

צמרת חדשה לאיחוד האירופי – בשורת שיפור או הרעה ביחסים עם ישראל?

עודד ערן ושמעון שטיין

בסוף נובמבר 2019 אישר הפרלמנט האירופי את מינויים של נשיא המועצה האירופית, שרל מישל, ושל נשיאת הנציבות של האיחוד האירופי, אורסולה פון דר ליין, וכן את מינויים של 27 הנציבים שאותם היא תנהיג בחמש השנים הקרובות. הנציבות היא למעשה הממשלה האירופית, האחראית לביצוע האסטרטגיה של האיחוד וניהולם השוטף של כלל הנושאים שהופקדו בידי ידי החברות בו. בעשור האחרון הוקפאו היחסים המדיניים במישור הבכיר בין ישראל והאיחוד, בעיקר בשל הביקורת הנוקבת של האיחוד על מדיניות ישראל לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. לאחר שתוקם בישראל ממשלה חדשה, רצוי שמשרד החוץ והנציבות הישראלית בבריסל יכינו סדר יום למפגש ראשון בדרג הבכיר ביותר עם נציגי האיחוד. מן הראוי שבסדר יום זה יכלול בעיקר הצהרת כוונות לגבי מוקש זה, הגם שאינו היחיד המקשה על היחסים. כן על ישראל לפעול לנטרול ככל האפשר של התניית היחסים הביטורליים בהתקדמות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

עם אישורו של הפרלמנט האירופי את מינויים של הגרמניה אורסולה פון דר ליין לנשיאות הנציבות האירופית ושל צוות הנציבים, נכנסו כל מוסדות העל של האיחוד האירופי לפעילות מלאה. הנציבות החדשה, כשאר מוסדות האיחוד, תיאלץ להמשיך ולהתמודד עם האתגרים שבפניהם עמד האיחוד בשנים האחרונות. אלו כוללים את ההשלכות המדיניות, הביטחוניות והכלכליות של החלטת בריטניה לצאת מהאיחוד התנהלות רוסיה מול מדינות שבעבר היו חלק מהגוש הסובייטי ובמיוחד המשך הכיבוש של חלקים מאוקראינה, בעיית המהגרים ברחבי היבשת, התדרדרות היחסים עם ארצות הברית והחדירה הכלכלית של סין לאירופה. כל זאת, על רקע שינויים פוליטיים במדינות האיחוד, ובראשם פרישת הצפויה של אנגלה מרקל מהנהגת גרמניה ולמעשה מהנהגת האיחוד, וכן התחזקות מפלגות הקיצון, הימני והשמאלי, בפרלמנט האירופי על חשבון שתי המפלגות המסורתיות הגדולות - השמרנים והסוציאליסטים.

האיחוד האירופי מתמודד מזה מספר שנים עם משבר זהות עמוק. מקבוצה מייסדת קטנה של שש מדינות במערב אירופה, שנשענה על גרמניה וצרפת, צמח הארגון ל-28 מדינות מכל קצוות הקשת הגאוגרפית והפוליטית של אירופה. לאחר פרישת בריטניה, תישארנה גרמניה וצרפת החברות הגדולות, אך השפעתן תצטמצם. כבר בשנים האחרונות התרופפה ההבנה הפרנקו-גרמנית: נשיא צרפת עמנואל מקרון דוגל ברפורמות במוסדות האירופאים ובחיזוק מעמדם, בעוד מרקל מסתייגת מכך. במקביל צורפו לאיחוד מדינות חדשות, שלא כולן עמדו בסטנדרטים הכלכליים שהציב האיחוד, אך התאפיינו במעבר ממשטר רודני למשטר דמוקרטי. קבלתן הייתה למעשה אילוץ פוליטי. קליטתן ביזרה את תהליך קבלת ההחלטות הפוליטיות ויצרה נטל כלכלי עצום על המדינות המפותחות, שנאלצו לממן את שיקומן הכלכלי.

בנאום שנשא בפרלמנט האירופי ב- 27 בנובמבר, עם אישור הנציבות, אמרה הנשיאה החדשה פון דר ליין כי העולם זקוק למנהיגות האיחוד יותר מאי פעם בעבר "כמעצמה עם אחריות, כדי להיות כוח לשלום ולשינוי חיובי", והוסיפה כי האיחוד יכול להיות מעצב של "סדר עולמי טוב יותר". גם שארל מישל, נשיא המועצה האירופית, שאמר ביום העברת השרביט מקודמו דונלד טוסק: "אני רוצה שאירופה תהיה מנהיגה גלובלית של כלכלה ירוקה עם מקומות עבודה, חדשנות ואיכות חיים גבוהה.... אירופה יכולה לעמוד זקופה בעולם עם יותר ביטחון עצמי... האיחוד האירופי צריך להיות ליד השולחן כאשר הנושאים הקשים נדונים...". מדובר בחזון שאפתני ביותר, שלשם מימושו יזדקק האיחוד האירופי להתגבר על משברים פנימיים ובראשם נטישת בריטניה, שתגדיל את המעמסה התקציבית המוטלת על החברות האחרות. על האיחוד יהיה להיחלץ מצמיחה כלכלית מאכזבת בשנים האחרונות, של פחות משני אחוזים בשנה, ועל רקע המתרחשות הטראנס-אטלנטיות - גם עם הוצאות ביטחון מוגדלות של החברות האירופאיות בנאט"ו, שרובן חברות באיחוד. שאפתנותם של ראשי המוסדות המרכזים בבריסל תיתקל גם בעקרון שהתקבע בכל האמנות שעליהן מבוסס האיחוד, שלפיו כל ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון מחייבות הסכמה פה אחד, כך שלכל חברה יש זכות וטו על החלטות שאינן תואמות את האינטרסים שלה.

