יותר מ-230 מיליון דולר. מספר ספינות אירופיות העבירו מטען למזח, וארגוני סיוע ברצועה עסקו בחלוקה. בסופו של דבר ארצות הברית פירקה את המזח בסוף יולי (Cleaver, 2024). במקום המזח הוסט הנתבי הימי לנמל אשדוד, והסיוע נכנס לעזה דרך מעברים יבשתיים. השפעתה של יוזמת אמלתיאה על המאמצים ההומניטריים הייתה רק קוסמטית, והיא תרמה מעט מאוד לשחקניות אירופיות של ממש.

בסוגיית המדינה הפלסטינית – גורם מממן חשוב ואולי שחקן משמעותי

הסיוע הכספי שמעביר האיחוד האירופי לפלסטינים ממחיש את ההזדמנות שלו להפוך לשחקן משמעותי יותר. נוסף על סיוע הומניטרי, האיחוד האירופי הוא התורם הגדול ביותר לרשות הפלסטינית. היקף הסיוע שלו מגיע הרבה מעבר ל-1.2 מיליארד אירו שתוכננו במקור לשנים 2021-2024 (European Commission, 2023). זהו מנוף פוטנציאלי מול הרשות הפלסטינית שהאיחוד הסתייג עד כה משימוש בו, אולם נראה שהדבר השתנה. הרשות הפלסטינית תלויה בישראל לגביית מיסי יבוא בשמה, המהווים 64 אחוזים מסך הכנסותיה. הגדלת המימון מצד האיחוד האירופי לרשות הפלסטינית היא ניסיון להילחם בהחלטת ממשלת ישראל להחרים חלק מהכנסות הפלסטינים ממיסים. החרמת הכספים שמוביל שר האוצר בצלאל סמוטריץ' החלה כבר בינואר 2023, בשל מדיניות התשלומים מעודדת הטרור של הרשות (תשלומים למשפחות של אסירים פלסטינים בבתי הכלא הישראליים ולפלסטינים שהרגו ישראלים). אחרי ה-7 באוקטובר החרמה ישראל גם את החלק בתקציב הרשות שמועבר לעזה באופן שוטף (גל, 2023; TOI Staff, 2024).

לענייני חוץ של האיחוד האירופי. יוזמתו נדונה אך לא התקדמה, ולמעשה מתה בטרם נולדה בעקבות התנגדויות פנימיות של מדינות חברות. זאת ועוד, ממשל בידן שמר על שתיקה בעניין התוכנית, ככל הנראה גם בשל התנגדות ישראל ליוזמה. גורם נוסף לכישלון הוא שבורל נתפס כפרופלסטיני, עד כדי כך שכמה ראשי מדינות חברות באיחוד הודיעו לו שהוא אינו מייצג אותם (Moens et al., 2024), ואחרים תיארו אותו כ"אובססיבי" לנושא.

במסגרת יוזמה דיפלומטית נוספת מ־27 במאי הזמין בורל את שרי החוץ של מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, ערב הסעודית וקטר (המכונות 'החמישייה הערבית') למועצה לענייני חוץ. הדיון התמקד במציאת פתרון מדיני לסכסוך ובמסלולים פוטנציאליים לשיתוף פעולה כאמצעי לפתרון. בורל השתמש בפגישות וביוזמות אלה להידוק יחסי האיחוד האירופי עם המדינות הערביות, לכאורה על מנת לשפר את השחקניות של האיחוד, למרות שלכל הצדדים היה ברור מראש שלא צפוי לצאת מהן דבר.

הפגישה הבאה התקיימה במדריד ב־13 בספטמבר, במטרה לדון ב"צורך להגביר את המעורבות של הקהילה הבינלאומית בשלום ובביטחון במזרח התיכון ובאתגר של יצירת קונצנזוס בינלאומי להתקדמות על בסיס פתרון שתי המדינות" (EEAS Press Team, 2024c). למעשה הפגישה הוכיחה את חוסר הקונצנזוס בנושא, שכן רק ארבעה שרי חוץ אירופאים השתתפו בה (ספרד, אירלנד, סלובניה ונורווגיה), יחד עם הרשות הפלסטינית וחמש מדינות ערביות.

מאמצים רציניים יותר נעשו למניעת הסלמה צבאית בין ישראל לחזבאללה, וצרפת מילאה תפקיד מוביל בפעילות למיתון המצב. האינטרס של אירופה הוא שלבנון לא תהפוך למדינה כושלת, והיא גם רוצה למנוע את זרמי הפליטים הצפויים בעקבות מלחמה בין ישראל ללבנון. ב־13 ביוני אמר הנשיא מקרון כי צרפת וארצות הברית הסכימו עקרונית להקים עם ישראל קבוצה משולשת, במטרה להתקדם בהצעה הצרפתית לבלימת האלימות בגבול לבנון (Boxerman et al., 2024). עם זאת ישראל לא תמיד הראתה נכונות להיענות למעורבות דיפלומטית צרפתית או אירופית בנושא. במהלך השנה האחרונה טען חזבאללה כי המפתח לסיום המערכה בצפון הוא השגת הפסקת אש בעזה, אשר תלויה במידה רבה בהסכמה בין חמאס לישראל על שחרור כל החטופים. ישראל מנסה לאחרונה לנתק את הזיקה הזאת באמצעות המערכה בלבנון. לסיכום, בכל הקשור ליוזמות דיפלומטיות לסיום המלחמה בעזה ובלבנון, אירופה נמצאת בשוליים. צרפת ואירופה אכן

יוכלו את חזרת הרשות לעזה (Gal & Sion-Tzidkiyahu, 2024). נכון להיום ממשלת ישראל אינה מסכימה להצעות אלו, אולם למרות זאת החלו ההכנות בצד האירופי. לדוגמה, ב־27 במאי הביעה המועצה לענייני חוץ (FAC) את הסכמתה העקרונית להפעיל מחדש את משלחת האיחוד האירופי לסיוע במעבר רפיח (EUBAM Rafah). זהו כוח אזרחי שפעל מחוץ לרפיח עד השתלטות חמאס על הרצועה ב־2007. נראה שיש נכונות באיחוד האירופי להפעלתו מחדש, אך יש צורך באישור ובתיאום עם הרשות הפלסטינית, מצרים וישראל, ולפי דיווחים ישראל דחתה אפשרות זו (בראל, 2024). כדי להשיג שחקניות, על האיחוד האירופי להוכיח את אמינותו ולפעול לבניית אמון כלפי ישראל.

המנדט של משלחת השיטור של האיחוד האירופי לשטחים הפלסטיניים (EUPOL COPPS) – כוח הדרכה של האיחוד לשיטור ולבניית יכולת שלטון חוק ברשות הפלסטינית – כבר כולל את רצועת עזה, אך גם הוא הפסיק לפעול ברצועה מאז השתלטות חמאס. ניתן יהיה להרחיב את התוכניות האופרטיביות של המשלחת כחלק מתהליך שיקום הרשות הפלסטינית, לקראת חזרתה האפשרית לרצועת עזה (Sion-Tzidkiyahu, 2024a). משלחות כאלה מאפשרות לאיחוד האירופי להיות לא רק גורם מממן אלא גם שחקן בדרג ביניים. משלחות אלו יכולות להיות מרכיב מרכזי בנוכחות האזרחית של האיחוד האירופי בשטח בזירה הפלסטינית.

