מבט על
INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

הסכם המסגרת בלבנון תקוע בניוטרל: המפתח לפירוז הוא רצון פוליטי, לא יכולת או אימות

אסף אוריון | גיליון 2225 | 23 בנובמבר 2026

ארבעה וחצי חודשים אחרי שארצות הברית, ישראל ולבנון חתמו ב-26 ביוני על הסכם המסגרת, יישומו נתקע. כצעד הפוליטי המבטיח ביותר בין ביירות לירושלים זה יותר מארבעים שנה, ההסכם קושר בין פירוק נשק מאומת ושליטה אפקטיבית של צבא לבנון לבין נסיגות ישראליות מדורגות ושיקום. ואולם אף אחד מ"אזורי הפיילוט" הראשונים לא אושר כנקי מנשק, והשיחות הצבאיות ב-20–22 באוקטובר במפקדת פיקוד המרכז של ארצות הברית (CENTCOM) בטמפה הסתיימו ללא הכרעה וללא הסכמות על תהליך האימות. ביירות התחייבה לפרק את חיזבאללה כתנאי לנסיגות ישראליות, אך עד כה מעדיפה להימנע מעימות עם הארגון הנתמך בידי איראן. כך היא מעמידה בסיכון הזדמנות היסטורית פוטנציאלית, אלא אם תושג בקרוב מידה מסוימת של התקדמות מאומתת ב"אזורי הפיילוט". הולך ומסתמן כי המכשול האמיתי להתקדמות הוא היעדר רצון פוליטי, ולא יכולות צבא לבנון, סיוע בינלאומי או אימות בידי צד שלישי.

הבטחות, הבטחות

אף שהסכם המסגרת התווה דרך לשלום עתידי בין שתי המדינות, מוקדו בטווח הקרוב הוא באזורי הפיילוט. באזורים אלה התחייב צבא לבנון לפרק מנשק "גורמים צבאיים לא-מדינתיים", לשון נקייה לחיזבאללה, ולפרק את תשתיותיהם, מהלך שיפעיל לאחר מכן נסיגות הדרגתיות של צה"ל. ראש הממשלה נוואף סלאם והנשיא ג'וזף עאון תמכו שניהם בסמכות המדינה על הנשק ודיברו בפומבי על חזונם להסדרי ביטחון ושלום, אך הצהרותיהם עדיין טעונות יישום.

צבא לבנון החל לפעול באזורי הפיילוט הראשונים בפרון, בצריפא ובזוטר אל-ע'רביה ב-20 ביולי, ובמהרה דיווח על תפיסות נשק. עם זאת, ישראל טוענת כי חיזבאללה שומר על תשתיות ועל גישה בכפרים אלה, ולכן צה"ל לא ייסוג עוד בלי טיהור מאומת ושליטה אפקטיבית של צבא לבנון. הסכם המסגרת ראה לנגד עיניו גורם מאמת מצד שלישי, אך ארצות הברית לא הצליחה עד כה להשיג הסכמה בין שני הצדדים על זהות מי שימלא את התפקיד.

בעוד היישום תקוע, אויבי ההסכם מחזקים את עמדתם. חיזבאללה מבסס מחדש את נוכחותו תוך ניצול שובם של אזרחים עקורים לאזורי הלחימה, מחלוקות על גישה לרכוש פרטי לצורך חיפוש נשק ועיכובים ביישום. דיווחים לבנוניים אחרונים מצביעים על כך שהארגון גם בונה מחדש עמדות הגנתיות מצפון לליטני ומוצא דרכים לחזק את מעמדו המקומי בכסף ובנשק. ככל שהזמן חולף ויעדי ההסכם אינם מתממשים, איראן, הפטרון של חיזבאללה, שבה וטוענת שיש לקשור את התיק הלבנוני למשא ומתן שלה עם ארצות הברית. זאת, חודשים ספורים אחרי ההחלטה האמיצה של לבנון לדחות את שליטתה של טהרן ולהגיע להסכם ישיר עם ישראל.

