

נייר מדיניות

בחלוף האי-ליברליזם: הזדמנות לבסיס חדש ביחסי ישראל והאיחוד האירופי?

טובי גרין וסטפן שטטר¹

1. הקדמה

גל מגמות האי-ליברליזם העולמי, שהשפיע גם על ישראל ועל מספר מדינות החברות באיחוד האירופי, פגע במסגרת הערכים הליברליים המשותפים שאפשרה בעבר שיתוף פעולה בין האיחוד האירופי לישראל. היא מנעה מיחסי האיחוד האירופי וישראל למצות את הפוטנציאל הטמון בהם. השינויים האחרונים, לרבות עקירתם של נתניהו וטראמפ מהשלטון, מספקים הזדמנויות להתנעה מחדשת של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל. בנוסף, השחיקה המאיימת על המוסדות הרב-צדדיים המבוססים על המשפט הבינלאומי וזכויות האדם והעקרונות הדמוקרטיים הליברליים בבית אינה בלתי נמנעת וגם לא בלתי הפיכה. ברגע זה של הזדמנות, יש לחזק את יחסי האיחוד האירופי עם ישראל לא רק על בסיס אינטרסים משותפים. עליהם להתבסס ביתר שאת על דיאלוג בנוגע לאופן שבו הליברליזם צריך להשפיע על הפוליטיקה המקומית והבינלאומית, המעוצבת על ידי חוויות העבר.

2. הליברליזם והוויכוח עליו: עיצוב יחסי האיחוד עם ישראל

בתקופה שלאחר המלחמה הקרה, התרחבות האיחוד כלפי מזרח נחלה הצלחה יוצאת דופן בהפצת נורמות ליברליות דמוקרטיות במסגרת רב-צדדית, אולם המדיניות של האיחוד כלפי שכנותיה הדרומיות היתה פחות מוצלחת.

1 ד"ר טובי גרין הוא מרצה במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר אילן ופרופ' סטפן שטטר הוא פרופסור לפוליטיקה בינלאומית ולימודי יישוב סכסוכים באוניברסיטת הבונדסור במינכן.

מטרתה של יוזמת שותפות האיחוד עם אזור הים התיכון, שאושרה ב-1995, הייתה סדר אזורי רב-צדדי מבוסס כללים, שיעניק תפקיד חשוב לחברה אזרחית, לזכויות האדם וליישוב סכסוכים. חזון זה כשל מכמה סיבות, ומדינות ערב הוכיחו עמידות לדמוקרטיזציה, כמו גם לנרמול היחסים עם ישראל בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני המתמשך. מאז ראשית שנות ה-2,000 בחר האיחוד להתקדם במסלול שונה, מדיניות השכנות האירופית, שהיה דו-צדדי במקום רב-צדדי ופחות מבוסס על ערכים.

חרף מתיחות בנוגע לסוגייה הפלסטינית, יחסי האיחוד עם ישראל הגיעו לרמות חסרות תקדים של אינטגרציה בסחר ובתחומים אחרים בעשור שלאחר הסכמי אוסלו. התפתחותה הכלכלית החזקה של ישראל ויכולת האינטגרציה שלה שימשו מנוע לשיפור זה, הנושא הפלסטיני היווה בלם והאיחוד נותר מחויב עמוקות לזכויות הפלסטינים. תוכנית פעולה להעמקת יחסי ישראל עם האיחוד האירופי נחתמה ב-2005 בעקבות האינתיפאדה השנייה והשקת תכנית ההתנתקות מעזה. על רקע המשא ומתן הישראלי-פלסטיני באנאפוליס בשנים 2008-2007, הוכרז ב-2008 על שדרוג יחסי ישראל והאיחוד האירופי.

ההתפתחויות במהלך שנות ה-2000 הראו כי בניגוד לתקוות שליברלים אירופאים אולי טיפחו, הממד הבינלאומי שבו היו נטועים יחסי ישראל והאיחוד לא היה מבוסס על התפשטות בלתי נמנעת של דמוקרטיה ליברלית ואינטגרציה אזרחית; הוא התבסס על אינטרסים ועל היכולות של ישראל ושל האיחוד להעמיק את יחסיהם ולבטא במשותף מחויבות לעקרונות כגון שלטון החוק, ועל חפיפה מינימלית בראייתם את פתרון שתי המדינות.

