

הערכת ניסיונו של ג'ון קרי להחיות את פתרון שתי המדינות

דן רותם*

ינואר 2017

ייתכן שפתרון שתי המדינות שיסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא יושג בזמן הקרוב. ואולי לעולם לא. אבל אם יש פתרון כזה, הוא יישען על ששת העקרונות שהציג מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר ג'ון קרי בנואמו בדצמבר 2016. העקרונות הללו מאשררים, באופן שאינו מעורר השראה ושאינו שלם, את הקונסנזוס הבינלאומי בנושא פתרון שתי המדינות. אך כמו הפרמטרים שהציג ביל קלינטון בשנת 2000, העקרונות של קרי יכולים להישאר רלבנטיים הרבה מעבר למצופה. וכאן נעוצה החשיבות שבהבנת חזונו: כיצד הוא קשור לעמדות של ארה"ב בעבר, כיצד הוא נעזר, או לא, ברעיונות העדכניים ביותר שהצטברו בכל הקשור להסדר קבע ישראלי-פלסטיני, וכיצד הוא יוכל לשרת מאמצי שלום בעתיד. מאמר זה בוחן את הפרמטרים של קרי לשלום ישראלי-פלסטיני ומעריך את משמעותם.

התסכול שחש ג'ון קרי כלפי ההנהגה הנוכחית בישראל ניכר [בנאומו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני](#) ב-28 בדצמבר 2016. מזכיר המדינה היוצא נשא דברים נרגשים וארוכים שהזכירו לעתים דרשה דתית ולעתים הספד. הוא פרש את האינטרסים, העמדות והציפיות של וושינגטון בבהירות. הניתוח שלו לגבי מצב פתרון שתי המדינות היה כמעט ללא רבב. הוא נימק במיומנות רבה את "ההבחנה בין תמיכה בביטחון ישראל ובלגיטימיות שלה מחד גיסא, וההתנגדות להתנחלויות ולכיבוש הישראליים מאידך גיסא, והסירוב לטשטש בין שני הדברים", כפי [שכתב באחרונה מת'יו דאס](#), נשיא הקרן לשלום במזרח התיכון.

יש להזכיר את ההקשר של הנאום: במהלך השנה החולפת, ובפרט לאחר ניצחונו של דונלד טראמפ בבחירות, נשיא ארה"ב ברק אובמה שקד על יישום מהלכים מדיניים, פוליטיים ורעיוניים – מקצתם ממשיים, מקצתם סמליים – במטרה לעגן את מורשתו בקרקע המציאות ככל שיוכל (ראו דוגמאות למאמציו אלה בנושאי [משבר האקלים](#), [הכלכלה](#), [המשפט הפלילי ומתן חנינות](#) ו**[היחסים הגיאופוליטיים עם רוסיה](#)**).

אובמה נערך לטפל בסכסוך הישראלי-פלסטיני כבר מיומו הראשון בתפקיד, כאשר הוא מינה את ג'ורג' מיטשל, סנאטור לשעבר שהיה מעורב בשיחות לשלום בצפון אירלנד בשנות ה-90 המאוחרות, בתור שליחו המיוחד לנושא השלום. שמונה שנים לאחר מכן, לאחר שלא עלה בידו להביא לכל התקדמות בתהליך השלום ואף לא הצליח לבלום את מפעל ההתנחלויות, אובמה ביקש להדגיש את הסכנות הנשקפות לפתרון שתי המדינות פעם אחת נוספת, במלים ובמעשים. מבחינה מעשית, אובמה בחר לסיים את כהונתו בהימנעות בהצבעה על החלטת מועצת הביטחון של האו"ם [2334](#), שגינתה את הבנייה הישראלית בהתנחלויות – צעד דיפלומטי שאינו חריג במהותו, אך כזה שלחץ על הכפתורים הרגישים ביותר של נתניהו, שמבחינתו הגיב [באופן היסטרי](#). מבחינה מילולית, נאום קרי – 9,500 מלים, ועוד קצת – היה [לדברי דן קרצר](#), שגריר ארה"ב בישראל לשעבר, "הצהרת המדיניות האמריקנית השלמה והחשובה ביותר ב-50 השנה שמאז מלחמת 1967 בין ישראל לערבים".

* [דן רותם](#) הוא יועץ מחקר בכיר במרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון. ממקום מושבו בתל אביב הוא עוסק בעיקר בתהליך השלום וביחסי ישראל-ארה"ב.

מאז שהנאום נישא, הוא זכה לאינספור ניתוחים מנקודת מבט ימנית, שמאלית ומרכזית, משני צדי האוקינוס. אך דווקא ששת העקרונות שהציע קרי בתור קווים מנחים לדיונים עתידיים על הסדר הקבע יוכלו להיחשב בתור מורשתו השברירית למדי של ממשל אובמה בכל הקשור לתהליך השלום בין ישראל לפלסטינים.

יש לזכור שמרבית 25 השנים בהן נמשך תהליך השלום הוקדשו למהלכים שלא כיוונו להסדר קבע שמטרתו לסיים את הסכסוך, ולעיתים אף היו עויינים לתפיסה זו. בפועל, היו אלה צעדי ביניים ממושכים (הסכמי אוסלו ולאחר מכן [מפת הדרכים של הקוורטט](#)) או פעולות חד-צדדיות (ההתנתקות של שרון מרצועת עזה ב-2005).

