

# מדיניות הביטחון וההגנה של האיחוד האירופי – מלל שופע, מעש עקר

שלמה פרלה

שייכולו לפעול כשחקן אחיד גם שלא במסגרת נאט"ו, דהיינו, כאשר ארה"ב אינה מעוניינת להתערב במשבר ספציפי. המגמה ליצור יכולות צבאיות אירופיות משותפות ביטאה גם עצמאות אירופית מההגמוניה האמריקאית שרווחה בתקופת המלחמה הקרה. מבחינת צרפת הכוונה הייתה לעצב מערכת עולמית רב-קוטבית שבה אירופה, בהנהגה צרפתית, נוטלת חלק חשוב. בריטניה מצדה, לפחות מתקופת בלייר, ביקשה לעצמה מעמד מוביל באיחוד באמצעות יצירת היכולות הצבאיות, שכן, בהיותה מחוץ לגוש היורו, אין היא מתיימרת למעמד הנהגה מתוקף עוצמתה הכלכלית, מה גם שהיא המעצמה הצבאית החשובה ביותר באירופה.

יחד עם זאת, בריטניה נמנעה מלהיסחף אל הרעיון של מערכת רב-קוטבית, בהדגישה שמסגרת צבאית משותפת לאיחוד האירופי לא תהווה בת-תחרות לנאט"ו ולא תבוא על חשבונה. אדרבא, היא תחזק את הזרוע האירופית של הברית הצפון-אטלנטית וסעיף 5 של הברית הצפון אטלנטית – הקובע כי מתקפה על אחת מחברות הברית תחשב כמתקפה על החברות כולן – ייושם רק במסגרת נאט"ו.<sup>1</sup> מאמר זה מבקש להצביע על כך שלמרות הרטוריקה של מנהיגיהן, המדינות המרכיבות את האיחוד האירופי לא מגיעות לידי גיבוש משמעותי של מדיניות חוץ וביטחון אפילו ברמה המושגית. עם זאת, דינמיקת האינטגרציה מייצרת רטוריקה מתאימה, כמו גם הקמת מוסדות היוצרים אשליה של התגבשות מדיניות חוץ וביטחון משותפת. אשליה זו לכשעצמה חשובה להמשך קיומו של האיחוד האירופי.

מ ראשית שנות התשעים, מנסה האיחוד האירופי, שקם והתפתח כמסגרת כלכלית משותפת, לפתח מכניזם של פעילות ביטחונית משותפת, כחלק ממסגרת רחבה יותר של מדיניות חוץ וביטחון משותפת (Common Foreign & Security Policy – CFSP), שהיא חלק אינטגרלי מאמנת האיחוד האירופי (אמנת מאסטריכט), שנחתמה פורמלית בפברואר 1992 ונכנסה לתוקף בנובמבר 1993.

מדיניות החוץ והביטחון המשותפת עניינה יצירת קול אירופי אחיד בסוגיות בינלאומיות חשובות, בהנחה המוצהרת שאין אירופה יכולה לפעול כגוש כלכלי ענק בזירה העולמית אם איננה מתפקדת כמונוליט פוליטי. עניינה של מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת הוא בכך שאירופה אינה יכולה להבטיח את מעמדה הבינלאומי כשחקן פוליטי ללא גיבוי של יכולת צבאית משותפת שתאפשר לה להתערב באזורי משבר כגוף אחיד, להבטיח יציבות בפריפריה שלה ולהפעיל תוכניות לעזרה הומניטרית.

המשברים בבלקן בשנות התשעים הוכיחו שכדי להגיע לרמה כזו של התערבות באזורי משבר חייבות חברות האיחוד האירופי להגיע לרמה גבוהה של תאום פוליטי ולשפר באופן רדיקלי את היכולות הצבאיות שלהן, על מנת

ד"ר שלמה פרלה הוא מורה מן החוג ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת בר-אילן. ספרו על האיחוד האירופי נמצא בכתובים. מאמרו האחרון של ד"ר פרלה בתיב ראה אור בינואר 2005, גיליון 102).

האיחוד האירופי, הקפידו כל הפורומים של מועצת השרים של האיחוד להימנע מהתחייבויות לאיחוד מנגנוני ההגנה ולהשאירם במסגרת הלאומית, בהיות ענייני הגנה רגישים במיוחד מנקודת מבט של הריבונות הלאומית. אלה הם עניינים של חיים ומוות ולכן הם דורשים את גיוס מירב ומיטב המשאבים הלאומיים. המדינות אינן מתכוונות לשמוט מידיהן את השליטה על ההחלטות ועל הקצאת המשאבים בעניינים אלה.<sup>3</sup> לכן גם "אמנת מאסטריכט" מתייחסת למדיניות חוץ וביטחון משותפת (CFSP) ולמדיניות בטחון והגנה משותפת (ESDP) באופן שונה מאשר לשאר תחומים שבשיתוף. סעיף 23(2) באמנה מוציא ממסגרת תהליכי קבלת ההחלטות במועצת השרים עניינים בעלי השלכות צבאיות. סוגיות כאלה אינן נכללות במסגרת קבלת החלטות באמצעות רוב מיוחס. כמו כן, סעיף 28(3) של האמנה שולל מימון פעולות בעלות אופי צבאי הנערכות במסגרת האיחוד מכספי תקציב האיחוד. המדינות

המשתתפות בפעולות אלה מממנות כל אחת את צבאה. אמנם, מדי פעם בפעם, הועלו הצעות לטיפול משותף במודלים משבריים, אבל נוסחאות ההצעה היו מוגבלות לרמה ההצהרתית, ללא התפישה האסטרטגית שתציב קריטריונים לפעילות ביטחונית משותפת, להיקף הרצוי של הפעולה הצבאית, או להיקף ולסוג הכוחות הדרושים.

מובן שתפישה אסטרטגית אחידה היא פועל יוצא של גישה מדינית משותפת, אבל רק אירועים משבריים קיצוניים ביותר יכולים להעלות גישה משותפת כזו. שוודיה וגרמניה למשל, סבורות כי המסגרת הביטחונית המשותפת חייבת להגביל עצמה למשימות של שמירת השלום כגון KFOR (קוסובו). צרפת ואיטליה, לעומת זאת, מתכוונות לפעילות מלחמתית דוגמת "סופה במדבר" (1991), דהיינו, פעילות בעלת אופי של השבת הסדר על כנו ולא רק מניעת התפרצות מחודשת של פעולות איבה. גם בעניין זה הגישה של צרפת ואיטליה אינה זהה, שכן האחרונה תסכים לסוג פעולה כזו רק במסגרת נאט"ו. בריטניה והולנד רואות את מבצעי "כוח הברית" (Allied Force קוסובו 1999) כמודל של התערבות אירופית ראויה. (אין זאת אומרת שגרמניה תסרב להשתתף במבצעים כגון "סופה במדבר", אלא שאין היא סבורה שמבצע כזה כלול ב"משימות פטרסברג" במסגרת ESDP וכן לגבי איטליה, שאינה מקפידה על הפרדה מושגית חדה בין משימה המתבצעת תחת פיקוד נאט"ו לבין משימה שהיא כל כולה תוצרת האיחוד האירופי). מכל מקום, האיחוד האירופי איננו ערוך כיום ל"משימות מקסימום" ועל כן הבעיות הנראות לעין הן לגבי משימות בעלות היקף ועוצמה בינוניים, שקשה לצפות אותן מראש וקשה לתכנן ביצוען.<sup>4</sup> קיים גם שוני בין המדינות האירופיות ביחס למעמדן המוסדי. חלק מחברות האיחוד האירופי הן גם חברות נאט"ו ומחויבות, על כן, לברית זו. מדינות אלה, פרט לדנמרק שבחרה להימנע מהשתתפות בפורומים של



**חנייר סולאנה** הממונה על מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד והנשיא בוש. לכאורה מייצג סולנה עשרים וחמש מדינות-חברות, 450 מיליון נפש ורבע מכלל התוצר העולמי. אולם בפועל, האינטרסים השונים, המנוגדים לעיתים, של חברות הארגון, מרוקנות במידה רבה את כוחו הפוליטי המפגר הרחק אחר כוחה של ארה"ב.

המאמר מתמקד בהיבטים הפוליטיים ואינו דן ביכולות הצבאיות, שאינן מספיקות לכשעצמן להופעתה של אירופה כמעצמה צבאית בעלת יומרות גלובליות.

## תפישה אסטרטגית

ד קיץ 2003 הייתה המסגרת של מדיניות הביטחון וההגנה האירופית (European Security & – ESDP Defense Policy) נטולת תפישה אסטרטגית עקבית. אמנם כבר ב-1992 קבע הגוף הקרוי איחוד מערב אירופה (WEU) כי הוא מחויב לשלוש קטגוריות של משימות: (1) משימות הצלה ומשימות הומניטריות (2) משימות שמירה על השלום (3) התערבות באזורי משבר. אלה נודעו בכינוי "משימות פטרסברג" (על שם העיר פטרסברג ליד בון). ב-1997 הוחלט, במסגרת "אמנת אמסטרדם", כי משימות אלה יהיו באחריות האיחוד האירופי.<sup>2</sup> אולם "משימות פטרסברג" לא שיקפו תפישה אסטרטגית, אלא הצביעו על נכונות מוצהרת לפעילות משותפת במבצעים מצומצמי היקף ונמוכי סיכון גרידא. הבעייתיות שהתגלתה בהתערבות האירופית הצבאית בבלקן במחצית השנייה של שנות התשעים והקרע עם הממשל של הנשיא בוש על רקע המלחמה בעיראק ב-2002-2003, הניעו, לפחות חלק מהמדינות המובילות באיחוד, לשדרג את היקפה ועומקה של המסגרת הביטחונית המשותפת. לעניין זה הועלו נוסחאות מגוונות, אולם אף אחת מהן לא כללה בתוכה התחייבות להקמת מסגרת הגנה קיבוצית (collective defense). מאז ועידת אמסטרדם, שערכה רוויזיה באמנת



בטאון ה-ESDP (מדיניות הבטחון והגנה של אירופה). העובדה שחלק ממדיניות הקהילה האירופית הן בעת ובעונה אחת חברות ב-ESDP ובברית נאט"ו, בעלת המכוונות האמריקנית, מחייבת אותן לעיתים לנאמנות כפולה. הדבר בא לידי ביטוי חריף ואף הרה אסון, במלחמת עיראק.

