

להתעלם מהחלטת האו"ם בנושא ירושלים

כל עוד לא תהיה לעצרת הכללית של האו"ם עמדה הגיונית ועקבית בשאלת ירושלים, החלטותיה הלא מחייבות תמשכנה להיות ראויות להתעלמות.

ד"ר עמנואל בון, ג' בטבת תשע"ח, 21/12/2017



צילום: ישראל ברדוגו

דין החלטת העצרת הכללית של האו"ם על "ביטול" הכרת ירושלים כבירת ישראל על ידי ארה"ב כדין כל החלטות העצרת: מדובר בהצהרה ולא בהוראה.

הדעה הרווחת שלפיה האו"ם הקים את מדינת ישראל ב-1947 היא, אפוא, שגויה: ההחלטה מ-כ"ט בנובמבר המליצה על חלוקת המנדט הבריטי בין מדינה יהודית לבין מדינה ערבית (ועל בנאום ירושלים) אך מועצת הביטחון לא אימצה החלטה זו כמחייבת וגם לא גייסה כוח צבאי כדי ליישמה.

ההחלטה אף לא יושמה בפועל, שכן ישראל לא קמה בתוך גבולות תכנית החלוקה אלא בתוך קווי הפסקת האש שסוכמו בהסכמי רודוס (1949), וירושלים חולקה בין מדינת ישראל לבין ממלכת ירדן.

על אף ההכרה בישראל על ידי מדינות רבות, ועל אף צירופה של ישראל לארגון האו"ם ב-1949, המציאות שנוצרה על ידי הסכמי רודוס (הגבולות דה פקטו של ישראל, וחלוקת ירושלים) לא הוכרה דה יורה, לא על ידי האו"ם ולא על ידי המדינות החברות בארגון. כאשר צרפת הכירה בישראל בינואר 1949, למשל, היא ציינה כי אין בהכרתה השלמה עם הגבולות שנקבעו בהסכמי רודוס (לעומת אלו שהומלצו בתכנית החלוקה). העצרת הכללית של האו"ם המשיכה לקרוא לבנאום של ירושלים גם לאחר חלוקתה בין ישראל לבין ירדן (כמו בהחלטה מספטמבר 1949, למשל).

בפברואר 1949, הכנסת סיפחה את השטח הירושלמי שבשליטת ישראל ("מערב ירושלים"), ובדצמבר 1950 היא הכריזה על ירושלים כבירת ישראל. גם ירדן סיפחה את השטח הירושלמי שבשליטתה ("מזרח ירושלים") באפריל 1950, אך בניגוד לישראל היא לא הכריזה על העיר כבירתה (בירת ירדן נשארה בעמאן).

אף מדינה לא הכירה דה-יורה בסיפוח מערב ירושלים על ידי ישראל, ורק מדינה אחת (פקיסטן) הכירה בסיפוח מזרח העיר על ידי ירדן (בריטניה הכירה בסיפוח הגדה המערבית אך לא בסיפוח מזרח ירושלים). העצרת הכללית של האו"ם המשיכה להעביר החלטות שקראו לבנאום העיר, עד שנת 1952. הפסקת

העיסוק בירושלים על ידי העצרת הכללית לא היוותה הכרה בחלוקת העיר, אך ניתן לפרש אותה כהשלמה עם המצב הקיים.

הייתה גם הכרה דה פקטו (אם כי לא דה יורה) בריבונות ישראל במערב ירושלים על ידי 16 מדינות אשר העבירו את שגרירותיהם למערב העיר החל משנות החמישים (רוב מדינות אלו היו לטינו-אמריקאיות ואפריקאיות; המדינה המערבית היחידה שהעבירה את שגרירותה למערב ירושלים הייתה הולנד). שגרירויות אלו הועברו שוב לתל-אביב ב-1980 כמחאה על חקיקת "חוק ירושלים" על ידי הכנסת (רק לקוסטה ריקה ולאל-סלבדור הייתה שגרירות במערב ירושלים בשנים 1984-2006).