החזית הדיפלומטית (הכושלת)

אירופה הייתה פעילה בחזית הדיפלומטית והציעה מספר יוזמות, אולם אף אחת מהן לא יצאה לפועל. המועצה האירופית, למשל, אימצה רק כלי אחד. ב־27 באוקטובר דחפה ספרד לכלול במסקנות המועצה האירופית תמיכה בכינוס ועידת שלום (European Council, 2023). אף שהמהלך נראה מנותק מהמציאות בשטח, הוא תאם את היעדים הדיפלומטיים שהציג ג'וזף בורל. האחרון אכן יזם יוזמות דיפלומטיות אחדות, שיש לראותן בהקשר של 'יוזמת מאמצי יום השלום' (Peace Day Effort Initiative) שלו – ניסיון לתמרץ את חידוש תהליך השלום הישראלי-פלסטיני – שהושקה בספטמבר 2023 (Sion-Tzidkiyahu, 2024a) אך נעצרה בעקבות המלחמה (Sion-Tzidkiyahu, 2024a).

בינואר 2024 הגיש בורל מסמך לא־רשמי בן 12 נקודות בנושא 'גיבוש תוכנית שלום מקיפה', ובו הצעה לכנס ועידת שלום מכינה בשיתוף מדינות ערב הפרגמטיות (Psara & Liboreiro, 2024). ב־22 בינואר הזמין בורל את שרי החוץ של ארבע מדינות ערביות ושל ישראל והרשות הפלסטינית לדיונים נפרדים במועצה

על הקושי המדיני של האיחוד האירופי לחצות את מה שנחשב לקו אדום במדיניותו כלפי ישראל, ובכל זאת הוא נחצה לבסוף.

לאיחוד האירופי יש מנוף כלכלי נכבד מול ישראל, בהיותו שותף הסחר הגדול ביותר שלה. עד כה האיחוד האירופי לא הראה נכונות להשתמש במנוף זה מול ישראל שבתוך קווי 1967, מה גם שלא ניתן היה להגיע לרף הגבוה של הסכמה פה אחד במועצת ענייני החוץ או במועצה האירופית (ראו מחלוקת לגבי הסכם ההתאגדות להלן). מחיר המלחמה הוא פוליטיזציה מחודשת או עודפת של היחסים בכל היבט של שיתוף פעולה, עלייה באנטישמיות ובעמדות האנטי-ישראליות, כולל חרמות סמויים או גלויים הצומחים מלמטה והמחיר של אובדן הזדמנויות. לדוגמה, לא צפוי שהאיחוד האירופי יוכל לחתום עם ישראל על הסכם מסוג "רשימת עדיפויות" (Partnership Priorities) בזמן הקרוב (שיאון צדקיהו, 2022). כמו כן סביר להניח שחתימה על הסכם סחר חדש בין בריטניה לישראל, שנמצא כעת במשא ומתן, תציב אתגר מדיני גדול יותר לממשלת הלייבור.

אפשר להבחין בקלות היחסית של קבלת החלטות ברמת המדינה, בהשוואה לרמת האיחוד. חלק ממדינות אירופה גילו נכונות רבה יותר להטיל איסורים על מכירת נשק לישראל. בפברואר 2024 הורה בית משפט בהולנד לממשלת הולנד לעצור משלוח לישראל של חלקי מטוס הקרב F-35 מתוצרת ארצות הברית, בשל חשש שהם ישמשו להפרת החוק הבינלאומי. הממשלה ערערה ובינתיים שלחה את מרבית החלקים לארצות הברית, ומשם הם נשלחו לישראל. שלוש מדינות אירופיות נקטו צעדים להשעיה מלאה של יצוא צבאי לישראל: ספרד, איטליה, והחלק הוולוני בבלגיה. בריטניה, דנמרק וגרמניה בוחנות כל מקרה לגופו כשמדובר ברישיונות היצוא. מבין כולן גרמניה היא המדינה המשמעותית ביותר: בין 2019 ל-2023 ישראל ייבאה 30 אחוזים מהנשק שלה מגרמניה, ו-69 אחוזים מארצות הברית (Maya_Sion, 2024; Bermant 2024a). לכן הנזק שנגרם מאיסור משלוחי הנשק שמטילות מדינות באירופה מורגש פחות בתחום הצבאי-ביטחוני ויותר בתחום המדיני והדיפלומטי. המחשה לכך אפשר למצוא בקריאתו של הנשיא מקרון בתחילת אוקטובר 2024 להטיל אמברגו נשק על ישראל, אם כי הוא התייחס רק למלחמה בעזה, לא למלחמה עם חזבאללה ושלוחות איראניות אחרות. נוסף על כך צרפת מנעה מחברות ישראליות להשתתף ביריד הנשק הבינלאומי Eurosatory שהתקיים ביוני, והיא צפויה ככל הנראה לחסום את השתתפותן בתערוכת ההגנה Euronaval המתקיימת בנובמבר.

הוכיחו את תפקידן הפיננסי כשאספו באוקטובר מיליארד דולר עבור לבנון.

החלת משטר של מקלות וסנקציות

הצעתו של נשיא צרפת מקרון לבנות קואליציה בינלאומית נגד חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני, בנוסח הקואליציה נגד דאע"ש, לא צברה תאוצה (France 24, 2023). ואולם צרפת אירחה בפריז ב-13 בדצמבר 2023 פגישה רב-צדדית, שנועדה להגביר את הלוחמה הפיננסית נגד ארגוני טרור אלו באמצעות התמקדות במקורות המימון שלהם, ויזמה פעולות לבלימת התפשטות תוכני טרור באינטרנט (France Diplomacy, 2023). אחרי שהאיחוד האירופי הגדיר בשנת 2003 את חמאס והג'האד האסלאמי כארגוני טרור, אימצה מועצת האיחוד האירופי ב-19 בינואר 2024 חבילה של סנקציות נוספות נגדם, כולל הקפאת נכסים של מנהיגים צבאיים וביניהם יחיא סינוואר (EUR-Lex, 2024a). החלטה זו אפשרה לאיחוד האירופי לנקוט צעדים נגד אנשים וגופים נוספים התומכים בפעולות אלימות של חמאס והג'האד האסלאמי, מסייעים להן או מאפשרים זאת. ואולם האיחוד לא המשיך לנקוט צעדים או מהלכים נוספים, למשל נגד חברות קש בטורקיה, שיכלו להגביר את השחקניות שלו. האיחוד האירופי עדכן את רשימת הסנקציות ביוני והוסיף לה שישה אנשים ושלוש ישויות (Council of the EU, 2024b).

לראשונה הוטלו סנקציות גם על מתנחלים ישראלים אלימים ועל חלק מארגוניהם בגדה המערבית (לדוגמה, ארגון להבה). תהליך הטלת הסנקציות התברר כאיטי ומורכב מבחינה מדינית עבור האיחוד האירופי, יותר מאשר עבור מדינות אחרות או מדינות החברות בו. ארצות הברית הטילה סבב ראשון של סנקציות כאלה ב-1 בפברואר, והחריפה אותן ב-14 במארס. בריטניה וצרפת הלכו בעקבותיה כעבור שבועיים. מועצת ענייני החוץ של האיחוד הצליחה רק ב-18 במארס להגיע לרף הגבוה של הסכמה פה אחד, ולהתגבר על ההתנגדות הצ'כית וההונגרית. כאשר המועצה פרסמה לבסוף את רשימת הסנקציות ב-19 באפריל, היא כללה ארבעה אנשים ושני ארגונים (Council of the EU, 2024b, EUR-Lex, 2024a). הסבב השני של סנקציות שהטיל האיחוד האירופי הגיע רק ב-15 ביולי וכלל עוד חמישה אנשים ושלושה ארגונים² (Council of the EU, 2024c). אלה שמשטר הסנקציות של האיחוד האירופי הוחל עליהם "נתונים להקפאת נכסים, וחל איסור על העברת כספים או משאבים כלכליים, במישרין או בעקיפין, אליהם או לטובתם". האיחוד האירופי הטיל עליהם גם איסור נסיעה. הקצב האיטי של אימוץ הסנקציות מעיד

תפקיד צבאי הגנתי

במידה שאירופה ממלאת בכלל תפקיד צבאי, יש הבחנה ברורה בין בריטניה לאיחוד האירופי. מייד אחרי ה־7 באוקטובר בריטניה הצטרפה לארצות הברית בשיגור שתי ספינות קרב למזרח הים התיכון, כדי לתמוך בישראל ולהרתיע את חזבאללה ואיראן ממתקפה כוללת. הן בריטניה והן צרפת היו מעורבות ביירוט התקיפות האיראניות נגד ישראל באפריל, ומאוחר יותר באוקטובר (TOI Staff & Agencies, 2024).

