

“גשם כבד עומד ליפול?” מצב והיבטים של יחסי ישראל-אירופה

בריסל, 16-17 ביוני 2015

האינטגרציה הגבוהה של ישראל בכלכלה האירופית, ובפרט החיבור התרבותי ההדוק לאירופה. אבל למרות שני גורמים אלה, יש שני אתגרים עיקריים שמקשים על שיפור היחסים בין ישראל ואירופה:

1. ההבדלים הבסיסיים במדיניות החוץ של מדינות אירופה - האיחוד האירופי לעתים קרובות מדי תלוי בהסכמה של כל מדינות האיחוד, קשה להשגה בנושאים מסוימים. במקרים רבים, הפלטפורמה מבוססת על המכנה המשותף הנמוך ביותר.

2. ישראל, אשר נודעה בעבר כדמוקרטיה תוססת ומלאת חיים, לא נתפסת כך כיום בחלקים רבים של הציבור האירופי. למרות שיש תחושה שחלים בישראל שינויים פוליטיים וחברתיים (כגון התזזה ימינה של הציבור הישראלי; מודעות גבוהה יותר לסוגיות חברתיות-כלכליות לאחר המחאה החברתית של 2011; המשא ומתן שמתקיים לכאורה עם חמאס בעניין הפסקת אש לטווח ארוך בעזה; או הצהרת ראש הממשלה על נכונותו לחדש את המשא ומתן עם הפלסטינים ללא תנאים מקדימים), למעט נושאים ביטחוניים, הרושם הוא שהם מונעים בעיקר משיקולים פוליטיים קצרי-טווח. קיימים נרטיבים רבים ורטוריקה שנשמעת לצרכי פוליטיקה פנימית של המפלגות, כאשר חלק מהפוליטיקאים מתבטאים באופן מסוים בכדי לשפר את מעמדם בפריימריז עתידיים ולא על מנת לייצר דיון אמיתי על עתיד ישראל חמישים שנה מהיום. ישנם קולות בישראל שקוראים לחיזוק היחסים עם מדינות במזרח הרחוק, כמו סין, במטרה להפחית את התלות הכלכלית של ישראל באירופה. בעוד לסין יש תפקיד משמעותי בכלכלה הגלובלית, יש לשאול את הסינים האם ישראל חשובה עבורם כך שהמזרח הרחוק באמת יכול להיות תחליף לאירופה.

לא ניתן לדון ביחסי ישראל-אירופה מבלי להתייחס לנושא הפלסטיני וכמובן לתהליך השלום, או להיעדרו של תהליך כזה, אשר כיום הינו המכשול העיקרי להמשך העמקת הקשר בין האיחוד האירופי לישראל. בהקשר זה, יחסי ישראל-אירופה מושפעים באופן ישיר מהיחודיות של 'המשולש הישראלי' כמבנה של מדינה יהודית, מדינה דמוקרטית ומדינה שמחזיקה בשטחים כבושים. נראה כי התקווה של הממשלה הנוכחית בישראל וממשלות העבר, היא לנסות לשמור על כל קודקודי המשולש. עם זאת, ההנהגה האירופאית לא מקבלת לפחות אחד מן הקודקודים האלה - והוא הכיבוש. עם זאת, בנוסף יש פער תרבותי (ראה את מאמרו של פיטרס בהמשך) אודות ההגדרה של ישראל כמדינה יהודית, אשר נתפסת בעיני חלק מהאירופאים כלא מתיישבת עם הגדרתה כמדינה דמוקרטית.

למרות שאירופה עצמה התמודדה ועודנה מתמודדת עם משברים

בעריכת: פרופ' ד"ר שטפן שטטר, ד"ר רובי נתנזון, איתמר גזלה ויאן בוסה

הפגישה השנתית של Israeli-European Policy Network (IEPN) באירופה נועדה בכדי להציג מספר רעיונות לגבי הכיוון אליו ישראל צועדת לאחר הבחירות שנערכו במרץ 2015 וללמוד יותר על האופן בו תוצאות הבחירות הנוכחיות ובחירות עתידיות ישפיעו על יחסי ישראל-אירופה. בנוסף, נידונו ההישגים, המגבלות והחסרונות של מעורבות האיחוד האירופי בסכסוך הישראלי-פלסטיני, עם התמקדות מיוחדת בהתלכדות של המדיניות של כל אחת מן המדינות החברות באיחוד האירופי לכדי מדיניות אחידה ומוסכמת והדינמיקה המורכבת של יחסי ארה"ב-האיחוד האירופי במזרח התיכון.

