

תוכן עניינים

1	מבוא
11	פרק ראשון: על מסלול של איחוד כלכלי
11	הרקע ההיסטורי להקמת הקהילייה האירופית
18	הקהילייה האירופית ומוסדותיה
28	כלכלות "השש" והשפעת הקמתה של הקהילייה עליהן
34	פרק שני: ישראל ואתגר השוק המשותף
34	שגשוג כלכלי
36	החקלאות בישראל: ענף היצוא המוביל
41	"עתיד כלכלתה של ישראל בתעשייה!"
47	אתגר השוק המשותף ליצוא הישראלי
55	פרק שלישי: צעידה בנתיבים שונים
55	הקמתה של הוועדה הבין-משרדית
	ניסיונה של ישראל להתקבל למועצת אירופה והיזומה להסכם
61	רב-צדדי
64	המערכה לפתיחת משא ומתן רב-צדדי עם מדינות ה-OEEC
75	ראשית המגעים עם הקהילייה האירופית
87	פרק רביעי: הבנה חשאית בין הנציבות ובין ישראל
87	הנציבות דוחפת את ישראל לפתרון ההתקשרות
96	הישראלים מכריעים בעד התקשרות
104	השתדלנות בבירות "השש"
110	ניסיונות שכנוע בגרמניה ובאיטליה
119	כישלון הניסיון הישראלי הראשון להתקשרות
126	פרק חמישי: קץ חלום ההתקשרות
126	הסכם מסחרי מוגבל?

130	ישראל מתעקשת על פתרון ההתקשרות
135	בצומת דרכים
147	פרק שישי: ההחלטה על פתיחת המשא ומתן להסכם מסחרי
147	הפקידות האירופית ניצבת איתן
152	שתדלנות לפתיחת משא ומתן
165	אימוץ "הגישה הטקטית"
175	ההחלטה לפתוח במשא ומתן
183	פרק שביעי: מבוי סתום והנסיגה הישראלית מהדרישה להסדר מקיף
183	מבוי סתום בסבב המשא ומתן הראשון
196	היוזמה ההולנדית
202	נקודת השפל במשא ומתן
213	פרק שמיני: הסכם ללא העדפה
215	הצעות חדשות ברומא ובבון
223	ריי לוקה את העניינים לידי
236	ההתלבטות הישראלית
244	פרק תשיעי: ישראל שבה אל פתרון ההתקשרות
244	בעיית יצוא התפוזים ו"המוצר האירופי"
249	פגישת ועדת המעקב ונטישת הגישה הפרגמטית מצד ישראל
256	ישראל חוזרת לפתרון ההתקשרות
263	הנציבות מכריעה בעד הסכם העדפה
275	פרק עשירי: הסכם העדפה
275	מלחמת ששת הימים והעמדה הסרבנית הצרפתית
282	השינוי בעמדה הגרמנית וההתקפלות הצרפתית
290	מסקנות
313	רשימת מקורות
331	מפתח

מבוא

זהו סיפורו של משא ומתן מסחרי. גילוי זה בפתח הדברים כנראה אינו דרך מוצלחת במיוחד לעורר את עניינו של קורא פונטנציאלי. לא בכדי היסטוריה מסחרית הינה מהתחומים החביבים פחות לנושא למחקר על היסטוריונים דיפלומטיים וחוקרי היחסים הבין-לאומיים. אלא שעל הקורא לדעת כי יחסים מסחריים הם קרוב לוודאי האינטרקציה השכיחה ביותר ביחסים הבין-לאומיים, ופעילות דיפלומטית לשיפור תנאי סחר היא עיסוק של שגרה בין מדינות. מלחמות, משברים כלכליים, התמודדות עם אסונות טבע, מהפכות פוליטיות – כולם אירועים המושכים במיוחד את תשומת לבם של היסטוריונים דיפלומטיים. די לעבור בין מדפי הספרים של ספרייה אוניברסיטאית כלשהי כדי להיווכח בכך, ומגמה זו אף בולטת יותר בכונניות הספרים המוקדשות לספרות עיונית בספריות ציבוריות. ואולם, חשוב לדעת כי תחומים אלה הם בגדר חריג ואינם מייצגים את היום-יומי בעולם הדיפלומטיה. כפי שהבנת עולם הפיזיולוגיה אינה יכולה להתבסס רק על לימוד התופעות הפתולוגיות, כגון מחלות, מוטציות או פגיעות מגורמים סביבתיים, כך גם הבנה שלמה של עולם הדיפלומטיה אינה מתאפשרת רק מלימוד משברים ומלחמות. כדי להבין מה היו היחסים הבין-לאומיים במאה העשרים (והדבר נכון לא פחות ואולי אף יותר למאה העשרים ואחת), יש ללמוד את מה שהיה ה"לחם והחמאה" של העשייה הדיפלומטית: מגעים ממושכים למען השגת תנאי סחר משופרים בשוק הבין-לאומי.