אולם, התחושה שהשלום היה בהישג יד במשא ומתן שנוהל בשנת 2000 גרמה לגורמים בלתי-רשמיים ליזום מהלך, שבפועל נפרש על עשר שנים, לחקור כיצד פתרון של שתי מדינות יראה באמת. החל במסמך התמציתי של הצהרת העקרונות של עמי איילון וסרי נוסייבה, דרך הגרסה שניסח דן קרצר לפרמטרים לשלום וכלה ביוזמת ז'נבה הממצה ונספחיה – מומחים בעלי מסירות רבה לנושא הסתופפו בחדרי ישיבות ובתי מלון בחיפוש אחר נוסחת הקסם שתוכל לשמש פריצת הדרך לקראת הסכם.

כך נוצר עם הזמן גוף ידע משמעותי, וכיום אנו יודעים בפירוט רב את מרחב האפשרויות העומד בפני מקבלי ההחלטות כאשר ייגשו לשאלות הסבוכות ביותר: כיצד יוכלו שתי המדינות לבטא את זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי ושל העם הפלסטיני, שרטוט גבולות הקבע בין ישראל לפלסטיין, הסדרת מעמד ירושלים, חריצת גורלם של הפליטים הפלסטינים וקביעת ההסדרים שיבטיחו את ביטחון ישראל ואת הריבונות הפלסטינית כאחד.

מאז ועידת מדריד ב-1991 שסימנה את תחילתו של תהליך השלום, ארה"ב לא הביעה את דעתה בנוגע לאופן המדויק שבו יש ליישב את הנושאים שבמחלוקת. היא ראתה את תפקידה בעיקר כמי שמנווטת את התמרונים הפוליטיים שמטרתם הייתה להביא את ישראל והפלסטינים לשולחן המשא ומתן. שם, כך חשבו בווינגטון – איכשהו, ועל אף פערי כוחות מובהקים בין הצדדים שבהם ארה"ב לא טרחה לטפל – שיחות ישירות בין הצדדים יניבו הסכם.

החריגה העיקרית מהאיפוק האמריקני נעשתה על ידי הנשיא ביל קלינטון בדצמבר 2000 במה שנודע [כפרמטרים של קלינטון](#), ששימשו כמסמך המנחה – ברוחו, גם אם לא בפרטיו – לכל הניסיונות שנעשו מאז ליישוב הסכסוך, ובהם המשא ומתן ב-2008 בין יו"ר אש"ף מחמוד עבאס לראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט, והשיחות חסרות התוחלת בין עבאס לנתניהו בתיווכו של קרי עצמו. ג'ורג' וו. בוש ואובמה אף הם הוסיפו מטעמים הערות משמעותיות, אם כי חלקיות, בנוגע לעמדת ארה"ב בנושאי הליבה של הסכסוך. בוש עשה זאת בעיקר [בחליפת המכתבים שלו עם אריאל שרון ב-2004](#), ואובמה [בנאומו](#) על המזרח התיכון במאי 2011 [ובדבריו](#) אחר כך בפני אייפא"ק.

ייתכן, כאמור, שלא יושג בזמן הקרוב פתרון לסיום הסכסוך במתווה של שתי מדינות, ואולי לא יושג לעולם. אבל אם יהיה פתרון כזה, ששת העקרונות של קרי יהיו יסודותיו. למותר לציין, אין כל חדש בקווים שהציג קרי. לכל היותר, זהו סיכום משמים-משהו של המוסכמות הבינלאומיות בעניין פתרון שתי המדינות. אולם, בדיוק כמו הרעיונות של קלינטון, העקרונות של קרי עשויים להיחקק כנקודת ציון פוליטית רלבנטית גם הרבה אחרי שנאמרו. וכאן טמונה החשיבות שבהבנת החזון: כיצד הוא קשור לעמדות עבר של ארה"ב, האם וכיצד הוא עולה בקנה אחד עם הרעיונות העדכניים ביותר לגבי דמותו של הסדר הקבע, ובאיזה אופן הוא יכול לשרת את המאמצים העתידיים לשלום.

ששת העקרונות של קרי

שניים [מששת העקרונות](#) של קרי הם תוספות מאוחרות יחסית לדיונים על הסדר הקבע. אף אחד מהם לא הופיע בהסכם אוסלו המקורי.

עקרון 2 של קרי עוסק בטיבו של פתרון שתי המדינות: "מדינה יהודית ומדינה ערבית המכירות זו בזו ומעניקות זכויות שוות לכל אזרחיהן", על בסיס החלטת עצרת האו"ם 181 שהתקבלה ב-1947. ביסודו של דבר, כפי [שמנתח טל בקר](#), שהשתתף במשא ומתן בעבר, הישראלים מעוניינים ב"לא פחות ולא יותר מהכרה פומבית

בזכותו של העם היהודי להגדרה עצמית במדינה משלו". הדחייה העוינת של דרישה זאת על ידי פלסטינים וערבים, על אף התמיכה ההיסטורית של הקהילה הבינלאומית ברעיון הריבונות היהודית, הפכה את נושא ההכרה בעבור הציבור הישראלי לשאלה שהיא מעבר לזהות, וכזו שנוגעת לתחום הביטחון הלאומי. אין ספק כי הסתייגותו של נתניהו מקידום עניין המדינה הפלסטינית תרמה לכך שנושא ההכרה במדינה יהודית הפך לשנוי במחלוקת אצל הפלסטינים, שנסוגו מביטויים שנתנו בעבר להכרה בישראל כמו [בהצהרת העצמאות](#) של פלסטין ב-1988 ו**בראיון** שנתן ערפאת להארץ ב-2004.