בתחום הביטחון וההגנה לפני שנקבעו מסגרות מוסדיות המאפשרות פעולה מאוחדת ואוטונומית ובטרם גובשה התפישה האסטרטגית.<sup>7</sup>

לעניין זה נדרשה בשנת 2002 העצרת הבין-פרלמנטרית של WEU. העצרת – גוף מיינץ גרידא, אשר ביחד עם הפרלמנט האירופי מוסיף נופך דמוקרטי לכאורה להחלטות במסגרת ה-ESDP – דנה בעניין זה על מנת להגיש מסקנותיה לוועידת החוקה האירופית שהוקמה באותה שנה. היה ברור שלנוכח אירועי 11.9.01 תמליץ העצרת להרחיב את מסגרת "משימות פטרסברג" ולהתכונן לקראת התמודדות עם תחזית האיומים של המאה ה-21. צמצום החרבות של הנשיא בוש נגד עיראק, במחצית השנייה של 2002, גרם לקרע בתוך האיחוד האירופי וגם הוא היה גורם מכריע בצורך לגבש תפישה אסטרטגית. ההנחה הקיימת בין קובעי המדיניות, כמו גם בגופים הפרלמנטריים במרבית מדינות האיחוד האירופי, היא שאירופה אינה יכולה להגיע לרמה של שחקן פוליטי וכלכלי בינלאומי בעל השפעה מכרעת, אם אין באפשרותה לנופף באלה גדולה ומאיימת.<sup>8</sup>

האיחוד האירופי בענייני הגנה, מחויבות גם לתקנות איחוד מערב אירופה (WEU).

יתרה מזאת, ביצוע מדיניות חוץ וביטחון אחידה ועל אחת כמה וכמה הפעלת מסגרת צבאית אחידה, מהוות משימות מורכבות יותר מאשר תיאום בין חברות האיחוד האירופי גרידא, שכן בוועידת ניס נקבע שהתיאום יכלול התייעצויות גם עם שש החברות האירופיות של נאט"ו שאינן חברות באיחוד האירופי, בסוגיות שעלולות להיות להן השלכות על השש. חובת ההתייעצויות היא סטטוטורית והן תערכנה במועדים קבועים. כן תערכנה פגישות תאום עם השש לפני ישיבות מכריעות של "הוועדה הפוליטית – ביטחונית" (PSC) ושל "הוועדה הצבאית" (MC).<sup>5</sup> אין אלה התייעצויות בבחינת יציאת ידי חובה ונקבע כי כדי להבטיח את רצינותן יטילו נשיאות האיחוד האירופי ומוזכרות מועצת השרים את כובד משקלן להבטחת קיומם של דיונים אינטנסיביים. למדינות השש גם יהיו אנשי קשר קבועים בוועדה הפוליטית-ביטחונית ואנשי קשר אד-הוק בוועדה הצבאית. ברור אפוא כי מסגרת הגנה של האיחוד האירופי אינה יכולה לזוּם פעילות צבאית ברמה האסטרטגית בלי להתחשב בנאט"ו. (נאט"ו עצמה נמצאת בתהליכים מתמידים של עדכון התפישה האסטרטגית שלה החל מראשית שנות התשעים של המאה העשרים). מכל מקום, בהיות חלק ממדינות האיחוד חברות נאט"ו, הן מחויבות לסעיף חמש של אמנת הברית שמבטיחה עזרה הדדית בין המדינות במקרה שאחת מהן נתונה להתקפה. מדינות אלו (חוץ מדנמרק) עדיין מחויבות גם לסעיף חמש של "אמנת בריסל" העומדת בבסיס האיחוד המערב אירופי (WEU).<sup>6</sup>

בסוף 1998 יצאו טוני בלייר וז'ק שיראק בהכרזת סנט מאלו (Saint Malo), או "סנט" כפי שזו נודעה לימים. הכרזה זו קראה להקמת יכולת אירופית צבאית אמינה ואוטונומית והניחה את היסוד לשיתוף פעולה בריטי-צרפתי שהיה הכרחי להקמת מסגרת צבאית של האיחוד האירופי. בכך היא מהווה, מבחינה מתודית, את נקודת ההתחלה של יסוד כוח המשימה הצבאי האירופי. מתחילתו עמד תהליך סנט מאלו בסימן עמימות התפישה האסטרטגית. הסכם סנט מאלו נוסח בחופזה ובלשון שאינה חד-משמעית. דובר בו על "יכולת אירופית לפעולה אוטונומית בתמיכת כוח צבאי ראוי". ניסוח כזה אפשר להבין כקריאה לפעולה אוטונומית ברמה הפוליטית, עם רקע של גיבוי צבאי ע"י הזרוע האירופית של נאט"ו. גישה כזו אכן נוסחה, מאוחר יותר, במועצת שרי אירופה בקלן, בעקבות התערבות נאט"ו בקוסובו. לעומת זאת, בוועידת הלסינקי שנערכה חדשים ספורים לאחר מכן, דובר על "יכולת אוטונומית לערוך פעולות צבאיות בהנהגת האיחוד האירופי". מכל מקום, סנט מאלו, קוסובו ועידוד אמריקאי, הביאו לידי דינמיקה של יצירת מסגרת הגנתית אירופית ולמעשה אירופה מצאה עצמה כשחקנית

אינה רואה את אירופה כקשורה אליה בחבל הטבור כבעבר, ואף קיומה של מסגרת נאט"ו אינו מהווה ערובה לשיתוף פעולה אמריקני-אירופי. מקרה אפגניסטן יוכיח, שהרי ארה"ב העדיפה לפעול שם במסגרת קואליציית אד-הוק ולא במסגרת נאט"ו. המסקנה שהחלה להתגבש באירופה ובייחוד בצרפת ובגרמניה, הייתה שאירופה חייבת להשיג רמה ראויה של יכולת צבאית מתואמת שתאפשר לה התערבות מהירה באזורי משבר, למצער בפריפריה שלה.

אכן, יש הרואים בפעילות האירופית במקדוניה, שהחלה בסוף מארס 2003, פעילות צבאית ראשונה מוצלחת של ניהול משבר תוך כדי שיתוף פעולה עם נאט"ו. נשיא מקדוניה, בוריס טרייקובסקי, הזמין באופן רשמי את האיחוד האירופי להחליף את פיקוד נאט"ו על מבצע שמירת השלום בארצו. ההזמנה היוותה בסיס חוקי להתערבות האירופית ובכך הקלה מבחינה פנים-פוליטית על הממשלות הלאומיות להעביר את ההחלטות הדרושות. החלפת הפיקוד על מבצע שמירת השלום התאפשרה רק לאחר שנחתם הסכם בין האיחוד האירופי לבין נאט"ו המתיר לאיחוד שימוש במתקני נאט"ו; ורק לאחר שטורקיה, החברה בנאט"ו, אך לא באיחוד האירופי, נתנה הסכמתה לכך; ולאחר הבטחה מצד האיחוד האירופי שלא יעשה שימוש בנכסי נאט"ו בכל סכסוך בין טורקיה ליוון בסוגיית קפריסין או האיים האגאיים.<sup>13</sup>

הקמתה של ועידת החוקה האירופית ב-2002, בעקבות הרחבת האיחוד האירופי והמשבר העיראקי ב-2003, הביאו את אירופה, כמעט בעל כורחה, לעיון מחודש במסגרת ה-ESDP והתפישה האסטרטגית הכלולה במסגרת זו וכמובן עיון מחודש בקשר שבין נאט"ו לאיחוד האירופי. עלו נוסחאות סרק, המאששות את התחושה שרק התפתחויות בזירה הבינלאומית יקבעו את אופי התפתחותה של המסגרת ההגנתית המשותפת של אירופה. מכל מקום, לנוכח ההתפתחויות הבינלאומיות מאז ספטמבר 2001, ברור כי תפישה אסטרטגית אירופית אחידה, גם אם תוכל להגיע לידי ניסוח מוסכם בגופים כלל אירופיים, תהא זקוקה לתמיכת דעת הקהל האירופית באמצעות אישורים של הפרלמנטים הלאומיים. סביר אפוא להניח כי נקודת מוצא של גיבוש תפישה כזו לא תחרוג ממסגרת שמירת השלום או שמירה על אינטרסים חיוניים בעליל של מדינות אירופה, אגב קבלת לגיטימציה בינלאומית לכל פעולה צבאית, כלומר, הסכמה של מועצת הביטחון של האו"ם.

אכן, הסעיף הראשון של קבוצת העבודה לביטחון ולהגנה של ועידת החוקה האירופית (W.G.viii) מציין שמטרת המסגרת הביטחונית המשותפת איננה יצירת ברית צבאית, אלא ברית שנועדה להגן על שמירת השלום ברוח עקרונות אמנת או"ם. יחד עם זאת המליצה קבוצת העבודה לשדרג את מסגרת "משימות פטרסברג" ולכלול משימות נוספות



טוני בלייר וראש ממשלת לוקסמבורג, ז'אן קלוד יונקר.

"יזומת הארבע": גרמניה, בלגיה, צרפת ולוקסמבורג, באה בעקבות ביקורת חריפה של ראש ממשלת בלגיה על מבנה ה-ESDP (מדיניות הביטחון וההגנה האירופית). יזומתו של רוה"ם הבלגי, גי פרהופשטאדט (Guy Verhofstadt) עוררה אי נחת בקרב שאר חברות הארגון, בעיקר אצל הבריטים שאינם חברי גוש הירו. בתמונה טוני בלייר במסע שכנוע אצל מנהיגי הארבע.

