

מבט על, גיליון 953, 12 ביולי 2017

על פרשת דרכים: מדיניות ישראל כלפי יוניפי"ל בלבנון

אסף אוריון

לאחרונה מסתמן שינוי בעמדת ישראל ביחס לכוחות יוניפי"ל בלבנון, המבטא חוסר שביעות רצון מהתנהלותו אל מול פעילות חזבאללה מדרום לליטני. גם אם החליטה ישראל לפעול לצמצום סדר כוחות יוניפי"ל בלבנון, תוך התאמתו למאפייני פעילותו, קיימת חשיבות לניהול שיח מקצועי וענייני בערוצים המתאימים עם מטה האו"ם, עם המדינות התורמות הידידותיות ובתיאום הדוק עם ארצות הברית. ספק רב אם ההתבטאויות הפומביות החריפות, שנשמעו באחרונה מפי בכירים בצה"ל בהקשר זה, מקדמות את יעדיה של ישראל מול הזירה הצפונית ועם שותפיה בזירה הבינלאומית.

באחרונה חל שינוי בעמדתם הפומבית של בכירים בצה"ל כלפי יוניפי"ל - כוח שמירת השלום של האו"ם בלבנון. קצינים בכירים התייחסו לפעילות הצבאית של חזבאללה בלבנון, הן בייצור מערכות נשק בסיוע איראן והן בפעילות איסוף גלויה ומתריסה לאורך הקו הכחול. בלשו בהקשר זה חילופי דברים בין סגן הרמטכ"ל למפקד יוניפי"ל, גנרל מייקל ברי, על אודות תפקודו של כוח האו"ם בלבנון, בעת ביקורה של שגרירת ארצות הברית לאו"ם, ניקי היילי, ב-11 ביוני. על פי המדווח, לאחר שגנרל ברי שיבח את השקט באזור אחריותו ואמר שאין צורך בשינוי בפעילות יוניפי"ל בגזרה, האלוף כוכבי חלק עליו באמרו, שצבא לבנון מונע מכוחות יוניפי"ל להיכנס לשטח הבנוי, ובכך מסייע להמשך פעילות חזבאללה באזורים המיושבים. בהמשך דווח, כי בישראל דנו עם השגרירה היילי באפשרות להעביר במועצת הביטחון החלטה חדשה להרחקת חזבאללה מהגבול עם ישראל, וכן להרחיב את מנדט יוניפי"ל לשם אכיפת החלטה 1701, שעליה מבוסס מנדט הכוח. השיא היה בציטוט בכירים בצה"ל בדברי ביקורת חריגים בחריפותם כלפי יוניפי"ל, בתארים את היחסים עמו כמצויים במשבר קשה: "יוניפי"ל עוזר לחזבאללה... אין שום צורך בהמשך שהיית גדודי יוניפי"ל בזירה. הם גורמים יותר נזק מתועלת. הם עושי דברו של חזבאללה, לא מעזים להרים ראש ולבצע את תפקידם... מן הראוי שיפנו את השטח". צבר ההתבטאויות, ככל שהוא משקף את עמדת מערכת הביטחון וממשלת ישראל, מבטא שינוי במדיניות ישראל, ביחס לעשור האחרון.

פערי האכיפה של החלטה 1701 אינם חדשים ומאפיינים את יוניפי"ל מיום הקמתו מחדש לאחר מלחמת לבנון השנייה והגדלת היקף כוחותיו מ-2,000 ל-12,000 איש. מאז התייצבה המציאות שלאחר המלחמה עיצב חזבאללה את כללי המשחק בדרום לבנון תוך ניצול חששן של המדינות התורמות מפגיעה באנשיהן המשרתים ביוניפי"ל, אם יגלו פעלתנות מוגזמת למילוי המשימה, כגון בפיגוע חזבאללה נגד הגדוד הספרדי ביוני 2007, שגרם לששה הרוגים. העיקרון הבסיסי בפירוש המנדט, שלפיו יוניפי"ל מסייע לממשלת לבנון, כלומר לצבא לבנון, לממש את ריבונותה בשטח, נשמר ומשמש כהסבר קבוע לאי-עשייה עצמאית.

עיון בדו"חות מזכ"ל האו"ם, שהוגשו למועצת הביטחון מאז פברואר 2016, מגלה עקביות בנוסחים ובדפוסי הדיווח, המוכרים מהעשור האחרון. האו"ם מברך על השקט בגזרה ועל הצלחתם של מנגנוני התיאום והקישור במניעת תקריות ובפתרון בעיות שוטפות לאורך הגבול, כגון תיקון תשתיות וחריגות חקלאים ורועים לבנוניים. הכוח, המונה למעלה מ-10,500 חיילים ועוד מאות אזרחים ועובדים מקומיים, מדווח על ביצוע למעלה מ-13,000 פעילויות (סיורים ותצפיות) בחודש, מהן כעשירית בליווי צבא לבנון, ששתי חטיבות שלו ערוכות בגזרה. הכוח הימי מתשאל אלפי כלי שיט ברבעון, חיל הים הלבנוני מקיים חיפושים במאות, אך ללא כל ממצאים. האו"ם מדגיש בדיווחיו את נפח העשייה (תשומות), על חשבון איכותה (תפוקות), ומתברך בהמשך השקט בין הצדדים.

