

ההיסטוריה של שגרירויות זרות בירושלים וניסיונות עבר להעברת שגרירות ארה"ב לעיר

מסמך רקע מאת ד"ר נמרוד גורן*

מאי 2018

החל בשנות ה-50, ישראל השקיעה מאמצים רבים לשכנע מדינות לקבוע את שגרירותיהן בירושלים. עד 1962, ארה"ב פעלה נמרצות נגד מדיניות ישראלית זו, והמליצה למדינות להימנע מפתחת שגרירויות בעיר. באותה שנה, במקביל להתפתחות היחסים המיוחדים בין ישראל לארה"ב, הפחיתה ארה"ב את מעורבותה בנושא והתחייבה בפני ישראל לחדול מלייעץ למדינות בדבר מיקום שגרירויות בישראל, כל עוד אלו לא ביקשו את עצתה באופן מפורש.

בעקבות זאת, המאמצים הישראליים החלו להניב פירות בולטים יותר לעין. ב-1967, כמעט 40 אחוזים מ-54 הנציגויות הדיפלומטיות בישראל היו ממוקמות בירושלים. אלו היו בעיקר שגרירויות של מדינות אפריקה ואמריקה הלטינית, להן הבטיחה ישראל סיוע משמעותי בתמורה. המציאות הזו השתנתה באופן דרמטי ב-1980, בעקבות ההחלטה הישראלית לספח את מזרח ירושלים. מועצת הביטחון של האו"ם גינתה את ישראל – בהצבעה בה ארה"ב נמנעה – והעבירה את החלטה 478 שקראה ל"מדינות שהקימו נציגויות דיפלומטיות בירושלים להוציא את הנציגויות האלו מעיר הקודש".

כתוצאה מכך, החלו השגרירויות הזרות לעזוב את העיר, לטובת תל אביב וסביבותיה. קוסטה ריקה ואל סלבדור היו שתי המדינות היחידות שהמשיכו להיות מיוצגות בישראל על ידי שגרירות בירושלים, וגם זה אחרי שעזבו את העיר ב-1980 ושוב אליה ב-1982 ו-1984 בהתאמה. ואולם, ב-2006 גם הן החליטו להעתיק את השגרירויות שלהן מירושלים, כתוצאה מלחץ שהופעל עליהן מצד מדינות ערב.

בזירה הפוליטית האמריקאית, נושא העברת השגרירות לירושלים עלה לראשונה במהלך מערכת הבחירות לנשיאות של שנת 1972. מאז, הוא הפך להבטחה פופולרית למדיי בקמפיינים שונים, שבאופן עקבי נמוגה לה לאחר ששקע אבק הבחירות. בראשית שנות ה-80 החלו לצוץ בקונגרס יוזמות חקיקה שקראו להעברת השגרירות. מאמצים אלו הגיעו לשיאם בשנות ה-90, בימי תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים. אנשי ימין ישראלים, יחד עם שותפים באיפא"ק, קידמו חקיקה בקונגרס שתחייב את הנשיא האמריקאי להעביר את השגרירות.

היה זה מהלך שתכליתו לא הייתה רק לחזק את ירושלים, אלא גם – ואולי בעיקר – להערים קשיים על תהליך השלום, על ידי הדגשת ירושלים כנושא שנוי במחלוקת. ראש הממשלה דאז יצחק רבין חש את עצמו מחויב להביע תמיכה פומבית במהלך שהצטייר ככזה שמחזק את מעמדה של בירת מדינת ישראל. ואולם, מאחורי דלתות-סגורות, הביע רבין את התנגדותו למהלכי החקיקה, אותם זיהה כניסיון פוליטי לקרוא תיגר על המדיניות אותה הוא הוביל.

החקיקה בדבר העברת השגרירות אושרה לבסוף בקונגרס ב-1995. מאז ועד העברת השגרירות לירושלים ב-14 במאי 2018, מידי שישה חודשים – ביוני ובדצמבר, כל נשיא אמריקאי, דמוקרטי ורפובליקאי כאחד, חתם על צו הדוחה את יישום החקיקה משיקולים הנוגעים לביטחון הלאומי של ארה"ב. בין הסיבות שהובילו לדחיות החוזרות והנשנות הללו, היה החשש שהעברת השגרירות תפגע ביכולתה של ארה"ב לשמש מתווך הוגן בין ישראל לבין העולם הערבי.

* ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון חיתונים, ומחבר-שותף (יחד עם עקיבא אלדר) של הספר "מארב ירושלמי: המהלכים להעברת שגרירות ארצות-הברית לביירה".

