

שאלת ירושלים במתווה השלום של ג'ון קרי

ד"ר ליאור להרס*

ינואר 2017

מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי הציג בנאומו עקרונות להסכם קבע ישראלי-פלסטיני ואחד הסעיפים במתווה שהציג עסק בשאלת ירושלים שאותה הגדיר: "הנושא הרגיש ביותר עבור שני הצדדים". קרי הציג בנאומו עקרונות כלליים מאוד ומעורפלים, וזאת בשונה מהפרמטרים שהציג הנשיא קלינטון בדצמבר 2000, וכך גם בהתייחסותו לפתרון בירושלים. מתווה קרי בשאלת ירושלים כולל שלוש נקודות מרכזיות: הכרה בירושלים כבירת שתי המדינות, שמירה על הסטטוס קוו במקומות הקדושים והבטחת חופש הגישה אליהם, והתנגדות לחלוקה פיזית נוקשה של העיר כפי שהיה ב-1967. המאמר מנתח את הצעתו של קרי לפתרון בירושלים ובוחן אותה בהשוואה לעמדות ולהצעות שהועלו במהלך סבבי משא ומתן שהתרחשו בעבר בנושא זה.

רבים שהקשיבו לנאום של מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי, בו הציג ששה עקרונות להסכם קבע ישראלי-פלסטיני, נזכרו במהלך שהתרחש 16 שנה לפני כן: הצגת הפרמטרים של הנשיא ביל קלינטון בדצמבר 2000. בעוד שמתווה קלינטון הוצג בחדר סגור לנציגי הצדדים כהצעה מעשית במהלך הרגעים האחרונים של משא ומתן אינטנסיבי, מתווה קרי הוצג בנאום פומבי בתקופה שבה משא ומתן לא נמצא כלל באופק והוא נועד לשמש כנקודת התייחסות במשא ומתן עתידי.

השוואה בין המסמכים מלמדת כי קרי הציג בנאומו עקרונות כלליים מאוד ומעורפלים בהתייחסותו לכל סוגיה, עם מקום רחב לתמרון ומשא ומתן, וזאת בשונה מהפרמטרים שהציג הנשיא קלינטון שהיו מפורטים יותר והתייחסו באופן ממוקד יותר לסוגיות שנויות במחלוקת (למשל אחוז חילופי השטחים או מספר תחנות ההתראה). הסעיף הרביעי במתווה שהציג קרי עסק בשאלת ירושלים שאותה הגדיר "הנושא הרגיש ביותר עבור שני הצדדים". גם בנושא זה קרי הציג מתווה כללי עם ניסוח זהיר מאוד ומעורפל שלא נכנס לפרטים ושלא דן במעמדם של אזורים ספציפיים (כמו השכונות במזרח ירושלים והעיר העתיקה).

בשאלת ירושלים, ניתן לזהות שלוש נקודות מרכזיות במתווה של קרי:

הסוגייה הראשונה שמופיעה בנאום היא העיקרון שירושלים תהיה "בירת שתי המדינות עם הכרה בינלאומית". כמו כן נקבע בנאום כי "יש הסכמה רחבה על כך שלא יהיה הסכם שלום בלי ליישב בין השאיפות הבסיסיות של שני הצדדים לבירה בירושלים". בכך קרי קובע למעשה שבהסכם שלום עתידי ירושלים תהיה בירה משותפת של שתי המדינות אך הוא לא מסביר איך ניתן ליישב את הסתירות בשאיפות שני הצדדים ולא מתייחס לשאלת חלוקת הריבונות או לתוואי אפשרי של הגבול בעיר. אין בנאום אזכור של העיקרון שקבע קלינטון על פיו השכונות היהודיות במזרח ירושלים יהיו בריבונות ישראל והשכונות הערביות – בריבונות פלסטינית. יש לציין כי מתווה קלינטון לא התייחס כלל לשאלת "הבירה הפלסטינית" אלא התמקד בשאלת חלוקת הריבונות במזרח ירושלים. יחד עם זאת, בנאום שנשא קלינטון בינואר 2001, ערב פרישתו מהבית הלבן, תיאר את העקרונות להסכם עתידי ואמר שבירושלים יהיו שתי בירות של שתי המדינות. גם ב"מסמך מורטינוס" (מסמך סיכום לא-רשמי של שיחות טאבה בינואר 2001 שנכתב על ידי השליח האירופאי לתהליך השלום מיגל מורטינוס) וביוזמת ז'נבה מ-2003 הופיע הרעיון של שתי בירות: ירושלים ואל-קודס.

* ד"ר ליאור להרס הוא עמית פוסט-דוקטורט מטעם מכון ישראל (Israel Institute) במרכז טאוב ללימודי ישראל באוניברסיטת ניו יורק (NYU) ועמית מחקר במכון מיתוים. הוא כתב את עבודת הדוקטורט שלו בנושא "יזמי שלום פרטיים בתהליכי יישוב סכסוכים" במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית ועד לאחרונה היה חוקר במכון ירושלים למחקרי מדיניות.

