



הצהרת טראמפ בנושא ירושלים

משמעויות ופרשנויות מאת מומחי מכון מיתוים, דצמבר 2017

ב-6 בדצמבר 2017 הצהיר דונלד טראמפ כי ארה"ב מכירה בירושלים כבירתה של מדינת ישראל. ההצהרה התקבלה באהדה רבה על ידי ממשלת ישראל, אך זכתה לביקורת נוקבת במזרח התיכון ובאיחוד האירופי. מסמך זה מרכז פרשנויות קצרות מאת מומחים במכון מיתוים על המשמעויות האפשריות של הצהרת טראמפ: ד"ר נמרוד גורן קובע שהצגת חזון של שלום היא תגובה הולמת לטראמפ; ד"ר ליאור להרס טוען שטראמפ שינה את עמדת ארה"ב בנושא ירושלים, אך לא לגמרי; ד"ר עידו זלקוביץ' מסביר מדוע הצהרת טראמפ נותנת רוח גבית למנגנון ההסתה של החמאס; ולדברי רבקה בורנשטיין טראמפ אומנם זוכה לתשואות מצד תומכיו בעקבות ההצהרה, אך סיכויי השלום ואינטרסים אמריקאים צפויים להיפגע.

הצגת חזון של שלום לירושלים היא תגובה הולמת לטראמפ

ד"ר נמרוד גורן¹

"זאת השעה לומר תודה רבה על ההחלטה שרוממה לב כל אדם בישראל וכל לב בעולם היהודי". הצהרה זו לא נאמרה בתגובה להחלטת טראמפ להכיר בירושלים כבירת ישראל, אלא על ידי יצחק רבין, באוקטובר 1995. ראש הממשלה דאז בירך בטקס בווינגטון את חברי הקונגרס על אישור החוק בדבר העברת השגרירות לירושלים. ואולם, היה זה חוק בו רבין כלל לא רצה, שאליו התנגד, ושראה בו שימוש ציני בנושא ירושלים מצד גורמי ימין בישראל ובארה"ב לצורך חבלה בתהליך השלום. גם פוליטיקאים וראשי מפלגות נוכחיים חשים צורך לתמוך בנחישות באחדות ירושלים ולהתנגד לפשרה של שלום בעיר, וזאת לעתים במקביל להצהרות שלהם בדבר קבלת מתווה קלינטון משנת 2000, שקורא לבירה פלסטינית במזרח ירושלים.

עתידה של ירושלים לא ייקבע על-ידי הצהרות פוליטיות של בכיר אמריקאי כזה או אחר. הצהרות שכאלה – דוגמת הצהרת טראמפ, או להבדיל נאומו האחרון של ג'ון קרי כמזכיר מדינה ב-2016 בו גם הציע מתווה לפתרון סוגיית ירושלים – הן אומנם בעלות חשיבות. ביכולתן להשפיע על המצב בשטח ועל העמדות הרווחות בקהילה הבינלאומית, אך לא הן יהיו אלו שיעצבו את מציאות החיים של הישראלים והפלסטינים. בשנים האחרונות אנו עדים לריבוי יוזמות בינלאומיות לקידום השלום, בזמן שאין בנמצא יוזמות שלום שמציעות ומקדמות ההנהגות המקומיות, בירושלים וברמאללה.

