

מבט על, גיליון 279, 29 באוגוסט 2011

האיחוד האירופי: בדרכה של הטיטניק?

שמעון שטיין

אין ספק כי קיץ 2011 לא ייזכר בתולדות האיחוד האירופי כעונת המלפפונים. פגישת מרקל וסרקוזי ב-16 באוגוסט שהתקיימה על רקע הדיווחים בדבר משבר פיננסי צפוי בצרפת וההבנות שהושגו בשורת נושאים פיננסיים (לגביהם הושגו כבר סיכומים בעבר) היו ציון דרך נוסף במאמץ של מנהיגי גוש האירו להרגעת השווקים הפיננסיים (לפי שעה ללא הצלחה יתרה). בראיון ב-9 באוגוסט 2011 לתחנת רדיו בצרפת, תיאר נשיא הבנק המרכזי האירופאי את המשבר הפיננסי הנוכחי כמשבר הקשה ביותר מאז תום מלחמת העולם השנייה. בראיון שהעניק כמה ימים קודם לכן, הוא טען כי "הדמוקרטיה (כוונתו הייתה ככל הנראה לחברות האיחוד) לא תוכלנה להעניק פעם נוספת גיבוי פיננסי במטרה למנוע את ההאטה הגדולה (depression) במקרה שיפרוץ משבר נוסף דוגמת זה הנוכחי". התבטאויות דרמטיות אלו מפי אישיות מרכזית זו אינן בבחינת דבר שבשגרה.

להתבטאויות נשיא הבנק, קדם כינוס חירום של שבע עשר מנהיגי מדינות גוש האירו (ויתר חברות האיחוד) שהתקיים בסוף יולי 2011. בכינוס זה התקבלו כמה החלטות שנועדו להתמודד עם המשבר ביוון (אישור חבילת סיוע פיננסי שנייה) כמו גם עם המשברים באירלנד ובפורטוגל ומשברים עתידיים (באמצעות הענקת סמכויות נוספות למטריית ההצלה הפיננסית או בשמה הרשמי – "הקרן האירופית ליציבות פיננסית"). תקוות המשתתפים הייתה, כי ההחלטות שקיבלו ושיישומן יצטרך להתמקד עד לאשרור הפרלמנטים הלאומיים (עד סוף ספטמבר 2011 לפחות), יביאו להרגעת השווקים אולם זו לא התממשה. נהפוך הוא, מאז הכינוס ביולי נוספו עוד מדינות לרשימת המדאיגות של גוש האירו – ספרד, איטליה (ואולי צרפת).

במכתב ששיגר ערב המפגש ביולי 2011 לשבעה עשר עמיתיו בגוש האירו, הביע ראש ממשלת יוון את הערכתו כי המשבר שהחל בארצו הפך למשבר "של ביתנו האירופי המשותף". לדעתו, המשבר הדגיש את הבעיות העמוקות הקשורות לארכיטקטורה של האירו, למוסדות הממשל ולמערכת הפיננסית המשותפת. לדבריו אין בכוחה של אף מדינה חברה להתמודד עם המשבר לבדה והגיע הזמן להכרעות.

הבעיות המבניות אליהן מתייחס פאפנדראו מבטאות את עומק המשבר אליו נקלע האיחוד האירופי - כגודל המשבר כך גודל האתגר. האיחוד, שלא ידע משברים עמוקים מאז הקמתו, ניצב כיום בפני משבר המתרחש על רקע המשבר כלכלי-פיננסי גלובלי קיומי. מבחינה זו ניתן לומר שמשבר האירו הוא לא יותר מאשר סימפטום לבעיות עמוקות יותר הנוגעות לזהותו של האיחוד האירופי.

מאחר שהשלמת תהליכי האינטגרציה כרוכה בתשלום מחיר פוליטי שאותו מרבית מנהיגי האיחוד אינם מוכנים לשלם, הם עסוקים מאז תחילת המשבר בניהול המשבר (או נכון יותר - בניסיון לכבות שריפות) ללא הצלחה יתרה. גם אם הם יצליחו לייצב את המצב ולהביא לרגיעה, לא יהיה בכך כדי לפתור את שורשי המשבר, הנובעים מאי השלמת תהליכי האינטגרציה (הפיסקלית-כלכלית והפוליטית). כאמור הסיכוי להשלים את התהליך נראה קלוש. בהיעדר נכונות זו קשה לראות כיצד ניתן יהיה למנוע הישנות משברים בעתיד.

