

על סף ההסלמה: חידוש מנדט יוניפי"ל - אחד מקורבנות הפיצוץ בבירות

אסף אוריון

ב-28 באוגוסט אימצה מועצת הביטחון את [החלטה 2539 \(2020\)](#) לחידוש מנדט יוניפי"ל, כוח האו"ם הזמני בלבנון, לשנה נוספת. ההחלטה קוראת לממשלת לבנון לאפשר ליוניפי"ל חופש גישה לאתרי המנהרות ולכל אורך הקו הכחול, דורשת מיוניפי"ל לדווח במהירות על אירועים חריגים, וממזכ"ל האו"ם להציג תכנית לשיפורים בכוח. [הודעת משרד החוץ](#) הישראלי מבטאת את מגבלות ההישג: "כעת המבחן... של ממשלת לבנון ויוניפי"ל ליישם את כל דרישות ההחלטה", כלומר כל שיפור בפועל תלוי ברצונו של יוניפי"ל, שזהר מכך עד היום, ובממשלת לבנון, שהיא חלק גדול מהבעיה מלכתחילה. פעילותן הדיפלומטית של צרפת וארצות הברית לקידום רפורמות שלטוניות בביירות בעיצומו של משבר רב ממדי דחקה את אתגרי הביטחון בדרום לבנון לשולי סדר היום. נוכח האירועים והמתיחות חסרי התקדים בגבול הצפון מתחדד הפער בין המציאות בשטח לבין דוחות האו"ם והחלטותיו, המטשטשים במכוון את מגמת ההידרדרות הברורה לעבר הסלמה, נמנעים מנקיטת מצעדים למניעתה, ומתמסרים לסחבת ולמשחקי מלים.

חידוש מנדט יוניפי"ל נדון במועצת הביטחון מדי שנה באוגוסט, מועד תום מלחמת לבנון השנייה ב-2006. השנה נערכו הדיונים בצל הפיצוץ ההרסני בנמל בירות, ובהתאם נפתחת ההחלטה בהבעת סולידריות עם לבנון, בשבחים למאמצי הסיוע לה, ובקריאה להקמת ממשלה, שתתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחה: שיקום בירות, רפורמות, המשבר החברתי-כלכלי החריף וסיכוני הקורונה. בולטים בהעדרם המתיחות הביטחונית, שיזם חזבאללה בגבול עם ישראל וכן היערכותו ופעילותו הצבאיות האסורות בדרום לבנון. באופן סמלי, ולא לראשונה, חזבאללה אף אינו נזכר בהחלטה.

החלק ההצהרתי בהחלטה מביע תמיכה בריבונות לבנון ובמימוש החלטה 1701, ו"דאגה עמוקה" מהעדר ההתקדמות לעבר הפסקת אש קבועה, וכן מהמשך ההפרות "באוויר ועל הקרקע". בין שלל ההצהרות מובלע איזכור של "סיכון שהפרות הפסקת האש עלולות להוביל לעימות חדש", ואחריו גינוי תקריות בתאריכים מסוימים, ובמשתמע אלה שבהן תקף חזבאללה את ישראל. ההחלטה מביעה דאגה מכך שיוניפי"ל עדיין מנוע מגישה לכל אתרי המנהרות בלבנון, וקוראת לרשויות בלבנון להשלים במהירות את חקירותיה בנושא. המועצה "נחושה" ששום הפחדה לא תמנע מיוניפי"ל לממש את המנדט, שבה וקוראת להבטיח את ביטחון הכוח ואת חופש התנועה שלו, ו"מגנה בלשון החריפה ביותר" את ההתקפות על סיוריו במגידל זון, בברעשית ובבלידה (אוגוסט 2018, פברואר ומאי 2020, בהתאמה). לסיום החלק ההצהרתי קובעת ההחלטה שהמצב בלבנון ממשיך להוות איום על השלום והביטחון הבינלאומי, אולם אמירה זו אינה מתורגמת בהמשך לשום דחיפות מעשית.

