

יוניפי"ל לאחר החלטת מועצת הביטחון 2373: אותם כוחות, יותר דו"חות

אסף אוריין

ב-30 באוגוסט האריכה מועצת הביטחון את מנדט יוניפי"ל בלבנון בשנה נוספת, במסגרת החלטה 2373. שגרירי ארצות הברית וישראל הכריזו על שיפור במנדט ועל הישג מדיני מול נשק חזבאללה בשטח, בעוד בלבנון סיכמו "עסקים כרגיל". הדו"ח הראשון למועצת הביטחון מאז ההחלטה משקף את המשך המציאות המוכרת, עם עלייה בפרופיל הנראות של פעילות כוחות האו"ם, ודיווח פרטני מעט יותר על אודות תקריות עם חמושים והתנכלות לסירי יוניפי"ל. על ישראל לנקוט גישה משולבת: למצות את פוטנציאל התועלת של יוניפי"ל להפחתת הסלמה, לאתגר ביתר שאת את מנגנון האו"ם בשיקוף המציאות, לפעול לצמצום היקף כוחות יוניפי"ל בשטח תוך שימור איכותם, ולהדק את תיאום המדיניות עם ארצות הברית אשר לזירת לבנון ומאמצי ההשפעה של איראן בה.

ב-30 באוגוסט אישרה מועצת הביטחון של האומות המאוחדות את החלטה 2373 (2017), שעיקרה הארכת תוקפם של החלטה 1701 (2006) ומנדט יוניפי"ל, כוח האו"ם בלבנון, בשנה נוספת. החידושים העיקריים בהחלטה 2373 לעומת קודמותיה התבטאו בבקשה "להגביר מאמצי יוניפי"ל... ונוכחותו הנראית... במסגרת המנדט", וכן, "להמשיך ולדווח... בפירוט ובאופן מיידי על כלל הפרות 1701... על הגבלות על חופש התנועה של יוניפי"ל, על אזורים שאליהם נמנעת ממנו גישה... ולפתח מנגנון דיווח מפורט בנושאים אלה". שגריר ישראל באו"ם, דני דנון, תיארה כ"הישג מדיני משמעותי, שיוכל לשנות את המצב בדרום לבנון ולחשוף את מפעל הטרור שהקים חיזבאללה בגבול עם ישראל", והוסיף, כי "ההחלטה מחייבת את יוניפי"ל לפקוח את העיניים ומאלצת אותו לפעול נגד ההתעצמות של חיזבאללה בשטח". בדיון שקדם להצבעה הודתה שגרירת ארצות הברית, ניקי היילי, לצרפת, על "נכונותה להכניס שיפורים ניכרים למנדט יוניפי"ל", וכי לאור זאת ש"הסטטוס קוו של יוניפי"ל בלתי מקובל, ההחלטה קוראת לכוח להגביר את סיריו וביקורותיו כדי לשבש את פעילויותיו האסורות של חזבאללה". מנגד, למחרת ההחלטה החמיא מזכ"ל חזבאללה, חסן נסראללה, לשר החוץ של לבנון, אשר בלם את מזימת ארצות הברית, ישראל ובריטניה לשנות את מנדט יוניפי"ל, ואחד מעתוני לבנון דיווח על ההחלטה בכותרת: "עסקים כרגיל". בכירים באומות המאוחדות, שנשאלו על כך בספטמבר, תיארו את המסמך כ"החלטה חדשה בשפה ישנה, מנדט זהה במציאות חדשה, שבה יש ציפייה מיוניפי"ל להיות פרואקטיבי יותר ולהיראות ככזה, והאתגר הוא כיצד לשנות את אופן פעולתו ולהישאר כוח מקובל בלבנון".

ב-16 בנובמבר פורסם דו"ח תקופתי ראשון למועצת הביטחון מאז ההחלטה האחרונה, המספק הזדמנות טובה לבחינת אופן יישומה והשלכותיה על המצב בשטח. הדו"ח מעדכן, בין היתר, בנושאים הבאים: תוספת אגד התערבות של צבא לבנון לשתי החטיבות שמדרום לליטאני; טיפול יוניפי"ל בשלושה איתורים של מתקני חזבאללה, שהעבירה ישראל לאו"ם