שלוש התפתחויות מצביעות על כך שהרכיב החסר ליישום הוא רצון פוליטי של הנהגת לבנון, ולא היכולות הצבאיות של צבאה. ראשית, כוחות לבנוניים תפסו בחודש שעבר משאית שנשאה כ-780 ק"ג חומר נפץ בדהר אל-בידר, מחוץ לאזורי הפיילוט. ב-15 באוקטובר הודה בפומבי חבר הפרלמנט מטעם חיזבאללה חסן פדלאללה בבעלות הארגון על המשלוח, ודרש לשחרר שני עצורים ולהחזיר את הרכב ותכולתו. אף שהממשלה שמרה לעת עתה את השליטה בחומרי הנפץ, היא סירבה לבקשת שר המשפטים להעביר את התיק למועצה השיפוטית – האזרחית – והותירה אותו בפיקוח בית הדין הצבאי הקבוע, שחיזבאללה שולט בו. בית דין זה הגיש מאז כתבי אישום נגד 13 אנשים בקשר לתיק, אך הרקורד המושחת שלו

בהטלת עונשים קלים וקנסות זניחים מרמז שחיזבאללה יחמוק ממחירים של ממש. בקצרה, אופן הטיפול בתיק מראה כי גם כשמוסדות המדינה מוכנים לפעול בסוגיות ביטחון לאומי קריטיות, ההנהגה הפוליטית מהססת להשתמש במלוא מנגנוני המדינה, ובהם בתי משפט אזרחיים עצמאיים, כדי להתעמת עם חיזבאללה.

שנית, המשטרה השלימה בחודש שעבר פשיטה על מחסן תרופות סמוך לפרברים הדרומיים של ביירות, חרף חסימה של לוחמי חיזבאללה חמושים. הארגון הכחיש שהאתר בבעלותו, אך טען שכוחות הביטחון היו צריכים לתאם מראש את הכניסה עם בכירי חיזבאללה, מה שמצביע על אפשרות להסדרים בלתי רשמיים המעניקים לארגון זכות וטו בלתי רשמית על פעולה חוקית של המדינה.

שלישית, ישראל מסרה לצבא הלבנוני ראיות ספציפיות על תשתית חיזבאללה בעלי אל-טאהר, מתחם תת־קרקעי עצום מחוץ לאזורי הפיילוט. אחרי שחיזבאללה סירב למסור את הנכסים הללו וצבא לבנון נמנע מלטפל בהם, צה"ל פעל בעצמו וסילק את האיום. ייתכן שהרשויות הלבנוניות לא התנגדו לתוצאה, שהרי עלי אל-טאהר טופל והממשלה לא נאלצה לעשות את העבודה המלוכלכת בעצמה, אולם הן הפסידו הזדמנות להראות לירושלים את מחויבותן למשימה המשותפת של פירוק חיזבאללה מנשקו, פירוק תשתיותיו ומניעת שובו לאזור – צעדים המאפשרים נסיגות ישראליות. המחדל שלהן גם שידר לציבור הלבנוני שהממשלה אינה מסוגלת לבצע את המשימה בעצמה, ובכך החליש את הלגיטימיות שלה מול חיזבאללה.

כל האירועים הללו מרמזים שביירות נוקטת בגישתה המוכרת: שילוב של הצהרות ריבונות עם טענות לאי־יכולת, פניות לגיוס סיוע וכספים, עיכובים פרוצדורליים ופוליטיים וניסיונות להעביר אחריות בין נותני חסות בינלאומיים שונים. את התנהלות לבנון יש לשפוט לא לפי פטרולים הפגנתיים והצהרות, אלא לפי נשק שנשמר במשמורת המדינה, צווים שבוצעו, העמדה אפקטיבית לדין, עונשים הולמים ומניעת שובו של חיזבאללה. מעל הכל, את כל התהליכים הללו יש לבצע בהסכמת חיזבאללה או בלעדיה.