קרי מצדו אשרר את ההכרה ההיסטורית של ארה"ב בדמותה היהודית של ישראל, והניח את הדברים בהקשר רלוונטי של סיום הסכסוך ובצמוד להכרה בזכות הפלסטינים למדינה, כאשר שתי המדינות נדרשות לשמור על זכויות המיעוטים שחיים בהן.

העיקרון החדש השני הוא עקרון 6, העוסק בסיום הסכסוך ובסיום התביעות ברוח יוזמת השלום הערבית. חלק זה אינו שנוי במחלוקת, ומטרתו היא לשים את הוויתורים המדיניים הנדרשים מהצדדים בסעיפים האחרים בנאום בהקשר החיובי ביותר מבחינתם. "קץ התביעות" הוא המונח הממשי והאופרטיבי מבחינת יחסים בינלאומיים. "סיום הסכסוך" נתפס יותר כסימנה לגיוס תמיכה ציבורית.

חלק מהציבור הישראלי ראה בתהליך מדיני אזורי עם מדינות ערביות דרך לעקוף את העניין הפלסטיני, אך עתה כבר ברור ששני הדברים כרוכים זה בזה. שלום עם הפלסטינים יעניק לישראל שלום עם העולם הערבי כולו, אבל לא תהיה התקדמות משמעותית גלויה במסלול האזורי ללא התקדמות עם הפלסטינים. בהקשר זה, יש להזכיר שמדינות ערב יוכלו להעניק לפלסטינים גיבוי לפשרות שהם מוכנים לעשות מול ישראל, כפי שקרה באימוץ של העיקרון של [חילופי שטחים](#) בתקופת המשא ומתן בשנים 14-2013. אך העולם הערבי אינו בנוי ללחוץ על הפלסטינים להסכים להתפשר בנושאים שהללו אינם מעוניינים להתפשר בהם, וזהו לקח שיש להפנימו לקראת משא ומתן עתידי.

ארבעת העקרונות הנוספים של קרי מובאים להלן ביתר פירוט, בסדר שונה מזה בו הוצגו בנאום, לצורך הדיון.

גבולות (עיקרון 1)

"יש להניח גבולות בינלאומיים מוכרים ובטוחים בין ישראל למדינה פלסטינית רציפה ובת-קיימא, שייקבעו במו"מ על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים ושוויוניים. החלטה 242, המעוגנת בחוק הבינלאומי מזה 50 שנה, קובעת כי על ישראל לסגת משטחים שכבשה ב-1967 בתמורה לשלום עם שכנותיה וגבולות מוכרים. ההחלטה מקובלת על שני הצדדים מזה זמן, והיא נותרה גם כיום הבסיס להסכם שלום. הליגה הערבית הסכימה זה מכבר, בעקבות מעורבותו של מזכיר המדינה האמריקני בעניין, שההתייחסות ביוזמת השלום הערבית לקווי 1967 תכלול את העיקרון של חילופי שטחים, שגם הפלסטינים הכירו בו. הדבר הכרחי על מנת להתחשב במציאות שנוצרה בשטח, והעובדה שחילופי השטחים נדרשים להיות מוסכמים ושוויוניים תבטיח כי ההסכם יהיה הוגן לשני הצדדים. כמו כן, יש הכרה רחבה בכך שישראל צריכה להבטיח שגבולותיה יהיו בטוחים וניתנים להגנה, וששטח המדינה הפלסטינית יהיה בר-קיימא ורציף. יש גם קונסנזוס על כך ששום שינוי שישראל ערכה בקווי 1967 לא יתקבל על ידי הקהילה הבינלאומית אלא אם יוסכם על ידי שני הצדדים."

מכל נושאי הליבה, ארה"ב חשה בנוח יחסית להציג את עמדתה בשאלת הגבולות בין ישראל למדינה הפלסטינית. ראשית, מפני שבארה"ב רואים בגבולות עניין פרקטי, בניגוד לממד הסמלי שמאפיין את סוגיות ירושלים והפליטים. שנית, נושא ההתנחלויות, שקשורי לנושא הגבולות, הוכח בתור מקור לכאב ראש מתמשך לממשל בווינגטון, אפילו בתקופת הסדרי הביניים, לפני הסדר קבע. שלישי, הגבולות נתפסו בעבר ועודם נתפסים, בטעות, כנושא קל לפתרון. ולבסוף, נושא זה הוא היחיד מבין ארבעת נושאי הליבה שהכרחי בהגדרה לקיומן של שתי מדינות.

עמדת ארה"ב בנוגע לגבולות בין ישראל למדינה הפלסטינית נותרה עקבית יחסית. פערים מסוימים בנימה ובניואנסים לאורך השנים משקפים הקשר פוליטי משתנה ולא בהכרח הבדלים בעלי משמעות. ארה"ב רואה בקווי 1967 בסיס לגבולות הקבע. הנשיא בוש כינה זאת "קווי שביתת הנשק של 1949", במחשבה שהשימוש

במונח "קווי שביתת נשק" יקל במשהו את כובד המטען הסמלי שמייחסים הפלסטינים והעולם לקווי 1967. מעשית, ההבדל בין קווי 1949 ל-1967 הוא שולי¹. קרי מצדו אשרר את עמוד התווך הזה של מדיניות-החוץ של וושינגטון.