הא"ם החל להתעניין מחדש בשאלת ירושלים רק לאחר מלחמת ששת הימים והרחבת הריבונות הישראלית לחלק המזרחי של העיר. הא"ם טוען היום שמזרח ירושלים הוא שטח כבוש. אך מדוע שישראל תיחשב ליותר "כובשת" מאשר ירדן עצמה? גם ישראל וגם ירדן ירשו ווקום משפטי לאחר תום הריבונות הבריטית במאי 1948, כך שאף אחת משתי המדינות לא כבשה שטח ריבוני מוכר. מדוע שמזרח העיר תיחשב ליותר "כבושה" על ידי ישראל מאשר מערב העיר, כאשר גם השלטון הישראלי במערב העיר לא נחשב כחוקי על ידי הא"ם?

המדינה הראשונה שהכירה דה פקטו (באמצעות הודעה של משרד החוץ) במערב ירושלים כבירת ישראל הייתה רוסיה, באפריל 2017 (אם כי רוסיה לא העבירה את שגרירותה למערב ירושלים). הנשיא טרמפ, לעומת זאת, לא ציין באילו גבולות הוא מכיר בריבונות ישראל בירושלים. בנאומו ב-6 בדצמבר, טרמפ הדגיש כי הסטטוס הסופי של ירושלים (כולל שאלת גבולותיה) ייקבע במשא ומתן, והוא קרה לשמור על הסטטוס-קוו במקומות הקדושים (לרבות בהר הבית). הודעה זו תואמת את החלטת 242 של מועצת הביטחון, אשר מאפשרת גמישות לגבי סרטוט הגבולות באמצעות מו"מ.

אלא שגמישות זו בוטלה למעשה על ידי החלטה 2334, שמועצת הביטחון קבלה לפני שנה בדיוק בהיעדר ווטו אמריקאי. ההחלטה דוחה כל שינוי בקווי 67, כולל בירושלים, למעט בהסכמת הצדדים (ישראל והפלשתינים). היות והפלשתינים מתנגדים לכל ריבונות ישראלית במזרח ירושלים (לרבות בהר הבית, אך למעט בשכונות יהודיות מסוימות כנגד חילופי שטחים), הרי שהא"ם כבר הכריז שהוא דוחה כל ריבונות ישראלית במזרח העיר (כולל בעיר העיקה). עם זאת, הא"ם גם לא הכיר מעולם בריבונות ישראל בחלק המערבי של העיר.

החלטת העצרת הכללית אינה משנה את המצב הזה. הנזק כבר נגרם על ידי החלטת 2334 של מועצת הביטחון, שממשל אובמה החליט שלא למנוע. מצד אחד, הא"ם טוען כי הסטטוס הסופי של ירושלים ייקבע במו"מ; אך מצד שני החלטה 2334 מכתובה מראש את תוצאות המו"מ -וזאת מבלי להתחייב להכרת מערב ירושלים כבירת ישראל. רוב המדינות טוענות שהן יכירו בריבונות ישראל במערב ירושלים רק לאחר שישראל תיסוג ממזרח העיר. אם כן, עליהן להסביר מדוע הן לא הכירו בריבונות ישראל במערב בעיר כאשר החלק המזרחי היה בשליטה ירדנית בשנים 1967-1949.

כל עוד ולא תהיה לעצרת הכללית של הא"ם עמדה הגיונית ועקבית בשאלת ירושלים, החלטותיה הלא מחייבות תמשכנה להיות ראויות להתעלמות.

ד"ר עמנואל נבון הוא מומחה ליחב"ל, עמית במכון ירושלים למחקרים אסטרטגיים (JISS) ובפרום קהלת, ומרצה באוניברסיטת תל-אביב ובמרכז הבינתחומי הרצליה.