

סוגיית ההסדרה בלבנון [?] במבט היסטורי ועכשווי

26.11.2024 | זכי שלום written by

מבוא

המרצה שלי בקורס משפט בינלאומי ב-Fletcher School of Law and Diplomacy בבוסטון, פרופ' ליאו גרוס, היה יהודי, יליד אוסטריה, שחווה "על בשרו" את העשורים שקדמו לעליית הנאצים בגרמניה, ובעקבותיה [?] מלחמת העולם השנייה והשואה. הוא היה שייך לזן של אנשי אקדמיה שהולך ונעלם, שמבקש להנחיל לא רק ידע אלא גם מורשת לדורות הבאים.

כשמדינאים חותמים על הסכמים בינלאומיים, הוא היה אומר לנו שוב ושוב, הם צריכים להקפיד על כל מילה ופסיק. חלק גדול מן ההסכמים נחתמים במהלך מלחמה, הכרוכה לא אחת גם במשברים מדיניים, פוליטיים וכלכליים. למקבלי ההחלטות יש באופן טבעי רצון "לסגור עניין" כמה שיותר מהר בהנחה שהמציאות הקיימת תוביל גם את הצד השני לנכונות כזו.

אכן, נוסח ההסכם חשוב מאוד ויש להקפיד בו על קלה כחמורה. יחד עם זאת, הזהיר גרוס, המדינאים חייבים לדעת שבסופו של דבר מה שקובע את תקפותו ועמידותו של הסכם לאורך שנים הוא מידת נחישותה (determination) של כל מדינה לעמוד על זכויותיה במסגרת ההסכם ולאכוף אותו על הצד השני.

בבואם לחתום על הסכם בינלאומי, הדגיש פרופ' גרוס, מדינות חייבות לקחת בחשבון תמיד את האופציה שהצד השני ירצה להפר את ההסכם. מדינה שתחליט להפר הסכם, הוא קבע, תמצא תמיד תירוצים לכך [?] אפילו אם זה יחייב אותה להפוך אור לחושך וחושך לאור.

כיצד ומדוע קרסו הסכמי ורסאי?

פרופ' גרוס הרבה לתמוך את התזות שלו באירועים היסטוריים, שאותם הכיר מקרוב. מדינות אירופה שלחמו בגרמניה במלחמת העולם הראשונה, הוא סיפר, ישבו ושקלו היטב כיצד הן תוכלנה להוריד את גרמניה "על הברכיים" באופן שהיא לא תוכל עוד, ל"שנות דור", להוות איום על אירופה. הם הכתיבו לה כתב כניעה משפיל המתבסס על "כניעה ללא תנאי"; הם אסרו עליה להקים צבא; הם לקחו ממנה "שטחי מולדת" והעבירו אותם למדינות אחרות; הם הטילו עליה תשלום פיצויים בידיעה ברורה שהיא לא תוכל לעמוד בנטל.

אלה היו הסכמי ורסאי. "על הנייר" נראה היה שהסכמים אלה יצרבו בתודעה של גרמניה תחושות של תבוסה והשפלה שימנעו ממנה לחשוב שוב על מלחמה יזומה נגד שכנותיה. וכשזה נגמר הם הלכו לנוח בארצותיהם מתוך אמונה שהם הביאו "שלום לדורות".

אבל בגרמניה חשבו אחרת. העם הגרמני, כך אומרים לנו ההיסטוריונים, לא האמין שהצבא הגרמני המפואר הובס. הם האמינו שההנהגה המדינית המושחתת, זו המחוברת לאילי הון יהודים, "תקעה סכין" בגבו של צבא גרמניה.

התוצאה הייתה שבאורח הדרגתי, אבל לאט ובבטחה, חלפו להן שנות רפובליקת ויאמר ה"עליזות" שיצרו באירופה את הרושם שהסכמי ורסאי אכן היו אפקטיביים. מתוך המחילות העמוקות צצו והרימו ראש החוגים הלאומניים תאבי הנקם שהיו נחושים בדעתם לחסל את הסכמי ורסאי.

