

מבט על, גיליון 811, 4 באפריל 2016

## הסכם חדש בין האיחוד האירופי לטורקיה: שיקולים קצרי ראות על חשבון הסתכלות ארוכת טווח

עודד ערן וגליה לינדנשטראוס

ב-18 במארס 2016 הושג הסכם חדש בין האיחוד האירופי לטורקיה. הסכם זה דומה ברובו לעסקה קודמת, שגובשה בין הצדדים ב-29 בנובמבר 2015, קרי, טורקיה תסגור את גבולותיה בפני פליטים סורים תמורת שלושה מיליארד יורו לקליטת אלו שכבר נמצאים בשטחה, יזורז המשא ומתן על אודות כניסת טורקיה לאיחוד וכן יזורז התהליך שיפטור אזרחים טורקים מהצורך בויזת כניסה למרבית מדינות האיחוד. בהסכם החדש נקבע שיוון תחזיר לטורקיה פליטים שנכנסו מטורקיה אליה באופן בלתי מוסדר (בעיקר באמצעות מבריחי פליטים בתשלום), טורקיה תקבל שלושה מיליארד יורו נוספים, נושא הפטור מויזה יזורז כך שיתבצע עד סוף יוני 2016, ויפתח פרק חדש במשא ומתן בדבר כניסת טורקיה לאיחוד. פרק 17, העוסק במדיניות כלכלית ומוניטרית, כבר נפתח במחצית דצמבר 2015, ופרק 33, העוסק בתקציב ופיננסים יפתח במחצית השנייה של 2016. בהסכם שנחתם במארס הוכנס גם חידוש, ולפיו טורקיה תוכל להעביר לאירופה פליט סורי, שכניסתו לטורקיה נעשתה באופן מסודר, על כל פליט מסוריה המוחזר מיוון החל מה-4 באפריל, והוא יוכל להיקלט באירופה. הסדר זה מוגבל ל-54,000 פליטים, נוסף ל-18,000 שקליטתם אושרה ביולי 2015. בסך הכל הסכימה אירופה לקלוט כ-72,000 פליטים. זאת, נוסף למאות האלפים שהגיעו בדרך לא דרך לאיחוד האירופי מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה. הצדדים להסכם טוענים פומבית שהוא נועד למנוע את התופעה העגומה של אלפי פליטים שמצאו את מותם בים האגאי בניסיונם להגיע לאיחוד האירופי.

בסעיף כמעט חבוי, שלא נכלל בהסכם עם טורקיה אלא במסמך מסקנות של המועצה האירופאית (הגוף הבכיר של האיחוד, המורכב מראשי המדינות החברות), נאמר ש"האיחוד האירופי שב ומצהיר שהוא מצפה שטורקיה תכבד את הסטנדרטים הגבוהים ביותר כאשר הדברים נוגעים לדמוקרטיה, שלטון החוק, כיבוד החירויות הבסיסיות, כולל חופש הביטוי".

העסקה המחודשת עם טורקיה מצביעה על המצוקה בה מצוי האיחוד האירופי בכל הקשור להתנהלותו מול זרם הפליטים הנסים מרחבי המזרח התיכון ומצפון אפריקה, ובמיוחד אלו המגיעים מסוריה. מול הבורחים מצפון אפריקה ובעיקר מלוב מצויה רצועת ים, בעוד שבין סוריה לאירופה וליוון, המדינה הראשונה ביבשת אירופה החברה באיחוד, מצוי חיץ יבשתי – טורקיה. בתוך ארבעה חודשים הבהיר האיחוד האירופי, במסגרת שתי העסקות עם טורקיה, כי הוא מוכן לשלם מחיר גבוה על מנת שטורקיה תמלא את תפקיד מדינת החיץ. הגשת סיוע כלכלי למדינות שנושאות בעיקר הנטל הכרוך בקליטת הפליטים מסוריה (טורקיה, למשל קלטה כ-2.6 מיליון פליטים), היא מהלך נכון, לאור האתגרים הרבים שמעבר הפליטים לשטחן יצר עבור מדינות אלה, ואף אם הפליטים יתאקלמו בהן במידה סבירה, הסיוע יוכל להפחית מרצונם להגר הלאה. עם זאת, עולה השאלה לגבי הימצאות כלים מספקים ברשותו של האיחוד האירופי על מנת לבדוק האם ייעשה שימוש הולם בששה המיליארדים שיוענקו במצטבר לטורקיה. מעבר לכך, לאיחוד האירופי אין למעשה כלים לכפות על יוון מאמץ לאתר את הפליטים הנכנסים אליה שלא בצורה מוסדרת, ואין לו דרך לוודא שכל אלו שנתפסו והוחזרו לטורקיה אכן זוכים ליחס נאות בדרך. קיים סיכוי סביר שרכיב ההחזרה שבהסכם יקרוס לנוכח התמונות קורעות הלב הראשונות של פליטים שנכפתה עליהם חזרה.