3. תקופת נתניהו: בריתות אי-ליברליות מאתגרות את יחסי ישראל עם האיחוד

המדיניות הישראלית בשנות נתניהו (2009-2021) - התנגדות לפשרות טריטוריאליות עם הפלסטינים, הדגשת האופי היהודי על פני אופייה הדמוקרטי של המדינה ודחיקה לשוליים את המיעוט הערבי - החריפה את הפערים בין ישראל לבין מנהיגי וציבור האיחוד האירופי הליברליים ברובם.

השדרוג ביחסי האיחוד האירופי עם ישראל שהוכרז ביוני 2008 נדחה ב-2009 בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ובחירתו המחודשת של נתניהו, בהמתנה להתקדמות בסוגיה הישראלית-פלסטינית. הפגישות השנתיות של מועצת האסוציאציה בין האיחוד האירופי לישראל הושעו בשנת 2012 ועצרו את המשך ההשתלבות.

באותה תקופה, הזירה הפוליטית באירופה הושפעה יותר ויותר מתנועות פופוליסטיות-לאומניות אי-ליברליות, תופעה שחפפה בחלקה את נשיאותו של טראמפ בין 2016 ל-2020. קשרים הדוקים שהתפתחו בין נתניהו למנהיגי ימין לא-ליברליים, לרבות בפולין ובהונגריה, התבססו על לאומיות אתנית, אינטרס להרחיק את האיחוד האירופי מהפוליטיקה הלאומית (מבחינת ישראל, להגביל את הלחץ בנוגע לסוגייה הפלסטינית) ורגשות אנטי-מוסלמיים. במקביל, המתקפה הפוליטית ההולכת וגוברת של מחנה נתניהו על החברה האזרחית, על המיעוטים, על עצמאות הרשות השופטת ועל העיתונות, הדהדה את ההתנהלות של הלאומנים הפופוליסטיים באירופה. נתניהו ביקש באמצעות יחסיו עם ממשלות אי-ליברליות במרכז ובמזרח אירופה לפלג את האיחוד האירופי ובכך למנוע ממנו את הקונצנזוס הנדרש לקבלת החלטות בסוגיות של מדיניות חוץ ולסכל לחץ יעיל על ישראל.

ישראל גם פיתחה יחסים הדוקים יותר עם יוון וקפריסין על בסיס אינטרסים משותפים בתחום האנרגיה והביטחון, ושימרה את תמיכתה המסורתית של גרמניה. המספר הרב של חברות מועצת האיחוד האירופי המקיימות יחסים דו-צדדיים איתנים עם ישראל מנע גיבוי של צעדים חריפים לביקורת שהושמעה על מדיניות ממשלת נתניהו, במיוחד מדיניות ההתנחלויות.² מהלכים ל"בידול" בין ישראל לבין השטחים, לרבות התעקשות על כך שהסכמי האיחוד האירופי עם ישראל יחריגו מפורשות את השטחים הכבושים וכי תוצרת ישראלית מהשטחים תתויג בהתאם - לא פגעו באופן משמעותי בהשתלבותה של ישראל באיחוד אם כי מנעו כל העמקה נוספת.

2 ד"ר מיריאל אסבורג וד"ר נמרוד גורן, עורכים. [פולגים ומפולגים: אירופה, ישראל וקידום שלום ישראלי-פלסטיני](#), מכון מיתוים, PAX, מאי 2020.

ההשפעות השליליות העיקריות היו אפוא כפולות: הכישלון לנצל את ההזדמנות שיצרו אינטרסים משותפים גוברים לקידום היחסים; והרושם שמחנה נתניהו קידם בישראל לפיו האיחוד האירופי עוין לישראל או אפילו אנטישמי.³

ציר טראמפ-נתניהו תרם אף הוא לתהום הדיפלומטית שנפערה בין ממשלות נתניהו לאיחוד האירופי, בין השאר בשל פירוק הסכם הגרעין עם איראן והמתקפה הכלכלית והפוליטית על הרשות הפלסטינית. נראה כי הסכמי הנורמליזציה בתיווך ארה"ב בין ישראל לארבע מדינות ערביות המחישו עוד יותר את מעמדו השולי של האיחוד האירופי.

