

מפולגים ומפלגים:

אירופה, ישראל וקידום שלום ישראלי-פלסטיני

עורכים:

ד"ר מיוראל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
German Institute for International
and Security Affairs

PAX Peace.
Are you in?

כיתוים
המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית



מפולגים ומפלגים:
אירופה, ישראל וקידום שלום ישראלי-פלסטיני
עורכים: ד"ר מיוראל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

Divided and Divise:
Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peacemaking

Editors: Dr. Muriel Asseburg & Dr. Nimrod Goren

תרגום מאנגלית: רותי סיני

עיצוב גרפי: הילה מייזלס

ISBN: 978-965-7617-05-2

מאי 2020

© כל הזכויות שמורות 2020 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.swp-berlin.org

www.paxforpeace.nl

תוכן העניינים

4

הקדמה

ד"ר מיוראל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

6

פרק ראשון

האיחוד האירופי מתבונן פנימה: אתגרים מבניים בפני מדיניות-חוץ וביטחון אירופית יעילה יותר
ד"ר ניקולאי וון אונדרזה

13

פרק שני

מדיניות מפלגת: מדיניות-החוץ של ישראל כלפי האיחוד האירופי והמדינות החברות בו
ד"ר אייל רונן, יחד עם ד"ר נמרוד גורן

23

פרק שלישי

שיתוק פוליטי: השפעת המחלוקות באיחוד האירופי על תפקידו בסכסוך הישראלי-פלסטיני
ד"ר מיוראל אסבורג

35

מסקנות והמלצות

ד"ר מיוראל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

40

אודות המחברים

הקדמה

ד"ר מיריאל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

זה 40 שנה שאירופה מחפשת דרכים לסייע בקידום שלום ישראלי-פלסטיני, מאז החתימה על הסכם השלום הישראלי-מצרי ב-1979 (אשר התייחס לבעיה הפלסטינית אך לא פתר אותה) והצהרת ונציה של הקהילה האירופית ב-1980. המשימה לא הייתה קלה, בעיקר בשל הדומיננטיות האמריקאית בתהליכי המשא ומתן לשלום והגישה השלילית של ישראל כלפי אירופה כמתווכת. וכך, האירופאים אמנם היו גורם מפתח בעיצוב השפה הבינלאומית ביחס לסכסוך ולדרכי פתורו, אולם שימשו בתפקיד משני בלבד בכל הנוגע לעיצוב המציאות בשטח. המשימה נעשתה אף קשה יותר עבור האירופאים מאז קריסתה ב-2014 של יוזמת מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי לקידום תהליך השלום. ההתפתחויות מאז, כגון ממשלות ימין בישראל שאינן מעוניינות בקידום תהליך שלום ומרחיבות את הבנייה בהתנחלויות, כמו גם הפיצול הפנים-פלסטיני וכשלי משילות ברשות הפלסטינית, הקשו עוד יותר על השגת פתרון שתי-המדינות. במקביל, ההנהגה בישראל פעלה להחליש ולפלג את האיחוד האירופי כדי להגביל את מעורבותו בסוגיה. במאמציה אלה, ישראל הרוויחה מהשוני בין האינטרסים והעדיפויות בקרב המדינות החברות באיחוד, כפי שבא לידי ביטוי בשנים האחרונות בדיונים ובתהליכי קבלת החלטות באירופה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מגמות אלה הוחרפו בשנים האחרונות, ומטרתו של פרסום זה לנתח אותן, להעריך את השלכותיהן על היכולות וקווי המדיניות האירופיים, ולגבש המלצות במטרה להתמודד עמן ואולי אף להפוך את כיווןן. הפרסום מכיל שלושה פרקי ניתוח המתמקדים בדינמיקות הפנים-אירופיות, במדיניות-החוץ של ישראל כלפי האיחוד האירופי, ובמדיניות האיחוד בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בפרק הראשון, "האיחוד האירופי מתבונן פנימה: אתגרים מבניים בפני מדיניות-חוץ וביטחון אירופית יעילה יותר", מנתח החוקר ד"ר ניקולאי וון אונדרזה מגמות קצרות ובינוניות-טווח המתגרות את יכולות האיחוד לגבש מדיניות-חוץ פרו-אקטיבית ועקבית, שתציב בקדמת הבמה את משקלן הכלכלי והמדיני של האיחוד והמדינות החברות בו. המהמורה הראשונה טמונה במבנה המוסדי של האיחוד, שבו מדיניות-חוץ וביטחון משותפת (CFSP) ומדיניות ביטחון והגנה משותפת (CSDP) מחייבות קבלת כל החלטה בהסכמה (למעט יוצאים מהכלל בודדים). מבנה זה מעניק לכל מדינה זכות וטו ובכך מכוון בהכרח את תהליך קבלת ההחלטות למכנה המשותף הנמוך ביותר. באופן פרדוקסלי, גורם מרכזי נוסף שמגביל את יכולותיו של האיחוד כשחקן יעיל בתחום מדיניות-החוץ והביטחון הוא הדיון שמתקיים בו על "אוטונומיה אסטרטגית", או "ריבונות אירופית". שיח זה יוצר חיכוך בין גרמניה, צרפת ופולין, בין השאר, ובכך מחליש את העקביות בעמדות האיחוד במקום לחזק אותן. ההתמקדות האירופית כיום היא גם בשיתופי פעולה בתחום היכולות הצבאיות, שאותם ייקח שנים ואולי עשרות שנים לממש. האתגר השלישי שעומד בפני מדיניות-החוץ והביטחון האירופית הוא עתיד שיתוף הפעולה עם בריטניה לאחר פרישתה מהאיחוד. תהליך הברקזיט כבר הסיט את תשומת הלב הבריטית מסוגיות מדיניות-חוץ ויסבך אף יותר שיתוף פעולה עתידי. בריטניה לא תסב עוד לשולחן כאשר האיחוד יקבל בעתיד החלטות על מדיניות-חוץ וביטחון. האתגר הרביעי למדיניות-החוץ של האיחוד טמון בהשלכות הבחירות לפרלמנט האירופי שהתקיימו במאי 2019. בתקופת המעבר בין ההנהגות, בעקבות הבחירות, תגבר חשיבותן של המדינות הגדולות - גרמניה וצרפת, במיוחד - בקביעת מדיניות-החוץ האירופית.

ממשלת ישראל היוצאת כבר אישרה ברבים את היעד ששמה לעצמה, ושעליו נמנעה להצהיר במשך תקופה לא קצרה - לתקן מה שהיא רואה כגישה בלתי מאוזנת של האיחוד כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ישראל כיוונה את מאמציה במיוחד לניסיונות להגביל את יכולתו של האיחוד לממש את "כוחו הנורמטיבי" על מנת להפעיל לחץ על ישראל. בפרק השני, "מדיניות מפלגת: מדיניות-החוץ של ישראל כלפי האיחוד והמדינות החברות בו", ד"ר אייל רוגן וד"ר נמרוד גורן מתארים את הגורמים להתקרבות בין ישראל לגושי מדינות שונים באיחוד ולמדינות ספציפיות במזרח ומרכז אירופה שחברות בו. גורמים אלה כוללים, בין השאר, קרבה אידיאולוגית ופוליטית, תפישה דומה באשר לאיומים פנימיים וחיצוניים, וחילוקי דעות תכופים עם מוסדות האיחוד בנוגע לסוגיות מדיניות. מספר ניכר של מדינות באיחוד, שאינן מסתירות את הערכתן כלפי עצמתה הצבאית של ישראל והחדשנות שמניעה את כלכלתה, מבקשות לפיכך להגביר את שיתוף הפעולה עמה בתחומי הביטחון, ההגנה, האנרגיה ועוד. לבסוף, מפלגות ימין מסוימות באירופה, חלקן מפלגות שלטון או שותפות בממשלה, שואפות להוכיח את המחויבות שלהן למאבק באנטישמיות ולכן מגוננות

על מעשיה של ישראל מפני ביקורת בתמורה ללגיטימציה ציבורית רבה יותר מבית. ישראל ביקשה את תמיכתם של שותפים אלה כדי להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות באיחוד באופן שיגביל או יבלום יוזמות הנתפשות כמזיקות לה. ישראל גם שואפת לעמעמם את הזיקה שהאיחוד עושה בין תהליך השלום הישראלי-פלסטיני לבין מצב יחסי ישראל-אירופה. כמו כן, הממשלה שואפת להפחית את הביקורת המתמדת של האיחוד על מדיניותה כלפי הפלסטינים, לשפר את מעמדה הבינלאומי ולסכל כל תמיכה בעצמאות פלסטינית. ברוח זו, ממשלת ישראל מינפה את היחסים עם מדינות באיחוד כדי לצמצם את הבידול בין אנטישמיות לביקורת על מדיניות ישראל. לאיחוד האירופי ולמדינות החברות בו הייתה בעבר עמדה מוגדרת היטב, מפורטת ועקבית בנוגע לתהליך השלום. האיחוד גם היה חלוץ בעיצוב השפה הבינלאומית בנוגע לסכסוך. עם זאת, למרות שהאירופאים רשמו הצלחות בסוגיות מסוימות, הם לא הצליחו לעצור תהליכים שהתרחשו בשטח בשנים האחרונות. להיפך, המצב בין ישראל לפלסטינים מידרדר, וקיים איום בהסלמה, אלימות, קריסת הרשות הפלסטינית וסתימת הגולל על פתרון שתי-המדינות.

בפרק השלישי, "שיתוק פוליטי: השפעת המחלוקת באיחוד האירופי על תפקידו בסכסוך הישראלי-פלסטיני", ד"ר מיוראל אסבורג מסבירה מדוע האירופאים אינם מצליחים למלא תפקיד בולט יותר בתהליך השלום. ראשית, המדינות החברות באיחוד נמנעו לאורך השנים מלאתגר את מעמדו של הממשל האמריקאי כמתווך הראשי בסכסוך. שנית, מדינות האיחוד הסתתרו מאחורי גבו של האיחוד במקום לקדם באופן פעיל עמדות מוסכמות. שלישי, ואולי חשוב מכל, לא הושג קונצנזוס אירופי באשר להמשך הדרך. גישתו של ממשל טראמפ, כמו גם מדיניות ישראל לפלג עוד יותר את מדינות האיחוד, העמיקה את המחלוקת בקרב האירופאים. אסבורג טוענת כי גם אם סדר היום האירופי כיום אינו מעניק עדיפות גבוהה לסכסוך הישראלי-פלסטיני, על האירופאים להתייחס ברצינות לאיומים הנובעים ממנו. לנוכח ההתפתחויות המהירות בשטח, אין די להמתין בחיבוק ידיים לסוף כהונתו של הנשיא דונלד טראמפ ו/או לתלות תקוות בממשלת ישראל הבאה. על רקע המחלוקת בקרב מדינות האיחוד, תתאפשר התקדמות רק בקואליציות בלתי רשמיות של מדינות אירופיות מסוימות. בו בזמן, יש חשיבות עליונה לשמירת הקונצנזוס בקרב כלל מדינות האיחוד האירופי (רצוי גם בצירוף בריטניה) ביחס לחוקים ועקרונות היסוד שנוגעים לסכסוכים ופתרונם.

פרק הסיכום מציע שורת המלצות המכוונות לאיחוד האירופי, למדינות החברות בו, ולממשלת ישראל. הוא מציג גם עקרונות שאמורים לעמוד בבסיס כל יוזמה אירופית, ושכוללים נכונות לשמר אופציה ממשית ליישוב הסכסוך על בסיס הגדרה עצמית וזכויות אדם; מניעת קריסתם של מנגנוני משילות פלסטיניים לגיטימיים ובנייתם מחדש; הגדלת המרחב לדיאלוג מדיני ולדברור יעיל של המדיניות והגישות האירופיות כלפי פתרון הסכסוך; ותמיכה בדו-שיח ישראלי-פלסטיני וסיוע תשתיתי להשכנת שלום בעתיד. המחברים קוראים בפרק זה לממשלת ישראל לאמץ גישה מדינית וציבורית חיובית כלפי האיחוד והמדינות החברות בו; לחזק את היחסים בין האליטות המדיניות בישראל ובאיחוד; ליישם מדיניות-חוץ תומכת שלום, שמכירה בתפקיד האירופי בקידום שלום ושמפגינה מחויבות לערכים ליברליים ודמוקרטיים גם בעת קידום אינטרסים לאומיים.

פרסום זה הוא תוצר של פרויקט מחקר בביצועו של מכון מיתווים והמכון הגרמני ליחסים בינלאומיים וביטחון (SWP), בשיתוף עם ארגון PAX. אנו מודים לארגון על תמיכתו ועל תרומתם של פיטר דרונקרס, יאן יאפ ואן אוסטרזי ותומאס ואן גאול. במסגרת תהליך המחקר נערכו שתי סדנאות בישראל ובגרמניה שבהן מומחים מובילים ישראלים ואירופים הגיבו לטיטות שהוצגו וסייעו בניסוח ההמלצות המסכמות. אנו מודים לצוותים של מיתווים ושל SWP על ארגון הסדנאות, במיוחד למירב כהנא-דגן, ד"ר רועי קיבריק, לוקה מייה וברברה הקף ולמומחים הישראלים והאירופים שנטלו בהן חלק. תודות גם לרותי סיני שסייעה בתרגום ועריכת המסמך ולשירה הירש שסייעה בהכנתו לפרסום.

פרק ראשון:

האיחוד האירופי מתבונן פנימה: אתגרים מבניים בפני מדיניות-חוץ וביטחון אירופית יעילה יותר

ד"ר ניקולאי וון אונדרזה

הקדמה

הקריקטורה המציגה את האיחוד האירופי כענק כלכלי, גמד פוליטי וננס צבאי עמדה בעינה בשנת 2019. בדיוני סחר בינלאומי, האיחוד מדבר בקול אחד ונושא ונותן כמו ארה"ב או סין, אחרי שבאחרונה הרחיב הסכמי סחר דו-צדדיים ורב-צדדיים בין השאר עם יפן, קנדה ודרום קוריאה. אולם, יותר מ-30 שנה אחרי גיבושה של מדיניות-החוץ והביטחון המשותפת של האיחוד, 20 שנה אחרי שהונהגה מדיניות ביטחון והגנה משותפת, ועשר שנים מאז כניסתו לתוקף של הסכם ליסבון, אתגר פיתוחה וקידומה של מדיניות-חוץ וביטחון משותפת נותר חשוב כשם שהיה.

בטווח הקצר והבינוני, שלוש מגמות עיקריות פוגעות ביכולתו של האיחוד לנהל מדיניות-חוץ עקבית ופרו-אקטיבית המביאה לידי ביטוי את משקלו הכלכלי והפוליטי ואת זה של המדינות החברות בו. אלה כוללות את הקצב האטי המובנה בתהליך קבלת החלטות באיחוד לנוכח החובה באחידות דעות והמעמד החלש של הנציג העליון של האיחוד לענייני חוץ ומדיניות ביטחון; הדיון הנוכחי באיחוד על "אוטונומיה אסטרטגית" שמופנה בעיקרו כלפי פנים; והמשא ומתן הקשה על פרישת בריטניה שיעיב על שיתוף הפעולה בינה לבין האיחוד.

א. אתגר הקונצנזוס והמעמד החלש של הנציג העליון לענייני חוץ

האתגר הראשון והקבוע הניצב בפני מדיניות-החוץ של האיחוד ניכר במבנה המוסדי שלו. גם לאחר השינויים שחוללה אמנת ליסבון, סוגיות ביטחון לאומי מהוות עדיין תחום לבה של ריבונות לאומית, ועד כה מדינות האיחוד דחו כל הצעה לקבלת החלטות על-לאומיות בתחום זה. מדיניות-החוץ והביטחון המשותפת ומדיניות הביטחון וההגנה המשותפת שהונהגו באיחוד הן במהותן תחומי מדיניות בין-ממשלתיים ומחייבות תמימות דעים (כמעט) בכל החלטה; לבית הדין האירופי לצדק כמעט שאין סמכות שיפוטית, ומדינות חברות באיחוד יכולות לתאם ביניהן מדיניות אך אי אפשר לחייב אותן לנקוט עמדה אחידה.

מצב זה מטיל חמש מגבלות עיקריות על תפקיד האיחוד בגיבוש וביצוע מדיניות-חוץ וביטחון: תחילה, חשוב להדגיש כי עבור רוב המדינות החברות, אם לא עבור כולן, האיחוד אינו הפורום הבינלאומי היחיד ולעתים אף לא החשוב ביותר למדיניות-החוץ, הביטחון וההגנה שלהן. עובדה זו בולטת במיוחד לעומת המדיניות בתחום הסחר. כהשלמה לשוק האחד ולאיחוד המכסים, תחום הסחר מוגדר כסמכות בלעדית של האיחוד. לפיכך, רק האיחוד מורשה לנהל משא ומתן על הסכמי סחר ולחתום עליהם, ורק גורם אחד, נציבות האיחוד, מורשה לנהל משא ומתן כזה מטעם האיחוד ולייצג אותו בפורומים בינלאומיים, כגון ארגון הסחר העולמי. גם בנוגע להחלטות שמשפיעות על סמכויות לאומיות, האיחוד נושא ונותן כישות יחידה וחותר על מה שמכונה "הסכמים מעורבים" שאותם הן האיחוד והן המדינות החברות חייבים לאשרר, כגון הסכם הסחר עם קנדה (CETA).¹ עם זאת, בכל הקשור במדיניות-חוץ, ביטחון והגנה, מדינות האיחוד עצמן ממלאות תפקידים חשובים מתוקף היחסים הישירים שלהן עם מדינות שלישיות כחברות בנאט"ו, באו"ם או בקואליציות אד-הוק שמייצרות מדינות מסוימות סביב נושאי עניין או אינטרסים משותפים. ואף שמדיניות-החוץ והביטחון המשותפת מספקת מסגרת לתיאום בין מדינות האיחוד, למשל בעצרת הכללית של האו"ם, תיאום זה אינו מחייב, ולפעמים מאמצות מדינות חברות שונות עמדות מנוגדות, כפי שקרה למשל בהצבעת העצרת הכללית של האו"ם ב-2012 על שדרוג מעמדה של פלסטין ל"מדינה משקיפה שאינה חברה".² המגבלה השנייה היא הקושי המובנה בהצבעות פה אחד. למעט מספר מועט של מקרים שוליים

1 Marku S. Gastinger, "The tables have turned on the European Commission: the changing nature of the pre-negotiation phase in EU bilateral trade agreements," *European Journal of Public Policy* 23 no. 9 (2016): 1367-1385.

2 UN News, [General Assembly grants Palestine non-member observer State status at UN](#), 29 November, 2012.

יוצאים מן הכלל, כל החלטות האיחוד בנושאי מדיניות-חוץ, ביטחון והגנה חייבות להתקבל פה אחד.³ הדבר נכון גם כאשר מדובר בהחלטות אסטרטגיות שמקבלים ראשי מדינות אירופה, למשל כיצד לנהוג כלפי רוסיה במשבר עם אוקראינה או באימוץ אסטרטגיה גלובלית אירופית חדשה, כמו גם בנוגע להחלטות מעשיות של מועצת שרי החוץ האיחוד על הטלת סנקציות או מבצעים צבאיים. אפילו הודעות משותפות מטעם האיחוד של הממונה על קשרי חוץ (הנציג העליון לענייני חוץ וביטחון) מחייבות תיאום מראש ואישור של כל המדינות החברות, מה שמספק למדינות שליטיות תמריץ מפתה לנסות לתקוע טריז בין חברות האיחוד.⁴ אין זה אומר שהאיחוד אינו מסוגל לפעול - באופן מפתיע הוא מצליח להאריך את תוקף הסנקציות על רוסיה מדי שישה חודשים מאז 2014 - אולם תהליך גיבוש וביצוע מדיניות-חוץ הוא איטי ביותר וההחלטות מתבססות לעתים על המכנה המשותף הנמוך ביותר.

סוגיות ביטחון לאומי הן תחום ליבה של ריבונות לאומית; עד כה מדינות האיחוד דחו את כל ההצעות לקבלת החלטות על-לאומיות בתחום זה

שלישית, התלות בשיתוף פעולה מצד המדינות החברות הופכת חשובה במיוחד במשימות אזרחיות או מבצעים צבאיים שהאיחוד מנהל. למדינות החברות באיחוד יש ריבונות מלאה בנוגע לכוחות הביצועיים שלהן בעוד לאיחוד אין צבא וגם לא קציני משטרה, שופטים או גופי הכשרה למשימות אזרחיות. גם כאשר מדינה חברה באיחוד מאשרת מבצע צבאי אירופי, היא אינה חייבת לספק את הכוחות הנדרשים לשם כך. לפיכך, בעת הצורך, על האיחוד לגבש קואליציה מרצון של מדינות חברות שיספקו את הכוחות הנדרשים לכל מבצע. תנאי זה תקף גם כשמדובר באמצעים אחרים, כגון "כוח משימות קרב" של האיחוד - קבוצות המונות כ-1,500 חיילים, שפועלות ברוטציה למשך תקופות של שישה חודשים. ההחלטה הסופית על פריסת כוחות נתונה בידי המדינות החברות ולעתים מחייבת, כמו במקרה של גרמניה, אישור פרלמנטרי מקדים. כמו כן, למדינות האיחוד יש רק כוח צבאי אחד והן מוצאות עצמן לעתים נקרעות בין מחויבות לנאט"ו, לאיחוד ולמבצעים אחרים. כתוצאה, משימות אזרחיות וצבאיות רבות מוגבלות בגודלן ובעיקר סמליות, לרבות כוח המשימה של האיחוד בגבול רפיח (EUBAM), הכולל 89 אנשי צוות ופעילותו מושעת (עתה) וכוח השיטור של האיחוד בשטחים הפלסטיניים (EUPOL COPPS, ובו 112 אנשי צוות).

הגורם המגביל הרביעי במבנה המוסדי של האיחוד הוא ריבוי השחקנים המתמיד בפעילות החוץ של האיחוד. מפגשי ה-G-7 מדגימים היטב כי האיחוד מיוצג כלפי חוץ על ידי גורמים שונים, דבר שהופך אותו למה שאחד החוקרים כינה "מעצמת טלאים" (patchwork power). בסוגיות הנוגעות למדיניות-חוץ וביטחון, האיחוד מיוצג על ידי ארבע המדינות החברות הגדולות ביותר (גרמניה, צרפת, איטליה ובריטניה, לעת עתה) וכן על ידי נשיא מועצת אירופה; ואילו בסוגיות חוץ אחרות כגון סחר, אקלים, אנרגיה וסיוע למדינות מתפתחות, הוא מיוצג על ידי נשיא נציבות האיחוד. הפרדה זו מתקיימת בכל הרמות, ואף שהאיחוד התקדם ביצירת זיקה בין מדיניות-החוץ הכלכלית שלו לבין סוגיות כגון יציבות, הגירה או שיתוף פעולה ביחס למדינות שליטיות, עדיין אין לו מדיניות-חוץ עקבית ושלמה שמחברת בין כל הפעילויות השונות שהוא מבצע בזירה הבינלאומית.⁵ לבסוף, ואולי חשוב מכל, הדבר נובע בין השאר מהחולשה המבנית של תפקיד הנציג העליון לענייני חוץ וביטחון. התפקיד נועד לאפשר תיאום בין כל מדינות ופעילות החוץ של האיחוד על ידי מועצה לענייני חוץ, שבראשה יעמוד מעין שר חוץ שיכהן גם כסגן נשיא הנציבות ויקבל סיוע משירות החוץ האירופי (EEAS). ואף שפדריקה מוגריני אכן הגבירה את התיאום, משרדה לא הצליח לשפר את הנראות והקהרגנטיות בפעילות החוץ של האיחוד שלשם

3 בין היוצאים מן הכלל הן החלטות על בסיס אסטרטגיה משותפת של המועצה האירופית (שאותה יש לאמץ פה אחד) והחלטות על בסיס יוזמה של הממונה על קשרי חוץ בעניין בקשות מיוחדות של המועצה האירופית (גם לשם כך נדרשת מידה מסוימת של תמימות דעים) ליישום חוק או למינוי שליח מיוחד של האיחוד. למעט במקרה האחרון, כל היוצאים מן הכלל מחייבים תחילה, בכל מקרה, החלטה פה אחד שתניח את התשתית להחלטת רוב.

4 Dr. Nicolai von Ondarza and Ronja Scheler, "Die Hohe Vertreterin als Stimme der EU - eine Evaluación fünf Jahre nach Lissabon," *Integration* 2 (2015).

5 Sieglinde Gstohl, "Patchwork Power Europe: The EU's Representation in International Institutions," *European Foreign Affairs Review* 14 (2009):3.

