

מבט על, גיליון 844, 7 באוגוסט 2016

עשור ליוניפי"ל 2: כוח חזק, מנדט חלש

אסף אוריון

החלטת מועצת הביטחון 1701 מ-11 באוגוסט 2006 חתמה את מלחמת לבנון השנייה והתוותה את משטר הביטחון בין ישראל לשכנתה הצפונית בעשור האחרון. כדי לתמוך בממשלת לבנון במימוש ההחלטה הורחב כוח האו"ם הזמני בלבנון UNIFIL (שהוקם ב-1978, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 425 בסיום "מבצע ליטאני"), מ-2000 חיילים ערב המלחמה לכ-12,000, אחריה, ובהרכב משופר. בעשור שחלף מאז הוקם "יוניפי"ל 2" תרם הכוח לייצוב המציאות שלאחר המלחמה ולשימור השקט בין ישראל ללבנון, והוא מבטא מחויבות מתמשכת של הקהילה הבינלאומית ליציבות בגזרה. בה בעת, ממחישים פעילות יוניפי"ל, כמו גם הימנעותו ומחדליו, את מגבלותיו של כוח או"ם רב-לאומי, שהופקד על משימת מחלוקת באמצעות מנדט מוגבל ומגביל ומתמודד בסביבה מעורבת, מדינתית ולא-מדינתית באזור דמדומי-ריבונות, ואת השפעתם המכרעת של שיקולים מדיניים על המציאות המבצעית בשטח.

החלטה 1701 חתרה לסיום הלחימה בין ישראל לחזבאללה ולתיקון התנאים שהביאו לפריצתה, שעיקרם כוחות צבאיים בלבנון שאינם כפופים לממשלתה, מתחמשים כרצונם, ערוכים בדרום לבנון בסמוך לגבול עם ישראל ופועלים כרצונם. ההחלטה קראה לממשלת לבנון לממש את ריבונותה המלאה בכל שטחה, לפרוס את צבאה בגזרה שמדרום לליטאני, וליצור שם "אזור נקי מנשק ואמצעי לחימה שאינם של ממשלת לבנון או כוחות האו"ם". בחודשים שלאחר המלחמה צבר יוניפי"ל כוחותיו, ובמרכזם כוחות איכות משמעותיים ממדינות מערב אירופה, ומילא תפקיד מועיל בתיאום נסיגת צה"ל מדרום לבנון ובהיערכות צבא לבנון בשטח. בהמשך פעל רבות לשיקום תשתיות אזרחיות, לפינוי נפלי חימוש ולהשבת החיים למסלולם. במקביל החל כוח המשימה הימי שלו - MTF - במשימת פיקוח על נתיבי השיט המובילים ללבנון, בעוד כוחות היבשה שלו קיימו סיורים רבים בשטח דרום לבנון ואיתרו תשתיות צבאיות של חזבאללה, ששימשו אותו במלחמה.

הצלחותיו של יוניפי"ל במתכונתו המתוגברת ("יוניפי"ל 2") הינן בעיקר בייצוב המציאות הביטחונית בדרום לבנון ובמניעת הסלמה רחבת היקף נוספת בין ישראל לחזבאללה. בבסיסו של השקט הביטחוני התקדימי עומדים אמנם חוסר רצונם היסודי של חזבאללה וישראל במלחמה נוספת וכן ההרתעה ההדדית ביניהם והתנהלותם המרוסנת, אולם תרומתו של יוניפי"ל הייתה בשיכון ובהכלת אירועי חיכוך טקטיים בטרם יתפרצו לתקריות וללחימה רחבי היקף. הישגו זה נשען לא מעט על יכולתו להסדיר את שגרת הגבול האזרחית-ביטחונית בין שני הצדדים, כאשר רועים וחקלאים, תמהונים ועדרים, לצד חיילים משני הצדדים ולוחמי חזבאללה בלבוש אזרחי, חולקים מרחב פעולה סמוך ולעתים משותף וחופף, בהיעדר גבול מוסכם וקו תיחום ברור בשטח. תפקיד מרכזי בהקשר זה נועד למנגנון הקישור המשולש, הפועל ברציפות בין יוניפי"ל, צבא לבנון וצה"ל, בשיח מבצעי מתמיד בפגישות עתיות של צוותי עבודה צבאיים, שהתקיימו מדי כחודש בבסיס האו"ם שבנאקורה, ובפעילויות מתואמות לסימון הקו הכחול בשטח ולפתרון בעיות תשתית ושגרה. מנגנון זה, אשר סיפק למפקדים הצבאיים כלי נוסף בארגון הכלים שלהם, היה שותף חיוני במניעת הסלמה ובצמצום סיכוני התלקחות מחודשת, בפתרון מחלוקות, בהעברת מסרים ובגיבוש פתרונות יצירתיים לשימור השקט. לתרומה חשובה זו של יוניפי"ל למציאות בשטח נוספת תועלת מדינית בכך שהמעקב אחר המצב בלבנון נותר לאורך זמן על שולחן מועצת הביטחון והמדינות התורמות המרכזיות, שהן בעלות שיח קבועות וחשובות של ישראל בנושא.

לצד הצלחות רשם יוניפי"ל גם קוצר יד מסוים במניעת התקפות מלבנון על ישראל, ובשימוש בשטח לבנון לביצוע פעולות איבה. מאז סיום המלחמה היו יותר מעשרים אירועי ירי רקטות מלבנון על ישראל, רובם כנראה מצד ארגונים שאינם חזבאללה, לצד כאלה שנמנעו בזכות פעילות יוניפי"ל וצבא לבנון וסוכלו טרם

שיגור. במשך התקופה התרחשו מספר אירועים של חילופי אש בין צבא לבנון לצה"ל, כולל אירועים עם הרוגים בשני הצדדים. ובעיקר, בשנים האחרונות בוצעו מספר התקפות חזבאללה משטח לבנון לעבר צה"ל, בעיקר מטענים בגזרת הר דב, אך גם ירי טילי נ"ט בינואר 2015, שגרם להרג שני חיילי צה"ל (באירוע נהרג גם חייל ספרדי מתגובת צה"ל). אמנם, יוניפי"ל השתתף במאמצי ההכלה ומניעת ההסלמה באירועים אלה, אולם לא הצליח למנוע את עצם התרחשותם או את התנאים המאפשרים אותם, גם נוכח התרעה מראש.

אי-הצלחה זו נוגעת לכישלון המרכזי של יוניפי"ל במימוש החלטה 1701 בכל הנוגע לנשק חזבאללה: מאז סיום המלחמה, לא רק שלא נעשתה התקדמות לעבר "כינונו של אזור ללא נשק בלתי-ממשלתי מדרום לליטאני", שהוא גזרת אחריותו של יוניפי"ל, אלא שחזבאללה עיבה, הרחיב, העמיק והגדיל את מערכיו הצבאיים בדרום לבנון וברחבי המדינה. שורשי הכשלון נעוצים ביסודותיה הרעועים של החלטה 1701: מועצת הבטחון של האו"ם, כמוסד בינלאומי המבוסס על המדינה כאבן יסוד, קרא לממשלת לבנון, לבקשתה, לממש את ריבונותה בכל שטחה, ובאמצעות צבאה לפרו את דרום לבנון ולפרק מיליציות, כולל חזבאללה, מנשקן. על יוניפי"ל הוטל לסייע בכך לממשלת לבנון ככל שתבקש וככל שביכולתו, במסגרת מנדט תחת פרק 6 (שמירת שלום) ולא תחת פרק 7 (אכיפת שלום). בפועל, לבנון הינה מדינה חלשה, שממשלתה, ככל שכינה בתקופה זו, היא בת ערובה של חזבאללה, שאף מהווה חלק ממנה. גם צבא לבנון הנו בן ערובה, ולעתים שותף, של חזבאללה, החזק ממנו צבאית ומשתקו פוליטית. באופן זה רוקנה החלטה 1701 מתוכנה המהותי בתחום הצבאי עוד בעת ניסוחה, ואת ריקונה המשיכו והעמיקו הדינמיות בשטח.

מתוך רבבות כלי שיט שעברו את "בקרת" הכוח הימי של יוניפי"ל בעשור החולף זכור משלוח נשק אחד, שנתפש בדרך למורדים נגד המשטר בסוריה. כניסתם של היתר לנמלי לבנון אושרה על ידי ממשלתה. ביבשה, בתחילה נודעו כוחות או"ם מסוימים כאסרטיביים מאוד בסירייהם, למורת רוחו של חזבאללה. בקיץ 2007 נהרגו ששה חיילי הגדוד הספרדי בהתפוצצות רכב תופת סמוך לכפר השיעי אל-חיטאם. במשך השנים הותקפו סירי יוניפי"ל רבים על ידי "אזרחים זועמים", בדרך כלל גברים צעירים, לעתים חמושים ומצוידים במכשירי קשר. חיילי או"ם נחבלו והוחרמו מהם ציוד צילום, ניווט, אלקטרוניקה ותקשורת. פעילי חזבאללה אותרו חדשים לבקרים בסירורים שגרתיים לאורך מכשול הקו הכחול ואזורים צבאיים של חזבאללה סומנו כ"מחוז לתחום" בתואנות של "פרטיות".

תחת הלחץ המתמשך הפחיתו יחידות יוניפי"ל בהדרגה את נחישותן וחתירתן לפיקוח אפקטיבי. בכמה אירועים, שבהם התפוצצו מחסני תחמושת של חזבאללה במבנים אזרחיים נמנעה הגעת יוניפי"ל למקום בידי חזבאללה וצבא לבנון, עד לטשטוש הראיות וניקוי הזירה. בדוחות האו"ם אודות האירועים ננקטה שפה מעודנת, מכובסת ומשפטית של "היעדר ראיות" ברורות להפרת 1701, בעיקר בלחצה של ממשלת לבנון כ"מדינה" המארכת ובלחציו ובאיומיו המפורשים או המרומזים של חזבאללה. כך, בתחילה שוגרו מאירופה כלי טיס בלתי-מאוישים לטובת משימת יוניפי"ל בלבנון, אולם אלה הוחזרו הביתה מבלי שנפרקו, בלחץ חזבאללה. במצב שנוצר, צה"ל ניצב מול שותפים איכותיים, הרואים את המציאות כמוהו כל עוד לראשם כובע לאומי, בעוד שבחובשם כומתות או"ם כחולות הם מהלכים בין הטיפות: בין ישרתם המקצועית, מדיניות ארצם, ביטחון כוחותיהם להנחיות האו"ם.

