

האיחוד האירופי - אתגרים מבית ומחוץ

שמעון שטיין

בחלוף שישים שנה מחתימת אמנת רומא מתמודד האיחוד האירופי עם שורת משברים מבית ומחוץ, המציבים אותו בפני משבר קיומי. בתחום הפנים מתמודד האיחוד עם השלכות המשבר הפיננסי (2008) שחשף את פגמי הלידה של גוש האירו (מבנה והרכב חבריו), אשר נראים כיום בלתי ניתנים לגישור. זרם מבקשי המקלט והמהגרים שהציף את האיחוד (2015) התפתח למשבר כלל־מערכתי, שהשלכותיו ימשיכו ללוות את האיחוד עוד זמן רב. אחת מתופעות הלוואי של המשברים לעיל היא התעצמות השפעתן של המפלגות המכונות "פופוליסטיות", הקוראות תיגר על הסדר האירופי הליברלי הקיים. בצד המשברים הפנים־אירופיים מתמודד האיחוד עם מציאת בינלאומית בעייתית לא פחות. משבר אוקראינה גרר משבר עם רוסיה, ובעקבות בחירת טראמפ לנשיאות ארצות־הברית נוצרה אי־ודאות באשר לעתיד המחויבות האמריקאית לביטחון אירופה והשותפות הטראנס־אטלנטית. כל אלה הביאו לשורה של צעדים בתחום שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות החברות, כצעד אחד בדרך הארוכה לאיחוד ביטחוני. השאלה היא, האם חברות האיחוד יצלו את ההזדמנות שהמשברים מציבים בפניהן ויקבלו את ההחלטות הנדרשות, או שמא מגמת הדשדוש תמשיך לאפיין את התנהלותו. חוסר קונצנזוס ביחס לעתיד האיחוד הוא אחת מאבני הנגף העיקריות בפני היכולת להתמודד עם המשבר. תיאום גרמני־צרפתי היה ונשאר תנאי חיוני להנהגת רפורמות באיחוד. בחירתו של מקרון לנשיאות צרפת ונחישותו לקדם רפורמות באיחוד הן משב רוח רענן, אלא שלצורך זה הוא זקוק לתיאום עם גרמניה, אשר בהיעדר ממשלה עלולה לעכב את הרפורמות שמקרון מבקש לזרז. נראה כי אין בכוחו של האיחוד להתמודד לבדו עם גורמי אי־היציבות, ומכאן שמדיניות הבלימה היא החלופה בעת הזאת. לישראל צריך להיות עניין בהמשך קיומו של האיחוד ובהמשך השותפות הטראנס־אטלנטית.

מבוא

את מאמרו: "האם אירופה מתפוררת?"¹ פתח ההיסטוריון טימותי גרטון אש בתיאור מצב היפותטי: אילו הוקפא גופו ב־2005, הוא היה מגיע למנוחתו הזמנית כאירופי מאושר.

בין הסיבות לכך הוא מנה את איחוד היבשת, הרחבת האיחוד, הסכמת חברותיו לנסח אמנה קונסטיטוציונית והיכולת להתנייד ללא גבולות ולהשתמש באירו כמטבע אחיד. התפתחויות אלו יצרו תחושה חיובית ועתיד מבטיח. לעומת זאת, המשיך אש, אילו התעורר מקיפאוו ב־2017 הוא היה נופח את נשמתו מרוב תדהמה לנוכח השינויים שחלו באירופה, ביניהם: תהליכי ההתפוררות המורגשים בכל מקום, התפקוד הלקוי של גוש האירו, האבטלה בקרב הצעירים, היעדר חוקה והחלטת בריטניה לפרוש מהאיחוד (הידועה בשם 'ברקזיט')². ואכן, בחלוף שישים שנה מאז חתימת אמנת רומא מתמודד האיחוד האירופי עם שורה של משברים מבית – מבניים ומצביים כאחד – ומשברים מחוץ, המציבים אותו בפני איום קיומי.³

