

מבט על, גיליון 711, 18 ביוני 2015

מדיניות החוץ של האיחוד האירופי כבנואה למשבר הכלל מערכתי

שמעון שטיין

שני הביקורים שקיימה בישראל וברשות הפלסטינית פדריקה מוגריני, הממונה על נושאי החוץ והביטחון באיחוד האירופי, מאז שנכנסה לתפקידה בנובמבר 2014, נועדו לבטא את החשיבות והדחיפות שהיא מייחסת לסוגיה הישראלית-פלסטינית ולכוונתה להיות מעורבת במאמצים לחדש את ההידברות בין הצדדים. התנהלות זו שידרה לכאורה מסר של עסקים כרגיל באיחוד, אך אין אלה ימים רגילים. האיחוד מצוי במשבר כלל מערכתי, המאיים על עתידו מבית. במקביל, האיחוד מתמודד עם משברים בשכנותו הדרומית והמזרחית. מכאן הספק אשר ליכולתה של מוגריני להקרין סמכות בהידרשה לסכסוך הישראלי-פלסטיני וליתר הנושאים הרלוונטיים ליציבותה ולביטחונה של אירופה. ומעבר לכך, בשם איזה איחוד היא פועלת?

אין די בדרמת הפליטים ומבקשי המקלט, המתחוללת מזה חודשים מול חופיו הדרומיים של האיחוד, כדי לדחוק לשולי הדיון את הדרמה המתחוללת סביב הקשר בין יוון לגוש האירו. מאז עלייתה לשלטון של מפלגת סיריזה (קואליציה אנטי-ממסדית, המרכזת ערב רב של קבוצות מהשמאל המתון עד למרכז-ימניסטים-לניניסטים), קיבל העימות בין יוון למוסדות האיחוד גוון אידאולוגי, המקשה על גיבוש פתרון פרגמטי למשבר. שני הצדדים מתחפרים בעמדותיהם: יוון דוחה את הגישה שמכתיבה גרמניה, שלפיה, במקביל לקבלת סיוע פיננסי, עליה לבצע שורה של רפורמות כלכליות-חברתיות. ממשלת יוון, שהגיעה לשלטון על בסיס הבטחות להיטיב את מצב המעמד הבינוני והשכבות החלשות, שהורע בשנים האחרונות, דוחה את הדרישה להמשיך בקיצוצים בפנסיות וברפורמות בשוק העבודה, ולהעלות את מס הערך המוסף. התחושה בקרב אישי ממשל אירופיים, היא, כי התנהלותם של ראש הממשלה ושר האוצר היווניים, היא יהירה וחובבנית תורמת להחרפת המשבר.

לא אחת, משברים מצמיחים מנהיגים. ואולם, הנוף המנהיגותי באיחוד צחיח למדי. על רקע זה בולטת הקנצלרית אנגלה מרקל, השואבת את סמכותה מהיותה של גרמניה מעצמה יציבה פוליטית ומשגשגת כלכלית. עם זאת, ניסיונה של גרמניה "לגרמן" את האיחוד מעורר התנגדות ניכרת בקרב חלק מחברות האיחוד. מרקל מצדה מנסה להקהות תחושות אלה על ידי שיתוף פעולה עם צרפת, אלא שחולשתה הפוליטית והכלכלית של צרפת אך מבלטת את עצמתה היחסית של גרמניה. הקנצלרית אנגלה מרקל, המובילה (לצד נשיא צרפת פרנסואה הולאנד) את הטיפול במשבר, הבהירה, כי אם גוש האירו ייכשל, אירופה תיכשל. אמירה זו ואחרות באותה הרוח אינן מותרות ספק אשר לרצונה למנוע את עזיבת יוון את גוש האירו, הגם שכך, היא נחשפת לביקורת גוברת מצד חברי מפלגתה (וגורמים פוליטיים נוספים בקרב חברות גוש האירו), שנפשם קצה בהמשך הסיוע למדינה הנתפסת כחבית ללא תחתית.

