

# ישראל, אירופה ותהליך השלום

מרק א' הלר

קרובים עם הממסד הבטחוני האמריקני), אלא שלקונגרס, לתקשורת ולדעת הקהל יש השפעה רבה יותר מאשר במדינות האירופיות. הדבר הזה מאפשר לישראל להשפיע על מדיניות הממשל באמצעות אותם ערוצים נוספים. ואכן, ריבוי של נקודות המגע (שקיומן מתאפשר על-ידי הקהילה היהודית האמריקנית, אך אינו מוגבל אליה) מונח ביסוד "היחסים המיוחדים" בין ישראל לארצות-הברית. הקהילה היהודית בארצות הברית תורמת רבות ליחסים אלה אולם קיימות סיבות נוספות לכך.

הסיבה האחרונה והחשובה ביותר לכך, שישראל מעדיפה חסות אמריקנית היא, שיש לה אמון רב יותר ביכולתה של ארצות-הברית ובכוננותה לקחת אחריות כלשהי לתוצאות שליליות אפשריות של החלטות ישראליות, שתתקבלנה בעקבות התיווך או ההתערבות. ארצות-הברית הוכיחה את יכולתה בכל הנוגע לסיוע כלכלי ולסיוע בטחוני ישירים לישראל ולסיוע עקיף באמצעות פעילותה הנמרצת בסוגיות בטחוניות הנוגעות לישראל, כמו טרור והפצת נשק להשמדה המונית. מאז התמוטטות הברית הצרפתית-ישראלית באמצע שנות ה-60, אירופה (מלבד גרמניה, באופן חלקי) מיעטה לתמוך בישראל.

הנימוקים האלה, מבוססים ככל שיהיו, גרמו לעיתים קרובות לחוסר יכולת להעריך את האינטרסים, השאיפות והיכולות של האירופים באזור. הדבר הזה גרם לחשדנות בלתי נחוצה ולהמעטה בערך הפוטנציאל של אירופה לסייע בקידום האינטרסים הישראליים. ראשית, לאירופה יש אינטרסים אמיתיים בתהליך השלום. בשל הקרבה הגיאוגרפית, חשופה אירופה באופן ישיר לתופעות הנובעות מהעדר פיתוח ומאי-יציבות המאפיינים את מדינות המזרח-התיכון וצפון-אפריקה. התופעות האלה באות לידי

ישראל לראות את אירופה מעורבת בתהליך. ההתנגדות הישראלית לאירופים נובעת מכך, שעל-פי תפיסתה, הם מצייגים דרך קבע עמדות פרו-ערביות. העמדות האלה מיוחסות לתלות הגדולה של אירופה בנפט ובגז של העולם הערבי ולגישה החופשית לשווקים של מדינות ערב העשירות. כתוצאה מכך, המדיניות האירופית, לפחות ברמה ההצהרתית, אוהדת יותר, לעיתים קרובות, את עמדות הערבים. ישנם כמה הסברים לכך, שישראל מעדיפה

את החסות האמריקנית. קודם כול, המבנה של הממשל האמריקני, השונה מזה של המשטרים באירופה, מקל על ישראל להגיב כאשר מגמות דומות, גם אם פחות מובהקות, מופיעות במדיניות החוץ האמריקנית. במילים אחרות, ארצות-הברית היא ישות פוליטית-צבאית קוהרנטית, ולפיכך אפשר לשלוח אליה מסרים, וכן ללבן איתה, ואף לפתור, בעיות. האיחוד האירופי, לעומת זאת, על אף מאמציו להגיע לאחדות, מאגד בתוכו מדינות ריבוניות, שעדיין לא ניסחו לעצמן מדיניות חוץ וביטחון משותפת.

יחד עם זאת, לכל מדינה אירופאית יש מדיניות קוהרנטית משלה באשר לסכסוך המזרח-תיכוני אך, מנקודת המבט של ישראל, גם כאן יש חיסרון – אמנם מסוג אחר. במרבית מדינות אירופה נקבעת המדיניות כלפי המזרח-התיכון בדרך-כלל בידי ראשי ממשלות, או שרי חוץ, המושפעים לעיתים קרובות, על-ידי פקידי משרדי החוץ במדינותיהם; יכולתה של ישראל לפעול נגד מגמות לא-אוהדות במדיניות החוץ של מדינות אלה, מועטה.