עולה החשש שעובדה זו בפני עצמה עשויה שלא להספיק כדי לשכנע קורא עסוק להקדיש את הזמן והמאמץ לקרוא ספר זה. יש נימוק נוסף, משכנע יותר, לפחות עבור מי שיש לו עניין מיוחד בהיסטוריה הקצרה של מדינת ישראל. אולי יופתע הקורא לדעת שהמשא ומתן עם הקהילייה האירופית לקראת הסדר מסחרי נתפס על ידי מקבלי ההחלטות בירושלים כאחת המשימות החשובות ביותר של הדיפלומטיה הישראלית בשנות השישים. עשרות מומחים במגוון תחומים – משפטנים, כלכלנים, תעשיינים, חקלאים, יזמים, אנשי שיווק, מומחי משא ומתן – גויסו באופן קבוע או אד-הוק כדי לתרום את חלקם למאמץ המשותף להבקיע את החומות הבצורות של הקהילייה האירופית. ראשי ממשלות, שרים, חברי

כנסת, פקידיים במשרדים הכלכליים השונים, ראשי חברות ממשלתיות וגורמים עסקיים שונים ערכו במשותף מאות מסעות לבירות "השש" כדי לעשות נפשות לעניינה של ישראל. בשגרירויות ישראל במערב אירופה היו טרודים הנציגים דרך קבע בענייני המשא ומתן עם הקהילייה, ובחלק מהמקומות מונה אדם מיוחד שהקדיש את מרב זמנו לנושא. נוסף על הקצאת כוח האדם הושקעו במערכה זו משאבים כספיים ניכרים. עובדה זו זכתה להכרה מפורשת מצד פוליטיקאים ופקידיים ישראלים אשר היו מעורבים במלאכה. באחת מסקירותיו בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בקיץ 1963, הודה מנכ"ל משרד החוץ, אריה לבבי, במפורש: "אינני חושב שקיים מבצע כלשהו במדיניות החוץ הישראלית בשנים האחרונות, ובעצם קצת יותר מזה, שבתחום שאפשר לקרוא לו התחום הדיפלומטי הושקע בו מאמץ הרבה יותר גדול".¹ פנחס ספיר, שר האוצר החדש דאז, שעסק זה שנים בשקידה בנושא המשא ומתן עם הקהילייה בשמשו בתפקיד שר המסחר והתעשייה, העיד בעצמו על החשיבות שהייתה לסוגיה בהתייחסו להיקף הפעילות שהוקדשה לה: "אילו הייתם רואים את התיקים של התזכירים, של המברקים וחליפת המכתבים – זה כל כך הרבה, שצריך היה להביא את זה בטנדר".² שרת החוץ, גולדה מאיר, הגדירה את ההסדר עם השוק כאינטרס קיומי ישראלי, שני רק לסוגיה הביטחונית,³ ואילו ראש הממשלה בן-גוריון אמר עליה כי היא גורלית לעתיד הארץ.⁴ לוי אשכול, בעת כניסתו לתפקיד ראש הממשלה, כיורשו של בן-גוריון, ולאחר כהונה ארוכה כשר האוצר, הבהיר: "הערכתי לעניין [הסדר מקיף עם השוק המשותף] לא נשתנתה על ידי כך ששיניתי את התפקיד. בשביל מדינת ישראל, בשביל כלכלת ישראל, זה אחד הדברים המרכזיים. אינני רוצה להגיד 'המכריעים', מפני שאנחנו נחיה בתקווה שאין דבר שיכול להכריע אותנו, אך זהו דבר חמור, חריף, ולא בכדי עמלים אנחנו בעסק הזה כל כך הרבה שנים".⁵ דברים אלה משקפים יפה את החשיבות הרבה שייחסו בישראל לסוגיה זו. בהמשך הדברים נראה כי בעיניים ישראליות לא הצטמצמה החשיבות לשטח הכלכלי בלבד, אלא היו לה גם משמעויות מדיניות ואף ביטחוניות. לא יהיה זה אפוא מוגזם לקבוע כי פרשה זו שקולה לאירועים אחרים במרכז סדר היום של מדינת ישראל באותה תקופה, שבשונה ממנה זכו לתשומת לב מחקרית רבה מצד

1 דברי אריה לבבי בפני ועדת החוץ והביטחון, ג"מ, ח"צ, א', 8160/1, 16/07/1963.

2 דברי פנחס ספיר בפני ועדת החוץ והביטחון, ג"מ, ח"צ, א', 8160/1, 16/07/1963.

3 ג"מ, ח"צ, 948/17, 29/12/1961.

4 תעודות למדיניות החוץ של ישראל, כרך 14, תעודה 307, 12/01/1960.

5 דברי אשכול במסיבת עיתונאים שנערכה ב-10/07/1963, ג"מ, ח"צ, 1960/5, 12/07/1963.

