



# החלטה 1701 – החלטת או"ם חסרת ערך?

## עודד ערן

על פי עדותו של ראש האגף הביטחוני-מדיני עמוס גלעד בפני ועדת וינוגרד, ב־11 באוגוסט, יומיים לפני קבלת החלטת מועצת הביטחון 1701, התנהלה השיחה הזאת בינו ובין היועץ המדיני של ראש הממשלה שלום תורג'מן:

"התקשר אליי בבוקר, ב־8:00 בבוקר תורג'מן, זה היועץ המדיני, ואומר לי: קרה אסון. אני אומר לו: מה קרה? הוא אומר: אני לא יכול להגיד לך בטלפון. אני אומר לו: אז תגיד. לא יכול להגיד. תבוא מיד לפה, לראש הממשלה. טוב, אמר, אני בא. בדרך הייתי ממש נרעש. אף פעם לא שמעתי אותו מדבר ככה. אמרתי, אני אצלצל לשר, לשר הביטחון. צלצלתי לשר הביטחון. אמרו לי, הוא במרכז המפלגה. אמרתי: שיוציאו אותו. זה גם כן היה חריג, אף פעם לא הייתי עושה כזה דבר. הוציאו אותו. אמרתי לו: שר הביטחון, יש לי תחושה מרה. קרתה פה איזה קריסה, אני לא יודע, אף פעם לא שמעתי ככה לא את תורג'מן ולא אף בן אדם. אולי שמעתי מדי פעם אנשים, משהו חמור. התקשרתי אליו, לשר הביטחון, הוציאו אותו, ואני בדרך, בטלפון מדבר אתו, בהול טס לירושלים. והוא אומר לי: מה אתה חושב שקרה? אמרתי לו, לדעתי פה כל ההסכמות נשברו. ואתמול הזהרתי אותך שפה האמריקאים נעשו חביבים מדי. ואני לא יודע להסביר לך, אבל אני חש שזה אסון. הוא נכנס ללחץ ואמר לי: טוב, תדווח לי. אמרתי לו, בסדר, שאני אדע קודם. הגעתי לירושלים, שמעתי את הפרטים, חוורו פניי וחשכו. פשוט הייתה לי תחושה כאילו נפלו עליי השמים".

מילים קשות אלה מתארות לא אסון כלשהו בזירה הצבאית אלא את הלך הרוח והתחושות בישראל סביב קבלת החלטה 1701. נראה כי קטע זה משקף במידה רבה את חוסר המוכנות ואת חוסר המחשבה שליוו לא רק את הצד הצבאי אלא גם את הצד המדיני בכל הנוגע למלחמת לבנון השנייה.

ד"ר עודד ערן הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי





לישראל גבולות מדיניים עם חמש ישויות ערביות שונות, אולם אין שום קו גבול אשר בנוגע אליו קיימות החלטות רבות כל כך של מועצת הביטחון דוגמת קו הגבול הישראלי-לבנוני. נוכחות של כוחות בינלאומיים על גבולות ישראל אינה תופעה חדשה, היא קיימת מאז שנת 1948, אך רק במקרה של לבנון היא תוצאה של פעילות לא של ממשלות שכנות שיש להן אחריות מדינית והן גוף בעל כתובת, אלא היא תוצאה של פעילות גופים תת-מדינתיים, לא ממשלתיים, עם סדר יום משלהם, אשר אינו חופף את סדר היום של הממשלות הריבוניות אשר בשטחן גופים אלה פועלים.

נוכחות זו, כמו שקורה בגבול עם סוריה ומצרים, עלולה ליצור את האשליה כי בגללה שורר שקט לאורך הגבולות עם מדינות אלה. ברצוני לחדד נקודה זו, שכן השקט, אשר שורר לאורך קווי גבול אלה, נובע לא מיעילות הכוחות הבינלאומיים אלא מהחלטה מודעת של הממשלות במדינות אלה. במקרה של ירדן קיים כבר עשרות שנים שקט לאורך גבולה עם ישראל, ולפיכך אין נוכחות של כוח בינלאומי כזה או אחר.