שלושה נשיאים אמריקניים (קלינטון, בוש ואובמה) קיבלו את עמדת ישראל כי גושי ההתנחלויות – חלקן הקטן של התנחלויות, שבהן מרוכזים מרביתם של 600 אלף האזרחים הישראלים שמתגוררים מעבר לקווי 1967 – הם התפתחות בעלת משקל המחייבת שינויים בקווי 1967. בפועל, חילופי שטחים הם האמצעי לגישור בין דרישת הפלסטינים שכל שטח הגדה המערבית ורצועת עזה יהווה את המדינה הפלסטינית לבין שאיפת ישראל לצמצם ככל האפשר את מספר המתנחלים שייוותרו מחוץ לגבולותיה הריבוניים לפי ההסכם. גם קרי אישר את העיקרון הזה, אם כי בעקיפין, כשהשתמש במונח: "המציאות שנוצרה בשטח".

בסוגית חילופי השטחים, נשיאי ארה"ב לא היו עקביים בעמדותיהם. בעוד שקלינטון, בדחיפת יועצו הפרו-ישראלי הבכיר דניס רוס, דיבר על חילופי שטחים שאינם שווים לטובת ישראל (4-6 אחוזים שתספח ישראל בגדה המערבית, בתמורה ל-3-1 אחוזים שיועברו לפלסטין משטח ישראל), בוש ואובמה ציינו "חילופי שטחים מוסכמים" (יש להזכיר שהפלסטינים עמדו כל העת על חילופי שטחים זהים בגודלם ובאיכותם). עם זאת, שני הנשיאים לא ציינו שחילופי השטחים יהיו "שווים", ובכך השאירו בישראל את הרושם שחילופי שטחים שאינם שווים יוכלו להתקבל.

קרי, בניסיון ליישר את המדיניות האמריקאית עם המציאות הפוליטית ועם מדיניות האיחוד האירופי, נקט במונח חילופי שטחים "שוויוניים" (או "שווי ערך", באנגלית: 'equivalent'). ללא ספק, "שוויוני" אינו רחוק מ"שווה", אך הדברים אינם זהים בהכרח. הניסוח "שוויוני" עשוי להשתמע כ"שווה", אולם כאשר אין משתמשים במפורש בניסוח האחרון, מותרים לישראלים את האפשרות לחשוב שחילופי השטחים יכולים להתאים באופן כללי אלו לאלו, אולם לא בהכרח להיות שווים בגודלם. בבחירתו ב"שוויוני" קרי התקרב, אבל לא באופן שלם, למה שכבר הפך להיות תנאי בל יעבור ברבים מהניסיונות הבלתי-רשמיים להציע פתרון לשאלת הגבולות.

קרי גם חזר ואשרר את העמדה האמריקנית הוותיקה כי המדינה הפלסטינית חייבת להיות בת-קיימא ורציפה, ובכך שלל את האפשרות שישראל תחזיק במעטפת של המדינה הפלסטינית, באזורים בלב הגדה המערבית, או שתפצל את הגדה לקנטונים נפרדים שיחוברו בכבישים ומחלפים.

בחלקים מוקדמים יותר בנאומו, קרי הדגיש שתי נקודות חשובות. הראשונה מבהירה את מה שרוב הישראלים – לרבות אלה שבשמאל ובמרכז – מוצאים כקשה לקבל: על אף שחלק מההתנחלויות יהיו בריבונות ישראלית בהסדר הקבע, ארה"ב מתנגדת לכל בנייה בהתנחלויות (כולל ב"גושים") בתקופה שעד הסדר הקבע. זאת, מאחר שההגדרה של ה"גושים" שצפויים להיות מסופחים לישראל נעשתה ברובה רק על ידי ישראל, לעתים בלווי גורמים אמריקניים אוהדים, אך אף פעם לא במעורבות פלסטינית. התוצאה לרוב הייתה שה"גושים" התפרסו לעומק הגדה המערבית, באופן שלא מאפשר לקהילה הבינלאומית לתת להם לגיטימציה.

הנקודה השנייה של קרי נגעה להפרדה בין הרחבת ההתנחלויות בידי ישראל לבין צרכי הביטחון שלה. כפי שעולה בבירור [מניתוחיהם](#) של מאות בכירי מערכת הביטחון הישראלית לשעבר, רוב ההתנחלויות הן נטל על ביטחון ישראל היות שהן שוכנות על גבעות מבודדות המוקפות במרכזי אוכלוסייה פלסטינית צפופה ועוינת. עצם קיומן של ההתנחלויות, ולא להיפך, הוא העול הביטחוני על ישראל.

ירושלים (עיקרון 4)

"השגת פתרון מוסכם לירושלים כך שתהיה בירת שתי המדינות הזוכה להכרה בינלאומית, וכך שיוגן ויובטח חופש גישה למקומות הקדושים בהתאם לסטטוס קוו המבוסס. סוגית ירושלים היא הנושא הרגיש

¹ בנוגע למיקום המדויק של קווי שביתת הנשק ב-1949, בכמה אזורים, הללו יושבו בידי ישראל וירדן בתהליך שנקרא "הסכם הגרלים" בין 1949 ל-1951. תיאורטית, קווי 1949 המקוריים שונים במקומות אחדים מהגבולות שהיו קיימים בשטח לפני מלחמת ששת הימים ב-4 ביוני 1967. אף על פי כן, ספק אם יועציו של בוש היו ערים לדקויות אלה. ככלל, בהבדלים פעוטים אלה אין כדי לשנות את הבסיס לשיחות.

ביותר לדידם של שני הצדדים, והפתרון יצטרך לענות לא רק על הצרכים של ישראל והפלסטינים, אלא של שלוש הדתות המונותאיסטיות. זו הסיבה שהמקומות הקדושים למיליארדי אנשים ברחבי העולם צריכים להיות מוגנים ולהישאר נגישים, ושהסטטוס קוו המבוסס צריך להישמר. הדעה הרווחת היא שעל ירושלים לא להיות מחולקת שוב כפי שהייתה לפני 1967, וגם אנו מאמינים בכך. בה בעת, יש הכרה רחבה כי לא ייתכן הסכם שלום בלי לענות על השאיפה הבסיסית של שני הצדדים לקיים את הבירות שלהם בירושלים".

