

כוונת הסיפוח ביהודה ושומרון מרחיקה את ישראל מאירופה

עודד ערן ושמעון שטיין

מאז כיבוש יהודה ושומרון על ידי ישראל, עתידם המדיני של שטחים אלה מאפיל על כל נושא אחר במסגרת היחסים בין ישראל למדינות אירופה, כשחילוקי הדעות עם האיחוד מתעצמים במיוחד כשהתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נעצר, גם אם לא בהכרח באשמת ישראל, וכאשר מוגברת פעילות ההתנחלות הישראלית באזורים אלה. סיפוח ישראלי, בהיקף גדול כקטן, של שטחים ביהודה ושומרון, יגרור גל תגובות שליליות באירופה, שיעמיקו את הנתק בין הצמרות הפוליטיות של ישראל ושל המדינות חברות האיחוד האירופי. תהליכים פנימיים באירופה, המערערים את הלכידות הפוליטית של האיחוד, צפויים להקשות עליו להשית סנקציות כבדות על ישראל בגין החלטות של ממשלתה על סיפוח, אך אין ספק כי ביקורת חריפה נגד כוונת הסיפוח היא רוח הדברים ברוב מדינות אירופה. יתר על כן, החלטה ישראלית בדבר סיפוח תיתקל בהתנגדות מצד גוש מדינות הנוהג להצביע כמו האיחוד האירופי בארגונים בינלאומיים.

מתוקף עניינו ההיסטורי, המדיני, הביטחוני והכלכלי של האיחוד האירופי באזור הסמוך לגבולותיו, הוא הציב לעצמו את היעד של עיצוב הסביבה הגאוגרפית המידית, ובה גם אגן הים התיכון. סעיפי הסכם האסוציאציה בין האיחוד לבין ישראל משנת 1995, המהווה מסגרת פורמלית ליחסים, עוסקים בדיאלוג הישראלי-פלסטיני במטרה להגיע "....לקרוב עמדות הצדדים בנושאים בינלאומיים ובמיוחד באלו שיש להם השפעה על הצדדים", ומשקפים את שאיפת האיחוד למלא תפקיד בפתרון הסכסוך. כבנושאים מדיניים בינלאומיים אחרים, גם גישתו של האיחוד לסוגיית הסכסוך מודרכת על ידי עקרונות אוניברסליים, ביניהם שלטון החוק ובכלל זאת החוק הבינלאומי, זכויות האדם וזכויות מיעוטים. גישה זו לא השתנתה במשך עשרות שנים והיא מתמקדת בקידום פתרון שתי המדינות לשני העמים, שיושג במשא ומתן בין הצדדים. האיחוד דבק בעמדה שלפיה הבסיס לקביעת הגבולות הם קווי 1967, והוא מתנגד להתנחלויות הישראליות ביהודה ושומרון ושולל את חוקיותן. על רקע התנגדות של גופים אזרחיים המתנגדים להתנחלויות נקבע כי מוצרים ישראליים שמיוצרים בשטחים שכבשה ישראל ב-1967 לא יהיו זכאים לפטור ממכס, ומוסדות ישראליים הפועלים בשטחים אלו לא יוכלו ליהנות משיתוף פעולה עם גופים אירופאים הממומנים על ידי האיחוד.

בעשור האחרון הפסיק האיחוד האירופי את הדיאלוג המדיני עם ישראל על רקע הקיפאון בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני והמשך הרחבת ההתנחלויות ביהודה ושומרון. את המשמעויות החמורות של הנתק יש להעריך גם על רקע התמורות שנרשמו במהלך העשור במזרח התיכון: "האביב הערבי" ובפרט התפוררותן של מספר מדינות ערביות והיווצרות בעיית פליטים סורים, שהיא אתגר המונח לפתחה של אירופה; פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן ואי-עמידתה של זו במלוא התחייבויותיה על פיו; התגברות התוקפנות הטורקית במזרח אגן הים התיכון; הנחת תוכנית הנשיא טראמפ לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני על סדר היום האזורי.

