

מבט על, גיליון 1000, 12 בדצמבר 2017

הכרת נשיא ארצות הברית בירושלים כבירת ישראל

עודד ערן

בהכרתה ההיסטורית של ארצות הברית בירושלים כבירת ישראל יש יותר מסמליות. לא בכדי היא עוררה ביטויי תמיכה וגלי מחאה, אולם דומה שהמגיבים מכל הצדדים לא דקדקו בדבריו, שלמעשה לא משנים דבר במציאות הנוכחית אלא רק מכירים בה בלא כל שינוי מהחלטות קודמות של האו"ם. בראייה עתידית, וחרף הזעם הפלסטיני על התנהלות לא הוגנת של ארצות הברית כמתווכת בתהליך המדיני, אין לשני הצדדים – ישראל והפלסטינים – חלופה עדיפה על הממשל האמריקאי בקידום המשא ומתן ביניהם. בינתיים על ישראל להמשיך לפעול להרגעת הרוחות ולצלוח את הניסיונות להפרת השקט למען קידום התנאים ליוזמה האמריקאית הצפויה.

ארצות הברית הכירה בירושלים כבירת ישראל בהכרזה היסטורית, ב-6 בדצמבר 2017. המדינה הראשונה שהכירה בישראל לאחר הכרזת העצמאות ב-1948 הייתה גם הראשונה להכיר פורמלית בבירתה ירושלים. ברחבי העולם ובמיוחד במזרח התיכון, שבו קוראות תנועות דתיות ולאומיות תיגר על תקפותם של מדינות וגבולות שנקבעו בעבר, יש יותר מסמליות בצעד זה של הנשיא טראמפ, שהסמיק את ההכרה, בין השאר, על הקשר עתיק היומין של העם היהודי לבירתו.

כצפוי, הכרזתו של הנשיא טראמפ עוררה ביטויי תמיכה וגלי מחאה כאחד. העולם המוסלמי והערבי, השסוע מזה שנים, מצא בהכרזה נושא שאפשר להסיט בעזרתו את התסכול, הייאוש והאכזבה מכישלון תנועת ההתעוררות הקרויה "האביב הערבי". מאמץ הפיוס בין שני חלקיו האידאולוגיים-גיאוגרפיים של העם הפלסטיני, שנתקל בקשיים, זכה לחיזוק שכן קל לכל הפלגים הפועלים בזירה הפלסטינית להתאחד סביב נושא ירושלים. בישראל התחדד הוויכוח בין מצדדי הוויתורים בירושלים וביהודה ושומרון למען הסכם מלא עם הפלסטינים, לבין הדוגלים בזכותו הבלתי מעורערת של העם היהודי לכל אלו. ובאיחוד האירופי, שתי מדינות חברות מנעו הצהרה משותפת של שרי החוץ, המבקרת את ההכרזה.

עם זאת, נדמה שרבים אמנם שמעו וקראו את ההצהרה, אך דילגו על משפט מפתח בה או התעלמו ממשמעויותיו. טראמפ אמר: "היום אנחנו סוף סוף מכירים במובן מאליו שירושלים היא בירת ישראל. לא דבר יותר ולא דבר פחות מהכרה במציאות". המציאות שאת חלקה תאר הנשיא האמריקאי היא, שכל מוסדותיה הרשמיים של מדינת ישראל מצויים בחלקה המערבי של העיר, אבל ישראל החילה את החוק הישראלי גם בשטח שסופח לירושלים ב-1967 וכלל את ירושלים המזרחית, וכפרים ומחנות פליטים נוספים. תשובה חלקית להתעלמות הזו מהמציאות שנוצרה בעיר אחרי 1967 נתן טראמפ עצמו באומרו: "איננו נוקטים שום עמדה בכל ענין של הסדר הקבע, כולל הגבולות הספציפיים של הריבונות

הישראלית בירושלים, או ההחלטה על גבולות במחלוקת. אלו הן שאלות לצדדים המעורבים". כן אמר הנשיא כי הורה להתחיל בהכנות להעברת השגרירות האמריקאית לירושלים, אולם לא ציין לוח זמנים.