נועד. מבחינה מבנית, תוספת המשימות שהוטלו על מוסדות שונים באיחוד הוכיחה עצמה כמכשול יותר מאשר יתרון, והובילה לנאמנויות ותחומי אחריות מתנגשים, שהחלישו את עמדת הנציג העליון, הן במועצה והן בנציבות של האיחוד האירופי. איש מבין הנציגים העליונים שכיהנו בתפקיד לא הצליח לגייס את מלוא התמיכה הפוליטית של המדינות הגדולות כדי לשאת ולתת בשמן, למשל מול רוסיה, ארה"ב או סין - למעט במשא ומתן מול איראן על הסכם הגרעין. לאחר הבחירות באיטליה ב-2018, מוגריני איבדה גם את תמיכת ממשלתה, מה שפגע אף יותר בכוחה הפוליטי.⁶

: אין זה אומר שהאיחוד אינו מסוגל לפעול, אולם : קצב גיבושה וביצועה של מדיניות-החוץ איטי הרבה : יותר, וההחלטות מתבססות לעתים על המכנה : המשותף הנמוך ביותר

יש להניח שהגורמים המוסדיים שמגבילים כיום את לכידות האיחוד ואת יכולתו לפעול בתחום מדיניות-החוץ והביטחון יישארו בעינם בהיותם מושרשים עמוק באמנות האיחוד וקשורים באופייה של מדיניות-החוץ כתחום ליבה של ריבונות לאומית. כמו כן, האיחוד כנראה לא ייזום בעתיד הקרוב שינוי יסוד באמנות שמכוחן הוא פועל. שינוי מקיף באמנות האיחוד הפך נושא אסור לדיון ברמה האירופית מאז התהליך המפרך שבו נעשה ניסיון כושל לגבש אמנה חוקתית לאיחוד ב-2005, ואשרורה של אמנת ליסבון בסופו של דבר ב-2009. גם במהלך המשבר העמוק בגוש האירו וסביב מדיניות ההגירה, מדינות האיחוד דחו מהלכים לפתיחת האמנות. גרמניה ונציבות האיחוד תומכות במעבר מחובת פה אחד לקבלת החלטות ברוב מיוחס בתחום מדיניות-החוץ והביטחון, ואת הדבר ניתן לעשות בלא לשנות אמנות קיימות. ואולם, מהלך מסוג זה מחייב אישור פה אחד של כל מדינות האיחוד, שאינו נראה באופק.⁷

ב. האיחוד האירופי מפנה את מבטו פנימה חרף הדגש על "ריבונות אירופית ואוטונומיה אסטרטגית"

באופן פרדוקסלי גורם שני המגביל את יכולות האיחוד בתחום מדיניות-החוץ וביטחון הוא הדיון המתנהל עתה באירופה על מה שמכונה "אוטונומיה אסטרטגית" או "ריבונות אירופית". בחירתו של טראמפ והשינויים במדיניות-החוץ והביטחון של ארה"ב, לעתים באופן מזגזג ותוך התעלמות מאינטרסים אירופיים, ולפעמים בהפגנת עוינות גלויה כלפי האיחוד כארגון - מיקדו את תשומת הלב בתלות של מדינות אירופה, אפילו הגדולות ביותר, בערבויות ההגנה של ארה"ב. גם באזורי סכסוך סמוכים ליבשת, למשל בסוריה, לאירופאים לא היה רצון ולא יכולת להשפיע על המתרחש באופן מכריע, והם נאלצו להסתפק בפנייה לארה"ב כאשר זו הודיעה על שינוי אסטרטגיה. מצב זה, בנוסף על התפשטותה של סין והתעוררותה המחודשת של רוסיה, גרמו לקנצלרית אנגלה מרקל להאיץ באירופאים "לקחת את גורלם בידיהם במידה מסוימת", בעוד הנשיא עמנואל מקרון קרא להחלת "ריבונות אירופית" ובטווח הארוך להקמת "צבא אירופי אמיתי". האסטרטגיה הגלובלית שהאיחוד אימץ ב-2016 הגדירה את האוטונומיה כאחד מיעדי הלבנה של מדיניות-החוץ והביטחון שלו.⁸ עם זאת, לפחות בטווח הקצר והבינוני, הדיון שהתפתח בסוגיות אלה החליש את יכולתה של אירופה לפעול, יותר מאשר הוא חיזק אותה.

ראשית, עצם השיח על אוטונומיה אסטרטגית מסכן את הלכידות האירופית הנדרשת על מנת לייצר אותה. אוטונומיה אסטרטגית, המוגדרת כיכולת מוסדית ותקציבית לפעול לטובת האינטרסים של האיחוד בשיתוף עם מדינות שלישיות, או, במידת הצורך, באופן חד צדדי, הוא רעיון שאפתני ביותר. בחינה מעמיקה של הסוגיה תבהיר כי הדבר מצריך מחויבות להגברת האוטונומיה האסטרטגית של הארגון לא רק בתחום הצבאי אלא גם במערכת הפיננסית הבינלאומית, על מנת להתנגד לסנקציות שניוניות שארה"ב עלולה להטיל. ניתן יהיה לעשות זאת רק אם כל חברות האיחוד יסכימו

6 For instance, Ryan Heath, "Mogherini's Mid-term report card," *Politico EU*, April 12, 2017.

7 Annegret Bendiek, Ranja Kempin and Dr. Nicolai van Ondarza, "Qualified Majority Voting and Flexible Integration for a More Effective CFSP? A Critical Examination of the EU's Options," *SWP-Comment 25* (2018).

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

על יעד זה ויעמידו רצון פוליטי ומשאבים לשם תמיכה בכך. באופן מעשי, השיח על אוטונומיה אסטרטגית מתמקד בעיקר במערב אירופה, ומובל במיוחד על ידי גרמניה וצרפת.⁹

פולין, לעומת זאת, הסיקה מסקנה שונה מהשינוי במדיניות האמריקאית. היא חוששת שכל ניסיון אירופי לחזק את האוטונומיה האסטרטגית לא יספיק או לא יהיה אמין די הצורך על מנת לספק ערובה ביטחונית לאיחוד, ועלול בו בזמן לפגוע בנאט"ו. לפיכך, ממשלת פולין התמקדה בחיזוק קשריה הביטחוניים עם וושינגטון ובאותה עת בצמצום מעורבותה במדיניות הביטחון וההגנה המשותפת של האיחוד.¹⁰ ההיסטוריה הקרובה של יחסי ארה"ב-אירופה מלמדת שכל מחלוקת רצינית בין הצדדים כמעט תמיד הפכה למחלוקת פנימית בתוך היבשת, שבה חלק ממדינות האיחוד צידדו בעמדת ארה"ב. דוגמה בולטת לכך היא המצב שקדם למלחמת עיראק ב-2003, כאשר האיחוד נחלק בין "היבשת הישנה" (צרפת, גרמניה ובלגיה, בין השאר) שהתנגדה לפלישה אמריקאית, ו"אירופה החדשה" (פולין והונגריה, אבל גם בריטניה וספרד) שתמכה בה. לפיכך, ניסיונות לכוון אוטונומיה אסטרטגית רק בדחיפתן של ברלין ופריז, בעוד הממשל האמריקאי מפגין עמדה ספקנית מאוד לגבי אינטגרציה אירופית צבאית נוספת - אפילו בתחום הרכש הביטחוני - עלולים לפלג את האיחוד בנקל.

: ניסיונות לכוון אוטונומיה אסטרטגית כאשר רק : ברלין ופריז מניעות את המהלך בעוד הממשל : האמריקאי מפגין עמדה ספקנית מאוד לגבי : אינטגרציה אירופית צבאית נוספת, עלולים לפלג : את האיחוד

שנית, השיח על אוטונומיה אסטרטגית התמקד עד כה בעיקר בשיתוף פעולה או אינטגרציה בין מדינות חברות באיחוד, תוך התקדמות מעטה בלבד באימוץ מדיניות אירופית משותפת כלפי ארה"ב, רוסיה, סין או המזרח התיכון. מאז שהאיחוד אימץ את האסטרטגיה הגלובלית שלו ב-2016, באותה שנה בה הוחלט על הברקזיט ובה נבחר טראמפ לנשיאות ארה"ב, האיחוד התקדם באופן משמעותי במדיניות הביטחון וההגנה המשותפת שלו. התקדמויות אלה כללו, בין השאר:

- השימוש הראשון במה שמכונה "שיתוף פעולה מובנה קבועים (PESCO), כלי שמאפשר לקבוצת מדינות שרוצות ומסוגלות לכך לפתח יחדיו ובמהירות רבה יותר יכולות צבאיות.¹¹ לאחר דיונים פנימיים ארוכים, 25 מהמדינות החברות באיחוד ייסדו את PESCO ב-2017. דנמרק (שביקשה לא להשתתף בהיבטים הצבאיים של מדיניות הביטחון המשותפת), מלטה הקטנה והניטרלית ובריטניה (לאור הברקזיט) היו היחידות שלא הצטרפו למהלך. מדינות האיחוד העדיפו את הגישה המכלילה שהובילה גרמניה על פני הגישה השאפתנית יותר אך המכלילה פחות שבה צידדה צרפת. לו הייתה הגישה הצרפתית מתקבלת, רק קבוצה קטנה של מדינות נחושות הייתה מתקדמת במהלך זה. מאז, המדינות המשתתפות ב-PESCO הוציאו לפועל יותר מ-30 פרויקטים במסגרת זאת, לרבות שיתוף פעולה בפיתוח מפקדה רפואית אירופית, שיפור הניידות הצבאית של האיחוד ופיתוח רכב משוריין. עם זאת, מרבית הפרויקטים עדיין מצויים בשלבים מוקדמים מאד או שהיקפם קטן. כמו כן, עדיין לא ברור כיצד PESCO מתכתב עם "יוזמת המעורבות האירופית" (Ei2) שאותה השיק הנשיא מקרון על מנת לקדם תפקוד משולב של עשר מדינות חברות, לרבות בריטניה, אך בלא פולין או כל חברה אחרת ממזרח אירופה.

9 Barbara Kunz and Ronja Kempin, "France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in a New Era," *IFRI Notes* 141 (December 2017).

10 Justyna Gotkowska, "The Trouble with PECSO, The mirages of European defence," *OSW Point of View* 69 (February 2018).

11 Daniel Fiott, Antonio Missiroli and Thierry Tady, "Permanent Structured Cooperation - what's in a name?," *EU ISS Chaillot Paper* 142 (November 2017).

- הקמתה של קרן הגנה משותפת (EDF) שדרכה האיחוד מממן ישירות מחקר, פיתוח ורכש צבאי עבור המדינות החברות.¹² בשלב ראשון, הקרן קטנה למדי ומסתכמת בכ-600 מיליון אירו לשנים 2018 עד 2020, אולם היא אמורה לגדול אחרי 2020 כאשר התקציב הרב-שנתי הבא של האיחוד ייכנס לתוקף. האיחוד נמצא במקום השני בעולם אחרי ארה"ב מבחינת הוצאות ההגנה של כל החברות בו, אולם עם הרבה כפילויות ורמה נמוכה יותר של יעילות מאשר של ארה"ב. הנציבות האירופית כבר הציעה להקצות 13 מיליארד אירו לקרן ההגנה בתקופת התקציב הבאה מ-2021 עד 2027, מה שיהווה אולי תמריץ, במיוחד למדינות קטנות יותר, לשיתוף פעולה משופר, אולם כשלעצמו לא יסגור את הפערים הקיימים ביכולות הצבאיות של אירופה.
- האיחוד הקים גם מפקדה לצרכי הכשרה (כמו במקרה של מאלי) ומשימות מוגבלות-היקף (MPCC) אף כי הוא עדיין מסתמך על המדינות החברות או על נאט"ו לביצוע משימות צבאיות גדולות יותר.¹³

השוואה בין צעדים אלה שמתרחשים בשטח לבין הרטוריקה הנשגבת על "צבא אירופי" מדגישה את הפער הגדול בין השאיפות לבין הנכונות הממשית של מדינות האיחוד לשיתוף פעולה בתחום הביטחון וההגנה.¹⁴ מבחינת האיחוד, אלה צעדים משמעותיים שמחייבים תהליך פנימי קשה ומורכב של משא ומתן. בטווח הארוך, פרויקטים במסגרת PESCO ומימון נוסף מקרן ההגנה האירופית אולי יתרמו לחיזוק היכולות הצבאיות של אירופה. אולם בטווח הקרוב, הם תורמים במידה מועטה בלבד לשיפור תפקודו של האיחוד בתחום מדיניות-החוץ והביטחון ובמקום זאת מדגישים את המאמצים העילאיים שיהיה על המדינות החברות לנקוט אם באמת ירצו לפעול ליישום אוטונומיה אסטרטגית ביבשת.

ההתגלמות הממשית ביותר של אוטונומיה אסטרטגית אירופית, אך גם השנויה ביותר במחלוקת, מצויה בתחום הפיננסי, ב"מנגנון למטרות מיוחדות" שהוקם בינואר 2019 על ידי גרמניה, צרפת ובריטניה "על מנת לסייע ולהרגיע גורמים כלכליים שמנהלים עסקים לגיטימיים עם איראן". בעשותן כן, ניסו שלוש המדינות האירופיות, שחתמו בשעתו על הסכם הגרעין עם איראן, להגן על חברות אירופיות מפני סנקציות שניוניות של ארה"ב לאחר שפרשה מהסכם הגרעין והטילה סנקציות על חברות עסקיות בעולם שממשיכות לנהל עסקים עם איראן בתחומים מסוימים.¹⁵ לאור ההגמוניה הפיננסית של ארה"ב ומעמדו הדומיננטי של הדולר האמריקאי, מרבית החברות האירופיות פרשו מעסקיהן עם איראן. הכלי הכלכלי המיוחד שאותו יזמו גרמניה, צרפת ובריטניה נועד להגן על האינטרסים הכלכליים של אירופה באיראן ועל הסכם הגרעין עמה. ספק אם כלי זה יבטיח שההסכם ישרוד, אולם יש לו גם מטרה ארוכת-טווח חשובה, והיא לאפשר לאירופאים להדוף סנקציות אמריקאיות שניוניות שייתכן ויפנו כלפי פרויקטים או שותפי סחר חשובים של האיחוד, כגון צינור הגז Nord Stream 2 או סין.¹⁶

ג. חוסר-הודאות סביב הברקזיט מאתגרת את מדיניות-החוץ האירופית

אתגר מרכזי שלישי שניצב בפני האיחוד האירופי בתחום מדיניות-החוץ והביטחון הוא עתיד שיתוף הפעולה עם בריטניה לאחר הברקזיט. הפרישה הראשונה מהאיחוד של מדינה כלשהי, שלא לדבר על הכלכלה השנייה בגודלה בו, מאתגרת את האיחוד בכל תחום. הדבר נכון במיוחד בתחומי החוץ והביטחון, בהם המהלך מעורר קשיים מיוחדים. מצד אחד, מערכת היחסים בין בריטניה לבין שאר מדינות האיחוד שונה גם היום בתחומי החוץ, הביטחון וההגנה.¹⁷ בעוד שבריטניה משולבת באופן הדוק בשוק האחד של האיחוד, היא מהווה "רק" 16 אחוזים מתמ"ג האיחוד. ההפרדות מהשוק האחד ואיחוד המכסים אמנם עלולה להיות מסובכת, אך היא אפשרית. ואולם, בתחומי חוץ, ביטחון והגנה, בריטניה מצויה בליגה נפרדת מרוב חברות האיחוד, ומשתווה רק לצרפת

12 For information on the EU Defence Fund, see https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_en_0.pdf

13 Thierry Tardy, "MPCC: Towards an EU military command?," *EU ISS Brief* 17 (June 2017).

14 Ulrike Franke, "European Army - a tale of willful misunderstanding," *ECFR Commentary*, December 2018.

15 See <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures/>

16 Moritz Koch, Torsten Riecke and Klaus Stratmann. "Secondary US sanctions: How the US could halt Nord Stream 2," *Handelsblatt Today*, January 7, 2019.

17 Claudia Major, Dr. Nicolai von Ondarza, "No 'Global Britain' after Brexit, Leaving the EU Weakens UK Foreign and Security Policy, Closer Ties Remain in Germany's Interest," *SWP-Comment* 24 (2018).

ולגרמניה (באופן חלקי). היא חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם, בעלת תקציב הביטחון הגדול ביותר באיחוד, קשרים הדוקים עם ארה"ב, יכולות גרעיניות, וכוחות צבאיים מבצעים מוכנים להצבה.¹⁸ אף שבריטניה תמיד תמכה רק בערבון מוגבל במדיניות-החוץ, הביטחון וההגנה של האיחוד, הברקזיט בכל צורה שלא תהיה הוא אובדן לאיחוד מבחינה סמלית.

מצד שני, שיתוף פעולה במסגרת המדיניות המשותפת בתחומי חוץ, ביטחון והגנה עם בריטניה כמדינה שלישית יהיה קשה באותה מידה שיהיה קשה למצוא הסדר ליחסים הכלכליים בין הצדדים אחרי ברקזיט. מערכות היחסים הקיימות בין האיחוד למדינות אחרות מבוססות על משוואה שלפיה מדינות כגון קנדה, נורבגיה או תורכיה יכולות להשתתף בפרויקטים של PESCO ואפילו בקרן ההגנה האירופית, אולם אין להן זכות לקבל החלטות במסגרת האיחוד. על בסיס זה, לדוגמה, תורכיה מספקת כיום את הכוח הגדול ביותר למבצע Eufor Althea בבוסניה-הרצגובינה, אולם אין לה זכות הצבעה על מנדט הכוח. כך גם נורבגיה, שמיישמת את מרבית הסנקציות שהאיחוד מטיל, בלא זכות הצבעה עליהן. אף שלונדון מעוניינת בעיקרון בשיתוף פעולה הדוק עם האיחוד גם בתחומי חוץ, ביטחון והגנה לאחר הברקזיט, לא סביר שיהיה לה חלק בקבלת החלטות בתחומים אלה. 27 המדינות שיוותרו באיחוד לא ירצו להעניק למדינה שלישית תפקיד כלשהו בקבלת החלטות, או אף מעמד של משקיף בתהליך פנימי של קביעת מדיניות. אופיו המדויק של שיתוף הפעולה העתידי בתחומי חוץ, ביטחון והגנה בין האיחוד לבריטניה עדיין לא ידוע. בעת כתיבת שורות אלה, ממשלת בריטניה ומדינות האיחוד כבר הסכימו על הסכם הפרישה ועל הצהרה פוליטית שתשרטט את הקווים הכלליים של היחסים ביניהם בעתיד, לרבות במדיניות-חוץ, ביטחון והגנה.¹⁹

אף שבריטניה תמיד תמכה בערבון מוגבל במדיניות- החוץ, הביטחון וההגנה של האיחוד, הברקזיט בכל צורה שלא תהיה הוא אובדן לאיחוד מבחינה סמלית

לפיכך, עתיד מדיניות-החוץ של האיחוד, כמו גם תחומים רבים אחרים, שרוי באי ודאות. במהלך תקופת המעבר עד לעזיבת בריטניה את האיחוד האירופי, חוקי האיחוד יחולו על הממלכה, כמו גם תנאי השוק האחד ואיחוד המכסים. בריטניה גם תהנה מגישה למאגרי נתונים לצרכי ביטחון פנים. אולם לא תהיה לה כל נציגות במוסדות האיחוד. אחד היתרונות העיקריים של מדיניות-החוץ והביטחון המשותפת האירופית הוא התיאום וחילופי המידע השוטפים במסגרת מוסדות האיחוד בנוגע לסוגיות חוץ וביטחון. בריטניה לא תשב עוד ליד השולחן, לא תספק מידע ולא תשתתף בתיאומים. ראש ממשלתה גם לא יהיה חבר במועצה האירופית כאשר מתקבלות בה החלטות אסטרטגיות רמות-דרג בנושאים כמו ההתמודדות עם רוסיה או ארה"ב. בריטניה גם תאבד גישה לתכניות מסוימות של האיחוד, כגון החלק המוצפן של מערכת הניווט הלווייני גלילאו.

בהיבט החיובי, יציאה בריטית מוסדרת מהאיחוד - ולא חד-צדדית - תבטיח המשך יחסי ידידות. בהצהרה הפוליטית שנתנו בנוגע לעתיד היחסים, שני הצדדים התחייבו לשותפות ביטחונית רחבה תוך תיאום גמיש בכל הרמות - ברמה האדמיניסטרטיבית וברמת שרים, ראשי מדינות וממשלות, תוך אפשרות להזמין נציגים בריטיים לפגישות של המועצה האירופית במקרים מסוימים. הצדדים צופים שיתוף פעולה ספציפי בנוגע להטלת סנקציות, במבצעים צבאיים, במסגרת סוכנות הביטחון האירופית ואף בפרויקטים במסגרת PESCO, כל עוד שיתוף פעולה זה יכבד את האוטונומיה של האיחוד בקבלת החלטות. יציאה מוסדרת תסייע גם לשיתוף פעולה רב-צדדי בין מדינות האיחוד לבין בריטניה בפורומים אחרים, כגון האו"ם או נאט"ו.

18 Bastain Giegerich and Christian Moiling, "The United Kingdom's contribution to European security and defence," *DGAP Report*, February 2018.

19 "November Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Committee," and "November Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom".

אף שלונדון מעוניינת בעיקרון בשיתוף פעולה הדוק עם האיחוד גם בתחומי מדיניות-חוץ, ביטחון והגנה לאחר הברקזיט, לא סביר שיהיה לה חלק בקבלת החלטות בתחומים אלה

המשא ומתן על ברקזיט הוא גורם נוסף הממקד את תשומת לבה של אירופה כלפי פנים. הדבר בולט במיוחד בבריטניה עצמה, שם נושא הברקזיט גבר כמעט על כל סוגיה פוליטית אחרת. למעט בפרשת סקריפל ב-2018 (הרעלתו של הסוכן הרוסי לשעבר), בריטניה נטלה תפקיד הרבה פחות בולט ביחסי האיחוד עם רוסיה והותירה את המשא ומתן בנושא אוקראינה לגרמניה וצרפת. הברקזיט גם מטיל ספק בהיתכנות השרידות של מנגנון ה-E-3 (שלוש המדינות האירופיות שחתומות על הסכם הגרעין עם איראן - בריטניה, צרפת וגרמניה), ולא רק לגבי המשא ומתן עם איראן.

ד. תחזית

אינספור פעמים נאמר על האיחוד האירופי ועל מדיניות-החוץ, הביטחון וההגנה שלו שהם "על פרשת דרכים". בהתבסס על ניתוח זה של יכולות האיחוד בשנת 2019, ניתן בהחלט לטעון כי האיחוד אינו ניצב עוד על פרשת דרכים, אלא נע כבר כלפי פנים. נוכח תוצאות הבחירות לפרלמנט, המשא ומתן המתמשך על הברקזיט, כמו גם מחלוקות פנימיות בין המדינות החברות, שנת 2019 מיקדה את הפוליטיקה האירופית בסוגיות פנימיות. בו בזמן, הדיון על אוטונומיה אסטרטגית מתמקד בחיזוק שיתוף הפעולה והאינטגרציה בין מדינות חברות באיחוד, אולם (עדיין) לא בשאלה אלו קווי מדיניות משותפת עליהן לאמץ, בין השאר לגבי המזרח התיכון.

בטווח הארוך, ייתכן שיוזמות שמקדמות שיתוף פעולה מובנה וקבוע בין המדינות החברות באיחוד או קרן ההגנה האירופית יתרכמו לחיזוק היכולות של אירופה. אולם, מבחינת מדיניות-חוץ בטווח הקצר והבינוני, האיחוד צפוי להוסיף ולהיות שחקן מפולג שמתמקד בענייניו הוא. לפיכך, יוזמות אירופיות בתחום החוץ, הביטחון וההגנה, אם בכלל יהיו כאלה, ינקטו על ידי מדינות ספציפיות ולא על ידי האיחוד. ואולם, הברקזיט מאלץ את בריטניה למקד את כל תשומת לבה בהגדרת עתיד היחסים עם האיחוד, לפחות עד שנת 2020 אם לא מעבר לכך. גרמניה וצרפת, לעומת זאת, הבטיחו להגביר את שיתוף הפעולה במסגרת אמנת אאכן מינואר 2019, למשל במועצת הביטחון של האו"ם או בפיתוח יכולות צבאיות. יוזמות דיפלומטיות משותפות שגובשו בעת האחרונה על ידי מדינות באירופה - דוגמת תהליך המשא ומתן במינסק בנושא אוקראינה, החלטת ה-E-3 בעניין המשך ניהול היחסים עם איראן, או הפסגה של מנהיגי גרמניה, רוסיה ותורכיה בעניין סוריה - מדגישות את חשיבות המדינות הגדולות באיחוד האירופי בתחום מדיניות-החוץ והביטחון של אירופה.

פרק שני: מדיניות מפלגת: מדיניות-החוץ של ישראל כלפי האיחוד האירופי והמדינות החברות בו

ד"ר אייל רוקן, יחד עם ד"ר נמרוד גורן

הקדמה

ממשלתנו של בנימין נתניהו השקיעה במהלך השנים האחרונות מאמצים משמעותיים בחיזוק קשריה עם מדינות חברות באיחוד האירופי, בעיקר אלה המשויכות לגושים האזוריים במזרח ומרכז אירופה. מעבר ליעדים הכלכליים והביטחוניים של שותפויות אלה, קיימת הכרה גוברת בכך שממשלת ישראל משתמשת בהתקרבות זו לחיזוק מעמדה הבינלאומי ולהשגת מטרות פוליטיות שונות. במיוחד, ישראל מפיקה תועלת ממחלוקות גוברות בסוגיות מדיניות בקרב חברות האיחוד האירופי בכדי לחולל שינוי בגישת הארגון כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובמיוחד להגביל את יכולתו של האיחוד להפעיל את "כוחו הנורמטיבי" באמצעות לחץ על ישראל.

פרק זה מבקש לבחון באיזו מידה ישראל מיישמת מדיניות זו ומה הם הגורמים לגיבושה. כמו כן, הוא מזהה את השותפים האירופיים שעמם ישראל חיזקה את יחסיה, כמו גם את האופן שבו היא מנסה למנף מחלוקות פנים-אירופיות לטובת תמיכה בסוגיות הנוגעות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. לבסוף, הפרק בוחן האם בישראל מאמינים שהמדיניות כלפי האיחוד האירופי, ובמיוחד ההתקרבות למדינות חברות מסוימות בו, אכן משרתת את האינטרסים הישראליים באופן המיטבי.

א. רקע

הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה זה עשרות שנים מקור קבוע לחיכוך בין ישראל לבין מנהיגי האיחוד האירופי.²⁰ אולם המחלוקת הגוברת, שנסובה בעיקר סביב המבוי הסתום בתהליך השלום והחשש מפני הפרת החוק הבינלאומי בשטחים הכבושים, העמיקה באופן ניכר במהלך כהונתו האחרונות של נתניהו. האיחוד, המביע פעם אחר פעם את רצונו לקדם את יישוב הסכסוך באמצעות פתרון שתי-המדינות,²¹ משתמש ב"כוחו הנורמטיבי" ובתמריצים שונים כדי להדגים את מחויבותו לכך.²² מאמצים אלה כוללים תמריצים, כגון מעמד ייחודי (הצהרת אסן, 1994);²³ שדרוג היחסים הכלכליים של האיחוד עם ישראל, ומעמד של "שותפות מועדפת מיוחדת" במידה ותהליך השלום יסתיים בהצלחה.²⁴ ואולם, התמריצים הללו לא הובילו עד כה להתקדמות מהותית בין ישראל לפלסטינים. כאשר האיחוד הנהיג את "מדיניות הבידול", שכללה סימון אפשרי של מוצרים ישראלים שמיוצרים בהתנחלויות, תגובתה של ישראל הייתה חריפה ביותר. על אף שישראל חתמה בלית ברירה על הסכמים עם האיחוד שמחריגים את ההתנחלויות,²⁵ נתניהו כינה את ההחלטה "צבועה" וטען כי היא משקפת "מוסר כפול" ו"על האיחוד להתבייש". שרת המשפטים איילת שקד אמרה כי ההחלטה היא "אנטי-ישראלית ואנטי-יהודית" ואיימה לבחון צעדים משפטיים נגד האיחוד. לאחר מכן משרד החוץ זימן את שגריר האיחוד בישראל לארס פאבורג-אנדרסן לשיחת נזיפה.²⁶

פוליטיקאים ישראלים רואים בביקורת המתמשכת של האיחוד על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים איום רציני על האינטרסים של המדינה. הביקורת, שמופנית בעיקר נגד הפרת החוק הבינלאומי בשטחים הכבושים, באה לידי ביטוי

20 ראו לדוגמה את [תגובתה](#) הזועמת של ישראל להצהרת ונציה ב-1980.