השאלה היא, האם חברות האיחוד ינצלו את ההזדמנות שהמשברים מציבים בפניהן ויקבלו את ההחלטות הנדרשות כדי להתגבר עליהם, או שמא מגמת הדשדוש ששלטה בשנים האחרונות, קרי פתרונות חלקיים (ולפעמים גם זה לא), תמשיך לאפיין את התנהלותו של האיחוד. בהקשר זה, מותו ביוני 2017 של הקנצלר לשעבר הלמוט קוהל, מנהיג בעל שיעור קומה היסטורי שעל זכויותיו בהקשר לאיחוד גרמניה ולתהליך איחודה של אירופה אין עוררין, מזכיר את המתח בין החזון של איחוד אירופה לבין המציאות רוויית האתגרים והמכשולים שבפניה ניצב האיחוד. על רקע המחלוקות הבסיסיות שצצו בעשור האחרון על רקע של שורת משברים ובעייתיים, מתחדדת התהייה עד כמה ריאליה השאיפה המעוגנת באמנת האיחוד בדבר החתירה למה שמכונה "ever closer union". חוסר קונצנזוס ביחס לעתידו של האיחוד הוא אחת מאבני הנגף העיקריות בפני היכולת להתמודד עם המשברים. נראה כי חתירת האבות המייסדים של האיחוד להקים מסגרת פוסט-לאומית כאנטי-זה לכל הרעות שהסדר המדינתי הישן השית על אירופה עומדת בסימן שאלה, על רקע המגמה לרה־נציונליזציה של הפוליטיקה הרווחת בקרב חלק מהחברות באיחוד האירופי, ובעיקר בקרב המצטרפות החדשות לאיחוד. במאמר זה, לאחר שרטוט קווי המתאר של המשברים המונחים לפתחה של אירופה, ייבחנו המשמעויות של משברים אלה לגבי היחסים בין ישראל לבין האיחוד. האם יש בתהליכי ההתפוררות של האיחוד היבטים המשרתים את האינטרס הישראלי, או שמא אין אלה פני הדברים?

אתגרים בתחומי האיחוד

תחילתו של המאמר הנוכחי העוסק בשורת המשברים הפוקדים את האיחוד במשבר הפיננסי שפרץ בוול סטריט ב־2008. אחד מקורבנות המפולת היה גוש האירו. המשבר חשף את פגמי הלידה של גוש האירו – המבנה והרכב חבריו. המטבע של האיחוד, שאמור היה לתרום להגברת האינטגרציה בין מדינות, חשף את הפערים המשמעותיים בין הכלכלות של מדינות "הצפון" לבין הכלכלות של מדינות "הדרום". מדובר בפערים



נשיא צרפת עמנואל מקרון והקאנצלרית אנגלה מרקל, ברלין, 15 במאי 2017.
הצילום: Guido Bergmann/Bundesregierung via Getty Images

שאינם רק כלכליים, וספק אם בעתיד הנראה לעין ניתן יהיה לגשר עליהם.⁴ הצעות לפתרון המשבר חשפו פערים במיוחד בין גרמניה לבין המדינות בדרום אירופה, ובראשן צרפת ואיטליה. גרמניה דוגלת בחיסכון, בקיצוץ תקציבים ובגירעונות, וכן בהנהגת רפורמות מבניות כתנאים הכרחיים ליצירת צמיחה שתקטין את ממדי האבטלה (אשר מאז תחילת משבר האירו הגיעה במדינות הדרומיות לממדים שפגעו ביציבות החברתית והפוליטית, והייתה בין הגורמים לצמיחתה של תופעת הפופוליזם). כמו כן ממשיכה גרמניה בסירובה ה"אידיאולוגי" להפוך את האיחוד ל-"Transfer Union" (ערבות הדדית שבה המדינות החזקות נחלצות לסייע לחברות החלשות להיחלץ ממשברים פיננסיים-כלכליים) – עמדה שבה תומכות צרפת (גם אם אינה מצהירה על כך במפורש) ויתר המדינות הדרומיות.⁵

התיאום הצרפתי-גרמני היה ועודנו תנאי להתקדמות האינטגרציה במסגרת האיחוד. בחירתו של עמנואל מקרון לנשיאות צרפת נתפסת מבחינתה של גרמניה כהזדמנות להידוק שיתוף הפעולה הדו-צדדי בין שתי המדינות ובמישור האיחוד. קובעי המדיניות בגרמניה מודעים לצורך לסייע למקרון במשימה ההיסטורית שהציב לעצמו – "לנער" את החברה הצרפתית באמצעות רפורמות מרחיקות לכת בתחומי הפנים, ובמקביל לקדם תהליכי אינטגרציה במסגרת האיחוד. אם לא כן, עלולה 'החזית הלאומית' – מפלגת הימין הקיצונית בצרפת – לשוב ולהוות אופציה שלטונית שתשים קץ לחלום

האיחוד האירופי. נכונותה העקרונית של גרמניה בראשות הקנצלרית מרקל להדק ולהעמיק את שיתוף הפעולה עם צרפת מותנית בהשקתן של רפורמות בתחומי התקציב ושוק העבודה. עדות לנחישותן של צרפת וגרמניה להתמודד עם המשברים שלפחות באמצעות שינויים מוחשיים סיפקו סיכומים שהושגו במפגש מועצת השרים הגרמנית-צרפתית שהתקיים ביולי 2017.⁶