המינוח "בירת שתי המדינות" היווה סלע מחלוקת מרכזי במהלך המגעים שהוביל קרי לגיבוש הסכם מסגרת (2013-2014). נתניהו סירב לדון על פשרה בירושלים ולא הסכים לאזכור העקרון של בירה פלסטינית בירושלים. מנגד, הפלסטינים התנגדו לניסוח המעורפל שקרי ניסה לקדם, שמתייחס ל"שאיפות לבירה", ודרשו ניסוח ברור יותר לגבי הבירה הפלסטינית. ההצעה הנוכחית של קרי שונה אם כן מעמדת נתניהו ומשלבת הכרה בירושלים כבירת שתי המדינות אך הניסוח המעורפל, שמתחמק מהגדרת השטח שבו תקום הבירה הפלסטינית, צפוי לעורר התנגדות בצד הפלסטיני. יש לציין כי מאז שבשנות התשעים הועלה רעיון לבירה פלסטינית באבו דיס, הפלסטינים מגלים חשש כבד מרעיונות דומים ומניסיונות להציע להם להסתפק ב"מיני בירה" בשכונה או בכפר באזור ירושלים.

הניסוח של קרי מציין כי ירושלים כבירת שתי המדינות תזכה להכרה בינלאומית ובכך הוא מדגיש שהסכמה זו תאפשר לראשונה הכרה של הקהילה הבינלאומית בבירת ישראל, לצד הכרה בבירה הפלסטינית, ותוביל להעברת שגרירות ארה"ב למערב ירושלים במקביל להקמת שגרירות למדינה הפלסטינית במזרח העיר. זו העמדה האמריקאית המסורתית אך כידוע ייתכן שינוי בעמדה זו בעידן טראמפ.

הסוגייה השנייה היא נושא המקומות הקדושים בירושלים. מתווה קרי קורא להגן על המקומות הקדושים ולהבטיח את הגישה אליהם ולשמור על הסטטוס קוו בהם. אלו עקרונות יסוד חשובים שזוכים לתמיכה של הצדדים ושל הקהילה הבינלאומית. אך גם בהקשר זה מותיר קרי שאלות מרכזיות פתוחות והמתווה המוצע לא משרטט פתרון לעיר העתיקה (ניהול משותף? משטר בינלאומי?), לא מתייחס לשאלת הריבונות במקומות הקדושים (אחת משאלות המחלוקת המרכזיות בהיסטוריה של המשא ומתן) ומדבר על המקומות הקדושים באופן כללי בלי לדון בנפרד למשל בכותל המערבי ובהר הבית/אל-חרם אל-שריף.

קרי מדגיש בדבריו את חשיבות השמירה על הסטטוס קוו במקומות הקדושים. המושג "סטטוס קוו" במקומות הקדושים בירושלים התפתח היסטורית באמצע המאה ה-19 בנוגע לאתרים הנוצריים בירושלים אך מאז 1967 נעשה שימוש במושג זה בהתייחסות לכללים שהתקבעו לגבי הר הבית/אל-חרם אל-שריף. קרי מכיר היטב סוגייה רגישה זו ובאוקטובר 2015, על רקע מתיחות במתחם הר הבית/אל-חרם אל-שריף ואירועי אלימות בירושלים, קידם מגעים עם ישראל, ירדן והפלסטינים בנושא זה. מגעים אלו הובילו להבנות ולהצהרה של נתניהו על המחויבות של ישראל לסטטוס קוו באתר ולעיקרון על פיו מוסלמים יכולים להתפלל במקום ולא-מוסלמים יכולים לבקר אך אינם רשאים להתפלל.

קרי מציין בנאום כי המקומות הקדושים חשובים למיליארדי אנשים בעולם וקובע שהפתרון בנושא זה צריך לתת מענה לצרכים של שלוש הדתות ולא רק של שני הצדדים. ניסוח זה מדגיש שהסוגייה חורגת מהמסגרת הישראלית-פלסטינית וייתכן שהוא רומז על הצורך לשלב בפתרון לגבי המקומות הקדושים והעיר העתיקה שחקנים נוספים מלבד שתי המדינות (בדומה להצעת אולמרט לאבו מאזן ב-2008 להקים מסגרת בינלאומית לניהול "האגן הקדוש" שתכלול מלבד הישראלים והפלסטינים גם את ארה"ב, ירדן וסעודיה).

הסוגייה השלישית שהופיעה בנאום קרי הייתה הצהרתו כי "ירושלים לא תחולק שוב כפי שהייתה מחולקת ב-1967". עקרון זה קובע כי לצד ההסכמה על כך ששני הצדדים יחלקו ביניהם את העיר כבירה של שתי המדינות, הפתרון בירושלים לא יכלול חלוקה פיזית נוקשה בין חלקי העיר כפי שהיה עד 1967 כשבלב העיר הייתה חומה.