21 "Middle East Peace Process," *European Union External Action Service*, June 15, 2016.

22 Anders Persson, "EU Differentiation as a Case of 'Normative Power Europe' (NPE) in the Israeli-Palestinian Conflict," *Journal of European Integration* 40, no. 2 (2018): 193-208.

23 [Essen declaration](#), 1994.

24 Raphael Ahren, "EU Offers 'Unprecedented' Aid to Israelis, Palestinians for Peace Deal," *The Times of Israel*, December 16, 2013.

25 ראו לדוגמה את תכניות [Horizon 2020](#), [ENI Cross-Border Cooperation](#) ותכנית התרבות [Creative Europe](#). [הקבינט בישראל דחה](#) את זו האחרונה בשל הסעיף הטריטוריאלי שכללה.

26 Barak Ravid and Jack Khoury, "Netanyahu to EU: Shame on You for Decision to Label Settlement Goods," *Haaretz*, November 11, 2015.

בהודעות משותפות של האיחוד המגנות את ישראל על הפרת זכויות אדם, הרחבה בלתי חוקית של התנחלויות וכיבוש צבאי. ישראל מתארת גינויים כאלה כצבועים וטוענת כי אינם מועילים לקידום תהליך השלום. למשל, ראש הממשלה טען בשיחה עם כתבים זרים ש"אני חושב שהגיע הזמן להפסיק את הצביעות הזאת [...] הגיע הזמן להכניס לדין הזה מידה של איזון והוגנות [...] חוסר האיזון הזה וההטיה נגד ישראל אינם מקדמים את השלום. אני חושב שהם מרחיקים את השלום עוד יותר".²⁷ במהלך העשור האחרון גוברת גם תחושת הציבור בישראל כי האיחוד אינו מתווך הוגן בסכסוך הישראלי-פלסטיני וכי גישתו כלפי ישראל אינה חיובית, בלשון המעטה.²⁸

פוליטיקאים ישראלים רואים בביקורת המתמשכת של האיחוד על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים איום רציני על האינטרסים של המדינה

כמו כן, אף שהאירופאים רואים בביקורת מסוג זה מרכיב מהותי במדיניות-החוץ שלהם, פוליטיקאים ישראלים מביעים לא אחת חוסר שביעות רצון ניכר ממה שנראה להם כהתערבות בענייניה הפוליטיים הפנימיים של ישראל, במיוחד באופן שבו היא מנהלת את יחסיה עם הפלסטינים. עוד נטען כי מעורבות זו בענייניה של ישראל אינה נחוצה וגם לא רצויה. למשל, זמן קצר לאחר השקת יוזמת השלום הצרפתית ב-2017, אמר שר החוץ אביגדור ליברמן ש"מה שאני מציע לכולם - לאירופאים, לאמריקאים, לרוסים - הוא קודם כל לא לעסוק בסכסוך הישראלי-פלסטיני [...] מי שרוצה לעזור בפתרון הסכסוך צריך קודם כל לשכוח ממנו. מעורבות היתר של מעצמות העולם, במיוחד אירופה, רק מפריעה. הן אינן תורמות דבר לפתרון הבעיה, הן רק מסבכות את הדברים".²⁹ עמדתה של ישראל הייתה ועודנה כי על שני הצדדים לסכסוך לקבוע בעצמם את תוצאות המשא ומתן ביניהן. לפיכך, גישתו של האיחוד נחשבת לא רק איום על ריבונות ישראל, שמטרתו לכפות את סדר היום של האיחוד, אלא גם ככזו שמזיקה ליחסים בין ישראל לבריטניה. ישראל, לעומת זאת, אינה דוחה את מעורבות הממשל האמריקאי בתהליך השלום.³⁰

נוכח תסכולה ממדיניות-החוץ של האיחוד וממעשיו, דומה כי ממשלת נתניהו נחושה לגייס תמיכה בעמדותיה על מנת לחולל שינוי בגישה האירופית כלפי ישראל. לשם מימוש יעד זה, ישראל מהדקת את קשריה עם גושי מדינות אזוריים, במיוחד עם מדינות מרכז ומזרח אירופה החברות באיחוד, תוך ניצול חילוקי הדעות בתוך האיחוד לאתגור החזית האחידה שלו ולשינוי גישתו הבלתי-תומכת כלפי ישראל. השותפות המובילות בהקשר זה הן המדינות החברות בקבוצת וישגראד (ה-4), המדינות הבלטיות, מדינות הבלקן והמדינות ההלניות (יוון וקפריסין).³¹ אך גם מדינות אחרות באיחוד שיכולות להתייבב לצד עמדותיה הפוליטיות של ישראל והאינטרסים הלאומיים שלה. אמנם ההיגיון שבבסיס התקרבות ישראל אל מרבית הגושים האזוריים נתפש לעתים כסותר את היעדים וערכי הלבנה של האיחוד, אולם דומה כי יחסיה המעמיקים של ישראל עם יוון וקפריסין משרתים גם אינטרסים אירופיים. העמקת היחסים עם הגושים הללו מתרחשת בו בזמן שיחסיה של ישראל עם האיחוד מידרדרים ושהמתחות בינה לבין חברות באיחוד שנחשבו בעבר כבעלות ברית עיקריות נמצאת במגמת עלייה. גינויים תכופים, נזיפות בשגרירים וביטולי מפגשים עם נציגי גרמניה,³² צרפת,³³ שבדיה,³⁴ אירלנד³⁴ ומדינות אחרות נותנים ביטוי למגמה זו.

27 [PM remarks to foreign journalists](#), *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, January 16, 2014.

28 גישה זו באה לידי ביטוי בסקרים שונים. לדוגמה, [במדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2019 של מכון מיתוים](#), 45 אחוזים מהנשאלים אמרו כי האיחוד כיום הוא יותר יריב של ישראל מאשר ידיד, לעומת 27 אחוזים שטענו את ההיפך. סקר של האיחוד האירופי בשנת 2017, במסגרת תכנית EU Neighbours, ביקש מישראלים לתאר את היחסים של מדינתם עם האיחוד ורק 45 אחוזים מהישראלים ענו כי היחסים טובים, הרבה פחות מהממוצע של 64 אחוזים -76 אחוזים במדינות ערב ובמדינות צפון אפריקה, בהתאמה. כמו כן, [סקר של קרן קונרד אדנאור](#) הצביע על כך שב-2017 רוב הישראלים חשבו שהאיחוד אינו מגן מספיק על זכות הקיום של ישראל.

29 Raphael Ahren, "[Lieberman: World Should Forget about Israeli-Palestinian Conflict](#)," *The Times of Israel*, January 24, 2017.

30 "[Pompeo: Peace efforts to begin immediately following Israeli elections](#)," *The Times of Israel*, January 23, 2019.

31 Zenonas Tziarras, "[Israel-Cyprus-Greece: A 'Comfortable' Quasi-Alliance](#)," *Mediterranean Politics*, 21, no. 3 (2016): 407-427.

32 Raanan Eliaz, "[A Momentous Test for the Germany-Israel Alliance](#)," *The Jerusalem Post*, February 2019; Ruth Eglash, "[Israel's Netanyahu Snubs German Foreign Minister for Meeting Activists Critical of Government](#)," *The Washington Post*, April 25, 2017.

33 "[Israel's Netanyahu: Swedish FM's remarks 'outrageous'](#)," *BBC News*, January 15, 2016.

34 Mark Weiss, "[Israel gives Irish ambassador severe dressing down for 'anti-Semitic' Dail Bill](#)," *The Irish Times*, January 25, 2019; "[Netanyahu confronts Irish FM over support for hostile NGOs](#)," *Ynet*, November 7, 2017.

אמנם ההיגיון שבבסיס התקרבות ישראל אל מרבית הגושים האזוריים נתפש לעתים כסותר את היעדים וערכי הלבנה של האיחוד, אולם דומה כי יחסיה המעמיקים של ישראל עם יוון וקפריסין משרתים גם אינטרסים אירופיים

ישראל נתנה לגישה זו ביטוי באינספור הזדמנויות, בעיקר במהלך ביקורים ופגישות עם מנהיגי מדינות האיחוד,³⁵ כמו גם בהודעות פומביות של מנהיגיה הפוליטיים.³⁶ הצהרות אלה מבהירות את העדפתה ליחסים נפרדים עם מדינות האיחוד על פני הערוץ הישיר עם הממסד האירופי בבריסל, תוך שהיא משתמשת ביחסים נפרדים אלה לריכוך העמדה הנוקשה של האיחוד כלפי ישראל. למשל, טרם יציאתו לביקור במדינות הבלטיות, הצהיר ראש הממשלה נתניהו כי יש לו אינטרס ב"איזון היחסים בין האיחוד לבין ישראל כדי לקבל יחס ישר ואמין יותר [...]" אני משיג את היעד הזה באמצעות גושי מדינות בתוך האיחוד, מדינות מזרח אירופה ועכשיו עם המדינות הבלטיות וכמובן עם מדינות אחרות."³⁷ לפני שהשתתף בפסגה עם ראשי הממשלה של בולגריה, יוון, רומניה ונשיא סרביה, נתניהו הדגיש פעם נוספת כי יעדיו הם "לחזק את הקשרים שלנו עם כל מדינה, אולם זהו גם גוש מדינות שעמן אני רוצה לקדם את המדיניות שלי, לשנות את הגישה הצבועה והעוינת של האיחוד."³⁸ גם במהלך ביקורו של ראש ממשלת רומניה בישראל בינואר 2019, אמר נתניהו ש"אני מקווה לבלום את ההחלטות הגרועות נגד ישראל באיחוד האירופי."³⁹

הייתה זו הצטרפותן של עשר חברות חדשות ממרכז ומזרח אירופה לאיחוד ב-2004 ושל בולגריה ורומניה ב-2007, שסיפקה למדינת ישראל חלון הזדמנות לגיוס תמיכה רחבה יותר במוסדות האיחוד. אולם, ההתפתחויות הגיאופוליטיות בשנים האחרונות סיפקו לממשלת ישראל רוח גבית להגדיר מחדש את יחסיה ההדדיים עם מדינות אלה. בין ההתפתחויות ניתן למנות את הגל האומני העולמי,⁴⁰ משבר הכספים באירופה, והתגברות המגמות האירו-סקפטיות כפי שהודגמו בהצבעת ברקזיט והצלחתן של מפלגות ימין קיצוניות.⁴¹ שנינו בחלק ממדינות האיחוד משולי המפה הפוליטית למרכז. מגמה זו, המייצגת התנגדות לערכים הפרוגרסיביים המסורתיים של אירופה ולמרכז הכוח הפוליטי שלה, מעידה על המשבר עמו מתמודד האיחוד, שפוגע באחדות ובסולידריות בקרבן. ממשלת ישראל רואה בהתפתחויות אלה הזדמנות ללחוץ על האיחוד ולקדם את יעדיה. בהינתן התפתחויות אלה, האיום-לכאורה שמציב גל ההגירה לאירופה והתחושות האנטי-אסלאמיות ביבשת, מדינות באיחוד מוצאות תועלת רבה יותר בקידום שיתוף פעולה באמצעות גושים אזוריים, וישראל פועלת למנוף זאת לטובתה. על אף שהתפתחויות אלו מציבות אתגר רציני בפני אירופה בכללותה, הן מספקות הזדמנות לישראל להשיג את יעדי מדיניות-החוץ שלה.

ב. המדינות אליהן התקרבה ישראל, והערכים והאינטרסים שבבסיס התקרבות זו

ההתקרבות בין ישראל לחלק ממדינות האיחוד התרחשה, כאמור, על רקע ההידרדרות ביחסיה עם מוסדות האיחוד, מחלוקות פנימיות בתוך האיחוד, ומגמות גלובליות. בחלק זה נזהה אינטרסים ותמריצים שתורמים לגיבושן של מערכות יחסים אלה. על אף ההטרונגניות לכאורה בין המדינות האירופיות הרלבנטיות, הן חולקות אינטרסים פוליטיים וכלכליים. היסודות שעליהם נשענת ההתקרבות שלהן לישראל כוללים קרבה אידיאולוגית ופוליטית. הן גם חולקות תפישה דומה בנוגע לאיומים פנימיים וחיצוניים ומזהות הזדמנויות לשיתוף פעולה גובר בתחומי הביטחון, הכלכלה,

35 לרבות **תכניתה של ישראל לארח** את הפסגה הראשונה של קבוצת וישגרד מחוץ לאירופה, שבוטלה בסופו של דבר כתוצאה ממשבר ביחסי ישראל-פולין סביב נושא זיכרון השואה.

36 Noa Landau, "Splitting the EU: Israel's Tightening Alliance with Central Europe's Nationalist Leaders," *Haaretz*, July 8, 2018.

37 Noa Landau, "Netanyahu Expands His Struggle against EU during Baltics Visit," *Haaretz*, August 24, 2018.

38 Noa Landau, "Netanyahu Embarks for Bulgaria Summit, Aims to Counter 'EU's Hostile Approach'," *Haaretz*, November 1, 2018.

39 "Netanyahu Urges Romanian PM to Move Embassy to Jerusalem," *The Times of Israel*, January 18, 2019.

40 Gideon Rachman, "Donald Trump leads a global revival of nationalism," *Financial Times*, June 25, 2018.

41 Yehuda Ben-Hur Levy, "The Undiplomats: Right-Wing Populists and Their Foreign Policy," *The Centre for European Reform*, August 2015.

האנרגיה, התיירות ועוד. משותף להן גם אינטרס בניהול מאבק נגד האנטישמיות ונגד הביקורת על מדיניות ממשלת ישראל.

שיקולים אלה מאפשרים לשותפיה של ישראל לא רק לחרוג מעמדות האיחוד בשורה של נושאים, ובהם תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, הם גם מכינים את הקרקע להתמודדות עתידית עם אתגרים פוליטיים משותפים ובעלי חשיבות לכל הצדדים. בנוסף, על אף ההטרונגניות של מדינות האיחוד, העובדה כי רבות מהן יצרו קואליציות עם מדינות נוספות, שמבוססות על זיקה תת-גיאוגרפית ואידיאולוגיה, משמשת מכפיל כוח בקידום האינטרסים הפוליטיים שלהן מול האיחוד. בהיבט זה, ישראל מחזקת את יחסיה עם ארבעה גושים אזוריים במזרח ומרכז אירופה: קבוצת וישגראד (ה- V4) שמורכבת מפולין, הונגריה, צ'כיה וסלובקיה; המדינות הבלטיות - אסטוניה, לטביה וליטא; קבוצת קראיובה, בה חברות רומניה, בולגריה, סרביה ויוון, כמו גם סלובניה, קרואטיה ומדינות בלקן אחרות שאינן חברות באיחוד, בהן אלבניה, בוסניה-הרצגובינה, צפון מקדוניה ומונטנגרו. ישראל גם מהדקת את יחסיה עם המדינות ההלניות - יוון וקפריסין - לא כשותפות עם קבוצה אירופית קיימת אלא כברית חדשה. אף על פי כן, הקשרים המתרבים של ישראל אינם מוגבלים לגושים אלה, והם כוללים מדינות כגון אוסטרליה ואיטליה, בהתבסס על קידום ממוקד של יעדים ואינטרסים משותפים.

ישנה זיקה פוליטית ואידיאולוגית גדלה בשנים האחרונות בין ישראל לבין מדינות אירופיות מסוימות, במיוחד אלה שעומדות בראשן מפלגות לאומניות מהימין הקיצוני. מפלגות אלה חולקות סדר יום פוליטי דומה ושואפות להחזיר ערכים אתנו-צנטריים וסדרי עדיפות לאומניים למרכז הבמה, תוך שהן חותרות לערער את הלגיטימציה של תנועות גלובליות וערכים ליברליים.⁴² על מנת לקדם סדרי יום פוליטיים שכאלה, הן פועלות בנפרד אך במקביל כדי לאתגר את הסדר הפוליטי הקיים. כך למשל, נטען כי ישראל, פולין והונגריה פועלות כולן להצרת מרחב הפעולה של ארגוני חברה אזרחית ותנועות פרוגרסיביות בשטחן, ולהטלת מגבלות על חופש העיתונות ועל מערכת המשפט. עם זאת, מנהיגי ישראל בוחרים להדגיש שוב ושוב את היסודות הדמוקרטיים של המדינה ואת הערכים הליברליים המשותפים לה ולמדינות בעלות משטרים ליברליים ופרוגרסיביים, במיוחד במערב אירופה.⁴³

: מפלגות ימין חולקות סדר יום פוליטי דומה ושואפות : להחזיר ערכים לאומניים למרכז הבמה, תוך ערעור : הלגיטימציה של תנועות גלובליות ושל ערכים ליברליים

מדינות מסוימות באיחוד מעריכות את כוחה הצבאי והכלכלי של ישראל, ואת הנהגתה הפוליטית. בחזית הצבאית, ישראל נתפשת כחוד החנית במאבק נגד האסלאם הקיצוני, וכמי שנאבקת בהצלחה באתגרים ביטחוניים מורכבים לאורך גבולותיה ובחזיתות רחוקות. בהקשר זה, ישראל וחלק משותפותיה חולקות הנחה משותפת בדבר הצורך להתמודד עם איומים כגון התפשטות האסלאם הקיצוני באירופה⁴⁴ ועם איומים ביטחוניים פוטנציאליים מצד רוסיה ותורכיה. ישראל זוכה גם להערכה בגין העוצמות והיכולות הכלכליות שלה.⁴⁵ בשל כך, מדינות מסוימות באירופה רוצות להרחיב את שיתוף הפעולה עמה, כדי להפיק תועלת בתחומי החדשנות הטכנולוגית, ביטחון סייבר, תגליות גז טבעי ועוד.⁴⁶ דוגמה בולטת מצויה בשיתוף הפעולה של ישראל עם יוון, קפריסין ואיטליה בדבר הנחת צינור שייצא גז מישראל לאירופה. מיזמים כלכליים משותפים נוספים כוללים הנחת כבל תת-ימי להזרמת חשמל בין ישראל, קפריסין ויוון (EuroAsia Interconnector) ו"יוזמת שלושת הימים", שגם אותם מקדמות מדינות באיחוד בשיתוף פעולה עם ישראל.⁴⁷

42 Ivan Krastev, "Why Do Central European Nationalists Love Israel So Much?," *New York Times*, March 18, 2019.

43 Netanyahu's statement at the "Trilateral Meeting between Israel, Greece and Cyprus," *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, January 26, 2016.

44 יותם רוזנר, "הימין הקיצוני-פופוליסטי באירופה", מזכר 175, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מאי 2018.

45 Toby Greene and Jonathan Rynhold, "Europe and Israel: Between Conflict and Cooperation," *Survival, Global Politics and Strategy* 60, no. 4 (2018): 91-112.

46 Joanna Dyduch, "The Visegrád Group's Policy towards Israel. Common Values and Interests as a Catalyst for Cooperation," *SWP-Comment* 54 (2018).

47 See more on [The EuroAsia Interconnector](#) and [Three Seas Initiative](#).

המאבק נגד האנטישמיות ונגד גילויי אנטי-ציונות הוא אינטרס משותף נוסף. מפלגות ימין קיצוני באירופה ששורשיהן בתנועות נאציות או פשיסטיות או שהן נתמכו בעבר על ידי ארגונים כאלה מנסות להרחיק עצמן מזיקות אלה כדי לזכות בלגיטימציה מחדשת מצד ישראל.⁴⁸ בהמשך למגמה זו, נעשים ניסיונות לייסד ברית נוצרית-יהודית נגד האיום המשותף-לכאורה של האסלאם הקיצוני, תוך הצהרות על מאבק באנטישמיות ובביקורת אנטי-ישראלית. מחויבויות אלה באו לידי ביטוי ביוזמות חקיקה, הקצאות תקציביות,⁴⁹ והצהרות פומביות מצד פוליטיקאים אירופים דוגמת קנצלר אוסטריה סבסטיאן קורץ ושרת החוץ שלו קארין קנייסל, שהבטיחה "להילחם נגד אנטי-ציונות ולהגן על המדינה היהודית בפורומים בינלאומיים".⁵⁰ ראש ממשלת הונגריה ויקטור אורבן סיפק תימוכין נוספים למגמה זו, באומרו ש"הונגריה טעתה וחסאה כאשר שיתפה פעולה עם הנאצים ולא הגנה על היהודים [...] הבהרתי לראש ממשלת ישראל כי דבר כזה לא יקרה עוד. יש לשים קץ לאנטישמיות הגואה ולהבהיר כי אנו מכבדים את זכותה של ישראל להגן על עצמה. מדיניות אפס סובלנות כלפי אנטישמיות".⁵¹

המחלוקות והמריבות התכופות של ישראל עם מוסדות האיחוד בבריסל מהוות גורם מרכזי נוסף שמזין את שיתוף הפעולה של ישראל עם חלק ממדינות אירופה. מדינות אירופה שמצדדות בעמדת ישראל במחלוקות אלה, מתרחקות בכך עוד יותר - בגלל שיקולים פוליטיים שמבוססים על גישה לאומנית ופופוליסטית - מהבסיס האידיאולוגי המשותף שהיה להן עם האיחוד בעבר. לקבוצת ה-V4, למשל, יש מחלוקת עם האיחוד בסוגיות נורמטיביות וערכיות, אך גם בסוגיות כמו ההגירה לאירופה וחלוקת מכסות המהגרים בין מדינות היבשת. ממשלות פולין והונגריה, שהפכות לאומניות וימניות יותר, רואות בהתערבות של האיחוד בפוליטיקה הפנימית שלהן איום גובר לריבונותן. הן מבקרות במיוחד את צעדי העונשין שהאיחוד נוקט כלפיהן, בגין הפרת עקרונות וערכי אמנת האיחוד - דוגמת הרפורמות המשפטיות בפולין והצרת צעדי מערכת המשפט, ארגוני זכויות אדם והעיתונות בהונגריה. מנהיגי פולין, הונגריה וצ'כיה מתנגדים נחרצות ללחצים של האיחוד והודיעו כי יגבו אחד את השני מול בריסל.⁵² באופן טבעי, התפתחויות אלה שחקו באופן ניכר את אמון אזרחי מדינות אלו באיחוד האירופי.⁵³ לנוכח העובדה שתחושות דומות כלפי האיחוד רווחות גם בקרב ישראלים, והעובדה של ישראל אינטרסים משותפים עם מדינות אלו, אין זה מפתיע שנמצאה קרקע משותפת לחיזוק היחסים.

ג. כיצד ישראל ממנפת את היחסים המתפתחים עם מדינות באירופה?

חיזוק הקשרים עם מדינות מזרח ומרכז אירופה משמש את ממשלת ישראל להשגת יעדים מגוונים. ממשלת ישראל מבקשת למנף זאת להשגת תמיכה רבה יותר בעמדתה הפוליטית ובשינוי יוזמות והחלטות של האיחוד הנתפשות כמזיקות לאינטרסים שלה. ישראל פועלת לשם כך בשתי חזיתות מרכזיות, שיש ביניהן מידה מסוימת של חפיפה. הראשונה היא הזירה האירופית, שם ישראל מנסה להשפיע על תהליכי קבלת החלטות שיש להם השפעה ישירה עליה. ישראל פועלת לגיוס תמיכה מצד מדינות באירופה בניתוק הזיקה בין הסוגיה הפלסטינית ליחסי ישראל-האיחוד האירופי. במקביל היא מחזקת את התפיסה שביקורת על מדיניותה, דה-לגיטימציה שלה ואנטישמיות הן היבטים שונים של אותה תופעה. החזית השנייה שבה ישראל מבקשת למנף את קשריה עם מדינות באיחוד היא הזירה הרב-צדדית, שם היא מאיצה בבעלות בריתה האירופיות לתמוך בעמדותיה בהצבעות באו"ם.

הדוקטרינה המדינית של ישראל נשענת על ההנחה שמעמדה בארגונים בינלאומיים ישתפר ככל שישתפרו יחסיה עם מדינות ספציפיות.⁵⁴ ישראל קיוותה כי ההתקרבות אל מדינות באירופה תפגע בקונצנזוס האירופי בנושאים שקשורים לישראל, ותמנע החלטות וצעדים ביקורתיים. כך אכן קרה. בנובמבר 2015 פרסם האיחוד הנחיות בדבר סימון מוצרים שמיוצרים בגדה המערבית, מזרח ירושלים ורמת הגולן. "מדיניות הבידול" הזו של האיחוד, שמחריגה התנחלויות

48 Herb Keinon, "Netanyahu: Matteo Salvini is 'great friend of Israel,'" *The Jerusalem Post*, December 12, 2018.

49 "Hungary's government earmarked \$3.4 million for combating anti-Semitism in Europe," *The Times of Israel*, November 29, 2018.

50 Raphael Ahren, "Austrian FM vows to stand up for Israel, which is currently boycotting her," *The Times of Israel*, November 17, 2018.

51 Matthew Day, "Hungarian prime minister says country 'made a mistake' collaborating with Nazis," *The Telegraph*, July 18, 2017

52 See [Poland to veto EU sanctions on Hungary](#) and [Hungary and Poland defy EU authority](#) at *EUobserver*.

53 מדד ה-Eurobarometer 89/2018 משקף את השינוי הדרמטי שחל באמון הציבור במוסדות האיחוד, במטרותיו ובערכים המשותפים לחברותיו. ב-2008 האזרחים במדינות אלה נטו לסמוך על האיחוד (67 אחוזים בסלובקיה, 69 אחוזים בצ'כיה ובפולין ו-52 אחוזים בהונגריה), ואילו ב-2017 האמון צנח באופן ניכר (46 אחוזים בהונגריה, 44 אחוזים בפולין, 43 אחוזים בסלובקיה ו-30 אחוזים בצ'כיה).