לצד תחום הכלכלה והפיננסים, שלגביו קיימים חילוקי דעות בין צרפת לגרמניה, בתחומי ההגנה והביטחון קיימת בין המדינות הבנה המאפשרת שיתוף פעולה. בין היתר מדובר ב'יוזמת הסהל' – שיתוף פעולה גרמני-צרפתי עם מדינות הסהל (מדרום לסהרה) שיכלול סיוע בתחום הביטחוני ובפיתוח כלכלי, במסגרת מאמץ משותף להתמודד עם גורמי הרקע והסיבות להתגברות זרם הפליטים ומבקשי המקלט המגיעים מהסהל לאירופה. בהקשר זה יצוין כי לאחר שנים שבהן קשה היה להצביע על התקדמות מהותית בשיתוף הפעולה הביטחוני בין מדינות האיחוד (למרות ההצהרות הרבות שנמסרו בנושא), בחודשים האחרונים של 2017 ניכרה קפיצת מדרגה בנכונותן של המדינות החברות להדק את התיאום הביטחוני ביניהן. התפתחות זו חלה עקב פיגועי הטרור הראוותניים ומרובי הנפגעים שאירעו במדינות במערב אירופה, משבר הפליטים הנמשך ובנוסף בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות ארצות-הברית ועימה אפשרות לצמצום המחויבות האמריקאית להגנת אירופה, וכן מדיניותה האסרטיבית של רוסיה. שילוב גורמים אלה יצר לחץ ציבורי על מקבלי החלטות במדינות האיחוד לקבל שורת החלטות המבטאות הכרה בצורך לתת מענה משותף לאתגרי ביטחון אלה הן ברמת המדינות, כפי שמעידה ההסכמה בין צרפת לגרמניה, והן ברמת האיחוד.⁷ קפיצת המדרגה מוצאת ביטוי הן ברמה ההצהרתית – למשל, בהודעה שנמסרה בסיום מפגש האיחוד שנערך ברומא במרס 2017 הודגשה כוונה ליצור "אירופה בטוחה יותר" – והן ברמה המעשית. בין היתר, הוחלט להשיק יוזמה בשם 'שיתוף פעולה מבני קבוע' (permanent structured cooperation – PeSCo), וחברות האיחוד נדרשו להסכים ביניהן בדבר רשימת קריטריונים ומחויבויות בהקשר זה, וזאת בנוסף לציפייה מהן להציע פרויקטים שיממשו את שיתוף הפעולה. החלטות אלה תוארו על ידי נשיא המועצה האירופית דונלד טוסק (Tusk) כ"צעד היסטורי". בנוסף החליטה הנציבות האירופית (הרשות המבצעת), לראשונה בתולדותיה, להקים קרן הגנה אירופית (European Defence Fund) שתממן פרויקטים בתחום ההגנה. החלטה זו התקבלה לצד קריאה של חברות האיחוד להסכים על הצעה לתוכנית אירופית בתחום ההגנה התעשייתית (European Defence Industrial Development Programme).⁸ במקביל לצעדים ברמת האיחוד, החלטות אלה מאפשרות למדינות המעוניינות בכך להגביר את שיתוף הפעולה ביניהן בתחומי ההגנה והביטחון. גישה זו מקדמת מודל אינטגרציה הקרוי 'אירופה של מהירויות שונות' (Europe of Different Speeds).

איחוד הביטחון וההגנה המתגבש בשורות האיחוד האירופי יושב גם היבטים הקשורים לביטחון הפנים – התמודדות עם האתגר שמציבים איומי טרור ולוחמת סייבר, וכן היבטים הגנתיים הקשורים לנושא ההגירה, הנובעים למעשה מאתגרים שמקורם מחוץ לתחומי האיחוד, אך הם יוצרים למדינות האיחוד אתגרי פנים מהותיים. כוונות שיתוף הפעולה בתחומים אלה משקפות שינוי פרדיגמה שמשמעותו חתירה ל"אסטרטגיה אוטונומית",⁹ שתאפשר לאיחוד בטווח הארוך (גם בשיתוף פעולה עם נאט"ו) להתמודד בכוחות עצמו עם האיומים מבית ובשכנותו הקרובה. זאת, גם אם כיום ברור לאיחוד כי יכולתו לקחת חלק משמעותי בעיצוב הסביבה הבינלאומית מוגבלת, וכך גם יכולתו לקדם את ערכיו ואת הנורמות המנחות אותו.