טוב יעשו פוליטיקאים ישראלים תומכי-שלום אם במקום להתחרות בממשלה מי מתלהב יותר מהצהרת טראמפ ומי מחויב יותר לאחדות ירושלים, במקום לבקר את טראמפ על הדברים שבחר להשמיט מנאומו, ובמקום לתמוך בחקיקה שמקשה עוד יותר על השגת פתרון בירושלים, יציגו חזון לירושלים בעידן של שלום. חזון אותו יגבשו בדיאלוג עם הפלסטינים בעיר וברשות הפלסטינית, ועם נציגים ממדינות ערב שירושלים חשובה גם להם; חזון שיבוסס על הצורך להגיע לפשרה בעיר ושייתן מענה לצרכים של שני הצדדים מתוך הבנה שרק כך תוכל ירושלים לשגשג ולמצות את הפוטנציאל הרב שטמון בה. ירושלים יכולה להפוך לסיפור הצלחה מקומי, אזורי ובינלאומי, ולא חייבת להוסיף להיות עיר ענייה ורוויית-סכסוכים. ירושלים בעידן השלום תהיה אבן שואבת לתיירים, עסקים ומוסדות בינלאומיים. וכן, יהיו בה גם שגרירויות זרות, והרבה. את הסיפור הזה צריכים הישראלים והפלסטינים לשמוע, והשמעתו תהיה התגובה הטובה ביותר להצהרת טראמפ.

¹ ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון מיתוים ומרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים.

טראמפ שינה את עמדת ארה"ב בנושא ירושלים, אך לא לגמרי

ד"ר ליאור להרס²

האם הצהרת טראמפ מבטאת שינוי היסטורי במדיניות ארה"ב בנושא ירושלים?

מצד אחד, יש בהצהרת טראמפ חידוש כי המדיניות המסורתית של ארה"ב לא כללה לאורך השנים הכרה רשמית בירושלים כבירת ישראל. ארה"ב קבעה שוב ושוב שמעמד הקבע של ירושלים יוסכם במשא ומתן בין הצדדים, הגדירה את מזרח ירושלים חלק מהשטח שנכבש ב-1967, וכללה התנגדות לסיפוח הישראלי של מזרח ירושלים ולבניית שכונות/התנחלויות בשטח זה. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בהצהרת השגריר גולדברג (1967), הצהרת השגריר יוסט (1969), הצהרת השגריר סקראנטון (1976), מכתב הנשיא קרטור לסאדאת (1978), תכנית רייגן (1982) ומכתב מזכיר המדינה בייקר למשלחת הפלסטינית בתהליך מדריד (1991). הנשיא קלינטון (2000) ומזכיר המדינה קרי (2016) אף דיברו במפורש על שתי בירות, או בירה משותפת, בירושלים. טראמפ אמר דברים אחרים.

מצד שני, טראמפ הבהיר שארה"ב לא נוקטת עמדה ביחס לסוגיות הליבה, ובכלל זה בשאלת הגבולות בירושלים שתצטרך להיות מוסכמת על ידי הצדדים לסכסוך. טראמפ לא הבהיר למה כוונתו במונח "ירושלים" ולא הבחין בדבריו בין מזרח ומערב העיר (אם כי המוסדות הישראליים אליהם התייחס נמצאים כולם במערב ירושלים). זהו מעבר מהכרה אמריקאית דה-פקטו במערב ירושלים כבירת ישראל (שבאה לביטוי בפגישות וביקורים של מנהיגים אמריקאים בחלק זה של העיר) להכרה דה יורה. הצהרת טראמפ מאזנת את החלטת הנשיא לחתום שוב על הצו לדחיית העברת השגרירות לירושלים. זהו דפוס פעולה דומה לזה שנקט טראמפ בנושא הסכם הגרעין עם איראן, שם הוא ניסה לטשטש את החלטתו שלא לסגת מההסכם באמצעות נאום תוקפני נגד איראן.

הצהרת טראמפ נתפסת כהישג בעיני ממשלת ישראל, אך היא יכולה להוביל לתגובות נגד שיזיקו לישראל: (1) התגובות ברחבי העולם להצהרת טראמפ יוכלו דווקא לחדד ולהבהיר את ההסכמה הבינלאומית הרחבה בנושא ירושלים ולצייר את עמדת טראמפ כחריגה בנורף הבינלאומי; (2) גורמים בעולם הערבי והמוסלמי יוכלו לעשות שימוש בהצהרת טראמפ כדי לגייס ולשלהב את דעת הקהל, להחזיר את הסכסוך עם ישראל לראש סדר היום, ולאחד סביבו מחנות ופלגים שונים בתקופה של מחלוקות וסכסוכים פנימיים; (3) הצד הפלסטיני כבר קבע שהצהרת טראמפ פוסלת את ארה"ב בעיניהם מתפקיד המתווך בתהליך השלום. מצב של היעדר גורם בינלאומי משמעותי שמקובל כמתווך על שני הצדדים לסכסוך הוא מצב מסוכן, במיוחד כשקיימת אפשרות של הסלמה.