היעדים המרכזיים שהציבו מישל ופון דר ליין היו הכלכלה הירוקה, החדשנות וחיזוק הדמוקרטיה. אלו נושאי פנים מובהקים, המשקפים את הנחת המוצא של ראשי האיחוד החדשים כי נושאי החוץ חשובים פחות לאזרח האירופי. נושאי מדיניות החוץ נשארו בשולי הדיון והמזרח התיכון לא הוזכר גם כאשר דובר על הצורך הכפול - קליטת המהגרים-פליטים מחד גיסא ושמירת הגבולות החיצוניים של האיחוד מאידך גיסא. אי לכך, יש להניח שמדיניות החוץ של האיחוד תתרכז במעטפת החיצונית הקרובה לאיחוד האירופי, ובעיקר ברוסיה ובמדינות הבלקן ובניסיון לייצב את החגורה הדרום-מזרחית מתוך הרצון לצמצם את זרם המהגרים מאזור זה לשטח האיחוד. יוזכר שהאיחוד זנח את חזון האקטיביזם שנועד לעצב בדמותו את אזור דרום-מזרח אגן הים התיכון (תהליך ברצלונה, 1995; מדיניות השכנות האירופית, 2004). כמו שחקנים מרכזים אחרים בזירה הבינלאומית, גם האיחוד מתקשה לגבש גישה מותאמת למציאות החדשה במזרח התיכון.

על רקע הקיפאון המדיני בזירה הישראלית-פלסטינית, הנתק בין ההנהגה היוצאת של המוסדות המרכזים של האיחוד האירופי להנהגה הישראלית נמשך כבר כעשור והביקורת על ישראל בהקשר זה אף הוחרפה. צעדים שנקט ממשל ארצות הברית - ההכרה בירושלים כבירת ישראל, ההכרה בריבונות ישראל ברמת הגולן, אמירתו של מזכיר המדינה האמריקאי מייק פומפאו כי ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית אינן עוד בלתי חוקיות, וכן הפסקת ההשתתפות האמריקאית בתקציב אונר"א - היו אף הם בעלי השלכות שליליות על יחס האיחוד לישראל. פון דר ליין, בתפקידה הקודם כשרת ההגנה של גרמניה, לא גילתה מעורבות ביחסי גרמניה-ישראל ולא השתתפה במפגשים בין הממשלות. ג'וזף בורל, הממונה החדש בנציבות על נושאי החוץ והביטחון, שהיה חבר הפרלמנט האירופי ושר החוץ של ספרד, הוא בעל ידע וניסיון בנושא המזרח התיכון והסכסוך הישראלי-פלסטיני, ועמדותיו בנושא משקפות את אלו של המפלגה הסוציאליסטית הספרדית והכלל-אירופאית: ביקורתית, אם כי לא עוינת כלפי ישראל.

בכל מקרה, שיקומם של היחסים בין ישראל לבין מוסדות האיחוד וראשיהם, הצפוי להיות תהליך ממושך, לא יוכל להתחיל עד לאחר כינונה של ממשלה חדשה בישראל. אם קווי היסוד של

הממשלה החדשה יצביעו על כוונה לספח לישראל חלקים של יהודה ושומרון, הנתק שקיים היום יימשך. ואולם, ממשלה חדשה, שתבחר כי פניה לשינוי המציאות הנוכחית לקראת פתרון המבוסס על רעיון שתי מדינות לשני עמים, בכוחה לפתוח דף חדש במערכת היחסים. בה בעת, גם האיחוד יזדקק לעדכן את עמדותיו הבסיסיות בנושא הסכסוך ולאמץ גישה שתאפשר התקדמות לקראת פתרון מלא גם בשלבים ועל בסיס פתרונות חלקיים ובלבד.

בעקבות הקמת ממשלה חדשה בישראל, רצוי שמשרד החוץ והנציבות בבריסל יכינו סדר יום למפגש ראשון בדרג הבכיר ביותר. מן הראוי שתיכלל בו בעיקר הצהרת כוונות לנתק ככל האפשר את ההתניה של פיתוח ושיפור היחסים הביטורליים בהתקדמות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. יודגש שנושא זה אינו המוקש היחיד בשדה היחסים: עם התקדמות הדיאלוג המדיני המחודש יהיה צריך לדון גם בחילוקי הדעות בין ישראל לאיחוד בשאלת הגרעין האיראני - גם אם לא ברור בשלב זה האם בורל יירש את מקומן של שתי קודמותיו בתפקיד, קטרין אשטון הבריטית ופדריקה מוגריני האיטלקית, שניהלו את המשא ומתן עם איראן בשם האיחוד ושלוש החברות המרכזיות בו - גרמניה, בריטניה וצרפת.

לאור התהפוכות שנרשמו בעשור האחרון במיוחד במזרח התיכון, נודע משנה חשיבות לחידוש הדו-שיח בין ישראל לאירופה בדרג הבכיר ביותר. גם היחלשותו של המרכז המדיני של האיחוד האירופי אינה מצדיקה התעלמות ישראלית ממנו ואת העדפתה לפתח יחסים עם קבוצות של מדינות חברות בו על חשבון היחסים עם מוסדותיו המרכזיים. מדיניות זו עלולה להתגלות כחסרת תוחלת ביום שהאיחוד האירופי יאמץ שיטה שתאפשר לרוב מיוחס לקבל החלטות בנושאי חוץ וביטחון.