היסטוריונים: תקריות הגבול ופעולות התגמול, התפתחות הקשר עם הממשל האמריקני, היחסים עם צרפת ומפעל הסיוע באפריקה.

יאמר הקורא, "ניחא, השתכנעתי באשר לחשיבותו של הנושא. אולם האם היסטוריה של משא ומתן מסחרי עשויה גם להיות סיפור מעניין?" אנו סבורים שכן. סיפור המשא ומתן בין ישראל ובין הקהילייה האירופית בשנים 1958–1970 הוא סיפורה של **אודיסיאה**, קרי מסע ממושך, מתיש, לעיתים קרובות מייאש ליעד שנראה לכאורה בהישג יד, אך בכל פעם שמתקרבים אליו חומק ונסוג לאחור. בדיוק כמו ביצירה האפית המפורסמת של הומרוס, החלה ספינת הדיפלומטיה הישראלית בהפלגתה כאשר היא חודרת ביטחון בכך שתגיע ליעדה עד מהרה. ואולם, המסע הפך להיות מלא תלאות וחייב את הנושאים ונותנים הישראלים למידה רבה של תושייה, תחבולה, כושר המצאה ואורך רוח. כיוון שהגענו משלב מוקדם למסקנה שזוהי בעצם מהותו של הסיפור, החלטנו לכותבו כסאגה, כסיפור כרונולוגי המתמקד בעלילות מסעם של "גיבורים", במקרה שלנו המדינאים, הדיפלומטים והמומחים הכלכליים הישראלים שלקחו חלק במשא ומתן המפרך. באמצעות מבנה החיבור וסגנון הכתיבה ביקשנו להעביר לקורא משהו מהתחושה שהייתה נחלתם של העוסקים בפרשה: סיפור של צעידה ממושכת, מייגעת, במסלול המוביל לעיתים קרובות למבוי סתום או גרוע מזה – מביא את הצועד האומלל לשוב אל נקודת המוצא.

תמציתו של הסיפור היא זו: לאחר מסע ארוך ומתיש, שארך למעלה מעשור, לאחר שנים רבות של דשדוש במקום ותסכול מצטבר, הצליחה הדיפלומטיה הישראלית לקצור הישג מרשים. ההסכם שנחתם בין ישראל ובין הקהילייה האירופית ב-1970 עשה כברת דרך ניכרת להשבעת שאיפותיהם של הישראלים וחרג הרבה מעבר למה שניתן היה לצפות ששיגו אם מסתפקים בניתוח פשוט של קלפי המיקוח שבהם החזיקו שני הצדדים למשא ומתן. המדינאים והדיפלומטים של "השש" ראו מהרגע הראשון בהיענות לבקשותיה של ישראל עול מדיני, סכנה כלכלית ומקור לתסבוכת משפטית. ואולם, הם לא רצו להשיב את פני הישראלים ריקים בשל הרגישות המיוחדת שאפיינה את יחסי אירופה-ישראל עקב המורשת ההיסטורית העכורה, דעת הקהל הפרו-ישראלית במדינותיהם או הקשרים האיתנים שקיימו עם ישראל בתחום האסטרטגי. הם עשו מקח טעות בחושבם כי יוכלו לפטור את עצמם בהענקת מחוות מסחריות פעותות, ושמזו מבטחם בבעיות המשפטיות והטכניות האובייקטיביות שבהיענות לבקשותיה של ישראל. אלא שהם לא הביאו בחשבון שני גורמים: ראשית, המיומנות והתושייה שגילתה הדיפלומטיה הישראלית בחיפוש אחר פתרון לכל סייג ולכל מכשול שנאחזו בו האירופים; שנית, הפרגמטיזם שהפגינו הישראלים בנכונותם שלא "לשבור את

הכלים" ולהמשיך לשאת ולתת, ועל ידי כך מנעו מהאירופים מוצא קל מן הסבך. לצד הטענה המרכזית, המחקר כולל שני טיעונים מרכזיים נוספים. הטיעון הראשון הינו באשר לחשיבות הרבה, ואולי יש להעז לומר אפילו החשיבות הקיומית, שייחסו הישראלים להשגת הסדר עם הקהילייה האירופית. בהסדר זה הם ראו כורח כלכלי אך גם נכס מדיני. בשלב מוקדם השתכנעו כי הסכם התקשרות הוא הדרך היחידה להשביע את צורכיהם, ועל כן דבקו במטרה זו גם אל מול כישלונות חוזרים ונשנים. בסופו של דבר הגיעו לנקודת הכרעה: האם להתעקש על נתיב זה בכל מחיר או לאמץ קו גמיש יותר? היו שציידו באפשרות הראשונה, אך בסופו של דבר הקו השני הוא שהתקבל. את ההצלחה הישראלית יש לייחס להחלטה גורלית זו. הטיעון השני קשור לתפקיד שמילאה הנציבות האירופית במשא ומתן עם ישראל. לאורך המשא ומתן גילתה הנציבות אהדה לעניינה של ישראל יותר מכל מדינה חברה מלבד הולנד. היא אשר החדירה בישראלים את התקווה שהסכם התקשרות הנו ריאלי, וגם כאשר נסוגה מפתרון זה המשיכה לתמוך בהסדר עם ישראל. בסופו של דבר הנציבות היא שהמליצה על הסכם העדפה עם ישראל. ההסבר לגישתה החיובית של הנציבות קשור לערך שייחסה לניהול משא ומתן עם ישראל והגעה להסדר עמה בקידום האינטרסים האידיאולוגיים והפוליטיים של הנציבות עצמה.

