

הסכם ללא שלום: על הסכם לבנון מ- 17.5.1983

אליקים רובינשטיין

בחינת התהליך שהביא להסכם שלא צלח על לבנון היא בעיקרה עניין להיסטוריונים. אבל אי אפשר לומר, שאין בכך גם עניין לאנשי מעשה. העקרונות שנקבעו בהסכם יהיו ללא ספק לנגד עיניהם של מי שיעסקו בניסיונות בעתיד להגיע לשלום עם לבנון. נזכיר כי פעם היה מקובל לומר שלבנון תהיה המדינה השנייה שתכרות אתנו הסכם שלום. מן הסתם הניחו שהמדינה הראשונה תהיה מצרים, ואכן היתה זו מצרים שחתמה לראשונה על הסכם שלום עם ישראל. לבנון היתה אמנם המדינה השנייה עמה הגענו להסכם כזה, אך הוא לא הגיע לידי מימוש.

כש עשרה שנה לאחר מכן, התעוררה שוב תקווה להגיע להסכם שלום עם לבנון. הדבר נעשה על רקע המגעים שהתנהלו ב- 1999-2000 בושינגטון ובשפרדסטאון, בניסיון להגיע להסכם עם סוריה. מגעים אלה בהם השתתפתי עוררו יזמה ישראלית להקים צוותים שהיו מיועדים למשא ומתן עם לבנון, מתוך הנחה שאם יושג הסכם שלום עם סוריה, יתנו הסורים גם "הכשר" ללבנון לעשות הסכם כזה. במסגרת יזמה זו נעשה עיון מחדש בהסכם 1983, והוא היה לנגד עיניהם של המכינים את המשא ומתן, כפי שהיה גם בהזדמנויות שונות בעבר. בהידרשנו להסכם מ-1983, אומר כי רבים מאלה שטרחו על אותו הסכם, ואנכי בתוכם, האמינו כי מדובר בהסכם שיש לו סיכוי "להמריא". הייתי חבר המשלחת הישראלית בראשות דוד קמחי, מנכ"ל משרד החוץ דאז. בתפקידי כיועץ המשפטי למשרד החוץ, הייתי אחראי לניסוח ההסכם מטעמנו, יחד עם הצוות המשפטי של המשלחת. בנוסף לאנשי משרד החוץ, היו עמנו במשלחת אנשי צבא ומערכת הביטחון.

על המשא ומתן להסכם

את המשא ומתן היינו מנהלים פעמיים בשבוע, פעם בחאלדה, עיירה ליד ביירות, שבאותם ימים היתה במצב מאד ירוד, ופעם בקרית שמונה. עבדנו על ההסכם ברצינות, לא כדי לצאת ידי חובה. לדעתי האמין גם מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ, בהסכם ובסיכוייו. לפניו פעלו במשא ומתן המתווכים מטעמו פיליפ חביב ומורי דרייפר.

המשא ומתן על ההסכם

עוד ביולי 1982, אחרי השלב הראשון של "מבצע שלום הגליל", התחלנו בלשכה המשפטית במשרד החוץ להכין טיוטה של הסכם שלום עם לבנון. העברנו אותה לדרגים המדיניים והמשפטיים, והיא קיבלה את ברכתם. בסוף אוגוסט 1982 היו ידיעות על פגישה בין ראש הממשלה, מנחם בגין המנוח, לנשיא הנבחר של לבנון דאז, בשיר ג'ומייל, שנרצח זמן לא רב אחרי כן. הלבנונים שדיברו אתנו טענו שראש הממשלה לחץ על ג'ומייל ורצה לכפות עליו הסכם שלום.

הייתי אז יועץ משפטי צעיר. פתחתי את אמנת וינה לדיני אמנות ומצאתי בה אישור למה שידוע לכל העוסק במשפט בכלל ובמשפט בינלאומי בפרט, שהסכם בכפיה לאו שמיה הסכם. כלומר, הוא יכול להיות בטל מעיקרו. הפניתי לכך את תשומת לבו של שר החוץ יצחק שמיר והוא הנחה אותי לפנות לראש הממשלה.

