

השתלבות יוניפי"ל בהסדרה לסיום המלחמה

בצפון - לא במתכונתו הנוכחית

אורנה מזרחי | 29 באוקטובר, 2024 | גיליון 1906

במהלך המלחמה בין ישראל לחיזבאללה ובמיוחד מאז כניסת צה"ל לדרום לבנון נחשפה אוזלת ידו המוחלטת של יוניפי"ל נוכח התבססותו הצבאית העמוקה של חזבאללה לאורך הגבול. בד בבד גוברים החיכוכים בין צה"ל ליוניפי"ל, הטוען לפגיעה בכוחותיו. בעוד האינטרס הישראלי בכינון משטר ביטחוני משופר "ביום שאחרי" לאורך הגבול אינו עולה בקנה אחד עם המשך נוכחות יוניפי"ל במתכונתו הנוכחית, על בסיס החלטה 1701 של מועצת הביטחון, צפוי קושי להסכים על נוכחות כוח אחר. לפיכך, על דרישות ישראל במשא ומתן על הפסקת אש לכלול שינוי בסמכויות הכוח והאמצעים שברשותו, כדי שיוכל לפקח באופן אפקטיבי יותר על פעילות חזבאללה במרחב זה.

במהלך המלחמה בין ישראל לחיזבאללה לאורך השנה האחרונה, יוניפי"ל - כוח השלום בדרום לבנון - צמצם מאוד את פעילותו במרחב זה. בדו"ח של הכוח מיולי, המתייחס לחודשים פברואר-יוני, מוזכרים 25 אירועי פגיעה בבסיסיו, כולל אירוע מה-30 במאוס, שבמהלכו נפצעו ארבעה מחייליו. הכוח נמנע מהאשמת מי מהצדדים באירועים, והסתפק בהתרעות להסלמה. רף החיכוך בין צה"ל לכוח הבינלאומי עלה בעקבות כניסת כוחות צה"ל לדרום לבנון ב-1 באוקטובר, שנועדה לנקות את הכפרים שבסמוך לגבול מכל נוכחות צבאית של חזבאללה וכך ליצור מציאות ביטחונית חדשה, שתאפשר את חזרתם של תושבי ישראל המפונים מיישובי הצפון לבתייהם. מאז, אנשי יוניפי"ל צמצמו מאוד את פעילותם: הם מסתגרים במחנותיהם וממעטים לנוע בשטח, למעט לצורך משימות מוגבלות של סיוע הומניטרי לתושבים הלבנונים והעברת אספקה לאנשיהם. צה"ל מצידו מקפיד להודיע מראש לאנשי הכוח בערוצי הקישור הקיימים על אודות פעילותו בקרבת עמדותיהם. למרות זאת, באחרונה גברה ביקורת יוניפי"ל על פעילות צה"ל נגד אנשיו ומוצביו.

כבר ב-6 אוקטובר פרסם יוניפי"ל הודעה בדבר דאגתו העמוקה מפעילות צה"ל בקרבת עמדותיו, שלגרסת הכוח הבינלאומי מסכנת את חייליו. בהמשך הועברו תלונות לגבי פגיעה באנשי הכוח ובעמדותיו, ובחלק מהמקרים אף נטען כי האש נורתה במכוון על ידי צה"ל תוך הפרה בוטה של החוק הבינלאומי. נטען בין היתר כי נפגעה מספר פעמים המפקדה של הכוח בנקורה; שני טנקים של צה"ל פרצו ב-13 באוקטובר את שער אחד הבסיסים שלהם ופיזרו עשן שפגע באנשי הכוח (צה"ל הסביר כי עסק בפינוי פצועים); וב-20 באוקטובר הרס דחפור