אופרטיבית, המועצה החליטה להאריך את מנדט יוניפי"ל בשנה ללא שינוי; דרשה לוח זמנים ואבני דרך להתקדמות בהיערכות צבא לבנון בדרום המדינה ובמימיה הטריטוריאליים (שלמעשה נמצאת בנסיגה); מבקשת להציג תוך 60 יום את עיקריה של תכנית למימוש המלצות [דו"ח המזכ"ל על יוניפי"ל](#) מ-1 ביוני; משבחת את מנגנון השיח המשולש בין צה"ל, יוניפי"ל וצל"ב וקוראת לחזקו; שבה וקוראת (סעיף 14) לממשלת לבנון להשלים במהירות את חקירותיה על ההתנכלויות ליוניפי"ל ולהביא את התוקפים לדיון, וכן מבקשת דיווח למועצה "תוך זמן סביר" על תקריות נוספות וחקירות מתמשכות. סעיף 15 קורא "לכל הצדדים" להבטיח את חופש התנועה של יוניפי"ל ואת גישתו לכל אורך הקו הכחול, "מגנה בכל לשון" ניסיונות להגבילו והתקפות עליו, וקורא לממשלת לבנון לאפשר במהירות את גישתו המלאה לכל האתרים הקשורים למנהרות. ההחלטה שבה וקוראת לכל הצדדים "לכבד את ייסודו של אזור חופשי מחמושים, נשק וצבא לא ממשלתיים מדרום לליטאני". מזכ"ל האו"ם מתבקש להמשיך בדיווח על יישום 1701 מדי ארבעה חודשים "או בכל מועד מתאים לשיקולו", כולל דיווח מהיר ומפורט של כל הפרות 1701, ריבונות לבנון, מגבלות על תנועת יוניפי"ל, אזורים ספציפיים החסומים בפניו והסיבות לכך. לסיום הוחלט על הנמכת תקרת הכוחות המותרת ליוניפי"ל מ-15,000 ל-13,000 - צעד חסר משמעות מעשית, לא רק משום שהיקף הכוח כיום הוא מעט מעל 10,000 חייל, אלא משום שמאז 2006 לא הגיע אף ל-13,000 איש.

במבט כולל, להחלטה אכן נוספו כמה סעיפים בעלי פוטנציאל לשיפור פעילות יוניפי"ל בשטח והדיווחים למועצת הביטחון, אולם מימושו תלוי, כבעבר, לחלוטין בנחישותם של גורמי האו"ם בלבנון ובניו יורק, נגד כל הלחצים המוכרים, להגיע לאתרים מנועי-גישה ולדווח במהירות ובפירוט על קשיים שמערימה לבנון לעשות זאת. כן ממשיכה ההחלטה בייפוי המציאות, כגון בשבחיה ל"סביבה האסטרטגית החדשה בדרום לבנון" שיצר יוניפי"ל יחד עם צבא לבנון (כאשר בפועל המצב הביטחוני שם כיום חמור ומסוכן בהרבה מאשר בסיום המלחמה ב-2006), ובברכותיה על "המשך ההתקדמות בסימון הקו הכחול", תהליך שתקוע כבר מ-2016.

אולם פגמיה העיקריים של ההחלטה אינם בשוליה, אלא בליבתה. החלטה 1701 (2006), שגובשה במהלך המלחמה, נועדה בראש ובראשונה למנוע מלחמה נוספת; נוכחות צבאית של חזבאללה בדרום לבנון זוהתה היטב כסיבה לפרוץ המלחמה, ולפיכך הגדירה 1701 נכון את פירוז האזור מנשק לא ממשלתי כאמצעי עיקרי למניעת מלחמה נוספת. הליקוי העיקרי ב-1701 מראשיתה הינו בשיטה ובמבנה: יוניפי"ל מסייע לממשלת לבנון ולצבאה להשליט את ריבונותה בשטח, לבקשתה. מאז 2006 השתלט חזבאללה על המערכת הפוליטית בלבנון, הכפיף את ממשלתו לרצונו, התעצם צבאית ועיבה את היערכותו בדרום. ממשלת לבנון, כבת ערובה או כשותפה מרצון, לא רק שאינה פועלת למימוש 1701, אלא מסייעת פעילה בקידום יעדי חזבאללה להפרתה ובהסתרתם.

הפיצוץ הסיט אמנם את הקשב לבירות, אולם בנסיבות הנוכחיות אין להתעלם מהמצב המחמיר בדרום לבנון, העומד בניגוד חריף להעדר תחושת הדחיפות במועצת הביטחון. מאז שנהרג פעיל חזבאללה בתקיפת חיל האוויר בסוריה ב-21 ביולי נרשמו שלושה ניסיונות חזבאללה לתקוף את צה"ל, כולל פיגוע צליפה שסוכל בהר דב, פיגוע משיכה כושל ליד שתולה, וירי לעבר כוחות צה"ל יומיים לפני חידוש המנדט. תגובת צה"ל עד כה מאופקת מאוד, וכוללת צמצום מטרות החשופות ללבנון, מסרי הרגעה והרתעה, אש למיסוך, לשיבוש ולתאורה, ולאחרונה אף פגיעה ישירה בעמדות תצפית "מאוזרחות" של חזבאללה. נצראללה ממשיך להצהיר כי ימשיך לנסות להרוג

חייל צה"ל ולבסס משוואת הרתעה בנוסח "עין תחת עין" על נפגעיו בלבנון ובסוריה, וישראל מצידה ממשיכה לתקוף בסוריה. הסבירות להסלמה בתקופה הקרובה נותרת אפוא גבוהה. במשך כל תקופת המתיחות, שמן הסתם כללה פעילות חזבאללה אינטנסיבית לאורך הקו הכחול, לא איתר יוניפי"ל שום ממצאים לפני הפיגועים, במהלכם או בעקבותיהם, על אף שצה"ל פרסם כי הירי האחרון בוצע מסמוך לעמדות או"ם. כאשר יוניפי"ל לא רואה דבר בעיצומה של תקופת מתיחות, הוא כמובן אינו יכול למנוע פיגועים, אלא לכל היותר להתמקד בהעברת מסרים בין הצדדים, לדווח על תגובות ישראל ולהלין על כך שצה"ל לא הציג ראיות חותכות דיין.

