

## אירופה והמזרח התיכון: להבין את התפיסות, האינטרסים, ומנגנון קבלת

### ההחלטות

ד"ר עמנואל נבון

המכללה לפיקוד טקטי, 18 אוקטובר 2018

---

הנרי קיסינג'ר נהג לשאול: "כאשר אני רוצה לדבר עם אירופה, איזה מספר עליי לחייג?"

שאלה דומה נשאלת כאשר אנו מדברים על המדיניות של אירופה במזרח התיכון. על מי בדיוק באירופה אנו מדברים? צרפת, בריטניה, גרמניה? האיחוד האירופאי?

בפשטות, יש ארבע שחקנים רלוונטיים באירופה בנוגע למזרח התיכון: צרפת, בריטניה, גרמניה, והנציג העליון לענייני חוץ וביטחון של האיחוד האירופאי.

פעם, בריטניה וצרפת שלטו בכלל במזרח התיכון. באמצע מלחמת העולם הראשונה, שרי החוץ של שתי המדינות, Mark Sykes ו-François Georges-Picot, תכננו את חלוקת האזור לאחר נפילת האימפריה העות'מאנית. חלוקה זו יצאה לפועל, עם שינויים קלים, עם משטר המנדטים שהוקם ע"י חבר הלאומים ב-1920.

גם אחרי שהמנדטים הפכו למדינות בעקבות מלחמת העולם השנייה, בריטניה וצרפת המשיכו להיות המשפיעות העיקריות באזור – גם מבחינת ה hard power (הסכמים צבאיים וזכויות מיוחדות לייצוא הנפט) וגם מבחינת ה soft power (האליטות הערביות דברו אנגלית וצרפתית).

ההשפעה הזו התחילה להתפורר עם ההפיכות האנטי-מערביות בעולם הערבי (במצרים ב 1952 ובעיראק ב 1958). בריטניה וצרפת ניסו להשתלט שוב על האזור ולהפיל את נשיא מצרים נאצר במלחמה של 1956, אך מלחמה זו ("מבצע קדש") הסתיימה בכישלון דיפלומטי ובהשפלה, תחת הלחצים והאיומים של בריה"מ ושל ארה"ב.

עם מצבע קדש, בריטניה וצרפת הפנימו בדרך הקשה שתם עידן העוצמה שלהן בכלל ובמזרח התיכון בפרט.

לאחר סואץ, ובמהלך המלחמה הקרה, המזרח התיכון כבר לא היה מחולק בין בריטניה לבין צרפת אלא בין ארה"ב לבין בריה"מ. אך חשוב גם להבין ש, בעקבות רעידת האדמה של סואץ, בריטניה וצרפת הפיקו לקחים הפוכים.

בעוד ובריטניה יישרה קו עם ארה"ב כדי להשפיע עליה, צרפת ניסתה לצמצם כמה שיותר את תלותה בארה"ב. לאחר שובו של דה גול לשלטון ב 1958, צרפת אף התחילה לנקוט במדיניות חוץ לעומתית כלפי ארה"ב, כולל במזרח התיכון.

למשל, צרפת פרשה מברית נאט"ו ב 1966, גינתה ישראל בחריפות בעקבות מלחמת ששת הימים, הסתייגה מהסכמי קמפ דייוויד ב 1979 (משום שההסכם הדיר את אש"ף), ובנתה כור גרעיני לעיראק (אז בעלת ברית של בריה"מ) ב 1979. ב 2003, צרפת הובילה את ההתנגדות למלחמה בעיראק, בעוד ובריטניה הצטרפה למלחמה לצדה של ארה"ב.

בשנים האחרונות, צרפת ירדה במידה רבה מן המדיניות הלעומתית הזאת כלפי ארה"ב. היא חזרה לברית נאט"ו ב 2009 והצטרפה לאחרונה להפצות נגד משטר אסד, יחד עם ארה"ב ובריטניה.

היום, צרפת ובריטניה הן שתי המדינות האירופאיות בעלות יכולת צבאית משמעותית ובעלות נוכחות צבאית במזרח התיכון.