בלבנון, כמו שכולנו יודעים, קיים פער גדול מאוד בין המבנה העדתי למבנה הפוליטי. המצב הזה יוצר בין השאר את הפער שבין ממשלה שהיא ממשלה לגיטימית ובין יכולתה לשלוט על כל חלקי המדינה, אולם מאז 1978 ישראל חוזרת לאותו דפוס של דרישות מלבנון ומהקהילה הבינלאומית. מאז מבצע ליטני, פעם אחר פעם, כאשר הדבר מגיע להחלטות מועצת הביטחון או חוזרים לאותן דרישות הנשענות על שתי תפיסות עיקריות: האחת - השליטה והריבוניות של הממשלה הלבנונית; והאחרת - נוכחות כוח בינלאומי על הקו הכחול (הגבול הבינלאומי). ייתכן שהדבר נובע מהעובדה כי אין ברשותנו חלופות. עם זאת, יש לשאול עצמנו, בייחוד בנוגע לעתיד, אם זה אכן אינטרס של מדינת ישראל להמשיך ולהישען על תפיסות אלה.

אם נתבונן בנוסח החלטה 425 של מועצת הביטחון בעקבות מבצע ליטני ב-1978 ובהחלטה 1559 של מועצת הביטחון<sup>1</sup>, הן שתיהן החלטות שנשענות על אותן שתי תפיסות יסוד: החלת הריבוניות של ממשלת לבנון על כל שטח לבנון, ונוכחות של כוח בינלאומי עם שיניים, שיסייע לממשלת לבנון להחיל את ריבוניותה על השטח.

אין מאמר זה אמור לדון במידת המוכנות של הדרג הצבאי למלחמה בקיץ 2006, אולם גם בתחום המדיני רבים סימני השאלה. לא ברור מדוע לא היה אפשר להכין את הצד המדיני, שכן בתחום זה אין צורך בגיוס אוגדות מילואים, ואין מדובר בקיצוץ תקציבים ואימונים. היה אפשר להכין את כל התשתית המדינית, בידיעה ברורה שיום אחד אכן יגיע העימות המזוין עם חזבאללה.



אם להאמין ולקבל את התחקיר שעשה עיתון **הארץ**, ואשר פורסם ב־1 באוקטובר 2006, משרד החוץ נערך כבר ביום השני לפרוץ המלחמה להכין את אסטרטגיית היציאה, כלומר את המוצר המדיני שיאפשר לישראל להכריז כי השיגה את המטרות שלשמן יצאה למלחמה. על פי אותו תחקיר, היעדים שהציב לעצמו משרד החוץ: (1) מתן מנדט לכוח האו"ם לפתוח באש; (2) פירוז האזור בין הליטני לגבול; (3) פירוק חזבאללה עם מנגנון פיקוח על ההתפרקות; (4) קיום מנגנון תיאום מדיני-ביטחוני בין ישראל ללבנון; (5) סיוע לשיקום בינלאומי של לבנון, אבל בהתאם להתקדמות בפירוק חזבאללה (כלומר התניית הסיוע בפירוק); (6) אמברגו של האו"ם על נשק למליציות הלא ממשלתיות בלבנון.

הצוות שהכין את המסמך הזה במשרד החוץ גם המליץ שאת הפעילות המדינית להשגת היעדים האלו תעשה ישראל באמצעות שתי חברות מועצת הביטחון - צרפת וארצות הברית.

כל זה היה טוב ויפה אילו קיימה ממשלת ישראל דיון בהצעה זו, קיבלה החלטות ופעלה בהתאם. נכון שהדבר נעשה באיחור, נכון שהיה אפשר לקיים דיונים ופעולות אלה ללא קשר לתאריך פרוץ המלחמה ב־2006, אבל גם יומיים אחרי פרוץ המלחמה זה בסדר. עד ששרת החוץ הצליחה לראות את ראש הממשלה חלפו לא פחות מעשרה ימים! ב־23 ביולי היא נפגשה אתו לראשונה והציגה לו את התכנית.