לאחר בחירות 2015 בישראל

רשמים ומסקנות מהסמינר

הבחירות האחרונות שנערכו במרץ 2015, הותירו את המחנה הסוציאלי-דמוקרטי והפרוגרסיבי עם טעם מר של אכזבה. באופן מסורתי, נהוג לייחס שני גורמים עיקריים ככאלו שמשפיעים על דעת הקהל הישראלי וגורמים לאנשים להצביע באופן מסוים: (1) הגורם המדיני-בטחוני (2) הגורם הסוציו-אקונומי. ככל שהשיח בישראל נוטה לכיוון הפוליטי-בטחוני, יהיה קל יותר למחנה הימין, וההיפך הוא הנכון לטובת מפלגות השמאל. על אף המצב המאקר-כלכלי הסביר באופן יחסי, יש בישראל בעיות חברתיות רבות כגון אי שוויון, יוקר מחייה ומחירי דיור גבוהים. עם זאת, ניתן לייחס את ההישג האלקטורלי של מפלגת הליכוד בראשותו של בנימין נתניהו לגורם נוסף ומפתיע אשר בדרך כלל לא מודגש דיו והוא הגורם האתני-תרבותי. גורם זה קשור באופן ישיר למדיניות המוצא של המהגרים היהודיים, והינו סוגיה בעלת חשיבות רבה בחברה הישראלית מיום היווסדה. רבים האמינו שעם חלוף הזמן והשינויים הדוריים, סוגיה זו תהיה פחות משמעותית, אך נראה כי אין זה המקרה. בימים האחרונים שקדמו לבחירות, היה שינוי התנהגותי שגרם לאנשים לבסס את הצבעתם יותר על שיקולים אתנו-תרבותיים ופחות על שיקולים פוליטיים-ביטחוניים, סוציו-כלכליים או שיקולי מנהיגות.

על רקע זה, נשאלת השאלה כיצד היחסים בין ישראל לאירופה הושפעו בהווה וכיצד הם יושפעו בעתיד לאור תוצאות הבחירות בישראל? ישנם שני מוטיבים אשר במבט ראשון יכולים לאפשר דיאלוג יעיל ופורה יותר בין אירופה וישראל: ראשית, נסיגה חלקית של ארה"ב מהאזור משיקולים אסטרטגיים שייתכן שתוביל ליצירת מרחבים/אינטרסים חדשים לשיתוף פעולה אשר בעבר לא נלקחו בחשבון. שנית, רמת



לפתרון של שלום ולקץ הסכסוך. מצד שני, על ישראל להמשיך לחזק רבדים נוספים של שיתוף פעולה בין ישראל והאיחוד האירופי ואימוץ הסטנדרטים האירופאיים, אשר, כמובן, קשורים לצעדים לקראת הסכם קבוע עם הפלסטינים. בנוסף כדאי לנקוט בפעולות ממשיות בשטח לקראת מימוש החזון. עבור ישראל, היחסים עם אירופה, כמו גם יישום של הסכם שלום מתמשך עם הפלסטינים הם בחירות אסטרטגיות הדורשות מנהיגות פוליטית חזקה.

להלן שלושה תקצירי מנהלים של מאמרים שנכתבו על ידי כמה מהמשתתפים המכובדים של הסמינר. ניתן למצוא את המאמרים המלאים (באנגלית) באתר IEPN.