עם ההתפשטות של המדינה האסלאמית (דאעש) בין 2014 ל 2017, בריטניה וצרפת הצטרפו להפצות יחד עם ארה"ב, והן סימנו את השמדת המדינה האסלאמית כעדיפות ראשונה.

בעוד וישראל ראתה באיראן דווקא סכנה גדולה הרבה יותר מאשר המדינה האסלאמית, האירופאים (והאמריקאים בתקופת ממשל אובמה) ראו במדינה האסלאמית את הסכנה הגדולה ביותר, ואף היו מוכנים לשתף פעולה עם איראן ע"מ להילחם בדאעש.

וזה מוביל אותי לאיראן ולהסכם הגרעין עם איראן. כאן נכנסים שחקנים אירופאים אחרים, משום שבסוגיית איראן מעורבים גם אינטרסים כלכליים ולא רק צבאיים. וכאשר אנו מדברים על אינטרסים כלכליים, אנו מדברים על גרמניה ועל האיחוד באירופאי.

האיחוד האירופאי מייבא כשני שלישי מהגז הטבעי שלו מרוסיה, דבר שמעניק לרוסיה אמצעי לחץ אדיר על אירופה. לכן אירופה מנסה לצמצם את תלותה האנרגטית ברוסיה. היות ואיראן היא בעלת מקורות גז טבעי אדירים, יש אינטרס אירופאי להחזיר את איראן לשוק האנרגיה העולמי. מכאן התמיכה האירופאית בהסכם הגרעין עם איראן, אשר הסיר באופן הדרגתי את הסנקציות הכלכליות על איראן.

האינטרסים הכלכליים של אירופה באיראן הם לא רק בתחום האנרגטי אלא גם בתחומים אחרים, כמו תעשייה אווירית ותעשיית הרכב.

מאז חתימת הסכם הגרעין ב 2015, היחסים המסחריים בין איראן לאירופה צמחו באופן אקספוננציאלי. בשנת 2016 בלבד, הייבוא האירופאי מאיראן צמח ב 345% ועמד ב 5.5 מיליארד €. ב 2017, המספר הכפיל את עצמו והגיע ל 10.1 מיליארד €. רוב הייבוא הוא נפט וגז טבעי.

אך גם הייצוא האירופאי לאיראן מלמד על משהו מעניין. הייצוא הצרפתי לאיראן הכפיל את עצמו ב 2017 ל 1.5 מיליארד €. רוב הייצוא הוא בתחום התעשייה האווירית ותעשיית הרכב. באותה שנת 2017, הייצוא הגרמני לאיראן קפץ מ 400 מיליון € ל 3 מיליארד €. לא פחות מ 10,000 חברות גרמניות מקיימות קשרים מסרחים עם איראן.

לפני הטלת הסנקציות על איראן ב 2010, האיחוד האירופאי היה השותף המסחרי הראשון של איראן. היום, האיחוד האירופאי הוא השותף המסחרי השלישי של איראן אחרי סין ואיחוד הנסיכויות. האיחוד האירופאי רוצה לחזור למקום הראשון.

כך שהאינטרסים הכלכליים מובנים.

לאחרונה, האיחוד האירופאי נקט באמצעים המיועדים להגן על חברות אירופיות מהסנקציות האמריקאיות על איראן.

הסכם הגרעין חתום עם שלוש המדינות הגדולות באירופה (צרפת, בריטניה, גרמניה) אך גם עם האיחוד האירופאי, כמו גם עם רוסיה ועם סין, אך לא עם ארה"ב יותר משום שהיא פרשה מההסכם.

תיכף נדבר על המעמד של האיחוד האירופאי כישות משפטית החתומה על ההסכם, אך חשוב להבין שהאיחוד האירופאי אמור לייצג את האינטרסים (כולל האינטרסים הכלכליים) של 28 המדינות החברות באיחוד. וחשוב לזכור גם שבעוד מספר חודשים בריטניה כבר לא תהיה חברה באיחוד.

