

מבט על, גיליון 831, 26 ביוני 2016

מפץ היסטורי - בריטניה נוטשת את האיחוד האירופי

עודד ערן ו-וורה מיכלין

עדיין מוקדם להעריך את מלוא משמעותיה של הצבעת אזרחי בריטניה בעד יציאת מדינתם מהאיחוד האירופי. ניתוחן יימשך עוד זמן רב, לאור ההתפתחויות הפוליטיות, הכלכליות והביטחוניות שייגזרו מכך. ירידת ערכה של הלירה שטרלינג ביותר מעשרה אחוזים בהשוואה לדולר, מיד כאשר התחוויר לאן נושבת רוח הבוחר האנגלי, אינה משקפת את קשת האפשרויות וההשלכות. עם זאת, כבר עתה ניתן להעריך משמעות מרכזיות.

משמעותות ישירות לבריטניה

עולה השאלה: האם הממלכה המאוחדת תתפרק. אמנם, אנגליה הצביעה בעד פרישה מהאיחוד האירופי, אבל שאר חלקי הממלכה הצביעו, ובמידה חד-משמעית, בעד הישארות במסגרת זו. לכן צפוי כי הלחץ בעד היפרדות סקוטלנד מאנגליה יתחדש. צפון אירלנד, שגם בה היה רוב ברור בעד הישארות באיחוד, עשויה אף היא לדרוש מהממשלה בלונדון להיפרד מבריטניה, במישור הכלכלי לפחות, ולשמור על הקשר עם הרפובליקה האירית-אירלנד, שהיא חברה באיחוד.

תוצאות ההצבעה מותירות את בריטניה מפולגת ובמצב של אי-וודאות מדינית וכלכלית, שילווה אותה לאורך שנים. המנהיגויות של שתי המפלגות הגדולות – המפלגה השמרנית שבשלטון, לצד מפלגת הלייבור שבאופוזיציה – ספגו מפלה. המנהיגים של שתי המפלגות התגייסו, הגם שבמקרה הלייבור – באופן רופס, לשכנע את הציבור להצביע בעד הישארות באיחוד. שתי המפלגות נותרו אחרי המשאל שסועות וקרועות וקהליון המסורתיים התפצלו בהצבעתם. משום שאין וודאות כי שתיהן ישמרו על מעמדן המסורתי צפויות התוצאות של הבחירות הבאות שיערכו בבריטניה להביא לשינוי בהרכב הפרלמנט. ראש הממשלה, דיוויד קמרון, הודיע מיד עם היוודע תוצאות המשאל כי הוא אינו מתכוון להנהיג את המפלגה ולמעשה את הממשלה אחרי ספטמבר השנה (וגם את תהליך ההיפרדות, בהמשך). כוחן של מפלגות שקראו ליציאת בריטניה מהאיחוד עשוי להתגבר בטווח הקצר, אך אם ההשלכות הכלכליות של המהלך תתבררנה כחמורות, ניתן להעריך שהן "תענשנה" על ידי אותו בוחר, שב-23 ביוני הצביע בעד עזיבת האיחוד.

משרד האוצר הבריטי פרסם הערכות על אודות ההשלכות הכלכליות השליליות של יציאה מהאיחוד. גם אם תחזיות אלה היו מוגזמות, שכן ביטאו את רצונה של הממשלה הבריטית להרתיע את הבוחר מהצבעה בעד היפרדות, הן עדיין קודרות. מדובר בנפילה של 3.6 - 6 אחוזים בתוצר המקומי, עליה ניכרת בשיעור האבטלה - ירידה של 2.8 - 4 אחוזים בהכנסה הריאלית ונפילה של 12 - 15 אחוזים בשער החליפין של הפאונד.

נוסף לכך, לבריטניה צפויה התמודדות עם משמעותות בינלאומיות חמורות. בריטניה, כשהיא אינה חברה באיחוד, תתקשה לשמור על מעמדה המיוחד בזירה הבינלאומית, אשר נבע מחברותה בו – אמנם תוך שמירה על מעמדה הייחודי שנבע בין היתר מעצמאות המטבע שלה. מעמדה כגשר בין ארצות הברית לאיחוד ייחלש, הן בעיני הממשל בווינגטון והן בבריסל. יכולתה של בריטניה להשפיע על החלטות מדיניות של האיחוד, למשל בסוגיית צירופה של טורקיה, שעד כה תמכה בו, תיחלש ואולי תתבטל כליל. ולמותר לציין, גם היפרדות סקוטלנד מבריטניה, אם אכן תתרחש, תכרסם במעמדה הבינלאומי של הממלכה.