ישראל ואירופה: נקודות מפנה באופק

ג'ואל פיטרס

בית ספר ליחסים ציבוריים ובינלאומיים, וירג'יניה טק

תקציר מנהלים

במהלך ארבעים השנים האחרונות, ישראל ואירופה פיתחו רשת הולכת וגוברת של קשרים כלכליים, מדעיים ותרבותיים. קשרים אלו, עם זאת, אופיינו במספר מגמות סותרות המובילות להופעתה של מערכת יחסים בעייתית ולעיתים הפכפכה. שותפות כלכלית משגשגת - עדיין מערכת יחסים, ברמה הפוליטית - שאופיינה במתחים, אכזבה, מרידות ולעיתים, כעס. באופן משמעותי ביותר, יחסים אלה אופיינו על ידי הבדלים חדים בגישות בנוגע לתהליך השלום עם הפלסטינים. מצב זה היה בולט ביותר כאשר ישראל הובלה על ידי ממשלות ימין המחויבות לקדם מדיניות המתמקדת בשימור, ואף בהרחבת שליטתה של ישראל בשטחים הפלסטיניים הכבושים.

היווצרותה של ממשלת ישראל הנוכחית, ממשלת ימין צרה עם רוב קלוש של קול אחד, לא בהכרח מסמנת נקודת מפנה דרמטית ביחסי ישראל-אירופה. עם זאת, הבדלים בין העמדות של האיחוד האירופי והמדיניות של הממשלה החדשה בישראל צפויים להוביל להבדלים חדים וניגוד עניינים במספר תחומי מדיניות.

מאמר זה מדיגיש חמישה תחומי מדיניות אפשריים בעקבותיהם צפויים להופיע מתחים בין ישראל ואירופה בשנה הקרובה:

< כוונת אירופה לגבש הנחיות מחמירות יותר לתיג של מוצרים שיוצרו בהתנחלויות ישראליות.

< האפשרות שיותר פרלמנטים אירופאיים יכירו בפלסטין כמדינה ושמדינות אירופאיות נוספות עלולות ללכת בצעדיה של שבדיה ולהכיר רשמית בפלסטין כמדינה.

< האיחוד האירופי, בהובלת צרפת יזום הצעת החלטה למועצת

פנימיים רבים וישראל חוותה שינויים פוליטיים וחברתיים משמעותיים, כפי שהוזכר קודם לכן, באשר ליחסי ישראל-אירופה, לא השתנה רבות ביחס למצב שהיה לפני 15 שנים. אירופה עדיין מנווטת במרחב צר בין הרצון להיות בעלת השפעה חזקה יותר במזרח התיכון ובתהליך השלום עם הפלסטינים מחד, ובין התסכול הגובר מהמגבלות של תהליכים אלה מאידך. בצד הישראלי, יש חוסר ביטחון הולך וגדל וספקנות באשר לחשיבותה של אירופה כבעלת ברית. בנוסף לכך, ישנו סוג מסוים של עוינות כלפי אירופה בשל מה שנתפס על ידי חלקים בציבור הישראלי כ-"לקיחת צד" בסכסוך הישראלי-פלסטיני (לטובת הפלסטינים). התפיסה בישראל שיש לקהילות מוסלמיות באירופה השפעה גוברת על קביעת מדיניות אינה תורמת לשיפור התדמית של אירופה בעיני הציבור הישראלי.

בעוד הסכסוך הישראלי-פלסטיני נמשך כבר עשרות שנים והקיפאון בתהליך השלום שורר כבר זמן מה, נהיה ברור יותר ויותר שהסטטוס-קוו לא ממש עמיד. במונחים של דעת הקהל באירופה, האפשרות לתמיכה הן בישראל והן בשאיפותיה של המדינה הפלסטינית נעשתה יותר מורכבת. תמיכה באחד, עבור רבים, מרמזת כי לא ניתן לתמוך באחר. מצב זה בעייתי במיוחד עבור ישראל בכך שזה דוחף את הדיפלומטיה הישראלית להתגוננות מתמדת ובסופו של דבר מעלה ספקות לגבי היוזמות הפוליטיות של הממשלה. למרות שישאל עדיין שומרת על יחסים דו-צדדיים טובים עם כמה מדינות באירופה, הסיכון בבידוד בינלאומי גובר. בנוסף, לאור השינוי ביחסי ארה"ב-ישראל, אם ארה"ב תחליט לצמצם את תפקידה כמתווכת באזור, עשוי להיווצר וואקום בשל חוסר בתיווך.