הצהרת טראמפ נותנת רוח גבית למנגנון ההסתה של החמאס

ד"ר עידו זלקוביץ³

תדמיתה של ארה"ב ברחוב הערבי עוצבה בתקופת המלחמה הקרה, במהלכה היו ארה"ב ורוב מדינות ערב במחנות מנוגדים זה לזה ונרקמה הברית בין ארה"ב לישראל. לכן, ארה"ב מעולם לא נתפסה בעולם הערבי כמתווך הוגן בסכסוך הישראלי-פלסטיני. יש פערים אדירים בין האופן שבו מנהלת ארה"ב כמעצמת-על את מדיניותה ביחס למדינות ערב לבין התדמית השלילית כלפיה שנפוצה ברחבי המזרח התיכון. המנהיגות הערבית והפלסטינית לא תוכל כעת להפנות את גבה לעמדת ההמונים.

לצד שורת גינויים להצהרת טראמפ מצד מנהיגי העולם הערבי, כולל מנהיגי מדינות (כמו ירדן וערב הסעודית) שהן שותפות אסטרטגיות של ארה"ב במאבק האזורי מול איראן, החלו גם להתעורר הפגנות ספונטניות

² ד"ר ליאור להרס הוא עמית מדיניות במכון מיתווים ועמית פוסט-דוקטורט מטעם מכון ישראל במרכז טאוב ללימודי ישראל באוניברסיטת ניו יורק.

³ ד"ר עידו זלקוביץ הוא עמית מדיניות במכון מיתווים וראש תחום לימודי המזרח התיכון במכללה האקדמית עמק יזרעאל.

ומאורגנות ברחוב הפלסטיני כנגד ההכרזה. ההיסטוריה מלמדת אותנו כי מאז סיום האינתיפאדה הראשונה – שאנו מציינים 30 שנים לפריצתה – פרצו מרבית גלי האלימות בגלל מחלוקות שנגעו למעמד ירושלים.

הנשיא טראמפ קיווה כי אמירתו אודות תמיכה אמריקאית אפשרית בפתרון שתי-המדינות, אם יוסכם על-ידי שני הצדדים, תעזור לפלסטינים להכיל את מה שמתפרש בעיניהם כשינוי הסטטוס קוו. ואולם, זה לא קרה. אמנם יש בהנהגת הרשות הפלסטינית כאלה שאומרים כי הם אינם מוכנים להקריב את בניהם בגלל הצהרת טראמפ, אך לרחוב יש דינמיקה משלו. המשך הפיצול הפלסטיני והמתח בין פת"ח וחמאס מעודד את פוטנציאל האלימות סביב ירושלים, ותנועת החמאס פועלת להצתת הלהבות תוך שפיכת להט דתי למדורה.

עוד לפני הצהרת טראמפ, ועל רקע הקיפאון בתהליך הפיוס הפנים-פלסטיני, האשימה הנהגת החמאס את הרשות הפלסטינית בהפקרת ירושלים. לאחר ההצהרה, הרחיק לכת ראש הלשכה המדינית של החמאס אסמעיל הנייה וקרא לאינתיפאדה שלישית ברצועת עזה ובגדה המערבית.

