



ישראל והאיחוד האירופי: שונאים, סיפור אהבה

השגריר בדימוס דוד ולצר*

ספטמבר 2020

א. צעד קדימה, שניים אחורה

במשך עשרות שנים, מאז אמצע שנות ה-60 של המאה ה-20, נבנתה בין ישראל והאיחוד האירופי מערכת יחסים מיוחדת ואסטרטגית. האיחוד האירופי הוא הביטוי המוצלח ביותר לשאיפות השלום והשגשוג של עמי אירופה אחרי מאות שנות מלחמה, אחרי שתי מלחמות העולם, עשרות מיליוני ההרוגים והחורבן שהמיטו ברחבי היבשת. האיחוד האירופי הזה, על 450 מיליון תושביו, איננו רק שותף הסחר הגדול ביותר של ישראל, איננו רק המסייע הגדול והנדיב ביותר לרשות הפלסטינית (סיוע שהפסקתו תאלץ את ישראל להקצות משאבים כלכליים רבים מתקציבה כדי לקיים את הרשות ומחויבויותיה). אירופה זו, היא אולי, ראשית לכל, כור מחצבתו של חלק גדול מעם ישראל, כאן בארץ ובתפוצות. ערכי המוסר, התרבות והמערכות הפוליטיות ביבשת הם המצפן אליו רבים בישראל שואפים להתכוון. במקביל, רואים רבים באירופה את ישראל והישראלים כמי ששייכים למשפחה האירופית. במסגרת היחסים המיוחדים שהתפתחו בין ישראל לבין האיחוד האירופי, נחתמו לאורך השנים הסכמים בעלי חשיבות עליונה לישראל במגוון תחומים (כלכלה, מסחר, מדע ועוד).

אולם, מזה כשני עשורים, בעצם מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 וההתרחקות מהסכמי אוסלו, נמצאים יחסים מיוחדים אלה במה שנראה כמסלול התנגשות, בשל פערים מדיניים הולכים וגדלים באשר לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אירופה ניצבת כמי שמחויבת לקיום האופציה של משא ומתן מדיני ופתרון מוסכם של שתי-מדינות. לעיתים, כך נראה, ניצבת אירופה כמעט בודדה בנושא (מלבד מס שפתיים של שחקנים אחרים). היא מתאמצת לשמר את מעמדה כערבה (guardian) של הסכמי אוסלו, ומתייחסת ברצינות להיותה המחסום האחרון בפני מה שבעיניה נראה כמאמץ ישראלי מתמשך לשחוק ואף לבטל את האפשרות לפתרון מדיני המבוסס על שתי-מדינות, ישראל ופלסטין, החיות בשלום זו לצד זו.

הסבר נוסף, אותו שמעתי פעמים לא מעטות בשיחותי עם גורמים שונים בבריטלי, לדבר מחויבותה של אירופה להקמת מדינה פלסטינית, עניינו במוסר והמצפון האירופאים. לדברי אותם בני שיח, המחויבות האירופאית להקמת מדינה פלסטינית נובעת מאותו רגש אשמה אירופאי, הדומה לרגש האשמה ההיסטורי כלפי העם היהודי. דהיינו, בראייתם של אלה, התמיכה בהקמת מדינת ישראל לאחר השואה, כתיקון חלקי של העוול שנגרם לעם היהודי, הביאה לגרימת עוול קשה מצד אירופה כלפי הפלסטינים. כעת אירופה נדרשת לתקן גם עוול זה ולפעול להקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל. תפיסת עולם זו קשה לעיכול בישראל. יש שרואים בה תפיסה מעוותת ואף אנטישמית, שמגבירה את הניכור והחיכוך בין ישראל לאירופה.

