

מבט על, גיליון 895, 12 בפברואר 2017

העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים: סיכויים, סיכונים והמלצות

עמוס ידלין

העברתה של שגרירות ארצות הברית בישראל מתל אביב לירושלים הייתה בין ההתחייבויות שהציג הנשיא טראמפ בהקשר הישראלי בזמן מערכת הבחירות. בניגוד לנושאים אחרים, כמו הגירה וסחר, שלגביהם קיבל הנשיא טראמפ החלטות מהירות בימים הראשונים לממשלו, הוא הודיע שסוגיית העברתה של השגרירות מורכב ויידון בחודשים הקרובים. ביקור המלך עבדאללה ומסרים מהעולם הערבי הציבו שורת סיכונים למהלך, ויתכן שאלה גרמו למחשבה נוספת בנושא. החלטת הממשל בדבר אישור או בלימת חקיקת הקונגרס מ-1995 לגבי העברת השגרירות לירושלים תצטרך להתקבל לפני יוני 2017, התאריך בו נדרשת החלטה נשיאותית (כל ששה חודשים).

במובן המהותי והעקרוני, מדינת ישראל אינה יכולה לא לברך על מהלך אמריקאי חשוב זה, אם יאושר. העברת השגרירות תחזק כלפי חוץ את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, ולכן לא נכון שישראל תתנגד לה – במנותק מכל הקשר פוליטי ושיקולי עיתוי. חשוב אף להבין שמדובר במהלך אמריקאי פנימי שישראל לא נתבקשה ליטול בו חלק, ועל כן נכון שתשמור לגביו על פרופיל נמוך. עם זאת, מצופה מישראל לשקלל את השלכותיה של היוזמה, ההזדמנויות והסיכונים הגלומים בה, ולהיערך לקראתן. במסגרת זו יש להעביר לממשל – בערוצים דיסקרטיים – המלצות לאופן ההעברה ולעיתויה, כך שימוזערו הסיכונים הפוטנציאליים.

הסיכונים הפוטנציאליים לישראל מהעברת השגרירות

לא יהיה נכון לא לבחון את הסיכונים הכרוכים בהעברת השגרירות, גם אם נצא מנקודת הנחה כי סיכונים אלו מוגברים ומועצמים על ידי הפלסטינים ומתנגדי ההעברה בארצות הברית ובישראל. ראשית, מוצג איום בהצתה מחודשת של אינתיפאדה פלסטינית, תוך שימוש בירושלים כסמל ובמוטיב הנפיץ של "אל-אקצא בסכנה", ובכללה התלקחות ברצועת עזה, הנמצאת על סף רתיחה, וגלישה למהומות בקרב הערבים בישראל. שנית, נשמעת אזהרה מפני העמקת הקיפאון בתהליך המדיני, באופן שיקשה להתניעו מחדש בעתיד. שלישית, ובאופן פרדוקסלי, הדגשת העברתה של השגרירות למערב ירושלים דווקא תחליש את דרישת ישראל לירושלים מאוחדת בשליטתה כבירת ישראל, ובמילים אחרות, תתחזק ההכרה הבינלאומית במזרח ירושלים כבירת פלסטין.

סיכון נוסף כתוצאה מהמהלך הוא הדרדרות ביחסי ישראל עם מצרים וירדן, תוך סערה ציבורית במדינות אלה ואתגר ליציבות משטריהן. שיתוף הפעולה של ישראל עם שתי המדינות משגשג בשנים האחרונות על בסיס אינטרסים ביטחוניים, משאביים ותשתיתיים, בין היתר משום שהנושא הפלסטיני אינו בראש סדר היום הציבורי בהן. אולם, העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים עלולה לשנות מצב זה ולגרום הרעה ביחסים ביניהן לבין ישראל, וכן בין ישראל למדינות מוסלמיות אחרות בעולם. התפתחויות אלה עלולות לעורר פעולות טרור על ידי גורמים שונים בעלי זיקה אסלאמית נגד יעדים אמריקאיים ברחבי העולם, אשר תיזקפנה לחובת ישראל.

נימוקים לחיוב

מנגד בצד הזכות ובראייה ישראלית, ניתן למנות מספר צידוקים ונימוקים לחיוב העברת השגרירות האמריקאית לירושלים. ראשית, חיזוק מעמד ירושלים כבירתה הוא אינטרס עליון של מדינת ישראל. תיקון האנומליה, שבמסגרתה שגרירות ארצות הברית לישראל נמצאת בתל אביב והקונסוליה האמריקאית בירושלים משרתת פלסטינים בלבד, ימחק סופית את רעיון בינאום ירושלים כחלק מהחלטה 181. שנית, המהלך יבהיר לפלסטינים שבעידן טראמפ הזמן משחק לרעתם, וייתכן שדווקא יניע אותם לסגת מהסרבנות