גיבוש נוסח ההחלטה התנהל בין ארצות הברית, שביקשה שיפורים ושינויים, לבין צרפת, אשר ככלל דבקה בהמשך המנדט ללא שינוי, כשלשתיהן אג'נדה רחבה בהרבה ממנדט יוניפי"ל. הפיצוץ בבירות העמיק את דמותה של לבנון כקרבן אסון הנזק לסיוע, וחילופי הממשלה שחררו אותה מלשמש כתובת לדרישות של ממש. צרפת מנסה לקדם מהלכים רחבים בלבנון, כפי שניתן להבין מביקורי הנשיא עמנואל מקרון בבירות, מפעלתנותו ותכניותיו בנושא וממפגשיו עם אנשי חזבאללה, וכנראה הכפיפה את ענייני יוניפי"ל והביטחון בדרום לסדר יום זה. צרפת יכולה אולי לרשום לזכותה הישג דיפלומטי, בכך שכפתה את רצונה על ארצות הברית, אולם כך גם רשמה על שמה את העתיד להתרחש. בסופו של דבר, הפיצוץ בנמל, כמו המשבר הכלכלי, הם תולדה של הסדר הפוליטי המושחת בלבנון, שעל "יציבותו" הגנה צרפת עד כה, ושעתה היא מנסה להכניס בו רפורמות. אי מניעת ההסלמה המסתמנת בדרום משקפת העדפת "יציבות" מדומה זו על פני טיפול בבעיות היסוד.

החמור בהחלטה האחרונה על כלל מרכיביה הוא שהיא מעבירה ללבנון ולחזבאללה מסר של "עסקים כרגיל": כל הגיוניים והתזכורות על מדיניותם אינם מתורגמים לדרישות ישירות, או מנגד, לקיצוץ בתקציב או בהיקף כוחות יוניפי"ל, שהם מקור להכנסות וליוקרה מדינית חסרת כיסוי. לבנון מצטיינת בסחבת ובמשיכת זמן, כמשתקף בהתנהלותה מול האו"ם זה שנים. מנגנוני האו"ם מצטרפים לסחבת זו כאשר הם מסתפקים בגיוניים וב"קריאות חוזרות" לממשלת לבנון, במקום במעשים. בממד הזמן, הנזק המשמעותי ביותר בהחלטה הוא הארכת המנדט בשנה שלמה (במקום בחצי שנה, כדרישת ארצות הברית), שפירושה מניעת דיונים "עם שיניים" לפני הקיץ הבא. מנגד, כאשר ביקש [נשיא צרפת](#) לאחרונה ליצור דחיפות ותמרץ לקידום דרישותיו לרפורמות מיידיות בממשלת לבנון, קצב להן שלושה חודשים בלבד בטרם הטלת סנקציות.

בהחלטה 2539 אין מענה לפערים החמורים ב-1701 ובתפקוד יוניפי"ל, אלא לכל היותר פוטנציאל שיפור להמשך. כדי לממשו על ישראל ללחוץ בתכיפות ובדחיפות על יוניפי"ל לממש גישה למלוא אורך הקו הכחול, כולל לאתרי המנהרות ולאלה שבהם מתקיימת פעילות מבצעית של חזבאללה לקראת הפיגוע הבא; לעודד אותו לדווח במהירות ובפירוט על ממצאים, הפרעות והתנכלויות, ולקדם את בניין יכולותיו בהתאם לדו"ח המזכ"ל מיוני. ישראל מצידה יכולה לעשות יותר בחשיפת פעילות חזבאללה ופיגועיו בפני חברות מועצת הביטחון ובפומבי, ובכך להמחיש את הסיכון הגובר שבהם. במישור המדיני, נכון לישראל להעמיק את המגעים עם צרפת וארצות הברית לשם שילוב היבטי הביטחון ביוזמותיהן המדיניות בביירות. [דברי שר החוץ](#) גבי אשכנזי משקפים את המצב לאשורו: "התקריות הביטחוניות לאורך גבול הצפון... המחישו יותר מכל את הצורך בכוח יוניפי"ל חזק ואפקטיבי", אולם בסופו של יום "בטחונה של מדינת ישראל יובטח על ידי עוצמתה הביטחונית והמדינית".