באוגוסט: המידע הועבר לצבא לבנון, ויוניפי"ל פיקח מקרוב על האתרים "במסגרת המנדט", אך ללא ממצאים מאמתים; יוניפי"ל מזכיר טענות ישראל על סיורי חזבאללה לאורך הקו הכחול ומעדיכן כי ממשלת לבנון אישרה בפניו את חוקיותו של ארגון סביבתי, "ירוק ללא גבולות", שלטענת ישראל פועל מטעם חזבאללה, וכי בשני המקרים לא נמצאו ראיות לפעילות אסורה; יוניפי"ל הגביר את היקף סיוריו, בדגש על הקו הכחול; יוניפי"ל מתקשה להיכנס לרכוש פרטי ולשטחים קשי-גישה, ולפיכך מקיים מעליהם "סיורי מסוק סדירים" (141 שעות סיור בין יוני לנובמבר, בהשוואה 3,188 שעות טיסה שביצעה ישראל מעל לבנון על פי הדו"ח); יוניפי"ל מתכנן ומתרגל הגנה על אזרחים מפני איומים מיידיים; הדו"ח מציין את נשק חזבאללה שאינו בשליטת ממשלת לבנון כמגבלה עיקרית לריבונות ולסמכות המדינה, ומזכיר את ההכשר לנשק זה מפי נשיא לבנון מחודש ספטמבר; שב וקורא לקיום ההחלטות הבינלאומיות בנושא פירוק נשק בלתי ממשלתי, וזאת באמצעות מנגנון "הדיאלוג הלאומי". חידוש מסוים בדו"ח זה נמצא בנספחים, המפרטים אירועים אסורים של נשיאת נשק, הפרעה והתנכלות לסיורי יוניפי"ל, כולל החרמת ציוד או"ם בידי "אזרחים".

לאור המתואר בדו"ח, בעקבות החלטה 2373 נמשך המצב בשטח כבעבר, בכל הנוגע ליחסי חזבאללה-צבא לבנון-יוניפי"ל. שינויים, ככל שחלו, הם אולי בנראות הפעילות של האו"ם ובדיווח מפורט על כמה אירועים חריגים לכאורה למועצת הביטחון, לאחר שנים שבהם נדונו מאות כמותם במפגשי יוניפי"ל עם צה"ל וצבא לבנון. כלומר, אם קיימת בשורה בהחלטה 2373 עבור ישראל, והיא: בהרחבת הפלטפורמה המדינית-ביטחונית לשימור נושא נשק חזבאללה על סדר היום של מועצת הביטחון, ולא בשינוי המציאות הביטחונית בשטח.

הערכת המצב מבחינת ישראל בהקשר זה היא אפוא מעורבת כבעבר, כאשר ברמה האסטרטגית: שקט בקו ישראל-לבנון נשען על מאזן האינטרסים של שני הצדדים ועל הרתעה, אולם עלול להתהפך באחת בשל התפתחות טקטית; המשך התעצמות צבאית של חזבאללה בסוריה, בלבנון כולה ובכלל זה בדרום; הישענות מופרכת של הקהילה הבינלאומית על ממשלת לבנון, כאשר לאחר הצהרות סעד חרירי סביב התפטרותו ומשיכתה גלוי לכל, כי איראן וחזבאללה הן המכתיבות את מדיניותה ופעילותה של "ממשלה" זו; ביסודו של דבר, מאזן הכוחות והאינטרסים בין השחקנים הבינלאומיים השונים (המעצמות, המדינות התורמות והאו"ם), המעדיפים סיכון חמור בטווח הארוך על סיכון נמוך ומיידי, מונע שינוי של ממש בהחלטה ובמנדט, ובאופן יישומם המהותי, ולפיכך, החלטה 1701 ונגזרותיה מעוקרות מיסודן, מאחר שמנגנון היישום למימושן, בכל הנוגע לנשק חזבאללה, משותק, מורתע ומדומיין ברובו, ומתנהל כחזיון תעתועים להסתרת המציאות כהוויתה.

ברמה האופרטיבית, צורת הפעולה הנוכחית נועדה להבטיח את שימור המצב הקיים: הקהילה הבינלאומית תמשיך לראות בצבא לבנון נכס מייצב ועלה תאנה חיוני, ותמשיך לקרוא לחיזוקו ולסייע לו; צבא לבנון כגורם מוביל ימשיך להימנע מלחשוף את חזבאללה ולהביכו, ואף ישתף עמו פעולה במסגרת "ההגנה הלאומית"; חזבאללה ימשיך להיערך ולפעול צבאית במרחב הפעולה הניכר שמוותירים לו צבא לבנון ויוניפי"ל, יימנע לרוב מלהציג את נשקו, יפעל מתוך "שטחים פרטיים" וקשים לגישה, ירתיע את כוחות יוניפי"ל וימנע מהם גישה ותיעוד באמצעות אלימות מצד "אזרחים זועמים" והחרמת מצלמות, ובה בעת ימנע שימוש בלתי מורשה בדרום לבנון מצד גורמי כח אחרים, כגון פלסטינים וג'יהאד עולמי, כל