54 Herb Keinon, "Analysis: Vote Shows Israel Making Little Headway at United Nations," *The Jerusalem Post*, December 22, 2017. Max Fisher, "The Growing Divide between Israel and Europe," *The Washington Post*, December 3, 2012.

ממערכת היחסים עם ישראל, עוררה כעס בישראל. פוליטיקאים גינו אותה כמהלך המזכיר את סימון היהודים והחננויות שלהם בטלאי צהוב בתקופת השואה.⁵⁵ בסופו של דבר, במסמך מינואר 2016, ריככה מועצת שרי החוץ של האיחוד את הנוסח בו התייחסה ל"מדיניות הבידול" כלפי ישראל.⁵⁶ הדבר הושג בעיקר הודות למגעים מאחורי הקלעים שקיימה ישראל עם מדינות מסוימות באיחוד.⁵⁷ ישראל גם שבעת רצון מכך שמדיניות סימון המוצרים אינה מיושמת בפועל במרבית מדינות האיחוד.⁵⁸

ישראל פועלת לגיוס תמיכה מצד מדינות באירופה בניתוק הזיקה בין הסוגיה הפלסטינית ליחסי ישראל- האיחוד האירופי. במקביל היא מחזקת את התפיסה שביקורת על מדיניותה, דה-לגיטימציה שלה ואנטישמיות הן היבטים שונים של אותה תופעה

ישראל מנצלת את חילוקי הדעות בקרב מדינות אירופה על מנת להשפיע ולמתן את הרטוריקה הביקורתית בהודעות משותפות של האיחוד על מדיניותה בנושא הפלסטיני. לאור הצורך בקונצנזוס, כל התנגדות מצד מדינה חברה באיחוד עשויה לקבור הצהרות, לרכך את לשוןן או לפרסם אותן כעמדה של הממונה על קשרי החוץ פדריקה מוגריני ולא של מועצת שרי החוץ של האיחוד. במאי 2018, למשל, הונגריה, צ'כיה ורומניה, בתיאום עם ישראל, הצליחו לבלום הודעה מטעם האיחוד המגנה את העברת שגרירות ארה"ב בישראל לירושלים.⁵⁹ צרפת וכמה מדינות נוספות הובילו את היוזמה המקורית לפרסום ההודעה, במטרה להציג עמדה אירופית משותפת נגד המהלך, כמו גם להביע חששות מפני השלכותיה ארוכות-הטווח של העברת השגרירות על עתיד תהליך השלום. ישראל, מצדה, השקיעה מאמצים בשכנוע מדינות נוספות לחרוג מעמדת האיחוד ולהעביר את השגרירות שלהן לירושלים. אולם, על אף התמיכה שהביעו בבקשת ישראל כמה מראשי מדינות באירופה,⁶⁰ ישראל לא נחלה הצלחה מרובה בתרגום מאמצייה הדיפלומטיים למציאות בשטח.⁶¹

לנוכח גלי אנטישמיות גואים⁶² ביקורת גוברת על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים, ולחץ שהפעילו פעילים פוליטיים ותנועת ה-BDS, האיץ נתניהו בידידיו באירופה "להגביר את מאמצייהם להיאבק באנטישמיות ובצורתה המודרנית, אנטי-ציונות."⁶³ בהקשר זה, ישראל חברה לאוסטריה, שכינה כנשיאת מועצת האיחוד במחצית השנייה של 2018, לבקש כי האיחוד ירחיב את הגדרת האנטישמיות שקבעה הברית הבינלאומית לשימור זכר השואה (IHRA) כדי שתכלול גם גילויי אנטי-ציונות וביקורת על מדינת ישראל. בסופו של דבר, האיחוד אימץ הגדרה חדשה בנוגע למאבק שלו באנטישמיות, אך עם גרסה מרוככת יחסית לגרסה השנויה במחלוקת שהציעה אוסטריה תחילה. בעקבות סדרת אירועים אנטישמיים בצרפת, הודיע בפברואר 2019 הנשיא מקרון כי ארצו תאמץ את הגדרת האנטישמיות

55 Jodi Rudoren and Sewell Chan, "E.U. Move to Label Israeli Settlement Goods Strains Ties," *The New York Times*, November 11, 2015.

56 [Press release](#), *Council of the European Union*, January 18, 2016.

57 Sharon Pardo and Neve Gordon, "Euroscpticism as an Instrument of Foreign Policy," *Middle East Critique* 27, no. 4 (2018).

58 למעט כמה יוצאים מן הכלל בהם [אירלנד](#) וצרפת, [שבהמשך הזמן השעתה את הנחיות הסימון](#). קודם ליוזמת האיחוד, [בריטניה](#) ו[הולנד](#) פרסמו הנחיות דומות.

59 Alexander Fulbright, "PA Blasts Hungary, Romania and Czechs for Blocking EU Censure of US Embassy Move," *The Times of Israel*, May 12, 2018.

60 For example, the [Head of the Slovak National Council Andrei Danko](#); the [President of the Czech Republic Milos Zeman](#), and the [Prime Minister of Romania Viorica Dancila](#).

61 אף על פי כן, הונגריה וסלובקיה [נקטו מהלכים חייביים להקים משלחת דיפלומטית בירושלים](#), וצ'כיה פתחה משרד תרבות בעיר.

62 הסוכנות לזכויות יסוד של האיחוד האירופי מדווחת כי כמעט 90 אחוזים מיהודי אירופה חשים כי האנטישמיות גברה בארצותיהם במהלך חמש השנים האחרונות. ראו:

[Experiences and perceptions of antisemitism - Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU December 2018](#).

63 Noa Landau and Ofer Aderet, "Despite Netanyahu's Pressure, EU Doesn't Link anti-Semitism to anti-Zionism," *Haaretz*, December 6, 2018.

של ה-IHRA שמתייחסת לאנטי-ציונות כצורה מודרנית של אנטישמיות.⁶⁴ הבית התחתון של הפרלמנט הצ'כי אימץ אף הוא החלטה המכירה בהגדרה בינלאומית משותפת של אנטישמיות.⁶⁵

ישראל מבקשת גם למנף את קשריה המתרחבים עם מדינות מסוימות באיחוד כדי לחולל שינוי במדיניות הסיוע הפיננסי של האיחוד לארגוני חברה אזרחית, פעילי זכויות אדם ומבקרים אחרים של מדיניות ממשלת ישראל, שכביכול מערערים על לגיטימיות קיומה של ישראל. ארגונים כגון NGO Monitor⁶⁶ ואף ח"כ יאיר לפיד נותנים רוח גבית למאמצים אלו.⁶⁷ אולי הקול הבולט ביותר בהקשר זה הוא המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, הקובע שהאיחוד מספק מימון לארגונים חוץ-ממשלתיים שלא רק מקדמים דה-לגיטימציה של ישראל אלא גם קשורים לארגוני טרור.⁶⁸ לשם כך, באוקטובר 2018 קראה הונגריה לאיחוד לחדול ממימון ארגונים שפוגעים בריבונות של מדינות השכנות לאיחוד, כגון ישראל.⁶⁹ עם זאת, מחקר שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי בישראל מפרך טענות שלפיהן דה-לגיטימציה של ישראל מתקיימת ברמת האיחוד, ומספק הוכחות לכך כי "רוב הממסד האירופי פעל באופן יזום לחסום את השפעת (הדה-) לגיטימציה, הן ברמת הפרלמנט האירופי והן ברמה הלאומית של המדינות החברות באיחוד". בכל מקרה, מוסיפים החוקרים, "בנקודת הזמן הנוכחית, מאמצי החברה האזרחית לדה-לגיטימציה של ישראל אינם משפיעים על מעמדה המדיני של ישראל באירופה."⁷⁰

: ההשלכות רלבנטיות לא רק למעמדה הבינלאומי של : ישראל, ליחסיה עם הקהילה האירופית ככלל ועם : מדינות פרוגרסיביות אחרות, אלא גם לרווחתן של : הקהילות היהודיות במדינות אלה

הזירה הרב-צדדית (במועצת הביטחון של האו"ם ובמוסדותיו האחרים של הארגון, למשל) היא החזית השנייה שבה ישראל מרכזת מאמצים דיפלומטיים בגיוס תמיכה של חברות האיחוד וההשפעה על החלטות הנוגעות לישראל. באופן ספציפי, ישראל מרחיבה את קשריה הבינלאומיים כדי לגייס תמיכה רבה יותר ולהניע את בעלי הברית שלה להתנגד להחלטות שמטיבות עם הפלסטינים. בזירה זו, ישראל מקווה שמדינות האיחוד יצביעו בהתאם לאינטרסים הלאומיים שלהן ולא בהכרח פה אחד או בהתאם לעמדת האיחוד. ישראל הצליחה בכך בכמה הזדמנויות בשנים האחרונות, אף שכשלה בלהפוך את התוצאה הסופית של ההצבעות. למשל, 45 מדינות נמנעו בהצבעה ב-2015 על מתן זכות לפלסטינים להניף את דגלם במטה האו"ם, בהן הונגריה, צ'כיה, סלובקיה, יוון וקפריסין, אולם 119 מדינות הצביעו בעד ההחלטה ורק שמונה התנגדו.⁷¹ בהצבעת האו"ם על הצעת החלטה להעניק לפלסטינים מעמד של מדינה משקיפה שאינה חברה (מעין הכרה מדינתית בפועל), צ'כיה הייתה מדינת האיחוד היחידה שהצטרפה לישראל, ארה"ב, ושש מתנגדות נוספות, ואילו 41 מדינות נמנעו, בהן פולין, הונגריה, וסלובקיה.⁷² בדצמבר 2017, כאשר העצרת הכללית של האו"ם גינתה את ארה"ב על העברת שגרירותה לירושלים, על אף איומיה של וושינגטון לקצץ סיוע למדינות שיתמכו בהחלטה, התוצאות היו מאכזבות ביותר מבחינת ישראל - 128 מדינות הצביעו בעד ההחלטה ורק תשע נגד. אף

64 "Macron Tells PM France Will Adopt Definition of Anti-Semitism Mentioning Israel," *The Times of Israel*, February 20, 2019.

65 "Czech Lawmakers Adopt Common Definition of Anti-Semitism," *AP News*, January 25, 2019.

66 "NGO-Monitor: Shrinking Space - Defaming Human Rights Organizations That Criticize the Israeli Occupation," *Policy Working Group*, September 2018.

67 "Lapid to Spanish Parliament: Stop Funding Anti-Israel NGOs," *Arutz Sheva*, June 28, 2017.

68 "The Money Trail - The Millions Given by EU Institutions to NGOs with Ties to Terror and Boycotts against Israel - An In-Depth Analysis," *Israeli Ministry of Strategic Affairs*, May 2018; Jaffe Hoffman Maayan, "European Union Continues to Fund BDS - Israeli Report," *The Jerusalem Post*, January 23, 2019.

69 Gotev Georgi, "Hungary Takes Fight against NGOs to EU Level," *Euractiv*, October 16, 2018.

70 מיכל חטואל-רדושיצקי ורותם אורג, "אירופה ומסע הדה-לגיטימציה נגד ישראל ב-2017," מזכר 175, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2018.

71 "State of Palestine Flag to Fly at United Nations Headquarters Offices as General Assembly Adopts Resolution on Non-Member Observer States," *The United Nations*, September 10, 2015.

72 Barak Ravid, Chemi Shalev and Natasha Mozgovaya, "Palestinian UN Bid: In Historic Vote Palestine Becomes Non-member UN State with Observer Status," *Haaretz*, November 30, 2012.

אחת מהמתנגדות איננה חברה באיחוד האירופי, אם כי היו חברות איחוד בקרב 35 הנמנעות ו-21 המדינות שנעדרו מההצבעה.⁷³

מאמצים דומים מצד ישראל לגייס את תמיכתן של חברות האיחוד באונסק"ו (ארגון החינוך, המדע והתרבות של האו"ם) כשלו, מה שהוביל לפרישתה מהארגון יחד עם ארה"ב.⁷⁴ כאמור, הצלחתה של ישראל בזירה הרב-צדדית שולית באופן יחסי. במקביל, האיחוד הוסיף להביע באו"ם את חששותיו באשר למצב במזרח התיכון,⁷⁵ וממשיך להביע חוסר שביעות רצון בנוגע לצעדים שישראל נוקטת בהתנחלויות⁷⁶ כמו גם בנוגע ל"חוק הלאום" שהכנסת אישרה ביולי 2018. החוק עורר ביקורת משמעותית ברחבי העולם, לרבות אירופה, והניע את מוגריני להכריז כי הוא מסבך מאמצים לגבש עסקת שלום בין ישראלים לפלסטינים.⁷⁷ פקידיים ישראלים מודים כי הממשלה לא הצליחה למנף את היחסים המתרחבים שלה עם מדינות באירופה על מנת להשיג פריצת דרך בחידוש הדיאלוג עם הפלסטינים או אפילו לטובת העברת סיוע הומניטרי לעזה. היוזמה להקמת נמל בקפריסין שישימש להעברת סחורות לרצועת עזה הנצורה⁷⁸ היא דוגמה יוצאת דופן, אולם ייתכן שלא יהיה בה די כדי להוביל לשינוי משמעותי. למרבה הצער, יוזמה זו אינה זוכה להכרה ציבורית מספקת ולכן אינה מממשת את הפוטנציאל הגלום בה. היא מדגישה את העובדה שעל אף הצהרות מנהיגים מזדמנות, השותפים של ישראל באירופה אינם מפגינים עניין משמעותי בסכסוך הישראלי-פלסטיני וגם לא מראים כוונות למלא תפקיד משמעותי במאמצים ליישוב.

ד. כיצד נתפשת מדיניות-החוץ הישראלית כלפי האיחוד האירופי?

מאמצי ישראל למנף את התקרבותה למדינות מסוימות באיחוד בתקווה לגייס את תמיכתן מניבים הישגים קצרי-טווח מסוימים, אך עלולות להיות להן השלכות ארוכות-טווח עבור ישראל. השלכות אלה רלבנטיות לא רק למעמדה הבינלאומי של ישראל, ליחסיה עם הקהילה האירופית ככלל ועם מדינות פרוגרסיביות אחרות, אלא גם לרווחתן של הקהילות היהודיות במדינות אלה. חלק זה מתאר את המחלוקת בקרב האליטה המדינית בישראל לגבי תהליך קבלת ההחלטות שהוביל למדיניות זו כלפי האיחוד, כמו גם לתוצאות הפוטנציאליות שלה. הוא מבוסס על ראיונות עם פקידי ממשלה בכירים, חוקרים באקדמיה ופעילים בחברה האזרחית.⁷⁹

התומכים במדיניות ישראל כלפי האיחוד מסבירים את המאמצים לשפר קשרים עם מדינות מסוימות באירופה כחלק מאסטרטגיה מדינית ישראלית רחבה יותר, שמטרתה לקדם קשרים עם כמה מדינות שרק אפשר.⁸⁰ כמו כן, מאמצים אלה נתפשים ככלים לגיטימיים בארסנל של כל מדינה המבקשת להדוף לחצים המופעלים נגד האינטרסים שלה. ישנם פקידי ממשלה ישראלים ששואבים עידוד לא רק מהתשואה הפוליטית והכלכלית שהידוק הקשרים עם מדינות באיחוד מניב, אלא גם מתהליך קבלת ההחלטות שהוביל ליישומה של מדיניות זו. פקיד בכיר טוען כי מדיניות-החוץ של ישראל כלפי האיחוד נתונה כיום תחת בקרה שוטפת וכי השלכותיה, הן בזירה הבינלאומית והן מבחינת השפעותיה על היחסים עם האיחוד, נשקלות בתבונה ומקצועיות. כמו כן, תומכי המדיניות מדגישים כי נוסף ליתרונות הנראים לעין של הידוק יחסים, מנהיגים אירופיים מסוימים מנצלים את השפעתם לטובת שתדלנות למען סדר היום של ישראל במוסדות האיחוד. נטען כי יתרונה של מדיניות זו טמון בחשיפת האינטרסים הנסתרים של אירופה, שכוללים נטייה

73 James Masters, "How each country voted at the UN on Jerusalem status resolution," *CNN*, December 22, 2017.

74 "US, Israel leave UNESCO for good," *Euractiv*, October 13, 2017.

75 "EU Statement: United Nations Security Council: Debate on the situation in the Middle East including the Palestinian Question," *Delegation of the EU to the United Nations - New York*, January 22, 2019.

76 ראו למשל הודעות מטעם דובר שירות החוץ של האיחוד ומשלחת האיחוד בישראל:

https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/middle-east-peace-process/49656/statement-spokesperson-latest-settlements%C3%A2%C2%80%C2%99-announcements-israeli-authorities_en

https://eeas.europa.eu/delegations/israel_en/56066/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20advancement%20of%20Israeli%20settlements

77 Paul Goldman, Lawahez Jabari and F. Brinley Bruton, "Israel 'Nation-State' Law Prompts Criticism Around the World, Including From U.S Jewish Groups," *NBC News*, July 20, 2018.

78 Michael Harari, "A Port in Cyprus for Gaza's Humanitarian Crisis," *The Jerusalem Post*, August 24, 2018.

79 Nimrod Goren, Eyal Ronen and Emir Bayburt, "Israel, the EU, and the Mediterranean: Understanding the Perceptions of Israeli Elite Actors," in Aybars Görgülü and Gülşah Dark Kahyaoglu (eds.), *The Remaking of the Euro-Mediterranean Vision: Challenging Eurocentrism with Local Perceptions in the Middle East and North Africa*, (Bern: Peter Lang AG, March 2019).

80 רשימת המדינות באסיה, אפריקה ואמריקה הלטינית שהידוקן את קשריהן הדיפלומטיים עם ישראל בשנים האחרונות מספקת תימוכין לטענה זו.

לטובת הפלסטינים. לדבריהם, היא מאפשרת את ניתוק הזיקה בין שדרוג יחסיו של האיחוד עם ישראל למצב תהליך השלום. אחרים מביעים שביעות רצון מהתמיכה שמביעות מדינות מסוימות באיחוד בטענת ישראל על היעדר שותף למשא ומתן בצד הפלסטיני, וממידת העניין המועטה שמגלים באירופה בתהליך השלום. בנוסף, הם מצביעים על מאמציה של ישראל לזהות ולבלום יוזמות "אנטי-ישראליות" של האיחוד כהישג המשמעותי ביותר של ממשלת ישראל, שהוכח יעיל בשנים האחרונות גם בזירה האירופית וגם בזו הבינלאומית.

בניגוד חד לדעות אלה, מרבית המרואיינים הביעו אי נוחות ממדיניות ישראל כלפי האיחוד. ראשית, היא נתפשת כהימור מסוכן על יחסיה ארוכי השנים, היציבים והמתפתחים של ישראל עם האיחוד. יחסים אלה, לרבות העדפות בהסכמי סחר ומעמד מיוחד שהעניק לישראל הטבות ניכרות במגוון רחב של תחומים כלכליים, מדעיים, תרבותיים ואחרים, דורכים במקום זמן רב. מאז יולי 2012, למשל, לא התכנסה מועצת האסוציאציה של ישראל והאיחוד האירופי, ולא קודם שדרוג של היחסים.⁸¹ פקיד לשעבר מתאר את המדיניות של שיתוף פעולה עם משטרים מסוימים באיחוד כמהלך ריאלי-פוליטיק קצר-רואי, המשול להליכה על קרח דק.⁸² ראייתו משקפת חשש גובר בישראל שהקשר עם מפלגות ימין קיצוני, שקוראות תיגר על האחדות האירופית ועל ערכים ליברליים דמוקרטיים, יניב הישגים קצרי-טווח בלבד. ייתכן שמדיניות זו מתרחקת מדי מהערכים המסורתיים שקישרו בין ישראל לבין עמים דמוקרטיים אחרים והאיחוד ככלל. כמו כן, הם עלולים לשחוק עוד יותר את מצב הדמוקרטיה בישראל⁸³ ולערער את טענתה על היותה "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון".⁸⁴ פעיל חברה אזרחית מדגיש בראיון את היעדרו של שיח ציבורי ושל דיונים בכנסת על משמעויות הידוק היחסים עם מדינות מסוימות באירופה ועל ההשלכות המדיניות של הדבר, כולל לגבי יחסי ישראל-האיחוד האירופי.⁸⁵

חלק מהמרואיינים מודים כי חלקו של הדרג המקצועי במשרד החוץ בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות למדיניות כלפי האיחוד האירופי מוגבל למדי. אין זה סוד כי בשנים האחרונות משרד החוץ הוחלש הן בהיבט התקציבי והן מבחינת סמכויות ותחומי אחריות. כתוצאה, לא התקיים תהליך הערכה סדור של משמעות המדיניות והחלופות לה, וגם לא נערכו התייעצות עם בעלי עניין על המדיניות הרצויה כלפי האיחוד ותוצאותיה הפוטנציאליות. בנוסף לכך, תהליך קבלת ההחלטות הישראלי מתואר כריכוזי ביותר ברמה הפוליטית, ודיפלומט לשעבר אף טען כי אופן הכתבת המדיניות מלמעלה פוגעת בשלטון החוק בישראל.⁸⁶ הרי סוגיות מדיניות-חוץ נקבעות באופן כמעט בלעדי על ידי ראש הממשלה נתניהו, שמאז מאי 2015 ועד תחילת 2019 שימש גם כשר החוץ. פקיד בכיר טוען כי אין סובלנות בדרגים הפוליטיים כלפי עמדות מקצועיות ששואפות לאתגר ולהציע חלופות להתקרבות של ממשלת ישראל אל משטרי ימין קיצוני. קיים חשש מיוחד משתיקתה של ישראל לנוכח טקטיקות אנטישמיות בארצות אלה, כפי שבאה לידי ביטוי בדרישת נתניהו שמשרד החוץ יחזור בו מביקורת שהשמיע על ממשלת הונגריה בשל הקמפיין שלה נגד המיליארדר היהודי-הונגרי ג'ורג' סורוס, שכלל מרכיבים אנטישמיים.⁸⁷

התיישרותה של ישראל עם גורמי ימין קיצוני באירופה, שגישתם ההיסטורית כלפי העם היהודי היא ידועה ומטרידה ושעמדותיהם העכשוויות מפוקפקות, נתפשת כמזיקה לישראל במובנים רבים. היא עלולה גם להוות סיכון מיותר ליחסן של קהילות יהודיות כלפי ישראל, ולהוביל להתפשרות ישראלית על עקרונות יסוד שתפגע בתפקידה של ישראל כנציגת יהדות העולם על שלל גווניה. היחסים של ישראל עם מפלגות פוליטיות במדינות האיחוד צריכים לשקף את

81 מאיה שיאון-צדקיהו, "הדיאלוג מקרע וההסכמים תקועים, אך ישראל זקוקה לאיחוד האירופי", הארץ, 6 במרץ, 2019.

82 Nitzan Horowitz, "Israel's Closer Ties with Anti-Liberal Regimes in Europe - A Discussion among Experts," *The Mitvim Institute*, July 2018.

83 **מדד הדמוקרטיה לשנת 2018** מגלה כי 45.5 אחוזים מהישראלים ו-70 אחוזים מאזרחי ישראל הערבים מאמינים כי המשטר הדמוקרטי בישראל נתון בסכנה חמורה, *המכון הישראלי לדמוקרטיה*, 3 בדצמבר, 2018.

84 **הדו"ח השנתי ל-2018 של ארגון V-Dem**, שהוריד את דירוג ההתפתחות הדמוקרטית של ישראל ממעמד של "דמוקרטיה ליברלית" ל"דמוקרטיה אלקטורלית" ומיקם אותה במקום 53 מקרב 178 המדינות במדד הדמוקרטיה הליברלית - שלושה מקומות מאחורי פולין ושמונה לפני הונגריה, נותן תוקף לטענה זו.

85 שני יוצאי דופן הם הדיונים שהתקיימו בכנסת על יחסי ישראל עם מפלגת החירות האוסטרית: הראשון, בינואר 2018, במסגרת קבוצת הידידות הפרלמנטרית ישראל-אוסטריה, בראשות ח"כ עמיר פרץ (ראו "סיכום דיון שיזמה קבוצת הידידות הפרלמנטרית ישראל-אוסטריה", *מכון מיתוים*, פברואר 2018); השני, באפריל 2018, במסגרת ועדת החוץ והביטחון (ראו "דיון סוער בוועדת החוץ והביטחון: האם יש להמשיך במדיניות 'האין קשר' עם מפלגת החירות האוסטרית", *הכנסת*, 16 באפריל, 2018).

86 ראיון של המחברים עם חוקר באקדמיה.

87 Barak Ravid, "On Netanyahu's Orders: Israel's Foreign Ministry Retracts Criticism of anti-Semitism in Hungary and Slams George Soros," *Haaretz*, July 7, 2017.

אחריותה לתת מענה לאי-הצדק ההיסטורי שנעשה ליהודים ולהביא בחשבון את רווחתן של הקהילות היהודיות במדינות אלה. בראיונות צוין גם כי אל מול איומה של ממשלת פולין להעניש כל מי שיאשים את העם הפולני או את פולין על חלקם בשואה, ממשלת ישראל העדיפה את אינטרסיה הפוליטיים על פני אחריותה הציבורית. בתקווה למצוא פשרה שתאפשר לפולין לתקן את החוק ולהסיר ממנו את סעיפי העונשין, שני הצדדים פרסמו הודעות שלפיהן הן "דוחות פעולות שמטרתן להאשים את פולין או את העם הפולני ככלל בזוועות שחוללו הנאצים". היסטוריונים מובילים גינו את ההודעה, בטענה כי היא מכילה "טעויות חמורות ואחיזת עיניים", והדגישו כי "ההיסטוריה אינה עומדת למכירה". אחרים הוסיפו כי נתניהו טעה וכי עליו לדעת ש"לא ניתן לכופף את ההיסטוריה לצרכים פוליטיים או דיפלומטיים חולפים".⁸⁸

לבסוף, ממשלת ישראל קושרת לעתים בין ביקורת על מדיניות-החוץ שלה לבין צורות חדשות של אנטישמיות. מרבית המרואיינים דחו נחרצות את הטענות, וכינו אותן "ניסיון ציני" להדוף ביקורת ולהסיט את דעת הקהל. כמו כן, דיון על מדיניות הוא מרכיב חיוני בכל דמוקרטיה בריאה; הדיון על יחסי ישראל עם האיחוד הוא גם סימן לחוזק היחסים בין ישראל לבין השותפה הכלכלית הגדולה ביותר שלה. לכל אדם או ישות קיימת הזכות לבקר או להחזיק בדעות שונות לגבי מדיניותה של ישראל מבלי שיואשם בעוינות למדינת ישראל או לעם היהודי. אסור שדעות כאלה ייחשבו אי פעם מתקפות בלתי לגיטימיות על ישראל ככלל, ובוודאי שאי אפשר להאשים אדם באנטישמיות אם הוא מביע דעות ביקורתיות על מדיניות-החוץ של ישראל או על כל סוגיה הקשורה בישראל.

