

**"סנאט" מספר 350 בנושאים מדיניים - חברתיים:**

**יוזמת ה- (UFM) Union for the Mediterranean**  
**והשפעתה על ישראל**

**חברי צוות ההיגוי בעבר**  
יו"ר ראשון,  
הנשיא חיים הרצוג ז"ל  
יו"ר שני,  
מר חיים י. צדוק ז"ל  
ד"ר יהודה לנקרי  
ח"כ מיכאל איתן  
עו"ד יוסי כץ  
ד"ר וינפריד וייט  
ח"כ גדעון סער  
ח"כ יצחק הרצוג, שר  
עו"ד אתי לבני  
ח"כ איתן כבל

**בשיתוף:**  
קרן פרידריך אברט

**תקציר:**

**יוזמת ה- UFM** של נשיא צרפת, ניקולא סרקוזי, החלה כקריאה ליצירת 'איחוד ים תיכוני' בין קבוצה מצומצמת של מדינות מהאיחוד האירופי ומצפון אפריקה, אבל לאור לחצים פוליטיים מכל הצדדים המעורבים הפכה ליוזמה הכוללת 38 מדינות באירופה ובאגן הים התיכון, עם יעדים פחות מוגדרים. אף כי תושק רשמית רק במחצית חודש יולי 2008, הפוטנציאל הגלום בה עבור ישראל ושכנותיה כבר מעורר עניין. הגדרת היעדים ואופן פעולת התכנית עשויות להיות בעלי חשיבות מכרעת בהקשר זה.

**Steering Committee**

Mr. Uzi Baram Chair  
Dr. Yossi Beilin, MK  
Mr. Hermann Bünz  
Ms. Amira Dotan, MK  
Mr. Gilad Erdan, MK  
Mr. Shai Hermesh, MK  
Ms. Nadia Hilou, MK  
Ms. Orit Noked, MK  
Mr. Ephraim Sneh, MK

**Former members of the steering committee**

Former Chair,  
The Late President  
Chaim Herzog  
Former Chair,  
The Late Mr. Haim J.  
Zadok  
Dr. Yehuda Lankry,  
Mr. Michael Eitan, MK  
Adv. Yossi Katz  
Dr. Winfried Veit  
Mr. Gideon Saar, MK  
Mr. Isaac Herzog, MK  
Minister  
Adv. Eti Livni  
Mr. Eitan Kabel, MK

**In cooperation with:**  
**Friedrich Ebert Stiftung**

יוזמת ה- UFM, או בכינויה הצרפתי Union Pour la Mediteranee, הוצעה על ידי נשיא צרפת, ניקולא סרקוזי עוד במהלך מרוצו לנשיאות, ועיקרה יצירת מישור חדש של שיתוף פעולה באגן הים התיכון, בין 38 מדינות הכוללות את 27 מדינות האיחוד האירופי וכן את: מצרים, ישראל, הרש"פ, מרוקו, תוניסיה, אלג'יריה, ירדן, לבנון, לוב, תורכיה וסוריה. ההחלטה בדבר ביצוע היוזמה ותכניה אמורה להתקבל בוועידת שרי האיחוד האירופי ב- 13 - 14 ביולי 2008, בתחילת תקופת הנשיאות הצרפתית של האיחוד, בהסתמך על עבודת הכנה שמבצעות צרפת, איטליה וספרד בימים אלה.

במקור, סרקוזי הכתיר את יוזמתו בשם "האיחוד הים תיכוני" (Mediterranean Union). לאחר ביקור שערך בקיץ 2007 בתוניסיה ובאלג'יריה הציג סרקוזי לעיתונות את היוזמה ככוללת חמש מדינות צפון אפריקאיות: מרוקו, אלג'יריה, תוניסיה, מאוריטניה ולוב וחמש מדינות מהאיחוד האירופי: צרפת, ספרד, איטליה, פורטוגל ומלטה.