בתחילתו חשף משבר האירו את הפערים המבניים בין "הצפון" (מדינות הליבה) המתמודד בהצלחה יחסית עם המשבר הכלכלי-פיננסי, לבין "הדרום" (הפריפריה) שאפשר לאזרחיו לנהל אורח חיים שלא תאם את יכולותיו הכלכליות. צריך להיות אופטימי חסר תקנה כדי להאמין כי בהיעדר החלטה על מחיקת חובות, יעלה בידן של יוון, פורטוגל וספרד להגדיל את צמיחת משקיהן ולהקטין בכך, באופן משמעותי, את נטל החובות האדיר הרובץ עליהן. היקלעותן של איטליה וככל הנראה גם צרפת לקשיים נותנת למשבר מימד דרמטי. ברור כי במידה והשתיים יאלצו לפנות בבקשת סיוע, לא יהיה ביכולתה של מטריות ההצלה הפיננסית הקיימת לסייע. במקרה כזה, יהיה צורך להגדיל בהיקף משמעותי את הון המטרייה הפיננסית. הכתובת הבלעדית לכך תהיה גרמניה שתצטרך לשאת בנטל הפיננסי. בפני מנהיגי האיחוד עומדות כמה חלופות להתמודדות עם המשבר: השלמת תהליך האינטגרציה באמצעות איחוד פיסקלי ופוליטי והקמת ארצות הברית של אירופה - אופציה שנראית בנסיבות הנוכחיות כלא ריאלית; עידוד החברות החלשות - דוגמת יוון ופורטוגל - לעזוב את גוש האירו. החלטה שכזאת אינה ריאלית לא רק בשל השלכותיה הפיננסיות על מדינות דוגמת גרמניה וצרפת אלא גם מכיוון שיהא בכך כדי לפגוע אנושות בחזון איחוד אירופה); המשך המצב הקיים, קרי טיפול נקודתי במשברים שיבואו תוך מציאת פתרונות שינגסו בחלק מהטאבו של גרמניה על פתרונות כאלו. המשך המצב הקיים משמעו המשך אבדן הסולידריות ועלייתם של שיקולים לאומיים המלווים במדיניות פופוליסטית. לכך יש להוסיף את המגמה הנמשכת של אבדן הלגיטימציה מצד ציבורים גדלים והולכים במדינות החברות, הרואים בקשיים ובנטל מעמסה אותה מזהים עם בריסל. לנוכח המשבר הקיומי שבו נתון האיחוד, נשאלת השאלה באשר למידת האפקטיביות והאמינות שהאיחוד מקרין בימים אלה בכלל ובתחום מדיניות החוץ והביטחון בפרט. גם בימים כתיקונם, נאבק האיחוד על מקומו בזירה הגלובאלית, קל וחומר בימים אלו. גם בימים כתיקונם היה בהתקוממות בעולם הערבי כדי להוות אתגר רציני לאיחוד - לא כל שכן בימי משבר אלו. כך לדוגמה קשה לראות כיצד יעלה בידי האיחוד לעמוד ביעדים שהציבה הגברת אשטון בתחום הסיוע הכספי, פתיחת שווקים ויתר ניידות (הגירה). המפוקחים שבין פקידי האיחוד סבורים כי טוב יעשה האיחוד אם יסתפק בסיוע לטוניסיה (ובהמשך ללוב) לעמוד על רגליהן; מצרים, לעומת זאת, גדולה על מידותיו של האיחוד.

פעלתנות רבה מגלה אשטון במאמציה למנוע פיצול של האיחוד בהצבעה הצפויה בספטמבר בעצרת בנושא ההכרה בפלסטין. לפי שעה נראה כי מאמציה לא ישאו פרי. מחד גיסא, שואפת אשטון להשאיר את ההובלה בידי ארצות הברית ולתאם עמה את מהלכיה. מאידך גיסא היא מנסה באמצעות הקוורטט להפעיל לחץ על ארצות הברית לשנות את עמדתה - עד כה, ללא הצלחה.

איזה מבין התרחישים האפשריים טוב לישראל. מבחינה פוליטית ניתן לומר, כי מאחר שעמדת האיחוד בסוגיית הסכסוך, המשקפת את המכנה המשותף הנמוך, נוטה לאורך השנים לרעת ישראל, הרי שפיצול האיחוד - וכפועל יוצא עליית המרכיב הלאומי - יכול לסייע לישראל. אולם בראייה לטווח ארוך צריך להיות לישראל, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה פוליטית, אינטרס בחיזוק האיחוד כחלק מחיזוק המערב בהיערכות הבינלאומית העתידית. פיצול אירופי בצד היחלשות ארצות הברית לא ישרתו את האינטרס הישראלי.

לסיכום, לידתה של הקהילה האירופית קשורה בטרואמה שהותירו מלחמת העולם השנייה והמלחמה הקרה. השאלה הנשאלת היא האם האיחוד זקוק לחוויה משברית שתעלה בחומריתה על המשבר הנוכחי ושתעמיד את עתידו והישגיו הרבים בסימן שאלה, על מנת להבהיר למנהיגות ולציבור שכל פתרון למעט פתרון קולקטיבי - לא יועיל. ומכאן הצורך להתעלות מעל לשיקולים הלאומיים קצרי הטווח לטובת האינטרס האירופי ארוך הטווח שהוא הסיכוי היחיד של מדינות אירופה להתמודד בהצלחה עם אתגרי המערכת הבינלאומית במאה העשרים ואחת.