ה. סיכום

באמצעות מגעים פוליטיים וכלכליים, מאמצים דיפלומטיים, וביקורים והצהרות של מנהיגיה, ממשלת ישראל נותנת תוקף לסדר יום שאותו היא כבר מקדמת בגלוי - תיקונה של מה שהיא רואה כגישה בלתי מאוזנת של האיחוד האירופי כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ממשלת ישראל מקדמת את יעדיה הפוליטיים בעיקר דרך התקרבות אל גושים אזוריים מסוימים באיחוד האירופי ואל מדינות חברות במרכז ומזרח אירופה. פרק זה הראה כי על אף שהמדיניות הישראלית מעוגנת באינטרסים כלכליים, הגנתיים וביטחוניים רב-צדדיים, ישראל ממנפת את המחלוקות הפנימיות בתוך האיחוד האירופי על מנת לקדם את יעדי מדיניות-החוץ שלה, הן בזירת האיחוד והן בזו הגלובלית. יעדים אלה כוללים שיפור מעמדה הבינלאומי, הדיפת כל תמיכה בעצמאות פלסטינית, ודחיית מעורבות במשא ומתן ישראל-פלסטיני. ישראל מנצלת את המחלוקות בתוך האיחוד כדי למנף את השפעת המדינות הידידותיות כלפיה באירופה על תהליך קבלת ההחלטות באיחוד, שאותו היא רואה כמזיק, ולצמצום הביקורת האירופית על מדיניותה כלפי הפלסטינים. פרק זה הציג גם יעדים נוספים של ישראל, כגון חיזוק הזיקה בין ביקורת על המדיניות הישראלית לבין אנטישמיות. לבסוף, הוא האיר זרקור על חילוקי הדעות שקיימים בישראל בשאלה אם מדיניות זו אכן משרתת את האינטרסים הישראליים באופן המיטבי. על אף יתרונות מובנים שקיימים במדיניות הישראלית כלפי האיחוד, התחושה הרווחת היא כי ממשלת ישראל לא שקלה במלואן את כל השלכותיה, ובכך היא מסתכנת בהידרדרות מעמד ישראל בזירה הבינלאומית ומערימה קשיים נוספים בדרך ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

88 Ofer Aderet and Noa Landau, "Yad Vashem Rebukes Netanyahu: Israel-Poland Holocaust Declaration Contains 'Grave Errors and Deceptions'," *Haaretz*, July 5, 2018.

פרק שלישי:

שיתוק פוליטי: השפעת המחלוקות באיחוד האירופי על תפקידו בסכסוך הישראלי-פלסטיני

ד"ר מיריאל אסבורג⁸⁹

א. הקדמה

מאז קריסת הסבב האחרון של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני ב-2014, האיחוד האירופי והמדינות החברות בו הנמיכו באופן ניכר את השאיפות שלהן: מתרומה למימוש פתרון שתי-המדינות לשמירת האופציה להשגת פתרון שכזה בעתיד.⁹⁰ השינוי התרחש על רקע העדר תהליך שלום משמעותי ומגמות שליליות בשטח, כגון התבססות הכיבוש, הסגר על רצועת עזה, צעדי סיפוח זוחל, והתקבעות הפילוג הפנים-פלסטיני והמשילות הריכוזית בשתי הישויות הפלסטיניות. שינוי הכיוון הוא גם תוצאה של מאמצים ישראלים להגביל את המעורבות האירופית, ושל ממשל אמריקאי שקיצץ באופן משמעותי בתמיכתו ברשות הפלסטינית, במוסדות פלסטיניים בירושלים, בחברה האזרחית הפלסטינית וכן באונר"א (סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם), והעניק לממשלת ישראל הגנה מפני ענישה.

על מנת להשיג את יעדיו, האיחוד הקפיד להוסיף ולהדגיש בהצהרותיו את דבקו בגישת שתי-המדינות. מאז 2012, הוא נוקט בבירור במדיניות בידול, שמתייחסת בצורה שונה לישראל בגבולות 1967 ולהתנחלויות בשטחים הכבושים.⁹¹ גם ההצעה שהציע האיחוד לישראל בדצמבר 2013 לשדרג את היחסים עמה למעמד של שותפות מועדפת מיוחדת, כתמריץ לעשיית שלום, בעינה עומדת.⁹² בו בזמן, האירופאים אותתו כי הם מוכנים להמשיך את מעורבותם בקידום השלום באמצעות שיתוף פעולה עם ארה"ב, האו"ם ורוסיה (חברות הקוורטט, שאינו מתפקד בשנים האחרונות), אימוץ יוזמת השלום הערבית מ-2002 ומינוי שורה של שליחים מיוחדים לתהליך השלום.⁹³ בנוסף לכך, הם העניקו תמיכה כספית לרשות הפלסטינית (במטרה למנוע את קריסתה לנוכח עייפות התורמים וקיצוצים בסיוע האמריקאי, יותר מאשר במטרה לתמוך בבניית מוסדות או מדינה פלסטינית) ולחברה האזרחית הפלסטינית, כמו גם לארגונים ישראלים שפועלים למען זכויות אדם, שלום ודמוקרטיה. באחרונה הגבירו את הסיוע ההומניטרי שלהם לפלסטינים כמו גם את תרומותיהם לאונר"א, וגיבשו פרויקטים בעלי השפעה מהירה עבור רצועת עזה, במטרה לפצות, ולו חלקית, על הקיצוצים האמריקאים.⁹⁴

89 פרק זה מבוסס על סקירת עיתונות, מסמכים רשמיים ובלתי-רשמיים ושלא ראינות שערכה המחברת עם פקידים באיחוד האירופי ובמדינות החברות בו, עיתונאים, חוקרים, פוליטיקאים וגורמים רלבנטיים אחרים, בעיקר במחצית השנייה של שנת 2018 בברלין, ירושלים, תל אביב, רמאללה, פראג, בודפשט ובריסל. שתי סדנאות - האחת בסוף נובמבר 2018 בתל אביב והשנייה בתחילת פברואר 2019 בברלין - בהשתתפות מומחים ישראלים ואירופאים, תרמו תובנות נוספות. המחברת מבקשת להודות לכל המראיינים ומשתתפי הסדנאות. היא אסירת תודה במיוחד על התמיכה המחקרית של גרטה אייגנר ולוקה מייה.

90 "Remarks by HR/VP Federica Mogherini at the Joint Press Point Ahead of the Extraordinary Session of the International Donor Group for Palestine," *European External Action Service*, January 31, 2018.

91 "Council Conclusions on the Middle East Peace Process," *Council of the European Union/Foreign Affairs Council*, 3209th Meeting, Brussels, December 10, 2012; Hugh Lovatt, "EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine," *European Council on Foreign Relations*, October 2016.

92 ישנם משקיפים הסבורים כי הסיבה העיקרית לחוסר ההשפעה של ההצעה עד כה טמונה באופי המעורפל של ההצעה, השפה הביורוקרטית בה הוצגה והעדר פעילות הסברתית לגביה, אולם דומה כי היוו שתי סיבות נוספות ומכרעות להעדר התהודה הציבורית להצעה. ראשית, ישראל רואה בנוכחותה בגדה המערבית ומזרח ירושלים סוגיה של ביטחון, הישרדות וזהות, ולא סוגיית מדיניות רגילה. שנית, יחסיה עם האיחוד והחברות בו התפתחו יפה גם בלא מימוש התנאי המובנה בהצעה האירופית, קרי "תשלום מחיר" של הסכם שלום עם הפלסטינים. "Council conclusions on the Middle East Peace Process," *Council of the European Union*, December 16, 2013; Bruno Oliveira Martins, "Interpreting EU-Israel relations: A contextual analysis of the EU's Special Privileged Partnership proposal," *Cambridge Review of International Affairs* 29, no. 1 (2016): 151-170.

93 חלפה יותר משנה מאז שהשליח המיוחד אנדריאס רייניקה סיים את תפקידו בדצמבר 2013 ועד מינויו של פרננדו ג'נטילי במרץ 2015 לתפקיד, שבו כיהן עד אוגוסט 2018. סוזנה טרסטל נכנסה לתפקיד בספטמבר 2018. פסק הזמן בין רייניקה לג'נטילי נבע מתהליך ביקורת שנערך בשירות החוץ האירופי (EEAS) לבחינת תפקודו, לשילוב השליחים המיוחדים האירופים השונים בצורה מיטבית, ובו בזמן לשימור הקשרים עם המדינות החברות. Stefan Lehne, "The Review of the European External Action Service in 2013," *Carnegie Europe*, November 14, 2012.

94 European Commission, "Palestine"; Noa Landau, "EU to Add 40m Euros to Its UNRWA Financing: 'An Investment in the Two-state Solution'," *Haaretz*, September 28, 2018.

עם זאת, האירופאים לא הצליחו לבלום או להסיג לאחור את מגמות הפלגנות הגוברת בשטחים הפלסטיניים ואת אובדן הלכידות הסוציו-פוליטית שם. נהפוך הוא. המצב מידרדר ומעורר חשש ממשי לסתימת הגולל על פתרון שתי-המדינות. המשך הסכסוך, כמו גם הפיצול הפנים-פלסטיני, השפיעו בצורה חמורה על המשילות, על מרחב הפעולה של החברה האזרחית והאופוזיציה, ועל מצב זכויות האדם הן בישראל והן בשטחים הפלסטיניים.⁹⁵ בניגוד לשאיפות שהאירופאים גיבשו לפני עשרות שנים, הם נותרו "שְׁלֵמִים" ולא "שחקנים" בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובתהליך השלום המזרח תיכוני, כלומר - עיקר המעורבות שלהם הייתה בתרומה כספית ולא מדינית.⁹⁶

ב. גורמים המונעים תפקיד אירופי יעיל

מדוע, אם כן, לא נחלו האירופאים הצלחה על אף מאמציהם? מדובר בפרדוקס. מצד אחד, תהליך השלום המזרח תיכוני הוא אחד מתחומי המדיניות (המעטים) המוגדרים היטב, המפורטים והעקביים של האיחוד והחברות בו. האירופאים גם היו חלוצים בגיבוש וניסוח השפה הבינלאומית על הסכסוך. כך היה עם הצהרת ונציה של הקהילה האירופית ב-1980 על זכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית,⁹⁷ עם הצהרת ברלין מ-1999 שאשרה מחדש את "הזכות המחולטת להגדרה עצמית, לרבות אופציה מדינית"⁹⁸ ועם החלטת האיחוד ב-2012 על בידול בין היחסים עם ישראל והשטחים הכבושים.⁹⁹ עד כה, לא הייתה סטייה ממשית של אף אחת ממדינות האיחוד מעמדות אלו. אף על פי כן, האיחוד לא הצליח להשפיע באופן מוחשי על המגמות וההתרחשויות במזרח התיכון.

שלושה גורמים עיקריים מנעו מהאירופאים להיות יעילים יותר במימוש יעדיהם. ראשית, הם נמנעו מקריאת תיגר על עמדתה של ארה"ב כמתווך העיקרי בתהליך השלום. האירופאים אינם רואים עצמם בתפקיד מוביל מכיוון שישראל וארה"ב היו דוחות זאת. כפי שהממונה על קשרי החוץ פדריקה מוגריני הגדירה זאת בפברואר 2018, "כלום בלי ארה"ב, כלום רק עם ארה"ב."¹⁰⁰ לפיכך, האיחוד לא נטל יוזמה בשנים האחרונות לקידום גישה חלופית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. רק מדינות איחוד בודדות יזמו את מעט הניסיונות שנעשו, בעיקר יוזמת השלום הצרפתית מ-2016-17. ככלל, האירופאים נמנעו מפעולה כל עוד יוזמות אמריקאיות היו בעינין, גם אם הן לא נראו מבטיחות. בהתאם לכך, הם נמנעו מביקורת על המדיניות והרטוריקה של הנשיא טראמפ, שערערו באופן רציני את הרשות הפלסטינית. דומה כי העיכוב החוזר ונשנה בפרסום תוכנית השלום של טראמפ שימש תירוץ לחוסר מעש. יוצא מן הכלל בהקשר זה הייתה ההודעה שפרסמו בדצמבר 2018 מדינות האיחוד שחברות במועצת הביטחון של האו"ם (החברות הנכנסות והיוצאות) ושהדגישה את העקרונות שחייבים להנחות כל יוזמת שלום על מנת שתצליח.¹⁰¹ עם זאת, ההודעה הזאת עדיין לא הובילה לפעילות אירופית כלשהי. ישנן סיבות סבירות לכך שהאיחוד יפנה את תפקיד המתווך הראשי לממשל האמריקאי. אבל, כתוצאה, תהיה לו השפעה מעטה בלבד על ההתפתחויות בתהליך, והוא יהיה בן ערובה של תוצאות הבחירות בארה"ב.

שנית, מדינות אירופה מסתרות מאחורי גבו של האיחוד במקום שיצדדו באופן פעיל בעמדותיו. הן מסויגות מיישום עקבי של החלטות והתחייבויות משותפות, למשל בנוגע לסימון נכון של מקור מוצרי התנחלויות. נציגיהן לא קידמו באופן פעיל עמדות שאימץ האיחוד, למשל בעניין מדיניות הבידול. תחת זאת, מדינות האיחוד הותירו בידיהן של הממונה על קשרי החוץ להסביר את עמדות האיחוד ולהגן עליהן מפני הכפשה, כמו במקרה של הבלבול המכוון שממשלת ישראל

95 See also Muriel Asseburg, "Shrinking Spaces in Israel," *SWP-Comment* 36 (2017).

96 See also Anders Persson, "The Occupation at 50: EU-Israel/Palestine Relations since 1967," *Middle East Critique* 27, no.4 (October 2018): 317-320.

97 European Council, "Venice Declaration," June 30, 1980.

98 European Council, "Berlin Declaration," March 24-25, 1999.

99 "האיחוד האירופי מביע את מחויבותו, בהתאם לחוק הבינלאומי, להבטיח כי כל ההסכמים בין מדינת ישראל לבין האיחוד האירופי יציינו באופן מפורש שאינו משתמע לשתי פנים כי הם אינם חלים על השטחים שישראל כבשה ב-1967, קרי רמת הגולן, הגדה המערבית לרבות מזרח ירושלים, ורצועת עזה. בהתאם למסקנות מועצת שרי החוץ של האיחוד ממאי 2012, האיחוד האירופי והמדינות החברות בו מאשרים מחדש את המחויבות שלהם ליישום מלא ואפקטיבי של חוקי האיחוד האירופי והסדרים בילטרליים החלים על מוצרי ההתנחלויות."

"Conclusions on the Middle East Peace Process," December 10, 2012.

100 "Remarks by HR/VP Federica Mogherini at the Joint Press Point Ahead of the Extraordinary Session of the International Donor Group for Palestine," *European External Action Service*, January 31, 2018.

101 Permanent Representation of the Federal Republic of Germany at the UN, "EU8 Statement for the Press Stakeout on MEPP," December 18, 2018.

עושה בין מדיניות הבידול לבין חרם.¹⁰² הן גם לא נקטו כל צעד דיפלומטי בתגובה לדחיקתה לשוליים של הממונה על קשרי החוץ על ידי ממשלת נתניהו ולא הדפו את המתקפות מצד ישראל על האיחוד.¹⁰³

התנהלות זו בולטת במיוחד נוכח מאמציה של ישראל להטיל דופי בכל ביקורת על מדיניותה. ברוח זו, ישראל דחפה את מדינות האיחוד לאמץ במאי 2016 את הגדרת האנטישמיות של ה-IHRA, שהיא הגדרה מעורפלת למדי שהורחבה כדי לפגוע בלגיטימציה של ביקורת נגד ישראל ולציירה כאנטישמית.¹⁰⁴ מאמצים אלה לוו במסע ציבורי נרחב של ממשלת ישראל ושל ארגונים חוץ-ממשלתיים, כגון NGO Monitor, שמטרתו לשלול את הלגיטימיות של גורמים פלסטיניים ושל שאיפותיהם, כמו גם להכפיש את תומכיהם הבינלאומיים. מסעות אלה הן תגובה לניסיונות ההנהגה הפלסטינית לממש את זכויותיהם של הפלסטינים באמצעות מנגנונים בינלאומיים (גופי או"ם, בית הדין הבינלאומי וכו'), ולקמפיין שטח בינלאומי של תנועת החרם (BDS) נגד ישראל. ההתנהלות הישראלית שימשה גם להסתת תשומת לב הקהילה הבינלאומית ממדיניות הסיפוח הזוחל של ההתנחלויות. בהקשר זה, האיחוד והמדינות החברות בו היו יעד למתקפה רבתי מצד ממשלת ישראל.¹⁰⁵ כתוצאה, בעוד שיחסי ישראל עם האיחוד פורחים בתחומי המסחר, בהשתתפות בתכניות במימון האיחוד כגון Horizon 2020, ושיתוף פעולה עמוק במספר תחומים אחרים, טענות אלה הזינו את התפישה בישראל כי האיחוד הוא שחקן עוין וחסר אחריות שאין לאפשר לו תפקיד בולט יותר ביישוב הסכסוך.

כמו כן, מרבית מדינות האיחוד מעריכות את היחסים הביטורליים שלהן עם ישראל ומעדיפות אותם על פני שליחת איתותים ברורים בעניין הקונצנזוס האירופי על הסכסוך ופתרונו. מנגד, הן האיחוד והן החברות בו אפשרו לרשות הפלסטינית במהלך השנים לפתח תחושת "מגיע לנו" בנוגע לתמיכה האירופית בה, במקום לדרוש ממנה מחויבות ברורה למשילות דמוקרטית, שקופה ואחריותית. התמיכה האירופית ברשות פועלת לפי היגיון תהליך אוסלו - ניהול הסכסוך במקום בניית משילות דמוקרטית ומוסדות מדינתיים יעילים.¹⁰⁶

שלישית וחשוב ביותר, בעוד שקיימת הסכמה בקרב האירופאים על עקרונות יישוב הסכסוך, קונצנזוס דומה חסר בשאלה כיצד מתקדמים לקראתו, קרי כיצד לקדם את יישוב הסכסוך, או, לפחות להותיר את אופציית יישובו על השולחן. קונצנזוס חסר גם באשר לסדר העדיפות שיש לתת לסכסוך במדיניות-החוץ של אירופה. אי הסכמה זו גברה באופן ניכר במהלך השנים האחרונות על רקע עליית הפוליטיקה הימנית באירופה, "משבר הגירה" כביכול, וגישתו של ממשל טראמפ לסכסוך. מדינות באיחוד, במיוחד קבוצת וישגראד, בלמו פעם אחר פעם קבלת החלטות ופרסום הודעות משותפות.

: **מדינות אירופה מסתרות מאחורי גבו של האיחוד** : **במקום שיצדדו באופן פעיל בעמדותיו. הן מסויגות** : **מיישום עקבי של החלטות ומחויבויות משותפות**

¹⁰² "PM Netanyahu's Response to EU Decision Regarding Product Labelling," *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, November 11, 2015; "Behind the Headlines. EU Labelling Guidelines," *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, November 10, 2015.

¹⁰³ Noa Landau, "As Netanyahu Prepares to Visit Brussels, Tensions with EU's Mogherini Worsen," *Haaretz*, December 7, 2017; Herb Keiron, "PM Can't Find Time for Mogherini; EU Foreign Policy Chief Cancels Trip," *The Jerusalem Post*, June 10, 2018.

¹⁰⁴ "Working Definition of Antisemitism," *IHRA*, May 26, 2016.

ראו גם הצהרה של 34 אנשי אקדמיה ואמנים לרגל כינוס רם-דרג על אנטישמיות ואנטי-ציוניות, שארגנה ממשלת אוסטרליה, בה האיחוד באירופאים לא להפוך את המאבק באנטישמיות לכלי "שנועד להשתיק ביקורת לגיטימית על הכיבוש הישראלי וההפרות החמורות של זכויות אדם פלסטיניות" ולא להשוות אנטישמיות לאנטי-ציונות. ראו למשל:

"Israelis Warn Against Equating anti-Zionism With anti-Semitism," *Jewish Voice for Labour*, November 21, 2018.

¹⁰⁵ See, for example "The Money Trail: The Millions Given by EU Institutions to NGOs with Ties to Terror and Boycotts Against Israel," *Israeli Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy*, May 27, 2018; Noa Landau, "EU Blasts Israeli Minister: You Feed Disinformation and Mix BDS, Terror," *Haaretz*, July 17, 2018; "The Money Trail: European Union Financing of Organizations Promoting Boycotts Against the State of Israel," *Israeli Ministry for Strategic Affairs and Public Diplomacy, 2nd Edition, January 2019*; Andrew Rettman, "Israeli Propaganda Attacks EU Funds for NGOs," *EU Observer*, May 28, 2018; "NGO Monitor: Shrinking Space - Defaming Human Rights Organizations That Criticize the Israeli Occupation," *Policy Working Group*, September 2018.

¹⁰⁶ Muriel Asseburg, "The Palestinian Authority and the Hamas Government: Accessories to the Occupation," in Peter Lintl (ed.), *Actors in the Israeli-Palestinian Conflict*, SWP Research Paper 3 (2018), 21-31.

עם זאת, מקורו של העדר הקונצנזוס אינו בשנים האחרונות. למשל, קיימת אי-הסכמה ארוכת שנים בין שותפות קרובות כמו גרמניה וצרפת בשאלה איזה סוג דיפלומטיה יניע באופן המיטבי את תהליך השלום (משא ומתן בלטרלי או ועידה בינלאומית). סוגיה נוספת במחלוקת היא השאלה כיצד יש להתמודד עם הצדדים לסכסוך (מתן תמריצים או הפעלת לחצים, לרבות השאלה של הכרה במדינה פלסטינית, ניהול משא ומתן על הסכם אסוציאציה מלא עם הפלסטינים כהכנה לעצמאותם, כינוס מועצת האסוציאציה עם ישראל, וכו'). סוגיה נוספת שאינה פתורה היא כיצד להתמודד עם המצב בשטח (למשל, עם הכיבוש בשטחי C של הגדה המערבית, והאם להתערב בתהליכי גיבוש תכניות אב של ישראל בשטחים אלה או לדרוש פיצוי על פרויקטים במימון האיחוד שאותם הרס צה"ל).¹⁰⁷

כתוצאה, האיחוד אינו נוקט מדיניות פרו-אקטיבית, במיוחד בשלוש השנים האחרונות, ומועצת שרי החוץ של האיחוד לא פרסמה כל מסקנה משמעותית על הסכסוך המזרח תיכוני מאז יוני 2016.¹⁰⁸ בנוסף לכך, מאז ההחלטה האירופית מ-2015 על הנחיות לסימון מדויק של מקור מוצרים, לא בוצע כל מהלך אירופי עקבי לממש את מדיניות הבידול של האיחוד.¹⁰⁹ מדינות האיחוד גם לא הצביעו באופן אחיד בעצרת הכללית של האו"ם, למשל בהצבעה על העברת שגרירות ארה"ב בישראל לירושלים.¹¹⁰ מדינות האיחוד גם לא הצליחו להגיע להסכמה על התפתחויות חשובות, כגון הכרת ארה"ב בירושלים כבירת ישראל והעברת שגרירותה, או הפיניו המתוכנן של תושבי הכפר הבדואי חאן אל-אחמר.¹¹¹

ג. שלושה גושים באיחוד האירופי

מדינות האיחוד התפצלו לשלושה גושים עיקריים, שאינם שווים בגודלם: האחד מכיל את המדינות הביקורתיות ביותר כלפי מדיניותה של ממשלת ישראל, השני את המדינות בעלות הזיקה הקרובה ביותר למדיניות ממשלת ישראל והשלישי את המדינות שראות את תפקידן העיקרי באיזון בין העמדות השונות של האיחוד והשגת קונצנזוס. אולם, קיים שוני רב גם בתוך שלושת הגושים, בעיקר בנוגע למידת הפעלתנות שמגלות המדינות בקשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני. אירלנד, למשל, היא הפעילה ביותר בהשמעת ביקורת על ישראל, צרפת היא המעורבת ביותר בדחיפה למאמצי שלום בינלאומיים, והונגריה האנרגטית ביותר בבלימת הודעות ביקורתיות של האיחוד ביחס לישראל ובעידוד שיתוף הפעולה בין ישראל לקבוצת וישגראד.

המדינות הביקורתיות ביותר כלפי מדיניות ממשלת ישראל

הגוש הביקורתי ביותר כלפי מדיניות ממשלת ישראל מורכב בעיקר ממדינות "אירופה הישנה" ושתי מדינות נוספות שהצטרפו לאיחוד ב-2004 - מלטה וסלובניה. שבדיה (המדינה היחידה באיחוד שהכירה בפלסטין ומקיימת עמה יחסים דיפלומטיים מלאים)¹¹² ואירלנד (שם דנים בחקיקה שתאסור על יבוא מוצרים מההתנחלויות)¹¹³ הן בין המדינות הביקורתיות ביותר באיחוד כלפי מדיניות ישראל. שבדיה, שלה היסטוריה ארוכה של תיווך בסכסוך ואשר מדיניותה מוכתבת באופן מסורתי על ידי עקרונות החוק הבינלאומי וזכויות אדם, נדחקה לשוליים על ידי ממשלת ישראל כתוצאה

¹⁰⁷ "Six-Month Report on Demolitions and Confiscations of EU Funded Structures in the West Bank including East Jerusalem," Office of the European Representative, August 24, 2018.