אמנם האיחוד האירופי יודע שחשיבותה של נאט"ו, לשון אחרת, חשיבותה של ארה"ב כמסגרת ההגנה האירו-אטלנטית, אינה ניתנת לערעור הן בהווה והן בעתיד. קיים גם חשש מסוים בקרב חוגי הגנה אירופיים שרוסיה עלולה לחזור לסורה הגרעיני אם ארה"ב לא תבטל כוונתה בעניין ביטול האמנה נגד טילים בליסטיים, מה שעלול להוות איום על מרכז ומערב אירופה.<sup>9</sup> אבל למרות ההכרה הבלתי מתפשרת בחשיבותה של ארה"ב להגנת אירופה, הולכת ומתגבשת ההבנה שתשומת הלב האסטרטגית של ארה"ב נודדת מאירופה למחוזות אחרים, כגון המזרחית ומזרח ודרום-מזרח אסיה. התחזית האירופית היא שהתלקחויות משבריות עלולות להתפתח בפריפריה של היבשת האירופית וארה"ב לא תראה בהן איום מיידי על האינטרסים שלה. על כן תצטרך אירופה לטפל במשברים אלה לבדה.<sup>10</sup>

יתרה מזאת, כוח אירופי מאוחד יוכל לתאם ולגבש עניין אסטרטגי אחיד עם ארה"ב באשר להגנת אירופה ואף אזורים אחרים בעולם ולהוות בכך גורם תומך למדיניות הגלובלית של ארה"ב. גישה כזאת קיימת כמובן אצל הבריטים ובמדינות מרכז אירופה המצטרפות לאיחוד האירופי, אבל גם בחוגים פוליטיים גרמניים מרכזיים.<sup>11</sup> בניגוד לעמדת צרפת, גרמניה הרשמית איננה נחרדת מהמציאות של מערכת עולמית חד-קוטבית, דהיינו, קיומה של הגמוניה אמריקאית ועל אף חילוקי הדעות עם ארה"ב בעניין המשבר העירקי חזר שר החוץ הגרמני יושקה פישר חזר והצהר על הצורך בהתגייסות אירופית לתמיכה ב"שותפות הטרנס-אטלנטית לחתירה לשלום".<sup>12</sup> הגישה האירופית מבינה שגם ארה"ב מנקודת מבטה,

הדורשות משאבים צבאיים כגון: מניעת משברים (כולל פיתוח יכולת להתרעה מוקדמת ותכנון צעדים בוני אמון), פעולות פירוק ובקרת נשק, עזרה למדינות שלישיות המבקשות לחזק את צבאותיהן בדרך דמוקרטית (עזרה זו תינתן גם ע"י הדרכה ואימונים צבאיים ואולי יש בסעיף זה רמז לכוונות סיוע לרשות הפלשתינית), ייצוב אזורים בתקופת בת-עיימות ועזרה למדינות שלישיות במלחמתן בטרור. קבוצת עבודה זו הדגישה את הצורך במלחמה בטרור ובייחוד במניעה של הפצת נשק להשמדה המונית בין ארגוני טרור והמליצה לגייס "משאבים כלל-אירופיים" לשם עזרה לכל מדינה-חברה הנתונה לאיומי טרור. המונח "משאבים כלל-אירופיים" מוסבר במסמך ההמלצות עצמו כמתייחס בעיקר למכלול של אמצעים אזרחיים (אם כי אין שלילה של גיוס משאבים צבאיים). בכך מודגש אופי המסגרת הביטחונית של ESDP ולא הברית הצבאית להעגה של הדיפלומטיה האירופית מבחינה בין security (ביטחון) לבין defense (הגנה). ההמלצה מבהירה כי כל סולידריות אירופית בתחום זה תבוא לידי ביטוי רק על פי בקשה מפורשת מצד השלטונות האזרחיים של המדינה החברה הנתונה לאיומי טרור. בדיוני קבוצת העבודה נדחתה הצעה להרחיב את עקרון הסולידריות לשטחי ביטחון נוספים ולכלול אותו בחוקה האירופית. כן נדחתה הצעה מרחיקת לכת, לכלול בחוקה האירופית סעיף "הגנה קיבוצית", שיהא זהה לסעיף חמש המפורסם של "אמנת בריסל" (ובכך יקיץ הקץ על ה-WEU). דחיית ההצעה נבעה מהתנגדות של נציגי מדינות שחוקתן מחייבת ניטראליות בסכסוכים בינלאומיים ומדינות שעדיין רואות בנאט"ו את המסגרת הבלבדית של "הגנה קיבוצית".<sup>14</sup>

אסטרטגיה ביטחונית של האיחוד האירופי ככזה, הוצגה לראשונה כטיטוט הצעה ביוני 2003 בוועידת סלוניקי על ידי חוויאר סולנה, הממונה על מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד. יש בה התייחסות לאיומים על אירופה, הכוללים הפצת נשק להשמדה המונית, טרור בינלאומי, מדינות כשל (failed states) ופשע מאורגן. במסמך זה משרד סולנה את התפישה הביטחונית של אירופה בכך שהוא כולל בה אופציה של הפעלת כוח צבאי לביצוע החלטות מדיניות. בכך הוא מעניק ל-ESDP ממד נוקשה יותר מאשר הפעלת "כוח רך" (soft power) גרידא, שאפיין ניסוחים המתייחסים למסגרת זו קודם לכן. סולנה מסביר כי ישות פוליטית הכוללת 25 מדינות-חברות, 450 מיליון אזרחים ומפיקה רבע מכלל התל"ג העולמי, היא בהכרח שחקן גלובלי שחייב ליטול על עצמו אחריות בינלאומית. יחד עם זאת, גם בשלב זה היה ברור לסולנה שאין התלהבות מצד המדינות החברות עצמן להעלות את רמת שיתוף הפעולה הצבאי לכדי מסגרת של "הגנה קיבוצית". הוא קובע שללא "רצון פוליטי" לשיתוף פעולה ולתאום צבאי אין אפשרות להפעיל מסגרת ביטחונית משותפת, גם אם היכולות הצבאיות הן ראויות.<sup>15</sup>

האסטרטגיה הביטחונית, כפי שהוצגה ע"י סולנה וכפי שהיא מנוסחת בטיטוט ההצעה של ועידת החוקה האירופית, שנמסרה למועצת שרי אירופה בקיץ 2003, מציינת את האינטרס החיוני שיש לאיחוד האירופי במצב "הקשת הפריפריאלית" המקיפה את אירופה ממזרח ומדרום. ההתפתחויות בצ'צ'ניה, באוקראינה, בקווקז ובמזרח התיכון הן בעלות השלכות ישירות ועקיפות על שלומה ושגשוגה של אירופה. לפיכך, אזורים אלה הם מעניינה של מסגרת מדיניות החוץ והביטחון המשותפת. סולנה מציין בפירושו את תלותה של אירופה באספקת נפט ואין הוא מסתיר חרדתו מלחצי ההגירה על אירופה שעלולים לגבור. לא רק הפריפריה האירופית היא מעניינה של המסגרת הביטחונית, אלא אף מזרח אסיה, בייחוד לאור ההתפתחויות בצפון קוריאה.<sup>16</sup>

היומרה להעלאת האיחוד האירופי לדרגת שחקן גלובלי בשטח הביטחוני-אסטרטגי, שקופה. הפרמטרים של התפישה הביטחונית משתרעים הרחק מגבולות אירופה. סולנה אף הדגיש כי היכולת הצבאית הכלל-אירופית צריכה להיות ברמה שתאפשר התערבות אירופית בכמה אזורים משבר בעת ובעונה אחת. המגמה להוסיף לענק כלכלי ממד של מעצמה גלובלית היא בולטת. הרצון לשפר מעמד מול ארה"ב הוא ברור.<sup>17</sup>

במסמך האסטרטגי שלו ביקש סולנה לגשר על פער האינטרסים בין שני צדי האוקיאנוס האטלנטי, בצינו את הטרור העולמי ואת הפצת הנשק להשמדה המונית כמהווים את האיום המרכזי לשלום אירופה והעולם. בכך כיוון לטעמה של ארצות הברית. בה בעת הוא גם קלל את המושג "רב צדדיות אפקטיבית" (effective multilateralism), כלומר, קביעת עמדה שפעולות ביטחון כלל אירופיות תתבצענה במסגרת לגיטימציה בינלאומית. זאת על מנת שטעמו של המסמך יערב לחך האירופי. כדיפלומט מנוסה הוא גם דאג לעמימות מושגית, בצינו כי פעולות מנע יכולות למנוע בעיות ביטחון חמורות בעתיד (pre-emptive engagement). פרשנות מיליטנטית תוכל לראות במושג זה מתן לגיטימציה מצד סולנה להפעלת אמצעי מנע צבאיים, בעוד שפרשנות פציפיסטית תראה במושג זה קריאה לפעילות אירופית אזרחית ממושכת בתחום הסוציו-אקונומי בעיקר, שתמנע משברים עולמיים רבי סיכון.

הדו"ח המסכם של קבוצת העבודה הביטחונית ועל אחת כמה וכמה התפישה הביטחונית שהוצגה ע"י סולנה ומבוססת על דו"ח קבוצת העבודה, אינם מציעים תוכנית מבצעית. אין להבין מדו"חות אלו מהי דרגת האיום על אירופה שיצדיק פעולה צבאית במסגרת ESDP. ההתייחסות הברורה היחידה היא לאיומי טרור. יש גם התייחסות ספציפית לצ'צ'ניה ולמזרח-התיכון כמודלים מחייבי התערבות, אבל אין הגדרה של אופי האיום מאזורים אלה. גם תפקידן של היחידות הצבאיות

האירופיות במקרי משבר אלה אינו ברור. האם יכנסו לקרב, או רק ייערכו כגורם מפריד וממתן בין הנצים?<sup>18</sup> יתרה מזאת, אין בדו"ח המסכם (כשם שאין במנדט שהוענק לקבוצת העבודה) כל הסבר מדוע "ההקשר הבינלאומי" החדש מחייב יכולת הצבת כוחות צבאיים כלל-אירופיים. לא ברור גם למה מתכוון כתב המנדט לקבוצת העבודה במונח "ההקשר הגיאופוליטי". האם הכוונה היא שכוחות אירופיים יפעלו במסגרת ESDP בטווח בלתי מוגבל מאירופה?<sup>19</sup> מאז ועידת קלן, הועלו הצעות שונות באשר לטווח של ההתערבות הצבאית האירופית מחוץ לטריטוריה של האיחוד האירופי. דובר על טווח התערבות של עד 4000 ק"מ מחופי אירופה<sup>20</sup> או בניסוחים אחרים: רדיוס של 4000 ק"מ מבריסל ואם מדובר במשימות הומניטריות, עד 10,000 ק"מ מבריסל. בפועל, ההנחה הכללית בשנת 2000 הייתה שאין מתרחקים מהבלקן ואכן ההתערבות האירופית במזרח טימור (1999) הייתה תחת דגל או"ם.<sup>21</sup>

קבוצת העבודה לא הגבילה בדו"ח שלה את טווח ההתערבות ובכך, למעשה, ענתה על הציפייה להפיכת אירופה לכוח גלובלי. כל זאת, כאמור, בכפיפות להגבלות שהאיחוד מטיל על עצמו באשר לקבלת גושפנקא של האו"ם.