בינתיים עוברת הזְמָמה, ובעצם הדבר גם כתוב בהחלטת מועצת הביטחון, לידי הלבנונים ולידי השחקנים הבינלאומיים. ב־26 ביולי 2006 הופיע פואד סניורה, ראש ממשלת לבנון, בפני נציגי 15 מדינות שהתכנסו ברומא, והציג את תכניתו - "תכנית שבע הנקודות". הנקודה המרכזית בתכנית הייתה כמובן החזרת הריבונות המלאה של ממשלת לבנון. הוא גם הביע נכונות לקבל כוח בינלאומי, אך לא על בסיס פרק 7 של מועצת הביטחון, נקודה זו חשובה ביותר. החלטת מועצת הביטחון 1701 באמת מציינת שפרק זה הוא אחד המקורות או אחד המסמכים שהחלטה נשענת עליו. מסמך לבנוני, הסכם טאיף משנת 1989, אשר סיים את מלחמת האזרחים בלבנון, מתבסס גם הוא על תפיסות דומות, וקורא להחזרת הריבונות ופירוק המליציות בשטח.

אם נבחן את כלל הדיווחים בדוח ועדת וינוגרד, נראה כי קיימות זְמָמה ומעורבות של ישראל בתהליך קבלת החלטה 1701. התקיימו שיחות שוטפות עם הבית הלבן ועם הצרפתים וכן עם גורמים שונים באו"ם, אם כי הכול נעשה בדרגים נמוכים ביותר, והדרג המדיני הגבוה, הבכיר, שרת החוץ או ראש הממשלה, מעורבים כלפי חוץ בצורה אשר אפשר להגדירה "רופפת מאוד".

אכן, לאחר נתק קריטי של כמה ימים בדרג המדיני בישראל התקיימו כמה דיונים בין הגורמים אשר היו צריכים לעסוק בנושא של המוצר הסופי, של התוצר המדיני של המלחמה. נערכו כמה דיונים ב־30 ביולי, לאחר מכן ב־31 ביולי, ומהם



ניכר כי היה פער בהגדרת היעדים הסופיים. ב-9 באוגוסט, יומיים לפני קבלת ההחלטה 1701, התכנס הקבינט וקיבל החלטה אשר דיברה על המשך המאמצים להגיע להסדר מדיני, ובכלל: (1) השבת החיילים לאלתר וללא תנאי; (2) הפסקה מידית של כל מעשי האיבה מלבנון אל ישראל, ובכלל זה הפסקת ירי הטילים והרקטות; (3) יישום מלא של החלטה 1559 (כאמור, אותה החלטה שקראה עוד ב-2 בספטמבר 2004 לפירוק המליציות); (4) פריסת כוח רב-לאומי יעיל בדרום לבנון, עם צבא לבנון, לאורך הקו הכחול; (5) מניעת שיקום יכולות חזבאללה, בעיקר על ידי מניעת העברות הנשק ואמצעי הלחימה מסוריה ומאיראן וללבנון. נשווה את החלטת הקבינט יומיים-שלושה לפני קבלת ההחלטה של מועצת הביטחון להחלטה עצמה, ואין אני טוען כי החלטה 1701 היא האידאל, אולם דומה כי יש להשוות בין החלטת הקבינט יומיים לפני שהתקבלה ההחלטה ובין ההחלטה במועצת הביטחון. כך באה השבת החיילים בתור סעיף אופרטיבי ראשון. החיילים לא הוחזרו מיד, ולא הוחזרו ללא תנאי. הם הוחזרו עם תנאי. הייתה הפסקה מידית של כל מעשי האיבה מלבנון אל ישראל, ובכללם הפסקת ירי הטילים והרקטות. יישום מלא של 1559 לא היה ולא נברא. כידוע, חזבאללה מסרב להתפרק: להתפרק כארגון ולהתפרק מנשקו; וממשלת לבנון אינה מראה כל סימן כי היא מתכוונת להתחיל במהלך שיביא להשגת היעד הזה - פריסת כוח רב-לאומי יעיל, ואני לא יכול להגדיר לכם מה חשב מנסח המשפט הזה בנוגע למילה "יעיל". שאלה זו תלווה אותנו במשך שנים רבות, מה המשמעות של הכוח הנמצא כיום בדרום לבנון ובחופי לבנון. שוב, אם התוצאה שאנחנו רואים בפועל של שקט יחסי היא תוצאה של יעילות הכוח הזה או תוצאה של החלטת השחקנים הלבנוניים, אם זה ממשלת לבנון או חזבאללה או גורמים אחרים כמו איראן, לא לחמם כרגע את הגזרה הישראלית-לבנונית.