דברים אלו של טראמפ היו אמורים להפיס את דעתם של הפלסטינים, שכן הוא הצהיר מפורשות שבנושא גבולות הריבונות הישראלית לא השתנתה העמדה האמריקאית, ובעקיפין אמר שההכרה האמריקאית ב"בירתיות" הישראלית של ירושלים חלה רק על אותו חלק במציאות, שעליו אין חולקים הפלסטינים ועמם מדינות ערב. דברים אלו שאמר טראמפ היו צריכים לצנן גם את תגובותיהם של ישראלים רבים, במחנות הפוליטיים השונים, אבל גם בישראל וגם מחוצה לה, המשמעות הצנועה יותר של דברי טראמפ נדחקה. בישראל היו אף שהשוו אותה להצהרת בלפור בת המאה, בדבר זכותו של העם היהודי לבית לאומי בארץ ישראל - השוואה שפן אחד בלבד בה זהה, והוא הכרה של מעצמה מובילה בזכות העם היהודי לבית לאומי, שאין בה חידוש, והכרה בזכות המדינה היהודית לקבוע את בירתה.

ההכרזה של הנשיא טראמפ הולידה תגובות חריפות ומתמיהות, שכן לא ברור האם הן נסמכות על קריאה מדוקדקת של דבריו. בחלקן הגיעו תגובות אלה ממנהיגים וקובעי מדיניות חוץ שונים בעולם, שהתייחסו במיוחד לשינוי בסטטוס קוו של ירושלים הנובע, כביכול, מעצם ההצהרה. התגובות מתמיהות משום שחלק מהמגיבים מייצגים מדינות המכירות את המציאות שאליה מתייחס טראמפ והן מתנהלות במציאות הזאת כפי שמתנהלת ארצות הברית. נשיא מדינת ישראל מארח ראשי מדינות ונציגיהן במשכנו בירושלים, וכמוהו גם ראש הממשלה. ראשי מדינות נאמו בכנסת ישראל במשכנה בירושלים, ויזכר בהקשר זה נשיא מצרים אנואר סאדאת. שגרירי מדינות זרות, החייבים להגיש את כתבי האמנה שלהם לריבון המדינה שאליה הואמנו, עושים זאת במשכן נשיאי ישראל בירושלים. נשיא ארצות הברית אמר שהוא מכיר במציאות זו, ובכך הוא אינו משנה סטטוס קוו הקיים מאז הקמת המדינה ב-1948. מוסדות רשמיים, כמו משרדי הממשלה ברובם והכנסת, הועברו זמן קצר לאחר מכן לירושלים, ומשכנו של הנשיא נמצא בירושלים מאז כהונת הנשיא השני.

לאילו שעדיין נתלים בהחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם מ-1947 (החלטת החלוקה) כדי לנמק את התנגדותם לצעדו של טראמפ, ניתן לומר שנקצבו עשר שנים (החל מאוקטובר 1948) לאותו חלק בהחלטה שדן ביצירת "ישות נפרדת" (קורפוס ספרטוס) לירושלים, ואלו תמו ב-30 בספטמבר 1958. אחרים, כמו נציבת החוץ והביטחון של האיחוד האירופי, פדריקה מוגריני, מסתמכים על החלטה 478 של מועצת הביטחון מ-1980. בהחלטה זו, שבאה בעקבות "חוק ירושלים", נקראו חברות האו"ם לא להכיר בחוק או בפעולות אחרות של ישראל, המשנות את האופי והסטטוס של ירושלים. ארצות הברית עצמה נמנעה בהצבעה, ומעבר לכך, טראמפ הצהיר שאין הכוונה לשנות את הסטטוס של ירושלים. אולם, אם אכן ארצות הברית תוציא לפועל את כוונת הנשיא להעביר את שגרירות ארצות הברית לירושלים, היא תהיה עלולה להפר את ההחלטה שקראה למדינות שב-1980 מיקמו את שגרירותיהן בירושלים להוציאן. החלטה 478 עצמה לא התייחסה למציאות שבה חברות האו"ם המכירות בישראל ומקיימות יחסים דיפלומטיים עמה עושות זאת בבירת ישראל, ובוודאי לא קראה לסטות מהמציאות הזו, יהא מיקום שגרירותיהן אשר יהא.

נוטר לדון בשאלות - מדוע עכשיו? ומה תהיה השפעת הצהרתו של הנשיא טראמפ על תהליך מדיני בין ישראל לפלסטינים?

לעניין העיתוי, ניתן רק להעריך שטראמפ ביקש לעמוד בהבטחתו להעביר את שגרירות ארצות הברית לירושלים, שעליה הצהיר במהלך מערכת הבחירות לנשיאות, והיה שרוי בדילמה כאשר היה חייב לתתם על הדחיה בביצוע - המתחייבת על פי לשון החוק האמריקאי כל שישה חודשים. אשר לשאלה השנייה, טראמפ עצמו הסביר כי על אף הימנעותם של קודמיו בתפקיד מהעברת השגרירות מאז שהתקבלה ב-1995 בקונגרס האמריקאי החקיקה בנושא ירושלים, השלום בין ישראל לפלסטינים אינו קרוב יותר. מאידך גיסא, הנשיא הצהיר גם כי הוא דבק במחויבות לקדם את הסכם השלום ויעשה ככל שידו משגת להשיגו, כשזכורים גם הצהרתו בדבר רצונו להשיג את "עסקת העסקות" בין הפלסטינים לישראל וגם פרסומים על תכנית או יוזמה שתוצג לשני הצדדים.