שאלת ירושלים הייתה כר פורה למחלוקות ואחת מהסיבות לכישלון תהליך השלום בעבר. מאז הפרמטרים של קלינטון, ארה"ב לא פירטה מהו חזונה באשר למעמד ירושלים. אובמה החליט לא להזכיר את העיר בנאומו ב-2011. זאת, בעיקר בשל זהירות פוליטית מופרזת ונטייה לערבב בין הגשמי למקודש. במציאות, השטח האורבני של מזרח ירושלים – השטח שישראל כבשה ב-1967 יחד עם שאר הגדה המערבית – הוא מעשה טלאים של שכונות מגורים הומוגניות ברובן מבחינה דמוגרפית (יש הפרדה עמוקה בין יהודים לפלסטינים בעיר). עתיד החלק האורבני של העיר יכול לעלות בקנה אחד עם עקרון חילופי השטחים שנדון לעיל, מאחר שהשכונות-התנחלויות היהודיות הגדולות בירושלים בדרך כלל, גם אם לא תמיד, מצויות ברצף טריטוריאלי עם החלק המערבי והיהודי ברובו של ירושלים שלפני 1967. רוב השכונות-התנחלויות של ירושלים המזרחית על 200,000 תושביהן, צפויות להיות מסופחות בסופו של דבר לישראל תמורת פיצוי קרקעי לפלסטינים במקומות אחרים. גם הפלסטינים מקבלים זאת. העיר העתיקה וסביבתה הקרובה – שבה מרוכזים מאות אתרים קדושים והיסטוריים, והיא אבן שואבת למאמינים מכל העולם – טעונה טיפול מורכב יותר. העיר העתיקה היא כל כולה שטח קטנטן מבחינה גיאוגרפית – כ-2-3 קמ"ר, תלוי איך מודדים. אפשר להקיף אותה בצעדה באחר צהריים אחד.

מכל העקרונות שהציב קרי, ההתייחסות לנושא ירושלים חסרה את התובנות ואת הסימוכין שאפיינו את המסרים האחרים שלו. אי-העקביות שלו בשימוש בלשון יחיד (בירה) ולשון רבים (בירות) מעורר תמיהה. יש הבדל מהותי בין עיר אחת המכילה נוכחות ישראלית ופלסטינית לבין שתי ערים השוכנות גב-אל-גב. באופן בולט בהעדרו, קרי לא אישר את מה שהמומחה לענייני ירושלים, דני זיידמן, מכנה "החזון הקלינטוני": הדמוגרפיה תקבע את מתווה הגבול בירושלים – השכונות-התנחלויות היהודיות במזרח ירושלים יהיו בריבונות יהודית יחד עם מערב העיר, והאזורים הפלסטיניים במזרח ירושלים יהיו בריבונות פלסטינית. שתי המדינות, ישראל ופלסטין, יחליטו בעצמן, לאור עיקרון זה, מה יהיה תיחום הבירות שלהן, בהתאמה – שתי בירות, בלשון רבים, צמודות זו לזו.

מה שמפתיע אף יותר הוא שהתבטאויותיו של קרי נגד חלוקת העיר השאירו רבים מבין העוסקים בגיבוש מתווים מעשיים למימוש חזון שתי המדינות נבוכים. הדגם של "עיר פתוחה" בירושלים, ברוח המשא ומתן בשנת 2000, מתעלם מהמציאות הקשה שנוצרה באינתיפאדה השנייה. רוב הנושאים והנתנים הישראלים מתעקשים שהגבול בירושלים לא יהיה שונה ממערכת הגבולות שתיפרש בשאר החלקים של קו התפר הישראלי-פלסטיני. בפשטות, החסימה הפיזית שישראל בוודאי תקים לאורך גבולותיה המוכרים עם המדינה הפלסטינית תהפוך לחסרת תועלת אם תואי באורך של קילומטרים יישאר פתוח לטובת העיקרון של ירושלים "פתוחה". למרבה המזל, יש דרכים למנוע יצירה של מעין חומת ברלין בלב העיר. אחת מהן היא "לקבור" את הגבול בתוך התבליט האורבני של ירושלים, אפשרות המודגמת למשל [במחקר](#) שערך משרד האדריכלות "סאיה" ופורסם בנספחים של יוזמת ז'נבה. אך כל התובנות האלה, שהצוות של קרי תודרך עליהם, נשארו על חדר רצפת העריכה.

ביחס לעיר העתיקה והאגן ההיסטורי שמסביבה, שתיקתו של קרי בעניין עצם טיבו של הפתרון מבלבלת. בכך שלא הזכיר את חלוקת הריבונות באזור זה (כמו קלינטון), את ההסדרים המיוחדים במקומות הקדושים (כמו ביוזמת ז'נבה), או את יצירת משטר מיוחד ואחיד (כמו קרצר ואולמרט) – קרי לא אשרר את מה שזיידמן מכנה "עמודי התווך באשר למהי משמעותו, ומה אינה משמעותו, של פתרון שתי המדינות בנוגע לעיר העתיקה בירושלים".