עם זאת, לצד הפנמה של תמונת האיומים והצורך במציאת מענה מתקשה האיחוד בהתמודדות עם איום הטרור, הן ברמת המוסדות והן ברמת המדינות. שורת הפיגועים שהתרחשו במדינות אירופה בשנים האחרונות חשפה כשלים בתחומי ביטחון הפנים, ובכלל זאת ברמת התיאום בין שירותי המודיעין של המדינות השונות. מענה לטרור מחייב טיפול רב-מערכתי בגורמים לו ובמבצעיו, רובם המכריע בני מהגרים ופליטים מארצות האסלאם (שחלקם נמנים עם ותיקי המאבק שמנהל דאע"ש בסוריה ובעיראק). למרות הלחצים שהופקו עד כה בהקשר זה, נראה שהטרור ימשיך להיות חלק בלתי נפרד משגרת היום-יום האירופית.

הברית הצרפתית-גרמנית לגבי אזור הסהל היא ביטוי למאמצי ההתמודדות עם זרם מבקשי המקלט והמהגרים, שהתפתח ב-2015 לכדי משבר כלל-מערכתי שהשלכותיו ימשיכו ללוות את האיחוד עוד שנים רבות.¹⁰ בשנתיים שחלפו מאז תחילת המשבר החל באיחוד תהליך של הפקת לקחים ברמת המוסדות וברמת המדינות. אולם תהליך זה רחוק מסיום, שכן האיחוד עדיין מתקשה להגיע להסכמה בדבר מדיניות הגירה מוסכמת בעניין.

ההגירה המסיבית ל"מדינות השער" יוון ואיטליה חשפה את הבעייתיות שב'אמנת דבלין', שלפיה המדינה הראשונה באיחוד שאליה מגיע פליט או מהגר היא זו החייבת לרשום אותו בהגיעו, ולדאוג לקליטתו הראשונית. כיום ברור כי לנוכח הזרם הגובר של הפליטים והמהגרים יהיה צורך לעדכן את ההסדר המטיל נטל כבד על המדינות הללו. החלטה שקיבל האיחוד בספטמבר 2015, שנועדה לפזר 120 אלף מבקשי מקלט בין המדינות החברות באיחוד לא בוצעה עד היום במלואה, עקב סירובן של חלק מהמדינות לקלוט פליטים. יתר על כן, משבר הפליטים חשף לעין כל את חוסר הסולידריות בין חברות האיחוד גם בסוגיה זו, שהיא חיונית לעתידו.¹¹

כתוצאה מכך, נקטו מדינות אחדות ובראשן הונגריה, בולגריה וקרואטיה צעדים עצמאיים כדי לסגור את "המסלול הבלקני", שדרכו נכנסו פליטים. צעדים אלה, שאומנם נמתחה עליהם ביקורת בגין נוקשותם והיבטיהם הבלתי הומניטריים, צמצמו במידה

רבה מאוד את מספר הבאים. הגם שכך נמנעה כניסתם לתחומי האיחוד של מאות אלפי פליטים, לא נמנעה הגעתם לגבול האיחוד, וההסכם שנחתם בין האיחוד לטורקיה במאוס 2016 הביא לירידה מהותית במספר הנכנסים לתחומי האיחוד.¹² הקנצלרית מרקל היא זו שדחפה יותר מכל מנהיג אירופי אחר להשיג הסכם עם טורקיה, בהבינה כי להגעתם לגרמניה של פליטים נוספים יהיו השלכות על היציבות הפוליטית, וכפועל יוצא מכך גם על עתידה הפוליטי.¹³ מאז ניכרה ירידה במספר הפליטים המגיעים לתחומי האיחוד, ולפיכך נראה שההסכם עם טורקיה, שעצם החתימה עליו ותוכנו עוררו ביקורת מצד ארגוני זכויות אדם, השיג את מטרותו.