באופן יחסי, יש עיסוק אקדמי מועט מאוד בהיסטוריה של יחסי ישראל-קהילייה האירופית בשנותיה הראשונות. בעוד מחקרים ספורים עוסקים ביחסיה של ישראל עם האיחוד האירופי, עיקרם מטפל בתקופה מאוחרת יותר מזו שלנו.⁶ העשור הראשון זוכה רק לעיתים רחוקות להתייחסות כלשהי, וגם במקרים שבהם הוא מוזכר, הוא מופיע כרקע או מבוא ולא כנושא המחקר. בולטת לא פחות הזווית שממנה מתבוננים המחקרים הקיימים על יחסי ישראל והאיחוד האירופי: רובם מתמקדים בממד הכלכלי או המשפטי של היחסים.⁷

6 ראו למשל Guy Harpaz, "The European Neighborhood Policy and Its Impact on the Israel-European Union-United States Triangle", *San Diego Int'l LJ* 6 (2004); Sharon Pardo and Joel Peters, *Uneasy Neighbors: Israel and the European Union*, Lanham: Lexington books, 2009; Richard WT. Pomfret and Benjamin Toren, *Israel and the European Common Market: An Appraisal of the 1975 Free Trade Agreement* (vol. 161), Tubingen: Mohr, 1980

7 Efrayim Aḥiram and Alfred Tovias, *Whither Eu-Israeli Relations? Common and Divergent Interests*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1995; Ilan Greilsammer and Joseph Weiler (eds.), *Europe and Israel: Troubled Neighbours* (vol. 9), Berlin: Walter de Gruyter, 1988; Moshe Hirsch, Eyal Inbar and Tal Sadeh, *The Future Relations between Israel and the European Communities: Some Alternatives*, Tel

בכל זאת, שלושה מחקרים עוסקים באופן ממוקד יותר ביחסי ישראל והקהילייה האירופית בשנותיה הראשונות. ספרו של אילן גריילסאמר שראה אור בצרפתית, עוסק בהתפתחות הקשרים בין ישראל ובין הקהילייה האירופית מחוזה רומא ועד תחילת שנות השמונים. הספר מתאר את נקודות הציון המרכזיות במסכת יחסים זו. הוא גם מתאר ומסביר בצורה ממצה את ההשקפות השונות של הצדדים במהלך המשא ומתן. עם זאת החלק בספרו של גריילסאמר העוסק בתקופה שבה מתמקד ספר זה מצומצם למדי. כמו כן, הספר נסמך בעיקר על עיתונות וכמה ראיונות בעל פה שערך המחבר. חוסר הנגישות של מסמכים ארכיוניים לא אפשר למחבר לספר את הסיפורים שמאחורי הקלעים – גיבוש אסטרטגיית המשא ומתן על ידי שני הצדדים, המפגשים הפורמליים והבלתי פורמליים בין דיפלומטים ובין מומחים, הבנות חשאיות בין מדינאים ודיפלומטים ישראלים ומקביליהם בקרב "השש" והנציבות האירופית, ועוד. המחקר השני הוא ספרו של מיכאל רום **בנתיב המדיניות המסחרית שראה אור בעברית**, המספק מבט על יחסי ישראל והקהילייה האירופית דרך משקפיו של פקיד בכיר במשרד התעשייה והמסחר הישראלי, שהיה מעורב בעיצוב האסטרטגיה הישראלית במשא ומתן. הספר מספק תובנות חשובות על נקודת המבט הישראלית, אך נוטה להתמקד בצדדים הכלכליים והמשפטיים הטכניים וכן חסר לחלוטין דיון בצד האירופי. המחקר השלישי העוסק בהיסטוריה של יחסי ישראל-הקהילייה האירופית הוא מאמרו מאיר העיניים של שרון פרדו על שיחותיו החשאיות של שמעון פרס, אז מנכ"ל משרד החוץ, עם ז'אן מונה, אחד מאדריכליה של אירופה המתאחדת. מאמרו של פרדו מבוסס על מסמכים ארכיוניים שבהם מתוארות שאיפותיהם של מקבלי ההחלטות בישראל ופוליטיקאים בכירים, כמו בן-גוריון ופרס, לזכות בחברות מלאה בקהילייה המתגבשת.⁸ עם זאת המאמר בוחן תחום זמן מוגבל (1957) ואינו מכסה את המשא ומתן שניהלה ישראל עם הקהילייה במהלך עשור.