הצהרות מנהיגי הרשות הפלסטינית בעקבות הצהרת טראמפ מלמדות על אובדן אמון מוחלט בממשל האמריקאי. פגיעה זו במעמד ארה"ב עלולה להקשות עוד יותר על המאמצים לחידוש תהליך השלום ולעודד פעולות אלימות יזומות מצד גורמים בלתי-מסודיים, ובהם מפגעים בודדים שישאבו השראה מהסתה שמפיצה החמאס דרך ערוצי הטלוויזיה בלוויין והרשתות החברתיות. הכרזת טראמפ עלולה, באופן פרדוקסלי, לשחק לידיים של גורמים אסלאמיסטים שפועלים להעצים את הממד הדתי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

טראמפ זוכה לתשואות מצד תומכיו, אך סיכויי השלום ואינטרסים אמריקאים צפויים להיפגע

רבקה בורנשטיין⁴

הצהרת טראמפ הייתה צריכה להינתן כחלק ממהלך מדיני אמריקאי רחב יותר שכולל גם את הפלסטינים ושמבחין בין מעמד מזרח ומערב ירושלים. צעדים אמיצים לקראת שלום טומנים בחובם סיכונים, אך עליהם גם להתבסס על תהליכי תכנון מדיניות זהירים. בהיעדר אמירה אמריקאית ברורה לגבי הפרמטרים של הסדר הקבע הישראלי-פלסטיני, הצהרת טראמפ אינה מקדמת שלום. היא גורמת לפלסטינים לפקפק עוד יותר בשאלה האם תהליך מדיני משמעותי הוא בכלל אפשרי ופוגעת ביכולתה של ארה"ב לתווך בין ישראל לפלסטינים.

הכרה אמריקאית רשמית בירושלים כבירת ישראל היא בעלת חשיבות סמלית בעיקרה. באופן מעשי, ירושלים כבר מתפקדת כבירת ישראל, והצהרת טראמפ לא תחולל שינוי בסוגיות כמו הגישה למקומות הקדושים, אופי השלטון המקומי, או ההסכמה הבינלאומית הרחבה שמעמד ירושלים צריך להיקבע במסגרת משא ומתן על פתרון שתי המדינות (כפי שמעידות התגובות של מזכ"ל האו"ם, צרפת וגרמניה על הצהרת טראמפ).

הצעד שנקט טראמפ מתקבל בתשואות על ידי תומכיו בארה"ב, ובהם האוונגליסטים. ואולם, בעקבותיו צריכים גורמי הביטחון בארה"ב ובישראל להיערך לתגובות עוינות אפשריות. בטווח הקצר, הצהרת טראמפ עלולה לפגוע ביכולת האמריקאית להשפיע על הנעשה במזרח התיכון, גם בסוגיות אחרות זולת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, דוגמת הבקשה האחרונה של ארה"ב מערב הסעודית לאפשר העברה דחופה של סיוע הומניטרי לתימן. הצהרת טראמפ צפויה גם להעמיק את הקרע המדיני בין ארה"ב לאירופה, והדבר ישרת את רוסיה, איראן ומדינות אחרות שמעוניינות בהחרפת המשבר הטרנס-אטלנטי.

לדברי טראמפ, ארה"ב הייתה צריכה להכיר כבר מזמן בירושלים כבירת ישראל והכרה שכזו תתרום לתהליך השלום. ואולם, על מנת לקדם כעת את השלום ולהבטיח שהפלסטינים יוסיפו לקבל את ארה"ב כמתווכת לגיטימית בסכסוך, על הנשיא האמריקאי לנקוט כעת בצעד-המשך להצהרה. טוב יעשה טראמפ אם יפרסם בהקדם תכנית לחידוש תהליך השלום, שתכלול גם התייחסות לשאיפות של הפלסטינים במזרח ירושלים.

⁴ רבקה בורנשטיין היא מנהלת קשרי החוץ של מכון מיתווים וחוקרת במכון. היא עורכת את הדו"ח החודשי של מכון מיתווים על מדיניות ארה"ב ביחס לישראל ולמזרח התיכון.