צה"ל את עמדת התצפית של הכוח במרוחין. ישראל מצידה הבהירה כי בשום מקרה הפגיעה לא הייתה מכוונת, אלא אירעה בעקבות שימוש חזבאללה בחיילי יוניפי"ל כמגן אנושי. צה"ל אף חשף פיר מנהרה סמוך מאוד לאחד מבסיסי הכוח, ובעקבות הביקורת החריפה על ישראל, ב-13 באוקטובר חזר ראש הממשלה בנימין נתניהו על בקשת ישראל לפינוי אנשי יוניפי"ל ממרחב הלחימה בדרום לבנון. הקריאה נדחתה על הסף על ידי דובר יוניפי"ל וגורמי האו"ם בטענה כי הכוח מוצב במקום מתוקף החלטת מועבי"ט ויעזוב רק אם היא תקבע זאת.

יוניפי"ל בעקבות מלחמת לבנון השנייה

יוניפי"ל פועל בלבנון מ-1978, אך בהחלטת מועבי"ט 1701, שהביאה לסיומה של מלחמת לבנון השנייה (2006) שודרג מעמדו וכיום הוא מונה כ-10,000 חיילים מ-50 מדינות. תקציבו עומד על למעלה מחצי מיליארד דולר לשנה. בשנים האחרונות, לאחר שהוכח מעל לכל ספק כי הכוח אינו עומד במשימתו העיקרית, שהיא לפקח על שלילת נוכחותו הצבאית של חזבאללה בדרום לבנון, עמדה בפני ישראל ביתר שאת הדילמה ביחס להמשך הפעלתו. על פי המנדט, ממשלת לבנון, בסיוע יוניפי"ל, אמורה הייתה למנוע נוכחות של כל כוח חמוש דרומית לנהר הליטאני, למעט צבא לבנון. אך לאורך השנים, תנועת יוניפי"ל הוגבלה מאוד ולא התאפשר לחייליו לנוע ללא אישור של הצד הלבנוני. פעילי חזבאללה זלגו באין מפריע דרומה ומנעו מיוניפי"ל להיכנס למקומות הנשלטים על ידם ושבהם פעלו וצברו אמצעי לחימה לשם מלחמה בישראל. שגריר ישראל לאו"ם, דני דנון, הבהיר בדיון במועבי"ט כי ישראל אינה מצפה מיוניפי"ל להילחם בחזבאללה, אלא לפחות לדווח ולשקף את המציאות בדרום לבנון, שממנו נורים מרבית הטילים לעברה.

על רקע כישלון יוניפי"ל למנוע את נוכחותו והתבססותו הצבאית של חזבאללה בדרום לבנון, במערכת הישראלית ניטש ויכוח לאורך השנים אשר למדיניות ביחס אליו. הוויכוח גובר כל אימת שמתקרב מועד הארכת המנדט של הכוח במועבי"ט. מצד אחד, עלתה הטענה כי נוכחות הכוח הבינלאומי חסרת תועלת ויש לפעול להסרתו, או לפחות לצמצומו, שכן אינו ממלא את ייעודו ונוכחותו אף מהווה נטל על ישראל משום שהוא מצר את חופש הפעולה של צה"ל, במיוחד בזמן מלחמה, בשל החשש מפגיעה בחיילי הכוח ובבסיסיו. גם בזמן מלחמת לבנון השנייה, נוכחות כוחות האו"ם הפריעה לצה"ל ובאחד המקרים צה"ל נאלץ להפסיק את פעילותו לזמן מה בעקבות הפגיעה בארבעה קציני UNTSO - United Nations Truce Supervision Organization - המפקח על יישום הסכם שביתת הנשק בין ישראל ללבנון מ-1949. מצד שני, יש הטוענים, כי לנוכחות של כוח בינלאומי יש חשיבות, גם אם מוגבלת, ולכן יש לשמרו ודווקא לפעול להרחבת סמכויותיו ולשיפור יכולותיו כדי שיעמוד במשימה הקשה שהוטלה עליו. בשגרה, ליוניפי"ל גם תפקיד חשוב כגורם קישור וכערוץ להעברת מסרים בין צה"ל לצבא לבנון במסגרת הוועדה הצבאית הטריטוריאלית, אשר פעלה מאז 2006, אך פעילותה הופסקה מאז ה-8 באוקטובר 2023, אז פתח חיזבאללה במתקפה נגד ישראל.