רפיסותן של מעצמות אירופה

בתחילה החלו הגרמנים לבנות ולחמש צבא ² בניגוד ברור להסכמי ורסאי. המעצמות ראו היטב את תהליך ההתחמשות של גרמניה. הן החליטו להדחיק את הסכנה. הן טענו ש"צריך להבין אותם" (את הגרמנים) לנוכח הטראומה הקשה שניחתה עליהם, ושזה ממילא אינו מסכן אותן. אחר כך החלו הפלישות של כוחות גרמניים בצעדים מדודים לתוך "שטחים אסורים". גם את אלה הכילו מדינות אירופה, ובראשן ³ בריטניה וצרפת. עם עליית הנאצים לשלטון, גברה ההעזה של גרמניה. בניית הצבא וחימושו כבר נעשו בגלוי ובהיקפים אדירים. במרץ 1938 הושלם ה"אנשלוס" ⁴ סיפוחה הדורסני של אוסטריה לגרמניה. בשלב זה המעצמות אפילו לא העלו על דעתן לאכוף את ההסכמים שעליהם חתמה גרמניה. הן רצו רק שקט, ולא נתנו לאיש להחריד את מנוחתן.

נקודת המבחן הייתה כמובן תביעת גרמניה הנאצית לקבל ריבונות על חבל הסודטים, שהיה תחת ריבונות צ'כיה. היטלר חשש ממעורבות בריטית-צרפתית נגד גרמניה, לפיכך הוא הבהיר למנהיגי בריטניה וצרפת שפניו אינם למלחמה, וכי הוא ישמח לקבל את חבל הסודטים ללא קרב.

אנחנו, אמר לנו פרופ' גרוס, נוטים להאשים את ראש ממשלת בריטניה באותה תקופה, נוויל צ'מברלין, בכניעה להיטלר. אבל ראש ממשלת בריטניה בסך הכול ביטא את רחשי הלב של הציבור הבריטי, ואולי של כל מדינות אירופה.

אני זוכר היטב איך באחד הקורסים הוציא פרופ' גרוס גזיר של כותרת עיתון בריטי מהיום שבו נסע צ'מברלין למינכן: "למען השם", זעקה הכותרת, "רק לא מלחמה". עיתון ידוע בצרפת יצא בכותרת: "האם צרפתים צריכים למות בשביל הסודטים?"

זו הייתה האווירה הציבורית אז, אמר לנו פרופ' גרוס. כשהעם איננו "זורס" איתך, אינך יכול לצאת למלחמה. לצ'מברלין ולדלאדיה (ראש ממשלת צרפת באותה תקופה) לא הייתה ברירה אלא להיכנע לתכתיביו של היטלר. כך נחתם הסכם הכניעה במינכן, וכך נחתם גורלם של הסכמי ורסאי.

מסקנתו של פרופ' גרוס הייתה חד-משמעית: אם מדינה אינה מקרינה נחישות לממש את

זכויותיה על פי הסכם [?] לא תעזור לה העובדה שההסכם מנוסח בצורה בהירה וחד-משמעית. בסופו של דבר, ברגעי מבחן, גם הסכם טוב אינו שווה דבר אם צד אחד מחליט להפר אותו, והצד השני אינו מפגין נחישות להגן על זכויותיו על פי ההסכם.

מצד שני, אם מדינה נחושה לאכוף מימוש הסכם שעליו היא מבקשת לחתום עם מדינה אחרת, היא יכולה "להרשות לעצמה" להיות ותרנית בניסוחים של החוזה.

הסכמי שביתת הנשק [?] 1949

גם לנו בישראל היו ניסיונות דומים. לאחר שהסתיימה מלחמת העצמאות נחתמו הסכמי שביתת נשק בין ישראל ומדינות ערב. הסכמים אלה היו מנוסחים בדומה להסכם שלום. הם לא רק אסרו "שימוש בכוח צבאי" לפתרון מחלוקות. הם אפילו אסרו "איום בשימוש בכוח צבאי". אבל מדינות ערב לא התכוונו לממש אותם. עוד בטרם יבשה הדיו על הסכמים אלה, הן פתחו ביוזמה של מלחמת התשה שגבתה מישראל מחיר כבד, בנפש וברכוש.

מדינת ישראל של שנות החמישים בחרה להכיל את האירועים הקשים, להשיב בדרך של פעולות תגמול ספוראדיות, אך בשום אופן לא "לשבור את הכלים". מלחמת העצמאות גבתה מישראל מחיר עצום, בלתי נתפס [?] כעשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה מצאו את מותם במלחמה. העלייה האדירה של "שארית הפליטה" מאירופה, ובמקביל לה העלייה ממדינות ערב, הכתיבו להנהגה צורך להימנע ממלחמה כוללת. על כל אלה יש להוסיף את פחדיו של בן-גוריון מתגובת המעצמות במקרה של מלחמה כוללת.