בהתייחסות ל"כוח לתגובה מהירה" (RRF – Rapid Response Force) מצביע הדו"ח על הצורך בהקמת "יחידות קטנות יותר, בעלות מוכנות גבוהה, למתן מענה מהיר", שיהא ביכולתן לעמוד ברשות עצמן ולסמוך על שירותי מודיעין ולוגיסטיקה עצמאיים. לעומת זאת יש מי שאינם רואים אף ב-RRF כפי שנקבע בוועידת הלסינקי מענה רלוונטי לסוגי האיום על אירופה, כגון טרור והפצת נשק להשמדה המונית. הם מעלים תמיהות, בחינת קל וחומר, לגבי עצם העובדה שקבוצת העבודה ממליצה על הקמת כוחות קומנדו קטנים יותר. זוהי טענת המינימליסטים, בעיקר מחוגי הירוקים, שאין דעתם נוחה ממגמת הפיכתה של אירופה למעצמה צבאית. טענת המבקרים היא שה-RRF אינו מענה יעיל לאימי טרור, מה עוד שאינו תואם את סוג המשימות כפי שהן מנוסחות בסעיף 217(2) של אמנת האיחוד האירופי (בדבר משימות הומניטאריות וכיו"ב). ד"ר סילביה-איבון קאופמן, חברה בוועידת החוקה, תמחה, למשל, על ההמלצה להקמת יחידות קומנדו קטנות, בהתחשב בעובדה שה-RRF עצמו אינו מוכן עדיין וכי ברור שהמדינות החברות אינן יכולות לעמוד בדרישות התקציביות הדרושות להשלמתו. קאופמן גם תמחה על הצורך בכפילות של ה-RRF וכוח המשימה המהיר של נאט"ו (NRF), שעל הקמתו הוכרז בפסגת פראג, שהרי שתי המסגרות גם יחד נועדו לטפל במשברים שמחוץ לטריטוריה של האיחוד האירופי. אין זאת, טוענת קאופמן, כי אם תחרות פוליטית בין אירופה לארה"ב ולא צורך ענייני.<sup>22</sup>

תמיהתה של ד"ר קאופמן נובעת מתוך היבט פוליטי המבקש להפחית מחשיבותו של הממד הצבאי של מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי, שהרי סעיף 17(2) של אמנת האיחוד האירופי כולל משימות של התערבות כוחות לוחמים באזורי משבר. אכן, בראשית יוני, שלח האיחוד האירופי, על פי בקשת או"ם, 1,500 חיילים לקונגו. זו הפעם הראשונה שכוח אירופי פעל מחוץ לאירופה במשימה צבאית תחת דגל האיחוד האירופי. טענת התחרות הפוליטית עם ארה"ב מופרכת אף היא, כי במקרה קונגו, למצער, לא היה לארה"ב ואף לא לנאט"ו אינטרס להתערב. בכך קיים האיחוד האירופי עקרון שקבע לעצמו ואשר מודגש בניסוחים המתייחסים ל-ESDP, שפעולות צבאיות תחת דגל האיחוד האירופי תבצענה במקומות בהם נאט"ו ככזה איננו מעורב. יחד עם זאת, ניתן לפרש את ביקורתה של ד"ר קאופמן כנובעת מכך שהאיחוד האירופי לא נתבקש עדיין לעמוד במבחן של משימות נרחבות, מסוכנות ומחייבות יותר, כגון הפרדה בין כוחות לוחמים וכי רק במקרה כזה תהא שעת מבחן למדיניות הביטחונית המשותפת.

ככל הנראה נכונו לאיחוד האירופי משימות נוספות שאולי לא תצדקנה קיום יחידות עילית קטנות, אבל בהחלט תצדקנה קיומו של כוח משימה מהיר שיוכל לטפל באזורי משבר, כגון במשבר טרנסניסטריה שבמולדובה, שאותו רואה האיחוד האירופי כאחד הגורמים המאיימים על הביטחון. משבר טרנסניסטריה הוא אולי הדוגמא הקלאסית לאפקטיביות שיכולה להיות לכוח אירופי מאוחד, שכן שאר הארגונים הבינלאומיים, כגון הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה OSCE, חסרים כלים מתאימים לטיפול במשבר מהסוג הטרנסניסטרי. גם מקרה מזרח טימור מהווה הוכחה לנחיצותו של כוח כזה. אמנם, כאמור, הכוח האירופי במזרח טימור לא פעל תחת דגל אירופה, אך העמיד עצמו לרשות או"ם, דבר שארה"ב ונאט"ו לא היו עושים. הנה כי כן, כוח משימה אירופי יכול להיות ביטוי לאוריינטציה האומיית של אירופה אם מסגרת הארגון תישאר במתכונתה הנוכחית.

## ■ לקחי מלחמת עיראק

מלחמת עיראק (2003) עוררה ספקות רבים ביחס ליכולתו של האיחוד האירופי להבטיח "רצון פוליטי" של חברות האיחוד, שהוא תנאי הכרחי לקיום מסגרת ESDP. מאז ומתמיד גילו חלק מחברות האיחוד האירופי אמביציה פוליטית חלשה ליישם מדיניות ביטחון והגנה משותפת והמלחמה בעיראק החלישה אמביציה זו עוד יותר. יתרה מזאת, גם החלטות שכבר התקבלו במסגרת ESDP וצעדים מעשיים שכבר ננקטו לביצוע החלטות אלו, התגלו כעשוי כטעוני בדיקה. מלחמת עיראק, כמו מלחמות הבלקן בשנות התשעים, חשפה את

חולשתה הצבאית של אירופה. התנגדותן של מדינות מרכזיות באיחוד האירופי למלחמה נבעה גם מהעדר יכולות צבאיות מתאימות. (נראה כי גם כוחות הצבא הבריטי שהשתתפו בכבוש בצרה נחשפו למחסור בכלי נשק חיוניים כגון מסוקי תובלה ומכשירים לאיתור מרגמות אויב).<sup>23</sup>

זה הרקע לוועידת פסגה זוטא שנערכה בבלגיה ב-29 באפריל 2003, בהשתתפות צרפת, גרמניה, בלגיה ולוקסמבורג. ראש ממשלת בלגיה, גי פרהופשטאדט (Guy Verhofstadt) טען שמסגרת ה-ESDP איננה יעילה, ואף תהיה פחות יעילה עם הרחבת האיחוד ב-2004. על כן, מוטב ליצור מסגרת מוסדית קטנה יותר אך יעילה. ארבע המדינות המשתתפות תהיינה הגרעין להגנת אירופה. האיגרת הבלגית הציעה במובלע אופציה לפעילות מדינית ביטחונית משותפת שלא במסגרת המוסדית של האיחוד האירופי. יוזמת פרהופשטאדט הייתה ביטוי למגמתו העקבית לבנות מערך הגנתי אירופי המבוסס על גרעין המעצמות הצבאיות הגדולות באירופה. כבר ב-18 ביולי 2002 שלח פרהופשטאדט איגרת לשיראק ולבלייר, שבה הוא מבקש להמשיך בתנופת סנט מאלו. צרפת נענתה ליוזמה זו והחליטה להמשיך את הדו-שיח עם בריטניה, כפי שאכן בא הדבר לידי ביטוי בתוצאות פגישת שיראק – בלייר בלה טוקה (Le Touquet). אף שהפגישה עצמה, ביוזמתו של בלייר, נועדה מלכתחילה להגיע להסכמה בריטית – צרפתית בעניין עיראק, הסכימו שני המנהיגים על הקמת כוח משימה ימי שיכלול נושאת מטוסים בכוננות מתמדת. בכך יתבטא "הכוח האירופי" בכל מקום בעולם והוא יתואם בשעת הצורך ע"י מוסדות ה-ESDP בבריטל. מבחינה זו היה כאן, לכאורה, צעד חריג מצד בריטניה המסכימה שיחידות צבאיות שלה יהיו תחת פיקוד אירופי, אולם ההצהרה של שני המנהיגים קבעה כי בכל מקרה, השתתפות צבאית היא וולונטרית. סביר להניח ש"הווייתו" של בלייר לשיראק, בעניין פיקוד משותף, נועד מלכתחילה כמס שפתיים לנשיא הצרפתי על מנת שיתמוך בתוכניות המלחמה של ארה"ב בעיראק.

מבחינה עקרונית גישתו של פרהופשטאדט לא הייתה מופרכת. הרי גם מסגרות מרכזיות אחרות של האיחוד האירופי, כגון המטבע המשותף ו"הסכם שנגן" (Schengen Agreement) לגבולות פתוחים, נוצרו ביזמת גרעין מצומצם של מדינות. ראש ממשלת בלגיה כלל בהצעתו את עקרון ההגנה הקיבוצית, לפיו המדינות החברות תתחייבנה לבוא האחת לעזרת רעותה במקרה של איום חיצוני, תקמנה מפקדות צבאיות משותפות (כאלה כבר מצויות באירופה עוד לפני הצעתו EUROCORPS, EUROFOR, EURO-MARFOR) ותאגדנה חלקים מסוימים ממשאביהן הצבאיים. התכנית הבלגית חתרה להקמת איחוד הגנתי אירופי (ESDU – European Security & Defense Union), בעל מטה כלל אירופי. ההנחה הרווחת היא שרק מסגרת כזו, שהחברות בה

תתחייבנה לסף תקציב מסוים בענייני רכש ולשיתוף פעולה בענייני תכנון, אימונים, תמרונים וניסוח עמדות אסטרטגיות, תהווה ערובה למסגרת יעילה של מדיניות ביטחון והגנה משותפת. בהעלאת הצעה זו הדגישה הדיפלומטיה הבלגית כי אין טעם ואף אין סיכוי להגדלת תקציבי ההגנה של חברות האיחוד האירופי אם אין רציונליזציה של הוצאות ההגנה ואם אין תכנון וחלוקת עבודה בין המשתתפות ב-ESDP על בסיס של התמחות.