התפקיד הצבאי של האיחוד האירופי צמח בתגובה לשיבוש נתיב הסחר בים האדום על ידי החות'ים, שתקפו יותר מארבעים ספינות במצר באב אל-מנדב מאז מתקפתם הראשונה ב־19 בנובמבר 2023. ב־11 בינואר 2024 החלו תקיפות ממוקדות של ארצות הברית ובריטניה נגד בסיסי החות'ים. ב־19 בפברואר פתח האיחוד האירופי במבצע EUNAVFOR Aspides, אולם בניגוד לארצות הברית ולבריטניה, כללי הפתיחה באש שלו הגנתיים בלבד. המנדט הוא להגן על אוניות סוחר ולהשיב את חופש הניווט, ולא לתקוף ישירות עמדות של החות'ים. בנתיב הימי המאויים, בין אסיה דרך תעלת סואץ לאירופה, עוברים 12 אחוזים מהסחר העולמי, ויש לו חשיבות מיוחדת עבור מדינות דרום אירופה והים התיכון. נתיבי ים חלופיים מכפילים את עלויות המשלוח בתקופה שבה האינפלציה באיחוד האירופי ממילא גבוהה, ויוקר המחיה הוא נושא חברתי ופוליטי רגיש.

עד יולי 2024 ליוו חמש פריגטות אירופיות יותר מ־170 ספינות סוחר ויירטו 19 טילים וכטב"מים של החות'ים (Al-Batati, 2024; EEAS Press Team, 2024b). הניסיון של האיחוד האירופי לאבטח את תוואי תעלת סואץ חיוני גם עבור מצרים וכלכלת האזור. המבצע של האיחוד האירופי הפחית במידה מסוימת את הנזק הכלכלי שנגרם על ידי החות'ים בזכות שיפור הביטחון הימי, והגן על אינטרסים מסחריים אירופיים, אזוריים ובינלאומיים. הוא גם הגביר את שיתוף הפעולה הצבאי תחת פיקודו של האיחוד (Matoi & Caba-Maria, 2024). ואולם הצלחת המבצע הצבאי המשותף של האיחוד האירופי, ארצות הברית ובריטניה מוגבלת, במקרה הטוב. התנועה בתוואי ימי זה התייצבה מאז ינואר על 50-60 אחוזים בהשוואה לחודשים המקבילים ב־2023 (Gard, 2024).

נטייה לריבוי קולות באירופה

מייד אחרי ה־7 באוקטובר, לצד הפגנת הסולידריות העמוקה והנרחבת עם ישראל והגינני החרף לחמאס, התגלו נושאים רבים שבהם האיחוד האירופי לא דיבר בקול אחד. ריבוי הקולות החל בתוך הנציבות האירופית והתרחב לאי-הסכמה גלויה בין ראשי מוסדות האיחוד

האירופי, ולאחר מכן בין המדינות החברות, בנושאים כמו מימון לפלסטינים, קריאות להפסקת אש, הכרה במדינה פלסטינית, התביעה של דרום אפריקה נגד ישראל בבית הדין הבינלאומי לצדק ונושא התשלומים לאונר"א. ריבוי הקולות פוגע ביכולתו של האיחוד האירופי למלא תפקיד משמעותי באזור.

הקשיים בתוך הנציבות האירופית החלו לאחר שנציב השכנות והרחבה, אוליבר וארהלי ההונגרי, צייץ בטוויטר ב־9 באוקטובר 2023 כי הסיוע לפלסטינים יקוצץ. כמה שעות לאחר מכן צייץ הנציב לניהול משברים, יאנז לנארצ'יץ' הסלובני, כי הסיוע ההומניטרי דווקא יוכפל. הוא זכה לתמיכת הנציג העליון ג'וזף בורל, שטען כי על האיחוד האירופי לתמוך בפלסטינים "יותר, לא פחות", וקבע כי זוהי עמדתן של 95 אחוזים מהמדינות החברות. בורל הדגיש כי האיחוד האירופי מבחין בין ארגוני טרור כמו חמאס והג'האד האסלאמי לבין הרשות הפלסטינית ואזרחים פלסטינים. בהמשך אותו יום הבהיר דובר הנציבות כי לא יהיה קיצוץ בסיוע. במקום זאת החליטה הנציבות לבדוק את העברת הכספים לפלסטינים, על מנת לוודא שלא יגיע מימון לחמאס או לג'האד האסלאמי (Moens et al., 2023). הליך הבדיקה הסתיים בנובמבר בהחלטה להמשיך בהעברת הכספים וכאמור (בהינתן המצב ההומניטרי), להגדיל את היקפם (European Commission, 2023).

בין ראשי מוסדות האיחוד האירופי, נשיא המועצה האירופית שארל מישל מתח ביקורת על נשיאת הנציבות האירופית אורסולה פון דר ליין, על כך שבדברים שנשאה במסיבת עיתונאים משותפת עם ראש ממשלת ישראל נתניהו באוקטובר 2023 היא ציינה כי לישראל יש זכות להגן על עצמה, מבלי לסייג כי הדבר חייב להיעשות בהתאם לדין הבינלאומי ולדין ההומניטרי הבינלאומי. לדברי מישל ואחרים, ההימנעות מאזכור ערכי הליבה של האיחוד האירופי ביטאה את עמדתה הפרו-ישראלית של הנשיאה. היא הואשמה כי חרגה מסמכויותיה, לא ייצגה כראוי את האינטרסים של האיחוד האירופי, וכן כי "ערערה את מעמדו של האיחוד האירופי כשחקן אמין וכמתווך הוגן בין ישראל לפלסטין" והקרינה לדרום הגלובלי תדמית של מוסר כפול (Borges de Castro, 2023). כמו כן, בצעד חריג פרסמו 850 עובדי מוסדות האיחוד האירופי מכתב תלונה על ההשמטה של פון דר ליין (Agence Europe, 2023).

ישנם פערים ניכרים גם בין מדינות חברות באיחוד האירופי. בסוגיית הפסקת האש הסכימו ראשי 27 המדינות החברות במועצה האירופית ב־27 באוקטובר על ניסוח הקורא לישראל לאפשר "מסדרונות הומניטריים והפוגות לצרכים הומניטריים" (European Council,

עוד חמש מדינות חברות באיחוד האירופי (אוסטריה, צ'כיה, איטליה, הונגריה וצרפת) הביעו את תמיכתן בישראל, ובריטניה (תחת הממשלה השמרנית) הצטרפה אליהן. אירלנד, סלובניה, בלגיה וספרד הצטרפו לתמיכה בדרום אפריקה. מדינות חברות אחרות הסתפקו בקריאה לישראל לציית לפסיקות בית הדין, לדן הבינלאומי ולדן ההומניטרי הבינלאומי (Sion-Tzidkiyahu, 2024c).