בין השאלות המרכזיות הנוספות שמעוררת העסקה האחרונה נמצאת סוגיית העימות הקלאסי בין ערכים ואינטרסים, שאליו נקלעה הפעם אירופה. מתוך המצוקה היא הסכימה לשורת הבטחות לטורקיה, אף כי ספק אם מנהיגיה אמנם מאמינים שבעתיד יוכלו לעמוד בהתחייבויות אלו. הכניסה למשא ומתן מזוהז בדבר הצטרפות לאיחוד היא דוגמה בולטת לכך. שני הפרקים שעליהם הוסכם להתחיל במשא ומתן הם קלים יחסית, אבל גם אם המשא ומתן על כל 35 פרקי יסתיים בהצלחה, התוצאות תהיינה חייבות באשרור פנימי של כל אחת מחברות האיחוד. התפשטות הקסנופוביה

**הסכם חדש בין האיחוד האירופי לטורקיה: שיקולים קצרי ראות על חשבון הסתכלות ארוכת טווח**

מאת: עודד ערן וגליה לינדנשטראוס

והלאומנות ברחבי האיחוד האירופי כמעט ומבטיחה הצבעה שלילית במדינה אחת לפחות, אשר די יהיה בה כדי להכשיל את הצטרפות טורקיה לארגון. הפטור מוויזות לאזרחים טורקים עשוי להגדיל את מספר הטורקים ששהייתם במדינות האיחוד אינה חוקית – התפתחות שדינה להגביר את ההתנגדות הקיימת לצרופה של טורקיה לארגון. בהקשר זה יש לציין כי הצורך בוויזה למדינות אירופאיות גורם כעס בקרב טורקים רבים, ולכן פתרונה של סוגיה זו, לאחר שנים רבות של תסכול, עשוי להתקבל בחיוב על ידי דעת הקהל הטורקית.

לאורך השנים, המאמצים של טורקיה להתקדם לקראת קבלה לאיחוד האירופי היו מנוף לרפורמות דמוקרטיות במדינה. הסעיף הערטילאי שמופיע במסקנות המועצה האירופאית ביחס לציפיות של מנהיגי אירופה מטורקיה בדבר שמירת החירויות אינו יכול להתפרש בטורקיה אלא כקריצת עין אירופאית ומתן אור ירוק לדיכוי האופוזיציה הפוליטית הפנימית והמעוט הכורדי, ואולי אף ביטוי לייאוש ביחס לנעשה בזירה הפוליטית הטורקית. קריצת העין הזו גם ניכרה באוקטובר-נובמבר 2015, אז נדחה עד לאחר הבחירות הכלליות בטורקיה מועד פרסומו של הדין וחשבון הביקורתי על התקדמותה של טורקיה ביחס לקריטריונים של קופנהגן לקבלה לאיחוד האירופי. כך, במקום שהאיחוד האירופי יסייע לטורקיה לעמוד בקריטריונים אלו, לא זו בלבד שאינו שומר על עקרונותיו, אלא גם מציב אותה במצב קשה ביחס לסוגיה של שמירת זכויות אדם בתהליך החזרת הפליטים.