¹⁰⁸ מסקנות המועצה מיוני 2016 אישרו מחדש את תמיכת האיחוד בגישת שתי המדינות, תמכו במאמצי השלום של צרפת ואישרו מחדש את הצעת האיחוד מדצמבר 2013 ל"חבילה חסרת תקדים של תמיכה פוליטית, כלכלית וביטחונית שתוצע לשני הצדדים ותפותח יחד עמם בהקשר של הסכם סופי". ראו:

"Council Conclusions on the Middle East Peace Process," June 20, 2016

¹⁰⁹ "Interpretative Notice on indication of origin of goods from the territories occupied by Israel since June 1967," European Commission, November 11, 2015.

¹¹⁰ "Resolution A/ES-10/L. 22," United Nations General Assembly, December 19, 2017. For details of the vote, see [United Nations Bibliographic Information Service](#).

¹¹¹ עם זאת, נראה כי הודעה של האיחוד ושל החברות האירופיות (היוצאות והנכנסות) במועצת הביטחון של האו"ם גרמו לממשלת ישראל להשעות את הפיניו. ניתן למצוא את ההודעה באתר נציגות גרמניה באו"ם:

"EU Members Press Stakeout on Khan al-Ahmar," September 20, 2018.

¹¹² "Sweden Officially Recognizes State of Palestine," *The Guardian*, October 30, 2014 ("amended on 9 December).

מדינות מזרח אירופה - בולגריה, צ'כיה, הונגריה, פולין ורומניה - כמו גם מלטה וקפריסין, הכירו בהכרזת העצמאות הפלסטינית מ-1988 מבלי לכוון יחסים בין-מדינתיים מלאים עם אש"ף, בזמנו. ניתן למצוא את [הרשימה המלאה](#) של מדינות שהכירו עד כה בפלסטין באתר של נציגות המשקיפה הקבועה של מדינת פלסטין באו"ם.

¹¹³ Itamar Eichner, "Ireland Edges Closer to Banning Israeli Settlement Goods," *Ynet News*, November 29, 2018.

מהכרתה בפלסטין.¹¹⁴ אירלנד, שיש לה סימפטיה לשאיפות הפלסטיניות בשל ההיסטוריה שלה עצמה,¹¹⁵ מובילה את קידום יישום מדיניות הבידול - באמצעות חקיקה עצמאית משלה ובדחיפה לגינוי בינלאומי של מדיניות ההתנחלות, כגון הצעת החלטה שהגישה לעצרת הכללית של האו"ם בדצמבר 2018.

צרפת היא הפעילה ביותר בקידום תפקיד פוליטי אירופי חזק יותר בתהליך השלום. במהלך השנים היא הציעה שלל יוזמות במטרה להביא את הצדדים לשולחן המשא ומתן, למשל בפגישת השרים ב-2016 ואירוח ועידה בינלאומית בינואר 2017 בפריז.¹¹⁶ יוזמת השלום הצרפתית לא נחלה הצלחה על רקע סירובה של ישראל וחילופי שלטון בצרפת וארה"ב, אך גם בגלל שצרפת בחרה לנקוט גישה דומה לאלו שכשלו בעבר.¹¹⁷ צרפת פועלת גם לקדם תמריצים שליליים ביחס למדיניות הכיבוש והסיפוח של ישראל.

ספרד, על קשריה ההיסטוריים הן עם היהודים והן עם המוסלמים וכמארחת ועידת מדריד ב-1991, נותרה מחויבת ליישוב הסכסוך ומתמקדת במתן תמיכה לפלסטינים.¹¹⁸ עם עלייתה של תנועת השמאל הספרדית פודמוס (Podemos), הפכה הביקורת על ישראל הרבה יותר רווחת. ב-2017, פודמוס דחפה להצבעה בבית התחתון של הפרלמנט הספרדי על הזכות לתמוך בתנועת ה-BDS במסגרת חופש ביטוי.¹¹⁹ כמו כן, כ-50 עיריות ספרדיות אימצו החלטות לטובת תנועת החרם בשנים האחרונות והשתתפו באופן פעיל בהחרמות נגד ישראל. בכך, הפכה ספרד למדינה האירופית בה צברה תנועת ה-BDS את הפופולריות הרבה ביותר.¹²⁰

המדינות המאזנות

מדינות אחרות ב"אירופה הישנה" ניסו לנקוט עמדת ביניים. גרמניה, שבמשך זמן רב החשיבה עצמה כ"שגרירה של ישראל" באיחוד, נטלה תפקיד ממתן או מגשר בין מדינות האיחוד מאז הרחבת האיחוד ב-2004 למדינות מרכז ומזרח אירופה. ברלין אמנם נעשתה ביקורתית יותר בתגובותיה לעמדות ומדיניות של ממשלת נתניהו הנוכחית ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אולם היא הפגינה עמדה ידידותית כלפי ישראל בסך הכול.¹²¹ אפילו בגרמניה, מדינה שבה האליטה השלטת מדגישה בעקביות את האחריות המיוחדת שלה כלפי ישראל וביטחונה,¹²² היחסים עם ישראל לא היו חלקים במיוחד בשנים האחרונות. המריבה בין שר החוץ הגרמני וראש ממשלת ישראל באפריל 2017 סביב הפגישות שקיים השר הגרמני עם נציגי הארגונים שוברים שתיקה ובצלם במהלך ביקורו בישראל, שיקפה בבירור את החשש של ממשלת גרמניה מפני המדיניות של ממשלת נתניהו.¹²³ ייתכן, אמנם, כי העימות הגלוי נבע יותר מאופיו של השר סיגמר גבריאל מאשר משינוי מהותי בגישתה של גרמניה כלפי ישראל, אולם אפילו קודם לכן, הקנצלרית אנגלה מרקל דחתה את הדיאלוג בין ממשלות גרמניה וישראל בשל "מגבלות לוח זמנים", בתגובה להצבעת הכנסת בעד "חוק ההסדרה" בפברואר 2017.¹²⁴

החוק נועד לסלול את הדרך להכשרת מאחזים שהוקמו בלא אישור ממשלתי, ובכלל זה כאלה שנבנו על קרקע פרטית של פלסטינים. ממשלת ישראל אמנם הבינה את מהלכה של מרקל, אולם ייתכן והוא היה משפיע יותר על השיח הפנימי בישראל אילו היה מלווה באמירה פוליטית ברורה. באופן כללי, גרמניה הפגינה בשנים האחרונות יותר נכונות ליישר את עמדותיה לפי אלה של חברות האיחוד הביקורתיות יותר כלפי ישראל, למשל בהצבעות בעצרת הכללית

114 Daniel Schatz, "Sweden's Middle East Policy at a Crossroads," *Israel Journal of Foreign Affairs* 12, no. 1 (July 2018): 65-80.

115 See, for example, Creede Newton, "The unbreakable bond of Ireland and Palestine," *Middle East Eye*, January 27, 2015.

116 "Israel/Palestinian Territories - Middle East Peace Conference," *France Diplomatie*, 2017.

117 Herb Keinon, "Analysis: What Paris Mideast Peace Conference?," *The Jerusalem Post*, July 17, 2017.

118 "Near East and Maghreb, Spain and the Middle East," *Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation*.

119 "Congress approves our proposal to recognize the right to BDS as freedom of speech and assembly," *Podemos*, June 27, 2017.

120 Eliana Rudee, "Spanish Courts Deal 'Significant Blow' to BDS Movement in Spain," *Breaking Israel News*, January 8, 2018.

121 "Germany vows to support Israel if it gets on UN Security Council," *The Times of Israel*, May 5, 2018.

שר החוץ הגרמני התחייב שגרמניה תייצג גם את האינטרסים הישראליים במהלך כהונתה של גרמניה כחברה זמנית במועצת הביטחון של האו"ם, בשנים 2019-20.

122 הקנצלרית אנגלה מרקל טוענת בעקביות כי שמירה על ביטחונה של ישראל היא מרכיב מרכזי במדיניות הגרמנית. ראו, למשל, [נאום שנשא](#) בכנסת ב-18 במרץ 2008. עמדה זו זוכה לתמיכה רבה בכל הספקטרום הפוליטי הגרמני. ראו:

Deutscher Bundestag, "Bundestag verurteilt antisemitische Übergriffe - 70 Jahre Grundung des Staates Israel," *Plenarprotokoll*, April 26, 2018.

123 Peter Beaumont, "Israel Snubs German Foreign Minister in Row Over Human Rights Talks," *The Guardian*, April 25, 2017.

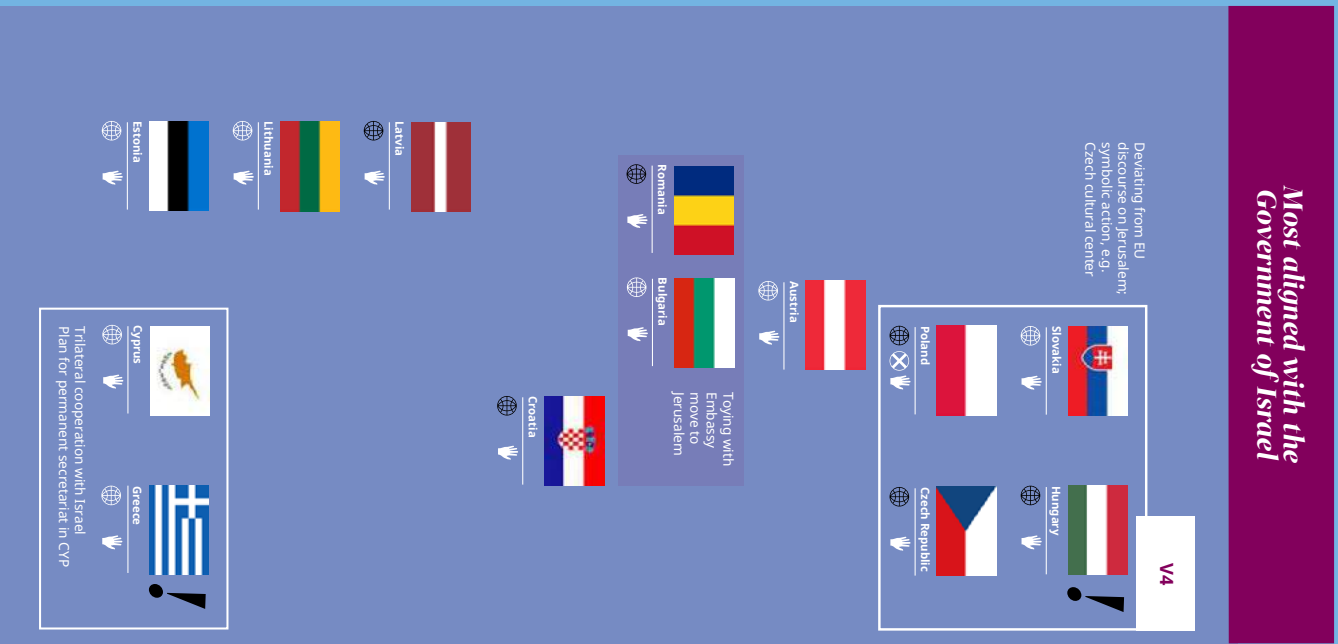
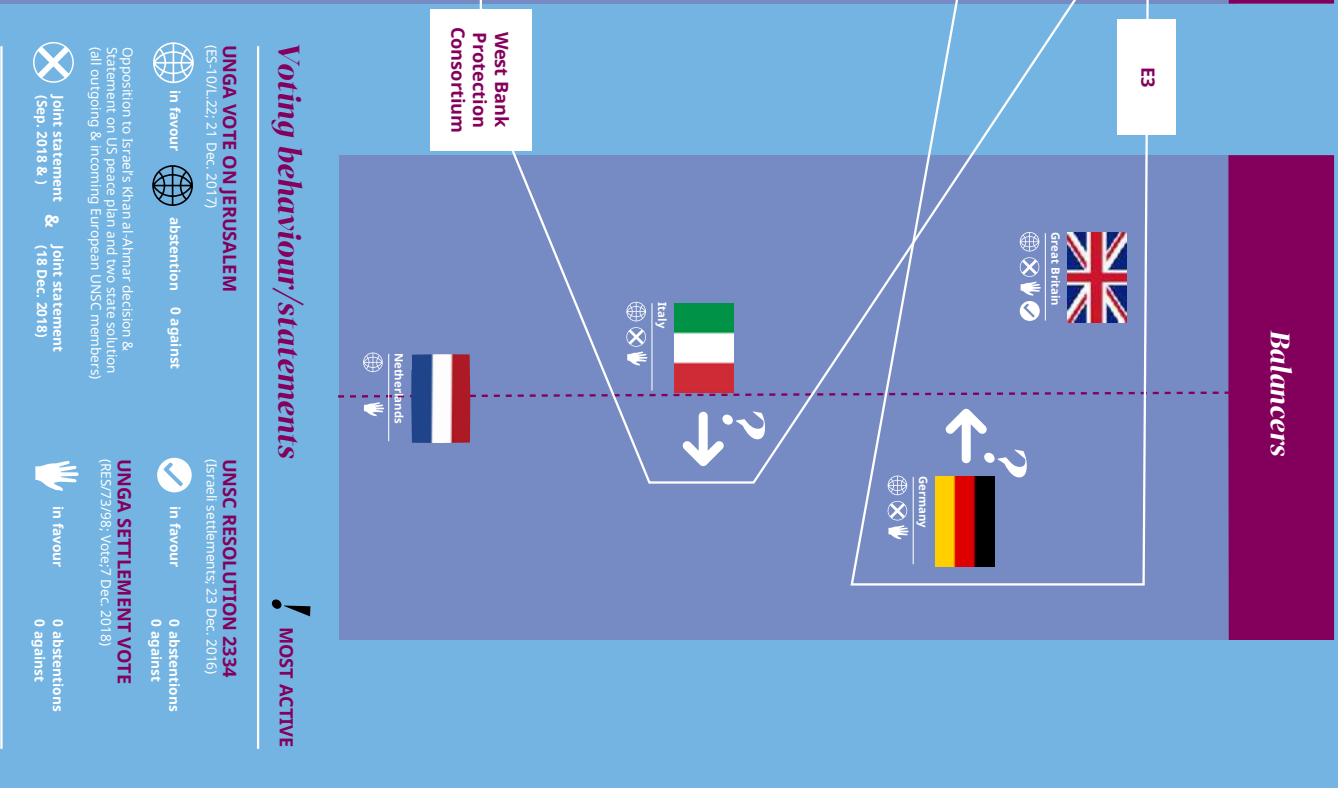
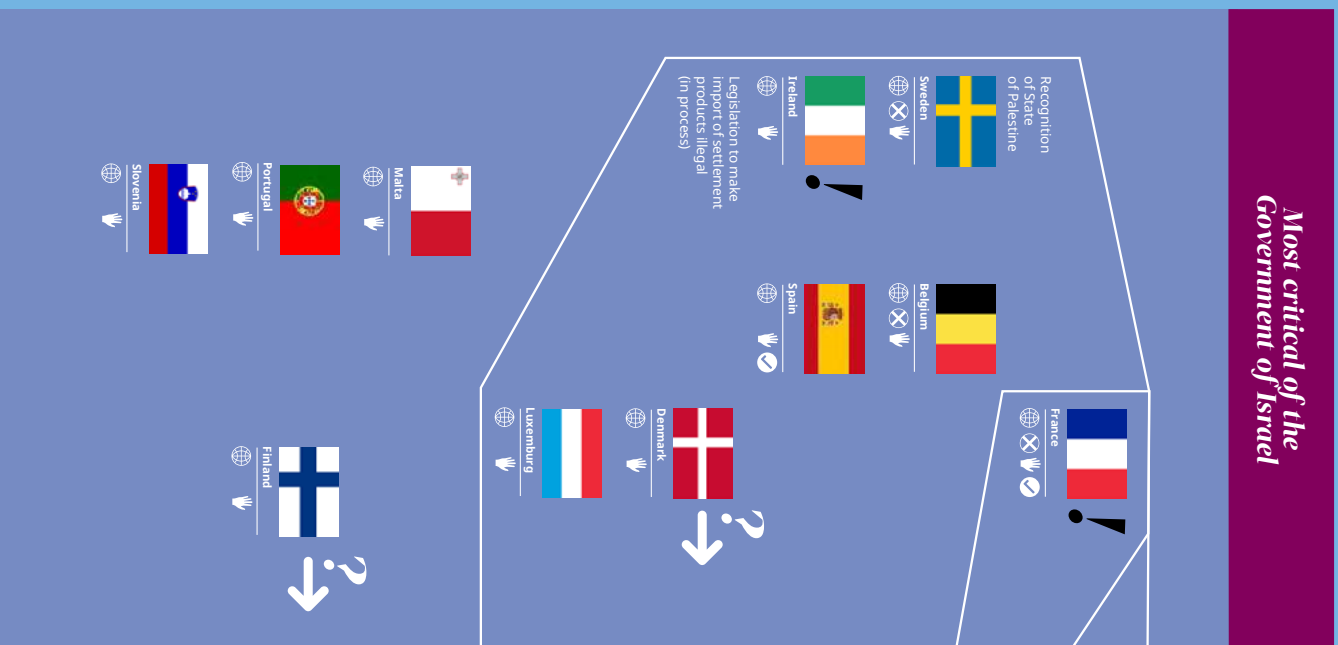
124 Bethan McKernan, "Angela Merkel Angrily Cancels Israel Summit over New Settlement Law, Reports Says," *The Independent*, February 14, 2017.

European Union Member States' Positions on the Israeli-Palestinian Conflict

Most critical of the Government of Israel

Balancers

Most aligned with the Government of Israel



של האו"ם. דוגמה לכך היא הימנעותה בהצבעת העצרת הכללית בנובמבר 2012 ששדרגה את מעמדה של פלסטין למדינה משקיפה שאינה חברה בארגון.¹²⁵ עם זאת, ברלין עדיין מסויגת מתמיכה בעמדות שממשלת ישראל עלולה להגדיר כלעומתיות לישראל. הולנד, שכמו גרמניה מחויבת הן ליחסים עם ארה"ב והן לישראל על רקע השואה, גם מוצאת עצמה בעמדת ביניים.¹²⁶ כך גם בריטניה, שבאופן מסורתי ניסתה לאזן בין יחסה כלפי ישראל ומדינות ערב. באחרונה היא נעה בין עמדות והצבעות בעד ישראל לבין ביקורת על מדיניותה בנושא ההתנחלויות.¹²⁷ היא גם מדגישה כי אין תחליף להובלה אמריקאית בניסיונות ליישב את הסכסוך.¹²⁸

מדינות האיחוד התומכות ביותר בעמדות ממשלת ישראל

הגוש השלישי של מדינות, אלה התומכות ביותר במדיניותה של ממשלת ישראל, מורכב ברובו ממדינות "אירופה החדשה" אך גם מיוון וקפריסין. בגוש זה, קבוצת וישגראד - פולין, הונגריה, צ'כיה וסלובקיה - מיצבו את עצמן באופן מופגן ביותר לצד ישראל.¹²⁹ ב-2017, הן הזמינו את נתניהו לפסגה שלהן בבודפשט. בפברואר 2019, תוכננה פסגת קבוצת וישגראד להתקיים בירושלים (אולם בוטלה לבסוף בשל משבר עם פולין על נושא זיכרון השואה). לכל אחת מארבע החברות בקבוצה יש מניעים שונים להידוק הקשרים עם ישראל. אולם, הן חולקות טענות דומות על תהליכי קבלת ההחלטות בבריסל, על מדיניות-החוץ של האיחוד, ועל הביקורת שמשמיע האיחוד ביחס לחריגה שלהן מעקרונות שלטון החוק שעומדות בבסיס הפרויקט האירופי. הן גם שותפות בהערכתן כלפי ישראל כשחקנית חזקה בתחום הביטחון (נגד האסלאם הקיצוני, בין השאר) וברצון שלהן ביחסים טובים עם ארה"ב. כתוצאה, מעבר השגרירות האמריקאית לירושלים עורר בשנים 2017 ו-2018 מתחים בין האיחוד לקבוצת וישגראד.¹³⁰ פולין, הונגריה וצ'כיה סטו מהמסרים של האיחוד לגבי ירושלים ונקטו צעדי תמיכה סמליים בהחלטת ממשל טראמפ להעביר את השגרירות ולהכיר בירושלים כבירת ישראל. אלה כללו הימנעות בהצבעת העצרת הכללית על ירושלים (דצמבר 2017),¹³¹ פתיחת מרכז צ'כי בירושלים בנובמבר 2018,¹³² ופתיחת נציגות סחר הונגרית בירושלים במרץ 2019.¹³³ רומניה נמנעה אף היא בהצבעת האו"ם על ירושלים, ויחד עם בולגריה השתעשעה ברעיון העברת השגרירות לירושלים.¹³⁴

באוגוסט 2018, ראש ממשלת ישראל הוזמן להשתתף בוועידת פסגה של המדינות הבלטיות (אסטוניה, לטביה וליטא) בוולנה, שם הסכימו המשתתפים להעמיק את שיתוף הפעולה ביניהם. קודם לכן, נתניהו הזמין את עצמו, באמצעות ליטא, לפגישה עם שרי החוץ של האיחוד בבריסל, תוך עקיפת מוגריני. על מנת לקדם את האינטרסים של ישראל בשיתוף פעולה עם גוש זה, נתניהו נשען על הטענות של המדינות הבלטיות נגד מדיניות-החוץ של האיחוד האירופי, על הקרבה המיוחדת שלהן לארה"ב לנוכח מה שנתפש כאיומים מצד רוסיה, ועל הדמיון בין "דמוקרטיה קטנות". אולם, ההודעה המשותפת לסיכום הפסגה הצביעה על כך שמנהיגי המדינות הבלטיות ונתניהו לא הסכימו בנוגע לפתרון שתי-המדינות.¹³⁵ המדינות הבלטיות מוכנות פחות לסטות מהקו של האיחוד מאשר קבוצת וישגראד.

125 "Foreign Minister Westerwelle: Germany Will Abstain in Today's Vote," *German Federal Foreign Office*, November 20, 2012.

126 "Middle East Process," *Government of the Netherlands*, 2019. For details, see Toby Greene and Jonathan Rynhold, "Europe and Israel: Between Conflict and Cooperation," *Survival* 60, no.4 (August 2018): 91-112.

127 בריטניה, לדוגמה, בלמה את ההצהרה המסכמת של ועידת פריז בינואר 2017. "יש לנו השגות, במיוחד מכך שוועידה בינלאומית שנועדה לקדם שלום בין הצדדים אינה כוללת אותם - ודוק, שמתקיימת בניגוד לרצונם של הישראלים ומתרחשת רק ימים ספורים קודם למעבר לנשיא אמריקאי חדש, בעוד ארה"ב תהיה הערבה האולטימטיבית לכל הסכם", לשון הודעת משרד החוץ הבריטי. ראו עוד:

Henry Mance, John Reed, Arthur Beesley, "UK Faces Criticism for Apparently Shifting Stance on Israel," *Financial Times*, January 16, 2017; Noa Landau, "In Era of Brexit and Tory Power, Israel Sees Shift in Relations with Britain," *Haaretz*, June 3, 2018.

128 Speech by Ambassador Jonathan Allen, "Reaffirming UK commitment to a two-state solution which ends the Israeli-Palestinian conflict," Security Council Briefing on the Middle East, February 20, 2018.

129 Georgi Gotev, "Visegrad Leaders Say EU Must Show More Support for Israel," *Euractiv*, July 20, 2017; see also Joanna Dyduch, "The Visegrád Group's Policy Towards Israel," *SWP-Comment* 54 (2018).

130 John Irish, "Trump's Jerusalem Plan Revives Tensions in EU Diplomacy," *Reuters*, December 8, 2017.

131 For details on the vote see: <http://papersmart.unmeetings.org/media2/18271141/vr-1.pdf>.

132 "Grand Opening of Czech House Jerusalem," *Ceske Centrum*, November 27, 2018.

133 Raphael Ahren, "In First for EU State, Hungary Opens Diplomatic Trade Office in Jerusalem," *The Times of Israel*, March 19, 2019.

134 Alistair Walsh, "Romania to Move Israel Embassy to Jerusalem, says Government," *Deutsche Welle*, April 20, 2018; Herb Keinson, "Bulgaria to Put 'Honorary Consulate', Not Embassy, in Jerusalem," *The Jerusalem Post*, June 25, 2018.

135 "On the occasion of the summit of the Prime Ministers of the Baltic States and the Prime Minister of the State of Israel," August 24, 2018; "PM Netanyahu meets with Baltic prime ministers," *Embassy of Israel in Finland*, August 24, 2018.

יוון וקפריסין משתפות פעולה עם ישראל במסגרת ברית משולשת שהלכה והתחזקה בשנים האחרונות. סוכם ביניהן, למשל, על הקמת מזכירות קבועה בקפריסין שתפקח על יישום פרויקטים תלת-צדדיים ולמסד את היחסים.¹³⁶ בניגוד לשיתוף הפעולה בין קבוצת וישגראד לישראל, שמונע בעיקר על ידי הונגריה שמובילה מהלכים לבלימת עמדות משותפות של האיחוד נגד ישראל, שיתוף הפעולה של יוון וקפריסין עם ישראל עשיר הרבה יותר בתוכן. הוא מונע על ידי אינטרסים משותפים בתחום האנרגיה (קרי, גז טבעי במזרח הים התיכון) ובשיתוף פעולה כלכלי, וכן על ידי עמדה אנטי-תורכית. בהקשר זה, בינואר 2019 הוקם פורום גז מזרח תיכוני שחברים בו יוון, קפריסין, איטליה, מצרים, ירדן, ישראל והרשות הפלסטינית.¹³⁷ בעוד שהאיחוד וחלק מהחברות בו רואות בשיתוף הפעולה בין ישראל לבין קבוצת וישגראד בעיקר מטרד, האיחוד תומך בשיתוף הפעולה התת-אזורי שאותו יזמו יוון וקפריסין, למשל באמצעות מימון מחקר ההיתכנות של פרויקט הנחת צינור גז מישראל לאירופה.¹³⁸

תזוזה בעמדות, שיתוף פעולה חוצה גושים

העמדות של שלושת הגושים אינן חקוקות בסלע. אמנם למרבית המדינות יש נטיות "מסורתיות" בנוגע לסכסוך בגלל שיקולים היסטוריים ואינטרסים לאומיים, אולם עם השנים מתרחשות תזוזות בעמדותיהן ודעותיהן, במיוחד בהתאם לשינויים בהרכב ממשלותיהן.