ב־14 בפברואר שלחו ראשי ממשלות ספרד ואירלנד מכתב שקרא לנשיאה פון דר ליין לבדוק בדחיפות אם ישראל עומדת בהתחייבויותיה לשמור על זכויות אדם, שהן "מרכיב חיוני" בהסכם ההתאגדות בין האיחוד האירופי לישראל. הדרישה הייתה לנקוט אמצעים הולמים אם יתברר שישראל הפרה זכויות אדם (Lynch, 2024).

הסכם ההתאגדות הוא הבסיס ליחסי האיחוד האירופי וישראל בשלל תחומים: סחר, כלכלה, דיאלוג מדיני וכן השתתפות בתוכניות שונות של האיחוד האירופי כגון Erasmus ו־ Horizon Europe. הייתה זו הפעם הראשונה שדרישה כזו הגיעה מדרג של ראשי ממשלה. עם זאת, חילוקי דעות הביאו לזניחת הבקשה בישיבת מועצת ענייני החוץ שהתקיימה ב־18 במארס.

ב־27 במאי קיימה מועצת שרי החוץ לראשונה דיון "משמעותי" על נקיטת צעדים נגד ישראל, ככל שהיא לא תציית לדן ההומניטרי הבינלאומי (Weatherald, 2024). זאת לאחר שבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) הוציא ב־20 במאי בקשות לצוויו מעצר נגד נתניהו וגלנט, ובית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) הוציא ב־24 במאי פסיקת ביניים שלפיה ישראל נדרשת לציית לדן ההומניטרי הבינלאומי בפעילותה ברפיח. לדברי שר החוץ של אירלנד מיהאל מרטין, "היה קונצנזוס ברור מאוד לגבי הצורך לקיים את החלטות המוסדות המשפטיים ההומניטריים הבינלאומיים", ה־ICJ וה־ICC. עם זאת, המסקנה היחידה שקיבלה מועצת ענייני החוץ הייתה שיש לקיים פגישה של מועצת ההתאגדות בין האיחוד האירופי לישראל עם שר החוץ דאז ישראל כ"ץ, כדי להתייחס לדאגות החמורות של האיחוד האירופי ולבקש את תגובתה של ישראל לגבי ציות ל־ICJ. למרות הקריאות מאירלנד וממדינות אחרות, לא נוסח מסמך סנקציות נגד ישראל. עד כה המכתב לא השיג הרבה מעבר לכותרות והזמנה בלתי נעימה לשר כ"ץ.

ההכרה במדינה פלסטינית היא מוקד מרכזי של מחלוקת באירופה. אומנם יש קונצנזוס לגבי פתרון שתי המדינות, אולם הדעות חלוקות לגבי איך ומתי לקדם אותו. ב־30 בינואר 2024 היה שר החוץ הבריטי דיוויד קמרון הראשון מאז 7 באוקטובר ששקל בפומבי להכיר במדינה פלסטינית. נשיא צרפת עמנואל מקרון, ראשת ממשלת איטליה ג'ורג'ה מלוני ובכירים בגרמניה

(2023). שעות רבות נדרשו כדי להגיע להסכמה על המונח 'הפוגות' ברבים, שנועד למנוע את הרושם של קריאה להפסקת אש קבועה. באותו יום ממש התפצלו המדינות החברות לשלושה מחנות, על רקע החלטה של העצרת הכללית של האו"ם שגינתה את הטרור וקראה ל"הפוגה הומניטרית מיידיה, עמידה ומתמשכת, שתוביל להפסקת פעולות האיבה". שמונה מדינות חברות הצביעו בעד הנוסח, 15 נמנעו וארבע הצביעו נגד, מכיוון שהחלטה לא הזכירה את חמאס או את הטבח ב־7 באוקטובר (Alessandri & Ruiz Devesa, 2023; UNGA 2023). מחלוקות אלה הוכיחו שוב את הקושי של 27 המדינות החברות לדבר בקול אחד על סוגיות בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ניתוח ההצבעות של מדינות האיחוד האירופי בעצרת הכללית של האו"ם בסוגיה הפלסטינית מלמד שיש הסכמה פה אחד בין 27 המדינות החברות ובריטניה על המטרה הסופית של "זכות הפלסטינים להגדרה עצמית" ו"על ריבונות קבועה של העם הפלסטיני בשטחים הכבושים" (שתי החלטות שהתקבלו ב־19 בדצמבר 2023). ואולם כאשר הדברים הגיעו להצבעה מעשית יותר, כמו קריאה להפסקת אש ב־12 בדצמבר או קבלת פלסטין כמדינה חברה באו"ם ב־10 במאי 2024, האיחוד האירופי התפצל שוב לשלושה מחנות. מתוך שמונה החלטות שהתקבלו בין 7 באוקטובר 2023 ל־10 במאי 2024 לגבי הסוגיה הפלסטינית והמלחמה בעזה, האיחוד האירופי נשאר מאוחד רק בשלוש מהן (Maya_Sion, 2024). ניתוח זה מראה שאירופה מצליחה להיות מאוחדת בכל הנוגע לתמיכה בפתרון שתי המדינות, אך היא חלוקה ומפוצלת בעניין התרגום של מטרה זו למדיניות קונקרטיה.

בעקבות ההאשמות של ישראל כי חלק מעובדי אונר"א השתתפו בטבח ב־7 באוקטובר (UNRWA, 2024), התפצלו המדינות החברות באיחוד גם בשאלה אם להשעות את המימון לאונר"א. האיחוד האירופי ו־11 מדינות אירופיות (ביניהן בריטניה) השעו לזמן קצר את המימון, ואילו שמונה מדינות אחרות נמנעו מכך (Maya_Sion, 2024). ריבוי קולות נוסף נרשם עם חידוש המימון. האיחוד האירופי צירף שלושה תנאים לחידוש המימון לאונר"א. תנאים אלה יכלו לשמש להפעלת כוחו הנורמטיבי, או לפחות להשמעת קול מאוחד מצד כל המממנים של אונר"א, אולם האיחוד לא הצליח לעשות סדר בבית וכל מדינה חברה אימצה תנאים שונים, כאשר רוב המדינות לא התנו אף תנאי.

התיק של דרום אפריקה נגד ישראל בבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג הוא דוגמה נוספת למחלוקת. גרמניה הודיעה כי תצטרף כצד שלישי לצד ישראל.

האחריות ההיסטורית ארוכת השנים של גרמניה לביטחונה של ישראל, או ההיגיון המסדר המדינתי של (Staatsraison, המקבילה של Raison d'Etat) של גרמניה, עומדים כעת למבחן. מחויבות זו הוכנסה להסכמים קואליציוניים בגרמניה מאז 2008, כולל בממשלה הנוכחית של מפלגת ה-SPD (המפלגה הסוציאל-דמוקרטית) עם הירוקים והליברלים. למרות הביקורת על ישראל, גרמניה ממשיכה לתמוך בה. עם זאת, על רקע האשמות שישראל מפירה את הדין הבינלאומי וההומניטרי, גרמניה הראתה נכונות לבחון מחדש את המשך מכירת הנשק שלה לישראל, לרבות אפשרות לעכב אספקת פריטים מסוימים. קולות אלו גוברים לאחר הוצאת צווי המעצר הבינלאומיים על ידי ה-ICC לנתניהו ולגלנט.