בעקבות סגירת "המסלול הבלקני" הפנה האיחוד מאמצים לחסום את אופציית ההגירה מלוב, שאליה מגיעים פליטים ומהגרים מאפריקה המבקשים לחצות את הים התיכון בדרכם לאיטליה. בניגוד לטורקיה, שבה מכהנת ממשלה מתפקדת שבכוחה ליישם את ההתחייבויות מכוח ההסכם שנחתם, בלוב מתנהלת מלחמת אזרחים ואין בה שלטון מרכזי שעמו ניתן לחתום על הסכם דומה, ולקוות שהוא יכובד. ולמרות זאת חתם האיחוד בפברואר 2017 הסכם עם הממשלה הלובית המוכרת על ידי האו"ם (זו השולטת על החלק המערבי של המדינה).¹⁴ למרות חסרונותיו של ההסכם נראה כי הוא נושא פרי (עד כתיבת שורות אלו). בהשוואה לקיץ 2016 נרשמה ירידה משמעותית במספר הפליטים שהגיעו לאיטליה.¹⁵ באוגוסט 2017, במטרה לגבות את ההסכם עם לוב, כינס נשיא צרפת מקרון מפגש בהשתתפות מנהיגי גרמניה, איטליה, ספרד, וכן מנהיגי שלוש מדינות אפריקה המשמשות נתיב מעבר להגירה לאירופה – לוב, צ'אד וניז'ר. מנהיגי אירופה הבטיחו לסייע למשמר החופים הלובי בהדרכה ובציוד, ובמקביל לסייע לצ'אד ולניז'ר לאבטח את גבולותיהן עם לוב, כלומר למנוע מעבר מהגרים משטחיהן ללוב. כן הושגה הסכמה על כך שהבקשות למקלט יטופלו במדינות אלו במטרה למנוע הגעת הפליטים לאירופה, והובטח סיוע כלכלי ליישוב הפליטים במדינותיהם.¹⁶

למנהיגי האיחוד ברור כי לשם חסימת שטף המתדפקים על שערי אירופה לא יהיה די באבטחת הגבולות ובהסכמים עם מדינות המעבר, ואף לא בהכרזה על חלק מהמדינות שמהן מגיעים המהגרים כ"מדינות בטוחות" (שאליהן ניתן להחזיר את הפליטים שאינם זכאים למקלט או להגירה), כל עוד לא יימצא מענה לסיבות להגירה – מלחמות אזרחים, מצוקה כלכלית ופגעי אקלים. למרות ההבטחות לסייע והסיוע המתחיל לזרם לאותן מדינות, משימת הייצוב הפוליטי-כלכלי של אפריקה והמזרח התיכון היא מעל ומעבר לכוחו של האיחוד. לפיכך, יש להניח שהאיחוד ימשיך להשקיע מאמצים בבלימת התופעה – משימה שבפני עצמה אינה פשוטה כלל ועיקר, לנוכח התחזיות בדבר מאות אלפי פליטים הנמצאים בדרכים באפריקה ובמזרח התיכון ומבקשים להגיע לאירופה. מדובר בבעיה הדורשת טיפול כלל-עולמי, אך אפשר שצעד

בכיוון זה נעשה במפגש ה-G20 שנערך בהמבורג ביולי 2017, ובמסגרתו עמדה יבשת אפריקה במוקד הדיונים.¹⁷

אחת מתופעות הלוואי של המשברים שפקדו את מדינות האיחוד היא התעצמות השפעתן של מפלגות המכונות "פופוליסטיות". אלה עושות מאמץ לצרף לשורותיהן את האזרח הכועס על היותו מובטל, על כך שחלקו בעושר המצטבר על רקע הגלובליזציה קטן, אם בכלל קיים, על הגבולות הפתוחים וחששו מפני הטרור והמהגרים (ממוצא מוסלמי) – שלא רק שהם (כביכול) גוזלים מקומות עבודה אלא אף מאיימים על זהותו הלאומית-פרטיקולרית ועל הציוויליזציה המערבית.¹⁸ כל הגורמים הפופוליסטיים מאוחדים בביקורתם נגד האליטות ובכללן מוסדות האיחוד האירופי, וכן בהיותם אנטי-פלורליסטיים, כלומר אנטי-דמוקרטיים. תוצאות הבחירות לנשיאות שנערכו ב-2017 בצרפת, בהולנד ובאוסטריה יצרו תחושה או אשליה כי סכנת הפופוליסטים חלפה, אך לתחושה זו אין מקום משום שההתמודדות עם הסיבות שביסוד צמיחת הפופולזים רחוקה מסיום. אין ספק כי משבר הפליטים שהחריף ב-2015 העניק רוח גבית לתנועה הפופוליסטית.¹⁹ המחשות לכך בתחומי האיחוד האירופי ניתן למצוא בהונגריה – שראש ממשלתה מטיף למודל אנטי-ליברלי, ובפולין – שממשלתה חותרת תחת אושיות החוק האירופי.

