



מרכז המידע למודיעיין ולטרור
המרכז למורשת המודיעין (מל"מ)

4 בינואר 2010

קווי היסוד של הממשלה החדשה בלבנון משקפים ניסיון למצוא מכנה משותף, בין המחנות הפוליטיים. הם מבטאים את מגבלות הכוח של ראש הממשלה הנבחר סעד חרירי ותומכיו מול חזבאללה, שחיזק את הלגיטימיות הפנים-לבנונית שלו למרות הפסדו בבחירות

סוגיית הנשק של חזבאללה



אמין ג'מייל מביע חוסר שביעות רצון מ"הענקת
הלגיטימציה מצד הממשלה הלבנונית החדשה
[לחזבאללה] לשאת נשק" (אלג'זירה, 11
בדצמבר 2009)¹



שיח' נעים קאסם, סגן מזכ"ל חזבאללה:
"משמעות [קווי היסוד של הממשלה
החדשה] היא שההתנגדות היא חלק בלתי
נפרד מהממשלה הזאת" (אלג'זירה, 11
בדצמבר 2009)

¹ בנאום שנשא חסן נצראללה, מזכ"ל חזבאללה, לרגל יום העשורא' הוא לגלג על הביקורת שמתחה מפלגת הפלנגות, כפי שביטא אותה אמין ג'מייל, על נוסח הסעיף העוסק בנשק ההתנגדות בקווי היסוד של הממשלה (ערוץ אלמנאר, 25 בדצמבר).

1. לאחר שלושה ימי דיונים אינטנסיביים (8-10 בדצמבר) אודות קווי היסוד של ממשלת לבנון החדשה בראשות סעד חרירי, הביע הפרלמנט הלבנוני (10 בדצמבר) ברוב מוחץ של 122 חברים (מתוך 124 שנכחו) **אמון בממשלה החדשה בראשות סעד חרירי** בכך אישר הפרלמנט את קווי היסוד של הממשלה החדשה.

2. על גיבוש קווי היסוד הייתה אחראית ועדת שרים, שמנתה 12 חברים, בראשות ראש הממשלה הנבחר סעד חרירי. להשלמת ניסוח קווי היסוד נדרש זמן של כשבועיים במהלכם התנהלה פעילות אינטנסיבית בשל המחלוקות שנתגלו במהלך הדיונים. **הסוגיה המרכזית שעמדה במחלוקת סוגיית נשק ה"התנגדות"**. המדובר **בסוגיית הלגיטימיות של ארסנל הנשק הגדול המצוי בידי חזבאללה** המהווה איום לא רק כלפי ישראל אלא גם כלפי מוקדי הכוח השונים בלבנון, ומציב את חזבאללה בעמדת כוח בולטת גם מול הממשל הלבנוני. הדיון בסוגיה זו צץ ועולה מידי פעם בשנים האחרונות ביוזמת מתנגדי חזבאללה (מחנה ה-14 במרץ). מחנה המתנגדים בשל חולשתו נאלץ להסכים לנוסחאות פשרה פוליטיות, המקפלות בתוכן **השלמה בפועל** (גם אם לא פורמאלית) עם המציאות בשטח, כפי שעוצבה ע"י חזבאללה בסיוע איראן וסוריה.

3. קווי היסוד של הממשלה, כפי שאושרו בסופו של דבר על ידי הפרלמנט, **אינם שונים מהותית** מאלה של הממשלה הקודמת בראשות פואד סניורה. הם עוסקים במגוון סוגיות פוליטיות, מדיניות, ביטחוניות, דיפלומטיות וסוגיות פנים-לבנוניות. ניכר בהם רצון הגורמים השונים לנסות למצוא **מכנה משותף** ביניהם מחד גיסא, ולהציב "קווים אדומים" מאידך. עם זאת עדיין קיימות סוגיות בהם נותרו פערים ומחלוקות, שספק אם נוסחאות פשרה פוליטיות יצליחו לגשר עליהם לאורך זמן, ובמרכזן נשק חזבאללה ויישום החלטת מועצת הביטחון 1701. סוגיות אלו עלולות לשוב ולעלות על סדר היום הפוליטי במהלך כהונת הממשלה החדשה.



ראש הממשלה הנבחר סעד אלחרירי בנאום בפרלמנט הלבנוני לאחר הבעת האמון של הפרלמנט בממשלה. לדבריו מדובר ב"ממשלת הסכמה לאומית" (אלג'זירה, 11 בדצמבר 2009).

מאפייני קווי היסוד של הממשלה החדשה

4. להלן מאפייני קווי היסוד של הממשלה החדשה בנושאי מפתח:

א. **מעמד ה"התנגדות"** (קרי, חזבאללה) – הפשרה שהושגה בסוגיית מפתח זאת מכירה בזכות ה"התנגדות" (קרי, חזבאללה) **לפעול לצד צבא לבנון** (במשתמע כשווה במעמד) להגנה על לבנון "לשחרור אדמותיה" (בדומה לקווי היסוד של הממשלה היוצאת). **ניסיונם של חברי מחנה ה-14 במרץ להבליט את כפיפות חזבאללה למדינה נכשל**, והם הסתפקו בהדגשת סמכותה ה"בלעדית" של המדינה לקבוע את מדיניותה ובביטוי של מחויבות "אקטיבית", ליוזמת השלום הערבית. זוהי הפעם השנייה מאז מלחמת לבנון השנייה בה ניתנת (ולא במשתמע) הכרה פוליטית לחזבאללה ולנשקה כגורם שווה לצבא לבנון הרשאי לפעול לקידום זכויותיה הלאומיות של לבנון.

ב. **ריבונות לבנון ותפיסת ההגנה שלה** - נקבע כי המדינה הינה **הסמכות הבלעדית** בכל הנוגע לקביעת המדיניות הכוללת ולשמירה על לבנון והגנה על ריבונותה (סעיף זה מגביל, בראיית מחנה ה-14 המרץ, את כוחה של חזבאללה). במסגרת זאת שבו ובוטאו השאיפה וה"זכות" של לבנון **להחזיר את השליטה על חוות שבעא, גבעות כפר שובא והחלק הלבנוני של כפר ע'ג'ר**. כמו כן נקבע שיש להגן על לבנון מול כל תקיפה, לדבוק בזכותה של המדינה על מימיה, וזאת באמצעים הלגיטימיים העומדים ברשותה.

ג. **מחויבות לבנון ליישום החלטת מועצת הביטחון 1701** – הממשלה הדגישה **מחויבותה להחלטה 1701 על כל סעיפיה** והדגישה גם את הדרישה לקהילה הבינלאומית ליישם אותה תוך תביעה לשים קץ להפרות הישראליות של החלטה. לבנון אף צפויה לנצל את נציגותה במועצת הביטחון לשם כך. **החלטת מועצת הביטחון עומדת בסתירה להכרה הפוליטית הפנים-לבנונית בתשתית הצבאית שהקים חזבאללה**, לפיכך צפוי שגם להבא יימנע הממשל הלבנוני בפועל משתוף פעולה עם יוניפי"ל מעשי נגד חזבאללה (כך שניתן לראות בסעיף זה **מס שפתיים מצד הממשל הלבנוני**).

ד. **בית הדין הבינלאומי לרצח חרירי** – בקווי היסוד בוטאה נכונות ברורה לשיתוף פעולה עם בית הדין המיוחד שהוקם (מתוקף החלטת מועצת הביטחון 1757) כדי לחשוף את האמת בכל נוגע לרצח ראש הממשלה רפיק חרירי. נקודה זו הינה משמעותית לנוכח האפשרות, כי במהלך כהונת הממשלה יפורסמו תוצאות החקירה וכתבי האישום, ודבר עלול לגרום לקשיים פנים-לבנוניים אם ימצא שחזבאללה או סוריה עומדים מאחורי הרצח. אולם בפועל הוכח כבר כי לסוריה ולחזבאללה יש דרכים **להפריע או לשבש כל שיתוף פעולה משמעותי עם בית הדין הבינלאומי** כך שגם סעיף זה עלול להישאר "על הנייר" בלבד.

ה. **היחסים עם סוריה** – הממשלה מצפה לעלייה ברמת יחסי שתי המדינות על בסיס של אמון שוויון כיבוד הריבונות והעצמאות (הנוסח הפושר הקודם "יחסים אידיאליים" הושמט). כמו כן הועלו דרישות לטפל בסוגיות כמו פיקוח על הגבול

המשותף וסימונו וסוגיית הנעדרים הלבנונים בסוריה. **בפועל** תמשיך סוריה ליהנות מעמדת כוח בזירה הפוליטית הפנים-לבנונית ולהתערב בענייניה הפנימיים של לבנון, בדרך שעשתה זאת בעשרות השנים האחרונות.

1. **כלכלה** - שימור עקרונות הכלכלה שמתווה מחנה ה-14 במרץ ובכללן רפורמות ועידת פריז^{2,3}, שמירה על מסגרת תקציב טיפול בבעיות יסוד ושאיפה להקטנת פערים חברתיים. נראה כי הנושא הכלכלי תופס מקום חשוב בסדר היום של הממשלה החדשה למרות שיעדיה בתחום זה מנוסחים באופן כללי בלבד. עם זאת הממשל הלבנוני מודע היטב כי בניית התשתית הצבאית של חזבאללה ואפשרות הפעלתה בעתיד **טומנים בחובם פוטנציאל של פגיעה בכלכלה הלבנונית** (כפי שהיה בעבר).

סיכום והערכה

5. קווי היסוד של הממשלה מבטאים את הרצון המשותף של כלל הגורמים הפוליטיים בלבנון, כולל חזבאללה, **ביציבות פנימית** וכפועל יוצא מכך נכונותם **לפשרות**, לפחות בתחום ניסוח קווי היסוד. הללו משקפים **השלמה עם כוחו הצבאי והפוליטי של חזבאללה וההכרה בצורך לפיוס עם סוריה**. בנוסחם הנוכחי **מספקים קווי היסוד לחזבאללה לגיטימציה לפעול ככוח צבאי ופוליטי רב השפעה בלבנון**, לשמר את מעמדה של חזבאללה ככוח מוביל במאבק נגד ישראל ואף מעניקים לו מרחב תמרון רב יותר בדיאלוג הלאומי בנושא אסטרטגית ההגנה.

6. קווי היסוד **מהווים המשכיות של מדיניות הממשלה היוצאת** ומשקפים את **חוסר הצלחתם** של סעד חרירי ומחנה ה-14 במרץ **לתרגם את ניצחונם בבחירות לכדי חיזוק מחנה מתנגדי חזבאללה, איראן וסוריה**. **מחנה ה-14 במרץ** שהצליח להשפיע על נוסח הדברים ולהותיר את המרכיבים החשובים לו (בית הדין לרצח חרירי, יישום החלטה 1701). אולם ההבנות על נוסח המרכיבים הללו צפויות להישאר **"על הנייר"** לנוכח חוזקו של חזבאללה והלגיטימיות הפנים-לבנונית שניתנה לו.

7. יצוין גם תהליך ההתקרבות של חרירי לסוריה שבא לידי ביטוי בביקור שערך בדמשק לאחר הצבעת האמון בממשלתו החדשה. ביקור חרירי בדמשק משקף **את הפרגמאטיזם שבסיסי ההכרה** בצורך להיות קשוב לאינטרסים של סוריה ובני בריתה בלבנון (בהקשרים מדיניים ופנימיים), זאת למרות שעוינותו הבסיסית של סעד חרירי והמחנה שהוא מייצג לסוריה לא השתנתה מיסודה, ושאיפותיו לשמר את עצמאותו ולהחליש את חזבאללה עומדים בעינם.

² וועידת פריז ה-3 - התקיימה ב-25 בינואר, 2007 בהשתתפות נציגים מ-40 מדינות ו-14 ארגונים בינלאומיים. דיוני הוועדה עסקו בסיוע למימון שיקומה של לבנון.

נספח

השוואה בין סעיפים בקווי היסוד של ממשלות לבנון בתחום מדיניות החוץ והביטחון

סוגיה	ממשלת סניורה 2005 (הוקמה לאחר רצח חרירי)	ממשלת סניורה 2008 (הוקמה לאחר אירועי מאי 2008)	ממשלת חרירי 2009 (הוקמה לאחר הבחירות לפרלמנט)	הערות
מעמד ה"התנגדות" ואסטרטגית ההגנה על לבנון	"הממשלה רואה ב"התנגדות" ביטוי אמין וטבעי לזכות העם הלבנוני לשחרר את אדמתו ולהגן על כבודו מול אוימי ישראל ולפעול לשחרור האדמה... "	"זכותה של לבנון להגן על עמה, צבאה ו"התנגדותה" לשחרר או להחזיר את חוות שבעא גבעות כפר שובא והחלק הלבנוני של כפר ע'ג'ר להגן על עצמה לדבוק בזכותה על מימיה בכל האמצעים הלגיטימיים הקיימים ..."	"זכותה של לבנון באמצעות עמה, צבאה ו"התנגדותה", לשחרר או להחזיר את חוות שבעא, גבעות כפר שובא והחלק הלבנוני שחל הכפר ע'ג'ר, להגן על לבנון בפני כל התקפה ולדבוק בזכותה למימיה בכל האמצעים הלגיטימיים הקיימים..."	בשנת 2008 ובשנת 2009 נוספו שלושה שינויים: • העם הלבנוני, הצבא והמדינה כאחראים לשחרור האדמות וההגנה • נוספה האפשרות שאדמות "יוחזרו" לצד האפשרות ש"ישוחררו" • ההגנה על לבנון והשחרור – באמצעים לגיטימיים. • אסטרטגית ההגנה תגובש בדיאלוג לאומי.
ריבונות המדינה	"הממשלה מדגישה את דבקותה באחדות ובסמכות המדינה בכל העניינים הנוגעים למדיניותה הכללית... זהו העיקרון השולט בכל קווי היסוד."	"הממשלה מדגישה את המדינה ואת סמכותה הבלעדית בכל הסוגיות הקשורות למדיניות הכללית של המדינה... עיקרון זה יהיה עיקרון המנחה את כוונותיה, התחייבויותיה והחלטותיה."		• הוספת המילה "בלעדית" בשנת 2009 בהתאם לדרישת מחנה ה"14 במרץ". מדובר בשינוי סמלי שאינו מצר בפועל את צעדי חזבאללה, אך מאפיין את הרגישות והזהירות שבה עליו להתנהל בלבנון.
התהליך המדיני	"דבקות בסולידריות הערבית... ביוזמת בירות לשלום צודק וכולל..." "הממשלה מדגישה את חשיבות תיאום העמדות עם סוריה ביחס לסכסוך בערבי ישראלי."	"הממשלה שבה ומדגישה את מחויבותה ליחזמת השלום הערבית שאושרה בשנת 2002."	"הממשלה... מתחייבת... להשתתפות אקטיבית של לבנון... במסגרת יחזמת השלום הערבית."	• ללא שינוי משמעותי אך נוספה ההתחייבות להשתתפות אקטיבית בקידום יחזמת השלום הערבית.
ההתייחסות לאו"ם והחלטותיו	אין התייחסות קונקרטיה לסוגיה: "הממשלה מדגישה את הקפדתה על... יחסים טובים עם הלגיטימיות הבינלאומית ועל כיבוד החלטותיה."	"הממשלה מחויבת להחלטת מועצת הביטחון 1701 ... תמשיך לדרוש מהקהילה הבינלאומית ליישם את ההחלטה לרבות השגת הפסקת אש קבועה. כן תפעל... לנסיגת ישראל מהחלק הלבנוני של ע'ג'ר ומחוות שבעא וגבעות כפר שובא ולהחזרתן ללבנון, לרבות האפשרות לחסות האו"ם באופן זמני."	"הממשלה מחויבת להחלטה 1701... דורשת מהקהילה הבינלאומית לשים קץ להפרות ישראל של החלטה..." "חברותה של לבנון במועצת הביטחון מקנה אחריות רבה בהגנה על זכויותינו הלאומיות ועל הסוגיות הערביות..."	• המשך מחויבות להחלטה 1701 ציון החברות הצפויה במועצת הביטחון כהזדמנות לקידום האינטרסים של לבנון.

סוגיה	ממשלת סניורה 2005 (הוקמה לאחר רצח חרירי)	ממשלת סניורה 2008 (הוקמה לאחר אירועי מאי 2008)	ממשלת חרירי 2009 (הוקמה לאחר הבחירות לפרלמנט)	הערות
בית הדין הבינלאומי לחקירת רצח חרירי	"הממשלה לא תחסוך מאמץ בחתירתה ללא לאות, תוך תיאום ושיתוף פעולה עם ודת החקירה הבינלאומית לחשיפת האמת על פשעי רצח ראש הממשלה... הממשלה מדגישה את נחישותה להביא לדין את כל האחראים לפשעים אלה.	הממשלה מדגישה את מחויבותה לבית הדין בעל האופי הבינלאומי הנוגע לפשע ההתנקשות... למען גילוי האמת, מימוש הצדק והרתעת הפושעים מבלי לנקום ולהפוך את העניין לפוליטי	הממשלה מדגישה את מחויבותה לבית הדין הבינלאומי... כדי לחשוף את האמת בכל הנוגע לפשע ההתנקשות ולפשעי התנקשות נוספים וכדי לעשות צדק ולהרתיע את הפושעים".	<ul style="list-style-type: none"> הוסרה ההסתייגות הקובעת כי מיצוי הדין יהיה ללא נקמה ומבלי להפוך את העניין לפוליטי. אין בכך כדי להעיד על כוונת "מחנה ה-14 במרץ" לנצל את הסוגיה להתנגחות בחזבאללה, אם יואשם.
היחסים עם סוריה	"לבנון לא תשמש משכן קבע לשום ארגון או כוח או מדינה שמטרתם לפגוע... בביטחון סוריה... הממשלה מדגישה את הסולידריות ושיתוף הפעולה עם האחות סוריה... במסגרת הריבונות והעצמאות של כל אחת מהשתיים... את הטיפול בבעיית הגבול... ובבעיית הנעדרים".	"הממשלה שואפת לכונן יחסים אידיאליים עם האחות סוריה על בסיס הכיבוד ההדדי של ריבונות שתי המדינות... כינון יחסים דיפלומטיים בדרג שגרירויות... ומדגישה את הצורך בסימון הגבול בין לבנון לבין סוריה".	הממשלה שואפת שהיחסים בין לבנון לבין סוריה יעלו לרמה שמחייבים הקשרים ההיסטוריים... והכיבוד של ריבונות שתי המדינות ועצמאותן... רואה בייצוג הדיפלומטי צעד מתקדם... לטיפול בסוגיות... סימון הגולות וסוגיית הנעדרים".	<ul style="list-style-type: none"> ללא שינוי משמעותי ציון ההתקדמות המסוימת שחלה ביחסים הדיפלומטיים עם פתיחת השגרירויות.
אזכור וועדת שביתת הנשק	ללא אזכור	"להמשיך לפעול... להפעלת הסכם שביתת הנשק על פי הסכם טאאיף הממשלה תמשיך לדרוש... השגת הפסקת אש קבועה".	"הממשלה מחויבת... לסירוב ליישוב הקבע של הפליטים הפלסטינים והדבקות בזכותם לשוב לבתיהם... ולהקים את מדינתם העצמאית שבירתה ירושלים... הממשלה תפעל... לסיום קיומו של הנשק הפלסטיני מחוץ למחנות הפליטים ובתוכם".	<ul style="list-style-type: none"> בשנים 2008 ו-2009 חזר אזכור הסוגיה.
העדתיות	"הממשלה תזרח את הקמתה של רשות לאומית לדין באופן ביטול העדתיות הפוליטית...".	ללא אזכור	ללא אזכור	<ul style="list-style-type: none"> מדובר בסוגיה רגישה במיוחד בלבנון שעולה בימים אלו מחדש על ידי מנהיגי העדה השיעית (יו"ר הפרלמנט, נביה ברי ומנהיג חזבאללה נצאללה), אולם ניכר כי חברי העדה הנוצרית מתנגדים נחרצות לקידומה.
היחס לפלסטינים	"חוסר היציבות באזור נובע במקור מהמשך הכיבוש הישראלי... ומגזילת זכויות העם הפלסטיני... תתנגד ליישוב הקבע	"הממשלה מדגישה... זכות הפלסטינים לשוב לבתיהם ואת התנגדותה ליישוב הפליטים הפלסטינים בלבנון... הממשלה תפעל... לסיום קיומו של הנשק הפלסטיני מחוץ למחנות הפליטים... ולטיפול בבעיית הביטחון והנשק בתוך המחנות".	"הממשלה מחויבת... לסירוב ליישוב הקבע של הפליטים הפלסטינים ולחשיפת האמת בכל הנוגע לפשע ההתנקשות ולפשעי התנקשות נוספים וכדי לעשות צדק ולהרתיע את הפושעים".	<ul style="list-style-type: none"> ללא שינוי משמעותי