לצד אלה מדווח הכח על פעילויות השגרה של "צלמים אזרחיים" (כלומר, פעילי חזבאללה ללא מדים) לאורך הקו הכחול, כולל חציות לצד הישראלי, ועל שלל תקריות שבהן התנכלו "אזרחים" מאורגנים לסיורי יוניפי"ל "ספורים", חסמו אותם, תקפום במוטות ובאבנים, גרמו נזקים לכלי רכב, איימו בנשק וחטפו מידם ציוד אלקטרוני ומפות. בשפת האו"ם מתוארות התקריות לא פעם כ"התנהגות לא ידידותית", ולעתים "מאיימת", אולם ניכרת הקפדה לא להגדירן כפעילות צבאית אסורה ולא לשייכן לחזבאללה. בעבר ארעו גם תקריות, שבהם נפצעו חיילי יוניפי"ל, אולם למרות זאת, בדו"חות ובאירועים קשה למצוא ביטוי לכך, שחיילי האו"ם וסיוריו מוכנים להפעיל כח, אפילו לשם הגנה עצמית. בהקשר זה ראויות לציון הקריאות החוזרות של יוניפי"ל לצבא לבנון ולממשלתה, האחראית להבטחת שלומם של חייליו. זאת, כאשר התקפות אחדות על האו"ם התקיימו בנוכחות צבא לבנון או קציני המודיעין שלו.

אשר לנשק חזבאללה, שהוא סוגיית הליבה בהחלטה 1701, הדו"חות מציינים (בנוסח קבוע מדי רבעון) את טענות צה"ל בדבר תשתיות צבאיות ופעילות "לכאורה" של חזבאללה בדרום לבנון, ומולן מציגים את משטר הפיקוח של יוניפי"ל, וכן כי "בהתאם למנדט יוניפי"ל אינו מחפש נשק בנכסים פרטיים, אלא אם יש ראיות אמינות על הפרת החלטה 1701, כולל איום מידי בפעילות עוינת ממיקום זה... כאשר יש מידע אמין... יוניפי"ל, בשיתוף פעולה עם צבא לבנון, נחוש לפעול בכל האמצעים ובמסגרת המנדט... עד היום יוניפי"ל לא קיבל ולא מצא ראיות להעברת נשק בלתי מורשית לשטח אחריותו". נוסח מתחמק זה נותר על כנו גם לאחר עשרות אירועי ירי על ישראל מדרום לבנון, כולל ירי הטילים בינואר 2015 (שני הרוגי צה"ל) והרקטות בדצמבר 2015. למעשה, יוניפי"ל נמנע בעקביות מלהפעיל כוח למימוש המנדט ואף מכניסה לנכסים ולשטחים ב"בעלות פרטית" ומחיפוש בהם. כך קרה גם באירועים, שבהם התפוצצו מחסני תחמושת של חזבאללה בדרום לבנון, כשיוניפי"ל נתקל בעצמו בפעילים חמושים, וגם כאשר נמנע מלפעול בהתאם למידע מדויק, שהועבר לו פעמים רבות על ידי צה"ל, כולל בזמן אמת.

בדו"ח האו"ם מנובמבר 2016 מצוינות הן תלונת שגריר ישראל לאו"ם על אודות התעצמות חזבאללה, והן הצהרות בכירי חזבאללה אשר להתעצמות הארגון ברקטות בסיוע איראן, כמובן תוך הפרת החלטות מועצת הביטחון בנושא. אולם נוכח הסכמת שני הצדדים, כי התעצמות חזבאללה היא עובדה ממשית, דבק דו"ח האו"ם בנוסח המשפטי, שלפיו האו"ם "אינו בעמדה המאפשרת לאמת זאת באופן עצמאי". בהמשך לכך, סעיפי הדוחות, העוסקים בנשק אסור בדרום לבנון מוקדשים במכוון לזוטות, כגון נשק בידי ציידים וירי בחתונות ובלוויות.

מצב עניינים זה משרטט בבירור הן את המציאות הביטחונית בדרום לבנון, שבה ביסס חזבאללה יכולת צבאית נרחבת, מרתייע את יוניפי"ל מלחשוף אותה, ובאחרונה גם טורח פחות להסתירה, והן את חוסר נכונות האו"ם להצהיר על מצב זה באופן רשמי ולהתמודד עמו, בניסוח דו"חותיו, קל וחומר בהפעלת כוחותיו.