עוד מדיניות זו תשרת אותו. יוניפי"ל ימשיך להפגין נוכחות ונראות, אך יקפיד להימנע ממפגש עם נשק חזבאללה, וכן מיצירת תמונת מצב, שתשקף נאמנה את המציאות בשטח, ומדיווחים שיחייבו שינוי באופן הפעולה; זאת, באמצעות פרשנות מצמצמת ככל הניתן ללשון ההחלטות והמנדט, המבטיחה פער תמידי בין מראית עין למציאות ("אין ראיות"); רשויות לבנון ימשיכו להצהיר על מחויבותן להחלטה וליוניפי"ל מצד אחד, ולמסמס הליכים משפטיים נגד נאשמים בפגיעה ביוניפי"ל ולהימנע מאכיפה, מצד שני.

בהקשר יחסיה עם יוניפי"ל, ישראל נדרשת אפוא לאזן בשגרה בין השיקולים הבאים: היציבות הביטחונית בצפון; התעצמותו הצבאית של חזבאללה, בדגש על אמל"ח איכותי ומדויק, והתבססותו גם בחזית סוריה; יחסי ישראל עם המדינות התורמות המובילות; תרומתו של יוניפי"ל לשימור השקט ולצמצום סיכונים הסלמה באמצעות מנגנון הקישור; תרומתו השלילית של יוניפי"ל לשיקוף המציאות לאשורה במועצת הביטחון, בשל מאפייני הפעולה והדיווח שלו; ביום פקודה אף תתחדד חומרתן של המגמות הקיימות, כאשר נוכחות מסיבית של כוחות בינלאומיים בסמיכות רבה למערכיו הצבאיים של חזבאללה בדרום לבנון תהווה אילוץ חמור על יכולתו של צה"ל לפעול נגדם ולהגן על ישראל ותושביה. בה בעת, צבא לבנון, אשר זוכה לתמיכה בינלאומית ולעידוד האו"ם להתפרס בדרום, יהפוך לאויב ודאי עבור כוחות צה"ל, שיפעלו באזור נגד חזבאללה. לאור המגבלות המוכחות במאפייני הפעילות של יוניפי"ל, ברור שאין הצדקה להיקף כה רחב של כוחות בשטח וניתן לצמצם מבלי לפגוע במשימה. על מנת למנוע התמוטטות הכוח לחלוטין, נכון לנקוט גישה הדרגתית ומבוקרת.

במצב הנוכחי, מומלץ לישראל לקדם את מרכיבי המדיניות הבאים:

חתירה לצמצום הדרגתי של כוח יוניפי"ל: כבר כיום מנצל יוניפי"ל 2,000 חיילים פחות מההיקף שאושר לו בהחלטה 1701, ולפיכך ניתן בשלב ראשון לפעול לצמצום ההיקף נוכחי של כ-10,500 חיילים לכ-8,500, תוך שימור מעורבותן ותרומתן של מדינות אירופה המובילות: צרפת, איטליה וספרד; צמצום מסוים במספר כלי השיט כוח הימי נדרש על פי אותו הגיון.

המשך חתירה לשיקוף המציאות בשטח בפני מועצת הביטחון, באמצעות המשך האיסוף המודיעיני, חשיפת פעילות חזבאללה, העברת איתורי חזבאללה נבחרים ליוניפי"ל, ותיעוד ה"טיפול" בהם בידי האו"ם, צבא לבנון וחזבאללה, תוך תיזמון המאמצים בהתאם למועדי הדו"חות למועצת הביטחון; במקביל, עידוד יוניפי"ל והמדינות התורמות לשפר את מודעותם המצבית באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים ולצמצם את מרחב הפעולה של חזבאללה.

חיזוק מנגנון הקישור של יוניפי"ל והזמנתו, במסגרת היערכותו להגנה על אזרחים, לגבש תשתית תיאום משותפת לחירום, במטרה לצמצם את הסיכונים לכוחות יוניפי"ל ולאוכלוסייה האזרחית מצד אחד, ואת ההפרעה למשימות צה"ל מצד שני.

תיאום מאמצים עם ארצות הברית לקידום מאמצים אלה ולצמצום התמיכה בצבא לבנון, החורגת מיכולות לוחמה בטרור ואבטחת גבולות לבנון ממזרח ומצפון. מגמתה האסרטיבית של ארצות הברית במוסדות הבינלאומיים עשויה לשמש רקע מתאים למאמצים אלה, כמו

גם מדיניותה המוצהרת להחלשת השפעתה של איראן באזור וכנגד מאמצי הטרור, החתרנות ומפעל השליחים שלה.