נכון לכתיבת שורות אלו, לא ברור האם תושג פשרה שתמנע מיוון פשיטת רגל ובמקביל תאפשר לה להישאר בגוש האירו. כן קיימת אי-בהירות לגבי השלכותיה של עזיבת יוון את הגוש – הן על עתיד הגוש והאיחוד, כמו גם לגבי ההשלכות הפיננסיות-כלכליות האירופאיות והגלובאליות. (ההערכה הרווחת היא, שעזיבת יוון את הגוש לא תגרום זעזוע כמו זה שאירע בעקבות פשיטת הרגל של בנק להמן בדרס). בכל מקרה, עוד בטרם יספיק האיחוד לעכל את תוצאות המשבר היווני יעמוד לפתחו "המשבר הבריטי", קרי הרפרנדום שיתקיים בבריטניה בשנת 2017 בדבר המשך חברותה באיחוד. עד אז נחוש דיוויד קמרון, ראש ממשלת בריטניה, לנהל משא ומתן שיתקל בהתנגדות מצד מספר רב של חברות באיחוד, שאינן מוכנות להעניק לבריטניה הקלות נוספות, שחלקן, כגון תנועה חופשית של אזרחי האיחוד, ינגוס בעקרונות האיחוד.

לא זו בלבד שהמשבר הפיננסי-כלכלי חשף את פגמי הלידה של גוש האירו (שאמור היה להיות שלב בדרך לאיחוד פיסקלי-כלכלי ובסוף הדרך איחוד פוליטי), אלא שהוא חשף את הא-סימטריה הכלכלית בין החברות "הצפוניות" (המבוססות כלכלית) לבין החברות הדרומיות, שחולשתן הכלכלית (היעדר צמיחה, גירעונות כבדים, שיעורי אבטלה גבוהים והיעדר תחרותיות) הוחרפה. גם אם מדינות כמו ספרד ופורטוגל מנסות להיחלץ מהמשבר ואיטליה וצרפת עדיין מדשדשות כלכלית, הרי שבטווח הארוך יש בא-סימטריה זו כדי לסכן את עתיד האיחוד, במסגרת הקיימת. הצעות שהועלו על רקע המשבר היווני לשקול את הרחבת הסולידריות באמצעות שותפות בחובות נדחו על ידי גרמניה מכל וכל. במקום שהמשבר ישמש קטליזטור להעמקת האינטגרציה, המשבר הכלכלי פתח תיבת פנדורה, שביטוייה הם רה-נציונאליזציה וספקנות גוברת לגבי מוסדות האיחוד בכלל והנציבות בפרט וכן שאיפה

להקטין ככל הניתן את השפעתה של בריסל על התנהלות המדינות. להלך רוח זה נתן ביטוי ראש ממשלת הולנד, מרק רוטה, כשאמר: "אירופה רק היכן שצריך", שעה שקמרון חותר למחוק מסדר היום את השאיפה להדק את האינטגרציה – עיקרון המעוגן באמנת האיחוד. בנוסף, יש לציין את עלייתן של מפלגות פופוליסטיות, הנושאות מסרים של שנאת זרים, גזענות ואנטישמיות; התפוררות המערכות הפוליטיות – בפרט בספרד, איטליה ויוון. בבחירות האחרונות לפרלמנט האירופי בלטו שיעורי אי-השתתפות גבוהים, ששיקפו חוסר אמון בקרב האזרחים אשר ליכולתה של המערכת הפוליטית למצוא פתרון למצוקותיהם.

תופעות אלה מעלות שאלה, האם האינטגרציה האירופית תקום ותיפול על השגשוג הכלכלי, כלומר: האם בהיעדר שגשוג ורווחה מתעורר הרפלקס הלאומי – שלא לומר הלאומני? הרי, גאוות האיחוד, נוסף על היותו מודל כלכלי-חברתי, הייתה גם על היותו קהילה ערכית. אולם, אתגר למודל זה מציב למשל ראש ממשלת הונגריה, ויקטור אורבן, הקורא תגר על המודל הליברלי של האיחוד כשלנגד עיניו ולדימיר פוטין כמודל לחיקוי. גם טיפולו של האיחוד בסוגיית הפליטים ומבקשי המקלט המדיני – שיש לה גם פאן מוסרי-ערכי – אינו מאיר אותו באור חיובי.

חוסר האונים של האיחוד, המתבטא במדיניות החוץ, ניכר ביחס למשברים בשכנות לו ממזרח ומדרום. בימים אלה אמורים מוסדות האיחוד להשלים הערכת מצב מעודכנת לגבי המזרח התיכון בעקבות הטלטלה הפוקדת את האזור בשנים האחרונות, כבסיס לאסטרטגיה מעודכנת לגביו. אולם, סביר כי לאיחוד אין ולא יהיו בעתיד הנראה לעין משאבים שיתרמו לייצוב האזור. כן מתקשה האיחוד לגבש מענה לגל הפליטים ומבקשי המקלט המדיני, המנסים להגיע או מגיעים לשטחו מאזור הים התיכון ומאפריקה. בניסיון לבלום את ההגירה (שלעיתים מסתיימת בטביעת פליטים בים התיכון) הובילה מוגריני יוזמה בת שורת צעדים, אך ספק אם יהיה בהם כדי להרתיע את הבאים. בין היתר, האיחוד אמור לטפל בסיבות המביאות רבים לנטוש את מולדתם, אך זו משימה חסרת סיכוי. מרבית מדינות האיחוד אף אינן נכונות לסייע לאיטליה, צרפת, שוודיה, גרמניה והונגריה, שנאלצות לשאת במרבית הנטל הכרוך בקליטת הפליטים.