המחקר הנוכחי מבוסס על מסמכים היסטוריים רבים שליקטנו בארכיונים בישראל ובאירופה. שני הארכיונים המרכזיים שבהם עשינו שימוש הוא גנזך

Aviv: Bursi, 1996; רום, מיכאל (1998), *בנתיב המדיניות המסחרית*, תל אביב: רמות; Pierre Emmanuel Uri, *Israel and the Common Market*, Jerusalem: Weidenfeld & Nicolson, 1971; Philippe Velilla, "Les Relations Entre L'union Europeenne Et Israel, Droit Communautaire Et Droit Des Echanges Internationaux: Le Cas Du Commerce Agricole", *Paris* 1 (1999)

Sharon Pardo, "The Year That Israel Considered Joining the European Economic Community", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 51 (5) (2013) 8

המדינה הישראלית (תיקי משרד החוץ, משרד ראש הממשלה, משרד התעשייה והמסחר, משרד האוצר, משרד החקלאות, הכנסת) וארכיון האיחוד האירופי בבריסל (תיקי מועצת השרים, הנציבות). נוסף על כך ליקטנו חומר רלוונטי במשרדי החוץ של חמש מהמדינות החברות (צרפת, גרמניה, איטליה, הולנד ובלגיה) וכן בארכיונים פרטיים, כמו ארכיון בן-גוריון בשדה בוקר, ארכיון קוב דה מירוויל (de Murville) בפריז וארכיון האמל (Hammel) בבריסל. כמו כן נערכו כמה ראיונות שנועדו להשלים פערים בתצרף ונעשה שימוש בספרי זיכרונות של אישים שהייתה להם נגיעה בנושא. נוסף על מקורות ארכיוניים אלה נעזרנו גם באוספי תעודות דיפלומטיות של ישראל, צרפת (DDF) וארצות הברית (FRUS) וכן במאות כתבות שפורסמו בעיתונות היומית בישראל ובחול. לבסוף, עשינו שימוש נרחב במחקרים בנושאים שונים הקשורים בספר. כך למשל שימש הרבעון לכלכלה מאגר בלתי נדלה של נתונים גולמיים על המשק בישראל וכן סיפק פרשנות אנליטית חשובה. הספרות העשירה מאוד העוסקת באינטגרציה האירופית הייתה גם היא מקור מידע חשוב לספר.

בשני הפרקים הראשונים של הספר מוצג רקע חשוב להבנת הפרשה שאנו עוסקים בה. הפרק הראשון מוקדש לעיסוק ברקע הקשור בהקמת הקהילייה האירופית, במאפייניה ובמאפייני המדינות החברות. הוא פותח בהצגת התפתחות האינטגרציה האירופית מהקמת הארגון לשיתוף פעולה כלכלי באירופה OEEC (1949), דרך הקמת קהילת הפחם והפלדה (1951) ועד החתימה על חוזה רומא (1957). בפרק נסקרים המניעים המגוונים שהובילו את שש המדינות המייסדות למסלול זה, הן הכלכליים והן הפוליטיים. בהמשך הדברים מוצג בו ניתוח הסעיפים העיקריים בחוזה רומא הרלוונטיים לנושא הספר: הקמת איחוד המכסים, מדיניות חקלאית משותפת, תנאי הצטרפות (סעיף 237), תנאי התקשרות (סעיף 238) והסכמים מסחריים (סעיפים 111–114). לאחר מכן מוצגים הגופים השונים המרכיבים את הקהילייה האירופית, תוך דיון בהרכבם, סמכותם וסדר היום שלהם. מושם דגש מיוחד בנציבות האירופית וסגל האנשים שעמדו בראשה, כיוון שהיא תופסת מקום מרכזי בסיפורנו. לבסוף, אנו מציגים בפרק את המאפיינים המשקיים של שש המדינות החברות ואומדים את ההשפעה שהייתה להקמת הקהילייה האירופית על התפתחותם של אותם משקים.