מול זה, ממשלת ישראל מתנהלת בין הצורך לשפר או למצער לשמר הישגים כלכליים ושיתופי פעולה עם אירופה לבין חששה מכל מעורבות מדינית של האיחוד האירופי בניהול הסכסוך בין ישראל לפלסטינים (או במאמצים ליישוב). ישראל פעלה לבדל בין תומכות למתנגדות לישראל בקרב מדינות האיחוד, והצליחה (במידה רבה), בעזרת הידידותיות שביניהן, למנוע החלטות ביקורתיות כלפי מדיניותה במועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי (שם דרוש קונצנזוס) ולעיתים גם בפרלמנט האירופי. מאידך, המדינות הביקורתיות כלפי ישראל מפעילות גם הן את אותו אמצעי הקונצנזוס על מנת למנוע הישגים ושיפורים בהסכמים עם ישראל, אלא כתוצאה מקידום תהליך השלום. למשל, מאז 2012 לא כונסה מועצת האסוציאציה ישראל-האיחוד

* דוד ולצר הוא דיפלומט לשעבר, שכיהן כשגריר ישראל לאיחוד האירופי בין השנים 2012-2016.

האירופי, מפגש ההנהגה הבכירה של שני הצדדים בדרג שרי חוץ. תכליתו של מפגש זה היא הנעת קבוצות עבודה, שתעסוקנה בשיפורים ליחסים אותם הצדדים מבקשים. צירופה של קבוצת מדינות מרכז ומזרח אירופיות לאיחוד האירופי בשנת 2004, אשר עוררה בישראל תקוות לשינוי חיובי מבחינתה במאזן הכוחות הפנים אירופי, סייעה אך במעט לבלימת מגמת ההתנגשות. נוסף על כך, חולשת השמאל-מרכז הליברלי בעולם, כולל באירופה, מזה למעלה מעשור, תרמה לעליית כוחו של השמאל הקיצוני ביבשת על עמדותיו האנטי-ישראליות.

לצערנו, דרך הפעולה של ישראל מול האיחוד האירופי היא טקטית בעיקרה ונועדה להתמודד עם אתגרים של כאן ועכשיו. ליחסים המורכבים עם האיחוד מוקדשת מעט מדי תשומת לב מצד הקברניטים, ואילו הציבור הישראלי כמעט שאינו מודע לחשיבות האסטרטגית של קשרי ישראל-אירופה ולפוטנציאל (הנזק או התועלת) הטמון בהתנהלות הישראלית ביחס לאיחוד האירופי. העובדה שראש ממשלת ישראל האחרון לבקר בבריסל היה יצחק רבין ז"ל בשנת 1995, מעידה כאלף עדים על רצונה של ישראל להמעיט ככל הניתן בקשרים מדיניים הדוקים מידי עם האיחוד האירופי ומוסדותיו. ראש הממשלה נתניהו נפגש אומנם בבריסל עם מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי, במסגרת ביקור בפריז ובריסל בדצמבר 2017 על רקע החלטת הנשיא האמריקאי טראמפ להכיר בירושלים כבירת ישראל, אך לא היה זה "ביקור בבריסל", במוסדות האיחוד האירופי.

המאבק שמנהלת ישראל להרחקת אירופה מהשפעה מדינית באזור משתלב היטב במאבקים גלובליים ואזוריים אחרים, אשר קולעים את אירופה לעמדת חולשה בינלאומית ולמאבק על מעמדו של האיחוד האירופי בזירה הבינלאומית. בין הגורמים הללו ניתן למנות את הניסיונות לצאת מהמשבר הכלכלי של 2008, האביב הערבי וירידת חשיבות הנושא הפלסטיני בעיני מדינות ערב מרכזיות, עליית דאע"ש והמאבק בו, ירידת מחירי הנפט וירידת חשיבות הנפט המזרח תיכוני עבור אירופה, עליית כוחה של סין, משבר המהגרים לאירופה, בחירת טראמפ לנשיא ויחסו המעליב למנהיגי היבשת האירופית ונאט"ו, הברקזיט, ולאחרונה גם משבר הקורונה. כל אלו, דורשים מהמנהיגים באירופה את מיטב המאמצים, הזמן, והאנרגיה המדינית שלהם. נוכח שלל אתגרים אלו מולם ניצב האיחוד, ישראל מעריכה כי ניתן להמשיך ולהנות מדובשה של היבשת מבלי להסתכן יתר על המידה בעקיצתה. התחזקות מעמדה של גרמניה בתוך הגוש האירופי וחולשת האחרות (בעיקר צרפת) נתפסת כמסייעת לישראל במאמץ זה.