4. הזדמנויות חדשות: התכנסות אינטרסים או נקודות מבט ליברליות משותפות?

מספר התפתחויות בעת האחרונה מספקות הזדמנויות חדשות ליחסי האיחוד האירופי עם ישראל, בהם ממשלה ישראלית חדשה ופולריסטית; קידום היחסים הנורמליים בין ישראל למספר מדינות ערביות; החלפת טראמפ בביידן; אך גם סוגיות מדיניות שונות המצריכות שיתוף פעולה גובר. סוגיות אלה כוללות איומים ביטחוניים, שינוי אקלים והתפרצות מגפה. אף שהתפתחויות אלה מרחיבות את פוטנציאל שיתוף הפעולה, עדיין לא ברור עד כמה הדבר מושפע מהתכנסות של פרספקטיבות ליברליות - טיפוח מוסדות ותרבויות דמוקרטיות בבית, מולטילטרליות מבוססת כללים וזכויות אדם ברחבי העולם.

הקואליציה הפוליטית המגוונת בישראל - הכוללת לראשונה מפלגה ערבית - קמה מתוך רצון משותף לממשלה מתפקדת לאחר ארבע מערכות בחירות בשנתיים שנבעו מחוסר יכולתו של נתניהו להקים קואליציית רוב בעודו תחת כתב אישום. ממשלת ישראל הזו מקובלת יותר על ליברלים אירופאים מקודמתה, בולמת את המתקפה הגוברת על מוסדות ישראלים וארגונים חוץ-ממשלתיים ומביאה גישה פרגמטית יותר לסוגיה הפלסטינית, גם אם מרכיבי הקואליציה המגוונת "הסכימו שלא להסכים" על פתרון שתי המדינות. עבור ליברלים בפולין, הונגריה ובמקומות אחרים, הקואליציה עשויה לסייע בזיהוי מנגנונים להדחת מנהיגים פופוליסטים.

יתר על כן, ההשתתפות של מפלגה אסלאמית בממשלה, בנוסף על הנורמליזציה עם ארבע מדינות ערב, מאתגרת את התפיסה בחוגי הימין הפופוליסטי בישראל הרואים את ישראל כמגן מפני התנגשות בלתי נמנעת בין תרבויות יהודיות-נוצריות לבין האסלאם. במקום זאת, היא פותחת אפשרות לדיאלוג בין ישראל למדינות האיחוד האירופי על האתגרים המשותפים בבניית חברות מכילות עם מיעוטים מוסלמים גדולים.

ממשלת ישראל החדשה מביאה גם שינוי בהלך הרוח בנוגע לאיחוד האירופי, כפי שציין במפורש שר החוץ וראש הממשלה החליפי יאיר לפיד, שעם כניסתו לתפקיד קרא לשיפור היחסים עם האיחוד וגיבה זאת בכמה ביקורים מוקדמים בבירות אירופה.⁴ שר החוץ הקודם גבי אשכנזי אימץ גישה דומה, אך לא זכה לתמיכתו של ראש הממשלה דאז נתניהו.

בינתיים, פריחת היחסים בין ישראל לערבים (המונעים במידה ניכרת על ידי חששות משותפים בנוגע לאיראן) מגבירה את הפוטנציאל של ישראל והאיחוד האירופי לבנות על אינטרסים חופפים הנובעים משתי התפתחויות מקבילות. הראשונה היא התבגרותה והתפתחותה של ישראל לכדי מעצמה כלכלית בינונית בעלת נכסים ביטחוניים, מודיעיניים וטכנולוגיים של מעצמה גדולה. השנייה הוא הכפלת האתגרים הכלכליים והאסטרטגיים שאירופה נציבת בפניהם, לרבות זליגת חוסר היציבות מהמזרח התיכון, המגבירה את העניין האירופי בשיתוף פעולה עם ישראל.