מחנות כאלה עשויים להשתנות בעקבות בחירות, כפי שניתן היה לראות בבלגיה ביוני ובבריטניה ביולי – שם ממשלת הלייבור החדשה בהנהגתו של קיר סטארמר כבר משכה את התנגדותה לצו מעצר בינלאומי לנתניהו ולגלנט. ממשלה זו גם השעתה 30 מתוך 350 רישיונות יצוא נשק לישראל (Bermant, 2024b). עם זאת סטארמר פסל איסור מוחלט על יצוא נשק מבריטניה לישראל, באומרו כי "הממשלה תשגה אם תאמץ עמדה כזו" (Hardman, 2024).

בשנים האחרונות של ממשלות נתניהו הידקה ישראל את קשריה עם יוון וקפריסין ועם חלק ממדינות מרכז אירופה ומזרח אירופה, כמו המדינות הבלטיות, רומניה ובלגיה, ונעזרה בבריתות אלה כדי להתמודד עם הצבעות נגדה באיחוד האירופי. דיפלומטיית "הפרד וספּל" של נתניהו רתמה את תמיכתן של מדינות חברות ידידותיות כדי לחסום או לרכך החלטות אנטי-ישראליות (שיאון צדקיהו, 2021; לחלוקה למחנות בעבר ראו Asseburg, 2019). טקטיקה זו הייתה אפקטיבית כאשר הסכסוך הישראלי-פלסטיני בלט פחות בסדר היום העולמי או מול מהלכים עתירי השלכות, כגון בחינה מחדש של הסכם התאגדות האיחוד האירופי-ישראל. ואולם במהלך המלחמה בעזה האסטרטגיה הזו פועלת רק עד נקודה מסוימת. לדוגמה, היא לא מנעה סנקציות על מתנחלים ישראלים אלימים ועל ארגונים שלהם. הדגש של האיחוד האירופי על הדין הבינלאומי וההומניטרי רק מתחזק בשל המלחמה בין רוסיה לאוקראינה. בשל פסק הדין של בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין הכיבוש הישראלי, התביעות של דרום אפריקה בנושא עזה ובקשת בית הדין הפלילי הבינלאומי להוציא צוים נגד נתניהו וגלנט – מרחב התמרון של האיחוד האירופי והמדינות החברות מצטמצם בכל הקשור לישראל הנלחמת בעזה.

ציינו שהם שוקלים זאת, אך לא נקטו פעולות כלשהן. ספרד, אירלנד ונורווגיה הכירו בפלסטין ב-28 במאי, ואחריהן סלובניה ב-5 ביוני, שהפכה למדינה ה-147 בעולם וה-11 באיחוד האירופי שעשתה זאת (למעט ההכרה של שוודיה ב-2014, הכרות קודמות היו ב-1988 מצד מדינות קומוניסטיות לשעבר וכן קפריסין, שלא היתה אז חברה באיחוד האירופי). בלגיה ודנמרק בחרו שלא להכיר בפלסטין. הכרה כזו יכולה אומנם להניב יתרונות פוליטיים מדיניים פנימיים ובינלאומיים, אולם עבור הפלסטינים היא במידה רבה סמלית, שכן המציאות בשטח נותרת ללא שינוי. ריבוי קולות זה ממחיש שוב כיצד אירופה מסכימה על הרעיון של שתי מדינות לשני עמים, אך חלוקה בשאלה איך ומתי להשיג את המטרה.

ההכרה במדינה פלסטינית היא מוקד מרכזי של מחלוקת באירופה. אומנם יש קונצנזוס לגבי פתרון שתי המדינות, אולם הדעות חלוקות לגבי איך ומתי לקדם אותו.

סידור מחדש של מחנות

בחלוף שנה מאז ה-7 באוקטובר צ'כיה והונגריה ממשיכות להביע תמיכה רבה בישראל, ואילו בריטניה, גרמניה, יוון, קפריסין וכמה ממדינות מרכז אירופה, שהביעו תחילה תמיכה נחרצת בישראל, אימצו עמדה מורכבת יותר בחודשים שלאחר מכן. כולן מדגישות את החשיבות של ציות לדין הבינלאומי וההומניטרי ברצועת עזה. כאשר ביטחונה של ישראל היה על הפרק, כפי שקרה באמצע אפריל 2024 ושוב בתחילת אוקטובר, בריטניה וצרפת נטלו חלק פעיל בסיכול התקפות הטילים של איראן והדגישו את עמדתן כי לישראל יש זכות להגן על עצמה. ספרד, אירלנד, בלגיה, סלובניה ומלטה חזרו במהרה לעמדתן הביקורתית כלפי ישראל, וספרד ואירלנד אף קוראות לבחון את הסכם התאגדות האיחוד האירופי-ישראל. שתי המדינות הכירו רשמית במדינה הפלסטינית, לצד נורווגיה וסלובניה.

בסופו של דבר, המסורות הנורמטיביות והאינטרסים העצמיים הצרים של הממשלה בכל מדינה אירופית הם שקובעים את המדיניות כלפי ישראל והפלסטינים, יותר מאשר הצורך לגבש תגובה אירופית הרמונית, מאוחדת וקוהרנטית. לנוכח מגוון הגישות הנורמטיביות והאינטרסנטיות, קשה להשיג קונצנזוס במועצת שרי החוץ או במועצה האירופית. מצב זה משקף יותר את מדיניות CFSP (מדיניות החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד האירופי) ה"ישנה", ולא את התגובה הנמרצת והתקיפה של האיחוד האירופי למלחמה של רוסיה באוקראינה.

לוח 1: חלוקה מחודשת למחנות באירופה – 2019 לעומת 2024 לפי "הביקורתית ביותר" או "התומכת ביותר" בממשלת ישראל

עמדות המדינות החברות באיחוד האירופי בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני נכון ל-2019 על פי מוראל אסבורג (Asseburg, 2019). החיצים ← מסמנים את כיוון השתנות העמדה ב-2024.			
התומכות ביותר בממשלת ישראל	מאזנות	הביקורתיות ביותר כלפי ממשלת ישראל	
הונגריה צ'כיה אוסטריה	→ *בריטניה → גרמניה (מתמיכה חזקה למתונה) איטליה הולנד	← צרפת ← בלגיה* ספרד אירלנד ← לוקסמבורג מלטה סלובניה פורטוגל	נותרו באותו מחנה (מודגש)
→ קפריסין → יוון → רומניה → בולגריה → קרואטיה → לטביה → ליטא → אסטוניה → פולין → סלובקיה		← שוודיה ← דנמרק ← פינלנד	החליפו מחנה מאז 2019 ←

*השתנה לאחר בחירות ארציות/ עתיד להשתנות כשתורכב ממשלה חדשה.

לוח 2: המצב הנוכחי של החלוקה למחנות באירופה בסוגיה הישראלית, שנה אחרי ה-7 באוקטובר

התומכות ביותר בישראל	תמיכה מתונה בישראל	תומכות – עם נטייה למרכז	ביקורתיות – עם נטייה למרכז	ביקורת מתונה כלפי ישראל	הביקורתיות ביותר כלפי ישראל
צ'כיה הונגריה אוסטריה	גרמניה איטליה רומניה בולגריה קרואטיה לטביה	הולנד שוודיה סלובקיה	פינלנד דנמרק פולין אסטוניה ליטא יוון קפריסין	צרפת (מתניידת) לוקסמבורג פורטוגל מלטה בלגיה* (צפי לממשלה חדשה)	אירלנד ספרד סלובניה בלגיה* (לפני בחירות)
3	6	3	7	5	3

* לפני / אחרי בחירות/ צפי תחת הממשלה החדשה.