חשוב לציין כי במדיניות הבידול שמנהיגה ישראל כלפי חברות האיחוד האירופי וזיהוי ידידות מביניהן, חוברת ישראל לעיתים למדינות "סוררות" כהונגריה ופולין וכן לקבוצות ומפלגות של ימין קיצוני. אלו מעניקות לישראל תמיכה והכרה ברעיון ארץ ישראל השלמה והסיפוח, בתמורה ללגיטימציה שמעניקה להן ישראל על אף שהן מחזיקות עמדות אנטי-דמוקרטיות, אנטי-אירופיות, גזעניות ואפילו אנטישמיות. לא כך המצב, כמובן, בחברת ישראל ליוון וקפריסין. כאן, המשבר הקשה ביחסים שבין ישראל ותורכיה וגילוי מצבורי הגז בישראל הם הגורמים המרכזיים לפתיחות ושיתוף הפעולה של מדינות אלו עם ישראל, והערכים הדמוקרטיים המשותפים לשלוש המדינות מוצגים כאחד מהבסיסים לשיתוף הפעולה. ואולם, מה שנראה, נתפס, ומוצג באירופה כהתרחקות ממשלות ישראל תחת נתניהו מחזון שתי-המדינות, מוביל בהכרח להרחבת הפער המדיני והעמקת חוסר האמון והיעדר הסימפטיה כלפי ישראל בקרב חלק מחברות האיחוד האירופי, בעיקר המערביות שבהן.

ב. זו המציאות! - האמנם?

זו "המציאות" אותה פגשתי עם הגעתי לבריסל באוגוסט 2012, לאחר מינויי לתפקיד שגריר ישראל למוסדות האיחוד האירופי ולנאט"ו. היא משקפת את הפריזמה המקובלת, דרכה רואים רוב הפוליטיקאים הישראלים גם הבכירים ביותר, את האיחוד האירופי. לצערי, שותפים לה גם רבים מן הדיפלומטים הישראלים (רובם, מיומם הראשון במשרד החוץ כצוערים, מודרכים ומעוצבים כ"אמריקנולוגים") ומאנשי הממסד הביטחוני הישראלי. בעיניהם, אירופה (האיחוד האירופי, "בריסל") היא גוף אנטי-ישראלי, שעדיף להרחיקו מכל מוקד השפעה ביחס לישראל ושיש לאפשר לו את מרחב הפעולה המדיני והאזרחי המינימלי שנדרש כדי להפיק את המירב מהיחסים עימו (חברות בקוורטט, העלמת עין מחלק מהפרויקטים של סיוע לפלסטינים בשטחי C שנעשים ללא תיאום עם ישראל כנדרש, ועוד). זוהי, לצערי, פריזמה צרה מאד אשר אינה מאפשרת בחינה יסודית של מכלול יחסיו עם אירופה, התועלות העצומות שהניבו לישראל בשנים הטובות (הסכם האסוציאציה

1995 בזמן תהליך אוסלו), והאפשרויות הגלומות בפנינו במידה ונחליט לחמם את היחסים עם האיחוד האירופי ולא רק עם מדינות מסוימות בקרבו.

כמו רבים מקודמיי בבריסל, כך גם אני העברתי למטה משרד החוץ את הערכותיי לפיהן לא מעטים מבני שיחנו בנציבות האירופית, בפרלמנט האירופי ובקרב השגרירויות בבריסל של רבות מהמדינות החברות באיחוד, הם ידידי אמת של ישראל, המוכנים לפעול למען שיפור וקידום היחסים עמנו. כך גם בשירות החוץ האירופי, למרות תדמיתו השלילית ב"מחוזותינו". לא יסולאו בפז קשרינו עם בכירי השירות, בשגרת היומיום ובמיוחד סביב נושאים רגישים כמו המשא ומתן על הסכם הגרעין עם איראן, אותו הובילה שרת החוץ האירופי הראשונה אשטון וסיכמה יורשתה מוגריני.