תפקיד צד שלישי

הסכם המסגרת המשולש כולל שני תפקידים שונים לצדדים חיצוניים: תפקיד תיאום, שישמש כגורם קישור בין צבא לבנון לצה"ל, ותפקיד אימות, שיעריך אם הם עומדים בהתחייבויותיהם. את התפקיד הראשון ממלאת ארצות הברית, ונציג בכיר של סנטקום, רב-אלוף ג'וזף קלירפילד, מפקח על ערוץ היישום, הנקרא MCG4L (קבוצת התיאום הצבאי ללבנון). תפקידו חשוב, אך המנדט שלו אינו כולל אפשרות לכפות על הרשויות הלבנוניות לנקוט בצעדים ספציפיים שמטרתם להתעמת עם חיזבאללה או להעמיד לדין את מפירי החוק שלו.

אף שארצות הברית אמרה ללבנון ולישראל מההתחלה שלא תיטול על עצמה את משימת האימות, עד כה לא הצליחה למצוא מדינה אחרת המוכנה לשמש מאמתת ההסכם, לפחות לא כזו שמקובלת הן על ביירות והן על ירושלים. שיחות טמפה הציעו הזדמנות טובה להבהיר סוגיה זו, אך הן נערכו בדיוק כשלבנון הייתה שקועה בפרשת חומרי הנפץ, וישראל וארצות הברית היו ערב בחירות. בסופו של דבר, הפגישות לא פתרו סוגיות מפתח הקשורות לאימות, ובהן סטנדרטים מוסכמים לשיתוף מודיעין, גישה, ביקורות, הסמכה ותגובות להפרות.

התוצאה היא שהתהליך תקוע. אפשר היה לחשוב שביירות תחיש צעדים ברורים כדי להתגבר על מכשול זה, בייחוד באזורי הפיילוט, שכן המשך הקיפאון פירושו שישראל לא תבצע נסיגות נוספות משטח לבנון. העובדה שהדבר אינו קורה מצביעה על כך שביירות נותנת עדיפות גבוהה יותר להימנעות מעימות עם חיזבאללה מאשר לביסוס ריבונותה ולהבטחת נסיגת ישראל.

מלחץ פוליטי ליישום מאומת

בהינתן התסכול הגובר משני הצדדים, ייתכן שכבר מאוחר מדי להסתפק בהמתנה לפריסת כוח אימות של צד שלישי, מאומן, מוכן ומצויד היטב. עד אז הסכם המסגרת עלול כבר לגווע, או שהתהליך ייפול קורבן למאמצי טהרן להחזיר לעצמה את השליטה בדיפלומטיה של לבנון. כדי למנוע תרחיש זה ולשמר את הסכם המסגרת כדרך לשלום אפשרי, על הצדדים לשקול צורת ביניים של יישום מאומת, כתחליף זמני לכוח של צד שלישי. אם מנגנון חלופי זה יוכל לאמת טיהור ממשי של נשק ושל תשתיות חיזבאללה, לצד שליטה מתמשכת של צבא לבנון, אפשר יהיה להתחיל בנסיגות ישראליות הדרגתיות. מנגנון כזה צריך לכלול את הרכיבים הבאים:

- ישראל יכולה לספק מודיעין מבצעי שניתן לשחררו על אתרי חיזבאללה ותנועותיו, ולהעבירו בערוצים מוסכמים לצורך אכיפה ובדיקות עצמאיות בידי צבא לבנון. ככל שניתן, על ישראל לאפשר ללבנון לתקן את הליקויים בעצמה, כדי לשמר מרחב ותמריץ לביירות להפעיל אכיפה מדינתית.
- יש לצייד את MCG4L לקבלת מודיעין, להעברת התרעות לצבא הלבנוני, למניעת חיכוך ולמעקב אחר התגובות הלבנוניות. צוות אימות טכני קטן, שייבחר ממדינות, ארגונים, מומחים פרטיים, קבלנים, גורמים תאגידיים ו/או מקורות אחרים המקובלים על שני הצדדים, יוכל לבדוק אתרים רלוונטיים ולהסמיך טיהור לפי סטנדרטים משותפים. גנרל קלירפילד נמצא בעמדה מיטבית להובלת היישום הצבאי.
- גם עם מנגנונים צבאיים חזקים, לא סביר שהאימות יתקדם אלא אם מנהיגים פוליטיים אמריקאים ילחצו על לבנון לאשר חיפושים, לבצע צווים ולכבד התחייבויות. הלקח של יוניפי"ל (כוח האו"ם הזמני בלבנון) הוא שפריסת כוחות, ספירת פטרולים והגשת דוחות אירועים לא יביאו כשלעצמם לפירוק נשק. אימות אמיתי דורש גישה, ביקורות, הסמכה, מעקב צבאי כשמתרחשות הפרות, ולחץ ברמת ההנהגה כשההתקדמות נחסמת בשל דינמיקה פוליטית.
- בכל אזור פיילוט נדרשת הסכמה מראש על תנאי הגישה לשם ביקורת, על סילוק נשק ותשתיות, על שליטה מתמשכת של צבא לבנון ועל הצעדים שישראל תנקוט משעה שהטיהור יאושר. חידוש פעילות חיזבאללה צריך להוביל להתראה, לתקופת תיקון מוגדרת, להשעיית הצעד ההדדי הבא אם לא היה תיקון ולצעדי חזרה לאחור (snapback) לפי הצורך. איומים דחופים יישארו כפופים לזכותה של ישראל להגנה עצמית, וצריך לתאם אותם במהירות באמצעות MCG4L.
- הסיוע הבינלאומי ליחידות צבא לבנון שעברו סינון צריך לתעדף מודיעין, הנדסה, סילוק נשק, ניידות ותגובה מהירה. מימון וציוד נוספים צריכים להיות מותנים בטיהור מאומת ובשליטה מתמשכת, החל באזורי הפיילוט. יש לצפות שגם שותפות אירופיות וערביות יתמכו בסדרי העדיפויות האלה.
- השיקום צריך לבוא אחרי זיכוי (אישור שאזור נקי מנשק), אזור אחר אזור, כדי להעניק לממשלת לבנון ולקהילות המקומיות תועלת מוחשית על ביסוס סמכות מדינתית אפקטיבית, ולא לתגמל הבטחות שלא קוימו. על התורמים לסנן את הגופים המבצעים ואת המוטבים, כדי למנוע מכספי השיקום לחזק את רשתות החסות של חיזבאללה. שובם של אזרחים עקורים אינו יכול לשמש כסות לחידוש הנגישות הצבאית של חיזבאללה.

כרשת ביטחון לתהליך זה, ישראל תגיב על היעדר פעולה אסרטיבית של צבא לבנון בהמשך מאמציה שלה למנוע ולהתמודד עם איומים מצד חיזבאללה, בהתאם לזכותה להגנה עצמית. מבחינה אסטרטגית, כך יודגם שהתנגדותו של חיזבאללה לפירוק נשק לא תוביל להתאוששות צבאית של הארגון או לנסיגת ישראל, אלא להמשך הרס חיזבאללה. זו אינה בחירתה הראשונה של ישראל, ולכן על ירושלים לדרוש מוושינגטון להשלים את החלופה הצבאית האמינה של צה"ל בלחץ פוליטי מתמשך על ביירות, ולתת למנהיגי לבנון תמריץ נוסף לקחת את העניינים לידיהם.

בחזית הדיפלומטית ארוכת הטווח, אין לצפות לפריצות דרך גדולות, אולי גם לאחר הקמת ממשלה חדשה בישראל. עם זאת, אין בכך כדי למנוע מהצדדים להתקדם ביישום התחייבויותיהם באזורי הפיילוט הקיימים: לבנון יכולה לטהר את האזור הראשון באמצעות פירוק מלא וברור של חיזבאללה מנשק ותשתיות; ישראל יכולה להיערך לפריסה מחדש של כוחותיה כתגמול; והתורמים יכולים להכין את כספיהם ותוכניותיהם לשיקום מקומי. ואולם דבר לא צפוי להתקדם אלא אם וושינגטון תדחוף את ביירות להתחיל לעשות את מה שצריך לעשות.

© זכויות יוצרים: מכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון. לחצו לקריאת המאמר שפורסם לראשונה באתר מכון וושינגטון