

מבט על, גיליון 394, 25 בדצמבר 2012

## האיחוד האירופי מנסח קוו אדום בנושא ההתנחלויות

### שמעון שטיין

ארבע חברות האיחוד האירופי, החברות במועצת הביטחון בריטניה, צרפת, גרמניה, ופורטוגל חברו יחד (מחזה לא שכיח במקומותיהם) ופרסמו הודעה (19 בדצמבר 2012) המותחת ביקורת על החלטת ממשלת ישראל להאיץ את בניית ההתנחלויות ב"שטחים הכבושים". בעשותה כך, משגרת ישראל מסר הרסני (devastating). ההודעה נמסרה בסיום דיון שנערך בנושא, במועצת הביטחון (19 בדצמבר 2012) שבמהלכו לא עלה בידי חברות המועצה (בשל התנגדות אמריקאית) לפרסם הודעת גינוי משותפת. הודעת הארבעה מהווה אקורד אחרון במערכה הנוכחית, שתחילתה בהצבעת חברות האיחוד על הצעת ההחלטה בדבר הענקת מעמד של מדינה משקיפה לא חברה לרשות הפלסטינית. המשכה – בהחלטת ממשלת ישראל להרחיב את הבנייה במזרח ירושלים ובשטחים, דבר שהוביל כצפוי להתבטאויות ביקורתיות מצד האיחוד. החלטות ממשלת ישראל בסוגיית ההתנחלויות, הגוררות באופן אוטומטי תגובה הצהרתית מצד האיחוד האירופי כגוף, כמו גם מצד מספר הולך וגדל של חברות (כמו גרמניה, נמנעו מכך בעבר) הפכו ברבות השנים לריטואל קבוע. עד היום הסתפקו חברות האיחוד בפרסום הצהרות ונמנעו מנקיטה בצעדי עונשין כואבים (ההחלטה בדבר סימון מוצרים המיוצרים מעבר לקווי 1967 אינה, מן ההכרח, צעד מכאיב). ממשלות ישראל אשר התרגלו לתגובת האיחוד אינן מתרשמות (שלא לומר מתרגשות) יתר על המידה, וזאת מתוך תחושה המבוססת על ניסיון ארוך שנים, לפיו אין כוונה לתת להצהרות אלה ביטוי אופרטיבי. מכאן ששווה לשלם את המחיר בגין המעשה (קרי המשך הבנייה), שנועד בראיית ממשלת ישראל לשרת אינטרסים לאומיים אסטרטגים. על רקע ההחרפה האחרונה בנוסח ההתבטאות מצד האיחוד, כמו גם מצד מספר גדל והולך של חברות, נשאלת השאלה האם לנוכח התחושה האירופית, לפיה המשך תהליך הבנייה בעיקר בירושלים, יסתום את הגולל על פתרון שתי המדינות, אנו ניצבים בפני שינוי בעמדת האיחוד. במילים אחרות, האם האיחוד מתכוון להגדיר קווים אדומים בנושא ההתנחלויות, שחריגה מהם תגרור צעדי עונשין (או גביית מחיר מישראל).

בהודעה שפרסמו שרי החוץ של האיחוד (10 בדצמבר 2012) נכללו בין היתר הנקודות הבאות: על הצדדים להימנע מצעדים, החותרים תחת האמון וההיתכנות של פתרון שתי המדינות; האיחוד מאוכזב עמוקות ומתנגד נחרצות לתכניות ישראל להרחיב את ההתנחלויות בגדה ובמזרח ירושלים ובמיוחד התכניות בדבר פיתוח איזור E1; יישום התכניות יחתור באופן רציני תחת הסיכוי לפתרון הסכסוך באמצעות משא ומתן; התכנית תסכן את הסיכויים להקמת מדינה פלסטינית ברת קיימא ובעלת רצף טריטוריאלי ושל ירושלים כבירה עתידית של שתי המדינות; הבנייה עלולה להוביל להעברתה בכוח של אוכלוסיה אזרחית; לאור מטרות הליבה של האיחוד קרי, פתרון שתי המדינות, הוא יעקוב מקרוב אחרי המצב והשלכותיו ויפעל בהתאם; האיחוד מביע את מחויבותו להבטיח שבהתאם למשפט הבינלאומי, כל ההסכמים בין ישראל לאיחוד אינם ישימים לשטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-1967; האיחוד חוזר על מחויבותו להבטיח את יישומה המלא והאפקטיבי של חקיקת האיחוד והסדרים בינלאומיים בנוגע למוצרי ההתנחלויות.

בהמשך, מבהיר האיחוד בניסוח ראשון מסוגו את מחויבותו הבסיסית (fundamental) לביטחון ישראל כולל בהקשר לאיומים המרכזיים (vital threats) באזור. בהתבטאות זו בהקשר להתנגדות להמשך הבנייה בשטחים, מבקש האיחוד לעשות את ההבחנה ולפיה הוא אינו רואה בהתנחלויות (המאיימות על בטחון ישראל מכיוון שהן חותרות תחת פתרון שתי המדינות) חלק ממחויבותו לביטחונה, וזאת לעומת המחויבות בהקשר של האיומים האזוריים. למרות שאין פירוט, יש להניח כי המרכזי שבהם, הוא האיום האיראני על נגזרותיו השונות.