בכל ארבע שנות שירותי בבריסל, הוזמנתי באופן שוטף, מספר פעמים בשנה, למפגשי "קבוצות אזוריות", דוגמת קבוצת מדינות וישיגרד וקבוצת הנורדיות. קבוצות אלו נפגשות תדיר והגישות שלנו למפגשים כאלה מאפשרת לנציגים הישראליים להבין מה "מתבשל" בנושאים המעניינים אותנו או להביא לידיעת ידידינו את עמדותינו ובקשותינו לקראת כינוס חודשי של מועצת שרי החוץ, למשל. המפגשים מאפשרים למשלחות הידידותיות לשלוח הביתה לביירותיהן את הערכותינו ובקשותינו, ומאפשרות לתדרך את שרי החוץ שלהן טרם הגעתם למפגשים בבריסל. לעיתים, כשהנושא רגיש או חשוב דיו, מתקיים השיח הזה ברמת שרי החוץ או אפילו ברמת ראשי המדינות.

התדמית השלילית של האיחוד האירופי בישראל מכתובה חוסר עניין ורצון להשקיע ביחסים עמו מצד מקבלי ההחלטות בישראל. לראייה, מעטים מדי הם השרים וחברי הכנסת המבקרים במוסדות האיחוד האירופי. אל מול חוסר עניין זה, הרי שבשנים האחרונות אנו עדים למאמצים של חברי פרלמנט אירופי מהימין הקיצוני לערוך מפגשים וסימנירים בנושא התמיכה בישראל. למפגשים אלה מוזמנים בעיקר נציגים מן ההתנחלויות (ממועצת יש"ע) והם עוסקים רובם ב"זכותנו על כל ארץ ישראל". הנוכחות במפגשים הללו היא לרוב מקרב חברי אותן קבוצות בפרלמנט האירופי וכן מצד תומכים מובהקים של הפלסטינים שמגיעים להתריס בפני הדוברים. לצערי, אולי בשל החלשות מפלגות העבודה ומרצ, כמעט שלא מתקיימים מפגשים בינן לבין הגוש הסוציאלי דמוקרטי בפרלמנט האירופי. ניסיונות אין ספור מצד השגרירות בבריסל לקדם שיח בין נציגי הליכוד לבין נציגי הרוב של הימין-מרכז בפרלמנט האירופי, זכו להצלחה מועטה ביותר.

אביגדור ליברמן, אשר כיהן כשר החוץ בממשלת נתניהו מאפריל 2009 עד דצמבר 2012, ומנובמבר 2013 עד מאי 2015, זיהה נכון את מוקדי הביקורת כלפי ישראל בבריסל (ושטרסבורג). ליברמן מינה אותי לתפקידי למרות ואולי בגלל שעמדותיי הפוליטיות היו ידועות לו. כהונתי כראש המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ חייבה פגישות לא מעטות עם השר, כולל פגישות "אחד על אחד". בשיחת פרידה שקיימנו טרם יציאתי לשליחות, אמר שבראייתו האתגר הגדול ביותר העומד בפנינו נמצא בפרלמנט האירופי. באישורו, נענה משרד החוץ לבקשתנו וחזק משמעותית את המחלקה בשגרירות העוסקת בקשר עם הפרלמנט. לצערנו, הקיצוצים בתקציב המדינה ב-2019 הביאו לקיצוץ התקן הנוסף ולפגיעה בתקציב הפעולה של השגרירות בבריסל, כולל מול הפרלמנט האירופי (המשלחת הישראלית לאיחוד האירופי פיתחה כבר בשנות השמונים מודל עבודה מעניין מול הפרלמנט, שבמרכזה תגבור צוות השגרירות בכל כינוס מליאה של הפרלמנט על ידי דיפלומטים שמוצבים מ-28 השגרירויות בביירות האיחוד האירופי).