הפרק השני מוקדש לדיון במשק הישראלי בשנות החמישים כרקע להבנת החשיבות שייחסו הישראלים להסדר עם הקהילייה האירופית. הפרק נפתח בהצגת

הקשיים שעמם נאלצו קברניטי המשק להתמודד בשנים שמייד לאחר קום מדינת ישראל: העלייה המסיבית, האבטלה, המחסור בהון והמאזן המסחרי השלילי התופח. מתוארת בו הנסיקה המרשימה שעבר המשק הישראלי בעשור הראשון לקיום המדינה והסיבות לה. מוצגת בו מדיניותו החדשה של שר התעשייה והמסחר פנחס ספיר, ששמה לה למטרה להאיץ את התיעוש ולהעביר את ישראל ממצב של מדינה מבוססת חקלאות למצב של מדינה תעשייתית החיה מיצוא. ענף הטקסטיל נועד להיות הקטר בתהליך זה. אף על פי כן נותרה החקלאות המגור החשוב ביותר במדינה וענף היצוא העיקרי שלה. ענף פרי ההדר תפס מקום חשוב במיוחד בהקשר זה. כיוון שאירופה המערבית הייתה הקונה הרצינית ביותר של המותג Jaffa, ראו הישראלים חשיבות רבה בהסדר עם השוק המשותף. נוסף על כך, המוצרים התעשייתיים שייצאה ישראל הותאמו במיוחד לכלכלות המפותחות, ואילו עלויות השינוע הפכו את מערב אירופה ליעד היחיד שמוצרים אלה יכלו להימכר בו במחירים תחרותיים. כך השתרשה לה תפיסה הרואה בהתקשרות ישראלית לקהילייה אינטרס חיוני. הפרק מסתיים בדיון בסיבות שהביאו את הישראלים לחוש אופטימיות בדבר יכולתם להשיג יעד שאפתני זה.

הפרק השלישי עניינו הניסיונות הראשונים של הישראלים להתמודד עם אתגר הקמתה של הקהילייה האירופית. הישראלים הקימו ועדת היגוי בין-משרדית מיוחדת לדון בשאלה כיצד לנהוג. בפרק מוצגים חילוקי הדעות שהתקיימו בין משרד החוץ, שהיה נלהב מהרעיון שישאל תקשור את עצמה בדרך כלשהי לאירופה, ובין משרד האוצר, שהיה מסויג יותר בשל חששו מההשלכות הכלכליות שעלולות להיות לדבר על המשק הישראלי המתפתח. בשלב ראשון הוחלט לנוע בנתיב שנראה בשעתו המבטיח ביותר: התקשרות של ישראל עם הארגון לשיתוף פעולה כלכלי באירופה (OECE). ואולם, עד מהרה התברר לישראלים כי יעד זה קשה להשגה יותר מכפי שסברו תחילה. בה בעת ניסו הישראלים לבדוק "לאן נושבת הרוח" ושלחו למוסדות הקהילייה איגרת ובה ביקשו התחשבות בצורכי היצוא של ישראל והקמת נציגות בבריסל. הדיון במוסדות הקהילייה בבקשה הישראלית חשף בפעם הראשונה מגמה שתחזור שוב ושוב בשנים הבאות: מחד גיסא, הסתייגות רבה מצד מועצת השרים לכל צעד שעלול להתפרש כמתן העדפה לישראל; מאידך גיסא, עמדה חיובית הרבה יותר של הנציבות האירופית, שראתה את הפנייה הישראלית כמשרתת את האינטרסים שלה. בפרק מתקיים דיון מעמיק בסיבות לפערים בין שתי העמדות.

הפרק הרביעי עניינו ההחלטה הישראלית המפתיעה לחתור להסכם התקשרות עם הקהילייה האירופית על פי סעיף 238 באמנת רומא והסיבות שהובילו אליה. בתחילה הייתה החלטת משרד החוץ להתקדם בצעדים קטנים ולהסתפק בניהול

שיחות על הסדר מסחרי שיבטיח את המשך יצוא התפוזים למדינות הקהילייה. ואולם, פקידיים בכירים בנציבות האירופית החלו לאותת כי כדאי לישראל לנסות להשיג מעמד של התקשרות כדוגמת יוון ורמזו כי הנציבות תתמוך בבקשה זו. סיור של נציג ישראלי בכריסל, שבמהלכו ניהל שיחות עם נשיא הנציבות והנציב הממונה על ענייני החוץ, שכנעו את הישראלים שהשעה כשרה לניסיון להשיג התקשרות. מאותו רגע החלו לנהל מערכה דיפלומטית אינטנסיבית בבירות "השש" כדי להשיג תמיכה לעניינם. השתתפו במערכה זו הדרגים הבכירים ביותר בצמרת הישראלית, כולל ראש הממשלה בן-גוריון ושרת החוץ גולדה מאיר. ואולם, במהלך השיחות התברר למדינאים הישראלים כי קיימת התנגדות עזה לרעיון של התקשרות ישראלית מטעמים שונים. אף לא אחת מחברות הקהילייה הבטיחה את תמיכתה, מלבד הולנד. למרות זאת החליטו הישראלים לנסות את מזלם, והתוצאה הייתה, כצפוי, כישלון מוחלט. בפרק נבחנו בהרחבה השאלה מדוע הייתה ההתקשרות אופציה כה קורצת בעיני הישראלים. עולה ממנו כי בצד שיקולים כלכליים קיוו הישראלים להפיק מההתקשרות גם יתרונות מדיניים.