דא עקא שאין אפשרות ליצור רציונליזציה אם אין הסכמה על אופי הבעיות והמשברים המצדיקים התערבות אירופית וכמובן, אם אין הסכמה על אופי ההתערבות ועל שיטת הפעילות הצבאית הנדרשת. מובן שכל זה דורש, למצער, תפישה אסטרטגית משותפת. יתרה מזאת, הועלתה סברה כי המדינות החברות תוכלנה לדלג על משוכות פוליטיות הניצבות בדרך להגדלת תקציבי הגנה, רק אם צעדיהן אלה יהיו במסגרת איחוד הגנתי אירופי לשמירה על אינטרסים כלל-אירופיים, שהרי לא היה איום מידי ממשי על כל אחת מהחברות בנפרד, שיצדיק, מבחינה פנים-פוליטית, הגדלת תקציבי הגנה לאומיים נוספים.<sup>24</sup>

יוזמת בלגיה לא התקבלה בהתלהבות ע"י מדינות האיחוד האחרות שאף הביעו חשש כי זו תעמיק יותר את הפיצול שחל כתוצאה מהמלחמה בעיראק. גם הדיפלומטיה הבלגית בעניין זה הייתה עמומה. בעצם, לא היה ברור בתחילת היוזמה אם גם חברות איחוד אחרות הוזמנו להשתתף בפסגה-זוטא זו, או שמלכתחילה היא נועדה לארבע המדינות המשתתפות. (פרהופשטאדט עצמו אמר בשלב מאוחר יותר שההזמנה הייתה כוללת).<sup>25</sup>

המגמה העולה ממסמך פסגת בריסל (אפריל 2003) מתכוונת אל תכליתה של קבוצת המדינות שהשתתפו בפסגה, דהיינו יצירת גרעין מדינות באופן עצמאי לחלוטין מנאט"ו. הכוונה היא לא להזדקק לנכסים, לאמצעים וליכולות של נאט"ו. מטרה זו עמדה ביסוד ההתנגדות לתוכנית הבלגית מצד בריטניה וכמובן מצד ארה"ב. (ככלל, וושינגטון נהגה זלזול כלפי ה-ESDP, בשל הדגש שמסגרת זו שמה על סוגיית מבנה המוסדות במקום על יכולות צבאיות). יצירת מפקדה אירופית עצמאית נתפסה, למעשה, כאמירה פוליטית באשר לעתידה של הברית האטלנטית, אף שהמסמך מדגיש שמדובר רק באוריינטציה אטלנטית חדשה, ולא בהתנתקות מהברית.

אכן, בחינת היוזמה הבלגית מהיבט הפרקטיקה הצבאית מצביעה על כך שלא היה יתרון לפיקוד אירופי נפרד לחלוטין ממסגרת נאט"ו וכי אין מנוס מלהגיע למסקנה שיוזמה זו נועדה להחליש את מעמדה של נאט"ו ואולי אף את מעמדה של בריטניה בתוך מסגרת האיחוד האירופי. מפקדה נפרדת עלולה הייתה גם לגרום לכפילויות תפקודיות בינה לבין מפקדת נאט"ו באירופה ובכך להחליש את היכולות הצבאיות בעת שצריכים להן. גם האיחוד האירופי וגם נאט"ו אינן מסגרות המכילות יחידות

צבא המיוחדות להם באופן קבוע, אלא הן מסתמכות בתכנוניהן ובפעולותיהן על יחידות צבא לאומיות. מכאן שאם נאט"ו תפעל בתקופה מסוימת במסגרת הפיקוד האירופי שלה (SHAPE) והאיחוד האירופי יתבקש לפעול באותה עת במסגרת הפיקוד הנפרד שלו, יתקשו שתי המסגרות לגייס את הכוחות הדרושים להן.

קושי זה בולט על רקע העובדה שבועידת פראג של נאט"ו (נובמבר-דצמבר 2002) התחייבה אירופה לעדכן את מערכיה הצבאיים כך שיוכלו לעמוד באתגרים ביטחוניים, לצד ארה"ב, במסגרת כוח נאט"ו לתגובה מהירה (NATO Response Force-NRF). הסטנדרטים הנדרשים מאירופה הם גבוהים: 20,000 אנשי צבא, משלוש הזרועות, אמורים להצטרף בהתראה קצרה לכוחות אמריקאיים בכל מקום בעולם, לתקופה של 30 יום לפחות, למשימות לוחמה. כדי לעמוד במשימה זו דרוש בסיס כוח של 60,000 אנשי צבא לפחות. זוהי מטלה יקרה אשר על פי הערכות עלולה לעלות לאירופה 4.5 מיליארד דולר לשנה. על פי הערכת ברי פוזן, (Barry Posen) זו התחייבות תקציבית עקרה לאור העובדה שאירופה לא תמהר להשתתף בפעילות נאט"ו והיא רואה שמדינות כמו איטליה וספרד, על אף שתמכו במלחמה האמריקאית בעיראק לא שיגרו כוחות לחימה. מדוע, אם כן, להיכנס להוצאות כבדות להקמת מסגרת צבאית שלא ימהרו לעשות בה שימוש? כך, נראה, שבעוד שבכירי נאט"ו חולמים על הקמת כוח מחץ לתגובה מהירה, מסתפקות חברות האיחוד האירופי במטרה עיקרית (headline goal), כלומר, העברת כוח של עד 60,000 איש, במשך חודשיים, למטרות שמירת שלום לתקופה של עד שנה אחת. (גם כך יש באירופה התמהים האם אי פעם תעמוד אירופה בפני הצורך להעביר 60,000 איש). פוזן טוען שאירופה לא תוכל לעמוד גם ב-RRF וגם ב-NRF ובהיותה נוטה יותר למשימות שמירת שלום היא תבחר ב-RRF.<sup>26</sup> ניתן להתגבר על בעיה זו על ידי תאום בין שתי המסגרות, אך היתכנות תאום כזה תלויה ברצון פוליטי חזק משני עברי האוקיאנוס האטלנטי וספק רב אם הוא יתקיים. נאט"ו ראתה – ובצדק – בהסכמי "ברלין פלוס" משנת 2002-2003, את המענה המיטבי לדרישה האירופית לפעילות אוטונומית במסגרת האמנה האטלנטית ותוך שימוש במתקני נאט"ו ובתשתית התכנונית שלה. "ברלין פלוס" הוא כינוי לשורה של הסכמים שגובשו בין האיחוד האירופי לבין נאט"ו, בין מחצית דצמבר 2002 למחצית מארס 2003. עיקרם של הסכמי "ברלין פלוס" הוא מתן זכות לאיחוד האירופי להשתמש בנכסי נאט"ו, בהוציאו לפועל פעילות עצמאית במסגרת ESDP. (החתימה על ההסכם ב-17 במארס 2003 אפשרה את "מבצע קונקורדיה", הוא מבצע שמירת השלום של האיחוד האירופי במקדוניה).

העובדה שרביעיית המדינות הקשורות ביוזמה הן אותן מדינות שחשמו החלטה במועצת נאט"ו, בינואר-פברואר 2003, בדבר תמיכה בטורקיה לנוכח המלחמה בעיראק. דווקא אותן ארבע מדינות שהתנגדו למלחמה בעיראק הן אלה המבקשות להקים גרעין הגנה משותף. כדבריו של החוקר צ'ארלס גרנט, מ"מהמרכז לרפורמה אירופית", היה בכך משום איתות ברור לארה"ב, בריטניה, ספרד, ואיטליה שהולך ונוצר גרעין של קואליציה אירופית לעומתית. העידן של הרחבת האיחוד מתאפיין ממילא במאבקים על שליטה באיחוד והמדינות המרכזיות ביבשת, קרי, צרפת וגרמניה, ביקשו באמצעות היוזמה הבלגית למנוע מבריטניה מעמד מנהיגותי, כאשר ההנחה היא שמדיניות החוץ והביטחון האירופית תהפוך לסוגיה מרכזית במסגרת המורחבת.<sup>27</sup> הפוליטיזציה ביחסים הטרנס-אטלנטיים מסתברת גם בבחינת גישתו של הצד השני, דהיינו, נאט"ו. מסגרת זו עברה מוטציה מברית צבאית לברית פוליטית. צרוף המדינות הבלטיות כגון סלובניה ומגמת ההתרחבות של נאט"ו בכלל, אינם מחזקים את הברית מבחינה צבאית. אדרבא, נאט"ו תצטרך בשעת הצורך להגן על מרחבים גדולים יותר, בשעה שהתוספת לכוח הצבאי שלה כתוצאה מהצטרפות המדינות הבלטיות היא זניחה ביותר (20,000 חיילים). ניתן אם כן לראות את הרחבת נאט"ו כמשרתת את האינטרסים הפוליטיים והכלכליים של ארה"ב.<sup>28</sup> פגישת בריסל נועדה, בין היתר, גם להשפיע על מהלך ניסוח סעיפי ההגנה בוועידת החוקה האירופית, אשר עסקה באותה עת בשלבי ניסוח סופיים.<sup>29</sup> יחד עם זאת, נתקבלו גם יוזמות קונקרטיות המזמינות השתתפותן של שאר החברות באיחוד האירופי, כגון, פיתוח נוסף של יכולת תגובה מהירה צבאית על בסיס הבריגדה הצרפתית-גרמנית הקיימת, אשר אליה יצטרפו כוחות סיור מבלגיה ולוקסמבורג. כוח משימה זה, כך נקבע, יוכל לעמוד גם לרשות נאט"ו. (יש להדגיש כי הבריגדה הצרפתית-גרמנית מהווה חלק מ-Eurocorps ולכן היא נמצאת תחת פיקוד משותף ומבחינה זו יש גרעין סמלי של יכולת צבאית על-לאומית). ועידת החוקה אכן אימצה חלק מהרעיונות של פסגת בריסל, כגון, "הקמת סוכנות חימוש אירופית" ויצירת מסגרת ל"שיתוף פעולה מובנה". הצעת פסגת בריסל להקמת פיקוד אירופי משותף הייתה, כאמור, מרחיקת לכת ובעלת השלכות פוליטיות בינלאומיות ופנימיות כבדות משקל. עד מהרה התעשתו השחקנים הראשיים והבינו כי לא יוכלו ליצור מציאות פוליטית שתותיר את כל תאוותם בידם. בריטניה אמנם לא יכולה הייתה לקבל הצעה זו, שאינה ניתנת להתפרש בצורה אחרת ע"י ארה"ב אלא כגרימת בקיע בברית הפוליטית והאסטרטגית בין שתי המדינות. פרשנות כזו הייתה עלולה לעלות לנוכח הסתבכותם הפוליטית של הנשיא בוש בארה"ב וראש הממשלה בלייר בבריטניה, בעקבות הביקורת שהוטחה בהם על כי לא נמצא בעיראק נשק