ג. הצורך בהרחבת הפריזמה וניסוח מדיניות אסטרטגית כלפי אירופה

בתחילת שנת 1994, לקראת פסגת אסן של האיחוד האירופי בראשות הנשיאה התורנית אז גרמניה, שאל הקאנצלר הלמוט קוהל את שגריר ישראל בגרמניה אבי פרימור, "מה אתם רוצים?" הקאנצלר, ידיד ישראל, רצה לנצל את האווירה החיובית באזור, ואמר לראש הממשלה יצחק רבין ז"ל "אני מוכן להיות המנוע לקידום יחסי ישראל עם אירופה. תגידו לי מה אתם רוצים". ממשלת ישראל התקשתה מאוד לתת תשובה לשאלה איזה עומק של יחסים וקרבה לאיחוד אנו מבקשים. האם נרצה בחברות מלאה באיחוד האירופי (כנראה שבלתי אפשרית)? האם נרצה מודל הדומה ליחסי האיחוד עם שווייץ? עם (מה שהיה) גוש מדינות אפט"א (גוש מדינות שכלל בזמנו את אוסטריה, נורבגיה, פינלנד, שבדיה, שווייץ איסלנד וליכטנשטיין)? או מודל משלנו?

אין זו הפעם היחידה שהשאלה הונחה לפתחה של ממשלה ישראלית. שר החוץ הגרמני יושקה פישר אמר בפגישה עם שר החוץ פרס, ספק בבדיחות ספק ברצינות, "תעשו שלום ונקבל אתכם והפלסטינים לאיחוד האירופי". ראש ממשלת איטליה ברלוסקוני העלה הצעה לקבל את ישראל לאיחוד בלי לקשור את הפלסטינים למהלך. בישראל, הן בחוגי הממשל והן בתקשורת ובציבור, עוררו ההצעות הללו מעט מאד עניין ודין. לצערנו, הציבור בישראל נחשף לנושא יחסינו עם האיחוד האירופי, בעיקר דרך תגובות שליליות לתקשורת של פוליטיקאים ישראלים שמגיבים באופן נקודתי להתייחסויות מצד גורם אירופי כזה או אחר לביקורת אירופית על ישראל, בנושא הקשור להתנחלויות, פגיעה בזכויות הפלסטינים או לאחרונה, בנושא הסיפוח.

לדעתי, אותה גם הבעתי פעמים רבות בפני בכירים בבריטל, הן האיחוד האירופי והן הממסד בישראל אינם עושים די כדי להביא לידיעת הציבור בארץ את הפוטנציאל הטמון בשיפור היחסים בין ישראל והאיחוד האירופי. הסכמי הסחר עם הקהילה האירופית מאמצע שנות ה-60 של המאה ה-20 ואחר כך הסכם אזור הסחר החופשי מ-1975 תרמו תרומה עצומה למעבר של ישראל מחברה וכלכלה אגררית למדינה תעשייתית מתקדמת. הסכמי המחקר והמדע עם האיחוד האירופי מאפשרים קבלת מיליארדי אירו מהקופה המשותפת (לה תורמת גם ישראל, כמובן) לטובת המחקר והפיתוח בישראל. הסכם "השמיים הפתוחים" תרם משמעותית לפיתוח ענפי התיירות הנכנסת והיוצאת מישראל, ועוד. הציבור הרחב יודע על כך מעט מאד.

בדצמבר 2013, הציעה מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי לישראל, לשדרג את היחסים בין ישראל לאיחוד לרמה של שותפות מועדפת מיוחדת, לאחר השגת הסכם שלום ישראל-פלסטיני. הצעה דומה הוצגה גם לפלסטינים. האיחוד האירופי חזר על הצעתו גם בראשית 2016. ההצעה לא סייעה כמובן להשיג הסכם, אך לעניין מאמר זה חשוב לציין כי ישראל נמנעה מלהגיב עליה והציבור בארץ, ברובו הגדול, כלל אינו מודע לכך שההצעה הונחה על שולחננו. ההצעה האירופית עוררה שיח מוגבל ביותר בדרג הפוליטי בישראל. נשיא המדינה דאז שמעון פרס ז"ל התייחס בפומבי באופן חיובי להצעה, אך ממטה משרד החוץ לא באה הנחיה לבריטל (כמו גם לשגרירויות בבירות האיחוד האירופי השונות) לברר עם בני שיחנו עד כמה רצינית ההצעה ומה נכלל בה. זאת עשינו ביוזמתנו "ובאופן לא רשמי". אכן המועצה שגתה בפרסום הצעה כללית מדי וסתומה משהו, אולם מה שהניע את מקבלי ההחלטות בישראל היה החשש מפני הזיקה שיוצרת ההצעה להתחייבות ישראלית להגעה להסכם שלום.