מניעת שיקום יכולות חזבאללה - כידוע לנו, סעיף זה לא הוגשם. החלטה 1701 לא יצרה את המנגנון שמונע שיקום והתחזקות. הסעיף הנוגע להעברות נשק מסוריה לחזבאללה גם הוא לא נאכף. בפועל גברה העברת הנשק ואמצעי הלחימה מסוריה ואיראן ללבנון לאחר המלחמה, והיא נמשכת עד היום. כלומר אילו היה צורך להעניק ציון להישגיה הדיפלומטיים של ישראל היה הציון "עובר בקושי". בדוח ועדת וינוגרד נעשה ניסיון להציג את ההחלטה באור חיובי יותר, אולם גם שם הוצבו סימני שאלה רבים. כך בין השאר הניסוח הסופי של ההחלטה התקבל בעקבות משא ומתן אשר התנהל בעיקר בין ארצות הברית ובין צרפת ולמעשה לא היה כמעט בשליטתנו. שאלה זו צריכה ללוות אותנו גם, ובעיקר, בנוגע לעתיד: האם שחקנים אלה הם באמת השחקנים האידאליים שעל מדינת ישראל להסתמך עליהם, בהנחה שאין אנו יכולים להכתיב נוסחי החלטה אשר נראים לנו אופטימליים. בנוגע לצרפת ודאי קיים סימן שאלה בסוגיה זו,



והשאלה הגדולה שתלווה אותנו – אילו פרצה המלחמה הזו בתקופת כהונתו של הממשל האמריקאי החדש בראשות אובמה, האם הוא היה מוכן ללכת עמנו אותה כברת דרך שהלך אתנו ממשלו של בוש בנוגע להחלטה 1701.

יתרה מזו, גם ממשלו האוהד של בוש לא הצליח למשל למנוע את אזכור חוות שבעא. ישראל התנגדה מראשית המלחמה לכל מיני עסקות אשר הוצעו על ידי גורמים בינלאומיים שונים ונגעו למסירת חוות שבעא ללבנון כדי לחזק את ראש הממשלה סניורה ולהביא לשליטה אפקטיבית יותר של ממשלת לבנון על כל שטחה הריבוני. ישראל סירבה לכך, ובכל זאת, עובדה היא שחוות שבעא נזכרת בהחלטה 1701. הדבר אינו אסון דיפלומטי גדול, אין צורך להפריז בחשיבות העניין, אך מאחר שסוגיה זו הוצגה על ידי הגורמים הישראליים בעת המשא ומתן עם האמריקאים כסוגיה קריטית, חשוב לציינה.

לבסוף, סוגיה אחרונה שיש לתת עליה את הדעת היא ההשלכות לעתיד. ייתכן שההשוואה הבאה היא השוואה מלאכותית, ובוודאי היפותטית, שכן עדיין לא התרחשה, אולם לבנון ופלסטין, כלומר המדינה הפלסטינית, אם תקום, עלולות להיות דומות מאוד בעתיד הלא רחוק: מדינות שסועות; ממשלות שאינן שולטות שליטה מלאה על כל שטחן; מדינות עם שכנים מדיניים ושכנים צבאיים חזקים יותר, עם סדר יום משלהם; מדינות שיכולות להתבצע בהן פעולות נגד מדינת ישראל בתואנה כזו או אחרת או בשל שטח אדמה כזה או אחר. כאשר תרצה ישראל להתגונן מפני גורמים עוינים הפועלים משטחן של שתי מדינות אלה היא תעמוד בפני אותן בעיות ובפני אותן דילמות אשר בפניהן ניצבה ביולי-אוגוסט 2006.

מסיבה זו, מבחינה מדינית, יש להתחיל כבר היום להתכונן, לתכנן ולנסח את ההחלטה שתתקבל אם היא תעמוד באותו מצב מול מדינה ששמה פלסטין. ייתכן כי במקרה של פלסטין יהיו הבעיות זהות, ואולי הן יהיו בעלות דרגות חומרה וקושי גבוהות יותר.