להשמדה המונית, כפי שהם טענו בהחלטיות לפני המלחמה. מאידך גיסא, בריטניה לא יכולה הייתה לדחות לחלוטין את מגמת פסגת בריסל שכן המשמעות המעשית של דחייה זו הייתה שבריטניה דוחקת עצמה מעמדת מנהיגות באירופה. עמדת מנהיגות כזו יכולה להיות מושגת ע"י בריטניה רק בתחום הפוליטי-בטחוני, שהרי, בהיותה מחוץ לגוש האירו, היא מנעה עצמה מעמדת מנהיגות בתחום הכלכלי. יש להניח שבריטניה אכן ראתה שהתנאים הפוליטיים הקיימים באירופה בעקבות מלחמת עיראק מזמינים אותה לעמדת מנהיגות, שכן צרפת, הטוענת לעמדה זו מימים ימימה, איבדה מיוקרתה לנוכח התנהלותה במלחמת עיראק ובייחוד כלפי מדינות מרכז ומזרח אירופה שהתקבלו לא מכבר כחברות באיחוד.<sup>30</sup> צרפת וגרמניה, מצדן, הבינו כי לא תוכלנה להגשים את מגמת הפיקוד המשותף ללא בריטניה, המעצמה האירופית הצבאית הראשית, מה גם ששתיהן ובייחוד גרמניה, בקשו להימנע מקרע חמור יותר עם ארה"ב. שר החוץ הגרמני, יושקה פישר, הצהיר בהזדמנויות שונות על נאמנותה של גרמניה לברית האטלנטית וכי, בניגוד לצרפת, אין גרמניה גורסת מערכת עולמית רב-קוטבית, אלא מכירה בבכורתה של ארה"ב.<sup>31</sup> בצרפת עצמה הייתה התנגדות, מתוך הממסד הביטחוני, להקמת פיקוד משותף. הגנרלים הצרפתים חששו מפגיעה בסמכויות הפיקוד שלהם לטובת פיקוד משותף, שמשמעותה גם פגיעה ביסוד חשוב של הריבונות הלאומית הצרפתית. ממסד זה העדיף פעילות אירופית צבאית משותפת, של יחידות לאומיות המוקצות לכך על ידי חברות האיחוד, בהנהגתה של מדינה מובילה. אכן כך היה בחודשי הקיץ 2003, ב"מבצע ארטמיס" בקונגו, שבו הייתה צרפת המדינה המובילה. מבצע ארטמיס היה למעשה מבצע צרפתי שקיבל תגי יחידה אירופיים.<sup>32</sup> גם בגרמניה לא הייתה אחידות דעים בחוגי השלטון בנושא זה. ממקורות גרמניים עולה כי הקנצלר שרדר הוא שדחף להקמת מפקדה אירופית, בעוד שמשרדי החוץ וההגנה התנגדו מלכתחילה למגמה זו.<sup>33</sup> התנגדות הבריטיות בין אמריקה לאירופה, אף הן ככל הנראה פרי חילוקי דעות בין משרד ההגנה הבריטי לבין רחוב דאונינג. נייג'ל שינוולד (Nigel Scheinwald), מי שהיה שגריר בריטניה באיחוד האירופי, נתמנה ב-2003 ליועצו של בלייר למדיניות חוץ וסביר להניח כי בהיותו ידוע כאירופיסט, היה לו חלק קריטי בהחלטת ראש הממשלה להגיע לפשרה עם עמיתיו ביבשת.<sup>34</sup> בכל חודשי האביב והקיץ של 2003 היו לחצים אמריקאיים נגד הקמת הפיקוד המשותף עד כדי איומים בקרע בין ארה"ב לבלגיה.<sup>35</sup> כמו כן, גילו החברות החדשות של האיחוד האירופי את דעתן שהן מעדיפות הגנה אירופית במסגרת נאט"ו, מתוך קבלת מנהיגותה הגלובלית של ארה"ב.<sup>36</sup>

פרהופשטאדט היה, כמובן, ער להתנגדות ארה"ב ובריטניה ובנסותו להגן על עמדתו אמר, בדבריו במועצת אירופה שהתכנסה בסלוניקי ב-20 ביוני, כי לקח ההתערבות האירופית בקונגו מחזק את העמדה המחייבת מפקדה אירופית עצמאית.<sup>37</sup> הערכה זו היא, כמובן, מופרכת שהרי מבצע ארטמיס הוכיח את ההיפך. המבוכה והתסבוכת בסוגיה זו הביאו למגעים נמרצים בין בריטניה, צרפת וגרמניה, בחודשי הקיץ, עוד טרם התכנסותה של הוועידה הבין-ממשלתית, באוקטובר 2003, לדיון בטיוטת החוקה האירופית. בראשית ספטמבר הודיע ראש ממשלת בלגיה, פרהופשטאדט, כי ארצו תמשיך ביוזמתה להקמת הפיקוד המשותף למרות התנגדותה של ארה"ב וכי תוקם מפקדה אירופית ליד בריסל (TERVUREN), שכן זהו תנאי לקיום יכולת מבצעית אירופית אוטונומית. תוכנית זו אמורה הייתה להידון בראשית אוקטובר, אך נוכח הבעייתיות שעוררה הסוגיה התכנסו, ב-20 בספטמבר, ראשי המדינות של בריטניה, צרפת וגרמניה לפסגה-זוטא בברלין (הייתה זו פגישתם הראשונה בפורום זה מאז מלחמת עיראק). בנושא העיראקי נשאר חילוקי דעות בין בלייר לעמיתיו, אך בנושא הגנת אירופה הוא ניסה לגשר על הפער ולהתקרב לעמדותיהם. על פי פרסומים בעיתונות הבריטית, הסכים בלייר למסגרת "שיתוף פעולה מובנה" ("Structured Cooperation"), שיאפשר לחברות איחוד המעונינות בכך לקיים יוזמות הגנה (מבלי לחייב את החברות שאינן מעונינות בכך). מתוך כך, הוא גם הסיר התנגדותו, במידה מסוימת, להקמת מסגרת אירופית עצמאית מנאט"ו, לתכנון משימות צבאיות. בתמורה, הסכימו עמיתיו כי המכניזם של "שיתוף פעולה מובנה" יצטיין ב"שקיפות" וב"גמישות" וישתף פעולה עם נאט"ו. כמו כן, הם ריכזו עמדתם בסוגיית "ההגנה הקיבוצית" והסכימו כי הפעלת סעיף 5 (התחייבות מדינה-חברה לבוא לעזרת חברתה המותקפת) תתבצע על בסיס החברות בנאט"ו. על פי פרסומים אלה בריטניה נותרה איתנה בעמדתה השלילית באשר להקמת המפקדה הצבאית המשותפת בפאתי בריסל והציעה במקום זאת להקים "תא" לתכנון יוזמות צבאיות אירופיות במסגרת הפיקוד העליון של כוחות נאט"ו באירופה (SHAPE). הועלתה גם הצעה לבחון אפשרות ל"אירופיזציה" של מפקדות קיימות בלונדון, בקריל (צרפת) ובפוטסדום, המתמחות בתאום פעילות צבאית מעבר לים ובכך לעקוף מכשולים פוליטיים.<sup>38</sup> בלייר ועמיתיו סברו כי המציאות הביטחונית האירופית והגלובלית חייבה פשרה שתאפשר התפתחות כפולה – התגבשות מסגרת הגנתית אירופית על מנת להגן על האינטרסים של האיחוד כאיחוד מצד אחד, אך אגב קיום זיקה של מסגרת זו לברית האטלנטית, גם אם מדובר "באטלנטיציזם" מסוג חדש, מצד שני.

פסגה זו נחשבה גם בגרמניה ובצרפת כ"פריצת דרך"

מבטיחה לקראת הדיונים הכוללים יותר בוועידה הבין-ממשלתית באוקטובר, אך נראה כי פריצת דרך זו לא יצרה אפשרויות אופרטיביות חדשות, אלא רק אפשרות, באמצעות אמנות הניסוח, להמשך הדינמיקה הדיפלומטית, שאף היא אין לזלזל בחשיבותה.<sup>39</sup>

## ■ הוועידה הבין-ממשלתית, אוקטובר 2003

**ב** 18- ביולי 2003, הגישו 105 החברים של ועידת החוקה האירופית, בראשותו של ואלרי ג'יסקאר ד'אסטון, את טיוטת ההצעה לחוקת האיחוד האירופי לנשיאות מועצת אירופה. טיוטה זו, פרי עמל של 16 חודשים, אמורה הייתה להיות בסיס לדיונים של הוועידה הבין-ממשלתית (Inter-Governmental Conference-IGC) שעמדה להיפתח ב-4 באוקטובר ולהסתיים בדצמבר בהסכמה כללית של ראשי מדינות האיחוד על ניסוח החוקה.