הפרק החמישי עניינו הקיבעון הישראלי לפתרון של ההתקשרות גם לנוכח חוסר הרצון הבולט של המדינות החברות להיענות לבקשתה. כמו כן מתוארת בו ההחלטה שהתקבלה בסופו של דבר לסגת מפתרון זה, לאחר שהתברר לישראלים כי המשך הדבקות בו עלול לטרוק את הדלת סופית בפני הסדר עם הקהילייה. הישראלים לא התייאשו מהכישלונות הראשונים להשיג את מבוקשם. הם הגבירו את הלחץ על המקומות שבהם נהנו מהשפעה רבה – פריז, בון והאג. אוהדיה של ישראל מצאו את עצמם במצב לא נוח. הדבר הובילם להציע לישראלים הסדר מסחרי על בסיס סעיפים 111–114 באמנת רומא במקום התקשרות. היה זה סימן דרך ביחסי ישראל והקהילייה, אף כי עובדה זו לא הובנה כראוי בזמנה. בהסכמה העקרונית להיכנס עם ישראל למשא ומתן על הסדר מסחרי קיבלו האירופים באופן מעשי את הטענה הישראלית השנויה במחלוקת, שלפיה ישראל ראויה להתחשבות מיוחדת. מאותו רגע שוב לא יכלה הקהילייה לפטור את הישראלים בלא כלום, וזאת על אף העובדה שמבחינה עקרונית לא הייתה לישראל כל זכות מיוחדת בהשוואה למדינות אחרות. בתחילה לא קיבלו הישראלים את ה"פשרה" שהציעו האירופים. ביולי 1961 העבירו בקשה פורמלית למועצת השרים לפתיחת משא ומתן במטרה להגיע להסכם להתקשרות ונענו שוב בשלילה. הדבר הביא להערכת מצב מחודשת בירושלים. שר האוצר ושרת החוץ לחצו לקבל את הפשרה האירופית, כיוון שהשתכנעו כי זהו המרב שניתן לקבל באותה שעה וכי בעתיד ניתן יהיה להדק את הקשר. במטרה לקדם את ההסדר עם הקהילייה ביצע שר האוצר גל של רפורמות במשק, אשר העיקרית שבהן הייתה ביטול ריבויים של שערי החליפין ועריכת פחות חד בשער

הלירה. בכך קיווה לאותת לאירופים כי המשק הישראלי בוגר ואחראי מספיק כדי לקושרו לאירופה.

הפרק השישי עניינו הניסיון לבלום את ההחלטה על פתיחת משא ומתן עם ישראל והצלחתם של הישראלים להעביר לבסוף את ההחלטה, בספטמבר 1962. לא כל הגורמים בקהילייה היו מרוצים מה"דיל" שהוצע לישראל, שלפיו תוותר על חלום ההתקשרות בתמורה להסכם מסחרי שיגן על מוצרי היצוא העיקריים שלה. היו רבים שהתנגדו לדבר מסיבות שונות: (1) איטליה, המתנגדת הגדולה ביותר לפתיחת המשא ומתן, הונעה בעיקר ממניעים כלכליים. היצוא שלה התחרה עם זה הישראלי; (2) משרדי החוץ של המדינות החברות הודאגו מההשלכות החמורות שעלולות להיות לקבלת החלטה חיובית בעניינה של ישראל על תגובתן של מדינות ערב; (3) הפקידות של הקהילייה, בעיקר במועצה, חששה כי התקדים הישראלי עלול לעודד מדינות נוספות להגיש בקשה דומה. הם הכירו בבעיות המשפטיות הכרוכות במתן הקלות מסחריות למדינות מחוץ לקהילייה בשל ההתנגשות עם ההסכם הרב-צדדי להסדרת הסחר הבין-לאומי (גאט"ט). הטקטיקה העיקרית שנקטו המתנגדים הייתה דחיית קבלת ההחלטה לצורך "לימוד נוסף" של הבעיות הטכניות. בתגובה הקימו הישראלים צוות שכלל מומחים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים (אוצר, תעשייה ומסחר, חקלאות), אשר תפקידם היה לספק דוחות מפורטים שיסותרו כל טענה בדבר "אי-בהירות". בה בעת פתחה ישראל בקיץ 1962 במערכה הדיפלומטית המסיבית ביותר עד אז. מוקד המערכה היה פריז, שם נהנתה ישראל מעמדות השפעה רבות. הישראלים הצליחו לגייס יותר ממאה מחברי בית הנבחרים, ואלה שלחו מכתבים לשר החוץ קוב דה מירוויל בדרישה שייענה לבקשתה של ישראל. לחץ רב הופעל גם על לשכת הנשיא באמצעות כמה מקורבים שהיו ידידיה של ישראל. הלחץ נשא פרי בסופו של דבר, והסכמתה של צרפת לתמוך בבקשה הישראלית הכשירה את הדרך לקבלת החלטה חיובית במועצת השרים בספטמבר 1962. אחת הסיבות העיקריות להיענות האירופית הייתה התחושה שלאחר ארבע שנים רצופות של פניות לא ניתן עוד להשיב את פני הישראלים ריקם, אבל לא פחות מכך האמונה שמאוחר יותר ניתן יהיה "לתקוע" את המשא ומתן ובכך להימנע מהסכם.