תמונת מצב זו השתנתה רק בעקבות מינויו של משה דיין לרמטכ"ל. הוא לא היה מוכן להשלים עם התמשכות מצב של לא-שלום-לא-מלחמה. הוא תבע לממש מדיניות של אסקלציה שתעמיד את מדינות ערב בפני הכורח לשמור בקפידה על ההתחייבויות שהן נטלו על עצמן במסגרת הסכמי שביתת הנשק; דהיינו [?] להימנע מפגיעה כלשהי בישראל, ולא [?] הן תמצאנה עצמן עד מהרה במלחמה כוללת נגד ישראל, מלחמה שהן ממש לא רצו שתתרחש. בן-גוריון היסס, אך דיין לא הותיר לו ברירה. הוא איים להתפטר. בן-גוריון נאלץ לתת לו את מבוקשו.

ביוזמתו, וביוזמת קצינים אחרים בצה"ל, החלה מדיניות של אסקלציה שהובילה בסופו של דבר למבצע קדש. המבצע לא הביא שלום, אך העניק למדינת ישראל עשר שנים של שקט בגבול הדרומי, עד מאי 1967. שנים אלה נוצלו לבניית עוצמתה האסטרטגית של מדינת ישראל ולביסוס יכולותיה בתחום הכלכלי והטכנולוגי.

מלחמת "חרבות הברזל"

נחזור לימינו אלה. בבואנו לדון בסוגיית ההסדרה בלבנון העומדת עתה על סדר היום, עלינו להכיר בכך שהכשלים שהובילו למלחמה הנוכחית שלנו בלבנון לא נבעו מפגמים בהסכמים שנחתמו עם לבנון לאחר מלחמת לבנון השנייה. הם נבעו מכך שישראל לא הפגינה נחישות לממש

את זכויותיה על פי ההסכמים שהובילו לסיום המלחמה בצפון ב-2006.

משך תקופת זמן ארוכה נשמר השקט לאורך הגבול הצפוני, אך ישראל השלימה עם התחמשות מפלצתית של ארגון החיזבאללה בלבנון ומהתגרריות ספוראדיות לאורך הגבול. פה ושם היא פגעה בשיירות אספקת נשק מאיראן לחיזבאללה, בדרך כלל בשטח סוריה.

איראן, סוריה והחיזבאללה נמנעו לאורך השנים מתגובה על כך. בישראל רבתה השמחה. הנה, כך סברו רבים מישראל, ההוכחה להתנהלות המושכלת של ישראל במסגרת מה שזכה לכינוי מב"מ (המערכה שבין המלחמות). הנה גם ההוכחה ליכולת ההרתעה של צה"ל.

במבט לאחור, ובהתחשב במה שנחשף לעינינו על אודות התחמשות החיזבאללה, נראה כי הן איראן והן החיזבאללה פעלו בתחכום רב בתקופת הזמן הנידונה. הן היו מוכנות להכיל השמדה של חלק מן הציוד שהועבר מאיראן לחיזבאללה (ככל הנראה בין 30-40 אחוז), כל זאת מתוך הנחה שמה שיגיע בסופו של דבר לידי החיזבאללה ייצור במשך הזמן שינוי מהותי במאזן הכוחות בין ישראל והחיזבאללה, ויאפשר לאיראן ליצור כוח אדיר בלבנון שירתיע את ישראל מפני פגיעה באיראן.

התנהלותן של איראן והחיזבאללה הייתה אפוא מחושבת לחלוטין. היא נבעה במידה רבה מהכרתן שהאווירה בקרב חלקים רחבים בציבור בישראל לא תעניק לגיטימציה למלחמת כוללת יזומה של ישראל נגד החיזבאללה. הציבור רצה לראות את הגליל פורח ושקט. תקופות של מתיחות צבאית לא תאמו את הלך הרוח במדינה.

לכל אורך השנים מאז שהסתיימה מלחמת לבנון השנייה יזם החיזבאללה תקריות אש נגד ישראל, שכללו ירי מדויק לעבר חיילים ואזרחים, שיגור טילים, רקטות וכתב"מים, פיגועים נגד ישראלים בארץ ובחו"ל ועוד. חודשים ספורים לפני פרוץ מלחמת "חרבות הברזל" הסלים החיזבאללה באורח ניכר את ההתגרריות נגד ישראל.

במבט לאחור לא יכול להיות ספק שמנהיג החיזבאללה באותם ימים פשוט ביקש לבחון, בצורה זהירה ומדודה, את מידת נחישותה של ישראל לשמור על זכויותיה בהתאם להסכמים שנחתמו לאחר תום מלחמת לבנון השנייה. ככלל, ישראל בחרה להכיל את האירועים הגם שהייתה בהם הפרה חד-משמעית של ההסכמים שנחתמו לאחר מלחמת לבנון השנייה.

