

מבט על, גיליון 1417, 22 בדצמבר 2020

"הענק הטרינסאטלנטי" מתעורר - כדאי לשים לב

עודד ערן ושמעון שטיין

אחרי שנים של התרופפות הברית הטרינסאטלנטית, שהוחמרה בארבע שנות כהונתו של הנשיא טראמפ, מסתמן סיכוי לחידוש שיתוף הפעולה האסטרטגי בין האיחוד האירופי לארצות הברית. שיתוף פעולה זה מתחייב כדי להתמודד עם משבר הקורונה והשלכותיו וכן משינויים גאו-פוליטיים וטכנולוגיים שהתרחשו בשני העשורים האחרונים. לדיאלוג המחודש בין שני צידי האוקיאנוס האטלנטי תהיינה השלכות על גורמים רבים אחרים בזירה הבינלאומית, בראש ובראשונה רוסיה וסין, וגם על שחקנים ברמה האזורית, ביניהם טורקיה ואיראן. גם לישראל מומלץ לכלול במערכת שיקוליה את השלכות השינוי המסתמן. טוב תעשה ישראל עם תיקח בחשבון את השינויים המסתמנים ותתאם עמדות בהתאם, בפרט על סמך הערכה שבסוגיות בעלות חשיבות עבורה יציגו הממשל האמריקאי והאיחוד האירופי עמדות מתואמות.

התמוטטות הגוש הסובייטי לפני שלושה עשורים פתחה תהליך של התרחקות בין ארצות הברית לאירופה והתרופפות השותפות ביניהן. מגמה זו הואצה בתקופת נשיאותו של טראמפ. ברקע: היעדר איום אסטרטגי על מדינות אירופה ועל ארצות הברית ובמקביל האפשרות להוביל מדיניות במסגרות וארגונים בינלאומיים שונים כתחליף לדיאלוג בילטרלי וכן הנכונות האמריקאית להשתמש בכוח צבאי כדי לקדם יעדים ואינטרסים, בניגוד לסלידה האירופאית לעשות כן, כמו גם התפנית הגיאו-אסטרטגית והכלכלית האמריקאית לאסיה לנוכח עליית סין. מתחת למעטה דק של "עסקים כרגיל" התגלעו בין המדינות משני צידי האוקיינוס האטלנטי חילוקי דעות מהותיים. בעוד אירופה המשיכה לראות במערכת החוק, במוסדות ובדיפלומטיה הבינלאומיים, אבני יסוד לניהול מדיניות בזירה הבינלאומית, ארצות הברית העדיפה את דרך הפעולה הנפרדת, הרואה בערוצים ובכלים הבינלאומיים מכשול ליישום מדיניות ובשותפים המסורתיים יותר אויבים מאשר שותפים לקביעת ולביצוע המדיניות, שבמרכז העמדת האינטרס האמריקאי תחילה. את מורת הרוח של מנהיגי אירופה מהתנהלותה של ארצות הברית ונשיאה טראמפ לווה זלזול בו ושמירת מרחק - עוד טרם שולב המושג "אמריקה תחילה" בשיח הבינלאומי.

ואולם, בחירת ג'ו ביידן לנשיאות מגבירה את הסיכוי לחידוש הדיאלוג האסטרטגי בין אירופה לארצות הברית, שהוא כה חיוני להתמודדות מוצלחת עם האתגרים והסכנות הנשקפים לערכים ולאינטרסים, כפי שהם מוגדרים על ידי האיחוד האירופי והממשל האמריקאי הנכנס. ביטוי לכך נתנו המפלגה הדמוקרטית האמריקאית [במצעה הרשמי](#) וכן הנשיא הנבחר במהלך מסע הבחירות ולאחריו. גם האיחוד האירופי פרסם הצעה לסדר יום טראנסאטלנטי ולשיתוף פעולה גלובאלי שייקח בחשבון את יחסי הכוחות והמציאות הגיאו-פוליטית והטכנולוגית המשתנה בזירה הבינלאומית. המתווה שגיבשה נציבות האיחוד פורסם תחת הכותרת "סדר יום חדש של האיחוד האירופי וארצות הברית לשינוי גלובאלי" וכן המלצות של קבוצת חשיבה במסגרת "נאט"ו 2030 מאוחדים לקראת עידן חדש".