ללא עוררין, ההתמקדות של קרי בחופש הגישה בירושלים הולמת את הגישה המקובלת בנוגע לפתרון שתי המדינות. הדגש שלו על שמירת הסטטוס קוו בא בעיתו נכון: יחד עם הרחבת ההתנחלויות, ההסכמה שבשתיקה של נתניהו למעשי תומכיו האדוקים בימין הפוליטי חלה גם על האתגר שהם מציבים לסטטוס קוו בהר הבית, ובפרט על נושא תפילת יהודים במקום. ועדיין, אפשר לתהות אם ההתייחסות של קרי לצורך

בשימור הסטטוס קוו בתקופת הביניים שקודמת להסדר הקבע, אינה מושכת את השטיח תחת הישג עתידי פורץ-דרך בדיונים על הסדר הקבע: שאם וכאשר הפלסטינים יהיו הריבון המוכר בחראם אל-שריף/הר הבית, הם יכירו בזכויות תפילה של יהודים במקום.

פליטים (עיקרון 3)

"לפעול למען פתרון צודק, הוגן מוסכם וריאלי לסוגית הפליטים הפלסטינים, בסיוע בינלאומי, שיכלול פיצויים, אפשרות בחירה ועזרה במציאת מעון קבע, וכן הכרה בסבל וצעדים נוספים הדרושים להסדרה מקיפה של הנושא באופן שיתאים לתפיסת שתי המדינות לשני עמים. כחלק מפתרון מקיף, הפליטים הפלסטינים יהיו חייבים לזכות בפיצויים, בהכרה בסבל שלהם, ויהיה צורך להציע להם אפשרויות בחירה ועזרה במציאת מעונות קבע. הקהילה הבינלאומית יכולה להציע תמיכה וסיוע משמעותיים, בהם גיוס כספים לצורך הפיצויים ולצרכים אחרים של הפליטים, ומדינות רבות כבר הודיעו על נכונותן לתרום למאמצים. יחד עם זאת, יש הכרה רחבה שהפתרון בנושא זה חייב להלום את עקרונות שתי המדינות לשני עמים, ואסור שישפיע על דמותה היסודית של ישראל".

כמו בסוגית ירושלים, אובמה בחר שלא לעסוק בעניין הפליטים בנאומו במאי 2011. הוא סבר שהדבר רגיש מדי. אותה רגישות היא שגרמה בעבר לכך שהפרק על הפליטים יהיה ארוך (לרוב הארוך ביותר) בהזדמנויות שבהן כן עסקו בנושא (לדוגמה קלינטון, ז'נבה וקרצר). קרי קיצר יחסית בדבריו, ובדומה לכל הניסיונות שהוזכרו ניסה למצוא איזון בין רצונה של ישראל לשמור על רוב יהודי שמבטיח את אופייה היהודי והדמוקרטי, ומנגד הצורך של הפלסטינים להעניק תחושה של צדק לחמשת מיליוני הפליטים, או לפחות להשיג את הסכמתם המסויגת.

כפי שנכתב [בדו"ח של קבוצת המשבר הבינלאומי](#), "בשביל המנהיגים הפלסטינים, נקיטת צעד שמצטייר כזניחת הפליטים, ובפרט לוותר על תביעותיהם, משמעותה חציית קו אדום שנוגע בלב זהותם הלאומית". ומכיוון שגם על צרכיה הבסיסיים של ישראל לקבל מענה, ארבעה מרכיבים צריכים להיכלל באופן כזה או אחר בפתרון: קבלת אחריות להיווצרות בעיית הפליטים; הכרה בזכויות הפליטים ובראשן הזכות לשוב לבתים ולנכסים במה שכיום הוא שטח ישראל; מתן אפשרויות בחירה לקבלת אזרחות ומקום תושבות קבע, בראש בראשונה לפליטים החיים במדינות שבהן מצבם מסוכן או מעורער, כמו לבנון, ובעת האחרונה סוריה; ופיצוי הפליטים על הסבל, על נכסים שאבדו, וכן פיצוי למדינות שאירחו את הפליטים במשך שבעה עשורים.

בעניין קבלת האחריות, קרי אישרר את הנוסחה של קלינטון, כי ההכרה הישראלית צריכה לחול על הסבל של הפליטים ולא על יצירת בעיית הפליטים. שימושו במילה "נכבה" (אסון בערבית) בחלק המוקדם בנאומו היה מחוזה נוגעת ללב מצד מנהיג אמריקני בכיר, אך היה ביסודו הכרה באופן שבו הפלסטינים בעצמם מתארים את ההיסטוריה שלהם, להבדיל מניסיון של צד שלישי ליישב את הפער בנרטיבים בין שני העמים, שלא נראה שישראל מתכוונת להתמודד עמו.

בניגוד לבוש², קרי לא שלל במפורש שיבת פליטים לתוך ישראל. בניגוד לקלינטון, קרי גם לא ניסה למצוא נוסחה שמתמודדת במפורש עם שאלת זכות השיבה. באופן משמעותי, הוא ציין כי הפתרון בסוגיה זו אינו יכול להשפיע על המאזן הדמוגרפי בישראל, ועליו להתאים לפתרון של שתי מדינות לשני עמים. ברם, הכרה מפורשת זאת בצרכיה של ישראל יכולה הייתה לשמש רקע נוח בעבור קרי להציע רעיונות יצירתיים בנוגע לשיבה סמלית, גם אם לא המונית, של פליטים.