אופציית ההסדרה ☒ סיכונים והזדמנויות

כיום, כמעט עשרים שנה לאחר תום מלחמת לבנון השנייה ולאחר שנה של מלחמה אינטנסיבית של צה"ל בלבנון, ישראל עומדת בפני אפשרות הסדרה כלשהי מול חיזבאללה. רבים דשים בפרטי ההסכם שישראל תסכים להם. אין ספק שזהו דיון חשוב.

הדיונים סביב הסדרה בין ישראל והחיזבאללה מעוררים בישראל הסתייגויות מצד חוגים רחבים מאוד. המטחים הכבדים של טילים, רקטות וכתב"מים לעבר ישראל, שזרעו הרס רב ביישובי

הגליל; חשיפת המנהרות שאמורות היו לאפשר לחיזבאללה לבצע מעשי טבח עוד יותר מפלצתיים מאלה שבוצעו בדרום; כל אלה ומרכיבים אחרים מובילים רבים בציבור להסתייג, ואפילו להתנגד בתקיפות, לכל הסדרה עם החיזבאללה.

רוב גדול בציבור, כך ניתן להתרשם, מאמין שכל הסדרה תעניק לחיזבאללה אפשרויות להשתקם ולהציב בפני ישראל איום מחודש בעתיד הנראה לעין. חוגים אלה דורשים במפגיע שצה"ל יביס את החיזבאללה, יחסל את לוחמיו ומפקדיו ויכריח אותו להתפרק מנשקו.

ואף על פי כן § בעד הסדרה

אין ספק שאלה הן מטרות רצויות מאוד. האם הן מציאותיות בנסיבות הקיימות? להערכתנו § לא. מגוון מרכיבים, במצב הפנימי של ישראל, בתחום היכולות הצבאיות ויחסי החוץ, שולל ככל הנראה מישראל את האופציות הנ"ל.

על רקע זה, אני נוטה לשפוט את הנהגת המדינה, ונתניהו בראשה, "לכף זכות" במאמציה לחתום על הסכם כזה. היא רואה לנגד עיניה תמונה רחבה בהרבה מזו הנגלית לעיני מומחים, פרשנים וחוקרים למיניהם. מרחב השיקולים הדוחפים לרגיעה, ולו זמנית, גדול מאוד, ולדעתי מטה את הכף לכיוון של הסדר למרות הסיכונים הטמונים בכך:

- הצורך להיערך למשימה העיקרית: התמודדות מול איראן, ובעיקר מול האיום הגרעיני שהיא מציבה מול ישראל. יש בהחלט מקום לסברה, אם כי אין ודאות בכך, שהסדר עם החיזבאללה ימנע מעורבות של הארגון נגד ישראל במקרה של עימות צבאי עם איראן.
- במקביל, פגיעה קשה באיראן לאחר ההסדרה תשנה באורח דרמטי את מאזן הכוחות בין ישראל והחיזבאללה לטובת ישראל, ותאפשר הכתבת הסדר נוח לישראל לאחר מכן.
- בעוד כשישה שבועות ייכנס לבית הלבן הנשיא טראמפ. סדר היום שלו, כפי שהוא נשמע בהתבטאויותיו ובהתבטאויות אישים המקורבים אליו, נותן מקום לסברה שכדאי יהיה לישראל "למשוך את הזמן" עד לכניסתו לתפקיד. מרחב התמרון של ישראל לאחר מכן, כך ניתן להניח, במידה גבוהה של סבירות, יהיה גדול בהרבה ממה שהוא היום.
- בחודשים הקרובים תיתכן פריצת דרך טכנולוגית שתשפר באורח דרמטי את יכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם איום הטילים, הרקטות והכתב"מים הניצב בפניה. כבר היום אחוז היירוט של כיפת ברזל מתקרב ל-96 אחוז. על פי עדותו של יו"ר רפאל, יובל שטייניץ, יימסרו בקיץ הקרוב לידי צה"ל סוללות של מגן אור שיורידו, כך ניתן לקוות, באורח ניכר את הסיכונים הכרוכים בירי תלול-מסלול לעבר ישראל.
- הסדר עם החיזבאללה ינתק, קרוב לוודאי, את המחויבות של החיזבאללה לחמאס. מחויבות זו התעמעמה באורח דרמטי בעקבות חיסולו של נסראללה. המנהיג החדש של החיזבאללה, נעים קאסם, אינו מפגין מחויבות כזו.
- ניתוק המחויבות של החיזבאללה כלפי החמאס עשוי לשנות באורח דרמטי גם את יכולותיו של החמאס להתנגד למתווה שישראל תרצה לכונן בעזה "ביום שאחרי". מעבר

לכך, ניתוק המחויבות של החיזבאללה עשוי לשפר את הסיכויים לעסקת שבויים בעזה שתביא לשחרור החטופים.