איראן ושלוחיה ואת המאבק שלה ללגיטימיות. התוצאה בחלוף שנה אחת מהמלחמה היא הרצף שלהן, מהביקורתית ביותר כלפי ישראל לתומכת ביותר, כפי שמוצג בלוח 2. המסקנה המרכזית היא ההתמכרות האירופית. לעיתים הסוגיות שעל הפרק עלולות לסתור זו את זו, למשל בין העמידה על זכותה של ישראל להגן על עצמה לבין הדרך שבה היא בוחרת/נתפסת באופן ניהול המלחמה בעזה, עד כדי האשמות בהפרת הדין הבינלאומי.

לוח 1 מתאר את החלוקה המחודשת למחנות באירופה בעקבות מלחמת חרבות ברזל. החיצים מסמנים את התזוזה של מדינות בין 2019 לימים אלה. רוב התזוזה היא מהמחנה הפרו-ישראלי או הפרו-פלסטיני לכיוון המרכז. המדינות המודגשות לא שינו עמדתן. החלוקה הנוכחית למחנות בנוגע לישראל מורכבת הרבה יותר משהייתה לפני ה-7 באוקטובר. היא אינה עוסקת רק בהיעדר תהליך שלום ישראלי-פלסטיני, כיבוש ישראלי ובניית התנחלויות. עתה היא כוללת את ביטחונה של ישראל, את זכותה להגן על עצמה מפני

סיכום ומסקנות

מיידי אחרי מתקפת ה-7 באוקטובר האיחוד האירופי הפגין סולידריות איתנה עם ישראל בשעתה הקשה ביותר. ואולם ככל שמספר האזרחים ההרוגים בעזה עלה והמצב ההומניטרי הידרדר, החלו רוב מנהיגי אירופה להתרחק מממשלת ישראל ולהחריף את הביקורת כלפיה. למרות הסכמה כללית על פתרון שתי המדינות, המחלוקות בשאלה כיצד ומתי להתקדם בכיוון זה משתקות את האיחוד האירופי. מלחמת עזה הוכיחה שוב את הקושי של 27 המדינות החברות לדבר בקול אחד בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מלחמת עזה חשפה שוב את המחלוקות, את ריבוי הקולות ואת תהליך קבלת ההחלטות המסורבל, האופייניים לאיחוד האירופי בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בשל הצורך בקונצנזוס, הפעולה היחידה שעליה הסכים האיחוד האירופי הייתה הטלת סנקציות על מתנחלים ישראלים אלימים וארגוניהם. שאר המהלכים נעשו על ידי קבוצות קטנות של המדינות החברות: חלקן הצטרפו לתביעה נגד ישראל שהגישה דרום אפריקה לבית הדין הבינלאומי לצדק; ארבע מדינות הכירו בפלסטין כמדינה; ושתיים ביקשו לבחון מחדש את הסכם התאגדות האיחוד האירופי-ישראל.

מלחמת עזה חשפה שוב את המחלוקות, את ריבוי הקולות ואת תהליך קבלת ההחלטות המסורבל, האופייניים לאיחוד האירופי בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. באוגוסט 2024 הודה ג'וזף בורל כי "הסכסוך הפלסטיני-ישראלי הוא אחד הנושאים הקשים ביותר לבניית קונצנזוס בין 27 מדינות האיחוד, כנראה יותר מכל נושא אחר", וציין זאת כאבן נגף להתערבות אפקטיבית (Scheidlin, 2024).

אז מה השתנה (אם בכלל) ביכולתו של האיחוד האירופי לפעול כשחקן מאז 7 באוקטובר 2023? לכאורה לא הרבה. האיחוד האירופי יכול להציע מגוון כלים פיננסיים ואזרחיים עבור המצב הנוכחי וליום שאחרי המלחמה. האיחוד הוא "שלמן" (מממן) משמעותי של סיוע הומניטרי אך פחות שחקן בפועל, בשטח. הוא שחקן חשוב בבניית יכולות ומדינה לפלסטינים, ומוכן לפרוס מחדש את EU POL COPPS בעזה ואת EUBAM בנקודת הגבול ברפיח. חידוש פעילותם של כוחות אלה עשוי לחזק את השחקניות של האיחוד האירופי ואת השתתפותן בבנייה מחדש של רצועת עזה ביום שאחרי. בגדה המערבית האיחוד האירופי כבר ממלא תפקיד משמעותי. בתקופה שבה גורמים בממשלת נתניהו פועלים בגלוי להביא לקריסתה הפיננסית של

הרשות הפלסטינית, תפקידו של האיחוד האירופי כגורם מייצב במימון הרשות ובמניעת קריסתה הוא מכריע. זהו תפקיד חיוני לשימור פתרון שתי המדינות ולסיוע במניעת התלקחות גדולה בגדה המערבית.

מכיוון שכל היוזמות הדיפלומטיות של האיחוד האירופי נכשלו ולא הוסכמו בין החברות באיחוד, וארצות הברית לרוב התעלמה מהן, על האיחוד לחשוב כיצד להגביר את השחקניות שלו. המנוף הפוטנציאלי החשוב ביותר של האיחוד נובע מהיותו התורם הגדול ביותר לרשות הפלסטינית. הנציב לענייני שכנות והרחבה (DG NEAR), שביכולתו לפעול בעקביות, יכול להפעיל את כוחו הפיננסי כדי לשקם את הרשות הפלסטינית בכפוף להתניות מסוימות, וכך להגביר את השחקניות והאמינות של האיחוד האירופי. זהו המנוף הפוטנציאלי העיקרי של האיחוד האירופי, שיכול להגביר את אמינותו כשחקן בעיני ישראל, בהתאם להיקף ולעומק היישום של רפורמות ברשות.

נותר רק לראות עד כמה חזק ואפקטיבי יהיה יישום ההתניות תחת הנציבות האירופית הבאה. אם הדבר יצלח, האיחוד האירופי יכול להיתפס עם הזמן כשחקן משמעותי יותר. זה יגרום לישראל להקשיב לאירופה ביתר רצינות ולהקדיש תשומת לב רבה יותר לדאגות האירופיות, במקום להתייחס אליהן בביטול. אך כדי שזה יקרה, על האיחוד האירופי לפעול גם לבניית קשר חיובי וישיר יותר עם ממשלת ישראל. נראה שהנציבות האירופית הבאה תתאים יותר למשימה.

לאיחוד האירופי יש מנוף פוטנציאלי מול ישראל בהיותו שותף הסחר הגדול ביותר שלה, אך מחלוקות בין מדינות חברות פגעו ביכולתו של האיחוד לנצל ביעילות. המלחמה הביאה לחלוקה מחודשת של המחנות, כאשר רבות מממשלות אירופה מרחיקות עצמן מממשלת ישראל הנוכחית. התביעות בבית הדין הבינלאומי הפלילי ובבית הדין לצדק בהאג מעלות שאלות קשות ותהיות אם פעולותיה של ישראל בעזה עומדות בדרישות הדין הבינלאומי וההומניטרי. צווי המעצר נגד נתניהו וגלנט ופסיקות נגד ישראל יצמצמו את מרחב התמרון של אירופה באשר לתמיכה בישראל, וודאי יפגעו בקידום היחסים. התמיכה אכן עשויה להצטמצם עוד יותר ככל שהדגש הנורמטיבי של אירופה על הדין הבינלאומי וההומניטרי יעלה בקנה אחד עם האינטרסים הגיאופוליטיים שלה במלחמת רוסיה-אוקראינה.