התפתחויות אלה, על משמעויותיהן המגוונות, ראויות לדיון במסגרת דיאלוג אסטרטגי ישראלי-אירופאי. אך זה לא יתחדש בהינתן החלטת סיפוח של ממשלת ישראל.

האיחוד האירופי כבר הביע בעבר את אי הסכמתו לצעדים קודמים שנקט הנשיא טראמפ בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, היינו ההכרה בירושלים בירת ישראל וההחלטה להעביר את השגרירות האמריקאית מתל אביב לירושלים, והפעיל לחץ על מספר מדינות חברות להימנע מללכת בעקבות וושינגטון בנושא זה. עם פרסום שני חלקיה, המדיני והכלכלי, של תוכנית טראמפ בינואר 2020, תגובתו הכמעט מידית של הממונה על נושא החוץ והביטחון בנציבות האיחוד, ג'וזף בורל, הייתה "רכה" יחסית – "לומדים את התכנית", אך היא הייתה חריפה מול ישראל – "כל צעד ישראלי לסיפוח, אם יתממש, לא יוכל להישאר בלתי מאותגר". כלומר, הממונה לא העביר לישראל המלצה לשקול את צעדיה, לא ביטא נכונות אירופאית לדיון בדרכים לקידום הפתרון המדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני, אלא נקט לשון מאיימת. התגובה הישראלית לדברים אלה, גם היא הייתה חריפה ונמסרה מפי דרג נמוך, אולי בכוונה להפגין זלזול, הבטיחה שהקיפאון בדיאלוג המדיני בדרג בכיר בין ישראל לאיחוד יימשך – דווקא כישראל נמצאת בצומת הכרעה היסטורית.

את המתח רב הנזק בין ישראל לאיחוד ניסה למזער שר החוץ הגרמני הייקו מאס, בביקור בזק שערך בישראל ובירדן ב-10 ביוני. מאס אמר כי הגיע לישראל על מנת להביע דאגה רצינית וכנה של ארצו ושל האיחוד מסיפוח שאינו מתיישב עם החוק הבינלאומי, אבל לא כדי להציג לישראל איומים ותג מחיר. יתר על כן, מאס הציג בישראל נכונות מצד האיחוד לקיים דיאלוג. על אף שהממונה על יחסי החוץ בנציבות האיחוד לא חזר על נכונות זו בדיווח שלו על אודות דיוני מועצת שרי החוץ של האיחוד (17 ביוני), יש להניח ששר החוץ של גרמניה לא היה מעלה אפשרות זו בלי בדיקה מוקדמת.

הערכת הסיכוי לחידוש הדיאלוג בין ישראל לאיחוד האירופי בדרג הבכיר כרוכה במענה למספר שאלות כבדות משקל. מחד גיסא, האיחוד אינו יכול להתגמש לגבי עמדתו העקרונית, השוללת צעדים חד-צדדיים גדולים כקטנים, גם אם ישראל תנקוט אותם לאחר ניסיון כושל להתניע מחדש משא ומתן עם הפלסטינים, משום שהפלסטינים דוחים את תוכנית טראמפ כחלק מהמצע למשא ומתן. מאידך גיסא, ממשלת ישראל נחושה כנראה להחיל את החוק הישראלי, ולו בשטח מצומצם יחסית ביהודה ושומרון. בשלב זה, נראה כי המאמץ הגרמני להניא את ישראל ממהלך שיחריף את המתח בינה לבין האיחוד האירופי – לא נשא פרי.

שאלת התגובה האפשרית של האיחוד לסיפוח, ובמסגרת זו צעדי ענישה, עולה בדיונים פומביים הנערכים באירופה ובישראל ככל שמתקרב מועד ההכרעה בישראל לגבי המהלך. ניתן להניח שאין תמימות דעים בנושא זה בין חברות האיחוד, וביניהן יש אף כאלה הדורשות לאמץ מדיניות ענישה קולקטיבית – צעד בתחום מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד, שהחלטות לגביו מצריכות הצבעה פה אחד של כל החברות. מעמדה ועמדתה של גרמניה בכלל ובחצי השנה הקרובה בפרט חשובות, אך די בהצבעת-נגד של כל מדינה אחרת כדי למנוע החלטה קולקטיבית. בהיעדר החלטת ענישה קולקטיבית יכולות מדינות להחליט על צעדי ענישה משלהן, אמנם בידיעה שהגבולות הפתוחים בין חברות האיחוד מדללים את האפקטיביות של חלק מהסנקציות שמדינות תטלנה על ישראל בהחלטה אינדיבידואלית.