▪ למרות החשדות **המוצדקים** הרווחים בישראל שהחיזבאללה ישוב לסורו, יתארגן ויתחמש מחדש, אין להוציא מכלל אפשרות שהחיזבאללה יבחר לשנות כיוון ² להתמקד בעשייה פוליטית-חברתית ולהתנתק מפעילות צבאית המכוונת נגד ישראל.

▪ נכון שאופיו הרצחני של הארגון מותיר ספקות רבים לגבי מהפך כזה. יחד עם זאת, אי אפשר להתעלם מהסברה שהמכות הקשות שקיבל החיזבאללה מידי ישראל: הרס עצום בכפרים בדרום לבנון; מאות אלפי עקורים החיים בעליבות ברחבי לבנון; הפגיעה הקשה בשדרת הפיקוד שלו ובייחוד חיסולו של המנהיג הכריזמטי שלו ³ חסן נסראללה; חיזוקו האפשרי של צבא לבנון לאחר ההסדר ⁴ כל אלה ייתכן שיטו את הכף לטובת שינוי בפעילותו של החיזבאללה.

▪ בזירה הפנימית, הסדרה ורגיעה ביטחונית עשויה לחזק באורח ניכר את יציבותה של הממשלה הנוכחית בישראל, בראשות נתניהו. מינויו של ישראל כץ לשר הביטחון העצים באורח ניכר את הלכידות הפנימית של הממשלה. רגיעה ביטחונית עשויה להוביל להחלטה של הרמטכ"ל, הרצי הלוי, ואולי גם של אישים אחרים, לסיים את תפקידם. אם כך יקרה, תתאפשר, כך ניתן לקוות, מערכת יחסים תקינה יותר בין הדרג המדיני והצבאי.

▪ תקופת ההרגעה תאפשר מנוחה וריענון לכוחות הלוחמים; מילוי מלאי הנשק והתחמושת לישראל; שיבה של לפחות חלק מן העקורים לבתיהם, ואולי גם תחילת שיקום מאסיבי של הגליל והדרום והחזרת הכלכלה הישראלית למסלול של צמיחה ושגשוג.

▪ על פי הדיווחים יוקם מנגנון פיקוח שיבחן טענות מצד ישראל וגורמים אחרים להפרת תנאי ההסכם על ידי החיזבאללה. על פניו הסדר כזה מקרין, ובצדק, נכונות של ישראל "להפקיע את ריבונותה" וזכותה הבסיסית להגן על עצמה. במידה רבה הוא מקרין גם העדר נחישות מצד ישראל להיאבק על זכויותיה בהתאם להסדרה. מדינה נחושה להיאבק על מימוש התחייבויות שניתנו לה על ידי צד אחר, כך טוענים רבים, ובצדק, אינה צריכה להמתין ל"הרשאה" של גופים בינלאומיים, שאולי תינתן ואולי לא תינתן.

▪ בפועל, במציאות הקיימת יש חשיבות מרובה לאופיו והרכבו של מנגנון הפיקוח שיוקם, אם יוסכם על הסדרה. על פי הדיווחים יעמוד בראשונה איש צבא אמריקני בכיר, מה שמבטיח שטענות ישראל תישמענה בקפידה. החיזבאללה צריך לקחת בחשבון שהפרת ההסכם, אם כך ישתכנע הנציג האמריקני, עלולה להביא למעורבות אמריקנית נגדו.

אם תתממש ההסדרה והציפיות שהוצגו לעיל תתגשמה, ואין כמובן ודאות בכך, אנחנו עשויים לעמוד מול ממשלה ישראלית חזקה ויציבה כפי שלא הכרנו בשנים האחרונות, הפועלת במסגרת של ברית אסטרטגית הדוקה עם ארצות הברית ומדינות אחרות באירופה. תמונת המצב שישראל תעמוד בפניה תהיה שונה בהרבה, טובה בהרבה, מזו שניצבת בפניה כיום. היא תוכל לעצב למדינת ישראל מתווה אסטרטגי שיסיר מישראל לאורך שנים את האיומים ש"הורגלנו" אליהם

מצד החמאס והחיזבאללה.

לאורך זמן, כך ניתן לצפות במידה רבה של סבירות, היא תחזיר לסדר היום את האפשרות של נורמליזציה עם סעודיה ומדינות אחרות במרחב. האם תרחיש כזה ודאי? בהחלט לא. האם הוא מציאותי? כן, בהחלט. בשבילו כדאי לקחת את הסיכונים הכרוכים בהסדרה.