יש הסבורים כי משבר קטלוגי הוא המערכה האחרונה (לפי שעה) במאבק שהאיחוד מנהל נגד תופעת הפופולזים, אשר אינו זוכה להצלחה.²⁰ גם אם יש בסיבות למשבר מאפיינים של תופעת הפופולזים במדינות האיחוד (זהות, תסכול וכעס על האליטה, ובמקרה של קטלוגי זעם מצטבר על הממשלה המרכזית), יש במשבר גם מאפיינים ייחודיים שאינם קשורים לתופעת הפופולזים. הכמיהה ארוכת השנים של חלק מהציבור הקטלוגי להגדרה עצמית מצטרפת לשורה לא קטנה של מיעוטים לאומיים במדינות האיחוד (הפלמים בבלגיה, הסקוטים בבריטניה, הקורסיקאים בצרפת, הבאסקים בספרד ועוד), המבקשים להיפרד מהתלות בשלטון המרכזי. יש בכך קריאת תיגר על מדינת הלאום כעיקרון הארגוני העומד ביסוד האיחוד האירופי. פרגמנטציה של המפה האירופית תגביר את חוסר היכולת לשלוט ואף את חוסר היציבות, שהאיחוד נאלץ להתמודד עימו כבר היום. למרות שמדובר בבעיה של האיחוד כולו, באופן רשמי החליט האיחוד כי מדובר בבעיה פנים-ספרדית, שאת פתרונה יש למצוא באמצעות דיאלוג ופשרה בין הממשלה המרכזית והבדלנים הקטלוגיים.

אתגרים בזירה הבינלאומית

בצד המשברים הפוקדים את מדינות האיחוד בזירותיהן הביתיות ובמסגרת האיחוד עצמו, האיחוד מתמודד גם עם מציאות בינלאומית בעייתית לא פחות. בין המשברים והאתגרים בולטים המשבר באוקראינה – ובפרט סיפוח חצי האי קרים על ידי רוסיה

והחתרנות הרוסית במזרח אוקראינה, במסגרת חתירתה של רוסיה בראשות הנשיא ולדימיר פוטין להשיב לה את מעמדה המעצמתי, שאלות לגבי עתיד היחסים בין האיחוד לבין ארצות־הברית בעידן נשיאותו של דונלד טראמפ, וכן המשבר הנמשך בקרב שכנותיה של אירופה מדרום – מדינות אפריקה. כל אלה מציבים בפני האיחוד אתגרים סבוכים.

הפגיעה הבוטה והגלויה של רוסיה בעקרונות המנחים את הסדר האירופי, ובנוסף המאמץ הבלתי פוסק מצידה להרחיב את תחום השפעתה למרחב הסובייטי לשעבר, בצד התעצמותה הצבאית (כולל הגרעינית) – כל אלה הם (לפי שעה) גורם מלכד מבחינת האיחוד. זאת, למרות שניתן להבחין במחלוקת בין המדינות שהזיכרון ההיסטורי של תקופת הכיבוש הסובייטי עדיין טרי בתודעה הקולקטיבית שלהן, ומכאן נכונותן להפגין עמדה קשוחה יותר כלפי רוסיה (דוגמת המדינות הבלטיות ופולין), לעומת מספר חברות במערב היבשת דוגמת איטליה, יוון, מלטה וקפריסין, שקוראות להקלה בסנקציות. בלם בפני מדיניותה של רוסיה מציבה הברית הטרנס־אטלנטית, ובמרכזה נאט"ו שמהווה נדבך מרכזי בשותפות האירו־אמריקאית, המתבססת על ערכים משותפים בנוסף לתפיסת איומים משותפים והכרה בצורך במציאת מענה משותף. בחירתו של טראמפ לנשיאות ארצות־הברית – שהשקפת עולמו ומדיניותו מבטאים נציונליזם (אמריקה קודמת לכול), פרוטקציוניזם (ביטול הסכמי סחר רב־צדדיים) ויוניטלרליזם (בתחום מדיניות החוץ וההגנה) – עשויה לאיים על שותפות זו ועל עתיד האיחוד האירופי (שלא ברור אם יוכל להתמודד בעצמו עם האתגרים שפורטו לעיל), שהיסודות המכוננים שלו הם אנטי־תזה לעמדותיו של טראמפ. ביטוי להכרה האירופית בצורך להפנים את השינוי המסתמן נתנה הקנצלרית מרקל²¹ בהתבטאות חריפה חסרת תקדים (בעיקר מפי מנהיג גרמני): "...לפי שעה חלפו הזמנים שבהם ניתן היה לסמוך באופן מלא על אחרים...", ולכן על אירופה לקבל על עצמה את האחריות לביטחונה. דברים אלה ביטאו את התחושה השוררת בקרב יתר מנהיגי האיחוד. עם זאת, בעת הנוכחית לא נותר אלא להמתין ולראות עד כמה יעמיק הקרע המסתמן, או אולי תגבר בממשל האמריקאי ההכרה בדבר חיוניותה של השותפות הטרנס־אטלנטית לעתידה של ארצות־הברית בפרט ושל המערב בכלל, על רקע כינון מחדש של הסדר העולמי ועימו הכרסום בהשפעה האמריקאית, עלייתם של שחקנים חדשים בזירה הבינלאומית, בכללם סין והודו, ומדיניותה האסרטיבית של רוסיה.