אחדים, כמו הפרשן נת'ן ת'ראל, [הציעו](#) להכיר בזכות שיבה של פליטים מקוריים, אלו שנולדו לפני 1948. הצעות מסוג זה מטפלות בזכויות פליטים בדרכים חסרות תקדים. הן גם מגבילות את מספר הפליטים שיחזרו לישראל לעשרות אלפים – מספר מציאותי שישראל יכולה לקלוט, במיוחד לאור העובדה שהיא צפויה להפרד מ-300,000 התושבים הפלסטינים של מזרח ירושלים, שכיום נמנים כחלק מ-1.8 מיליון אזרחי ישראל

² "ארה"ב מחויבת לחלוטין לביטחון ישראל ולרווחתה כמדינה יהודית. ברור שמסגרת מוסכמת, צודקת והוגנת לפתרון לשאלת הפליטים הפלסטיניים כחלק מכל הסדר קבע תבטא בהקמה של מדינה פלסטינית, ויישובם של פליטים פלסטיניים שם, ולא בישראל". ראו ["חליפת מכתבים בין ראש הממשלה שרון לנשיא בוש"](#), 14 באפריל 2004.

הערבים. ואולם, על אף שמתווה כזה יעלה את שיעור היהודים בישראל לעומת המצב כיום, קרי, הזהיר מדי, בחר שלא להעלותו. הוא גם לא הזכיר את החלופות להשתקעות הפליטים שהופיעו בפרמטרים של קלינטון: בישראל, בשטחים מישראל הריבונית שיועברו למדינה הפלסטינית כחלק מחילופי השטחים, בפלסטין עצמה, במדינות שבהם יושבים הפליטים כיום, או במדינות שלישיות שיסכימו לקלטם.

נאום קרי לא התייחס גם להחלטת עצרת האו"ם 3,194³ שהיא אבן הפינה לדרישות הפליטים הפלסטינים, ואשר מוזכרת בפרמטרים של קלינטון, ביוזמת השלום הערבית ובמתווים אחרים, כמו יוזמת ז'נבה והנוסחה של קרצר. בעבר, ישראל התעקשה שפרק הפליטים בהסדר הקבע יוכר בתור יישום רשמי של החלטת 194 בעניין הפליטים. אולם ההקשחה הכללית בנרטיבים של הצדדים, בכל הקשור לזהותם הלאומית ולזיקתם לאויב, גרמה לפרנויה ישראלית ביחס לכל אזכור של החלטה 194, גם כזה שמשרת את האינטרסים החיוניים ביותר שלה. מצער שקרי נגרר לכך.

ביטחון (עיקרון 5)

"לענות על הצרכים הביטחוניים של ישראל ולהביא לסיום מלא של הכיבוש, ובד בבד להבטיח שישראל תוכל להגן על עצמה בעילות, ופלסטין תוכל להעניק ביטחון לאזרחיה במדינה ריבונית ללא צבא. ביטחון הוא הנושא הקריטי ביותר לישראל. הכל מבינים כי שום ממשלה ישראלית לא תוכל להסכים להסדר שאינו עונה על צרכיה הביטחוניים, או עלול ליצור איומים ביטחוניים מתמשכים בגדה המערבית, כפי שאירע בעזה. ישראל צריכה להיות מסוגלת להגן על עצמה בעילות, נגד טרור ומול איומים אזוריים אחרים. יש נכונות אמיתית מצד מצרים, ירדן ומדינות אחרות לשתף פעולה עם ישראל נוכח האתגרים הביטחוניים שהן חולקות. ארה"ב סבורה שהמאמצים המשותפים הללו, בנוסף לתיאום הדוק בנושא ביטחון הגבולות, שיתוף מודיעין, ומבצעים משותפים יוכלו למלא תפקיד חשוב בחיזוק השלום. סיום מלא של הכיבוש הוא השאיפה העיקרית של הפלסטינים: עליהם לדעת שהכיבוש הצבאי יסתיים הלכה למעשה לאחר תהליך העברה מוסכם, וכי הם יוכלו לחיות בחירות ובכבוד במדינתם הריבונית, תוך מתן ביטחון לאוכלוסייתם למרות שלא יהיה ברשותם צבא. בעניין זה יש הסכמה רחבה גם כן".

כמו בנושא הגבולות, בכירים אמריקניים נהגו תמיד להתבטא בחופשיות יחסית בכל הקשור להיבט הביטחוני. בנוסף לכך שארה"ב רואה בעצמה את הסמכות העליונה בעניין זה, היא נסמכת על מחויבותה המתמשכת לביטחון ישראל, לרבות שמירת היתרון האיכותי של ישראל מול שכנותיה, וסבורה כי מדובר בסוגיה פתירה.

מסיבות פוליטיות ואידיאולוגיות כאחד, אובמה וממשלו ניסו באופן מגושם לשלב בין ניסיון לקדם הקמת מדינה פלסטינית ומתן סיוע ביטחוני חסר תקדים לישראל. במהלך המשא ומתן בשנים 2013-14 קרי היה סבור כי מתן מענה מקדים לצרכי הביטחון של ישראל יזכה אותו ברכוש רצון טוב מצד ישראל בסוגיות הליבה האחרות. הוא למד על בשרו שמנהיגי האזור אינם משיבים למיטיב עימם כגמולו. תחת זאת, הם מקבלים בחום את מה שניתן להם, ומיד מבקשים עוד. אף על פי כן, יש לזכור שהכרה בצרכי הביטחון של ישראל היא תפיסה אמריקנית מעוגנת מימים ימימה.