חשוב שיימצאו פתרונות מערכתיים לסוגיית הפליטים, הן במדינות השכנות לסוריה והן באיחוד האירופי. עם זאת, ספק אם הצדדים להסכם יוכלו לעמוד בתנאיו, באופן שלא יפגע בפליטים פגיעה נוספת, וגם באורח שלא ייצר מטען חדש של חשדנות בין טורקיה ואיחוד. למעשה, טורקיה הביעה הסכמה להסדר, שבמסגרתו היא אמורה לקלוט מספר בלתי-ברור של פליטים סורים ושתדמיתה הבינלאומית תוכתם בהקשר זה. הבעייתיות מודגשת עוד לאור זאת שדווקא בסוגיית הפליטים, מדיניות הדלת הפתוחה של טורקיה היא נקודת אור בולטת במדיניות החוץ והפנים שלה. האיחוד האירופי עלול להימצא נאלץ להתמודד עם תשלום גבוה, שלא ברור שהתמורה לו תהיה זו שהוא ציפה לה, וכן עם איבוד מנופים מרכזיים של השפעה על המתרחש בזירה הפנימית בטורקיה.

אין קשר ישיר בין העסקה האירופית-טורקית לבין ההסכם הנרקם בין טורקיה לישראל, אבל עדיין עולות בהקשר זה מספר סוגיות רלבנטיות מעניינות. הריכוך שניכר באחרונה בהתבטאויותיו של נשיא טורקיה, רג'פ טאיפ ארדואן, ביחס לישראל, וכן ההתקדמות במגעים הביטורליים בין ישראל לטורקיה לקראת השגת הסכם בדבר נורמליזציה ביחסים בין המדינות קשורים ישירות לכך, שהמשבר עם רוסיה חזק בטורקיה את ההבנה שמבחינה ביטחונית עדיף כעת להפחית מתיחויות, וכי יש צורך ביצירת תחליפים למקורות האנרגיה מרוסיה וישראל ושכנותיה, המחזיקות במאגרי גז טבעי במרחק קצר מטורקיה, יכולות לתרום לכך. גם התובנה שישראל מצליחה להתמודד עם חלק מההשלכות השליליות של אובדן טורקיה כשותפה אסטרטגית, על ידי יצירת שותפות מקבילה ומתחרה עם יוון וקפריסין, מעוררת באנקרה חשיבה מחודשת. מעבר לכך, גם אם ישראל נהגה באיפוק ובריחוק בכל הקשור למתחולל בסוריה, אי-אפשר להתכחש להיותה של ישראל שחקן חשוב בכל הסדר עתידי בסוריה. אלו הם נכסים חשובים במשא ומתן בין ישראל וטורקיה, וישראל צריכה להשתמש בהם על מנת להגיע להבנות ארוכות טווח עם טורקיה, המבוססות על אינטרסים הדדיים.

אינטרס כזה הוא בין השאר, יצירת סוג התקשרות חדש עם האיחוד האירופי, וזאת בהנחה שהאיחוד יישאר בתצורתו הנוכחית. יש לציין, שהנחה זו עומדת בסימן שאלה גדול עקב ההשלכות הנמשכות של המשבר הפיננסי, השלכות משבר הפליטים, מתקפות הטרור ביבשת, וכן משאל העם הצפוי בבריטניה לגבי ההישארות באיחוד. אמנם טורקיה רואה עדיין כעלבון את נושא "השותפה המועדפת" (במקום חברות מלאה), ואילו בישראל הצעה של שותפות מועדפת עם האיחוד בתמורה להסדר עם הפלסטינים עוררה מעט מאוד עניין ציבורי, אך עדיין מודל כזה, תחת כותרת כזו או אחרת, יידרש בהמשך. ההסכם האירופי-טורקי, משום שאינו יכול להסתיר את הכישלון הידוע מראש של אי-הגעה להסכמה על חברות טורקית מלאה באיחוד האירופי, יוצר רקע מתאים לשותפות טורקית-ישראלית ביצירת מבנה יחסים אלטרנטיבי עם האיחוד האירופי.