וכאן צריך להסביר בקצרה את מנגנון קבלת ההחלטות באיחוד האירופאי על מנת להבין מי מחליט על מה וכדי לענות לשאלתו של קיסניג'ר לגבי מספר הטלפון ויש לחייג אליו כאשר רוצים לדבר עם אירופה.

בגדול, בכל מה שקשור למדיניות חוץ, לפחות בנושאים הקשורים לאינטרס הלאומי, המדינות החברות באיחוד ממשיכות לקבל החלטות באופן עצמאי. צרפת ובריטניה, כפי שראינו, הן שתי המדינות היחידות באיחוד עם יכולת צבאית של ממש ועם בסיסים צבאים מסביב לעולם (כולל במזרח התיכון). הן לא שואלות אף אחד באיחוד כאשר הן מחליטות להפעיל כוח במזרח התיכון, כפי שהן עשו לפני מספר חודשים בסוריה.

במועצת הביטחון, אין מושב קבוע משותף של האיחוד האירופאי אלא שני מושבים קבועים (עם זכות וטו) של בריטניה ושל צרפת. בריטניה וצרפת מעולם לא הסכימו ומעולם לא יסכימו לוותר על השני המושבים שלהן לטובת מושב משותף של האיחוד האירופאי (קל וחומר במקרה של בריטניה, אשר עומדת בכלל לפרוש מן האיחוד).

יחד עם זאת, היחסים המסחריים של המדינות החברות מנוהלות ע"י האיחוד, וליתר דיוק ע"י הנציבות האירופאית (European Commission) שהיא הרשות המבצעת המשותפת של האיחוד. כמובן שלמדינות הגדולות יש השפעה על הנציבות, אך בעיקרון בכל מה שקשור ליחסים המסחריים אם איראן, הנציבות מנהלת את העניינים.

משום שגם האיחוד האירופאי חתום על הסכם הגרעין עם איראן, הוא מיוצג מול איראן ע"י נציגת האיחוד האירופאי לענייני חוץ ובטחון, פדריקה מוגריני. והיא מאוד נחושה לשמר את ההסכם עם איראן, בין השאר על מנת שלא לפגוע ביחסים המסחריים.

האיחוד האירופאי יצליח פה ושם לעקוף את הסנקציות האמריקאיות על איראן אך, בשורה התחתונה, חברות אירופאיות שיצרכו לבחור בין השוק האמריקאי לבין השוק האיראני יבחרו כמובן בשוק האמריקאי ויוותרו על שוק האיראני.

למשל, חברת האנרגיה הצרפתית הענקית TOTAL הודיעה באוגוסט האחרון שהיא תפרוש מפרויקט שהיא הייתה אמורה להקים באיראן, כתוצאה מחידוש הסנקציות האמריקאיות. TOTAL הייתה אמורה להקים פרויקט ענק של שדה גז טבעי באיראן לאחר הסרת הסנקציות, אך עכשיו היא לא תעשה זאת ללא התחייבות אמריקאית לתת ל TOTAL חסינות. אלא שאין התחייבות כזו וגם לא תהיה.

כך שהיכולת האירופאית לעקוף את הסנקציות האמריקאיות היא מוגבלת. והאירופאים הם גם לא היחידים שחתומים על ההסכם. סין ורוסיה גם חתומות, וגם להן אין שום כוונה לפרוש מן ההסכם ולוותר על האינטרסים הכלכליים שלהן באיראן.

אירופה וארה"ב הן בנות ברית עם חילוקי דעות ואינטרסים שהם לפעמים שונים. לעומת אירופה, ארה"ב כמעט ולא מפסידה כלום, כלכלית, מחידוש הסנקציות על איראן. אך בסך הכול, למרות המחלוקות עם ממשל טרמפ, מדובר בבנות ברית.

לעומת זאת, רוסיה, שהיא הפכה לשחקן במרכזי במזרח התיכון בעקבות ההתערבות שלה בסוריה, היא יריבה של ארה"ב ושל אירופה. עד היום, יש סנקציות אמריקאיות ואירופאיות על רוסיה מאז הסיפוח של כרים והפלישה למזרח אוקריינה.