חרף המרכיב האזורי, ישראל כבר אימצה סטנדרטים אירופיים במספר תחומים. הדבר בא לידי ביטוי בשיתוף הפעולה ההדוק ביצירת יחסים חברתיים-כלכליים בין ישראל ואירופה תחת הסכם האיחוד האירופי-הים תיכוני, שיתופי פעולה מדעיים ותרבותיים והשתתפות במספר תוכניות של האיחוד האירופי. אירופה צריכה להמשיך לאזור אומץ לפתח רעיונות רבי עוצמה ולהצהיר באופן ברור שהיא מעוניינת להעמיק את שיתוף הפעולה עוד יותר. עם זאת, זו צריכה להיות פרספקטיבה ברורה המלווה בבחירה פוליטית ברורה עבור עם ישראל כי התקדמות בהעמקת היחסים קשורה להתקדמות בהשגת הסכם שלום מתמשך בין ישראל לפלסטין. אירופה גיבשה מספר הצעות פוליטיות בעבר, ובכל זאת, בתקופה זו שבה התדמית החיובית של האיחוד האירופי מתערערת בעיני חלק מהציבור הישראלי בשל ביקורתו על הכיבוש והצעות מדיניות הקשורות לכך, כגון סימון מוצרים המגיעים מהתנחלויות, רצוי שאירופה, אפילו אם היא פועלת לאור צעדי מדיניות אלו, תייצר בנוסף הצעות לשיפור תדמיתה בישראל על ידי היותה רגישה יותר לצורכי הביטחון הלגיטימיים של ישראל. פתרון צודק, הוגן ומתמשך לסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא חלק אינטגרלי מהביטחון של ישראל לטווח הארוך. על כן, אירופה חייבת להמשיך לקראו



התפתחויות אלו עשויות להשפיע על יחסי ישראל-אירופה. המאמר נכתב מנקודת מבט אירופאית ומתמקד באותם נושאים המדאיגים במיוחד את האירופאים.

בזירה המקומית, צפויות שלוש התפתחויות מרכזיות כתוצאה מן המשא ומתן הקואליציוני, הקמתה של הממשלה הנוכחית וסדרי העדיפויות של מפלגותיה:

1. הגבלות נוספות לדמוקרטיה הליברלית.
2. התחזקות הזהות היהודית על פני הזהות הדמוקרטית של המדינה.
3. חזרה אחורה בצעדים שאומצו במסגרת גישת ה"שוויון בנטל" שקודמה בעיקר על ידי שר האוצר לשעבר יאיר לפיד בממשלה הקודמת. בהתייחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ראש הממשלה יאלץ למצוא איזון בין הדרישות הבין-לאומיות להחייאת תהליך השלום במזרח התיכון, האינטרס האישי בהימנעות ממשא ומתן משמעותי, הסיכון להתלקחות אזרית מחודשת והדרישות של שותפיו לקואליציה לתנופת התיישבות אגרסיבית אף יותר מבעבר.

במקביל, בכירים מן המדינות החברות והאיחוד האירופי כאחד שיתפו את התסכול המתמשך בשל חוסר ההתקדמות לקראת הסדר של שתי מדינות מאז ימי אוסלו, הסדר אותו הם רואים ככזה שישרת את האינטרסים של שני הצדדים לסכסוך בצורה הטובה ביותר. בנוסף, הם ממרמרים על כך שסכומים ניכרים של כספי משלמי המיסים האירופיים שהושקעו ביישום בניית המדינה הפלסטינית ובפיתוח כלכלי לא הניבו פירות, וכן על משאבים גדולים אף יותר שהיו צריכים לספק לטובת סיוע הומניטרי ותמיכה תקציבית על מנת לשמור את ראשה של הרשות הפלסטינית מעל המים. הם מודאגים בנוגע לפתרון שתי המדינות שהופך במהרה לבלתי ישים, לסיכון המאיים של חידוש האלימות ולהרס והקריסה הפוטנציאלית של הרשות הפלסטינית. סביר שיפעילו מאמצים מחודשים להחייאת תהליך השלום במזרח התיכון, לעסוק בניהול הסכסוך בנוגע לרצועת עזה ולנקוט בצעדים שמטרתם "לשמור על האופציה של שתי מדינות על השולחן". סביר להניח שצעדים אלה, למעט אולי תיווך אירופאי בניהול הסכסוך בלבד, ייתפשו כצעדים עוינים או כצעדי ענישה על-ידי ממשלת ישראל.