הפרקים השביעי והשמיני עניינם תקופת השפל ביחסי ישראל עם הקהילייה האירופית. עד מהרה הבינו הישראלים כי נכונותה של הקהילייה לפתוח במשא ומתן אין פירושה נכונות להעניק לישראל הקלות מסחריות מהותיות. לאמיתו של דבר קיוו חברות הקהילייה שישאל תסתפק בעצם המחווה של כניסה למשא ומתן עמה, כיוון שהדעה הרווחת הייתה שהישראלים מונעים בעיקר על ידי שיקולים מדיניים. כאשר הופיעה המשלחת הישראלית לסכב השיחות הראשון, התחלחו

האירופים לשמוע מפי הישראלים כי הם מצפים להסדר מקיף אשר יעניק לישראל, הלכה למעשה, מעמד מיוחד אל מול הקהילייה. המתנגדים להסכם עם ישראל החלו לנקוט טקטיקה חדשה: לצמצם את הקלות הסחר המוצעות לישראל במידה כזו שהישראלים, מטעמים של כבוד, לא יוכלו לקבלן. כך הוצעו לישראל הקלות על ארבעה מוצרים בלבד בשיעור כולל של 72 אלף דולר לשנה – סכום שלא כיסה אף את הוצאות המשלחת הישראלית בבריטליה. ואמנם, רבים בציבור הישראלי ובצמרת קבלת ההחלטות סברו כי יש להפסיק את המשא ומתן באופן מידי. לעומתם, היו שהבינו כי בכך "תשחק" ישראל לידי המתנגדים להסכם וטענו כי עליה "להישאר על גב הסוס" בכל מחיר, גם אם המשמעות היא להסתפק בשלב ראשון בהסכם דל ומשפיל. הם הבינו כי הסכם מעניק לישראל פריווילגיות מוסדיות, שיקלו בהמשך הדרך את הרחבתו. לאחר ויכוח ארוך ומר התקבלה לבסוף דעתם. ביוני 1964 חתמו ישראל והקהילייה על הסכם מסחרי לא-מפלה. היה ברור לשני הצדדים כי זהו הסכם כמעט מרוקן מתוכן.

הפרק השיעי עניינו התקופה שבין חתימת ההסכם הראשון ובין החתימה על הסכם ההעדפה, שש שנים מאוחר יותר. הסכם זה היה משמעותי הרבה יותר מהקודם, כיוון שהעניק לישראל פריווילגיות מיוחדות במסחר עם השוק המשותף. לאמיתו של דבר הייתה ישראל המדינה הראשונה הלא-אירופית, ושאינה נמנית עם מושבותיהן לשעבר של "השש", לקבל יחס מועדף שכזה. בפרק ננסה להסביר כיצד הצליחו הישראלים להביא את הקהילייה לחתום על הסכם מבלי שהיה לה אינטרס ממשי לעשות זאת ועל אף הדאגה מפני ההשפעות השליליות שעלולות להיות לו. מתואר בו השימוש היעיל שעשו הישראלים בארגומנטציה כדי לתמרן את המתנגדים להסכם למצב שיקשה עליהם לומר לא. לנציבות היו סיבות משלה לתמוך בבקשה הישראלית, ובדוח שחיברה בסתיו 1966 היא המליצה באופן חד-משמעי על הסכם מקיף עם ישראל שיישא אופי של הסכם התקשרות או הסכם העדפה. אילולא פרצה מלחמת ששת הימים היו הצדדים מגיעים להסכם מקיף כבר ב-1967. ואולם, המלחמה הביאה לשינוי מוחלט בעמדתה של צרפת, וזו הפכה מאותה עת למתנגדת העיקשת ביותר להסדר עם ישראל. לשם כך החלו הצרפתים להטיל ספק בעצם זכאותה של ישראל ליחס מיוחד מצד הקהילייה. אלא שנימוק זה כבר לא יכול היה להתקבל: לאחר עשור של משא ומתן אינטנסיבי התקבע כבר העיקרון שלפיו הקהילייה מחויבת לישראל. באותו שלב שימשו גרמניה המערבית והולנד כשושבינות של ישראל ואיצו לבסוף את צרפת לסגת מהתנגדותה. ב-1970 חתמו ישראל והקהילייה על הסכם העדפה.