מסר דומה מבחינת הטון והתוכן פרסמו ארבעת חברות האיחוד במועצת הביטחון בשם חברות האיחוד. בשונה מהודעת שרי החוץ, מתמקדת ההודעה, רובה ככולה, בסוגיית ההתנחלויות. ההודעה שבאה בעקבות החלטות נוספות שקיבלה ישראל לגבי הרחבת הבנייה מתייחסת באופן ספציפי לאישורי הבנייה שניתנו לבניית אלפי יחידות דיור ברמת שלמה, גבעת המטוס ולדיווחים על אישורי בנייה צפויים בגעת זאב והר חומה. הודעות בדבר האצת הבנייה, נאמר בהודעה, משגרות מסר שלילי וחותרות תחת האמונה ברצון ישראל לנהל משא ומתן. עם זאת, נכלל במסר זה אזכור בדבר המחויבות העמוקה לביטחון ישראל כולל בהקשר לאיומים החיוניים באזור.

החלטת האיחוד לתת ביטוי מעשי למדיניותו, השוללת את ההתנחלויות מעבר לקווי 1967 אינה חדשה. בהחלטה שקיבלו שרי החוץ בסיום מפגשם במאי הם חזרו על מחויבותם ליישם את החקיקה הקיימת וההסדרים הביטוראליים הקיימים עם ישראל הנוגעים לסימון מוצרים מהשטחים. למרות זאת, לא נראה בשלב זה, כי כל החברות יפעלו לפיו. חלק מהחברות נרתעות (עדיין) מליישם את הצעד שעלול בסופו של דבר להוביל לחרם על מוצרים ישראלים. משיחות עם גורמי ממשל גרמנים, ברור כי למרות הסיכום לעיל, אין בכוונת גרמניה לפעול ליישום. שיקולים היסטוריים ממלאים ללא ספק תפקיד מרכזי בהחלטה הגרמנית. תהייה זו טעות לראות ברתיעה הגרמנית (כמו גם בהיסוסי חברות נוספות), משום הסכמה עם מדיניות ההתנחלות של ממשלת ישראל. עדות לעומק המחלוקת בין הקנצלרית מרקל לראש הממשלה ניתנה בביקורו האחרון של ראש הממשלה בברלין (לרגל ההתייעצויות הממשלתיות) בשעה שהקנצלרית לא טרחה להסתיר את חילוקי הדעות, באמרה, כי הוסכם שלא להסכים בנושא ההתנחלויות. זאת התבטאות לא שכיחה מצד הקנצלרית אשר אינה טורחת יותר להסתיר את מורת רוחה ותסכולה הנמשך ממדיניות נתניהו בנושא הפלסטיני בכלל ובסוגיית ההתנחלויות בפרט.

נראה, כי הצהרת שרי החוץ מסמנת קוו אדום אשר מבחינת האיחוד יגרור אחריו תגובה אופרטיבית, והוא החלטת ממשלת ישראל לעבור משלב של הצהרת כוונות בדבר בנייה באזור E1 לשלב של בנייה. מבחינת האיחוד (ולכך נותנות ההחלטות וההודעות שפרסמו מדינות האיחוד ביטוי) יהיה בצעד זה של ישראל משום סתימת הגולל על מה שהאיחוד תופס כאינטרס שלו, היינו הקמת מדינה פלסטינית ברת קיום ורציפה שבירתה תהיה מזרח ירושלים. האיחוד אינו מפרט את טיב הצעד שינקוט אלא מסתפק באמירה כי "לאור יעד הליבה שלו – השגת פתרון שתי המדינות, הוא יעקוב מקרוב אחר המצב וההשלכות הנרחבות שלו ויפעל בהתאם". משיחות עם גורמים רשמיים באיחוד עולה, כי בשלב זה טרם התקיימו דיונים פורמאליים בדרגי עבודה או בדרגים הפוליטיים לגבי אופי התגובה אם אכן ממשלת ישראל תממש כוונותיה ותחל בבנייה באזור E1.

לסיכום, למרות הצהרות חוזרות ונשנות מצד האיחוד בנושא, אין בשלב זה מתאם בין הטון והתוכן (המחריפים) לבין חומרת צעדי העונשין. החלטה לבנות באזור E1 תהווה ללא ספק חציית קוו אדום ותאלץ את האיחוד, שהבהיר את המשמעות האסטרטגית של צעד זה, לנקוט בתגובה שתחרוג מדפוס התגובה שהיה נהוג עד כה (כגון סימול מוצרים המיוצרים מעבר לקו הירוק או הקפאת סטאטוס היחסים). טוב תעשה ההנהגה הפוליטית הישראלית אם לא תניח כהנחת עבודה שאותו "מיעוט/רוב מוסרי", החוזר ומבטא מורת רוח וביקורת בגין התנהגותה המדינית של ישראל, ימשיך להסתפק בהצהרות בלבד. טוב תעשה ישראל אם תפעל ככל האפשר לקיצור חזיתות החיכוך במקום להרחיבן.