המתנגדים להצהרת הנשיא האמריקאי, וביניהם הנושאים ונותנים הפלסטינים, פסלו בעקבות ההצהרה את ארצות הברית כמתווך הוגן. לעומת זאת, בצד הישראלי נשמע הטעון כי ארצות הברית תתבע מישראל וויתורים לפלסטינים "תמורת" ההכרה הנשיאותית בירושלים כבירת ישראל. תפקידה של ארצות הברית בסבבי משא ומתן שניהלה ישראל עם שכניה הערבים היה מאז 1973 שנוי במחלוקת, גם בצד הישראלי וגם בצד הערבי, אבל שני הצדדים, ללא יוצא מהכלל, פנו לווינגטון וביקשו סיוע בסגירת הפערים בעמדותיהם בשלבים שונים של המשא ומתן ביניהם. הפגנות זעם ושריפת דגלי ארצות הברית לא ישנו את המציאות, שבה הגורם הבינלאומי היחיד שלו יש מידה של השפעה על עמדות ישראל במשא ומתן בינה לבין שכנותיה, הוא הממשל האמריקאי.

בעקבות ההכרזה הנשיאותית התחוללו הפגנות בהיקפים מוגבלים בקרב ערביי ישראל, במזרח ירושלים ובשטחים. ארגון סלפי ברצועת עזה אף שיגר רקטות לעבר ישראל. בפעולות שנקטה ישראל לבלית הפגנות בקרבת גדר הגבול עם רצועת עזה ובתקיפות תגובה על שיגור הרקטות נהרגו ארבעה פלסטינים. בשאר האזורים היו רק פצועים. התגובות המאופקות של צה"ל ומשטרת ישראל סייעו לרסן את ההפגנות. בשלב זה, לא ברור אם ההתלהמות בעקבות הצהרת טראמפ תגרום גם גל חדש של פיגועי בודדים. הפגנות המוניות יותר התקיימו בערים רבות בעולם הערבי והמוסלמי. ביקורו הצפוי של סגן נשיא ארצות הברית מייק פנס באזור יאריך ככל הנראה את גל ההפגנות והמחאות, אך בשלב זה ניתן רק להעריך שבהיעדר פעולה קונקרטית ומוחשית של מעבר השגרירות האמריקאית מתל אביב לירושלים. תדעך התגובה ועמה הסכנה לפעולות אלימות. הפעילות הפוליטית והדיפלומטית המצטמצמת ממילא לקראת סוף השנה האזרחית עשויה גם היא לתרום להרגעת הרוחות.

אם אכן תוצג יוזמה אמריקאית או כל יוזמה אחרת שיעדה לשמש בסיס למשא ומתן מדיני מחודש בין ישראל לפלסטינים, סיכויי הצלחתה תלויים אך במעט בהכרת ארצות הברית בירושלים כבירת ישראל. לתכני היוזמה, למצב הפוליטי הפנימי בישראל, למצב הפוליטי הפנימי בצד הפלסטיני, למעמדם האישי של המנהיגים בשני הצדדים, לנסיבות במזרח התיכון ולאלו בזירה הבינלאומית – לכל אלו תהיה השפעה גדולה יותר. חשובה בהקשר זה עמדתן של מדינות ערב השכנות, הנחשבות כבעלות ברית של ארצות הברית - מצרים, ירדן וערב הסעודית. הבעת הסיפוק בישראל מצעדו של הנשיא האמריקאי מוצדקת, אך אם

מנהיגי מדינות אלו יעשו ניתוח זהיר של דבריו הם יבינו כי לא נאמר בהם דבר הסותר את "היוזמה הערבית".

מעבר להבעת תודה לנשיא ארצות הברית, לישראל יש גם תפקיד לא רק בהרגעה של השטח, ובמיוחד אם תוצג יוזמה אמריקאית לחידוש המשא ומתן. בין אם היוזמה תעסוק בהסדר קבע מלא או בהסדרים חלקיים, שיעדם הסופי הוא שתי מדינות לשני עמים והיא תתייחס גם למרחב הירושלמי. ישראל יכולה לנקוט מדיניות שתכלול צעדי "עשה" ו"אל תעשה", וכך תסייע לחיזוקו של הנשיא טראמפ ולקידום מהלכיו.