

מבט על, גיליון 246, 14 במארס 2011

האיחוד האירופי והאירועים בדרום הים התיכון

שמעון שטיין

האירועים ההיסטוריים הפוקדים את המזרח התיכון תפסו גם את חברות האיחוד האירופי בהפתעה ובמבוכה. איזור זה נתפס על ידי השכנות האירופאיות כאזור יציב לכאורה. לכן, דאגו השליטים הערביים שסייעו למדינות האיחוד לממש את האינטרסים שלהם, שהסתכמו בזרימה סדירה של נפט וגז, בלימת התפשטות האסלאם הרדיקלי ומניעתה של הגירה לא חוקית.

גם אם מוקדם להעריך כיצד תסתיים תקופת המעבר ניתן לקבוע, כי עידן היציבות המדומה הגיע לסיומו. בהקשר זה נשאלות כמה שאלות באשר לתרומתו של האיחוד למשבר והאפשרות למנעו, באשר למסקנות הכלל מערכות שיוסקו בתגובה לשינויים בפניהם ניצב האזור, והשלכות השינויים האפשריים על יחסי ישראל עם האיחוד.

עמדת המוצא המנחה את האיחוד ביחסיו עם האזור הדרומי של הים התיכון והמזרח התיכון מניחה קיום קשרי גומלין בין ביטחון ויציבות אירופה למציאות השוררת באזור. מכאן, שייצוב ביטחוני, פוליטי, כלכלי וחברתי של אזור זה חיוני לצורך שמירה על יציבות וביטחון אירופה. הכרה זו היא שעמדה ביסוד ההסכמים הבילטרליים שנחתמו ברבות השנים בין האיחוד למדינות האזור ויזמת החברות הים תיכוניות של האיחוד (ספרד, צרפת ואיטליה) להקים (נובמבר 1995) את המסגרת שזכתה לשם 'תהליך ברצלונה', בה משתתפות כל חברות האיחוד והמדינות הים תיכוניות שאינן חברות.

במסגרת זו, סוכם על עריכת רפורמות מבניות שתכליתן הייתה ליצור צמיחה ומקומות עבודה מצד אחד, ולהביא לדמוקרטיזציה, פלורליזם פוליטי וקידום חירויות הפרט מצד שני. הנחת העבודה בהקשר לעיל הייתה, כי ללא דמוקרטיזציה, לא ניתן יהיה להגשים את היעד של יצירת יציבות פוליטית ושגשוג כלכלי. שנת 2010 נקבעה כתאריך יעד להקמתו של איזור סחר חופשי (לסחורות ושירותים ולא לאנשים) בים התיכון שאמור היה לבטא את הגברת שיתוף הפעולה והאינטגרציה בין האיחוד לשכנותיו הדרומיות.

מדיניות השכנות האירופית (ENP) שהחלה ב-2004 והייתה מיועדת להשלים את תהליך ברצלונה, אמורה הייתה באמצעות "תכניות הפעולה", שחתם האיחוד עם שכנותיו, להדק את שיתוף הפעולה בדרך להשגת היעדים המקוריים.

עיון במסמכים שנחתמו מבהיר את המחויבות שהמשתתפות נטלו על עצמן בתחומי זכויות אדם כמו גם בתחום הכלכלי והפיננסי. לאיחוד ניתנה האפשרות להשהות את שיתוף הפעולה במקרה של הפרת כללי המשחק הדמוקרטי. בדעיבד, ניתן לומר שהאיחוד לא עשה שימוש בזכות זו, למרות שלכל היה ידוע כי כללי המשחק הדמוקרטי וזכויות אדם הופרו. זאת ועוד, בעוד שבמסגרת מדיניות השכנות האירופית נקבעו אמות מידה לקצב ההתקדמות בתחום הרפורמות הכלכליות, לא נקבעו אמות מידה דומות לביצוע רפורמות בנושאי פנים, עובדה שהעניקה לשליטים אפשרות להמשיך ולהגביל את החירויות והפלורליזם הפוליטי.

להשלמת התמונה ראוי לציין כי הסכסוך הישראלי-ערבי בכלל וזה הישראלי-פלסטיני בפרט בלמו התקדמות בסדר היום שלשמו נוסד תהליך ברצלונה, שלא אמור היה להחליף את מסגרת ועידת מדריד אלא להשלימה. בחלוף שלוש עשרה שנים לתהליך ברצלונה החליט הנשיא סרקוזי על הקמת מסגרת חדשה (איחוד הים התיכון), שתחליף את תהליך ברצלונה, בבחינת משנה שם משנה מזל. גם מסגרת זו לא הצליחה להתגבר על המכשולים שמנעו התקדמות בעבר.

כל ניסיון לעריכת מאזן של תהליך ברצלונה ונספחיו, אינו יכול אלא להביא למסקנה, כי החזון האירופי לא הפך למציאות. מעבר למלל האירופי בזכות הרפורמות הכלכליות והפוליטיות, לא מימש האיחוד - למרות המנופים שהיו בידיו – ולו חלק קטן מסדר יומו השאפתני. הוא נתן לשליטי מדינות ערב להכתיב את סדר היום, תוך שהוא מעדיף להתעלם מהעקרונות הנעלים אותם ביקש לקדם לטובת שמירה וקידום האינטרסים שלו. בכך, ניתן לומר, כי הוא תרם את חלקו להידרדרות.