לא פחות בעייתי מבחינת ביטחון האיחוד ורווחתו הוא האיום שבהמשך אי־היציבות במדינות השכונות מדרום לאיחוד (וממערב). חלומות בדבר שינוי דמוקרטי והתייצבות האזור בעקבות 'האביב הערבי' התפוגגו זה מכבר. למשבר הנמשך ועימו העלייה הדרמטית בזרם הפליטים מאפריקה ומהמזרח התיכון יהיו השלכות דרמטיות על עתיד האיחוד. למרות האסטרטגיות שהאיחוד מגבש (ומעדכן חדשות לבקרים),

וכן הסיוע שהוא מושיט למדינות העוברות טלטלה ושמהן מגיעים הפליטים, שהוא צנוע בהתחשב בצרכים, יצטרך האיחוד להפנים כי אין בכוחו – לא הפוליטי-כלכלי ולא הצבאי – להתמודד עם האיום ועם האתגר מדרום, ולהסתפק במאמץ הלא-פשוט של בלימה.

התמונה המצטיירת מצביעה על הווה עמוס משברים הניצבים בפני האיחוד האירופי בסביבה פנימית ובינלאומית מורכבת, כאשר לכל משבר מאפיינים ייחודים, אך בה בעת כולם יחדיו מצטרפים למשבר קיומי. האינטגרציה האירופית לאחר מלחמת העולם השנייה הציבה מודל שהיה מושא להערצה ולחיקוי. בחלוף שישים שנה, סימני השאלה ביחס לעתידו של האיחוד האירופי רבים מסימני הקריאה. על רקע מסכת האתגרים מבית ומחוץ העומדים לפתחו של האיחוד האירופי, נשאלת שאלה בדבר ההשלכות על האינטרס הישראלי. כותב שורות אלו נמנה עם הסבורים כי המשך השותפות הטרונס-אטלנטית והעקרונות שעליהם היא מושתתת משרתים את האינטרס של מדינת ישראל, הרואה עצמה חלק מהעולם המערבי. חילוקי דעות בין האיחוד לארצות-הברית וכן האפשרות שהממשל האמריקאי ייסוג ממחויבויותיו המסורתיות לביטחון אירופה, וכן תהליכי הדיס-אינטגרציה בשורות האיחוד עצמו – מנוגדים לאינטרס הישראלי.

למרות חילוקי הדעות הפוליטיים הקיימים בין ישראל לאיחוד האירופי כמוסד ולמדינות החברות בו, בעיקר בסוגיית פתורו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, האיחוד ימשיך בעתיד הנראה לעין לשמש עורף כלכלי (הינטרלנד) לכלכלת ישראל, וגם למכלול הקשרים המדעיים והתרבותיים שלה בזירה הבינלאומית. כיוון שכך, על ישראל לעקוב אחר השינויים הדמוגרפיים ביבשת אירופה המזדקנת ואחר אלה שעוד נכונים לה, ולבחון את השלכותיהם של שינויים אלה על עתיד היחסים. עליית כוחות פופוליסטיים באירופה – בפרט בהנהגות של הונגריה ופולין, המונחים על ידי סדר יום לאומי שאליו נלוות שנאת זרים ואנטישמיות, בחלקה מוסתרת ובחלקה גלויה – מאיימת על הסדר הליברלי שישראל רואה עצמה חלק ממנו. גם אם ישראל נהנית מתמיכתם המדינית של אותם גורמים, השותפים לתפיסתה באשר לאיום הנשקף מצד האסלאם הקיצוני, אין לראות בהם משענת יציבה בטווח הארוך.