מבחינת סעיפי מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד האירופי עמדה הוועידה הבין-ממשלתית בפני האתגר של הסכמה על נוסח סופי, בייחוד לגבי ארבע סוגיות: א. ניסוח הקונספט האסטרטגי של חוויאר סולנה. ב. המפקדה האירופית. ג. "שיתוף פעולה מובנה" (structured cooperation). ד. הגנה קיבוצית.

א. התגלעו חילוקי דעות בין בריטניה לגרמניה באשר

למושג "פעולות מנע" ("pre-emptive engagement") המופיע במסמך סולנה, כאשר הראשונה מבקשת להכלילו בנוסח החוקה כלשונו ואילו האחרונה דורשת לשנותו, מחשש שניתן יהיה לפרשו כמתן לגיטימציה לפעולת מנע צבאית בנוסח המלחמה האמריקאית בעיראק. הוסכם לבסוף על שינוי לשוני שיאפשר יתר גמישות מושגית ונבחר הנוסח "פעולות מניעה" ("preventative measures") שיכולות להתפרש כמכוונות לפעילות אזרחית, דיפלומטית וכלכלית ולא דווקא צבאית.<sup>40</sup>

ב. הוחלט לאמץ את הפשרה שהושגה בספטמבר 2003

בין בריטניה צרפת וגרמניה: לא תוקם מפקדה עצמאית אלא רק תא של "צוות תכנון אופרטיבי" בתוך המפקדה העליונה של נאט"ו, (Supreme SHAPE- Headquarters Allied Powers Europe בעיר מונס (Mons) שבבלגיה. בכך יש משום תוספת ל"צוות התכנון האסטרטגי", אשר תפקידו במסגרת המטה הצבאי של האיחוד האירופי (MS), לעדכן את שרי החוץ של מדינות האיחוד על תוכניות ברמה האסטרטגית הנערכות ב-SHAPE. צוות התכנון האופרטיבי ידאג לתאום פונקציונלי בין האיחוד לבין נאט"ו אם האיחוד יבצע פעילות צבאית תוך שימוש במתקני נאט"ו.

במקרה של פעילות צבאית אירופית כזו, יתבצע

הפיקוד באמצעות אחת המפקדות הלאומיות ורק במקרה של הסכמה כללית, יידרש "צוות התכנון האופרטיבי" ליטול חלק בניהול מבצע אירופי אוטונומי. הסדר זה היווה ויתור לחברות תומכות נאט"ו של האיחוד.<sup>41</sup>

ג. המושג "שיתוף פעולה מובנה" הוגבל לשיתוף פעולה בתחום העצמת היכולות הצבאיות של מועדון המדינות המשתתפות ביוזמה זו. הוא לא יתכוון, כפי שחששו הבריטים, למשל, לביצוע משימות צבאיות. השתתפות במועדון חברות זה של "שיתוף פעולה מובנה" לא תהא אקסקלוסיבית, וסף ההצטרפות יונמד. למשל, מדינה שתוכל להציב כוחות תוך 5 עד 30 יום, למשך 30 יום לפחות, תוכל להצטרף למועדון. הודגש על ידי שר החוץ הבריטי כי משימות צבאיות כלל-אירופיות תתבצענה רק בהסכמת חברות האיחוד כולן. הסדר זה הסיר את חששן של המדינות הקטנות באיחוד מפני השתלטותן של הגדולות על מערכת ה-ESDP באמצעות נטילת יוזמות מבצעיות לידהן.

ד. סעיף "ההגנה הקיבוצית" הבעייתי, שהופיע בטיטוט החוקה, הוסר למעשה בניסוח הסופי ונותרה רק התייחסות כללית ולא מפורטת לעזרה הדדית על בסיס סעיף 51 של אמנת או"ם, תוך ציון כי נאט"ו נשאר המסגרת להגנה קיבוצית.

הפשרות שנוסחו בוועידה הבין-ממשלתית הותירו את ה-ESDP במסגרתו הניסוחית גרידא, מה שהביא את חוויאר סולנה לפעול למען קבלת החלטות מעשיות יותר, ללא כל קשר לגורל טיוטת החוקה האירופית שלגביה לא הושגה הסכמה מלאה. במחצית נובמבר התכנסה מועצת שרי ההגנה של אירופה וקיבלה החלטה להקים "סוכנות הגנה אירופית" (European Defense Agency). בהחלטתה קבעה מועצת השרים כי מטרת-העל של סוכנות זו היא לסייע למדינות החברות במאמציהן לשפר את יכולות ההגנה שלהן ובכך להבטיח את קיום ה-ESDP. בהתייחסות ספציפית יותר נקבעו המטרות הבאות: א. פיתוח יכולות הגנה באמצעות תוכנית פעולה (Action Plan) להערכת ההתחייבויות של כל מדינה חברה ויצירת הרמוניזציה בין החברות בכל הקשור לחימוש. ב. קיום שיתוף פעולה אירופי בתחום הרכש הצבאי. ג. הפעלת מדיניות לחיזוק הבסיס התעשייתי והטכנולוגי של ייצור הנשק באירופה. ד. עידוד המחקר במטרה לענות על צרכים עתידיים בתחום יכולות הביטחון וההגנה.

החלטת מועצת השרים התייחסה גם להיבטים מוסדיים של סוכנות זו וקבעה כי היא תוכפף למרותה של המועצה. קביעה זו מעמידה את הסוכנות כגוף בין-ממשלתי ולא על-לאומי. יחד עם זאת נקבע שהנציבות האירופית (שהיא גוף על-לאומי) תיטול חלק בעבודת הסוכנות. הביטוי

בשנת 2003 הוכיח זאת. אירופה של 15 מדינות איננה בעלת קול אחיד בסוגיות בינלאומיות. אירופה של 25-30 מדינות תתגלה כפחות הרמונית. לא רק המדיניות החד-צדדית של ארה"ב גורמת לחילוקי דעות בתוך מדינות אירופה, אלא גם סוגיות נוספות שתעמדה אתגרים גיאופוליטיים חשובים בפני אירופה. ברוסיה, למשל, מתחזקת המגמה המסתייגת נמרצות מהאירופיזציה של מזרח אירופה. הדבר יגרום לדיסהרמוניה נוספת בין מדינות האיחוד בסוגיית היחסים עם רוסיה.

האם המסקנה היא שעל מדינות אירופה לחדול ממגמת האינטגרציה בתחום הביטחון וההגנה? התשובה היא שלילית לחלוטין. גם דינמיקה רטורית חשובה ביחסים הבינלאומיים כי היא בעלת השפעה על שמירת סטטוס קוו, או על שינויו. במקרה דנן טוב לה לאירופה להישאר במצב הקיים של הפקת תוכניות והקמת מוסדות, שכן העדרו של תהליך זה עלול לדרדרה במדרון הדיסאינטגרציה עד כדי התערערות בסיס האיחוד ולהפוך אותה למוקד מתיחות בינלאומי.

## ה ע ר ו ת

- 1 בפעם הראשונה הופעל סעיף זה ב-12 בספטמבר 2001, בעקבות ההתקפה על מגדלי התאומים בניו-יורק.
- 2 ראה: "The Amsterdam Treaty: A Comprehensive Guide", <www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb>
- 3 בעניין זה ראה עמדתה של צרפת שבכל הקשור להערכות מצב היא שומרת לעצמה את הזכות לעצמאות: "The French Force Commitment Concept", <www.defense.gouv.fr/ema/texte/concept/princ\_ang.htm>; וכן של אוסטרליה כפי שבאה לידי ביטוי במאמר מאת הקונסולית הכללית שלה בשיקגו: Elisabeth Kehrer, "The EU's Common Foreign and Security Policy... Where do Stand?", Press Release, 13.2.02 Austrian Press Information Service, Washington DC.
- 4 Antonio Missiroli, "Ploughshares into Swords? More Euros for European Defense", EU Institute for Security Studies, Paris, <www.isn.ethz.ch/>
- 5 הוועדות הוקמו ב-2001 כחלק מהחלטות ועידת ניס (דצמבר 2000) ראה: "Official Journal of the European Communities, Council Decision, January 22, 2001, /79/CFSP.
- 6 אמנם, חלק נכבד מפונקציות WEU הועברו למסגרת ה-ESDP של האיחוד האירופי, אבל סעיף 5 של ה-WEU, הדומה בתוכנו לסעיף 5 של נאט"ו נשאר עדיין בתוקף ומחייב את עשר חברות WEU. טקסט סנט-מאלו ניתן למצוא ב- <www.iss-eu.org/chailot/chai>
- 7 Assembly of the WEU, Document A/1798. December 3, 2002.
- 8 ראה: החלטת "הוועדה הלאומית" של המפלגה הנוצרית דמוקרטית בבונדסטאג הגרמני, Themenschwerpunkt III Deutsche Optionen, <www.hsfk.De>, ללא תאריך. כמו כן ראה: Steven Lee Myers, "Russia Turns Away from the European Idea", *International Herald Tribune*, Dec. 31, 2003.
- 10 Assembly of the WEU, ibid.
- 11 <www.hsfk.De>, ibid.
- 12 ראה לדוגמה, "Germany Rejects Role as US Rival", *Int. Herald Tribune*, July 18, 2003 ניתן להניח שגם מבחינה היסטורית-מצפונית גרמניה העדיפה הקמת ערוץ ידידות ותאום עם פולין וזו האחרונה, אך ראתה עצמה כבעלת אוריינטציה אמריקאית ולא צרפתית.