בסכסוך האזורי הרחב יותר האיחוד האירופי הוא יותר משחקן הומניטרי או גורם מממן בלבד. במידה מסוימת הוא גם מספק ביטחון, כמו במבצע EUNAVFOR Aspides בים האדום, שבו מנסה האיחוד האירופי להשיב את הביטחון הימי ואת חופש הניווט ופועל כשחקן הגנת

מהווה אינדיקציה לעמדתן בעד/נגד עמדות הממשלה

בישראל [ציון]. X <https://tinyurl.com/49bkb3s2>.
Maya_Sion [MayaSionT@] (2024, ב 6 באוקטובר). **עצירת או מכירת נשק לישראל?** [ציון]. X <https://tinyurl.com/4j9kyjj4>.

Agence Europe (2023, October 21). *Almost 850 European officials criticise Ursula von der Leyen's biased stance on Middle East crisis*. <https://tinyurl.com/5nz2zn4f>

Al-Batati, S. (2024, May 19). *EU Red Sea mission says it defended 120 ships from Houthi attacks*. Arab News. <https://tinyurl.com/2c4kbf7b>

Alessandri, E., & Ruiz Devesa, D. (2023, November 14). *The EU and the Israel-Hamas war: A narrow but important niche*. MEI. <https://tinyurl.com/48jxreay>

Asseburg, M. (2019). Political paralysis: The impact of divisions among EU member states on the European role in the Israeli-Palestinian conflict. In M. Asseburg & N. Goren (eds.), *Divided and divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian peacemaking* (pp. 36-51). Mitvim, SWP & PAX. <https://tinyurl.com/yxnx6khw>

Bermant, A. (2024a, August 1). The UK's arms sales to Israel are tiny — but here's why Netanyahu's government is panicking about a possible ban. *The Guardian*. <https://tinyurl.com/yaz7kvpu>

Bermant, A. (2024b, September 4). If the UK really wants to stop Netanyahu's aggression, here's what it should do. *The Guardian*. <https://tinyurl.com/srd9ues7>

Borges de Castro, R. (2023, October 15). *From a geopolitical to a 'geo-damaged' Commission*. Euractive. <https://tinyurl.com/54rvsut6>

Bouris, D. (2014). *The European Union and occupied Palestinian territories*. Routledge.

Boxerman, A., Ward, E. & Breeden, A. (2024, June 14). Israeli Defense Chief rebuffs French effort to end Israel-Hezbollah fighting. *New York Times*. <https://tinyurl.com/4cc4xhk3>

Cleaver, T. (2024, July 10). Gaza aid jetty 'to be permanently removed'. *Cyprus Mail*. <https://tinyurl.com/2erxv996>

Council of the EU (2024a, April 19) Press release: *Extremist settlers in the occupied West Bank and East Jerusalem: Council sanctions four individuals and two entities over serious human rights abuses against Palestinians*. <https://tinyurl.com/dfa5j3dd>

Council of the EU (2024b, June 28). *Hamas and Palestinian Islamic Jihad: Council adds six individuals and three entities to the sanctions list*. <https://tinyurl.com/5cctyb6h>

Council of the EU (2024c, July 15). *Extremist Israeli settlers in the occupied West Bank and East Jerusalem, as well as violent activists, blocking humanitarian aid to Gaza: five individuals and three entities sanctioned under the EU Global Human Rights Sanctions Regime*. <https://tinyurl.com/4dr6476y>

DG NEAR (2024a, July 17). *Letter of Intent between the Palestinian Authority and the European Commission*. <https://tinyurl.com/bdajv48s>

DG NEAR (2024b, September 5). *EU proceeds with the disbursement of further emergency*

ולא התקפי, וכן מגן על האינטרסים הכלכליים שלו, של מצרים ושל מדינות מתפתחות אחרות בנתיב הסחר הזה. במאמר זה ניתחנו את ניסיונותיה של אירופה לפתח את השחקניות שלה בהתייחס למלחמה בעזה ולפעולות המלחמתיות בכלל האזור. מאמצים אלו הניבו הצלחה חלקית בלבד, בעיקר בשולי המלחמה בעזה. האיחוד האירופי מנווט בעולם רב-קוטבי שיציבותו הולכת ופוחתת, אך הוא ממשיך לחפש דרכים למנף את משקלו הכלכלי והפיננסי להשפעה מדינית. בניגוד להתערורות הגיאופוליטיות שעוררה מלחמת רוסיה-אוקראינה, מלחמת עזה לא עוררה תגובה דומה. למרות האתגרים הביטחוניים באזור והפעולות מערערות היציבות של איראן ושלוחותיה ושל ישראל, המלחמה בעזה אינה מהווה איום אסטרטגי על אירופה בדומה למלחמתה של רוסיה באוקראינה.

האיחוד האירופי נזקק לתמיכת הדרום הגלובלי באוקראינה במלחמה מול רוסיה, אולם המלחמה בעזה פגעה במאמצים הללו על רקע הביקורת הגוברת בשל מה שנתפס כמוסר כפול של אירופה בנוגע למעשי הזוועה של ישראל בעזה. אחת הדרכים להשיב את האמינות האירופית היא הנחת היסוד להקמת מדינה פלסטינית עתידית. שיקום הרשות הפלסטינית יכול גם לסייע לאיחוד האירופי להגביר את אמינותו ואת השפעתו האזורית. חוסר העקביות של האיחוד בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני מפחית במידה ניכרת את אמינותו כשחקן, אולם ההאשמות כי מדובר בגוף בלתי רלוונטי במזרח התיכון רחוקות מן המציאות.

ד"ר מאיה שיאון צדקיהו היא מנהלת תוכנית ישראל-אירופה במכון מיתוים ומרצה בפורום אירופה באוניברסיטה העברית בירושלים ובתוכנית ללימודי האיחוד האירופי באוניברסיטת תל אביב. maya.sion@mail.huji.ac.il

ד"ר עזריאל ברמנט הוא חוקר בכיר במכון ליחסים בינלאומיים בפראג וחוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב. azrielb@inss.org.il

מקורות

בראל, צ' (2024, 30 במאי). מעבר רפיח עשוי להיות פתח היציאה של ישראל מהרצועה. **הארץ**. <https://tinyurl.com/4c8swd4j>
גל, י' (2024, 16 ביוני). איוולת ותרמית: סמוטריץ' פועל לריסוק הרש"פ ומסכן את עתיד ישראל. **TheMarker**. <https://tinyurl.com/mdp4nu64>