גם אם האיחוד האירופי כולו או מדינות חברות בודדות יחליטו להטיל סנקציות על ישראל, צפוי שהן יוצמדו לפעילות הכלכלית הישראלית מצידו המזרחי של קו 1967 במגמה להקטין את הנזק הכלכלי שינבע מכך לאירופה עצמה. כך למשל, באחרונה חודש הסכם "השמים הפתוחים" בתחום התעופה האזרחית, המעניק לחברות התעופה האירופאיות רווחים נאים מהקו לישראל שהן מפעילות

ביטול הסכם שיתופה של ישראל בתוכנית המחקר ופיתוח של אירופה, "הוריון 2020", הוזכר גם הוא כאפשרות של ענישה מצד האיחוד האירופי בגין סיפוח ישראלי ביהודה ושומרון. יש לציין עם זאת, שההשתתפות של ישראל בתוכנית זו הוא אינטרס הדדי מובהק. תוכנית המו"פ החדשה "הוריון אירופה", שתופעל החל משנה זו, עלולה להשתנות באופן שיקטין את חשיבותה לישראל שכן בין השאר, האיחוד מבקש להגביל את האפשרות לזכות במענקי מחקר שמעבר לסכום השתתפותה של כל מדינה משתתפת בתקציב התוכנית הכולל. הרחקת ישראל מ"הוריון אירופה" תפגע חלקית במרקם היחסים הקיימים בין מוסדות מו"פ ישראלים לבין מוסדות באירופה, אך לא תבטלם. את הכספים שהיו מיועדים לתשלום כדמי השתתפות בתוכנית האירופית תוכל ממשלת ישראל להזרים ישירות לגופי המו"פ הישראליים. בהקשר לעקרונות הענישה המנחים את מדיניות האיחוד האירופי, יוזכרו הצעדים שנקטו נגד רוסיה בגין הסיפוח באוקראינה. בין היתר, נאמר שעל אף הסנקציות, ישמר "קשר סלקטיבי" בנושאים ובאזורים שבהם יש לאיחוד עניין, וכן תוגבר התמיכה בארגונים בחברה האזרחית הרוסית במסגרת קשרי עם לעם.

לנוכח התגובה לסיפוח הצפויה במסגרת האיחוד האירופי, מומלץ לממשלת ישראל לעכב את ההחלטה על סיפוח - גם אם תוצג כסמלית בלבד - במיוחד בששת החודשים שבהם תכהן גרמניה כנשיאה תורנית של האיחוד האירופי, וגם מתוקף היות גרמניה במקביל חברה עד סוף 2020 במועצת הביטחון של האו"ם. לאיחוד האירופי אין ככל הנראה יכולת לגרום לישראל נזק כלכלי משמעותי, שיניא את ממשלת ישראל מלהחליט לספח, וגם בהמשך הסחף ביחסים עם אירופה והיעדר דו-שיח מדיני עם האיחוד האירופי אין כנראה די כדי למנוע החלטת סיפוח. מאידך גיסא, האפשרות שמתחילת 2021 יישב בבית הלבן נשיא דמוקרטי, שלא יחזיק עניין לחדש עימו את הדו-שיח הטרנס-אטלנטי לגבי שורת נושאים וביניהם הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מחייבת התייחסות ישראלית לגורם האירופאי - מעבר לחישוב נזקים. בדיאלוג אמריקאי/דמוקרטי-אירופאי, יש להניח ששני הצדדים - גם אם לא יתכחשו לתוכנית טראמפ - יבקרו ויגנו את תוכנית טראמפ, ואולי אף ישקלו צעדים נגד סיפוח חד-צדדי אם ישראל תדבק בכוונתה להחילו ביהודה ושומרון ברוח התוכנית.