משמעותיות בינלאומיות

הרעיון של איחוד אירופי ספג כתוצאה מבחירת רוב אזרחי הממלכה מהלומה קשה, שעוצמתה אף עלולה להתגבר ככל שיתקדם מהלך ההיפרדות. הכוחות הצנטריפוגליים, שהתפתחו בעשור האחרון ברחבי האיחוד, שאבו עידוד מתוצאות המשאל. אם תתחזק הדרישה בקרב חברות אחרות באיחוד לקיים משאלים דומים תהינה לכך השלכות שליליות מרחיקות לכת על לכידותו. בטווח הקצר, ניצחון מתנגדי האיחוד במשאלים, אם יתקיימו במדינות נוספות, ובמיוחד בצרפת ובהולנד – שתיהן היו בין המדינות שייסדו את האיחוד האירופי – עלול להנחית מפלה ניצחת על האיחוד ועל הכוונה להמשיך ולחזקו מעבר להיבטים הבסיסיים של שוק משותף.

חשיבות מיוחדת נודעת לשאלת משולש היחסים בין ארצות הברית לבין האיחוד ובריטניה בהקשר עתידו של הסכם הסחר החופשי הטרנס-אטלנטי. יציאתה של בריטניה מהאיחוד תקשה על המשא ומתן המתקיים במטרה לגבשו ואולי תבטל את סיכוי השגתו. זאת ועוד, יציאתה של בריטניה מהאיחוד תחליש במידה ניכרת את משקלו המדיני. האיחוד יאבד שחקן משמעותי בלי בריטניה, על אף נטייתה לשמור על אוטונומיה גם בנושאים מדיניים-בטחוניים והגם שפרישת בריטניה לא תבטל בהכרח מנגנוני התייעצות ותאום בנושאים אלו, ששני הצדדים יוכלו להסכים עליהם במשא ומתן על יחסיהם בעתיד. כך למשל תעלה שאלה לגבי השפעת עזיבתה של בריטניה על מדיניות האיחוד כלפי התנהלות רוסיה במרחב האירופי, או על המשך ההתמודדות המשותפת עם תכנית הגרעין האיראנית. על פניו, לא נראה שפרישת בריטניה מהאיחוד אמורה להשפיע על המדיניות וההתנהלות בהקשרים אלה, ועדיין היא עלולה ליצור הערכות מוטעות בקרב השחקנים השונים המעורבים.

בין שאר הסוגיות הבינלאומיות, שהמדיניות בעניינן צפויה להיות מושפעת מתוצאות המשאל בבריטניה, היא, כאמור, שאלת צירופה של טורקיה כחברה באיחוד. בריטניה מילאה תפקיד מרכזי בהעלאת הנושא לדיון באיחוד ובהחלטה לפתוח במשא ומתן עם טורקיה אשר לתנאים שיאפשרו את צירופה (2004). כיום, כאשר המשא ומתן עדיין נמשך, יאבד קול משמעותי המחייב את צירוף טורקיה, וזאת כאשר האיחוד נקרע בין הצורך לתגמל את טורקיה עבור הסיוע שהיא מעניקה לאיחוד במניעת הגעתם של פליטים מהמזרח התיכון לאירופה לבין חברות אפשריות של מדינה מוסלמית, שאם אכן תצורף תהיה חברת האיחוד בעלת האוכלוסייה הגדולה ביותר. מחד גיסא, האיחוד יכול להרגיש הקלה עקב היחלשות המחנה המצדד בצירוף טורקיה לשורותיו, ומאידך גיסא, לפחות בטווח הקצר, החלשה זו עלולה להקשות על היחסים שבין טורקיה לאיחוד ולנאט"ו, שהם מורכבים ועדינים ממילא.

טכניקת היציאה ותוצאות המשא ומתן לגביה

סעיף 50 באמנת האיחוד האירופי הוא פשוט לכאורה. מדינה החפצה בפרידה תיכנס למשא ומתן על אודות סטטוס היחסים העתידי בינה לבין האיחוד, וכל עוד נמשך המשא ומתן – לתקופה שלא תחרוג מעבר לשנתיים – המצב יישאר על כנו. אך בפועל, בפני בריטניה והאיחוד ניצבות דילמות כבדות משקל וקשות.