התכנית הייתה להקים מועצה קבועה המורכבת מנציגי המדינות שפורטו, שתפעל בדומה למועצת אירופה ותקדם, על בסיס שוויוני, שיתוף פעולה בנושאים כגון: מלחמה בטרור ובפשע המאורגן, פיתוח אזורי, הגירה לא חוקית, אנרגיה ובטחון. המועצה הייתה אמורה להחליט, בין השאר, אילו פרויקטים יקודמו במסגרת היוזמה מעת לעת. בנוסף, צרפת הביעה נכונות לחלוק ידע גרעיני לצרכים אזרחיים עם מדינות צפון אפריקה, בתמורה לגז.

כבר באותו שלב בוקרה היוזמה בטענה, כי מטרתו האמיתית של סרקוזי היא ליצור אלטרנטיבה כלכלית ומדינית להגירה ממדינות הים התיכון לאירופה, שתעניק לו צידוק לחסום הגירה זו ביתר נחישות.

בשלב מאוחר יותר נסוג סרקוזי מיעד זה על רקע ביקורות מחלק ממדינות האיחוד האירופי והעדיף את הכותרת Union for the Mediterranean. בדצמבר 2007 התכנסו ראשי המדינות של צרפת, איטליה וספרד וחתמו על ה- Appel de Rome, מסמך שביטא את הסכמתם לקדם את היוזמה. מאז הועלתה יוזמה זו לראשונה, היא עברה שני תהליכים מקבילים: הרחבת מספר המדינות המשתתפות ועמעום המטרות שביסודה.

**הרחבת מעגל המדינות המשתתפות:** לאחר מפגש עם שרת החוץ הגרמנית אנגלה מרקל, בחודש מרץ 2008, הוחלט לצרף ליוזמה את כל מדינות האיחוד האירופי, וגם תורכיה שוכנעה להצטרף לאחר שהובהר לה, כי שילובה בתהליך לא יביא לשלילת מועמדותה כחברה עתידית באיחוד האירופי. מדינות ערב, עם אוכלוסייה של כ- 188 מיליון בני אדם, מהוות כ- 25% מכלל ההשתתפות בפרויקט. חלק מהן מתנגדות ליוזמה, והן דנו בה בוועידת הליגה הערבית שנערכה בחודש יוני 2008 ושקלו את האפשרות לדרוש השתתפות מדינות ערביות נוספות ביוזמה, כתגובת נגד לצירוף כל מדינות האיחוד האירופי. גם שיתוף הליגה הערבית, כחברה או משקיפה, נשקל.

**עמעום המטרות שביסוד היוזמה:** תוכן היוזמה עבר גלגולים שונים ועדיין אינו מגובש לחלוטין. על פי הידוע כעת, עדיין מדובר על התארגנות שתנוהל על ידי מועצה המורכבת מנציגי כל המדינות החברות, שיעמדו בראשה ברוטציה. מועצה זו תעסוק בקידום פרויקטים ספציפיים בין המדינות בנושאים כגון: אנרגיה, בטחון, מלחמה בטרור, סחר, חינוך והגירה. רעיון נוסף הוא ליצור שיתוף פעולה שיפוטי בין המדינות המשתתפות ביוזמה לקידום המלחמה בטרור, בשחיתות, בפשע המאורגן ובהברחות אנשים וסחורות. לפי ה- Appel de Rome, ההתארגנות אמורה להפוך למנוע שיניע את שיתוף הפעולה בין מדינות האיחוד למדינות הים התיכון ולהפוך את הפעילות שמבצעים מוסדות שונים באגן הים התיכון ליותר ברורה ובעלת תוצאות נראות לעין.

**הרקע ליוזמה:** כדי להבין יוזמה זו ומשמעותיה יש להזכיר, כי היחסים שבין 38 המועמדות להשתתפות בה כבר מוסדרים כיום באמצעות שתי יוזמות אירופיות קודמות: תהליך ברצלונה ותכנית ה- ENP.