הניסיון הישראלי לשיפור מנדט הכוח

לאורך השנים ישראל פעלה בניסיון להרחיב את סמכויותיו של יוניפי"ל כדי לאפשר לו לממש את ייעודו ובשנתיים האחרונות ניסתה להביא לשיפור תפקודו ובמיוחד לשנות את דפוס הפעולה שהתקבע לאורך השנים, שבמסגרתו חיילי הכוח אינם יכולים לדווח על החריגות המהותיות שבנוכחות חזבאללה בדרום לבנון. בדיון על אודות הארכת מנדט הכוח ב-2022 הצליחה ישראל להטמיע בנוסח ההחלטה (החלטה 2650 מה-31 באוגוסט 2022) שינוי בנושא חופש התנועה של יוניפי"ל. בסעיף 17 כל הצדדים נדרשו "להפסיק את כל ההגבלות וההפרעות לתנועת אנשי יוניפי"ל ולהבטיח את חופש התנועה של הכוח, כולל ביצוע סיורים, בין אם הודיעו עליהם מראש ובין אם לא" (Demands the parties to cease any restrictions and hindrances to the movement of UNIFIL personnel and guarantee the freedom of movement of UNIFIL, including by allowing announced and unannounced patrols). אך בפועל, לא ניכר שינוי מהותי במאפייני פעילותו של הכוח בשל חשש מתגובת חזבאללה. עם זאת, השינוי בנוסח הטריד מאוד את חזבאללה, כפי שבא לידי ביטוי בנאומו של נסראללה (17 ספטמבר 2022), שבו טען, כי מדובר במזימה ישראלית והפרה ברורה של הריבונות הלבנונית. בנוסף טען נסראללה, שבעצם יוניפי"ל עצמו הודיע שאין בכוונתו לשנות את התנהלותו וכי חיזבאללה לא יסכים לתאום עם צבא לבנון ולפיקוח מצידו. אירוע שהתרחש בדצמבר 2022, שבו נהרג חייל אירי ונפצעו עוד שלושה חיילים מהכוח בעקבות ירי של אנשי חזבאללה על רכבם, אשר נכנס בטעות לכפר שיעי שהארגון טען שלא היה אמור לעבור בו, היווה רמז ברור מצד חזבאללה לכך שאין בכוונתו לאפשר כל תנועה של יוניפי"ל ללא אישורו.

למרות חוסר התועלת בשינוי, באוגוסט 2023, לקראת הארכת המנדט ובידוד חיזבאללה, דרשו בתוקף נציגי לבנון את ביטול סעיף חופש התנועה של הכוח, אשר לטענת הארגון נועד להפוך את חיילי האו"ם למרגלים של ישראל. לבנון דרשה שכל פעילות יוניפי"ל תתבצע בתאום עם צבא לבנון וביידועו, ואף איימה במשיכת בקשתה להארכת המנדט. לבסוף נאלצה לבנון להסתפק באמירה כללית בדבר הצורך בקיומו של תיאום בין יוניפי"ל לממשלת לבנון, אך הצליחה לגרום להימנעות באופן חריג של רוסיה וסין מנוסח החלטה זה. לכאורה מדובר היה בהישג לפעילות הדיפלומטית הישראלית, בסיוען של ארצות הברית, בריטניה וגם איחוד האמירויות, שכן ההחלטה מ-2023 עדיין משמרת ואף מחזקת את הסעיפים בדבר הבטחת חופש התנועה של הכוח וכוללת דרישה מפורשת מממשלת לבנון לאפשר לאנשיו להגיע לכל המקומות הנדרשים לביצוע חקירותיו, תוך הסרת המכשולים לתנועתו ומניעת סיכון לכוח והטרדת אנשיו (החלטת מועבי"ט 2695 מה-31 באוגוסט). עם זאת, לא הייתה לכך כל משמעות מעשית, במיוחד לאחר ה-8 באוקטובר 2023.