כשחקן בינלאומי בכלל ובמזרח התיכון בפרט, מעמדה של אירופה היא הפוך מזה של רוסיה: אירופה היא מעצמה כלכלית עם יכולת צבאית מוגבלת, בעוד ורוסיה היא מעצמה צבאית עם כלכלה חלשה ופגיעה (משום שהיא מבוססת בעיקר על ייצוא של נפט וגז טבעי).

לעומת ארה"ב ורוסיה, אירופה היא לא מדינה אלא ישבת וארגון של מדינות, שבו יש רק שתי מדינות בעלות יכולת ונוכחות צבאית במזרח התיכון (בריטניה וצרפת), כאשר בריטניה עומדת בכלל לפרוש מן האיחוד האירופאי.

כאמור, צרפת ניהלה בעבר מדיניות חוץ שהייתה לעומתית כלפי ארה"ב במיוחד לגבי המזרח התיכון, אך בשנים אחרונות יש יישור קו מסוים. ארה"ב, בריטניה וצרפת פועלות יחד ובתיאום מלא נגד דאעש ונגד אסד כאשר הוא משתמש בנשק כימי.

יש חילוקי דעות בין אירופה (לרבות בריטניה וצרפת) לבין ארה"ב לגבי הסכם הגרעין: בעוד וממשל טרמפ פרש מן ההסכם והטיל סנקציות חדשות, אירופה נחושה לשמר את ההסכם ואף לעקוף את הסנקציות האמריקאיות. למדיניות זו שותפים גם גרמניה והאיחוד האירופאי.

בשל משקלו הכלכלי, יש לאיחוד האירופאי גם רצון וגם יכולת לשמר את הסכם הגרעין עם איראן ולנטרל חלק מהסנקציות האמריקאיות, למרות המגבלות שעליהן דברתי קודם.

אך מצד שני, למדינות מזרח אירופה יש פחות אינטרסים כלכליים במזרח התיכון והן נוטות בדרך כלל לנקוט בעמדות יותר פרו-אמריקאיות ואף פרו-ישראליות. אותן מדינות גם נוטות בשנים אחרונות לדחות את מה שהן רואות כתכתיבים של האיחוד האירופאי.

בשנים אחרונות, ישראל הצליחה להתקרב למדינות אלו ולשבור למעשה את הקונצנזוס האירופאי בנוגע לאיראן וגם בנוגע לסכסוך הישראלי-פלשתיני (שתיכף נגיע אליו). המדינות שבהן מדובר הן פולין, הונגריה, צ'כיה, סלובקיה, והמדינות הבלטיות.

אלו מדינות שהצטרפו לאיחוד האירופאי באמצע שנות ה-2000, ושתמכו בעמדת ארה"ב בסוגיית עיראק ב-2003 – למורת רוחה של צרפת. היום, אותן מדינות מפגינות הבנה למדיניות אמריקאית ולעמדות של ישראל, למורת רוחן של הנציבות האירופית ושל פדריקה מוגריני.

בזכות מדינות אלו, סוקלה לאחרונה החלטה של האיחוד האירופאי לגינוי העברת שגרירות ארה"ב לירושלים. עם פרישת בריטניה ועם ה"מרד" הלאומי של מדינות כמו הונגריה, פולין, אך גם לאחרונה של איטליה, האיחוד מתקשה לאכוף משמעת והחלטות בכל הקשור למדיניות חוץ. זהו מצב נוח לישראל, שמאפשר לה לנקוט במדיניות של "הפרד ומשול" באיחוד האירופי, הן בסוגיית איראן, והן בסוגיית הפלשתינית.

בסוגיית הפלשתינית, לא רק שהאיחוד האירופאי והמדינות העיקריות באירופה התנגדו להחלטת ארה"ב להעביר את השגרירות שלה לירושלים, אלא שהאיחוד וגרמניה הגדילו לאחרונה את המימון שלהם ל UNRWA בעקבות החלטת ארה"ב לצמצם את מימונה לארגון – אותו ארגון שמחמיר ומנציח את בעיית הפליטים במקום לפתור אותה.