מנגנון מדיניות החוץ של ארצות-הברית, לעומת זאת, הוא הרבה יותר פלורליסטי. לא רק שהרשות המבצעת פלורליסטית יותר (לדוגמה, ישראל מצליחה מזה שנים לקיים קשרים

בישראל רווחת תחושה, שלה שותפים במידת-מה שני המחנות הפוליטיים המרכזיים, שאירופה ניסתה להציב את עצמה דרך קבע בעמדת מתווכת בתהליך השלום הישראלי-ערבי, וזאת על אף שאין לה אינטרס מובנה בתהליך ועל אף שתורמתה הפוטנציאלית לתהליך קטנה מאוד. לפיכך, פעלה ישראל באופן מסורתי להרחקת האירופים, או לפחות לצמצום מעורבותם ככל האפשר.

למעשה, ישראל העדיפה לנהל את מאמצי השלום שלה על בסיס בילטרלי ולא באמצעות תיווך של גורם שלישי. אולם, כשהקיפאון בתהליך השלום, על הסכנות שהוא טומן בחובו, הפך את ההעדפה הזאת לבלתי-אפשרית, קיבלה ישראל, ואפילו ביקשה ביוזמתה, מעורבות אמריקנית, ובמקביל המשיכה להדוף את הנסיונות האירופיים למלא תפקיד דומה. הנטייה הזאת איפיינה את כל ממשלות ישראל, אולם בשלוש השנים של ממשלת נתניהו, גילויי חוסר שביעות הרצון מצד האירופים ותביעותיהם התקיפות למלא תפקיד משמעותי יותר ("להיות שחקן ולא רק לשלם"), הגיעו לשיאם. אחד מהביטויים של המגמה הזאת היה מינויו של מיגל מורטינוס כשליח מיוחד לנושא תהליך השלום במזרח-התיכון מטעם האיחוד האירופי. באופן אירוני, בדיוק במהלך התקופה הזאת הגיעה אינטנסיביות התיווך הדיפלומטי האמריקני לרמות חסרות תקדים. זאת, כשפקידים אמריקנים ניהלו עד לרמת הפרטים הקטנים ביותר את תהליכי המשא-ומתן, שהובילו לחתימה על הסכם חברון ועל הסכם וואי. העובדה שאירופה מילאה תפקיד משני, אם לא שולי, במאמצי התיווך במזרח-התיכון, קשורה באופן חלקי בלבד לחוסר נכונותם של האמריקנים לחלוק עם מישהו אחר את תפקיד המתווך, ובאופן הדוק יותר לחוסר הרצון של

ביטוי בפיגועי טרור, בהברחות, בהגירה לא-חוקית ובאיומים נוספים על מרכיבי ה"ביטחון הרך". זאת נוסף על ההשלכות ה"קשות" יותר של הפצת נשק להשמדה המונית ומערכות שיגור לטווחים ארוכים. התקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי אינה תנאי מספיק להתמודדות עם האיומים הללו, אלא תנאי הכרחי. ללא פתרון לסכסוך, יהיה קשה, ואולי אף בלתי-אפשרי, לתת מענה לגורמים הבסיסיים לאיומים הללו, כגון הפערים הגדולים בין המדינות מצפון ומדרום לים התיכון (ובין ישראל ושכנותיה הערביות) בתחומים כמו אחריות ממשלתית (שקיפותה של הממשלה) ורמת החיים.

שנית, יש לזכור, כי העמדות האירופיות לגבי מהות הסכמי השלום בין ישראל לשכנותיה הערביות אינן שונות בהרבה מאלה של ארצות-הברית, גם אם הן מבוטאות בצורה ישירה יותר, ולעיתים אף בוטה יותר.