לאור העובדה ששינוי האקלים וגידול האוכלוסייה יחמירו עוד יותר את האתגרים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים במזרח התיכון, לישראל יש משמעות הולכת וגדלה כבעלת ברית אסטרטגית למדינות המזוהות עם המערב, וכשותפה במעבר לאנרגיה ירוקה וקיימות אזוריים.

בהקשר זה, היבטים מסוימים בשיתוף הפעולה הרב-צדדי והאזורי בשנות ה-90 נראים כעת מציאותיים יותר, ומתיישרים במידה מסוימת עם השיח הביטחוני והערכי באיחוד האירופי שעוסק היום בקיימות, ואולי מחר בזכויות אדם. ממשלת ישראל ליברלית ופרגמטית יותר, בשילוב עם הנורמליזציה הערבית-ישראלית, מספקים אווירה חיובית לשיתוף פעולה משולש ערבי-אירופי-ישראלי ולקידום ערכים אלה.

3 ראו [מדד מדיניות החוץ הישראלית לשנת 2019](#), מכון מיתוים.

4 ראו למשל [דבריו של לפיד בטקס חילופי השרים במשרד החוץ](#), 14 ביוני, 2021.

עם זאת, חוסר הביטחון במזרח התיכון ימשיך לחשוף את הדילמה האירופאית הישנה בין דמוקרטיה ליציבות. לפיכך, האיחוד האירופי תומך בזכויות אדם ובארגונים לזכויות אזרח, אך החשש מפני מהפכות ותסיסה, לרבות הגירה, מעמיק גם את יחסי האיחוד עם מנהיגים אוטוקרטיים. לכן, נראה כי השיח הביטחוני, ולא האג'נדה הליברלית, יהיה הגורם החזק ביותר שישיע על יחסי האיחוד עם ישראל, ועל שילוב אזורי רחב יותר בשנים הקרובות.

5. לא ניתן להתעלם מהשאלה הפלסטינית

סביר להניח ששיתוף הפעולה האסטרטגי בין האיחוד האירופי לישראל ימשיך להתעצב על ידי החששות האירופיים בנוגע לרקורד הליברלי של ישראל, ובעיקר בנוגע לסוגייה הפלסטינית.

מנהיגי אירופה, שקיבלו בברכה את עזיבתו של נתניהו, נמנעו מלהתעמת עם ממשלת בנט-לפיד בדרישה שתנקוט צעדים להשגת פתרון שתי המדינות. קיימת הכרה רחבה בכך שהתקדמות ליעד זה אינה מציאותית, לא רק בשל הפוליטיקה הישראלית אלא גם בשל הפילוג הפלסטיני. התכנסות זו מעוררת תקווה חדשה להפשרת הקיפאון המתמשך במפגשים השנתיים של מועצת האסוציאציה.⁵

עם זאת, תהיה זו טעות לחשוב שניתן לנתק את הקשר בין הסוגייה הפלסטינית לבין יחסי האיחוד האירופי עם ישראל. האיחוד והמדינות החברות בו (וגם שחקני חברה אזרחית רבים) עדיין מושקעים עמוקות כלכלית ופוליטית בתחום הפלסטיני, וזכויות האדם ככלל ימשיכו כנראה לשמש פריזמה מרכזית לפרספקטיבה של האיחוד האירופי על סכסוכים בינלאומיים. בעוד שבאופן כללי האיחוד האירופי והמדינות החברות בו תופסים את עצמם כידידותיים הן לישראל והן לפלסטין, חלה החמרה קבועה ברגשות ופעולות אנטי-ישראליות ואנטישמיות בחלק מהמדינות החברות בכל פעם שפורצת אלימות, וככל שלא ניכר כל אופק דיפלומטי משמעותי.

6. לנצל רגע של הזדמנות

ישראלים ואירופאים המבקשים לחזק ערכים ליברליים ואת היחסים ביניהם ניצבים בפני רגע של הזדמנות. בעוד שרבים מהמנועים הבסיסיים לשיתוף פעולה רחב יותר הם אסטרטגיים, ממשלת ישראל החדשה מגבירה את החפיפה בין נקודות מבט ליברליות משותפות.