הערות

- 1 Timothy Garton Ash, "Is Europe Disintegrating?" *The New York Review of Books*, January 19, 2017, <http://www.nybooks.com/articles/2017/01/19/is-europe-disintegrating/>
- 2 עקב אי-הוודאות אשר לתוצאת המשא ומתן בין בריטניה לאיחוד, קשה להעריך את משמעויות מהלך ה'ברקזיט' עבור האיחוד. אפשר שעצם ההחלטה תגרוור את האיחוד למשבר נוסף, ובה בעת אפשר שהוא ידרבן תהליך אינטגרציה וליכוד שורות.
- 3 ההבחנה בין משברים פנימיים לחיצוניים היא במידה רבה שרירותית, שכן משברים חיצוניים מזינים

- ומבלים לעיתים משברים פנימיים במסגרת האיחוד. דוגמה מובהקת היא גל ההגירה לאירופה מהמזרח התיכון בשנים האחרונות.
- 4 כדברי Garton Ash במאמרו ב־The New York Review of Books לעיל: "It was a big mistake to createcommon currency without a common treasury, and shackling together nineteen quite diverse economies. Intended to foster European unity, the "one size fits none" Euro is actually dividing Europe."
- 5 השאלה היא, האם בעקבות הבחירות לפרלמנט בגרמניה מספטמבר 2017, שלפי תוצאותיה הקואליציה שתוביל אנגלה מרקל בתקופת כהונתה הרביעית תהיה מצומצמת מזה שאותה הובילה קודם לכן, גרמניה תגמיש את עמדתה ותסכים להגיע להבנות עם צרפת לגבי רפורמות נדרשות בגוש האירו. סימנים לכך ניתן לראות בדבריה של הקנצלרית מרקל במסיבת עיתונאים שקיימה בסיום מפגש עם נשיא צרפת עמנואל מקרון ב־13 בספטמבר, 2017, בדבר הצורך לייצב ולפתח את גוש האירו. דבריה שיקפו פתיחות להצעות שאותן מנסה צרפת לקדם, וביניהן: תקציב משותף, יצירת קרן פיננסית, מינוי שר אוצר והקמת ממשלה כלכלית למדינות גוש האירו.
- 6 הודעה לעיתונות, Die Bundeskanzlerin, July 13, 2017.
- 7 החלטת המועצה האירופית ממאוס 2017 (European Council 09-10:3.2017 consilium). מסמך האסטרטגיה הגלובלית מיוני 2016 (Shared Vision, common Action: A Stronger Europe eeas. 2016 europe.eu June 2016). על הסכמי רומא (The Rome Consilium, May 03, 2017).
- 8 ראו European Council 22-23.6.2017 – Consilium.
- 9 כפי שהתפתחות זו מוגדרת במאמר: Annegret Bendiek, "Gemeinsame Aussen und Sicherheitpolitik: der EU: von der Transformation zur Resilienz," SWP, September 2017.
- 10 ראו Ivan Krastev, *After Europe*, University of Pennsylvania Press, 2017. קרסטב גרס כי משבר הפליטים שפקד את אירופה דומה במשמעויותיו מרחיקות הלכת לפיגועי ה־11 בספטמבר 2001, והגדיר אותו כמהפכה של המאה ה־21.
- 11 על מדיניות ההגירה לטווח הקצר, הבינוני והארוך, ראו European commission, *Migration and Home Affairs*, https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en
- 12 EU-Turkey statement 17032017 One year on, EU-Turkey Statement: Questions and Answers Brussels, 2016 European Commission.
- 13 בספטמבר 2015 נקטה מרקל החלטה שנויה במחלוקת, שהתפרשה כהזמנה לפליטים להגיע לגרמניה. הייתה זו החלטה הומניטרית, לא פרי שיקול אסטרטגי.
- 14 International Relations, "The EU-Libya Migrant Deal :A Deal of Convenience," April 11, 2017, <http://www.e-ir.info/2017/04/11/the-eu-libya-migrant-deal-a-deal-of-convenience>
- 15 International Organization for Migration: Mediterranean Migrants Arrivals Top 363348, Death at Sea.
- 16 *The Telegraph*, August 28, 2017.
- 17 כחלק ממאמץ זה, התקיים מפגש בין האיחוד למדינות אפריקה שהתקיים ב־29-30 בנובמבר בחוף השנהב.
- 18 על הקושי להגדיר פופוליזם ועל התופעה בכלל, ראו Jan-Werner Müller, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, 2016.
- 19 Krastev, pp. 1-13.
- 20 Susi Dennison, "where is the EU in the Catalonia Crisis?" *New York Times*, October 16, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/16/opinion/catalonia-eu.html?mtref=www.google.co.il&gwh=4D6898B1EC1D9FF4A823924F4FCC1E6C&gwt=pay&assetType=opinion>
- 21 "Jeder Satz ein Treffer," *Der Spiegel*, May 29, 2017, <http://www.spiegel.de/forum/politik/merkels-bierzelt-rede-jeder-satz-ein-treffer-thread-608651-1.html>