ככלל, עלייתן של מפלגות ימין קיצוני במדינות האיחוד והשתתפותן בקואליציות שלטוניות גרמה להתקרבות בעמדותיהן של ממשלות אלה לאלו של ממשלת ישראל. עבור ממשלות, קואליציות ומפלגות מהימין הקיצוני, יחסים קרובים עם ישראל ועמדות פרו-ישראליות משרתים בעיקר להלבנה, קרי, לנקות עצמן מהאשמות באנטישמיות, ובכך לזכות באהדה מבית ובזירה הבינלאומית.¹³⁹ בנוסף לכך, מנהיגי ימין קיצוני, כגון ראש ממשלת הונגריה אורבן, נוטים לחלוק עם נתניהו ודומיו גישות א-ליברליות, תחושות אנטי-מוסלמיות, סגנון מנהיגות, ואויבים, כגון ג'ורג' סורוס וה-Open Society Foundations שלו.¹⁴⁰ הם גם לומדים אלו מאלו פרטיקטות אוטוריטריות, למשל בהגבלת מרחב הפעולה של החברה האזרחית.¹⁴¹ בו בזמן, מגמה של בחינה מחדש של ההיסטוריה במרכז ומזרח אירופה מהווה מכשול רציני ליחסים קרובים יותר עם ישראל. המריבה שפרצה בפברואר 2019 בין ממשלות ישראל ופולין על תפקידה של פולין בשואה, שגרמה לביטול ועידת וישגראד בירושלים, מדגימה זאת היטב.¹⁴²

**עלייתן של מפלגות ימין קיצוני במדינות האיחוד :
והשתתפותן בקואליציות שלטוניות גרמה להתקרבות :
בעמדותיהן של ממשלות אלה לאלו של ממשלת ישראל :**

אוסטריה מיצבה עצמה חזק במחנה הפרו-ישראלי מאז שמפלגת החירות הימנית קיצונית, שבאופן רשמי אינה מקובלת על ישראל בשל האנטישמיות שלה בעבר ובהווה, הצטרפה לקואליציה הממשלתית. יחד עם נציגים מצ'כיה, הונגריה ורומניה, נציג אוסטרי השתתף בטקס שערך משרד החוץ הישראלי לציון העברת שגרירות ארה"ב לירושלים.¹⁴³ גם

136 "5th Trilateral Summit Declaration," *Israeli Embassy in Greece*, December 24, 2018; Herb Keinon, "Israel-Greece-Cyprus Friendship Flourishes with Creation of 'Secretariat' to Oversee Ties," *The Jerusalem Post*, December 10, 2018.

137 Keith Johnson, "Club Med: Israel, Egypt, and Others Form New Natural Gas Group," *Foreign Policy*, January 15, 2019; Amr Emam, "Eastern Mediterranean Gas Forum a powerful new global player," *The Arab Weekly*, January 20, 2019.

138 Noa Landau, "Splitting the EU: Israel's Tightening Alliance with Central Europe's Nationalist Leaders," *Haaretz*, July 8, 2018; "Israel, Cyprus, Greece and Italy agree on \$7b. East Med gas pipeline to Europe," *The Times of Israel*, November 24, 2018.

139 Nitzan Horowitz, "Netanyahu's Dark Deal with Europe's Radical Right," *Haaretz*, July 9, 2018; Dominique Vidal, "Netanyahu's Flirtation with the Far Right," *Le Monde Diplomatique*, October 12, 2018.

הנשיא ראובן ריבלין מתח ביקורת חוזרת ונשנית על כך שישראל מחבקת שחקנים מימין הקיצוני באירופה. לעתים, אפילו משרד החוץ נקט עמדה ביקורתית.

140 Luke Baker, "Israel backs Hungary, says financier Soros is a threat," *Reuters*, July 10, 2017.

141 "Very Concerned by Growing Collaboration of PMs Netanyahu and Orban," *Amnesty International Israel & Hungary*, July 17, 2017.

142 Noa Landau, "Visegrad Summit in Israel Cancelled After Poland Pulls Out Over Holocaust Row," *Haaretz*, February 18, 2019; for background also see Irena Kalhousova, "What should Bibi know before landing in Budapest for the V4 summit?," *Visegrad Insight*, July 11, 2017.

143 Raphael Ahren, "Four EU Envoys to Attend Israeli Event Feting US Embassy Move," *The Times of Israel*, May 13, 2018.

איטליה נעה באותו הכיוון לאחר הצטרפותה של מפלגת הליגה (בעבר הליגה הצפונית) לממשלה. סגן ראש הממשלה מטעמה, מתאו סלביני, נמנע מתמיכה מפורשת בפתרון שתי-המדינות ומתח ביקורת חריפה על ההטייה הפרו-פלסטינית, כביכול, של האיחוד.¹⁴⁴ בגרמניה, מפלגת הימין "אלטרנטיבה לגרמניה", שדוגלת בעמדות גזעניות, מציגה עצמה כידידת-האמת היחידה של ישראל בגרמניה, ונותנת הד להוצאת הדיבה של NGO Monitor נגד ארגונים כגון הקרן של סורוס, הקרן החדשה לישראל וארגון המועצה האירופית ליחסי חוץ (ECFR). נציגי המפלגה היו בין מקימי קבוצת לובי תומכת-התנחלויות בשם "דידי יהודה ושומרון בפרלמנט האירופי" ושמו לעצמם מטרה להשפיע על הדיון בפרלמנט הגרמני בעניין השטחים הכבושים.¹⁴⁵

מצד שני, כל עוד אין הסכמה בקרב כלל חברות האיחוד שתאפשר לפרסם הודעות ולנקוט מהלכים ביקורתיים יותר כלפי ישראל, ישנן קואליציות מצומצמות יותר של מדינות שמגבשות עמדות משותפות: קבוצת ה-E-3 (בריטניה, גרמניה וצרפת) והחמישייה (ה-E-3, בתוספת איטליה וספרד) החליטו על תיאום הדוק ביניהן של עמדות ומהלכים. האיחוד ושמונה מדינות חברות בו משתפים פעולה ב"קונסורציום הגנה" שמטרתו לספק סיוע הומניטרי לקהילות הפלסטיניות הפגיעות ביותר באזור C בגדה המערבית, בעיקר קהילות בדואיות.¹⁴⁶ הם עושים זאת בלי לבקש אישורים מרשויות הכיבוש הישראלי. קבוצה זו של מדינות תורמות גם נקטה מהלך דיפלומטי של הגשת דרישה לפיצוי על פרויקטים במימון האיחוד שנהרסו על ידי צה"ל.¹⁴⁷ קבוצה נוספת (האיחוד, דנמרק, צרפת ובריטניה) מממנת פרויקט סיוע לפיתוח קהילות פלסטיניות באזור C. הדגש הוא על הקמת "תשתית חברתית": גני ילדים, מערכות מים, כבישים, מגרשי משחקים וכיתות לימוד. התכנית מתבססת על הנחת הסכמה מצד המנהל האזרחי לתכניות אב שהוגשו ולא נדחו בתוך 18 חודש, במקום לחכות לאישור מפורש שלהן כשם שעושות מדינות אירופיות אחרות, כגון גרמניה.

הסיכוי שהאיחוד והמדינות החברות בו יהפכו לשחקניות אפקטיביות בסכסוך הוא קלוש

בדצמבר 2016, כל מדינות האיחוד שהיו באותה עת חברות במועצת הביטחון של האו"ם הצביעו בעד החלטה 2334.¹⁴⁸ ההחלטה גינתה את פעילות ההתנחלות של ישראל בשטחים הכבושים כמו גם כל מעשי אלימות, אישורה מחדש את גישת שתי-המדינות ליישוב סכסוך וקראה לכל החברות באו"ם "להבחין, במסגרת עיסוקיהן הרלבנטיים, בין שטחה של מדינת ישראל לבין השטחים שנכבשו ב-1967".¹⁴⁹ בספטמבר 2018, כל החברות האירופיות הנכנסות והיוצאות במועצת הביטחון של האו"ם פרסמו הודעה משותפת, שבה קראו לרשויות בישראל לשקול מחדש את החלטתן להרוס את המבנים בחאן אל-אחמר.¹⁵⁰ בדצמבר 2018, נוכח דיווחים על כך שארה"ב עומדת לפרסם תכנית שלום, פרסמה אותה קבוצה הודעה משותפת על עקרונות האיחוד לפתרון סכסוכים, תוך שהיא מזהירה בלשון יוצאת דופן בכנותה כי

144 עם זאת, מי שהיתה השותפה הקואליציונית של מפלגת הליגה, תנועת חמשת הכוכבים, נוטה יותר לצד הפלסטינים.

David Lerner, "Italy's Far-Right Leader Salvini Visiting Israel to 'Whitewash' Record, Critics Say," *Haaretz*, December 10, 2018; Raphael Ahren, "Hosting Italy's deputy PM, Netanyahu urges stronger action against Hezbollah," *The Times of Israel*, December 12, 2018.

145 Lizzie Dearden, "German AfD Politician 'Attacks Holocaust Memorial' and Says Germans Should Be More Positive About Nazi Past," *The Independent*, January 19, 2017; Yardena Schwartz, "Frauke Petry, The New Face of Germany's Anti-Immigrant Right," *Tablet Magazine Interview*, February 7, 2017; Beatrix von Storch, "The German Government Goes After Friends of Israel, Not Anti-Semites," *Arutz Sheva*, January 31, 2019; Petr Bystron, "Exposing German Funding for Israel's Enemies," *Arutz Sheva*, December 4, 2018.

146 שמונה המדינות החברות הן שבדיה, לוקסמבורג, איטליה, אירלנד, ספרד, צרפת, דנמרק ובלגיה.

147 Barak Ravid, "In Unprecedented Move, Eight European Countries to Demand Compensation from Israel for West Bank Demolitions," *Haaretz*, October 19, 2017.

148 באותה עת, החברות במועצת הביטחון היו צרפת, בריטניה וספרד. לפרטי ההצבעה ראו United Nations Bibliographic Information System.

149 "Resolution 2334," *United Nations Security Council*, December 23, 2016.

150 "EU Members Press Stakeout on Khan al-Ahmar," *Permanent Representation of the Federal Republic of Germany at the UN*, September 20, 2018.

"כל תכנית שלום שאינה מכירה בפרמטרים הבינלאומיים המוסכמים הללו מסתכנת בכישלון".¹⁵¹ מדינות מכל שלושת הגושים תמכו בשתי ההודעות: בלגיה, צרפת, גרמניה, איטליה, הולנד, פולין, שבדיה ובריטניה. יתרה מכך, כל מדינות האיחוד הצביעו בדצמבר 2018 בעד הצעת החלטה שהגישה אירלנד שגינתה בניית התנחלויות כמו גם בעד הצעת החלטה אמריקאית שגינתה בחריפות את חמאס.¹⁵²

פעילותן של קבוצת העבודה של מועצת האיחוד שעוסקת במדינות ערב וצפון אפריקה (קבוצת MaMa), כמו גם של מועצת שרי החוץ של האיחוד משותקות מאז 2016 בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני בשל חילוקי דעות בין המדינות החברות. האיחוד ניסה לעקוף את הגופים הללו ואת בריסל תוך הישענות על הודעות שפרסמו מוגריני והמדינות האירופיות שחברות במועצת הביטחון באו"ם בניו יורק. ההודעות בניו יורק אמנם סייעו להדגיש מחדש את עקרונות האיחוד בנוגע ליישוב סכסוכים, אך אין בהן די כדי לאפשר לאירופאים לשחק תפקיד משמעותי ופרוגרסיבי יותר, למרות שתפקיד כזה מתבקש לנוכח ההידרדרות המהירה בשטח. בנוסף, מוגריני נקטה גישה מהוססת ואילו השליחים המיוחדים של האיחוד לתהליך השלום לא ניצלו את המנדט שלהם לדחוף למדיניות אירופית פעילה יותר. בספטמבר 2017, האיחוד יזם "בחינה מקיפה של אפיוני מעורבות האיחוד בשטח" (ולא בחינה של "מדיניות האיחוד") למען פתרון שתי-המדינות. עם זאת, נכון לעכשיו, מדינות האיחוד לא הודיעו על תמיכתן במסקנות שקוראות לאותן באופן נחרץ על כוונת האיחוד להגביר את מעורבותו במאמצים ליישוב הסכסוך.¹⁵³

ד. אפשרויות לעתיד

בטווח הקצר והבינוני, הסיכוי שהאיחוד והמדינות החברות בו יהפכו לשחקנים יעילים יותר בקידום יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא קלוש, וזאת מכמה סיבות. הראשונה בהן אינה קשורה כלל במזרח התיכון, כי אם בהתפתחויות הנוגעות לאופן הפעולה של האיחוד, לרבות נטייתו כלפי פנים ואי ודאות לגבי הברקזיט ואופן שיתוף הפעולה העתידי עם בריטניה בתחום מדיניות-החוץ.¹⁵⁴ שנית, המדיניות שנוקטת ממשלת ישראל במטרה לתקוע טריז בין מדינות האיחוד צפויה להמשיך להציב מכשולים בפני הגברת האחדות האירופית בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני.¹⁵⁵ בהקשר זה, גם ממשלה ישראלית אחרת, שיש לה פחות מן המשותף עם מנהיגי ימין קיצוני אירופים מבחינת סגנון מדיניות, אוריינטציה ערכית וידידותיות אישיות, תוכל להרוויח מטענות קבוצת וישגרד והמדינות הבלטיות כלפי האיחוד בנוגע למדיניות האיחוד והדומיננטיות שיש במסגרתו לגרמניה וצרפת. ישראל תוכל גם להרוויח בקשר עם בריסל, מקידום אינטרסים משותפים עם מדינות באיחוד, כמו יוון וקפריסין.

שלישית, על אף הצהרותיה של מוגריני על כך ששלום ישראלי-פלסטיני עומד במקום גבוה בסדר העדיפויות של האיחוד,¹⁵⁶ לסוגיה זו לא הייתה ואינה צפויה להיות עדיפות במדיניות-החוץ של האיחוד והמדינות החברות בו בעתיד הקרוב. זאת משום שנראה כי הסכסוך נמצא תחת שליטה ואינו נחשב לאיום על אינטרסים אירופיים. השלכותיו אינן זולגות בשלב זה לעבר היבשת. גם כאשר הסכסוך כופה עצמו על סדר היום האירופי בעקבות אירועי אלימות, למשל העימות הצבאי בעזה בקיץ 2014, יכולת הקשב האירופית לסוגיה הישראלית-פלסטינית הולכת ויורדת. לא רק שהסכסוך אינו נתפש כאיום מידי שמחייב את תשומת לבן של מדינות האיחוד, הוא גם אינו נתפש כסוגיה שכדאי לעסוק בה לנוכח הסיכוי הקלוש לפתרונה.

רביעית, מדינות האיחוד אמנם הביעו חשש מפני יוזמת שלום אמריקאית (תכנית טראמפ) שתערער עוד יותר את פרדיגמת שתי-המדינות ותתעלם מהאינטרסים הלגיטימיים של הצד הפלסטיני, אולם הן נמנעו מעימות עם הממשל

151 "EU8 Statement for the Press Stakeout on MEPP," *Permanent Representation of the Federal Republic of Germany at the UN*, December 18, 2018.

152 "Resolution RES/73/98," *United Nations General Assembly*, December 7, 2018; for the resolution on Hamas see "Resolution A/73/L.42," *United Nations General Assembly*, November 29, 2018.

153 "Review of modalities of EU engagement on the ground in support of a two-state solution: State of play and way forward," Non-paper, September 2018.

154 ראו את הפרק מאת ד"ר ניקולאי וון אונדרזה בפרסום זה. להשפעת הברקזיט ראו גם:

Arie Reich, "The EU, UK, and Israel: what to 'bexpect,'" *The Israel Journal of Foreign Affairs* 10, no. 2 (September 2016): 203-212.

155 ראו את הפרק מאת ד"ר אייל רונן, יחד עם ד"ר נמרוד גורן, בפרסום זה.

156 Raphael Ahren and Dov Lieber, "EU: Israeli-Palestinian peace deal a 'top priority,'" *The Times of Israel*, March 27, 2017.

האמריקאי על נושא זה.¹⁵⁷ לא רק שהאירופאים אינם רוצים לשים את עצמם במושב הנהג, הם גם אינם מסכימים ביניהם על הדרך להתקדמות. כמו כן, האיחוד והחברות בו כבר נתונות בסכסוך עם טראמפ בסוגיות אחרות (כגון הסכם הגרעין עם איראן, סחר בינלאומי ומשבר האקלים), שנראות דחופות יותר מבחינת ההשפעה הפוטנציאלית שלהם על היציבות הגלובלית ועל אינטרסים כלכליים אירופיים.

ה. סיכום

חילוקי דעות בקרב מדינות אירופה על חריגה מהקריטריונים שהציב האיחוד ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בשילוב גורמים שמשפיעים לרעה על רצונה ויכולתה של אירופה לנקוט פעילות נחושה ומשותפת, צמצמו בשנים האחרונות עוד יותר את התפקיד האירופי והשפעתו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני. האיחוד אפילו לא מימש את השאיפה ה"משונמכת" שלו לשמר את אופציית פתרון שתי-המדינות (לעומת שאיפתו המקורית לתרום ליישומן של פתרון זה). האירופאים אמנם נחלו הצלחה זמנית בכמה סוגיות ספציפיות, כגון מניעת פינוי הבדואים מחאן אל-אחמר (לעת עתה). אולם, הם לא היו יעילים בבלימה או הסגה לאחור של מגמות שמובילות לפיצול הולך וגובר של שטחים פלסטיניים, אובדן לכידות חברתית, דיכוי גובר, והחמרת המשבר ההומניטרי ברצועת עזה. נהפוך הוא. המצב מידרדר במהרה ומאיים בהתחדשות האלימות וסתירת הגולל על גישת שתי-המדינות.¹⁵⁸ מהלכים דרמטיים, כגון סיפוח חלקים נרחבים מהגדה, גירוש פלסטינים מבתיהם והתפרקות מוסדות פלסטיניים, עלולים להחמיר את המצב עוד יותר. הסיכון להתפרקות מוסדות פלסטיניים הופך חמור וממשי לנוכח השחיקה במנגנוני המשילות והחברה האזרחית בשל קמפיינים אנטי-פלסטיניים, הידוק מגבלות וצניחה דרמטית במימון.¹⁵⁹

גם אם המדינות החברות באיחוד אינן נותנות עדיפות לסכסוך הישראלי-פלסטיני בסדר היום שלהן ואינן רואות כיצד יוכלו לתרום לפתרון, עליהן להתייחס ברצינות לסכנות הקיימות. ישנן לפחות שתי סיבות הכרחיות להגברת המעורבות האירופית. ראשית, בכספי משלמי המסים האירופים לא נעשה כיום שימוש לעשיית שלום, מימוש זכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית והקמת מדינה דמוקרטית פלסטינית לצד ישראל. תחת זאת, הכסף משמש בפועל לכיסוי המשבר ההומניטרי בעזה, שנוצר על ידי פוליטיקאים ולתחזוק השיטה הקיימת של ניהול הסכסוך. הדבר מאפשר לישראל להמשיך בהתבססות הכיבוש והבידוד של רצועת עזה והסיפוח הזוחל של הגדה המערבית. המצב גם מאפשר לרשות הפלסטינית לשמר את הפיצול הפנים-פלסטיני ולנקוט צעדי דיכוי חריפים יותר להשתקת מתנגדיו. מעבר לכך, המצב מאפשר לשלטון החמאס בעזה לברוח מאחריותו בנוגע לרווחת אזרחיו. לפיכך, הכספים האירופיים מסייעים לשחקנים המקומיים להתנער מהאחריות שלהם, במקום שימשו למטרה המקורית שלשמה ניתנו, קרי לסייע בבניית מוסדות מדינתיים פלסטיניים, לתמרץ פיתוח כלכלי ולתרום לפתרון הסכסוך. שנית, מדינות אירופה (כמו כל מדינה) מחויבות לדחות כל מהלך בלתי חוקי ולפעול לטובת ציית לחוק הבינלאומי ושמירה עליו. הכישלון האירופי בתיקון הפרות זכויות האדם והמשפט הבינלאומי שעושות ישראל, הרשות הפלסטינית וחמאס או בהעמדה לדין של אלה החשודים בפשעי מלחמה, כמוהו הזמנה לצדדים לסכסוך להמשיך להפר את החוק. במקום ליצור בסיס לדו-קיום בשלום, הדבר מעמיק את השסעים בתוך החברות וביניהן.

לנוכח ההתפתחויות המהירות בשטח, אין די לשבת בצד ולהמתין לתום כהונת טראמפ או לתלות תקוות בממשלת ישראל הבאה. האתגר העיקרי שעומד עתה בפני האירופאים הוא כיצד להתקדם בנושא הישראלי-פלסטיני באופן

157 Taylan Özgür Kaya, "The USA and the EU as a Third Party in Middle East Peacemaking: an Asymmetric Division of Labour," *Journal of Transatlantic Studies* 15, no. 2 (2017): 143-160.

158 "Global Action Needed on Growing Israeli Settlement Moves," *OHCHR*, January 30, 2019.

159 נוסף על עייפות תורמים, ארבע התפתחויות קשורות גרמו למשבר מימון חמור ברשות הפלסטינית, במוסדות הפלסטינים במזרח ירושלים, בארגוני חברה אזרחית פלסטיניים ובאונר"א: (1) קיצוץ עמוק במימון אמריקאי לכל ארבעת הגורמים הללו מאז 2017; (2) חקיקה אמריקאית הידועה כחוק "טיילור פורס" שמונעת בפועל מימון אמריקאי לכוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית ומאיימת בפעילות משפטית נגד ארגונים חוץ-ממשלתיים הפועלים בשיתוף עם הפלסטינים (ראו מקרה Norwegian People's Aid); (3) ביטול מימון, בין השאר על ידי האיחוד, למוסדות וארגונים פלסטיניים שנטען נגדם כי הם מעורבים בטרור, חרם או הסתה; (4) יישום החוק הישראלי שמפחית מהעברות החודשיות לפלסטינים סכום השווה לתשלומי הרשות לאסירים ביטחוניים ומשפחותיהם, החל בפברואר 2019. לפירוט נוסף, ראו:

Lara Friedman, "The Surprising New Battleground In the War Against Palestinian Rights: Your Local Court-house," *The Forward*, January 7, 2019; "Dutch Parliament votes to reduce funds to Palestine," *PNN*, December 18, 2018; "Belgium ends funding for Palestinian schools over honoring of terrorist," *The Times of Israel*, September 15, 2018; Amos Harel, "The Ticking Time Bomb That Could Upend Israel's Election," *Haaretz*, February 25, 2019.

שנותן מענה מספק למצב הדרמטי. על רקע חילוקי הדעות בקרב מדינות האיחוד שנותחו בפרק זה, פעילות אירופית פרוגרסיבית תתאפשר רק במסגרת קואליציות בלתי-רשמיות בין מדינות חברות בעלות עמדות דומות. את הדרך קדימה יהיה צריך לחפש באמצעות קואליציות מסוג זה, ובה בעת לשמר את הקונצנזוס בין כלל מדינות האיחוד (ורצוי גם כולל בריטניה) אודות העקרונות המוסכמים ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

מסקנות והמלצות

ד"ר מיריאל אסבורג וד"ר נמרוד גורן

זה אינו הזמן לסבב נוסף של משא ומתן ישראל-פלסטיני על הסכם קבע. גם את תקום בישראל ממשלת מרכז שתהיה פתוחה לחידוש השיחות עם הפלסטינים, היא אינה צפויה להעניק לסוגיה עדיפות גבוהה וגם לא להסכים לפשרות הנדרשות להתקדמות מהותית בתהליך השלום. ההנהגה הפלסטינית חלשה, חצויה ואיבדה את הלגיטימיות הנדרשת לביצוע ויתורים שדרושים לשם הגעה להסכם ויישום. כמו כן, חוסר האמון בין הצדדים רב מדי, והפערים בנוגע לסוגיות הליבה של הסדר הקבע הם רחבים מדי על מנת להגיע לפשרה. לפיכך, בעוד שהאיחוד האירופי (או מדינות חברות בו) יכול לעודד דיאלוג בין תומכי שלום ישראלים ופלסטינים, לא יהיה טעם רב כיום ליזום משא ומתן רשמי על הסדר קבע באמצעות ועידה בינלאומית או אפילו ערוץ חשאי. אף שהן מבקשות לשחק תפקיד פעיל יותר בקידום שלום, אין למדינות האיחוד אפשרות אמיתית להחליף את ארה"ב כמתווך העיקרי. האירופאים לא יכולים כיום לעצב מסגרת משא ומתן שנוגדת את הגישה האמריקאית.

הסכמי אוסלו לניהול הסכסוך - לרבות עצם קיומה של הרשות הפלסטינית - הולכים ונפרמים. ההגעה לפתרון מוסכם שעיקרו הגדרה עצמית לשני עמים וכיבוד זכויות אדם הופכת קשה יותר. גישתו של הממשל האמריקאי מדרדרת את המצב במקום לבלום מגמה זו. נדרשת מדיניות אירופית פעילה שתיתן מענה להידרדרות הדרמטית ביחסים בין ישראל לפלסטינים. מעל לכל, על האירופאים להוות משקל-נגד לגישה האמריקאית כלפי הפלסטינים ולחשוב מחדש על הגישה שלהם עצמם, להתכונן לסיכונים הכרוכים ב"עסקת המאה" של ארה"ב ולהשלכות הפוטנציאליות שלה ולהדגיש את התוצאות של סיפוח שטחים דה-פקטו ודה-יורה על ידי ישראל.