בסוגיית הפלשתינית, יש חיכוכים בין ישראל לבין אירופה למשל על הבנייה בשטחי C. אך צריך להסתכל על התמונה הגדולה. האיחוד האירופאי הוא השותף המסחרי הראשון של ישראל. ישראל היא חברה בתכנית המחקר ופיתוח של האיחוד האירופאי, וחברות זו היא נכס לכלכלה הישראלית.

צרפת, בריטניה וגרמניה הן שותפות חשובות של ישראל בתחום הצבאי והמודיעיני.

יחד עם זאת, יש לישראל בעיה עם הנציבות האירופאית ועם הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון, פדריקה מוגריני, הן בסוגיית איראן והן בסוגיה הפלשתינית.

בשנים אחרונות הצליחה הנציבות למנוע את יישום ההסכמים עם ישראל מעבר לקו הירוק. הדבר מקשה על חברות ועל גופי מחקר שיש להם נוכחות או פעילות ברמת הגולן או ביהודה ושומרון, משום שהם נמנעים מלהנות מהסכמי מסחר ומהשתתפות בפרוייקטי מחקר ופיתוח.

יש כאן הקדשה של הקו הירוק כאילו מדובר בגבול בינלאומי, בעוד ואותו קו ירוק לא היה יותר מקו הפסקת אש בעבר, ובעוד והחלטה 242 של מועצת הביטחון קובעת שגבול סופי צריך להיקבע במו"מ ולהיות בר-הגנה.

בנוסף, על אף שרשמית האיחוד האירופאי תומך במודל של שתי מדינות ומתנגד לחרם על ישראל, הנציבות מממנת ארגונים לא ממשלתיים שחלקם תומכים ב"זכות השיבה" (שהיא מנוגדת לפתרון שתי מדינות) וב BDS.

יחד עם זאת, הנציבות האירופאית נראית יותר ויותר כגוף שחוזר על אותן סיסמאות על הסכסוך הישראלי-פלשתיני, אך לא מעבר לכך. מה עוד ש, כאמור, ישראל הצליחה בשנים אחרונות לשבור את הקונצנזוס האירופי בזכות הידוק היחסים עם מדינות מזרח אירופה.

ובשלוש הבירות החשובות באירופה (פריז, ברלין, לונדון) יושבות כרגע ממשלות ידידותיות לישראל. כמוכן שהדבר עלול להשתנות, במיוחד אם, חלילה, ג'רמי קורבין ירכיב את הממשלה הבאה בבריטניה.

לסיכום, וכדי לחזור לשאלה של קינסינג'ר, יש ארבעה מספרי טלפון רלוונטיים באירופה: לונדון, פריז, ברלין, ובריסל. אך לא כל המספרים רלוונטיים לאותם נושאים. אם אתה רוצה פעילות צבאית מהירה ורחוקה, או וטו במועצת הביטחון, זה פריז ולונדון. בעניינים כלכליים, זה ברלין ובריסל.

בעניינים הצבאים והאסטרטגיים, כמעט ואין לנו מחלוקת עם אירופה: הבריטים והצרפתים פועלים יחד עם ארה"ב נגד דאעש ו, כשצריך, נגד משטר אסד. בעבר הצרפתים נהגו להתגרות באמריקאים כדי לבדל את עצמם ולהרגיש עצמאים, אך בשנים אחרונות הם חזרו לברית נאט"ו ויישרו קו, לרוב, עם ארה"ב.

בעניינים כלכליים יש לאירופה, במיוחד לגרמניה, אינטרס לשמר את הסכם הגרעין עם איראן. מעבר לאינטרסים הכלכליים, יש גם זרם אידיאולוגי דומיננטי בנציבות האירופאית שסולד את המנהיגים הנוכחיים של ארה"ב ושל ישראל, ושתומך בעמדות של איראן ושל הרשות הפלשתינית. פדריקה מוגריני מסמלת ומבטאת את הגישה הזאת, אך היא לא היחידה בנציבות האירופאית.

מול המצב המורכב הזה, יש לישראל קלף: ליישם באירופה את המדיניות שהאירופאים יישמו בעבר במזרח התיכון. המדיניות הזאת נקראת divide and rule – הפרד ומשול.