ממשלת ישראל אמנם הסכימה שלא להסכים על פתרון שתי המדינות, אך גובר הקונצנזוס על צעדים פרגמטיים לשיפור הכלכלה הפלסטינית. עבור האירופאים זו עשויה להיות הזדמנות לקדם יוזמות של בניית תשתיות המחייבות שיתוף פעולה ישראלי ומחויבות בינלאומית לתורמים. זוהי גם הזדמנות לחדש את הקשר עם החברה האזרחית הישראלית והפלסטינית בסוגיות של זכויות אדם ודמוקרטיה. לפיתוח הפלסטיני יש פוטנציאל לצמצם את הסיכונים להסלמה אלימה המשרתת שחקנים לא-ליברליים.

בינתיים, לפוליטיקאים ליברלים המיוצגים כיום בקואליציה הישראלית ועמיתיהם האירופאים יש הזדמנות לחזק את שיתוף הפעולה ביניהם. זה הזמן להדגיש שערכי הדמוקרטיה הליברלית קשרו היסטורית את ישראל לברית מערבית טרנס-אטלנטית התומכת באופן נרחב בישראל ובאינטרסים שלה.

דיאלוג מעמיק בין ליברלים ישראלים ואירופאים צריך להתייחס גם לפגיעות ולמתחים שעמם מתמודדות חברות ליברליות-דמוקרטיות בעולם גלובלי, אשר נוצלו על ידי פוליטיקאים לא-ליברליים. הדבר כולל התמקדות בשאלה כיצד לחזק את היסודות הפלורליסטיים של הסדר הפוליטי בתוך חברות ליברליות ובעולם וכיצד להחדיר רוח ליברלית (לא רק אסטרטגית) לשיתוף פעולה עם מדינות ערב.

5 Alfred Toviás, "EU Foreign Policy on the Israeli-Palestinian Conflict: A Reevaluation," *Israel Journal of Foreign Affairs* (2021) 1-16, <https://doi.org/10.1080/23739770.2021.1964900>.

סוגיית הזהות המשותפת במדינות דמוקרטיות עם מיעוטים ערביים/מוסלמים גדולים היא קרקע פורה נוספת לדיאלוג
ישראלי-אירופי, שבו מנהיגים ערבים/מוסלמים מאירופה ומישראל יכולים למלא תפקיד חשוב.

היכולת לצמצם איומים ביטחוניים וקיצוניות במזרח התיכון, המניעים שיח פוליטי-ביטחוני במערב ובישראל, תלויה
בהתפתחות החברתית, כלכלית ופוליטית לנוכח אתגרים שעלולים להחריף בעקבות גידול האוכלוסייה ושינויי האקלים.

על האיחוד האירופי, ישראל ומדינות ערב לנצל הזדמנויות שיצרו הסכמי אברהם כדי להעמיק את שיתוף הפעולה האזורי
הרב-צדדי, תוך זיהוי דרכים לכלול בסדר היום האזורי את חשיבות השמירה על זכויות אדם, ותפקידה של החברה
האזרחית.

שיתוף פעולה אזורי יותר הדוק עשוי לשפר את הבסיס ליוזמות דיפלומטיות עתידיות בזירה הישראלית-פלסטינית ולמנוע
ממשלות ישראל העתידיות לשלול אפשרות של מדינה פלסטינית, מחשש לשיבוש שיתוף הפעולה האזורי החשוב.

היעדר ההתקדמות בסוגיה הפלסטינית מהווה מכשול מרכזי בפני מימוש הפוטנציאל של יחסי האיחוד האירופי עם ישראל
ולהשתלבות במזרח התיכון. אך אין בכך כדי להרתיע את המאמצים לקדם את יחסי האיחוד עם ישראל, ולקדם שיתוף
פעולה אזורי רחב יותר המבוסס לא רק על אינטרסים גאו-אסטרטגיים וכלכליים, אלא גם על קידום ערכים ליברליים.
אם יחודשו פגישות מועצת האסוציאציה, עליהן להפוך את זיהוי האידיאלים הליברליים המשותפים בנושאים דו-צדדיים
ואזוריים לנושא שיחה מרכזי, לצד תחומים חשובים רבים של שיתוף פעולה כלכלי ואסטרטגי.