שיאון צדקיהו, מ' (2021). **העשור האבוד: יחסי ישראל והאיחוד**

האירופי 2010-2020. מיתוים. <https://tinyurl.com/37dj69j3>

שיאון צדקיהו, מ' (2022). **הסכם מסגרת מסוג Partnership**

Priorities עם האיחוד האירופי — מה (אם בכלל) ישראל

מפסידה? מיתוים. <https://tinyurl.com/57e8wrm3>

Maya_Sion [MayaSionT@] (2024, א 2 ביולי). **בחינת דפוס**

ההצבעות של מדינות אירופה בעצרת הכללית של האו"ם

- financial support to the Palestinian Authority. <https://tinyurl.com/463uzb8u>
- ECHO (2024, March 8). *Joint Statement endorsing the activation of a maritime corridor to deliver humanitarian assistance to Gaza*. <https://tinyurl.com/3e9ce2m7>
- EEAS Press Team (2024a, May 3). *United Kingdom: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at Oxford University about the world confronted by wars*. <https://tinyurl.com/5ukky93f>
- EEAS Press Team (2024b, July 5). *Press statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell during his visit to the Operational Headquarters in Greece*. <https://tinyurl.com/bdd3men2>
- EEAS Press Team (2024c, September 12). *Israel/Palestine: High Representative Josep Borrell travels to Madrid for meeting on the implementation of the Two State solution*. <https://tinyurl.com/bhydun4r>
- EUR-Lex (2024a, January 19). *Council Decision (CFSP) 2024/385 establishing restrictive measures against those who support, facilitate or enable violent actions by Hamas and the Palestinian Islamic Jihad*. <https://tinyurl.com/myk72euz>
- EUR-Lex (2024b, April 19). *Council Decision (CFSP) 2024/1175: amending Decision (CFSP) 2020/1999 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses*. <https://tinyurl.com/4zumb8s>
- European Commission (2023, November 21). *Communication to the Commission: Review of ongoing financial assistance for Palestine*. <https://tinyurl.com/2pxae7w8>
- European Council (n.d.). *EU humanitarian support for Palestinians*. <https://tinyurl.com/27jrta63>
- European Council (2023, October 27). *European Council meeting, 26 and 27 October 2023 – Conclusions, Art. 16*. <https://tinyurl.com/3aavx37b>
- European Parliament (2018, September 12) *State of the Union debate: Strengthen EU as a global player*. <https://tinyurl.com/madz4ez7>
- European Parliament (2023a). *Resolution of 19 October 2023 on the despicable terrorist attacks by Hamas against Israel*. <https://tinyurl.com/2up79348>
- European Parliament (2023b). *Briefing: EU financial assistance to Palestine*. <https://tinyurl.com/4nw66ws6>
- European Union External Action (2020, October 29). *Several outlets – Europe must learn quickly to speak the language of power*. <https://tinyurl.com/mryck87k>
- France 24 (2023, October 24). *Macron calls for anti-IS group international coalition to fight Hamas*. <https://tinyurl.com/nhkevvsr>
- France Diplomacy (2023, December 13). *Fight against terrorism - Meeting on combating Hamas*. Ministry for Europe and Foreign Affairs. <https://tinyurl.com/33p2wj9k>
- Gal, Y., & Sion-Tzidkiyahu, M. (2024). *A vision for regional – international partnership for Gaza rebuilding and Palestinian economic leap*. Mitvim Institute. <https://tinyurl.com/2z7fd98p>
- Gard (2024, April 22). *Red Sea, Gulf of Aden and Persian Gulf – situation update 30 September 2024*. (Published in April, updated in September). <https://tinyurl.com/yjvzyjt3>
- Hardman, I. (2024, October 7). *Starmer insists he hasn't stepped back support for Israel*. The Spectator. <https://tinyurl.com/4czrhbtn>
- Hollis, R. (1997). *Europe and the Middle East: Power by stealth?* *International Affairs*, 73(1), 15-29. <https://doi.org/10.2307/2623548>
- Karnitschnig, M. (2023, October 12) *Europe's power outage*. Politico. <https://tinyurl.com/3tjfe45z>
- Konečný, M. (2024). *The EU's response to the Gaza War is a tale of contradiction and division*. The Cairo Review of Global Affairs. <https://tinyurl.com/29yxh4kp>
- Lis, J. (2023, March 15). *Israel blocks EU's Foreign Minister from visiting over comments on settlements*. Haaretz. <https://tinyurl.com/yc35js8p>
- Lynch, S. (2024, February 14). *Spanish, Irish leaders call on Ursula von der Leyen to review EU-Israel trade accord over human rights concerns*. Politico. <https://tinyurl.com/2s4x5rcj>
- Matoi, E., & Caba-Maria, F. (2024, October 31). *European Union's security perspectives in the context of conflict zones multiplication: The Red Sea crisis*. MEPEI Institute. <https://tinyurl.com/3a867efv>
- Maya_Sion [@MayaSionT]. (2024, August 14). *#EU #CFSP "Cacophony"* [tweet] X. <https://tinyurl.com/444d5p42>
- Moens, B., Lynch, S., & Sorgi, G. (2023, October 10). *Europe struggles to present consistent messaging on Palestinian aid*. Politico. <https://tinyurl.com/y3b3tx8y>
- Moens, B & Barigazzi, J. (2024, April 16). *Germany's Scholz lashed out at EU foreign policy chief over Gaza stance*. Politico. <https://tinyurl.com/mh8v2zdr>
- Navon, E. (2024, August 26). *Europe can condemn Russia while supporting Israel*. Times of Israel. <https://tinyurl.com/3ct2a822>
- Psara, M., & Liboreiro, J. (2024, January 19). *Revealed: Josep Borrell's 10-point peace roadmap for the Israeli-Palestinian conflict*. Euronews. <https://tinyurl.com/ptk4nwsk>
- Reuters (2023, December 22). *EU adopts 118 million euros aid plan for Palestinian Authority*. <https://tinyurl.com/2p9sdwmt>
- Scheindlin, D. (2024, August 29) 'Israel's right to defend itself has a limit': Top EU diplomat Borrell on Israel, Netanyahu and the Gaza War. Haaretz. <https://tinyurl.com/4vcvwhbv>
- Sion-Tzidkiyahu, M. (2024). *The EU's Possible Role in the 'Day After' the Gaza War according to a Reverse Engineering Roadmap*. Mitvim Institute. <https://tinyurl.com/mryuwyff>
- Stamouli, N. (2023, November 26). *Cyprus outlines plans for seaborne aid to Gaza*. Politico. <https://tinyurl.com/4s2cjj5x>
- TOI Staff (2023, January 8). *Withholding millions from PA, Smotrich says he has 'no interest' in its existence*. Times of Israel. <https://tinyurl.com/y5wkjc7e>
- TOI Staff & Agencies (2024, April 14). *US, UK and Jordan intercept many of the Iranian drones headed to Israel*. Times of Israel. <https://tinyurl.com/5ychn59y>

- Toje, A. (2008). The consensus expectations gap: Explaining Europe's ineffective foreign policy. *Security Dialogue*, 39(1), 121-141. DOI:10.1177/0967010607086826
- Tzoreff, Y. (2024). *What is a revitalized Palestinian Authority?* Mitvim Institute and Berl Kazenelson Foundation. <https://tinyurl.com/4s23pwej>
- UNGA (2023, October 30). *Resolution adopted by the General Assembly on 27 October. ES-10/21. Protection of civilians and upholding legal and humanitarian obligations.* <https://tinyurl.com/5faduu3b>
- UNRWA (2024, August 5). *Investigation completed: Allegations on UNRWA staff participation in the 7 October attacks.* <https://tinyurl.com/4n58k45f>
- USAID (2024a, May 29). *Administrator Samantha Power at a donor governments discussion on the humanitarian crisis in Gaza.* <https://tinyurl.com/yjumfnv5>
- USAID (2024b, September 30). *The United States announces nearly \$336 million in humanitarian assistance to support Palestinians in Gaza and the West Bank.* <https://tinyurl.com/3mnrkh9u>
- Weatherald, N. (2024, May 27). *EU foreign ministers discuss sanctions against Israel.* Politico. <https://tinyurl.com/52737cv6>

הערות

- 1 המאמר עוסק במדיניות אירופה שחלקן חברות באיחוד האירופי וחלקן אינן חברות (בריטניה, נורווגיה), ולכן מופיעים בו שני המושגים: האיחוד האירופי ואירופה.
- 2 על פי נתונים שנאספו על כל הסנקציות שהוטלו על מתנחלים ישראלים אלימים (בידי המחברת).