אזלת ידו של האיחוד ניכרת גם בטיפולו במדינות השכנות ממזרח, שסיכויי הצטרפותן לשורותיו קלושים. אתגר משמעותי הרבה יותר, בשל השלכותיו הגלובליות, מציב לאיחוד פוטין עקב סיפוח קרים, מעורבותו בערעור היציבות במזרח אוקראינה בפרט וערעור הסדר האירופאי הברור מלחמה קרה בכלל. בהיעדר אופציה צבאית, חברות האיחוד מקוות שהסנקציות שהוטלו על רוסיה ישנו את מדיניותה – תקווה שלפי שעה אין לה על מה להסתמך. באותה עת נשמעים קולות נגד הסנקציות באיטליה, יוון, הונגריה וסלובקיה. גם במקרה זה, נטילת הטיפול במשבר עם רוסיה בידי מרקל (אלהיה היא צירפה את נשיא צרפת), מעידה שוב שכל אימת שמדובר בסוגיה בעלת השלכות לאומיות, ובמקרה זה – על יחסי גרמניה-רוסיה, המדינות הן הנוטלות לידיהן את הטיפול בעוד האיחוד נשאר לכל היותר ברקע. מבחינה זו, דינמיקה זו דוחקת לצד את הממונה על מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד – בימים אלה מוגריני, וזה היה גם גורלה של קודמתה בתפקיד, קתרין אשטון.

על רקע המשבר מבית ומחוץ באיחוד, וכאשר הקונצנזוס הפנים-אירופאי לגבי סוגיות של מדיניות חוץ הינו מוגבל (בהקשר זה בולט הקונצנזוס לגבי סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שהינו רחב יותר ממה שגורמים במערכת הישראלית נוטים ורוצים לחשוב), לפחות ברמה האסטרטגית מתבסס קונצנזוס זה על התמיכה הכלל אירופאית במשפט הבינלאומי כעקרון מנחה ביחסים הבינלאומיים. עקרון זה מהווה את המכנה המשותף הנמוך, המאחד את כל החברות. הוא הבסיס להתנגדות הגורפת לכיבוש הישראלי בשטחים ולמדיניות ההתנחלויות בגדה המערבית, הנתפסים כנושא, שלגביו יכולות חברות האיחוד להפגין הסכמה רחבה. כל ויתור בסוגיה עקרונית זו ינגוס במה שעוד נותר מהקונצנזוס האירופי. מכאן, שמדיניותה של ממשלת ישראל הנוכחית תמשיך להוות סלע מחלוקת בלתי-ניתן לגישור בינה לבין האיחוד. גם הטיעון הישראלי בדבר ירידת מרכזיותו של הסכסוך על רקע התהפוכות העוברות על המזרח התיכון והצורך לטפל בסכסוך הישראלי-פלסטיני בהקשר אזורי לא נופל על אזנים קשובות.

עדות לכך שאין בכוונת האיחוד להניח לנושא ניתן לראות ביוזמה, הצוברת תאוצה, לא להסתפק בהצהרות אלא לעבור למעשים, שיבטאו את עמדתו לגבי אי-חוקיותה של המדיניות הישראלית בשטחים. בהיעדר אסטרטגיה מצד האיחוד כיצד לחלץ את המשא ומתן הישראלי פלסטיני מהמבוך שאליו נקלע, צרפת נטלה את היוזמה כשהחליטה לקדם במועצת הביטחון של האו"ם את העברתה של הצעת החלטה, הקוראת לחידוש מידי של המשא ומתן וקובעת לוח זמנים להגעה להסדר קבע, שאם לא כן, היא תכיר במדינה הפלסטינית. נכון להיום, קשה להעריך את סיכויי ההצלחה של המהלך בכלל ואת הסיכוי שהוא יהפוך למדיניות האיחוד בפרט – גם אם רבות מהחברות בו יחיבו את המהלך. עם זאת, ברי שהיעדר קונצנזוס יכבול את ידיה של מוגריני, הצפויה להמשיך במאמציה לשלב את האיחוד בניסיון לממש את פתרון שתי המדינות.