אין זה מעשה שבשגרה שראש ממשלה מתכתב עם יועץ משפטי של משרד. אבל ראש הממשלה בגין הכירני היטב, במיוחד משנות מעשה השלום עם מצרים והוא השיב לי במכתב על פנייתי: "אין בדעתי 'לכפות' חתימת חוזה שלום על ממשלת לבנון... אין זאת אומרת, שאם ממשלה לבנונית תסרב לחתום על חוזה שלום היא תהיה, אם להשתמש במושג עממי, 'בסדר'. הייתי חייב להשתמש במילים חריפות מאד לו הייתי רוצה להגדיר התנהגות מעין זו. אך אותר. מכל מקום, לא תהיה שום כפיה בכיוון כלשהו."¹

קיבלתי את מכתבו של ראש הממשלה באחד מימי ספטמבר 1982. באותו יום התבקשנו למסור לאריאל שרון, שר הביטחון דאז, את הטיוטה שהכנו לחוזה השלום כדי שיעבירה לנשיא לבנון הנבחר, בשיר ג'ומייל, בפגישה שעמה להיערך ביניהם. כרכנו את חוברת הטיוטה בכריכה מאד יפה, והתכוונו למסור אותה לשר הביטחון. באותו יום עצמו נרצח בשיר ג'ומייל.

אחרי חודשים אחדים, לקראת סוף 1982, התחלנו במשא ומתן עם לבנון בתיווך ארה"ב. בראש הצוות האמריקאי עמד השגריר מורי דרייפר, סגנו של המתווך פיליפ חביב. המשלחת הלבנונית הורכבה מאנשים שברובם ייצגו מגזרים אתניים בלבנון – למשל, שיעי, מוסלמי-סוני, דרוזי, וכך הלאה וכמובן נוצרים לעדותיהם, ובהם מארונים ואחרים. אזכיר

¹ דרכי שלום, ע' 310.

כי עוד שנים אחרי המלחמה וההסכם הייתי מקבל מאחד מחברי משלחת לבנון, שמילא תפקיד במערכת הממלכתית, כרטיס ברכה לשנה טובה בשנה האזרחית החדשה, שהגיע בחתימת דוד (uncle) פלוני, וידעתי מיהו אותו דוד, אבל את שם משפחתו לא כתב מחשש עינא בישא. אינני יודע היכן הוא היום. לאורך השנים שמעתי, שחלק מחברי המשלחת, הלכו לעולמם בנסיבות לא טבעיות. אינני יכול לומר זאת בוודאות.

ראש המשלחת הלבנונית, ד"ר אנטואן פתאל, היה איש בעל מידות אנושיות הראוי לציון ולהוקרה. כשקראתי אחרי שנים אחדות ב-1987 שמת מהתקף לב, סברתי שמת משברון לב. היה זה פטרויט לבנוני, שוחר תרבות ושלו, בן לעדה הסורית-קתולית ויליד מצרים, שהיה עיתונאי בפריז בשנות ה-40 ולמד גם עברית. הבאתי לו במהלך המשא ומתן ספרים בבלשנות עברית. הוא הגיע לדרגת המנהל הכללי של משרד החוץ הלבנוני, והיה שגריר בוטיקן, משרה מאד חשובה במרקם הלבנוני העדין.

כגמלאי קראו לו להשתתף במשא ומתן עם ישראל, והוא נטל עליו סיכון אישי כשהצטלם בתמונות משותפות עם ישראלים. באותן השנים, כדאי לזכור, היינו אמנם זמן קצר אחרי השלום עם מצרים, אבל הופעה משותפת עם ישראלים עדיין לא נתפסה כמעשה כמעט טבעי כפי שהיה בשנות התשעים.

ד"ר פתאל היה אדם בעל תרבות מן הדור הישן שהצטיין בנועם טבעי, בלא הסברת פנים מזויפת ובלי ותרנות על האינטרסים החיוניים של לבנון. היום כבר כמעט לא רואים אנשים כאלה. לא היה לו קל, כי היתה לו גישה מוגבלת בלבד לחצר המסובכת של אמין ג'ומייל, יורשו של בשיר ג'ומייל. ד"ר פתאל חיבר חיבורים חשובים במשפט הבינלאומי, וחלקם העניק לי. הוא בוודאי התאכזב קשות, משלא הצליח להיבחר לבית הדין הבינלאומי בהאג, דבר שרצה בו מאוד. הוא היה דובר צרפתית, וחשבתי שהרגיש בה נוח יותר מאשר בכל שפה אחרת. הוא הבין את המציאות הערבית והעריך אותה, אבל לדעתי ראה את עצמו כפיניקי או כחלק מתרבות קדומה יותר לחופו הצפון-מערבי של הים התיכון, שהיתה הערש של האוגריתית ושל תרבויות חשובות אחרות. ההתעניינות האקדמית שלו היתה במיעוטים בחברה של רוב, ועל כך כתב ספר חשוב.

הרושם שהותיר תמיד היה של עצב, מעין אביר בן דמות היגון. אפילו בדבריו בטקס החתימה של ההסכם ב-17 במאי 1983, גילה זהירות מופלגת מהולה בתקווה מהוססת, עם

ראיה עגומה - ככל הנראה - של המצב הפנימי בלבנון וההקשר הסורי. אני זוכר את החיבוק, את הנשיקה, לאור הבזקי המצלמות ששיקפו אותה תקוה.

עוד אזכור פגישה אחרונה עמו בחורף 1984. יום אחד הייתי בלבנון עם ראובן מרחב, שהיה אז נציגנו שם, והלכנו לביקור קצר בביתו. לא היתה שם תאורת חשמל וטיפסנו כמה וכמה קומות בבית דירות גבוה, כשבחוץ נשמעים חילופי אש בלתי פוסקים. המעלית בבניין לא פעלה, והגענו למעלה קצרי נשימה. ד"ר פתאל ישב בין ספרים ותמונות של אפיפיוורים, והיה בפניו עצב שהלך והעמיק. והיתה זו מעין זעקה של כל הטרגדיה הלבנונית, שאין צורך להכביר עליה מילים.

על תוכנו של הסכם 17.5.1983

ההסכם שנחתם ב-17 במאי 1983 בקרית שמונה ובחאלדה לא צלח, למרות שהפרלמנט הלבנוני אישר אותו. לא הוחלפו כתבי האשרור להסכם כי הסורים הטילו עליו וטו בשלב שקדם לאשרור, ולימים הודיעו הלבנונים על ביטולו. ראוי עם זאת לציין כמה מרכיבים מתוך ההסכם עם לבנון. היה זה הסכם שכלל אלמנטים עיקריים של יחסים שניתן לכנותם יחסי שלום, ואילו הצליח היה צריך לפתוח עידן חדש ביחסים בין שתי המדינות, לא רק בתחום המדיני אלא גם בתחום האזרחי. מבחינה משפטית גם אפשר היה לטעון כי מדובר בהסכם שלום, למרות שכותרתו, היתה פשוט "הסכם" (agreement). היתה זו במכוון כותרת "נייטרלית", שלא אזכרה במפורש את המונח "הסכם שלום" או "הסכם אי-לוחמה"; וזאת, כפי שעושים לא אחת כדי לחסוך בעייתיות מדינית. למרות זאת, הסורים תפסו את ההסכם בין לבנון לישראל כהסכם שלום והיתה זו אחת העילות לטרפודו על ידם. הסורים גם הציגו עמדה זו לאמריקאים, שניהלו עמם דיאלוג כדי לנסות להגיע למימוש ההסכם (זכורני כי שוגר לשם כך היועץ המשפטי של מחלקת המדינה דאז, דיויס רובינסון). מבחינה משפטית וגם מהותית – על פי תוכנו של ההסכם – אין זו גישה רחוקה כל כך. ואכן גם ג'ורג' שולץ, מזכיר המדינה של ארה"ב, שתיווך בשלבים האחרונים של המשא ומתן בין לבנון לישראל, ראה את ההסכם בין שתי המדינות כהסכם שלום לכל דבר.²

² ראו גם אליקים רובינשטיין, דרכי שלום (תשנ"ב, 1992) ובתוכו: "ההסכם עם לבנון ממאי 1983 בתום חמש שנים" (ע' 195-199). "עד קצווי המצב - לזכר השגריר הלבנוני אנטואן פתאל" (ע' 200-202) ו"הסכם לבנון דרכי שלום, ע' 310.

מבנה ההסכם עם לבנון דומה להסכמים שעשתה ישראל לפני כן עם מצרים ואחרי כן עם ירדן. הוא כולל מבוא, ובו דברים דומים למדי למה שהיה בחוזה השלום עם מצרים, לרבות כיבוד ריבונות, יישוב סכסוכים בדרכי שלום והסדרי בטחון לרבות מלחמה בטרור. המונח "טרור" נזכר במפורש, בניגוד לחוזה השלום עם מצרים שהמצרים סרבו לכלול בו את המילה "טרור" מחשש לעינא בישא. לעומתם היו הלבנונים מוכנים לכלול בהסכם, כמובן מטעמיהם שלהם, מניעת קיומם של כוחות בלתי סדירים, ארגוני טרור וכדומה. היה גם אזכור לנושא יוניפיל. וכן דובר על הקמתה של ועדת קישור להסדרים אזרחיים, שנועדה בעיקרה להוות בסיס למה שנהוג לקרוא נורמליזציה.

הדיון בהסכם השלום שנכשל מחייב לסקור בקווים כלליים את המצב המשפטי הקיים ביחסים שבין ישראל ללבנון. ההיסטוריה מזמנת לעתים מהפכים קונספטואליים. בהסכמי שביתת הנשק ב-1949 טענה ישראל שההסכמים הללו סיימו את מצב המלחמה. הערבים טענו לעומתנו בתוקף, כי מצב המלחמה עומד בעינו. עוד בשנת 1969 כרתה לבנון עם אש"ף את הסכם קהיר, שאפשר למחבלים לפעול משטחה נגד ישראל. היא חתמה גם על הסכמי שטורה והסכמים אחרים, שהיו מבחינתנו הפרה של הסכמי שביתת הנשק, אשר כללו אלמנטים השוללים שיתוף פעולה כזה. התוצאה היתה שאנחנו הודענו ב-1974 פורמלית ברשומות, ועוד לפני כן ב-1972 באו"ם, שהסכמי שביתת הנשק בטלים.

אחרי 1967 התהפך המצב: בערב ששת הימים העמידה לבנון את עצמה בשורה אחת עם שאר מדינות ערב. לכך ניתן ביטוי בהצהרות של מנהיגיה וגם בפעולות איבה שעשתה. אחד ממטוסי לבנון הגיע לסביבות מטולה והופל. ב-8 ביוני 1967 ביקשה ישראל כינוס של ועדת שביתת הנשק, אך הלבנונים סירבו ונימקו זאת במצב המלחמה עם ישראל. לנוכח זאת ראתה ישראל את לבנון כמפירה את הסכמי שביתת הנשק וכמבטלת אותם מכללא. ב-1974 לאחר מלחמת יום הכיפורים אף הודיעה ישראל כי כל ארבעת הסכמי שביתת הנשק עם מדינות ערב אינם עומדים עוד בתוקפם.

ב-1982 שבנו לעסוק בנושא של הגדרת יחסינו עם לבנון, לא רק כפלפולים משפטיים, אלא במשמעויות מדיניות ומשפטיות פרקטיות. כיצד לנהוג ביחסים עם שכנתנו מצפון, האם לפי דיני המלחמה? המשפט הבינלאומי הכיר בדרך כלל בעבר בשני מצבים: מלחמה ושלום. מאוחר יותר דובר גם על מצב שלישי של status mixtus – מצב מעורב, שבין מלחמה ושלום.

במסגרת המשא ומתן עם הלבנונים התווכחנו על שאלת מצבם המשפטי של היחסים בין ישראל ללבנון, וכל צד נאחז בטיעונים ההפוכים. אנחנו אמרנו, יש מצב מלחמה וצריך לבטלו. וזאת, משום ביטולם של הסכמי שביתת הנשק בהם נאחזנו בשעתו כדי לטעון כי אין מצב מלחמה בינינו לבין הערבים. לעומת זאת טענו הלבנונים, הרי אתם הצהרתם בעבר שמצב המלחמה בטל, ולפיכך מדוע צריך להכריז שוב על ביטול מצב המלחמה. מאחורי טיעון משפטי זה עמד למעשה החשש שלהם מתגובה סורית קשה. בסופו של דבר התפשרנו על הכרזה, שמצב המלחמה הסתיים ואינו קיים עוד. כלומר, השתמשנו בניסוח, שגם הזדקקנו לו בהקשרים מסוימים מאוחר יותר, לפיו מאשרים הצדדים את סיומו של מצב המלחמה בין ישראל ובין לבנון, מבלי להודיע במפורש על ביטולו של מצב זה.

בתהליך המשא ומתן עסקנו בנושא המאבק בטרור, שהיה חשוב לנו מאד גם באותה תקופה. כמו כן עסקנו בהסדרי הביטחון שתפסו מקום מרכזי בהסכם אשר כלל נספח מפורט, ובו הוראות לגבי דילול כוחות. אנחנו רצינו מאד בכינונם של הסדרי ביטחון דו-צדדיים עם מידה מינימלית בלבד של מעורבות בינלאומי, אך הלבנונים חששו מכך בגלל הסורים. הפתרון שנקבע היה כינון מערכת של יחסים אזרחיים תוך הסתייעות בצד שלישי - האמריקנים. פתרון זה היה נוח יותר ללבנונים שלא רצו לעמוד ישירות מול הישראלים באופן שעלול להתפרש כנורמליזציה של היחסים אתם. בהתאם לכך סוכם על פתיחת משרדי קישור בכל צד, ולצידם - ועדת קישור משותפת בראשות ארה"ב, ולא בחסות האו"ם שלא כועדות שביתת הנשק. כל ההסדרים הללו לא התממשו.

ההסכם ש"לא המריא"

בסיום דבריו בטקס החתימה אמר ד"ר פתאל: "אנחנו הנושאים והנותנים רוצים להיות אומני שלום". הוא הוסיף: "וזו מהמלאכות הקשות ביותר, (המצריכות) סבלנות, ענווה. קל לדיפלומטים וליועצים משפטיים... להכין כתרגיל אינטלקטואלי הסכם, שנוח לצדדים. אבל להיות אומני שלום – זו משימה מאד קשה, [שמטרתה] למנוע שהוא ייטמן בבית העלמין של ההבטחות."

ואכן המשימה הזאת להיות "אומני שלום", כלומר להפיח רוח חיים בטקסט שעיצבנו, היא קשה כמובן יותר מהמשימה לכתוב הסכם שלום. גם בתוכנו היו שקיוו להצלחת המשימה. בכך הם הסתמכו על הדימוי ההיסטורי של לבנון כמדינה שהיתה שנים רבות

חריגה בנוף הטוטליטרי המזרח תיכוני – מדינה שהיתה בעלת מסורת דמוקרטית וחתמה על הסכם שאושר ברוב גדול בפרלמנט שלה. הדימוי של לבנון היה קשור גם למערכת היחסים ההיסטורית של ישראל עם המארונים שורשיה נעוצים עוד בימי המנדט, והמארונים הרי הם העדה שמקרבה מתמנים נשיאי לבנון. ללבנון היה מקום גם בפולקלור הארץ-ישראלי. בין הותיקים רווח הספור על העולים היקים שהגיעו לארץ בשנות השלושים ואמרו שאפשר לחיות כאן, כל עוד אתה יכול להיות בקיץ בלבנון ובחורף במצרים.

אמי, עליה השלום, היתה בוגרת בית הספר לאחיות של האוניברסיטה האמריקאית בבירות באמצע שנות השלושים, והיה לה תמיד געגוע מסוים ללבנון כפי שהיא הצטיירה לה בצעירותה. מצד אחד היתה אפוא התקווה לחידוש יחסי השלום עם לבנון, ומאידך גיסא היתה בעיה של אמון במנהיגיה וחייליה של מדינה זו. כשראית את הפלנגות עם מדיהם המצוחצחים וניחוח הבושם שנדף מהם, התקשית לחשוב שאלה הם הלוחמים שישחררו את ארצם מן הסורים וקיבלת את הרושם שהם מצפים מאתנו שנעשה את המלאכה בעבורם.

ההסכם שלא צלח עם לבנון הוא משל לתהפוכות המזרח התיכון. הלבנונים היו מעוניינים בהסכם עם ישראל. ואולם סוריה פעלה מההתחלה להכשלת ההסכם ולא אפשרה לו להמריא, כשהיא עושה לשם כך שימוש באמצעים של אלימות גסה שכללו גם את הרצח של נשיא לבנון, באשיר ג'ומאייל.

למרות זאת היתה מידה של תועלת בהסכם עם לבנון. ראשית, בהסכם ניתנה לגייטמציה לתפישה הישראלית בדבר הצורך החיוני באזור ביטחון, שיחצוץ בינה לבין לבנון. שנית, חתירתה של ישראל להסכם החדירה את המסר, שישראל שואפת להשגת שלום וביטחון ומדיניותה אינה מודרכת על ידי מגמה של "התפשטות" (expansionism). ההסכם שכנע ברצינות כוונותינו לא לחרוג מצורכי הביטחון החיוניים שלנו ביחסינו עם מדינות ערב. שלישית, לאחר תקופה של קשיים רבים נוצרה כימיה עם המנהיגות האמריקאית, ובמיוחד עם מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ. זכורני שיחה עם מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ, דומני ב-1986, שבה ציין כי הסכם זה העלה את היחסים בינינו לארה"ב מן השפל שבה היו שרויים בתקופת מלחמת לבנון. בכך הונח הבסיס לשיתוף האסטרטגי שהתחיל כעבור חודשים לא רבים מחתימת ההסכם, בדצמבר 1983. גם הסכם הסחר החופשי והסיוע הכלכלי האמריקני, שסייע ליציאה ממשבר האינפלציה האדירה באמצע שנות השמונים – כל אלה שורשיהם באותו אמון בישראל שהתחזק מאד בעקבות ההסכם עם לבנון.

לצד תקוות אחרות שרווחו בשנות ה-80 ובשנות ה-90, גם התקווה להסדר שלום עם לבנון טרם התגשמה. הנסיגה מלבנון בשנת אלפיים המחישה את אחד הלקחים החשובים מן הפרשה והיא שיש לזכור אותם הוא שיש צורך בבשלות (ripeness) כדי שההסכם "ימריא". זו אולי אותה "אומנות השלום" שדיבר עליה ד"ר פתאל.

הבשלות קשורה, בין היתר, בטיבו של השותף למשא ומתן. יש צורך בשותף שאתה יושב מולו ולא רק מגיע אתו לנייר מוסכם, אלא שהוא גם רוצה ומסוגל למלא את החובות שבהסכם. אינני רוצה לגלגל את הדברים לסיטואציה של היום, אך יש לקחים שניתן להפיק מן ההסכם וכדאי לעיין בו. ויש גם ערך לעצם המאמץ להגיע שלום, כי אתה יודע שלא סגרת את הדלתות, לא חסמת את החלונות, לא סגרת את התקווה. אני מאד מאמין בזה.