ברקע לשותפות הטרנס-אטלנטית נמצאת מערכת ערכים משותפת, המושתתת על כיבוד זכויות האדם וחירויותיו, שוויון מגדרי, זכויות מעוטים, שלטון החוק, דמוקרטיה ומולטילטרליזם שבהיבט הכלכלי נשען על שוק חופשי וסחר בינלאומי מוסדר והוגן. הצד האירופי מציע לכלול בסדר היום הזה גישה משותפת לשורת נושאים גלובליים ואזורים. האיחוד האירופי הציב בראש סדר העדיפות את המאבק במגפת הקורונה והיציאה מהמשבר הכלכלי שנגרם בעטייה ואת האג'נדה הירוקה; נושאים טכנולוגיים; סחר; סטנדרטים לסדר הדמוקרטי וכן חיזוקו והרחבתו.

עקרונות אלו מאותגרים אסטרטגית ואידיאולוגית על ידי מדינות ותנועות שונות ובראשן סין ורוסיה. שתייהן הפגינו בשנים האחרונות אסרטיביות גוברת בזירה הבינלאומית, תוך איום על היציבות באזורים שונים ברחבי העולם. להערכת המדינות החברות בנאט"ו, לארגון יש חוסן ועוצמה כלכלית וטכנולוגית שיאפשרו לו להתמודד עם האתגרים, אך לשם כך יש לתגבר את התאום ביניהן ולהסכים על מצע וסדר יום לפעולה משותפת.

על ישראל להקדיש מחשבה לעמדותיה בנושאים, שלגביהם מסתמנת הסכמה עקרונית בין ארצות הברית לאירופה:

מערכת ערכים – דבקות אירופה וארצות הברית בערכי הדמוקרטיה, חירויות אדם, שלטון החוק והמערכת המשפטית והמוסדית הבינלאומית, כבסיס לפעולה טרנסאטלנטית משותפת, עלולה לאתגר כמה מדינות וביניהן ישראל. זאת, שכן ישראל הולכת ומצטיירת בקרב קבוצות שונות באגף הליברלי של הציבור האמריקאי וגם באירופה כפועלת במקרים שונים בניגוד למערכת ערכים זו. זה מספר שנים, ראייה זו את ישראל בקרב כמה ממשלות במדינות החברות באיחוד האירופי, נוסף למדיניות ממשלות ישראל בנושא ההתנחלויות בגדה המערבית, הביאה לשיתוק הדיאלוג המדיני בדרג הבכיר. התחדשות הדו-שיח הטרנסאטלנטי ושיתוף הפעולה העשוי לנבוע ממנו עלולים לחזק דימוי שלילי של ישראל גם בווינגטון בקשר לחוסן הדמוקרטיה בה ושמירתה על זכויות הפרט ושלטון החוק.

הגרעין האיראני – האיחוד האירופי ברך את הנשיא הנבחר ביידן על כוונתו לחזור למסגרת הסכם הגרעין עם איראן (JCPOA) והדגיש כי ההסכם אומץ על ידי מועצת הביטחון בהחלטה 2231 בהסכמת ארצות הברית. גרמניה, צרפת ובריטניה ברכו על כוונת ביידן לשוב להסכם ולהסיר את הסנקציות שהוטלו על ידי הנשיא טראמפ, בתמורה לשיבת איראן לציות מלא לתנאיו. ביידן והשותפות האירופאיות להסכם הגרעין הצהירו כי חזרה להסכם תהיה נקודת מוצא לדיוני המשך בנושאים שחלקם קשורים אליו ובאחרים - טילים והתנהלות איראן במזרח התיכון - שלא טופלו במסגרתו. יוזכר שמחויבותה של ארצות הברית להסכם וגישת ישראל לסוגיה זו גרמה נזקים משמעותיים ליחסי ישראל-ארצות הברית ולחידוד המחלוקת בינה לבין האיחוד. לאור זאת ולנוכח כוונת ביידן לשוב להסכם, על ישראל לגבש עמדה מושכלת המביאה בחשבון את לקחי המערכה נגד הצטרפות ארצות הברית להסכם (2015, תקופת הנשיא ברק אובמה), את משמעויותיה של פרישת ארצות הברית ב-2018 ממנו, שגררה רצף הפרות איראניות את סעיפיו וגם את מדיניות "הלחץ המירבי" האמריקאית על איראן, שנראה שביידן מתנגד לה. המשך המדיניות הישראלית הנוכחית תיצור עימות עם הממשל הנכנס (או תיתקל בהתעלמות מצידו) וגם עם האיחוד האירופי.

התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים – בעוד המפלגה הדמוקרטית האמריקאית והאיחוד האירופי חולקים הסכמה בדבר הצורך בפתרון מוסכם על בסיס שתי מדינות, אין ביניהם זהות מלאה לגבי סוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. בניגוד לעמדת האיחוד האירופי, המצע הדמוקרטי לא מזכיר את גבולות 1967. במצע הדמוקרטי יש הכרה בירושלים בירת ישראל (ללא התייחסות נפרדת למזרח העיר), בעוד האיחוד מתייחס לכל ירושלים כמקשה אחת ולמזרח העיר כחלק מהשטח שנכבש על ידי ישראל ב-1967. זאת ועוד, על אף ההכרה בירושלים בירת ישראל, המצע הדמוקרטי מזכיר כי הסטטוס של ירושלים הוא נושא למשא ומתן במסגרת הדיונים על הסדר הקבע. בעוד האיחוד האירופי מתנגד להתנחלויות הישראליות בגדה המערבית, מצע המפלגה הדמוקרטית מביע התנגדות להרחבתן.

בצד הבדלי העמדות עם ארצות הברית, שתהיה להם משמעות אם וכאשר יחודש המשא ומתן הישראלי-פלסטיני, האיחוד ממליץ להוביל עם הממשל פעולה משותפת לקביעת התנאים להתקדמות משמעותית בתהליך המדיני ובמיוחד על ידי פעולה משותפת להפחתת רוח חיים בקוורטט המזרח תיכוני. בדיאלוג שיתפתי עם הממשל האמריקאי בהקשר לתהליך המדיני תצטרך ממשלת ישראל להציג מתווה כולל להתקדמות, שיכלול התייחסות לנושאים רגישים דוגמת המשך הבניה בהתנחלויות קיימות, וכן להעלות הצעות לשיפור המצב הכלכלי בגדה וברצועת עזה כולל פעילות כלכלית פלסטינית בשטח C. התנגדות ישראלית סוחפת לפעולות פרטניות, כמו חידוש המימון האמריקאי לאונר"א או דיונים במסגרת הקוורטט, עלולה לגרום מתיחות עם הממשל.

אזור מזרח הים התיכון - בשני צידי האוקינוס האטלנטי התחדדה ההכרה כי טורקיה הופכת מטרד אסטרטגי. דיאלוג אירופאי-אמריקאי בסוגיית ההתמודדות עם טורקיה הוא מסגרת שתהיה נוחה לישראל, המעדיפה שחילוקי הדעות הבילטרליים בינה לבין טורקיה לא ימקדו תשומת לב בינלאומית. עם זאת, אין לישראל עניין ביצירת רושם שהיא דוחפת לצעדי הרתעה וענישה נגד טורקיה.

לסיכום, כניסת ג'ו ביידן לבית הלבן מהווה הזדמנות לפתיחת דף חדש במערכת היחסים הטרנסאטלנטית. עדיין מוקדם להעריך את היקף השינוי במדיניות האמריקאית, אך צפוי שבצד חילוקי דעות, ייעשה מצד ארצות הברית מאמץ לתאם עמדות עם האיחוד האירופי בשורת נושאים שיעצבו את המציאות הגיאואסטרטגית בעשורים הבאים, חלקם בעלי רלוונטיות רבה לישראל. טוב תעשה ישראל עם תיקח בחשבון את השינויים המסתמנים ותגבש עמדות בפרט על סמך הערכה שבסוגיות בעלות חשיבות עבורה יציגו הממשל האמריקאי והאיחוד האירופי עמדות מתואמות.