מתנגדי ההישארות הבריטים, שיצטרכו לנהל את המשא ומתן עם האיחוד, יבקשו להוכיח לעם בבריטניה שאין מחיר כלכלי ליציאה. לכן הם יבקשו לנהל משא ומתן על סטטוס שיאפשר לבריטניה לשמר את כל היתרונות של שוק סחר חופשי, בלי המחויבות לקבל על עצמה את התקנה האירופאית בכל תחום ותחום שבו היא קיימת. כן צפוי שבריטניה תבקש להישאר שותפה בתכניות שונות של האיחוד, כגון תכנית המו"פ "הוריון 2020", תוך תשלום דמי החברות, כפי שעושה ישראל.

אולם, מוערך שנטייתם של מנהיגי האיחוד ומנהלי המשא ומתן מטעמו תהיה ליצור תקדים, שלפיו יש מחיר לפרישה, לפחות במישור הכלכלי, כדי להקשות על מנהיגים נוספים באירופה להצביע על בריטניה כמודל למערכת יחסים חדשה של האיחוד עם חברה לשעבר, שבמסגרתו נהנית המדינה הפורשת מהקשר הכלכלי בלי המגבלות המחייבות את המדינות החברות. זאת, על אף שההיגיון הכלכלי אומר שתרומתה הכלכלית של בריטניה לאיחוד אינה

אמורה להשתנות בשל ביטול חברותה בו – להוציא, כמובן, את השתתפותה בתקציבו. בכל מקרה, החלטה בעניין תלויה בתוצאות המשא ומתן.

ישראל והחלטת הפרישה הבריטית

המשבר הפוקד את אירופה צפוי להחליש את רצון ואת יכולתן של חברות האיחוד לעסוק בנושאים מזרח תיכוניים, וביניהם סוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אירופה תהיה עסוקה בשימור האיחוד, במניעת אפשרותו של תהליך התפוררות, שיובילו כוחות פנימיים, ובניסיון לעצור תהליכי כרסום בשורותיו מצד רוסיה. לכן, ההנהגה בישראל אינה אמורה להיות מוטרדת מפרישת בריטניה, שהיותה בשנים האחרונות גורם ממתן באיחוד, בפרט אשר להתייחסותו לסכסוך הישראלי-פלסטיני. עם זאת, דאגתה של ישראל מהתחזקות התמיכה בכוחות מוסלמיים-פונדמנטליסטיים באירופה ומהתחזקות האנטישמיות ביבשת זו הביאה אותה לחזק את מעורבותה בלוחמה בתופעות אלו במסגרת נאט"ו והאיחוד. ישראל תמשיך אמנם לתפקד בהקשר זה בגופי המשנה של האיחוד, אך השפעתה תיחלש עקב פרישת בריטניה מהם.

אשר לתחום הכלכלי, ישראל תצטרך להמתין ולגבש מדיניות בהתאם לתוצאות המשא ומתן בין בריטניה לאיחוד בהקשר זה. שינוי מהותי באופי היחסים בין בריטניה לאיחוד, שממנו ייגזרו שינויי תקינה, שינויים בשעורי המכס ועוד, יחייבו עריכת משא ומתן ישראלי-בריטי על היחסים הכלכליים בין שתי המדינות.

לתוצאות המשא ומתן הבריטי-אירופי תהיינה השלכות נוספות על עתיד היחסים בין ישראל לאיחוד. נוצרו שני גושים: מדינות שאינן מעוניינות בחברות באיחוד – ובראשן נורבגיה ובריטניה; מדינות שאינן יכולות להשתייך לאיחוד משום שאינן חפץ בחברותן בו – ובכללן מרוקו וטורקיה. על האיחוד יהיה לשקול מודל שונה וחדש. ישראל צריכה לעקוב אחר השיח שכבר התעורר בנושא באירופה, ואפילו לתרום לו. אם האיחוד יתאושש משרשרת המשברים הפוקדת אותו, אפשר שהמודל החדש של היחסים בינו לבין שכנותיו יתאים גם כמסגרת לקשר בינו לבין ישראל – אם ישראל מצדה תהיה מוכנה לשלם את המחירים הכלכליים והמדיניים שיהיו כרוכים בהסתפחות לאיחוד בהתאם לו.