עם זאת, ניכר היה כי ללבנון (כמו גם לגורמים המערביים החותרים לציבותה) היה עניין ברור בשימור נוכחותו של יוניפי"ל למרות מלחמת ההתשה הארוכה שניטשה בין ישראל לחזבאללה

במהלך 2024. כך, ב-28 באוגוסט [החליטה מועצת הביטחון פה אחד בהחלטה 2749](#), לבקשת ממשלת לבנון, להאריך בשנה נוספת את מנדט יוניפי"ל, אשר עמד לפוג בסוף אותו החודש. אם לא הייתה מושגת החלטה זו או היה מוטל עליה ווטו, היה על כוח יוניפי"ל לעזוב את לבנון תוך פרק זמן קצר. על פי ההחלטה, ישראל ולבנון נדרשו ליישם במלואה את החלטת מועבי"ט 1701, להימנע מהסלמה, לפעול להחזרת השקט והיציבות לאורך הגבול, ולהימנע מכל פגיעה בכוח הבינלאומי. חזבאללה אינו מוזכר בהחלטה ובסיום ההצבעה הביע נציג ארצות הברית צער על כי מספר חברות המועצה חסמו אפשרות לגנות את הארגון, שהחל בלחימה נגד ישראל ב-8 באוקטובר. צרפת היא שהובילה את הארכת המנדט ללא שינוי, בשל דרישותיהם הסותרות של הצדדים. צרפת וארצות הברית ביקשו אף להימנע מווטו רוסי לאחר שבהארכת המנדט ב-2023, סין ורוסיה התנגדו לנוסח ההחלטה עקב מחלוקת לגבי חופש הפעולה של יוניפי"ל. מחלוקת נוספת נגעה למשך תוקף המנדט: ישראל, בתמיכת ארצות הברית, דרשה כי מנדט הכוח יוארך כל חצי שנה כדי להדק את הפיקוח על יישום החלטה 1701, אך נאלצה לוותר על דרישה זו נוכח התנגדות לבנון.

תפקיד הכוח במסגרת הסדרה לסיום המלחמה

למרות תפקודו הלקוי של יוניפי"ל, בהצעות העומדות על הפרק לסיום המלחמה בין ישראל לחיזבאללה מיועד לו תפקיד מרכזי, בעיקר נוכח ההסכמה הלבנונית לכך וההכרה הבינלאומית הרחבה בהחלטה 1701 ובנוכחותו של הכוח, כמו גם ההבנה, כי קיים סיכוי נמוך להסכמה של הצדדים על נוכחות של כוח בינלאומי אחר. עד למבצע "סדר חדש" שערך צה"ל בלבנון, בספטמבר 2023, וכניסת הכוחות ללבנון, עמדה על הפרק הצעתו של המתווך האמריקני, עמוס הוכשטיין, בתאום עם צרפת (שהציגה הצעה דומה), אשר כללה בשלב הראשון הפסקת אש בין הצדדים והרחקת הנוכחות הצבאית של חזבאללה לכ-10 ק"מ מהקו הכחול, במקביל לפריסה של כוח יוניפי"ל עם צבא לבנון לאורך הגבול, כדי לפקח יחד על יישום 1701 ולמנוע התקרבות מחודשת אליו של אנשי חזבאללה. אך בעקבות התרחבות המלחמה, נראה כי לא ניתן יהיה להסתפק בכך.