בעקבות ההתרחשויות בטוניסיה ובמצרים מיהרו מנהיגי האיחוד לצאת בהצהרות שהמכנה המשותף שלהן היה, ההכרה בדבר הצורך בשינוי המדיניות. מעבר להושטת סיוע חירום הומניטארי, החליטו מנהיגי האיחוד (בכינוס חירום ב-13 במאס) על בחינה כוללת של תכניות לשיתוף פעולה וסיוע הקיימות עם המדינות באזור. בטווח הבינוני, בכוונת האיחוד להקים שותפות חדשה עם מדינות דרום הים התיכון שתשא את השם "שותפות לדמוקרטיה ושגשוג משותף". בבסיס השותפות, מתן סיוע ותמריצים לאותן מדינות שתפעלנה לקידום רפורמות פוליטיות וכלכליות. הכוונה היא, כי הצעות קונקרטיות יגובשו עד לחודש אפריל 2011, מועד בו תיערך בחינה כוללת של מדיניות השכנות האירופית.

בצד המאמץ להתמודד עם משמעותיות השינויים על מדינותיו, נאלץ האיחוד להתמודד עם שפיכות הדמים בלוב על רקע התעקשות שליט לוב שלא לוותר על כסאו. חוסר היכולת לקבל החלטה ביחס לטיפול בפליטים הצובאים על דלתו, הקושי להגיע להסכמה מהירה בדבר הטלת סנקציות על משטרו של קדאפי, החלטתו של סרקוזי, ללא תאום עם עמיתיו באיחוד, להכיר במועצה המהפכנית הלובית כמייצגת הלגיטימית ונכונתו (יחד עם ראש ממשלת בריטניה, קמרון) לשקול פעולה צבאית, הינם ביטויים לקושי האינהרנטי של מדינות האיחוד לגבש מדיניות חוץ ובטחון משותפת. מסתבר שהאינטרסים הלאומיים ממשיכים (למרות התקוות, שלא היה להן על מה להסתמך, לפיהן יהיה באמנת ליסבון כדי לשנות את כללי המשחק) להנחות את המדינות הגדולות בהתנהלותן, לפחות בעתיד הנראה לעין. ספק אם יש בכך כדי להציב את האיחוד כשחקן רציני בזירה הגלובאלית.

הטרנספורמציה שיעברו השכנות הדרומיות בעשורים הקרובים (שתוצאותיה לוטות בערפל) מציבים בפני האיחוד אתגר היסטורי. אתגר זה יחייב אותו - אם אכן כוונותיו רציניות - להקדיש משאבים בסדרי גודל גדולים לאין שיעור מאלו שהקצה עד היום, כמו גם לשנות את דפוסי שיתוף הפעולה שהיו נהוגים עד כה במחיר של ויתור על אינטרסים, שעליהן הוא לא היה מוכן לוותר עד כה. לצורך זה יהיה עליו להיערך בצורה שונה מזו שהוא ערוך כיום. האם האיחוד, העובר היום משבר כלכלי-פיננסי שסיומו טרם נראה באופק, יוכל אכן להירתם למשימה של סיוע לשכנותיו ביצירת תנאים שיאפשרו כינונם של משטרים דמוקרטיים? ימים יגידו.

בגלל גודל המשימה והשלכותיה הגלובליות, טוב יעשה האיחוד אם יבחן האפשרות להמליץ לפורום ה-G20, ליטול על עצמו לתאם את המאמץ הבין לאומי של הסיוע הכלכלי-פיננסי שיידרש. הקלת הנטל הכלכלי, תאפשר לו להתרכז בסיוע לקידום הדמוקרטיה.

השינויים הצפויים במדיניות הים התיכונית של האיחוד לא ישפיעו על דפוסי שיתוף הפעולה הבילטרלי עם ישראל. מוקדם להעריך כיצד ישפיעו השינויים הצפויים במסגרת ארגון איחוד הים התיכון על מעמדה של ישראל. יש לזכור, כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני האפיל לא אחת על הדיונים, והיה אחד הגורמים שהביא לשיתוק הפעילות. במסגרת תהליך הפקת הלקחים, יצטרך האיחוד למצוא דרך לנטרל את יכולתו של הנושא הזה לפגוע בקידום יעדיו. ללא כל קשר לאופן הטיפול המוסדי בסכסוך בעתיד, חוזרים מנהיגי האיחוד ומדגישים ביתר שאת, את הדחיפות בהתקדמות מהירה בתהליך השלום המזרחי תיכוני כנדבך חשוב במאמץ לקידום היציבות האזורית. יש להניח, כי הדגשים השונים בהערכת המצב והמסקנות המתחייבות מכך, יגבירו את חילוקי הדעות השוררים בין האיחוד לישראל בשורה של נושאים מדיניים הקשורים להסדר הקבע. לכך עלולות להיות השלכות שליליות על היחסים של ישראל עם האיחוד.