המעשי של ההחלטה הוא שהסוכנות תפעל בהתאם לדרכי פעולה שיתוו על ידי הוועדה הפוליטית ביטחונית (PSC) ואף תחול עליה חובת דיווח לוועדה זו. פעולותיה של הסוכנות יושתתו על המיומנות המקצועית של חברי הוועדה הצבאית (MC) ועל פרום ראשי הרכש הצבאי של המדינות החברות (EU National Armaments Directors). כלומר – וזה אף מצוין בפרוש בהחלטה – שרי ההגנה של המדינות החברות יהוו את מועצת המנהלים ובראש ישב המזכיר הכללי של מועצת השרים (בתקופה זו חוויאר סולנה), שהוא עצמו כפוף להחלטות מועצת השרים, כלומר, להחלטות המתקבלות בפורום בין-ממשלתי. זה מצב שיכביד על יצירת תפוקות מעשיות על ידי הסוכנות. למעשה, הסוכנות היא בעלת סמכות ייעוץ ותאום בלבד ויעילותה המעשית תלויה בנכונותה וביכולתה של כל אחת מהחברות לשתף פעולה, דבר המוטל בספק.<sup>42</sup>

## ■ סיכום

מש שנות פעילות לגיבוש מסגרת ביטחונית אחידה באירופה, מאז הסכם סנט מאלו (1998) עד כינוסה של הוועדה הבין-ממשלתית לניסוח החוקה האירופית (2003), לא הביאו לשינוי משמעותי שיכול להצביע על שחיקה ברמת הריבונות של המדינות החברות באיחוד האירופי לטובת ריבונות כלל-אירופית בתחום זה. תהליך האינטגרציה האירופית מאז ראשית שנות החמישים מתאפיין באינטגרציה רטורית עזה, וביצירת מוסדות ומנגנונים שאמורים ליטול על עצמם תפקידים כלל-אירופיים. תהליך זה ניזון מתוך עצמו, אך הוא מעוצב על ידי התפתחויות במערכת הבינלאומית, כמו גם על ידי אינטרסים פוליטיים וכלכליים פנים-מדינתיים וכן על ידי מסורות חברתיות ולאומיות נפרדות. ביטוייה של התפתחות זו הביאו לידי כך שבאותם תחומים שהשותפות האירופית מקנה ערך מוסף למדינה-חברה נפרדת, כגון בעניינים שונים מתחום הכלכלה והפיננסים, תהליך האיחוד אכן מצליח להעתיק סמכויות ממוסדות לאומיים אל מוסדות כלל אירופיים. לא כן הדבר בתחומים המשקפים סמלי ריבונות הנתפסים כמשמעותיים יותר מבחינה לאומית-רגשית ומהווים ערובה לקיום הלאומי ולממסדים לאומיים נפרדים. תחומים אלה מחוללים נוסחאות ותפיסות חשובות לעצם קיום תהליך האינטגרציה ונובעות ממנו. קל יותר לנסח תפיסה אסטרטגית מאשר להקים מפקדה צבאית כלל-אירופית אוטונומית. לא רק בשל התנגדותה של ארה"ב בעניין זה, אלא בשל חששן הגלוי והסמוי של מספר מדינות חברות ובייחוד המדינות החדשות, מפני השתלטות גרמניה וצרפת על מערכת צבאית כלל-אירופית, אם זו אכן תקום. הבעיה העיקרית בהקמת מסגרת הגנה אירופית היא, כמובן, העדר אחדות בנושאי חוץ וביטחון ומקרה עיראק

- Barry Posen, "Europe : ראה : Cannot Advance on Two Fronts", *Financial Times*, April 24, 2003.
- Charles Grant, "EU Defence Takes a Step Forward", Centre For European Reform, December 2003; Lee Miller and Tomas Valasek, "The Proposed EU Military Headquarters Viewed", Center for Defense Information, Europe, 31, October 31, 2003.
- Simon Tisdall, "Outgunned and Outflanked", *The Guardian*, March 7, 2002.
- Thomas Fuller, "Germany and France Exploring an Alliance", *International Herald Tribune*, November 13, 2003.
- על ביקורת המדיניות הצרפתית ע"י אינטלקטואלים צרפתים ראה : John Vinocur, "For Its Intellectuals, France Falter", *International Herald Tribune*, Oct. 2, 2003.
- John Vinocur, "Germany Rejects Role as US Rival", *International Herald Tribune*, July 18, 2003.
- ראה דו"ח הגנרל הצרפתי ברונו נבו (Neveux) כפי שמופיע בפרסומי נאט"ו : < www.nato.int/shpe/news/2003/09£ >.
- John Vinocur, "Germany Says EU Planning Unit Should be Attached to NATO", *International Herald Tribune*, Oct. 27, 2003.
- Ian Black, NATO Bid to Defuse EU Defence Row, *The Guardian*, Oct. 21, 2003.
- "NATO Agrees to Revamp Alliance; Belgium Warned on Headquarters", *EurActive*, June 13, 2003.
- ראה לדוגמא : Conference Raises Questions on Enhanced Defence Cooperation", *EurActiv*, Oct. 7, 2003.
- ראה Jan De Bock (Permanent Representative of Belgium to the EU), "European Defence", *CFSP*, July 14, 2003.
- ראה : (שם, *SHAPE News Summary & Analysis* (ESDP) ; נראה כי הויכוח על המפקדה הפך ל"ויכוח תיאולוגי" ולא צבאי והוא חלק מהויכוח המתייחס ליחסי אירופה-נאט"ו. ראה: Daniel Keohane and Adam Townsend, "A Joined-Up EU Security Policy", *CER Bulletin*, Dec/Jan 2004.
- בעניין העיתונות הגרמנית ראה : UK Comes Nearer to Franco-German Position on Defense", <EUobserver.com>, Sept. 22, 2003.
- ראה : Honor Mahony, "Solana Defense Paper Watered Down", <EUobserver.com>, Nov. 24, 2003.
- להסבר בנושא זה ראה : Frederck Bonnart, "A Symbolic Step Toward Real EU Defense", *International Herald Tribune*, Dec. 23, 2003.
- הערכה ממצה ראה : Daniel Keohane, "Europe's New Defense Agency", Policy Brief, Center for European Reform, June 2004
- המחלוקת הבין מדינית בעניין זה קמה ועלתה עוד טרם הקמת הסוכנות, כאשר בריטניה וצרפת התקוטטו ביניהן מי יעמוד בראש צוות ההקמה של הסוכנות וישמש כמנהל כללי. כל אחת ממעצמות אלה עמדה על מועמד משלה. גם הצעת פשרה של רוטציה לא הועילה שכן לא הייתה הסכמה באשר לשאלה מי יתחיל בכהונה. בסוף ינואר 2001 הוכרע כי ניק וויטני (Nick Whitney), ממשרד ההגנה הבריטי, יחל בכהונה. ראה : Solana Names Briton to Head of Defense Agency", <EurActiv.com>, Jan. 29, 2004
- על התפתחות הסוכנות ראה : Assembly of WEU, Document A/1856, June 3, 2004
- ראה EU's Rapid Reaction Force Gets Go-Ahead from Turkey", *The Guardian*, Dec. 3, 2001.
- דו"ח קבוצת העבודה הביטחונית נמצא במסמך : The European Convention, CON 461/02, Dec. 16, 2002, < http://register.consilium.eu.int > .
- < EUobserver.com >, June 19, 2003, July 15, 2003; Capabilities Conference, Brussels, May 19, 2003, Sept. 1, 2003.
- לגבי שיתוף פעולה ביטחוני עם הדרום ראה : Sven Biscop, "Opening Up the ESDP to the South", *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 2, June 2003.
- Javier Solana, "A Secure Europe in a Better World", Thessaloniki European Council.
- ביקורת על חוסר הבהירות נשמעה גם בפורום הפרלמנטרי של ה-WEU שדן במסמך סולנה בראשית יולי . ראה : Assembly of the WEU, Press Release, Paris, July 2003.
- כתב המנדט נמצא ב-, European Convention CON, Sept. 10, 2002, 46.
- Janes Defense Weekly*, November 30, 2000.
- Antonio Missiroli, "Building a European Security and Defense Policy", EU Institute for Security Studies, Paris, June 12, 2003
- ייתכן כי טווח 4000 ק"מ הועלה ביונים הני"ל לאור העובדה שזהו טווח מטוס התובלה. ראה, the website for UK defence information, The Royal Air Force, A400M Airbus < armedforces.co.uk > .
- ד"ר קאופמן מגרמניה הייתה חברת הפרלמנט האירופי, וסגנית-נשיא של גוש השמאל המאוחד. ראה : Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, "Notes on the Final Report of European Convention, W.G.viii on defence, European Convention, The Secretariat, CON 681/03, April 11, 2003.
- Moving the Goalposts", *The Parliament Magazine*, September 22, 2003.
- על הועידה ראה : Anti-War EU Countries Fuel NATO Row", *TimesOnline*, < www.timesonline.co.uk >, TimesOnline, April 29, 2003; Daniel Keohane, "Europe Needs an Avant-Garde for Military Capabilities", Briefing Notes, Centre for European Reform, April 2003; Meeting of Heads of State and Government, < www.auswaertiges-amt.de/>; Sven Biscop, "Staying on Course – The Quadrilateral Defence Summit and European Security and Defence Policy in the wake of 9/11 and Iraq.
- לגבי גרמניה ההזמנה הבלגית נפלה כנראה על קרקע פורייה : כבר בראשית אפריל דיווח "די וולט" כי גרמניה שוקלת פיתוח איחוד הגנה שלא במסגרת המוסדות האירופיים, זאת אף שהסכמי האיחוד שוללים התארגנות כזו. העיתון מוסיף כי ארגון כזה חזקה עליו כי יתחרה בנאט"ו, בייחוד בשל עמדת צרפת. ראה : Berlin Backs Defense Plans Outside the EU", <EUobserver.com>, April 10, 2003.
- ברי פוזן הוא פרופסור למדעי המדינה במכון הטכנולוגי של מסאצ'וסטס. על פי נתונים שהוא מציג, ההוצאה השנתית של מדינה אירופית ממוצעת ללובש מדים היא 80,000 דולר, לעומת 200,000 דולר שמוציאה ארה"ב. בריטניה, המקיימת סטנדרטים צבאיים גבוהים יותר מהממוצע האירופי מוציאה 155,000 דולר לשנה. ניתן להעריך שהסטנדרט המבצעי של ה-NRF(כוח נאט"ו לתגובה מהירה)