יעדיה של ישראל מול לבנון נותרו בעיקרם, בהקשר זה, כשהיו: מניעת התקפות על ישראל, הרחקת העימות הבא, האטת התעצמות חזבאללה וצמצומה (גם כחלק מהשפעת איראן), שימור היחסים עם הקהילה הבינלאומית, ויצירת הלגיטימציה לישראל לפעולה כשתידרש.

בנקודת הזמן הנוכחית, ולנוכח יעדיה, עומדות בפני ישראל חמש חלופות פעולה עיקריות: א') חתירה לאכיפה אפקטיבית של החלטה 1701 ומנדט יוניפי"ל; ב') המשך המצב הקיים; ג') צמצום היקף כוחות יוניפי"ל; ד') הוצאת כוחות יוניפי"ל והותרת מפקדת המשימה ומשרדי התיאום והקישור שלה; ה'): סיום משימת יוניפי"ל ונוכחותו בלבנון.

היתכנות חלופה א' מוטלת בספק, שכן הנסיבות המדיניות לא יאפשרו שינוי מנדט יוניפי"ל, והמדינות התורמות לא יאותו ליטול על עצמן סיכונים גוברים למימוש. עם זאת, ממשל טראמפ מגלה פעלתנות באומות המאוחדות, כולל מהלכים לקצץ בתקציבים, שהוא מעמיד לטובת האו"ם וכוחות שמירת שלום. ארצות הברית מממנת כ-30 אחוזים מתקציב שמירת השלום של האו"ם, העומד על כ-8 מיליארד דולר, ומעוניינת לקצצו משמעותית. תקציבו השנתי הממוצע של יוניפי"ל בעשור האחרון הוא כ-515 מיליון דולר. צוות הערכה של האו"ם המליץ באחרונה על קיצוץ כלי שייט ו-13 מיליון דולר מיוניפי"ל, אולם ארצות הברית חותרת לקיצוץ של למעלה מ-100 מיליון. נסיבות אלה מייצרות הקשר נוח יותר לדיון בדרישות ישראל מיוניפי"ל ומהאו"ם, בתמיכת הממשל הנוכחי בארצות הברית.

ברור כי חלופה ב' אינה רצויה בעיני בכירים בצה"ל, אולם מהפרסומים קשה להבין אם יעדם הוא לשפר את תפקוד יוניפי"ל, או שמא להתאים את סדר הכוחות לנכונותו להפעילם, כלומר לצמצמו או לסיים משימתו.

בניתוח החלופות ובקידומן נדרש לבחון את השפעת כל בחירה על ההיבטים הבאים: מרחב הפעולה של חזבאללה בעקבות שינוי אפשרי ביוניפי"ל, יחסי חזבאללה וצבא לבנון, מידת הלגיטימציה של ישראל בכלל ובהקשר של עימות עתידי בלבנון בפרט, יחסיה עם המדינות התורמות, הרכב כוחות יוניפי"ל ושיעור ההשתתפות של מדינות מערביות מובילות בו, חופש הפעולה הצבאי בשגרה ובחירום, נכונות הקהילה הבינלאומית ליטול על עצמה תפקיד מייצב בסביבתה של ישראל בעתיד, ואולי חשוב מכל, האפשרות שעצם השינוי ביוזמת ישראל יתפס כצעד המכוון להסלמה מתוכננת מצידה, ויקרב את העימות הבא.

לסיכום, מאז 2006, ממלא כח יוניפי"ל בהצלחה את משימת הפחתת החיכוך בין צה"ל ללבנון באמצעות מנגנון התיאום והקישור, וכך תורם לשימור השקט ולמניעת התלקחויות. עם זאת, הוא נמנע בעקביות מלהתמודד עם ההפרה המשמעותית ביותר של החלטה 1701, שעליה הוא מופקד, והיא התבססותו הצבאית ופעילותו המתמשכת של חזבאללה באזור אחריותו. הסבירות לשינוי החלטה 1701, מנדט יוניפי"ל או אופן פעילותו, בטווח הנראה לעין, נמוכה מאוד. לפיכך, יש מקום לגבש מדיניות עדכנית וריאלית אשר למצב הרצוי ביותר מבחינת ישראל בלבנון, ולא להסתפק בהצהרות בתקשורת.

גם אם החליטה ישראל לפעול לצמצום סדר כוחות יוניפי"ל בלבנון, תוך התאמתו למאפייני פעילותו, קיימת חשיבות לניהול שיח מקצועי וענייני בערוצים המתאימים עם מטה האו"ם, עם המדינות התורמות הידידותיות ובתיאום הדוק עם ארצות הברית, אשר שינתה באחרונה את גישתה למוסדות האומות המאוחדות ולפעילותו של הארגון. ספק רב אם ההתבטאויות הפומביות החריפות, שנשמעו באחרונה מפי בכירים בצה"ל בהקשר זה, מקדמות את יעדיה של ישראל מול הזירה הצפונית ועם שותפיה בזירה הבינלאומית.