נציגי ממשלת ישראל כבר הגבירו את הרטוריקה שלהם כנגד מאמצים בינלאומיים של דה-לגיטימציה על ידי שיוך כל הצעדים והביקורת על מדיניות ישראל יחד עם תנועת BDS כמונועות על ידי מוטיבים אנטישמיים במקום להתמקד בסיום הכיבוש וקיום האפשרות של שתי המדינות. עם זאת, רטוריקה כזו עשויה להגביר את המתחות בין ישראל והאיחוד האירופי כאשר האיחוד האירופי נוקט בדרך של הבחנה ברורה בין קשריה עם ישראל וקשריה עם השטחים הכבושים. לאור צעדיה המתוכננים של ממשלת ישראל אשר יגבילו את הדמוקרטיה הליברלית, וליתר דיוק, הצעדים המכוונים כנגד ארגונים לא ממשלתיים (NGOs) המקבלים

הביטחון של האו"ם אשר קובעת פרמטרים מחייבים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

האפשרות שתנועת החרם (BDS) Boycott Disinvestment Sanctions תזכה בתמיכה גוברת בקרב פעילים אירופאיים וארגונים חברתיים אזרחיים.

המשך יוזמות חקיקה בכנסת המתמקדת בפעילויות ובמיוחד במימון של ארגונים לא ממשלתיים (NGO) וארגונים חברתיים בישראל על ידי ממשלות אירופאיות.

האופן בו התחומי הפוטנציאליים האלו מגושרים, גם ברמה המעשית וגם ברמה הרטורית חיוניים לכיוון העתידי של יחסי ישראל-אירופה. לכן, התפקיד של כל הצדדים המעוניינים בטיפוח יחסים קרובים יותר בין ישראל לאירופה הוא לפתח אסטרטגיות (לטווח קצר וטווח ארוך) לניהול המשברים הצפויים באופן, וזאת כדי למתן את ההשפעות הפוטנציאליות ואת ההשלכות ארוכות הטווח על מערכת יחסים זו. תומכי יחסי ישראל-אירופה, הן בתוך ישראל והן באירופה, אפשרו לימין הישראלי להשתלט על השיח באירופה ועל יחסי ישראל-אירופה. מאמר זה טוען שקבוצות חברתיות אזרחיות, NGOs, האקדמיה והתקשורת המעוניינים בטיפוח קשרים הדוקים יותר בין ישראל לאירופה צריכים להיות יותר אסרטיביים בהדגשת החשיבות והעומק של יחסי ישראל-אירופה ומציע מספר תחומים שבהם דיאלוג ישראל-אירופה חדש עשוי להיות מפותח.

למאמר בטקסט מלא: <http://goo.gl/ZRZIG0>



מתחים במגמת העלייה: ממשלת הימין של ישראל

האיחוד האירופי

מיוראל אסבורג

SWP ברלין

תקציר מנהלים

מאמר זה מנתח את המשא ומתן הקואליציוני לשנת 2015 והקמתה של ממשלת ישראל ה-34. נסקרו כמה מן ההתפתחויות הצפויות בכל הקשור למדיניות פנים בישראל כמו גם בכל הקשור לסכסוך הישראלי-פלסטיני (או תהליך השלום במזרח התיכון). בנוסף, נבחן האופן שבו