למשא ומתן, שאפינה את מדיניותם בעידן אובמה. שלישית, בראייה בינלאומית מוסדית, העברת השגרירות לירושלים היא תשובה למהלך החד-צדדי של אימוץ הצעה פלסטינית המתכחשת לזיקה היהודית והישראלית לירושלים על ידי אונסק"ו. רביעית, למרות רגישות הנושא והמשמעות הרחבה שלו בממד הדתי, בעקרון לא נכון להיכנע לאיומים במחאות עממיות ברחוב הערבי או לאיומי טרור. הבנה של העולם המוסלמי והפלסטינים בפרט כי ארצות הברית וישראל נרתעות מהתגובה השלילית הצפויה להעברת השגרירות תקרין בעתיד גם על מהלכים ודיון בנושאים נוספים. חמישית, הפגנת תמיכה וגיבוי אמריקאים חד-משמעיים בישראל נחוצים בעת הזו וימחישו את הברית האסטרטגית בין המדינות, החשובה ביותר לישראל. ההיסטוריה של תמיכת ארצות הברית בישראל מוכיחה שהיא איננה פוגעת במעמדה בעולם הערבי – פעמים רבות ההיפך הוא הנכון.

סיכום והמלצה למדיניות

בשקלול ההיבטים החיוביים והשליליים מצטיירת תמונה ברורה לטובת העברת השגרירות האמריקאית לירושלים. המהלך נכון ורצוי עבור ישראל, אם וכאשר יבוצע באופן, בעיתוי ובהקשר מתאים, כך שימוצו היתרונות ויצומצמו הסיכונים הגלומים בו. במסגרת זאת חשוב שארצות הברית וישראל יקיימו שיח דיסקרטי עם ירדן ומצרים, כמענה לצרכיהן בנושא זה ובנושאים אחרים, וכדי למנוע הידרדרות והסלמה ביחסים בין ישראל לביןן.

רוב הסיכונים המוצגים אינם כ"צעקתה" ולכן הם ניתנים למניעה על ידי נקיטת צעדים שקולים. התהליך המדיני תקוע ממילא ואין באופק תוחלת להתקדמות, וזאת כתוצאה מהאסטרטגיה הפלסטינית הדוגלת מאז 2008 בבינאום הסכסוך כתחליף למשא ומתן בילטרלי. יתכן כי דווקא העברת השגרירות תיצור בקרב הפלסטינים זעזוע, שיחייב אותם למחשבה מחודשת ולנכונות לחידוש המשא ומתן. הרי יו"ר הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, התבטא באחרונה, בפעם הראשונה מזה עשור, כי "הזמן משחק לרעת הפלסטינים".

הסבירות לאינתיפאדה נוספת אינה גבוהה, מכיוון שאין לאוכלוסייה הפלסטינית עניין בסבב עימות כולל נוסף. על ידי היערכות תודעתית והסברתית נכונה ניתן לצמצם את השפעתה השלילית של התעמולה וההסתה, הצפויות להציג את העברת השגרירות כפגיעה בקודשי האסלאם בהר הבית. הסיכון בעל המשקל הגדול יותר הוא פגיעה ביחסי ישראל עם מצרים וירדן ופגיעה אפשרית במשטרים במדינות אלה (במידת מה נכון הדבר גם למרוקו). אלא שניתן לצמצם גם סיכון זה על ידי מימוש המהלך תוך התייעצות עם הממשל האמריקאי ועמן במטרה למצוא מענה לאינטרסים חיוניים שלהן, ובין היתר תוך הדגשת מעמדה המיוחד של הממלכה ההאשמית במקומות הקדושים בירושלים, בהתאם להסכם השלום בינה לבין ישראל. אפשר להניח כי שגריריהן של מדינות אלה יקראו להתייעצויות, ובחלוף זמן מה יחזרו לתל אביב כבעבר.

ההקשר האסטרטגי שבמסגרתו תתרחש העברת השגרירות תשפיע במידה רבה על מידת התממשות הסיכונים. יש להימנע מהגברת הפוטנציאל הנפיץ שלה כתוצאה מצעדים של ישראל, כגון החלטות על אודות סיפוח שטחים או מהלכים הנוגעים להר הבית (התנגשויות אלימות, ביקורים של אישים פוליטיים). בנוסף, ניתן יהיה לרכז את המהלך באמצעות תזוזה חיובית מדינית לכיוון חידוש משא ומתן בפרמטרים רלוונטיים; יוזמה משמעותית לקידום המצב הכלכלי-חברתי של הפלסטינים ביהודה ושומרון ובמזרח ירושלים, וכן הרחבת סמכויות שלטון פלסטיני עצמי בשטחי A ו-B. זאת ועוד, מוצע להעניק לפלסטינים הישג על ידי הדגשת תפקידה של הקונסוליה האמריקאית בשיח ג'ראח והבהרה כי הכרה בירושלים כבירת ישראל לא קובעת בהכרח את מעמדה של העיר המזרחית – גורלה של זו ייקבע במשא ומתן, שיש לקרוא לחידושו.

בנוסף לצעדים, שנכון יהיה כי ישראל תנקוט אותם בהקשר להעברתה של השגרירות האמריקאית לירושלים על מנת לצמצם את אפשרות מימושם של איומים פוטנציאליים הקשורים במהלך, על גורמים שונים בישראל להימנע מהתייחסות אפולוגטית אליו. אחרי הכול, ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לפעול – בגלוי או בחשאי – על מנת למנוע אותו.