הרעיונות של קרי בתחום הביטחון עולים באופן כללי בקנה אחד עם הרעיונות של קודמיו, גם אם הם מפורטים פחות ואינם זהים להם לחלוטין. ראשית, ישנה הכרה בנאום קרי בכך שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת דה פקטו, ותהיה אחראית על החוק והסדר ועל הביטחון בגבולות. הזכות והיכולת של ישראל להגן על עצמה זוכה גם היא להכרה, וכך גם הצורך בתקופת ביניים שדרושה לישראל לשם היערכות מחודשת בשטח. עם זאת, קרי השמיט את ההתייחסות של אובמה ב-2011 בדבר היכולת של ישראל להגן על עצמה "בעצמה". זהו הבדל משמעותי. במקום זאת, קרי הדגיש את התרומה של שיתוף פעולה אזורי לביטחון ישראל. שלא כקלינטון ואובמה, אך בהתאם למסקנותיו של הגנרל ג'יימס ג'ונס ב-2008, קרי קשר את חזונו בכל הנוגע לביטחון של ישראל באינטרסים שישראל חולקת עם ירדן ומצרים, ובמסגרת ביטחון אזורית חדשה שתוכל לקום, על בסיס המתואר ביוזמת השלום הערבית.

³ פסקה 11 של החלטה 194 קובעת: "הפליטים השואפים לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם צריכים להיות מורשים לעשות כן בעיתוי המעשי המוקדם ביותר. פיצויים יינתנו בגין רכושם של מי שיבחרו לא לשוב ובגין אבדן ונזק לנכסיהם, לפי העקרונות של המשפט הבינלאומי, על ידי הממשלות או הרשויות האחריות". ראו: [החלטה 194 \(3\) פלסטין - דו"ח התקדמות של מתווך האו"ם](#), 11 בדצמבר 1948.

בהכירו בצורך הפלסטיני לקבל המחשה של היום שבו ייהנו מריבונות מלאה בכל שטח מדינתם, קרי נשען על הניסיון שנצבר על ידי הצוות של הגנרל ג'ון אלן ב-14-2013, [שהתמקד בחיזוק יכולות הניטור הרב-שכבתית של ישראל](#), כתחליף לצורך בנוכחות פיזית ארוכת טווח של כוחות ביטחון ישראלים על אדמה פלסטינית.

מה שנעדר באופן מוזר מהערותיו של קרי הוא התייחסויות למעורבות של מדינות שלישיות בגיבוש סידורי הביטחון וללוח זמנים מוגדר להיערכות הישראלית מחדש בשטח. בחזונו של קרי, החשש הפלסטיני שתקופת הביניים עד להשלמת הנסיגה הישראלית תהפוך לקבועה אינו מקבל מענה. על אף שקרי אינו דורש מהפלסטינים להוכיח יכולות ביטחוניות כמפתח להתקדמות, הוא גם נמנע מלאתגר את הדרישה של הישראל שהיא ורק היא תשפוט את הביצועיים הביטחוניים של הפלסטינים.

מסקנות

בעבור אלו שעסקו בקידום פתרון שתי המדינות, אין חדש בחזרה של קרי על עקרונות מסורתיים של הסדר הקבע, בפרט משום היותו מייצג ממשל שהיה מצוי על סף סיום דרכו. קרי יכול היה לזעזע את אמות הספים: למשל, להכריז כי חילופי השטחים יהיו שווים; שיהיו שתי בירות בירושלים – ירושלים ואל-קודס – שישקפו את המצב הדמוגרפי, ושיוצגו הסדרים מיוחדים, או משטר מיוחד, בעיר העתיקה ובסביבותיה הקרובות; ולהתייחס לדרישות הפוליטיות ביתר בהירות, בלי להתעלם מהן, באופן שלא יפגע בצרכים של ישראל. קרי בחר לא לעשות זאת. ייתכן שבחירתו זו נובעת מהערכתו הממשית לגבי הסדר הקבע. אך אם הדבר נובע מכך שלא הכיר את הרעיונות המתקדמים שהצטברו בנושא, אזי מדובר בהחלט בהזדמנות שהוחמצה.

כך או כך, חזון ברור של הסדר הקבע נחוץ להתקדמות לקראת פתרון שתי המדינות. מבחינה זאת, חזונו של קרי ראוי. בין אם הקורא עדיין מאמין כי הדרך היחידה להתקדם היא משא ומתן ישיר בין הצדדים, או שחוסר האמון בין ישראלים לפלסטינים מחייב לפתח פרדיגמה חדשה לתהליך השלום – חזון מוסכם של הסדר הקבע חיוני בתור נקודת התחלה.

העקרונות של קרי עשויים להתפוגג בעקבות עזיבתו את משרדו בקומה השביעית של מחלקת המדינה האמריקאית בינואר 2017. אך לא נגזר שכך יהיה. מדיניות ערביות מרכזיות הגיבו בחיוב לנאום קרי. כך גם מדינות מרכזיות באירופה. הסיכויים לחזית אחת של טראמפ ונתניהו אמורים להניע את אלו שדואגים לטובתם של הישראלים והפלסטינים לעגן את החזון של קרי בפורום בינלאומי. החלטה נוספת של מועצת הביטחון של האו"ם אינה נראית סבירה; בעוד הדגשת אי החוקיות של מפעל ההתנחלויות היא דבר אחד, חריצת דעה על דמותו של הסדר הקבע, גם אם באופן מעורפל, היא כבר אתגר שדיפלומטים רבים רואים כקשה מידי. זאת, על אף העובדה שדווקא פרמטרים כאלו יגדילו בעשרות מונים את סיכויי ההצלחה של אותו המשא ומתן שהדיפלומטים כה חוששים לקבוע את עקרונותיו מראש. אולי מאמצי שלום עתידיים, או מנגנון בינלאומי מחודש שיתגבש להתניעו, יוכלו להפיח חיים במה שאחרת יהפוך להיות טקס האשכבה של פתרון שתי המדינות.