במקרה של לבנון התמקדה ישראל למעשה בשלוש דרישות: (א) החלת ריבונותה של ממשלת לבנון על כל שטח המדינה ועל הגבולות; (ב) פירוק המליציות; (ג) ליווי התהליך על ידי כוח בינלאומי בעל סמכות לפעול באש מכוח פרק 7 של מועצת הביטחון. יש להבין כי על פי אמנת האו"ם, לפעולה מכוח פרק 7 בכל הנוגע לפעולות למען השלום והביטחון הבינלאומיים יש משמעות מחייבת. משום כך דרשה ממשלת לבנון כי הפעילות הבינלאומית בשטחה לא תהיה מכוח פרק 7, ודרישתה התקבלה. דוח ועדת וינוגרד מציין כי קיימת פרשנות האומרת כי כוח יוניפי"ל החדש שנפרס לאחר המלחמה בלבנון אכן פועל על פי רוח פרק 7, אולם לעניות דעתי, הדבר אינו נזכר בהחלטת מועצת הביטחון 1701, ולפיכך פרשנות זו אינה תקפה או מחייבת.



ישראל דרשה כי נוכחות הכוח הזה תהיה גם על קו הגבול בין ישראל ובין לבנון. אין אני רוצה לנקוט עמדה אם דבר זה עולה בקנה אחד עם האינטרס של ישראל ולגזור גזרה שווה בין כוח זה לכוח שייטכן כי יתפרס בעתיד בגבול ישראל ופלסטין. גם בקרבנו, במכון למחקרי ביטחון לאומי, חלוקות הדעות בסוגיה זו – אם אנחנו רוצים כוח בינלאומי אפקטיבי, "בעל שיניים", או שהאינטרס של ישראל מחייב כוח חלש. יש הטוענים כי נוכחות בינלאומית מעין זו יש בה בעייתיות רבה לישראל ופוטנציאל למתיחות בנינו ובין ידידותינו.

מכל מקום, אלה הן שאלות אשר יש לשאול, ולהפיק מהן את הלקחים לא רק בסוגיה הלבנונית ובנוגע להחלטה 1701, אלא לאורך כל התקופה שבעצם מתחילה בהחלטה 425 בעקבות מבצע ליטני בשנת 1978 משום שהתפיסה אשר ליוותה אותנו כל הדרך גרסה כי מוטב שתהיה ממשלה, אפילו ממשלה חלשה כמו ממשלת לבנון, אשר תשמש לנו כתובת ותהיה אחראית לנעשה משטחה. בנוגע לסוגיה זו אפשר לשאול מהי לאמתו של דבר הכתובת הרצויה לנו ואם אכן נוח ורצוי למדינת ישראל, שהכתובת בלבנון והכתובת במדינת פלסטין תהיה הכתובת שאפשר להגדירה הכתובת הנוחה יותר מבחינה מדינית. אין אני בטוח בסוגיה זו, בייחוד על רקע הדברים אשר קרו משנת 2000 ואילך בלבנון, ואשר את מקבילותיהם אפשר לראות כיום גם בישות הפלסטינית על שני חלקיה. כן קשה לומר בביטחון כי יהיה זה אינטרס של ישראל כי כוח בינלאומי אשר יוצב על גבולותיה יפעל מכוח פרק 7 או שהאינטרס של ישראל מחייב דווקא נוכחות של כוח חלש אשר יעניק לצה"ל מרחבי גמישות גדולים יותר. אלה הן השאלות אשר ניצבות כיום לפתחנו, ומן הראוי להתחבט בהן כבר עתה, בייחוד על רקע ההתנהלות של ישראל סביב החלטה 1701.

## הערות

- 1 החלטת מועצת הביטחון 1559 התקבלה בספטמבר 2004 על רקע מאבקם של ראש הממשלה רפיק אל-חרירי ותומכיו בנוכחות הסורים בלבנון. ההחלטה קראה לכיבוד ריבונותה של ממשלת לבנון, לנסיגת הכוחות הזרים מלבנון ולפירוק המיליציות.