**תהליך ברצלונה** הושק על ידי האיחוד האירופי בשנת 1995, ומשתתפות בו אותן מדינות שאמורות להשתתף ב- UFM. החזון שעמד מאחורי היה יצירת איזור סחר חופשי בין מדינות אגן הים התיכון, שבאמצעותו תיווצר רווחה כלכלית, שתביא גם לשיפור היחסים המדיניים בין מדינות האזור, בהשראת המודל האירופי. בשלב ראשון חתם האיחוד על הסכמי אסוציאציה (נלוות) עם מדינות שותפות מצפון אפריקה ומהמזרח התיכון, לרבות ישראל. המטרה הייתה להשלים רשת של הסכמי נלוות בין האיחוד לכל שאר המדינות השותפות בתהליך, ולטוות רשת של הסכמים בין מדינות אלה לבין עצמן, ליצירת איזור סחר חופשי ביניהן עד שנת 2010. במקביל, במהלך שנות קיומו של הפרויקט, יזמו האירופאים סדרה של מפגשים ושיתופי פעולה בין המדינות החברות, כדי להגביר את ההידברות ביניהן. זאת במסגרת שלושה סלים: הסל הכלכלי, הסל החברתי והסל הביטחוני. כמו כן, האיחוד האירופי הקצה תקציבים שנועדו לסייע, באמצעות מענקים והלוואות, במימון פרויקטים בתחומים כגון תשתיות, חינוך, עידוד עסקים קטנים ובינוניים במדינות השותפות ליוזמה, וכן פרויקטים אזוריים. יוזמה זו לא השיגה את יעדיה במלואם, עקב שורה של כשלים הן מצד האיחוד האירופי והן מצד מדינות הים התיכון שהשתתפו בה. אחת מבעיות היסוד שלה הייתה, שמדינות ערב וצפון אפריקה התנגדו לפטרנליזם האירופי שהתבטא בניסיון להשפיע על אופי השלטון והערכים הרווחים במדינות אלה, בתמורה לסיוע כספי.

**תכנית ENP (European Neighborhood Policy)** – יוזמה שהושקה בשנת 2003 על רקע דשדושו של תהליך ברצלונה והרחבת האיחוד מ- 15 ל- 27 מדינות. יוזמה זו החלה בהצהרה אירופית בדבר נכונות לייצא למדינות הגובלות באיחוד הטבות כלכליות, בתמורה לכך שמדינות אלה יאמצו את הערכים האירופיים בדבר שלטון החוק, מניעת טרור, מלחמה בפשע המאורגן ובהגירה הלא חוקית, וישתפו עם האיחוד פעולה במישורים אלה. תחילה הצהירו מנהיגי האיחוד, כי הם מוכנים לחלוק עם המדינות שישכימו להסדר זה את כל ההטבות המוענקות למדינות האיחוד, למעט השתתפות במוסדות מקבלי-ההחלטות: "All but institutions", אולם בהמשך נסוגו מעמדה זו. האיחוד חתם על הסכמים ספציפיים עם כל אחת מהשותפות ליוזמה זו, עליהן נמנות מדינות תהליך ברצלונה אך גם מדינות בריה"מ לשעבר כגון: אוקראינה, בילרוס, ארמניה, אזרבייג'ן, גאורגיה ומולדובה. במסגרת כל הסכם ספציפי כזה, המכונה 'תכנית פעולה', הוגדרו היעדים בין האיחוד לאותה מדינה. תכנית הפעולה בין האיחוד לישראל נחתמה בשנת 2004 ומונה שורה של יעדים להשגה, שברובם הוזכרו כבר בהסכם האסוציאציה שנחתם בין ישראל והאיחוד במסגרת תהליך ברצלונה, ולא מומשו עד כה. למשל: יצירת איזור סחר חופשי בשירותים, שיתוף פעולה בתחומי ההגירה, האנרגיה, התשתיות, התחבורה, החינוך, אכיפת המכס ועוד. בעקבות חתימת הסכם המסגרת מונו עשר ועדות מומחים מישראל ומהאיחוד לדון בהיבטים היישומיים של הגברת שיתוף הפעולה, והן אמורות לסיים את עבודתן, לאחר דחיות, ברבעון הראשון של 2009.

על המימון האירופי במסגרת שתי התכניות אחראי הבנק האירופי להשקעות (EIB (European Investment Bank, שהסכם מסגרת בינו לבין ישראל נחתם בשנת 2000, ומאז פועלת ישראל ליצירת התשתית המשפטית להעמקת פעולתו בישראל. יוזמת UFM אינה מבטלת את שתי היוזמות הקודמות ולפיכך אמורה לחיות בצידן. עם זאת, העמעום בהגדרת מטרותיה בשלב זה לא מאפשר לקבוע באופן נחרץ, מה יהיה הערך המוסף שלה על פני שתי היוזמות הקודמות, לגבי כלל המדינות המשתתפות, ולגבי ישראל - בפרט.