במבט לאחור, נדרש מבט מפוכח ומאוזן על יוניפי"ל 2 ועל העשור לפעילותו. לחיוב, הכוח סייע לייצוב המציאות הביטחונית ולשימור השקט, תרם במניעת התלקחות תקריות טקטיות להסלמה נרחבת, תרם להרגעת השגרה האזרחית משני צדי הגבול, סייע בהבהרת התייחסות בין המדינות באמצעות סימון הקו הכחול בשטח, יצר מנגנוני תקשורת והידברות בין ישראל ללבנון באמצעות צבאותיהן, שימר קשב בינלאומי לסביבתה האסטרטגית של ישראל, וכן הניח תשתית מקצועית חשובה ללגיטימציה למדיניות ישראל, כיום ובעתיד. לצד השלילה, יוניפי"ל כשל במילוי "המשימה הבלתי-אפשרית" העיקרית שהוטלה עליו – לתמוך בממשלת לבנון ובצבאה למלא משימה שאינם מתכוונים לבצע: לפרו את דרום לבנון מנשק, ובמשתמע לפרק את חזבאללה מנשקו. תחת שלל שיקולים מדיניים של המדינות ושל יוניפי"ל עצמו ולאור חשש המובן לביטחון כוחותיהם, סובלים גם דוחות האו"ם בנושא לבנון מפערים ומהטיות ניכרים, שסופם להתגלות ביום פקודה.

מניתוח זה נובעות כמה תובנות לעתיד: להישגים מדיניים בסיום מלחמה, המתבטאים בהחלטות בינלאומיות, נודעת חשיבות מוסרית, מדינית וערכית רבה, אולם ערכם המעשי תלוי בעוצמת מנגנוני היישום שלהם. איכות האכיפה, מצדה, תלויה בעוצמת האינטרס של הצדדים ובנכונותם להסתכן ולשלם על כך מחירים. ברוב המקרים הנוגעים לישראל, אין להניח שלמדינות אחרות יהיה אינטרס חזק כשלה לאכוף סידורי ביטחון אפקטיביים, ומוטב גם לישראל שמדינות אחרות לא יקיצו מדמך להגנתה.

כוח בינלאומי איכותי יכול לתרום לייצוב המצב לאחר לחימה, לגייס משאבים בינלאומיים לצורך כך, לקדם ערוצי הידברות בין הצדדים, להפחית חיכוכים מבצעיים ולהכילם. עם זאת, מימוש משימות אכיפה נגד רצונם של גורמי כוח משמעותיים בשטח, הנהנים מעוצמה צבאית, פוליטית ומדינית, וללא תמיכה ממשית של המדינה המארחת, מעמיד את האו"ם והמדינות התורמות במתח קשה עם שיקולי ביטחון כוחותיהם ומטיל סייגים הן על איכות הביצוע והן על שיקוף המציאות בדוחות רשמיים. לפיכך, תנאי מפתח להצלחה הינם מאזן כוחות, המאפשר תמיכתה הכנה והאפקטיבית של מדינה מארחת, והתאמת המנדט ועוצמת הכוח לאופי המשימה והסביבה.

כל עוד לוחמת ישראל בגורמים "לא-מדינתיים" ומסדירה את סיום הלחימה מול מוסדות מדינתיים או בינלאומיים, נותר מאזן הכוחות בשטח חשוב לא פחות מאשר הניסוח המדויק של מסמכי הסיום. לפיכך, במלחמה עתידית נכון לישראל להמנע מהארכת לחימה רק לשם "שיפור ניסוחים" במגנון סיום העימות והסדרתו ולמקד את עיקר מאמציה בהשפעה על פוטנציאל האיומים ועל מאזן הכוחות העתידיים, שיאפשרו בהמשך משטר בטחון משופר.

מכך, ומניסיונו עם כוחות שמירת שלום אחרים של האו"ם, ניתן להבין גם את עמדתה המסתייגת הבסיסית של ישראל כלפי כוחות אכיפה בינלאומיים, ולעתים גם כוחות פיקוח, ככל שהדבר נוגע לפעולה באזורים חיוניים לקיומה ובסביבה מורכבת, כגון בהקשר הפלסטיני.

ובהקשר הלבנוני, ההיגיון המדינתי והמוסרי מחייב להמשיך ולדרוש מהקהילה הבינלאומית לתבוע מממשלת לבנון לממש מחויבותה להחלטות מועצת הביטחון, ולא להפוך את חולשתה המתמשכת לפטור גורף מאחריות.