על כך יש להעיר שתי הערות. ראשית, עמדה זו היא עמדה אמריקאית עקבית שהוצגה לאורך השנים כנגד חלוקה פיזית של העיר במסגרת של הסכם שלום. מזכיר המדינה רוג'רס קבע בתוכנית שהציג בדצמבר 1969 כי ירושלים צריכה להיות "עיר מאוחדת" (unified city) בלי הגבלות על מעבר אנשים וסחורות. גם הנשיא רייגן קבע בתוכנית השלום שהציג ב-1982 ש"ירושלים חייבת להישאר עיר לא מחולקת (undivided)". עמדה דומה השמיע הנשיא קלינטון בנאום שנשא ערב פרישתו וגם מזכירת המדינה קונדליסה רייס הציגה עמדה זו בתהליך אנאפוליס. שנית, עקרון זה משיק לרעיון שהפלסטינים שבו והעלו לאורך השנים לפתרון של "עיר פתוחה" (open city) בירושלים. ההצעה הפלסטינית ל"עיר פתוחה" הועלתה כבר בסוף שנות השמונים על ידי פייסל חוסייני והועלתה שוב על ידי אבו עלא במהלך המשא ומתן בתהליך קמפ דייויד (1999-2001) ובתהליך אנאפוליס (2007-2008). גם אבו מאזן דיבר בהזדמנויות שונות על חזונו לירושלים כ"עיר פתוחה" ו"עיר משותפת" (shared city). הצעה פלסטינית זו מדברת על כך שלצד החלוקה הפוליטית שתהיה בעיר,

ירושלים תישאר יחידה אחת תחת "עיריית גג" משותפת עם חופש תנועה מוחלט בין שני חלקי העיר. יש לציין שבתהליכי המשא ומתן שנערכו בעבר הביע הצד הישראלי התנגדות לרעיון זה וקבע כי בין שתי המדינות צריף להיות גבול פיזי ברור, בשל צרכי הביטחון, וכך גם בגבול בירושלים.

סוגיית ירושלים נמצאת בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובהסכם אוסלו (1993) נקבע כי היא אחת מסוגיות הליבה עליהן ידונו הצדדים במשא ומתן על הסכם הקבע. לא ניתן יהיה להגיע להסכם שלום ללא פתרון מוסכם בנושא ירושלים וכל מאמץ מדיני רציני יהיה חייב להתמודד עם שאלה זו. זו תהיה משימה לא פשוטה נוכח הרגישות המיוחדת, כפי שציין קרי, סביב נושא זה. הרעיון של פתרון מדיני בירושלים הוא נושא בעל נפוצות אדירה בשיח הציבורי בישראל והוא הפך עם השנים לזירת מאבק במשחק הפוליטי – מהסיסמה "פרס יחלק את ירושלים" ב-1996, דרך האיום של ש"ס בתהליך אנאפוליס (2007-2008) שתפרוש מהממשלה אם נושא ירושלים יעלה לשולחן המשא ומתן, ועד האזהרה של נתניהו בבחירות האחרונות שנצחון של הרצוג ולבני יוביל לכך שהגישה לכותל תהיה בנגמ"שים.

ביטוי נוסף לכך ניתן היה לראות בתגובתו של נתניהו להחלטת מועצת הביטחון 2334. על אף שההחלטה עסקה בהמשך הבנייה בהתנחלויות, ולא בכותל או במקומות הקדושים בירושלים, נתניהו בחר למקד את דברי התגובה שלו בכותל וברובע היהודי ואף בחר לשאת למחרת היום נאום בכותל. יש להעיר בהקשר זה כי בכל סבבי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני שנערכו בעבר על הסכם הקבע – בתקופת ברק, אולמרט וגם במגעים בתקופת נתניהו (למשל בשיחות בתיווך מיטשל, 2009-2010) – הצד הפלסטיני הציג עמדה עקבית של הסכמה לריבונות ישראל בכותל, ברובע היהודי ובכל השכונות היהודיות במזרח ירושלים מלבד הר-חומה והבנה זו הופיעה גם בפרמטרים שהציג הנשיא קלינטון בדצמבר 2000. הוכחה לעמדה זו ניתן היה למצוא גם במסמכי המשא ומתן שהדליפה רשת אל-ג'זירה ב-2011.

לצד כל זאת יש לציין כי המצב בשטח בירושלים לא קופא על שמריו. בין מתווה מדיני אחד למשנהו ומאז הפרמטרים של קלינטון התרחשו בעיר תהליכים ומהלכים משמעותיים שהופכים את העיר לנפוצה וסבוכה יותר ואת היכולת להגיע לפתרון מוסכם בעיר לקשה ומורכבת יותר. יחד עם זאת, יהודה עמיחי כתב כי "בירושלים תמיד תקווה לטוב" והחזון החיובי שהציג קרי לעתיד העיר יכול לעודד חשיבה משותפת על ירושלים אחרת שבעתיד תתורגם אולי למעשים.