כזכור, היוזמה המקורית של סרקוזי ביטאה את תפיסתו לגבי מפגש אינטרסים אפשרי ומוגדר עם כמה ממדינות צפון אפריקה: מתן ידע בתחום השימושים האזרחיים של הגרעין בתמורה לגז, והשגת שיתוף פעולה ממדינות המקור לטיפול בבעיות המטרידות את צרפת ואת האיחוד של הגירה ממדינות צפון אפריקה, טרור ופשע מאורגן. נראה כי התכנית בגרסתה המקורית אכן לא התאימה לשיתופה של ישראל. היכנותו של סרקוזי ללחצים מהאיחוד ומחוצה לו להרחיב את מעגל המדינות המשתתפות, מקשה על הגדרת היעדים האפשריים כך שיתאימו לכל השותפות החדשות, לרבות ישראל. הגדרת היעדים הייחודיים של התכנית קשה במיוחד לאור הציפייה שיוסיפו ערך מוסף על זה האפשרי

במסגרות ברצלונה וה- ENP. עם זאת, סרקוזי אפיין את תכניתו החדשה כתכנית שאמורה להישען יותר על שיתופי פעולה ממוקדים בסקטור העסקי, במקום בין המדינות. פיתוח מימד זה עשוי להכתיב את ייחודיות התכנית ולתרום להצלחתה, ולהוסיף מימד לחשיבותו הגיאוגרפית של אגן הים התיכון בעולם. סרקוזי הדגיש, כי בראייתו, הסקטור הפרטי גם יוביל מבחינת מימון הפרויקטים, אולם גם המוסדות הפיננסיים הציבוריים של האיחוד ישתתפו במימון.

ערך מוסף של התכנית יכול להיווצר בשלוש דרכים אלטרנטיביות או מצטברות:

א. על ידי הגדרת יעדים חדשים, שיתמקדו ברמת המיקרו: פרויקטים ממוקדים, בשונה מהגדרת היעדים הרחבה של מסגרות ברצלונה ו- ENP. הגדרת הפרויקטים תתבסס על גישה טכנוקרטית ומכוונת לעולם העסקי, בשונה מהמסגרות הקודמות בהן הראיה הייתה מדינית ביסודה. בנוסף לנושאים שנמנו ניתן לחשוב גם על פרויקטים משותפים בתחום איכות הסביבה ושימור הים התיכון, ניצול מקורות מים ועוד.

ב. על ידי יצירת שיטת ניהול שונה של התהליך, לא הכתבה מהצד האירופי אלא שיתוף מלא של כל הצדדים במסגרת המועצה המתוכננת, מה שיפחית מהאנטגוניזם של חלק מהמשתתפים ואולי יגביר את נכונותם לשתף פעולה.

ג. על ידי שינוי טכניקת קידום היעדים – ממתן מימון אירופי לקידום פרויקט מדינתי או אזורי (בתהליך ברצלונה) או הכתבת מסגרת פעילות שגובשה על ידי האיחוד (בתכנית ENP) ליוזמה משותפת (גם מבחינת מימון) המונעת מקיום אינטרס הדדי של המשתתפים. ובמישור הביצוע - שימת דגש על הפחתת הבירוקרטיה ופישוט הליכים.

בכל מקרה, על היוזמה החדשה יהיה להתגבר על כמה מכשולים אובייקטיביים, שהיוזמות הקודמות לא השכילו להתגבר עליהם:

- הבידוד היחסי של מדינת ישראל באזור.
- חוסר היכולת לקדם פרויקטים בין ישראל לחלק משכנותיה על רקע המצב המדיני.
- הפער הגדול בפרופיל הכלכלי בין ישראל לשכנותיה.
- קשרי הסחר המצומצמים בין מדינות צפון אפריקה לבין עצמן וביניהן למדינות ערב, שהתכניות הקודמות לא הצליחו לעודד.
- העובדה שככל הנראה, גם יוזמה זו לא תצליח לשכנע את מדינות ערב ומדינות צפון אפריקה לאמץ שלטון דמוקרטי וסטנדרטים מערביים כפי שהאיחוד האירופי שואף.
- מכל האמור נובע, שכדי להצליח, על היוזמה החדשה:
- א. להתמקד בפרויקטים ספציפיים ולא במטרות כלליות.
- ב. לא להתנות שיתוף פעולה כלכלי במטרות מדיניות. מבחינת ישראל, יש יתרון לאימוץ גישה טכנוקרטית, המתמקדת בפרויקטים נקודתיים ללא הצבת יעד מדיני מאחוריהם.
- ג. להגדיר את היעדים מתוך התחשבות בריכוזי הכוח הכלכליים האחרים בעולם: במזרח אסיה (סין), בדרומה (הודו) בברזיל וברוסיה החוזרת לזירת ההשפעה הכלכלית העולמית לאחר 15 שנים, עם שליטה במקורות אנרגיה חשובים.
- ד. לתת אפשרות להגדיר פרויקטים ראויים מכל מדינה או קבוצת מדינות מכלל השותפות, כאשר המדד היחיד יהיה מפגש אינטרסים נקודתי בין הצדדים.
- ה. במסגרת הצעת סרקוזי לקיום מועצה מנהלת של היוזמה, שבראשה יעמדו הצדדים ברוטציה, צריכות להיפתר מספר שאלות מעשיות שיש להן השלכה לגבי השתתפות ישראל ביוזמה:
- היכן תתכנס המועצה? אם תתכנס במדינה ערבית עוינת לישראל – כיצד תוכל ישראל להשתתף? לפיכך יש לחתור למקום נייטרלי לכינוס המועצה.
- מה יהיה מנגנון קבלת ההחלטות במועצה? - אם בהחלטת רוב, ישראל עלולה למצוא עצמה שוב מבודדת, כפי שקרה בתהליך ברצלונה.
- מה יהיה מנגנון הרוטציה? האם כל פעם מדינה אחרת תעמוד בראש המועצה, או לחליפין מדינה מהאיחוד ומדינה מקבוצת המזרח התיכון? מה תעשה ישראל אם מדינה עוינת לה תעמוד בראש המועצה, ולחליפין כיצד יקבלו מדינות ערב את האפשרות שישראל תעמוד בראש המועצה?
- מי יממן את המזכירות בת 20-30 עובדים שיש כוונה להפעיל בצד המועצה? מי יהיו עובדים אלה ומאיזה מדינות? יש לחתור לכך שלישאל יהיה נציג במזכירות.
- מה יהיה שיעור ההשתתפות הכספית של כל אחת מהשותפות בפעילות המשותפת, ומי ינהל את היבט המימון (האם ה- EIB)? כיצד יחולק נטל המימון בין הסקטור הפרטי לציבורי? בהקשר זה יצוין, כי במסגרת ברצלונה ישראל, בגלל מצבה הכלכלי השפיר בהרבה מזה של מדינות ערב וצפון אפריקה השותפות בתהליך, לא הייתה זכאית למענקים אלא רק להלוואות מה- EIB, שניתנו בתנאים שלא היו כדאיים לישראל. לכן ישראל לא נהנתה כמעט כלל מההיבט המימוני של התכנית. לכן, יש לדאוג לכך שהמבנה המימוני של היוזמה יאפשר לפרויקטים ישראלים ליהנות ממנה, כפי שנעשה למשל בתכנית המו"פ השביעית.

**סיכום:** על פניה, ליוזמת UFM יש כמה היבטים מבטיחים המבדילים אותה מיוזמות אחרות באזור: גישה הנבנית מהשטח (Bottom up) במקום גישה המוכתבת מלמעלה (Top down); שוויוניות המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות; התמקדות בפרויקטים עסקיים ספציפיים על בסיס גישה טכנוקרטית, ללא זיקה ישירה ליעד מדיני. על מקבלי ההחלטות בישראל לדאוג לכך שהאינטרסים הייחודיים של ישראל יישמרו במסגרת יישום היוזמה, תוך הקפדה על פרטיה כפי שפורט לעיל.

