

ההצעה האירופית ל"שותפות מועדפת מיוחדת" עם ישראל כתמריץ לשלום

סיכום סדנת תכנון-מדיניות
של מכון מיתווים וקרן פרידריך אברט

מאי 2016

בדצמבר 2013 הציעה מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי לישראל לשדרג את היחסים בין ישראל לאיחוד האירופי לרמה של "שותפות מועדפת מיוחדת" לאחר השגת הסכם שלום ישראלי-פלסטיני. הצעה דומה הוצגה גם לפלסטינים. ההצעה האירופית, עליה חזר האיחוד האירופי גם בראשית 2016, לא סייעה עדיין לקידום תהליך השלום. ממשלת ישראל נמנעה מלהגיב עליה בחיוב, והציבור הישראלי – ברובו המכריע – אינו מודע כלל לקיומה. בנוסף, ישנה אי-בהירות לגבי התוכן הקונקרטי של ההצעה. מכון מיתווים רואה פוטנציאל בתמריצים אזוריים לשלום – דוגמת ההצעה האירופית ויוזמת השלום הערבית של הליגה הערבית – ככלי לקדם את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ופועל לייעול ולקדם את השימוש בתמריצים אלו. במסגרת זאת, כינסו ב-21 במרץ 2016 מכון מיתווים וקרן פרידריך אברט סדנת תכנון-מדיניות שבחנה את ההצעה האירופית ואת הדרכים להפוך אותה לתמריץ יעיל יותר לשלום. בסדנה השתתפו מומחים ישראלים העוסקים ביחסי ישראל-אירופה, במדיניות-החוץ הישראלית, ובתהליך השלום. כמו כן, לקח בה חלק גם מר יאן פריינגג ממשלחת האיחוד האירופי למדינת ישראל. מסמך זה מסכם את הנקודות וההמלצות שעלו בדיון.

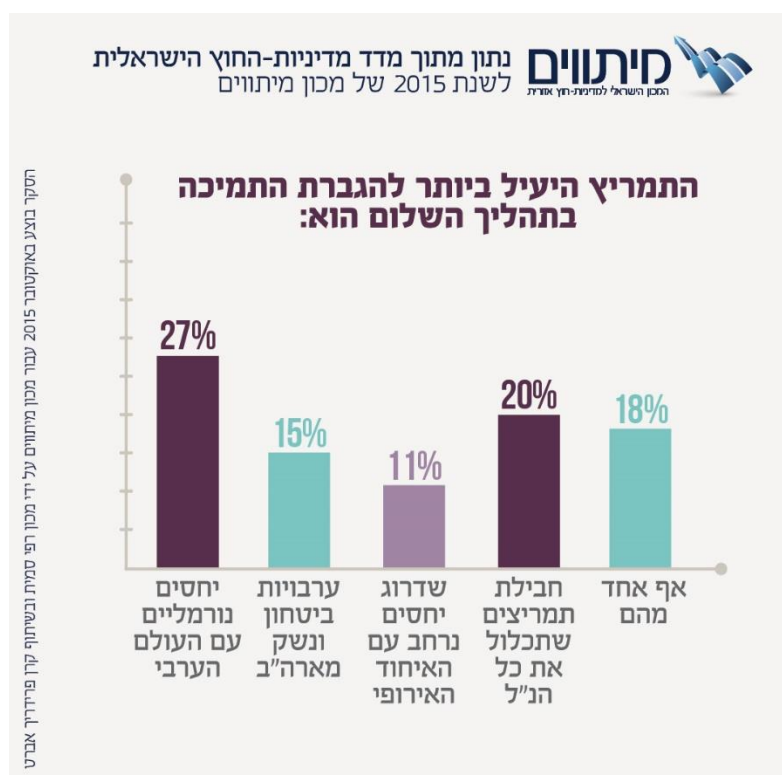
א. התגובות להצעה האירופית והשימוש בה

1. ההצעה ומטרותיה בעיני האיחוד האירופי

הצעת האיחוד האירופי [הוצגה לראשונה](#) על-ידי מועצת שרי החוץ האירופים בדצמבר 2013, כצעד שאמור היה לסייע למאמצי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני, שהוביל בזמנו מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי. האיחוד האירופי לא השלה את עצמו שעצם הצגת ההצעה תחולל שינוי מהותי בעמדות הצדדים ובדעת הקהל ביחס לתהליך השלום, אך בכל זאת הציג אותה כרבת-משמעות. ההצעה נועדה להבהיר לצדדים לסכסוך שהתקדמות לקראת שלום טומנת בחובה ערך מוסף עבורם. היא נוסחה במתכוון בשפה כללית, והוצגה כמתן אפשרות לישראל לזכות במעמד הקרוב ביותר שאפשר לחברות מלאה באיחוד האירופי. בעיניים אירופיות, ההצעה אינה מסתכמת ברשימת הטבות כלכליות, פוליטיות וביטחוניות שיינתנו לישראל בתמורה להשגת הסכם שלום. היא מהווה הזמנה לישראל להגדיר במשותף את היחסים העתידיים הרצויים בין ישראל לאיחוד האירופי. ההצעה הוזכרה תדיר על-ידי בכירי האיחוד האירופי במהלך 2014, אך נעדרה מהצהרות אירופיות רשמיות ב-2015. רק לאחר החלטת האיחוד האירופי על סימון מוצרי התנחלויות, בשלהי 2015, הוזכרה ההצעה שוב במועצת שרי החוץ האירופיים [שהתכנסה ב-18 בינואר 2016](#). באיחוד האירופי מדגישים שההצעה לא הוסרה בשום שלב מעל סדר היום, וכי היא עדיין רלבנטית בהינתן התקדמות בתהליך השלום.

2. התגובות בישראל להצעה האירופית

ההצעה האירופית עוררה שיח פוליטי וציבורי מוגבל ביותר בישראל. הממשלה ומשרד החוץ נמנעו מלדון עם האיחוד האירופי על תוכן ההצעה, התקשורת הישראלית לא סיקרה את ההצעה כמעט בכלל, ועל פי סקר שערך מכון מיתווים במרץ 2014, רק 16% מהציבור שמע על אודותיה. נשיא המדינה שמעון פרס היה היחיד בצמרת המדינה שהתייחס באופן פומבי בחיוב להצעה. במערכת הפוליטית, ח"כ חיליק בר התבטא באופן חיובי לגביה, ופקידי ממשלה גיששו באופן פרטי אצל עמיתיהם האירופים כדי לבחון מה משמעותה. התנגדות הממשלה להצעה נבעה בעיקר בגלל הזיקה שיצר האיחוד האירופי בין קידום יחסי ישראל-אירופה לבין התקדמות בתהליך השלום. ואולם, היו גורמים נוספים שהשפיעו על התגובה הישראלית, ובראשם העובדה שההצעה האירופית מנוסחת בשפה כללית מדי, שאינה אטרקטיבית דיו. גם דוברים אירופים התקשו להסביר את משמעותה במונחים קונקרטיים. בישראל נטען שההצעה הוצגה בשלב מוקדם מדי, כשעוד לא היה ברור לאיחוד האירופי מה למעשה הוא מציע. היו בישראל גם מי שטענו שישראל כבר נהנית באופן מעשי מיחסים מועדפים עם האיחוד האירופי, ולכן היא כבר נהנית מרוב ההטבות שההצעה האירופית יכולה לכלול. אחרים נרתעו מכך שההצעה הוצגה בשפה זרה לישראל ולרשות הפלסטינית, מבלי להכיר ברמת ההתפתחות השונה ביניהן. התשובה האירופית לטענה אחרונה זו הייתה כי אומנם כותרת ההצעה הוצגה בצורה דומה לשני הצדדים, אך התוכן שלה יותאם לכל צד בנפרד, בהתאם לצרכים וליכולות שלו.



3. קשיים במסגור ושיווק ההצעה

האיחוד האירופי ראה בהצעה, כאמור, מעין הזמנה לדיאלוג עם ישראל על עתיד היחסים בין ישראל לאירופה. ואולם, בישראל ההצעה לא התקבלה ככזו. מעבר להחלטה המדינית של הממשלה שלא לדון בהצעה, סוגיות של מסגור ושיווק הגבילו את המודעות הציבורית לעצם קיומה. כותרת ההצעה נוסחה באופן טכני ובירוקרטי, ש"פנה לישראלים בשפה של בריסל", טקסט ההצעה לא הוצג לציבור הישראלי בעברית, וההצעה נוסחה באופן רציונלי מדי וללא שימוש בשפה רגשית. גם ההתבטאויות הפומביות של

דיפלומטים ממדינות אירופה ביחס להצעה צרמו לעיתים לאוזניים ישראליות. שגריר האיחוד האירופי בישראל ניסה לקדם אותו בפני קהלים שונים, תוך הדגשת התועלות השונות שבה. ואולם, העובדה שההצעה נעלמה מסדר היום האירופי לאורך כמעט כל שנת 2015, וראשי מדינות אירופיות לא הדגישו אותה במהלך ביקוריהם בירושלים, העלתה תהיות בישראל לגבי המחויבות האירופית להצעה ולגבי הרצינות בה מתייחסים אליה באיחוד האירופי עצמו. בנוסף, היעדר תקדים או דוגמה למדינה לה יש מעמד של שותפות מועדפת מיוחדת עם האיחוד האירופי, הפך את ההצעה לאבסטרקטית עוד יותר בעיני ישראליות. במידה שבעתיד ייווצרו מודלים נוספים של התקשרות עם האיחוד האירופי – חוץ מאלו של שוויץ ונורבגיה – הדבר יקל על קידום ההצעה.

4. השוואת ההצעה האירופית להצעת הליגה הערבית

ההצעה האירופית ניתנת להשוואה כתמריץ אזורי לשלום עם יוזמת השלום הערבית. שתי ההצעות זכו להתעלמות רשמית מצד הממסד הישראלי, וסובלות ממודעות ציבורית נמוכה אליהן בישראל. הליגה הערבית בחרה לאשרר מחדש שוב ושוב את יוזמת השלום הערבית לאורך השנים, גם בהיעדר סימנים להתקדמות כלשהי בתהליך השלום. זה היה מהלך חשוב. האיחוד האירופי, לעומת זאת, נהג אחרת ונמנע כמעט לחלוטין מאזכור חוזר של ההצעה לאחר קריסת המשא ומתן בהובלת ג'ון קרי ב-2014. הבדל נוסף הוא שיוזמת השלום הערבית ברורה יותר מההצעה האירופית – גם בחלק בו מפורטות הדרישות מישראל לשם יישום היוזמה, וגם בחלק הכולל את התועלות הגלומות לישראל. האיחוד האירופי נמנע מהצגת הצעה שתיתפס בישראל כהצעת "הכול או כלום", כפי שיש בישראל הרואים את יוזמת השלום הערבית, ובחר להציג רק כותרת לתמריץ עם הזמנה לגיבוש משותף של התוכן. ואולם, ברגע שממשלת ישראל נמנעה מקבלת הכותרת, לא היו גורמים רשמיים בישראל עמם ניתן היה לגבש את התוכן, והתהליך נתקע. הבעיות עמן מתמודדת אירופה בימים אלו – ובראשן משבר הפליטים – הופך את האיחוד האירופי, ובתוך כך גם את הצעתו לשדרוג יחסים עם ישראל, לאטרקטיבי פחות עבור הציבור הישראלי. אירופה נתפסת כמצליחה פחות וכחשובה פחות. זאת, באותו אופן שאטרקטיביות יוזמת השלום הערבית נפגעת מהטלטלות במזרח התיכון ומהתפרקות מדינות בעולם הערבי. לאור זאת, בישראל בוחנים יותר ויותר את ההצעות הללו דרך התועלת הביטחונית הפוטנציאלית שלהן (המוגבלת בשלב זה, ראו להלן), ומדגישים פחות את היתרונות שבהעמקת השותפות עם האיחוד האירופי ובכינון יחסים נורמליים עם העולם הערבי.

ב. ההצעה האירופית בהקשר המדיני הנוכחי

1. יחסי ישראל-אירופה

יעילות ההצעה מושפעת מההקשר הרחב יותר של יחסי ישראל-אירופה, שמתאפיינים כיום במשבר אמון. סקרי דעת קהל מראים שלישראלים יש תחושה טובה ביחס לאירופה – בייחוד בכל הנוגע לכלכלה, תרבות, ותיירות – אך תחושה פחות טובה כלפי האיחוד האירופי והעמדות הפוליטיות הנשמעות באירופה ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני. התנהלות הממשלה ביחס לאירופה מגבירה מגמה זאת. הממשלה מתנגדת לזיקה שיצר האיחוד האירופי (כבר בעשור הקודם) בין התקדמות בתהליך השלום לשדרוג היחסים עם אירופה, למרות שזיקה זאת מצטיירת כעובדה מוגמרת. נראה גם שהממשלה סימנה את האיחוד האירופי כמטרה קלה, ועוסקת בניגוח שלו ושל מדינות מסוימות בו לצרכים פוליטיים פנימיים. במקום לייצר שיח שמדגיש את המשותף עם אירופה, דוברי ממשלה מציינים לעיתים קרובות כי בין ישראל לאירופה שורר משבר מתמשך ביחסים. הדבר מחלחל לדעת הקהל. ישראל, מצדה, מעולם לא הגדירה באופן רשמי את חזון היחסים אליו היא שואפת עם האיחוד האירופי. ואולם, אירופה עדיין מהווה נקודת משען והתייחסות לישראלים רבים, ורמת המעורבות האירופית בתחומי חיים שונים בישראל היא גבוהה. עובדה זו מייצרת פוטנציאל לשיפור התדמית האירופית בישראל. כך, למשל, סקרים מראים שכשישראלים שומעים לראשונה על ההצעה האירופית, חל שיפור ביחס שלהם לאירופה.



2. הקיפאון בתהליך השלום

בהיעדר משא ומתן ישראלי-פלסטיני, ובתקופה של הסלמה, פחד, וחוסר אמון בין הצדדים לסכסוך, קשה לייצר מודעות ציבורית בישראל להצעה האירופית, ולתמריצים לשלום בכלל. אי-היציבות במזרח התיכון תורמת גם היא לתפיסה הרווחת שדיון על פירות השלום אינו רלבנטי בעת הזו. ואולם, גם כשהסיכויים לשלום נמוכים, יש תועלת בהשאת הנושא על סדר היום ובהדגשת התועלת שתצמח לישראל מהתקדמות בתהליך השלום. לאור זאת, חשוב שהאיחוד האירופי ידגיש את מחויבותו להצעה שהציג גם בתקופה שכזו, ויימנע מיצירת הרושם שההצעה נשכחה או הוקפאה על ידו. מעבר לכך, יש לנסות ולהפוך את ההצעה לרלבנטית גם לנקודת הזמן העכשווית, ולא רק למציאות עתידית. זאת, למשל, על-ידי הכללתה במסמך שיציג פרמטרים לפתרון שתי-המדינות, במידה שמסמך כזה יוצג על-ידי נשיא ארה"ב או יובא להצבעה במועצת הביטחון של האו"ם.

ג. דרכים לייעל את ההצעה האירופית

1. תמריצים לסיום הסכסוך לעומת תמריצים לצעדי-ביניים

ייתכן שנושא התמריצים לקידום תהליך השלום יהפוך מרכזי יותר בשנה הקרובה. האיחוד האירופי, צרפת והקוורטט צפויים לעסוק בנושא באופן אינטנסיבי יותר, אם כי בצורה שונה מבעבר. נראה שכוונתם תהיה לייצר תמריצים לצעדי-ביניים, קטנים יותר מתמריצים לסיום הסכסוך, שישפיעו לטובה על המציאות בשטח ויקלו על חזרה עתידית לשולחן המשא ומתן. יהיה זה תהליך הדרגתי של שימוש בתמריצים מגוונים יותר, המשכילים באופיים (לא "זבנג וגמרנו"), שיפנו לקבוצות אוכלוסייה שונות בחברות הישראלית והפלסטינית. בצד הפלסטיני, תמריצים שכאלו אמורים יהיו לקדם את הכלכלה הפלסטינית, הפיוס הפנים-פלסטיני, שיקום עזה, וחיזוק הרשות הפלסטינית. צעדים אלו יסייעו לחזרה עתידית למשא ומתן, לשיפור הכלכלה הפלסטינית, לקידום שיתוף פעולה אזורי, ולחיזוק הרשות הפלסטינית דרך הסתייעות במומחיות אירופית, בניית מוסדות, ופיתוח יכולות. בצד הישראלי, הם יוכלו לקדם שיתוף פעולה אזורי, ולקשור את ישראל עוד ועוד לאירופה (בדומה לצעדים בהם נקט האיחוד האירופי ביחס למדינות אחרות בסביבתו). ואולם, אוסף תמריצים קטנים לא יוכל להוביל לשינוי התודעה הדרוש לשם פריצת דרך בתהליך השלום. הצדדים לסכסוך עשויים לבוא על סיפוקם מהתמריצים הקטנים, וכשתגיע העת לקדם את סיום הסכסוך ממש, כבר לא יהיה לקהילה הבינלאומית מה להציע. יש ערך להמשיך ולקדם – גם אם לא באופן בלעדי – תמריצים שמכוונים

להשגת הסדר קבע. הקהילה הבינלאומית יכולה, למשל, לחבר יחדיו את ההצעה האירופית, יוזמת השלום הערבית, וערביות הביטחון האמריקאיות, לכדי תמריץ-על לשלום, שייצר דרמה ועניין ברמת הסמליות והתוכן כאחד.

2. עיבוי המרכיב הביטחוני בהצעה האירופית

לאור מרכזיות נושא הביטחון בשיח הישראלי על תהליך השלום, עולה השאלה מה יכול האיחוד האירופי להציע לישראל בתחום זה. ייתכן שדווקא ברית נאט"ו, עמה ישראל משדרגת יחסים בימים אלו ממש, היא הגוף שיכול לתת מענה לכך, ולא האיחוד האירופי. ואולם, האיחוד האירופי בחר לשווק את הצעה שלו לישראל גם תוך שימוש, עקיף, בזווית הביטחונית. המסר האירופי היה שהאיחוד האירופי יעניק תמיכה כה משמעותית למדינה הפלסטינית העתידית, שתבטיח שלא תהיה זו מדינה כושלת שתאיים על ביטחון ישראל. ואולם, טיעון זה אינו מספיק עבור ישראל, ויש צורך בעיבוי המרכיב הביטחוני בהצעה האירופית. בהקשר זה, הועלו בדיון הצעות כגון: דרישה אירופית מהפלסטינים להעניק ערביות ביטחון לישראל, צירוף ישראל כשותפה למדיניות הביטחון וההגנה המשותפת (CSDP) של האיחוד האירופי (לאור אפשרות קיימת בתכנית להשתתפות מדינות שלישיות), הרחבת פעילות כוחות EUBAM (פקחי האיחוד האירופי שפעלו במעבר רפיח) גם לנמל ימי עתידי שישרת את רצועת עזה, ויצירת מסגרת ביטחון אזורית שתכלול את ישראל לצד מדינות אירופה והמזרח התיכון ותהווה חלק מיישום משולב של יוזמת השלום הערבית ושל ההצעה האירופית. בנוסף, האיחוד האירופי יכול גם להצהיר באופן רשמי שההטבות שיוענקו לישראל במסגרת מימוש ההצעה האירופית תינתנה בחלקן גם על-ידי מדינות ספציפיות שחברות באיחוד, ולא רק על-ידי האיחוד בכללותו. לכמה ממדינות אלו – דוגמת גרמניה – יש יותר מה להציע לישראל בתחום הביטחוני מאשר מה שהאיחוד האירופי יכול להציע בעצמו.

3. מתן מענה לצרכי זהות, ולא רק לצרכים חומריים

החלטות ישראליות לגבי שלום ומלחמה לא נקבעות בגלל שיקולים של תועלת כלכלית. בנוסף, ישראל נהנית כבר כעת, טרם יישוב הסכסוך עם הפלסטינים, מ"גזרים" כלכליים רבים ביחסים שלה עם האיחוד האירופי. לפיכך, רשימה אירופית של תועלות כלכליות לישראל שינבעו מחתימה על הסכם שלום ישראלי-פלסטיני לא תהיה אטרקטיבית מספיק, ולא תצליח לחולל את השינוי הדרוש בציבוריות הישראלית. תמריץ אירופי יעיל לשלום צריך להיות נורמטיבי באופן, להתייחס לסוגיות זהות, ולהציע לישראלים משהו שיגרום להם להרגיש נוח יותר להתקדם בערוץ הפלסטיני. הכרה אירופית כלשהי בזהות היהודית של ישראל יכולה להיות רלבנטית בהקשר זה, הואיל וקיים כבר כמעט-קונצנזוס לגביה בישראל. בתמורה, האיחוד האירופי יכול לדרוש מישראל התחייבות רשמית לנהוג במיעוטים שחיים בישראל על-פי הסטנדרטים המקובלים באיחוד האירופי.

4. אפשרות צירופה של ישראל לאיחוד האירופי

תמריץ שנועד לקדם באופן ממשי מהלך בקנה מידה היסטורי דוגמת סיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, צריך לכלול הצעה משמעותית הרבה יותר מההצעה האירופית במתכונתה הנוכחית. דרושה כותרת גדולה, ברורה, ואטרקטיבית לתמריץ. בהקשר האירופי, האפשרות לכך היא הצגת אפשרות של חברות ישראלית מלאה באיחוד האירופי לאחר השגת הסכם שלום. הצעה שכזו תשלב סוגיות זהותיות וחומריות כאחד, תיתן מענה לצורך ישראלי להשתייך למוסדות רב-לאומיים בעלי-חשיבות, וצפויה לעורר שיח ציבורי ער בישראל (בשונה מההתעלמות לה זוכה כיום ההצעה האירופית). הנושא כבר הוזכר בעבר. ב-2004 התבטאו שמעון פרס ונביל שעת' בזכות הרעיון לצרף את ישראל ואת המדינה הפלסטינית העתידית לאיחוד האירופי. היו גם מנהיגים מהימין שהתייחסו לאורך השנים בחיוב לרעיון, אם כי במנותק מההקשר הפלסטיני. סקרי עבר הראו שרבים בישראל (ולא רק אשכנזים) תומכים ברעיון ההצטרפות לאיחוד

האירופי. ואולם, סקרים אלו גם הראו שככל שישראלים יודעים יותר על המשמעות המעשית של הצטרפות לאיחוד האירופי, הם רוצים בכך פחות.

ד. דרכים לקידום ההצעה האירופית

1. פיתוח תוכן ההצעה באמצעות דיאלוג ישראלי-אירופי

תנאי הכרחי לקידום ההצעה האירופית כתמריץ לשלום הוא יציקת תוכן של ממש להצעה. כרגע, גם באירופה וגם בישראל אין בהירות לגבי התוכן הנוכחי של ההצעה, אך גם לגבי הפרטים הספציפיים שכדאי שהיא תכלול בעתיד. לשם כך דרוש דיאלוג ישראלי-אירופי, מדיני ומקצועי כאחד, שיוכל גם לשמש כפלטפורמה לפיתוח חזון לעתיד היחסים בין הצדדים. תהליך שכזה אמור היה להתקיים בעקבות הצגת ההצעה האירופית בין דרגים רשמיים מהאיחוד האירופי ומישראל. ואולם, חוסר-הרצון בישראל לדון בהצעה במתכונתה הנוכחית, מחייב מודל שונה. דרוש ערוץ דיאלוג בלתי-רשמי לשם כך, אותו צריכים להוביל מכוני מדיניות מישראל ומאירופה. יהיה עליהם לגבש יחדיו את תוכן ההצעה הרצוי, לגבש מתווה לשימוש מיטבי בהצעה (גם בתנאים של מתיחות ביחסי ישראל-אירופה וקיפאון בתהליך השלום), ולקדם את ההמלצות שלהם בזירה הפוליטית והציבורית בישראל ובאירופה.

2. קמפיין ציבורי לקידום ההצעה

לאחר גיבוש רשמי של תוכן מפורט יותר להצעה האירופית, יהיה צורך להגביר את המודעות הציבורית בישראל לדבר קיומה. האיחוד האירופי צריך יהיה לקחת על עצמו תפקיד פעיל בכך, ולהתמקד במאמצי דיפלומטיה ציבורית דרך כלי התקשורת בישראל ולא דרך ההנהגה או המערכת הממשלתית (כפי שהאיחוד האירופי רגיל לעשות). בעבר, נעשו כבר ניסיונות אירופים להביא עיתונאים ישראלים לבריסל לדון בהצעה האירופית, אך אלו לא הובילו לשינוי משמעותי. כדי להגביר את סיכויי ההצלחה של המהלך, יש להנגיש את ההצעה האירופית לציבור הישראלי תוך שימוש בשפה אמוציונלית יותר (שהאיחוד האירופי מתקשה יותר בשימוש בה), להיעזר בדמויות אירופיות מוכרות ומוערכות בישראל שיעבירו מסרים בדבר ההצעה, ולרתום למהלך מובילי דעה בישראל עצמה – למשל, ראשי ערים – שיתארו את התועלת המעשית שיכולה לנבוע מקשרים הדוקים יותר עם אירופה. קמפיין שכזה יוכל גם להציג את המודל של האיחוד האירופי כהוכחה שניתן להתגבר על סכסוכים, לייצר דינמיקה חדשה בין יריבים-לשעבר, ולשנות תפיסות הדדיות.