בו בזמן, על האירופאים לסייע בבניית תשתית למאמץ עתידי של קידום שלום, לאחר שבארה"ב יכהן ממשל חדש שיסייע להנהגות הישראליות והפלסטיניות לנוע קדימה. היוזמה תצטרך לנבוע מקואליציות בלתי-רשמיות (ה-E-3 של גרמניה, צרפת ובריטניה), החמישייה (הכוללת את ה-E-3, איטליה וספרד), וממדינות אירופיות שחברות במועצת הביטחון של האו"ם ושיש להן משקל פוליטי. בו בזמן, אותן מדינות אירופיות שובילו יוזמות מסוג זה, תהיינה חייבות להשקיע הון פוליטי ניכר בתחזוקת הקונצנזוס האירופי בנוגע לעקרונות הסדר הקבע (בנושאי ירושלים, ההתנחלויות, תמיכה באונ"א ועוד). טוב יעשו המדינות החברות באיחוד אם יעניקו לנציג האירופי העליון לענייני חוץ וביטחון את הגיבוי הנדרש על מנת ליזום מהלכים שיקדמו שלום, ואם ילוו יוזמות כאלה ביחד עם השליחה המיוחדת של האיחוד לתהליך השלום.

א. עקרונות מנחים ליוזמה אירופית

שמירה על אפשרות מציאותית ליישוב הסכסוך על בסיס הגדרה עצמית לשני עמים וזכויות אדם

עיקרון זה יחייב חשיבה מחדש על השפה והמיקוד של הגישה האירופית. במקום להיצמד רק למנטרת שתי-המדינות, שהופכת יותר ויותר חלולה כתוצאה מהמהלכים שנוקט טראמפ, על האירופאים להתעקש על שורה של עקרונות ופרמטרים ממשיים, ולהגביר את התנגדותם לסיפוח שטחים מצד ישראל, דה-פקטו ודה-יורה. כמו כן, עליהם להפסיק להכפיף את מימושן של זכויות אדם להגעה להסדר קבע מוסכם. לשם כך עליהם:

- **להדגיש מחדש את העקרונות והפרמטרים ליישוב הסכסוך** כפי שהוצגו על ידי ה-E-3 בפברואר 2011 במועצת הביטחון של האו"ם ושמוססים על התנגדות לתפישת שטח בכוח:¹⁶⁰ הסכם טריטוריאלי מבוסס על גבולות 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, הסדרי ביטחון המכירים בצרכים של שני הצדדים, פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים (מוסכם גם על הצדדים וגם על המדינות המארחות), והסכמה על ירושלים כבירתן של שתי המדינות. ייתכן והאירופאים אינם מודעים לכך שבהעדר אשרור מחדש של עמדות האיחוד, פוליטיקאים בישראל מפקפקים בכך שהאיחוד עדיין מחויב לסוגיה הישראלית-פלסטינית ושהיא עדיין נמצאת בסדר העדיפויות שלו. במגעים עם פוליטיקאים ישראלים, מנהיגים אירופיים חייבים להעלות את הסוגיה הישראלית-פלסטינית באופן משמעותי, ולא לאפשר לדיונים להתמקד אך ורק באיראן ובביטחון אזורי.

¹⁶⁰ "Security Council Fails to Adopt Text Demanding That Israel Halt Settlement Activity as Permanent Member Casts Negative Vote," *United Nations*, February 18, 2001.

- **נקיטת עמדה לגבי הצעדים וההצהרות של ממשל טראמפ**, שמרחיקים את סיום הכיבוש ואת השלום. האירופאים אמנם התנגדו להצהרותיו ומעשיו של טראמפ בנוגע לירושלים ורמת הגולן, אולם הם היו הרבה פחות נחרצים בנוגע לדה-לגיטימציה שהאמריקאים עושים להנהגת הרשות הפלסטינית, סגירת משרדי אש"ף בווינגטון, והקיצוץ בסיוע הכספי לחברה האזרחית הפלסטינית, לפרויקטים משותפים ישראלים-פלסטינים, לבתי חולים פלסטינים ועוד.
- **יישום עקבי של מדיניות הבידול** בהתאם להחלטות האיחוד ולהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 2334. ברוח זו, על חברות האיחוד להתעקש גם על מחויבות מצדן לדווח על יישום מהלכי הבידול (לרבות סימון מוצרי התנחלויות).
- **יעול ההתנגדות למיסוד הכיבוש**, הרחבת התנחלויות, סיפוח והעתקת תושבים מבתיהם. זאת, על ידי תמיכה בנוכחות הפלסטינית בשטח (במיוחד באזורים קריטיים כגון מזרח ירושלים, שטח C, אזור קו התפר, חברון ורצועת עזה) באמצעות צעדי פיתוח והתנגדות פוליטית וכספית לפינוי בכוח של פלסטינים מבתיהם. צעד מפתח בהקשר זה הוא העברת הדיון על מכשולים בפני פיתוח פלסטיני מרמת מתאם פעולות הממשלה בשטחים לדרג הממשלתי. האיחוד צריך להסכים על המהלכים שינקוט בעקבות החלטה ישראלית לספח חלקים מהגדה המערבית, ולתת להם ביטוי פומבי מראש. מצד שני, יש להציע לממשלת ישראל תמריצים - בדמות העמקת שיתוף הפעולה עמה - להפסקת מדיניות ההתנחלות והסיפוח.
- **הדגשת חשיבותן של זכויות אדם** על ידי הגדלת התמיכה הפוליטית והכספית בשומרי סף ומגני זכויות אדם ישראלים ופלסטינים, במיוחד לנוכח מסעות הדה-לגיטימציה נגדם. האיחוד צריך גם להתעקש שכל אחד מהצדדים לסכסוך ייתן דין וחשבון על הפרת זכויות אדם מצדו, באמצעות תחקירים והליכים שיפוטיים, במקום לנסות להגן על הצדדים מפני תהליכים כאלה. ברוח זו, האיחוד צריך להעלות את נושא זכויות האדם בשיחות שהוא מקיים עם ישראל, הרשות הפלסטינית והממשלה דה-פקטו ברצועת עזה.

מניעת קריסה של הממשל הפלסטיני ובנייתו מחדש באופן שיזכה ללגיטימציה ציבורית

האירופאים הם התורמים הגדולים ביותר לפלסטינים כיום, ולפיכך יש להם אחריות מיוחדת להאיץ בפלסטינים לבנות מחדש מנגנוני משילות לגיטימיים ויעילים. במקום להיצמד להנהגה פלסטינית שנעשית יותר ויותר מפולגת, חלשה, חסרת לגיטימציה ומדכאת, וזאת רק משום שהרשות הפלסטינית ממלאת תפקיד חשוב באספקת שירותים ופעילות ביטחונית, יש לשנות גישה ולתרום לבניית ישות דמוקרטית, מכלילה, משתפת ומאוחדת. ניתן לעשות זאת בשלושה תחומים עיקריים:

- **התייחסות רצינית לפגמי משילות ולרפורמות דרושות**, כמו גם לצמצום מרחב הפעילות של החברה האזרחית והפרת זכויות אדם על ידי הרשות הפלסטינית. לנוכח קיצוץ התקציב האמריקאים, אירופה צריכה אמנם לשמר את רמת המימון הנוכחית שלה לרשות, ואולי אף להגדיל אותה, אך על האירופאים לבחון תחת אמות מידה ברורות (שאינן לקוחות מקמפיינים אנטי-פלסטינים) את ביצועי הרשות בתחומי המשילות וזכויות האדם, ולהציע עוד מימון בתמורה לעמידה בקריטריונים. במידה שהרשות לא תחוקק רפורמות יסודיות כגון הפרדת רשויות, טוב תעשה אירופה אם תעביר את המימון שלה לגורמים אחרים, ולא תיתן אותו עוד לממשלה הפלסטינית המרכזית.
- **מעורבות דחופה בעזה** על ידי סיוע לאונר"א בתחומי התעסוקה והשירותים שהוא מספק, ועל ידי השקת פרויקטים עם השפעה מהירה שיפחיתו את האבטלה ואת התלות הכלכלית. באותה מידה, חשוב גם להתייחס לתנאים שדרושים ליציבות בת-קיימא בעזה, ובכך למנוע הידרדרות תקופתית לאלימות, לאפשר פיתוח כלכלי ולצמצם את התלות הפלסטינית בסיוע חוץ. על האירופאים לפעול מול הממשלה דה-פקטו בעזה, לפחות ברמה טכנית, ולדרוש שישראל לא תטיל עוד ענישה קולקטיבית על הרצועה. על האירופים גם לעודד את המאמצים של מצרים והאו"ם להשגת הפסקת אש ארוכת-טווח בין ישראל לחמאס (שתגן על חיי אזרחים ברצועת עזה ובדרום ישראל), לפעול בכלים פוליטיים להסרת המצור מעל עזה, ולהציע סיוע פוליטי ומעשי, למשל בדמות פעילות כוח הפקחים האירופי (EUBAM) במעברי הגבול.
- **תמיכה ביישום פלסטינית מאוחדת** כאחד התנאים לחזרה לתהליך דמוקרטי פנים-פלסטיני, לגיבוש קול פלסטיני בעל משקל במשא ומתן, ולחיזוקה של הרשות הפלסטינית כך שתוכל ליישם הסכמים עתידיים.

על האיחוד לעשות זאת באמצעות העברת מסר שהוא תומך בכינון ממשלת אחדות פלסטינית שמחויבת להפסקת האלימות מצד כל המעורבים. האירופים יכולים לקדם זאת על ידי תמיכה בשילוב עובדים שמקבלים את משכורתם מחמאס במנגנונים של הרשות, ובאמצעות תמיכה פוליטית ולוגיסטית בקיומן של בחירות פלסטיניות שמבוססות על הבנות פנימיות לגבי חלוקת סמכויות.

הרחבת האפשרויות לדיאלוג והעברת מסרים ברורה

נוכח היחסים המתוחים בין ישראל לאיחוד האירופי, חילוקי הדעות הפנימיים בקרב חברות האיחוד וצמצום המרחב לפעילות ציבורית בישראל ובאיחוד, יש לתת קדימות לארבע גישות:

- **להשתמש בשפה ברורה ועקבית** כלפי ישראל: על האירופאים לקדם בברכה את הממשלה הבאה בישראל ולהדגיש שהתמריץ האירופי לשלום ישראל-פלסטיני עדיין בתוקף, כמו גם הנכונות האירופית לתמוך באופן מעשי בצעדים שיקדמו זכויות אדם, סיום הכיבוש ועשיית שלום. במקום להותיר את הזירה למסיתים, לפלגנים ולמסעות דה-לגיטימציה, על נציגי מדינות האיחוד להסביר לממשלה ולציבור בישראל את העמדות האירופיות, מדיניות האיחוד וגישותיו. פעמים רבות הוכתם האיחוד בשל טשטוש הגבולות בין מדיניות הבידול לחרם, ובין תמיכה במגיני זכויות אדם לאנטישמיות. את זה צריך האיחוד להבהיר ולשנות. בהקשר זה, יש להזכיר גם את הבסיס שעליו מושתתים יחסי האיחוד עם ישראל, כפי שהוא מוגדר בהסכם ההתאגדות בין הצדדים.¹⁶¹
- **להשקיע בבניית קשרים עם פוליטיקאים ישראלים** בעלי גישה כללית חיובית לאירופה, ולעודד אותם לאתגר בפומבי מתקפות ישראליות נגד האיחוד, ולהציג את האיחוד כשותף של ישראל ולא כיריב.
- **לאפשר מרחב שיח פתוח באירופה** על ישראל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני וקידום שלום, וזאת על ידי עידוד חופש ביטוי וכינוס פורומים לחשיבה ביקורתית ובונה באשר לדרך קדימה.
- **להגביר את התמיכה בארגוני חברה אזרחית בישראל** שתומכים בשלום וזכויות אדם ולהכיר בחשיבותם ליצירת קשרים בין עמים וקידום ערכים דמוקרטיים-ליברליים. יש לעודד שותפויות בין ארגוני חברה אזרחית בישראל ובאירופה שמקדמים שינוי חברתי וישוב סכסוכים. בהקשר זה, ראוי לשקול הקמת פורום חברה אזרחית ישראל-אירופי, לדיון בסוגיות משותפות, לאיתור אינטרסים משותפים וקידומם, ולייצר תכנים שיוכלו לסייע למסגרות דו-רב-צדדיות רשמיות.

תמיכה בדיאלוג ישראל-פלסטיני ובניית תשתית לקידום שלום עתידי

ככל שהמשבר בזירה הישראלית-פלסטינית מתעצם, כך גוברת חשיבותם של דיאלוג ויחסים אישיים בין הצדדים על מנת למנוע קריסה. תקופת העדר תהליך שלום יכולה לשמש גם לגיבוש תפקיד משמעותי יותר לקהילה הבינלאומית בקידום שלום, בהינתן תנאים שיאפשרו התקדמות. למען מטרות אלה, האיחוד והמדינות החברות בו צריכות:

- **לבחון הזדמנויות לשיחות בין ישראל לפלסטינים** במסגרות שונות, דוגמת שולי פורום הגז של מזרח הים התיכון (EMGF). הערך המוסף של הפורום, שמתמקד בסוגיות כלכליות, הוא שחברות בו גם מדינות ערב (ירדן ומצרים), גם מדינות אירופיות (איטליה, יוון וקפריסין), וגם ישראל והרשות הפלסטינית. על האירופאים להקדיש תשומת לב למאמצים אמריקאים שנעשו באחרונה להגדיל את מעורבות ארה"ב בבריתות במזרח הים התיכון (במיוחד בברית בין ישראל, יוון וקפריסין) ולדאוג לכך שהאמריקאים לא ידחקו הצדה את האיחוד האירופי.
- **להקים קבוצת עבודה עם שותפים בינלאומיים**, במיוחד עם נציגים ממדינות הליגה הערבית ומדינות ערב, כדי להתכונן לקראת תפקיד יעיל יותר לקהילה הבינלאומית במשא ומתן ישראל-פלסטיני עתידי שיתבסס על הפרמטרים הבינלאומיים המקובלים. קבוצת עבודה שכזו תוכל לבחון כיצד לעצב מחדש את הקוורטט (בו חברות ארה"ב, רוסיה, האיחוד והא"ם) שכבר אינו פעיל, כמטרייה למעורבות בינלאומית בקידום שלום וביישום הסכמים, ולהצגת חבילה בינלאומית של תמריצים פוליטיים וכלכליים לשלום לישראל ולפלסטינים, כמו גם לספק ערבויות ביטחון. על האירופאים לשמש כוח מניע מרכזי לקראת גיבושה של חבילת תמריצים שכזו, במקביל לאשרור מצד האיחוד לתמריץ שהוא כבר הציע בדצמבר

161 הסכם ההתאגדות שנכנס לתוקפו בשנת 2000 קובע בסעיף 2: "היחסים בין הצדדים, כמו גם תנאי ההסכם עצמו, יהיו מושתתים על כיבוד זכויות אדם ועקרונות דמוקרטיים המנחים את המדיניות הפנימית והבינלאומית שלהם ומהווים חלק בלתי נפרד מהסכם זה".

2013 (כינון שותפות מועדפת מיוחדת עם ישראל והפלסטינים לאחר כינון שלום) ולהמשך הפיתוח שלו.¹⁶²

- השליחה המיוחדת של האיחוד לתהליך השלום צריכה ליזום שיח עם ארגוני חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים (יחד או לחוד) על אפשרויות שונות להתקדם בתהליך השלום. על האירופאים לספק גיבוי ותמיכה לאותם ארגונים שמעוניינים לקדם שיתוף פעולה ישראל-פלסטיני, במיוחד נוכח ההתנגדות עמה הם מתמודדים בחברה הישראלית והפלסטינית. זאת ועוד, האיחוד יכול לארח ולסייע למפגשי דיאלוג מדיני בין ישראלים, פלסטינים ונציגים ממדינות ערב.

ב. המלצות לממשלת ישראל

לאמץ גישה פוליטית ושיח ציבורי חיוביים בנוגע לאיחוד

ממשלת ישראל היוצאת ניהלה מסע הכפשה נגד האיחוד, שבמסגרתו הציגה אותו כיריב במקום כידיד ואשר כוון באופן גלוי להחלשת האיחוד ופילוגו. מסע זה העצים את המתיחות ביחסי ישראל עם האיחוד והשפיע לרעה על דעת הקהל הישראלית ביחס אליו. על הממשלה הבאה לשנות כיוון. עליה להימנע ממתקפות על האיחוד ומהצגתו כעוין את ישראל. במקום זאת, עליה להדגיש את החשיבות האסטרטגית של האיחוד עבור ישראל, את ההיקף והגיוון של שיתוף הפעולה של ישראל איתו, את האינטרס הישראלי בהצלחת הפרויקט האירופי ואת הפוטנציאל ליחסים קרובים יותר בעתיד. ברוח זו, על הממשלה להשקיע מאמצים בתכנון מדיניות ארוכת טווח שתגדיר את מידת האינטראקציה וההתאגדות שישראל רוצה להשיג עם האיחוד והמדינות החברות בו, וכיצד להשיג אותה.

לחזק קשרים בין האליטות המדיניות בישראל ובאירופה

על ראש ממשלת ישראל ושר החוץ שלה להזמין את נשיא הנציבות האירופית והממונה על קשרי חוץ לביקור בישראל. על מנת לשקף יחס ישראלי חדש וחיובי יותר כלפי האיחוד, על נציגי הממשלה ליזום ביקורים בבריסל כדי לפגוש את עמיתיהם האירופיים ולשאת דברים בפני מוסדות האיחוד. כמו כן, יש לעשות מאמץ לשפר את היחסים בין מחוקקים ישראלים ואירופיים. יש לאייש כראוי את ועדות הידידות של הכנסת ופורומים ומשלחות שמתנהלים מול האיחוד והמדינות החברות בו, ועל הח"כים הרלבנטיים לקבל תדרכים קבועים על עניינים אירופיים (למשל על ידי היועץ המדיני של הכנסת ומומחים ממכוני מחקר ומדיניות). בנוסף, יש לעודד אותם לנקוט פעילות פרלמנטרית שתסייע לחיזוק היחסים עם אירופה ושיפור דימוי האיחוד בישראל. יש לספק מידע רב יותר למשרדי ממשלה על אפשרויות לשיתוף פעולה עם אירופה, כל אחד בתחום האחריות שלו, כמו גם על הדרך שבה האיחוד מתנהל.

ליישם מדיניות-חוץ תומכת-שלום ולהכיר בתפקיד האירופי בתהליך השלום

על ממשלת ישראל לתת עדיפות גבוהה לקידום שלום עם הפלסטינים המושתת על משא ומתן עם ההנהגה הפלסטינית ועל פרמטרים בינלאומיים מוסכמים. עליה להתייחס בחיוב לנכונות של מדינות באירופה להקדיש זמן, מאמץ והון לקידום תהליך שלום, ולראות בכך נכס לישראל ולא איום. בהקשר זה, על ממשלת ישראל להכיר בלגיטימיות של ביקורת אירופית על מדיניותה כלפי הפלסטינים, להימנע מהצגת חילוקי דעות מדיניים בין ישראל לאירופאים כתמיכה אירופית בחרם או באנטישמיות, ולחדול ממסעות ההכפשה נגד אלה באירופה התומכים בארגוני חברה אזרחית פלסטינים ובארגוני זכויות אדם. תחת זאת, על הממשלה ליזום דיונים עם האיחוד כדי לבחון כיצד אירופה יכולה לתרום לקידום שלום עם הפלסטינים ולשיפור יחסי ישראל עם מדינות ערב. ברוח זו, על נציגי ממשלת ישראל לנהל מגעים קבועים עם השליחה המיוחדת של האיחוד לתהליך השלום. עליהם להיענות בחיוב להצעת האיחוד לכונן שותפות מועדפת מיוחדת עם ישראל (וגם עם מדינה פלסטינית עתידית) אחרי שיושג שלום, ולמנות צוות שיעבוד עם מקבילים באירופה על פיתוח התוכן של הצעה זו. על ממשלת ישראל לעודד תמיכה של האיחוד בארגוני חברה אזרחית תומכי שלום, דמוקרטיה וזכויות אדם, במקום לצאת נגד תמיכה שכזו, ולבקש סיוע אירופי בעידוד קשר ודיאלוג בין ישראלים ופלסטינים.

מחויבות לערכים ליברלים דמוקרטיים גם בעת קידום אינטרסים לאומיים

הזיקה בין ישראל לאירופה מושתתת באופן מסורתי על השתייכותה של ישראל למועדון המדינות הדמוקרטיות הליברליות, על אף מגרעותיה של הדמוקרטיה הישראלית והכיבוש הממושך. ישראל הייתה מוכנה לאורך השנים לנהל

¹⁶² "Council conclusions on the Middle East Peace Process," Council of the European Union, December 16, 2013.

קשרים מדיניים עם מנהיגים בעולם שציידו בערכים שונים משלה על מנת לקדם את האינטרסים שלה, לעקוף את בידודה האזורי ולגונן את מדיניות-החוץ שלה. בשנים האחרונות, קשרים אלה שודרגו לחיבוק חם שנתנה ממשלת ישראל למנהיגים אנטי-ליברלים באירופה ובאזורים אחרים בעולם. על מנת לגייס תמיכה במדיניות שלה, ולהחליש את יכולתו של האיחוד לקבל החלטות בקונצנזוס ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ממשלת ישראל פיתחה קשרים עם פוליטיקאים אירופיים מהימין הקיצוני, חלקם בעלי נטיות אנטישמיות. ממשלת ישראל הבאה תצטרך לחזק את מרכיב הדמוקרטיה ביחסי החוץ של ישראל, לתת קדימות לקשרים עם דמוקרטיות ליברליות (לרבות באירופה, וגם במקרים בהם קיימים חילוקי דעות מדיניים) ולהימנע מהבעת תמיכה במנהיגי ימין קיצוני, במיוחד באלה שאותם דוחות הקהילות היהודיות בארצותיהם. על גישה זו להשתקף גם בזירה הפנים-ישראלית, תוך חזרה מהמגמה האנטי-ליברלית שמגבילה את יכולתם של ארגוני חברה אזרחית לפתח בחופשיות שותפויות עם ארגונים אירופיים, והדגשת זכותם הלגיטימית של קבוצות שונות באוכלוסייה הישראלית להציג את עמדותיהם בפני קהלים אירופיים ובינלאומיים, גם אם הן אינן תואמות את מדיניות הממשלה.

אודות המחברים

ד"ר מיוראל אסבורג היא עמיתה בכירה במחלקת המזרח התיכון ואפריקה במכון לנושאים בינלאומיים וביטחון בברלין (Stiftung Wissenschaft und Politik - SWP). ד"ר אסבורג היא בעלת תואר דוקטור מאוניברסיטת לודוויג מקסימיליאנס במינכן, שם למדה מדע המדינה, משפט בינלאומי וכלכלה. היא חיה, למדה ועבדה בארה"ב, ישראל/פלסטין, סוריה ולבנון. תחומי המחקר הנוכחיים שלה הם: דינמיקות של סכסוך ושל עשיית שלום במזרח התיכון (במיוחד בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובסוריה); המדיניות הגרמנית, האירופית והאמריקאית כלפי המזרח התיכון; וסוגיות הנוגעות לבניית מדינה, רפורמות פוליטיות וביטחון במזרח הים התיכון. היא חברה בוועדות המייעצות של כתב העת Mediterranean Politics ושל תכנית הדוקטורנטים בתחומי מדעי הרוח והחברה של Zeit-Stiftung.

ד"ר נמרוד גורן הוא המייסד של מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית והעומד בראשו. הוא מרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים, שם הוא מלמד על יחסי ישראל-ערב ועל מדיניות-החוץ התורכית. ד"ר גורן הוא בעל תואר דוקטור מהאוניברסיטה העברית בירושלים, והדוקטורט שלו עסק בתמריצים בינלאומיים ותהליכי שלום בישראל ובתורכיה. הוא בוגר של תכנית עמיתית יוברט האמפרי של קרן פולברייט ומחלקת המדינה האמריקאית, במסגרתה למד מדיניות ציבורית באוניברסיטת סירקיוז שבארה"ב. ד"ר גורן זכה בפרס ויקטור גולדברג לשלום במזרח התיכון וב-Centennial Medal של ה-Institute of International Education. הוא כיהן כמנכ"ל הפורום הישראלי הצעיר לשיתוף פעולה ועבד במכון ון-ליר ירושלים, במכון ירושלים לחקר ישראל, במרכז לחקר האסלאם ע"ש נחמיה לבציון ובמכון למחקר ע"ש הארי ס. טרומן למען קידום השלום. ד"ר גורן חבר בוועד מנהל של מלי - מרכז לאזרחים יוזמים ובמועצה הציבורית של יוזמת ז'נבה.

ד"ר אייל רונן הוא חוקר במכון מיתווים ופוסט דוקטורנט במכון למחקר ע"ש הארי ס. טרומן למען קידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר רונן הוא כלכלן, אשר תחומי ההתמחות העיקריים שלו הינם כלכלה פוליטית, מסחר בינלאומי, כלכלת אירופה ויחסי ישראל-האיחוד האירופי. בעבר היה חוקר במעמד "מארי קירי" במסגרת הפרויקט האירופי DISSETTLE, שעסק בהיבטים כלכליים ומשפטיים של יישוב סכסוכי סחר תחת ארגון הסחר הבינלאומי. במסגרת זו, השלים את עבודת הדוקטורט בנושא "השפעות מדיניות של השימוש בחסמים בלתי-מכסיים על המסחר הבינלאומי". בנוסף לעבודתו האקדמית, לד"ר רונן ניסיון מקצועי עשיר במגוון תפקידים כלכליים בהתאחדות התעשיינים ובמשלחת הישראלית לאיחוד האירופי בבלגיה.

ד"ר ניקולאי וון אונדרזה הוא סגן ראש מחלקת מחקר אירופה והאיחוד האירופי במכון SWP בברלין. קודם לכן, עבד במכון הצבאי למדעי החברה וב-European University Viadrina בפרנקפורט-אודר. הוא שימש מרצה בתכנית פוסט-דוקטורט ללימודי אירופה שאורגנה במשותף על ידי שלוש האוניברסיטאות בברלין. ב-SWP, העבודה שלו מתמקדת בסוגיית המשילות באיחוד האירופי, פוליטיקה בריטית, מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת של האיחוד, והנוף המפלגתי באירופה לקראת הבחירות לפרלמנט ב-2019.

מיתווים

המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית



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 ומייצע 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 במכוני 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