שלישית, האירופים כבר אינם שואפים (ואולי מעולם לא שאפו) לתפוס את מקומה של ארצות-הברית כמתווכת הראשית. איש אינו מצפה ברצינות, שאירופה – כל מדינה בה כשלעצמה או כאיחוד – תוכל לספק את העוצמה המדינית-צבאית הנחוצה כדי לקדם את תהליך השלום. הגורמים במדינות ערב הקוראים למעורבות רבה יותר של אירופה בתהליך השלום, עושים זאת בעיקר כדי לדרבן את האמריקנים לנהוג ביתר אקטיביות, ואפילו האירופים עצמם מדברים במונחים של "השלמה", דהיינו, תמיכה או סיוע לארצות-הברית בכל מקום שבו תהיה תועלת בדבר. דבר זה אכן הוכיח את עצמו כמעיל בכמה הזדמנויות. יחסיה המיוחדים של צרפת עם סוריה ולבנון, למשל, איפשרו לה לתפוס נישות חשובות בתחומים של ניהול משברים, בניית אמון, ופעילות הומניטרית. לדוגמה,

לצרפת הייתה תרומה ראויה לציון בניסוח ההבנות שהובילו לסיום מבצע 'ענבי זעם' ב-1996. צרפת גם סייעה לכונן את ועדת המעקב הישראלית-לבנונית, ואיפשרה לה לעבוד בצורה קונסטרוקטיבית. הוועדה הזאת שימשה מאז כשסתום ביטחון חלקי בדרום לבנון. כמו כן, צרפת סייעה בגיבוש ההבנות שהביאו להחזרת גופותיהם של חיילי צה"ל מלבנון.

לבסוף, גם אם הפוטנציאל הגלום בתרומה האירופית לתיווך הישיר הינו מוגבל, התרומה



האירופית הפוטנציאלית לתשתית הרחבה יותר של השלום באזור היא עצומה. הדבר הזה בולט בכמה תחומים. ראשית, אין עוררין על כך, שאירופה משמשת דוגמה מופתית לחיזוק הרעיון של שלום, אפילו בין יריבות היסטוריות, הוא אפשרי וכדאי כאחד. שנית, אירופה ניצבת באופן ייחודי בעמדה המאפשרת לה לעודד נסיונות בתחום שבו יש לאירופים יתרון יחסי: במולטילטרליזם בתיאוריה ובמעשה. לבד מהאיחוד האירופי עצמו, קיים מגוון של ארגונים מולטילטרליים נוספים – ובש"א / אבש"א, האיחוד המערב-אירופי, השותפות

האירופית-הים תיכונית – שאותם אפשר לגייס למילוי תפקיד פעיל יותר לשם הצגת היתרונות ההדדיים הטמונים בשיתוף-פעולה לפני בוא השלום, בפני ערבים וישראלים.

באופן מעשי, הדבר הזה יכול לבוא לידי ביטוי ביכולת לקדם ולנהל את חידוש המגעים הרב-צדדיים, שנועדו לעודד התקדמות במסלולים הדו-צדדיים. מאותה סיבה, אירופה יכולה לעודד מגעים בין גופים אזרחיים ישראלים וערביים, שעשויים לחזק את הסכמי השלום שכבר הושגו ולטפח אווירה פורייה יותר בניהול תהליכי המשא-ומתן על הסכמי השלום העתידיים לבוא.

לבסוף, יש לזכור כי לכשיושגו הסכמי שלום, יהיה צורך לישם, בין אם באופן עצמאי ובין אם בסיוע של מתווכים. כדי ליישם את כל ההסכמים שיושגו יידרש סיוע של מתווכים חיצוניים. יהיה צורך לקיים ולחזק שלום חוזי, הן במישור הביטחוני והן במישור האזרחי. בכך אין לארצות-הברית בהכרח יתרון יחסי, אפילו מנקודת המבט של ישראל. האמריקנים יתבקשו לבטח לערוב להסכמי הביטחון, אם כגורם יחיד ואם כגורם ראשי בכל מאמץ מולטילטרלי. אבל אירופה תוכל לתרום באופן מכריע לכל סוג של סיוע כלכלי, או טכני, שיידרש כדי לתמוך בשלום. ההנחה הרווחת, שלפיה לאירופה יש משאבים גדולים יותר להעמיד לצורך תמיכה בשלום במזרח-התיכון אינה נכונה בהכרח; הכלכלה האמריקנית הפגינה הישגים טובים יותר לאורך זמן, והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בעודף במאזן התקציבי ובשיעורי אבטלה נמוכים. עם זאת, אירופה כבר הוכיחה את עצמה במתן סיוע כלכלי לתהליך השלום הישראלי-ערבי בשלב שלאחר הסכמי אוסלו (סיוע כלכלי במסגרת הסכם השלום הישראלי-מצרי היה ברובו אמריקני). אכן, אירופה סיפקה את הסיוע