האיחוד האירופי ישנו את יחסי האיחוד האירופי וישראל או את התפקיד של האיחוד האירופי בסכסוך הערבי-ישראלי?
המחבר טוען כי לפחות ארבע קבוצות שונות של גורמים יעצבו את היחסים בין האיחוד האירופי לישראל בחודשים ובשנים הבאות. הראשונה בהם היא הדינמיקה הפוליטית בישראל. לא ההרכב ולא המדיניות של ממשלת ישראל הנוכחית עשויים להגדיל את התמיכה בישראל באיחוד האירופי. המחבר מדגיש מספר יוזמות, כמו למשל המכתב הפתוח של פוליטיקאים אירופאים פורשים המגנים את עמדתו של נתניהו לגבי פלסטין וקוראים לגישה אירופאית שונה כדוגמה למגמה זו.
השנייה היא הדינמיקה של הסכסוך הערבי-ישראלי. התמיכה הגוברת של אירופה להכרה חד-צדדית בהקמת מדינה פלסטינית היא תגובה למבוי הסתום בתהליך השלום. מאמר זה מנתח את ההשלכות של ההכרה השבדית, הקולות הפרלמנטריים לגבי פלסטין בכמה מדינות חברות ושינוי דפוסי ההצבעה בגופי האו"ם מאז 2011.
השלישית היא התמונה האזורית הרחבה יותר, הכוללת התפשטות והסלמה של הקונפליקטים, גיוון והחרפת אימים והסתת בריתות אזוריות. האיחוד האירופי מושפע ישירות מן ההידרדרות הביטחונית ב'שכנתה הדרומית', ומוכן יותר ויותר לעסוק בשיתוף פעולה אזורי על מנת להתמודד עם כמה מהאתגרים הללו. מאמר זה בוחן את ההשלכות האפשריות של שיתוף פעולה מובנה יותר בין האיחוד האירופי והליגה הערבית על היחסים בין האיחוד האירופי לישראל.
לבסוף, הכיוון ועוצמת היחסים בין האיחוד האירופי לישראל יהיו תלויים באיחוד האירופי עצמו, ביכולתו להתגבר על המשברים המרובים ולהיות יותר פעיל בעניינים בינלאומיים, החל בעדכון נחוץ של אסטרטגיית הביטחון האירופאית ושל המדיניות כלפי המזרח התיכון. בין הנושאים שהועלו במאמר זה, המחבר מצביע על הצורך לבחון אם המסמך האסטרטגי החדש של האיחוד האירופי רואה בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני את אבן הפינה להשגת שלום במזרח התיכון או אחד מבין גורמים רבים של חוסר יציבות באזור.

מאמר בטקסט מלא: <http://goo.gl/twqdyo>



ISBN 978-965-7523-37-7



9 789657 523377

תמיכה כספית מתורמים אירופאיים או מהאיחוד האירופאי, מתחים אלו עשויים לגדול עוד יותר.

מאמר בטקסט מלא: <http://goo.gl/r06t79>



הפוליטיקה של ההכרה, גישה אזורית וסקירה אסטרטגית: שלושה אתגרים ליחסים בין האיחוד האירופי וישראל

אדוארד סולר לצי'ה

מרכז ברצלונה ליחסים בינלאומיים, CIDOB

תקציר מנהלים

בתקופה שלאחר הבחירות בישראל בשנת 2015, ועל רקע התהדקות היחסים בין האיחוד האירופי לישראל במהלך השנים האחרונות, מאמר זה מתמודד עם השאלות הבאות: האם האיחוד האירופי או מדינות חברות נוספות יכירו בפלסטין כמדינה? האם האיחוד האירופי יסייע לליגה הערבית להגיע לפתרונות אזוריים לסכסוכים אזוריים, ואם כן, האם זה יכול להשפיע על מדיניות האיחוד האירופי כלפי ישראל? האם הביקורות של מדיניות השכנות האירופאית (ENP) והאסטרטגיה הביטחונית של

© כל הזכויות שמורות ל"רובי נתנון, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ולקרן פרידריך אברט. הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט. שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב של הקרן אסור בהחלט.

IEPN coordinators and editors of the working paper series:

Jan Busse: jan.busse@unibw.de

Roby Nathanson: roby@macro.org.il

Werner Puschra: werner.puschra@fes.org.il

Stephan Stetter: stephan.stetter@unibw.de

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Israel Office:

www.fes.org.il

**מאקרו
MACRO**

המרכז לכלכלה מדינית
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

der Bundeswehr
Universität München