ד. סיכום, או מה עושים עכשיו?

בשל רצף אירועים הנמשך מזה למעלה מעשור, נמצאת אירופה במשבר עליו היא נאבקת להתגבר. לאירועים אלה צריך להוסיף את מגפת הקורונה והתגובה הרפה של בריטל לאתגר בתחילת הדרך, כאשר כל מדינה נאלצה להתמודד לבדה עם המגיפה, תוך תיאום מועט ביותר ברמה האירופית. התנהלות זו הגבירה עוד יותר את הניכור והכעס של רבים מהאירופים כלפי בריטל. גם פרישתה הצפויה של הקאנצלרית מרקל, חולשתה של צרפת וחוסר ההצלחה עד כה לחתום על הסכם שמסדיר היחסים עם בריטניה לאחר הברקזיט, מקשים על אירופה למלא תפקיד מוביל בזירה הגלובלית. יחד עם זאת, מדובר עדיין בגוש הכלכלי הגדול במערב, בו חיים 450 מיליון תושבים, שנכח משבר הקורונה אף פנה לראשונה לגייס הון משותף כצעד משמעותי בדרך להעמקת האינטגרציה. האיחוד האירופי הוא שכן קרוב, נגיש ומוכר לישראל ולישראלים.

כדי להשתייך למשפחה האירופית, או למצער להפחית את עוצמת החיכוך עם אירופה, ממשלת ישראל צריכה להקדיש זמן ומשאבים ולנסות להבין את ה-DNA האירופי. צריך שתהיה לנו תשובה (או לפחות דעה) לשאלה "מי זו האירופה הזו?" האם מדובר בגרמניה, הולנד, צרפת והסקנדינביות, או שמא בהונגריה ופולין? ויותר מכך, מה אנו רוצים מאירופה? אילו יחסים אנו רוצים לייצר עמה? וכנגזרת מכך, לאיזה קבוצה באיחוד האירופי נרצה לחבור, והאם ניתן לסמוך על תמיכת מדינות סוררות וקבוצות ימין קיצוני לאורך זמן?

צריך שנזכור כי אירופה, בשל עברה הקולוניאלי ארוך השנים במזרח התיכון וקרבתה הפיזית לאזור, מכירה את אזורנו ובעיותיו טוב יותר מרוב השחקנים הבינלאומיים האחרים. צריך שנבחין כי ביחסיה עם ישראל מתנהלת אירופה בזהירות רבה. היא מביעה אי-נחת קולני נוכח התנהלותנו מול הפלסטינים, אך אינה מעוניינת "לשבור את הכלים". אירופה אכן מעכבת שדרוג היחסים, מוציאה המלצות בדבר סימון מוצרי ההתנחלויות, מפרסמת גינויים להתנהלות ישראלית פסולה בראייתה, אך לא נוקטת בסנקציות או צעדים ממשיים הפוגעים משמעותית בקשריה של ישראל ליבשת. במצב יחסים זה, גם סנקציות אירופיות בתגובה

לסיפוח אפשרי הן יותר משאלת לב של חלקים מהציבור מאשר אפשרות ריאלית. המציאות במזרח התיכון, שיתופי האינטרסים והפעולה בין ישראל ומדינות ערב מרכזיות, ירידת מחירי הנפט, איומי טרור אסלאמי והשתייכותנו למשפחה האירופית, מייצרים אפשרויות להמשך פיתוח היחסים עם אירופה. לבסוף, צריך להביא את אירופה ועמדותיה לדיון ציבורי בישראל. ויותר מכך, צריך שממשלת ישראל תהיה מוכנה לדבר עם האיחוד ולהקשיב לעמדותיו (בלי להתחייב לקבלן כמובן) ולא לנכר את בריסל ולהצמיד לה תווית של "אנטי-ישראליות".