בנוגע לסוגיה הזאת יעכבו את התפתחות יחסיה של ישראל עם האיחוד האירופי, שכבר היום הוא שותף הסחר האזורי הגדול ביותר של ישראל (גדול יותר מצפון-אמריקה) ומהווה את החזית הכלכלית המבטיחה ביותר של ישראל. מובן, שלא ניתן לעשות שינוי של יחסי ישראל-אירופה ללא מאמץ כלשהו מצד אירופה לזכות באמון מצד ישראל. לפיכך, ישראל והאיחוד האירופי צריכים לעשות מאמצים מודעים במטרה ללבן את חילוקי-הדעות הקיימים, ואולי בדחיפות רבה יותר, לעקור מן השורש את התפיסות השגויות לגבי המחלוקות שאינן קיימות.

עד כה נוצל הפוטנציאל הזה במידה מועטה. אחת הסיבות לכך היא, שכמה ממדינות אירופה חשות שפעילויות כאלה, על אף חשיבותן, אינן אלא עיסוק צדדי ומקדים לאירוע המרכזי – תהליך השלום – ואין בהן כדי לשקף כהלכה את שיעור קומתה המדיני של אירופה בעולם.

אולם קיימת סיבה נוספת והיא החשדות של ישראל, וראוי שהגישה הזאת תעבור בחינה מחדש. זאת משום, שללא שינוי בעמדה הישראלית, תמשיך אירופה להידחק בפועל לקרן זווית ולא ימומש הפוטנציאל שיש לה לקידום שינויים, שישרתו בפועל את האינטרסים של ישראל. זאת ועוד, חיכוכים

הפיננסי הגדול ביותר לרשות הפלסטינית, וצברה בתוכניות הסיוע שלה ניסיון רב בבניין מוסדות פלסטיניים. יתרה מזו: נסיונה של אירופה עצמה בשיתוף-פעולה אזורי הוא נכס חשוב שניתן להשתמש בו בשתי דרכים. בתקופה הנוכחית, סיוע כלכלי וסיוע טכני שיינתנו על-ידי אירופה עשויים לספק רשת ביטחון נוספת, שתחזק את יכולת המנהיגים של שני הצדדים להפגין גמישות רבה יותר. בעתיד, סיוע כזה יהיה הכרחי לביצור הסכמי השלום וליצירת דפוסים של שיתוף-פעולה אזורי – רשת של תלות הדדית – הדרושה כדי לגבש הסכמים ישראלים-ערביים רשמיים ולהפוך אי-לוחמה לשלום יציב ובר-קיימא.

קיימות כמה סיבות מבוססות להעדפה הישראלית, שתהליך השלום ינוהל בעיקר תחת חסות אמריקנית. אבל גם אם פוטנציאל התרומה האירופית לתיווך המדיני הינו מוגבל, התרומה האירופית לתשתית הרחבה יותר של עשיית השלום באזור היא גדולה, בעיקר בתחום של חיזוק ההסכמים וקידום התיאוריה והמעשה ברמה המולטילטרלית. הפוטנציאל הזה לא נוצל בצורה ראויה, והסיבה לכך נעוצה בחלקה בחוסר היכולת להעריך את האינטרסים, השאיפות והיכולות של אירופה באזור. לפיכך, על אירופה ועל ישראל לשאוף להבהרת המחלוקות הקיימות, ולעקור מן השורש את התפיסות השגויות באשר למחלוקות שאינן קיימות.