הגורמים השונים בלבנון עדיין מביעים דבקות בהחלטה 1701, אך עומדים על כך שלא יעשה בה כל שינוי, בעוד דרישותיה של ישראל עלו. על פי פרסומים בתקשורת, ישראל דורשת שינוי משמעותי בסמכויות הכוח, וכי ניתן לכך ביטוי גם בעמדה שהציג הוכשטיין בביקורו האחרון בבירות (21 באוקטובר), כשהציע להחלטה 1701 תוספות שיבטיחו את יישומה. אך בשלב זה, נראה כי רחוקה הדרך מהסכמה בין הצדדים - בעיקר נוכח עמדת חזבאללה, אשר למרות המכות הקשות שספג עד כה, נציגיו עדיין מתנגדים לכל שינוי בנוסח החלטה 1701. עמדה זו הוצגה בפני הוכשטיין על ידי יושב ראש הפרלמנט הלבנוני, נביה ברי, הנתפס כיום כמייצג עמדת הארגון.

סיכום והמלצות

חשיפת הנוכחות הנרחבת והעמוקה של חזבאללה ומוכנותו המבצעית במרחב שמדרום לליטאני, בניגוד מוחלט להחלטה 1701, ממחישה ביתר שאת את אוזלת ידו של יוניפי"ל במילוי המשימה שעליה הופקד. הוכח שהסמכויות והכלים שהוענקו לו אינם מספקים, וכי לא יוכל להמשיך לפעול במתכונתו הנוכחית "ביום שאחרי". הבעיה הגדולה של 1701 הייתה ונותרה היישום והאכיפה של הוראותיה, ולכן כל הסדרה לסיום המלחמה צריכה לכלול שינויים הכרחיים ליצירת מציאות ביטחונית משופרת לאורך הגבול ובמקביל לשמר לישראל את חופש הפעולה, אם יסתבר כי לא תמומש. בהתייחס ליוניפי"ל מומלץ לישראל:

- לא לוותר על נוכחותו של כוח בינלאומי. בעבר עלו הצעות למעורבות כוחות מטעם גורמים מערביים (ארצות הברית, גרמניה, בריטניה), אך נראה כי שהסיכויים ליישם זאת קלושים, ולכן אין לוותר על יוניפי"ל כל זמן שלא יוסכם על כוח אחר.
- להמשיך ולהביע תמיכה בהחלטה 1701 כבסיס לכל הסדרה נוכח דבקות לבנון בהחלטה זו, כבסיס לפעילות יוניפי"ל, אך בד בבד להבהיר כי משום שלא הייתה מספקת נדרש לשנותה (הסיכוי שזה יקרה במסגרת מועבי"ט נמוך), או לצרף אליה הסכם צד או הבנות שיבטיחו את יישומה.
- לעמוד על הדרישה לכינון מנגנון פיקוח אפקטיבי ליישום 1701, בין השאר על ידי שינוי סמכויות הכוח ואמצעי הפיקוח שברשותו (דוגמת מערכות איכון משוכללות, רחפנים ואמצעי ראיית לילה), וכן לדרוש דיווחים מפורטים למועבי"ט ופיקוח על המעברים הבינלאומיים של לבנון, שדרכם מוברח הנשק לחזבאללה (בעדיפות על ידי כוח אחר).
- אפשר להסכים על שדרוגו והגדלתו במקביל של צבא לבנון, שיפעל בתאום עם יוניפי"ל. אך זאת, תוך גיבוש מנגנון פיקוח על הקצינים והחיילים שיפעלו מטעמו במרחב דרום לבנון (לא פעילי חזבאללה או הקשורים אליו) ועל האמצעים והאמל"ח שיועמדו לרשותו.
- לבחון אפשרות לשלב באופן נרחב יותר לאורך הגבול את משקיפי כוח UNTSO, שהוא מיומן יותר באימות, פיקוח ודיווח. לצורך זה תידרש הגדלת היקף הכוח, המונה בלבנון כיום כ-51 קצינים, והסכמה של הצדדים בתאום עם האו"ם (מנדט הכוח מאפשר זאת). ייתכן שמשקיפי כוח זה יהיו יעילים יותר משום שכולם קצינים ברמת חיילות גבוהה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט