

מבט על, גיליון 1180, 24 ביוני 2019

המשא ומתן בין ישראל ללבנון בסוגיית הגבול הימי

אורנה מזרחי ועודד ערן

הושגה הסכמה בין ישראל ללבנון לקדם משא ומתן לפתרון המחלוקת ביניהן בנושא סימון הגבול הימי - סוגייה, אשר הפכה רלוונטית ביותר בעקבות גילויי הגז בים התיכון ועניינן של שתי המדינות למצות את התועלת הכלכלית שבהפקתו. עד כה כשלו כל ניסיונות התיווך, למרות שבסבב השיחות האחרון (2011-2012), ישראל הסכימה להצעת פשרה למתן נתח גדול יותר ללבנון (ביחס של 55:45) מהשטח שבמחלוקת (860 קמ"ר). עם זאת, לא ניתן היה לחלץ מלבנון תשובה לויתור זה. ההסכמה הלבנונית הנוכחית למשא ומתן נובעת בעיקר ממצבה הכלכלי הקשה, וללא ספק התאפשרה בעקבות הסכמת חזבאללה, המצוי גם הוא במצוקה כספית ומצפה לדיווידנדים מהפקת הגז גם עבורו. נראה, כי מעבר לתשומה הכלכלית, להסכמה בין המדינות השלכות חיוביות נוספות, אך בשלב זה נותרת פתוחה השאלה האם השגת הסכם תהווה תמריץ לחזבאללה לשמור על רגיעה לאורך הגבול עם ישראל לאורך זמן? ובהקשר האזורי, אם תושג הסכמה ניתן יהיה לבחון שיתוף פעולה מרובע בין ישראל-לבנון-קפריסין-מצרים, לקידום מערכת הובלה אזורית ממזרח הים התיכון לאירופה. מכל מקום, למרות האינטרס המשותף בהסדרת הנושא, לישראל צפוי משא ומתן קשה ומורכב, בעל השלכות לביטחונה הלאומי. לפיכך, מוצע להקים מנהלת ייעודית לניהול המשא ומתן, שתבטיח שיתוף של כל הגורמים הרלוונטיים במערכת במהלכו ולניהול תהליך קבלת החלטות סדור.

בשבועות הקרובים אמור להיפתח משא ומתן בין ישראל ללבנון בנושא סימון הגבול הימי ביניהן. הסיכום על כך הושג בעקבות מאמץ אינטנסיבי של תת מזכיר המדינה האמריקאי, דיוויד סאתרפילד, ונקבע, כי הוא יתנהל במתקן האו"ם בנאקורה. עקב ההתנגדות בלבנון לתיווך אמריקאי, ארצות הברית תלווה את השיחות במעמד של גורם מסייע (facilitator) בלבד. הסכסוך בין ישראל ללבנון הוא על שטח משולש בגודל של כ-860 קמ"ר בים התיכון, והוא נובע ממחלוקת ביניהן על שיטת הסימון (ישראל מסמנת את הגבול כניצב ב-90 מעלות מנקודת הגבול היבשתית; ולעומת זאת לבנון מסמנת אותו כהמשכו של קו הגבול היבשתי). הסוגיה הפכה רלוונטית יותר ולסכסוך גלוי בעקבות גילויי הגז בים התיכון. לבנון, שרצתה לקדם את קידוחי הגז מול חופיה, הפקידה באו"ם לפני כעשור את סימון גבולותיה הימיים, תוך צירופו של שטח זה למימיה הכלכליים (EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE). ישראל, שראתה בכך פגיעה בזכויותיה, הפקידה גם היא באו"ם את גרסתה לסימון הגבול.

על פניו, לשתי המדינות עניין ברור להגיע לסיכום בנושא הגבול הימי ביניהן מסיבות כלכליות בעיקר. ב-2011 פנתה ישראל לארצות הברית בבקשה לתווך ולסייע בהשגת הסכמה עם לבנון. זאת, כדי להימנע מדיון בסוגיה במסגרת הוועדה הצבאית המשותפת שקמה מכוח החלטת מועצת הביטחון 1701, אשר אומצה בסיום מלחמת לבנון השנייה (2006), ובמסגרתה דרשה לבנון לדון במקביל בסוגיות הנוגעות לגבול היבשתי והימי כאחד. מעבר לכך, ישראל התנגדה, וממשיכה

להתנגד, למתן תפקיד לאו"ם בהסדרת גבולותיה, ובכלל זה לגבול הימי גם משום שהיא אינה חתומה על אמנת האו"ם בנושא החוק הימי (UNITED NATIONS LAW OF THE SEA). יצוין, שבמשא ומתן הבלתי ישיר שהתנהל ב-2011-2012 הסכימה ישראל להצעת הפשרה לסימון הגבול הימי, שהלכה לקראת לבנון והעניקה לה חלק גדול יותר מהשטח שבמחלוקת (ביחס של 55:45), אך עד כה לא התקבלה תגובת לבנון לכך.

המחלוקת עם ישראל האטה את תהליך פיתוחו של משק הגז בלבנון. חברות זרות זכו אמנם במכרזים לזכויות חיפוש גם בשטח המחלוקת, אך מיהרו להודיע כי לא יפעלו בו. הסכמתה של ממשלת לבנון לחדש את המשא ומתן, והפעם כמשא ומתן ישיר, מתאפשרת לכאורה בעקבות השלמת הרכבתה של הממשלה הלבנונית בראשית השנה, אך ברור כי ברקע לכך נמצא בעיקר צורך כלכלי דחוף שמקורו במצוקתה הכלכלית הקשה ביותר של לבנון (בדירוג חברת האשראי "מודיס" ב-2018 לבנון נמצאת במקום השלישי מבין המדינות בעלות החוב הגבוה ביותר, עם חוב של 140 אחוזים מהתמ"ג). ממשלת חירי הצליחה אמנם לפני כחודש לאשר "תקציב צנע" לשנת 2019, אך כבר עתה - עוד בטרם אושר ע"י הפרלמנט - תקציב זה מעורר מחאה עקב הקיצוצים הנכללים בו בשכר העובדים בשירות הציבורי וגמלאי הצבא, ובגין העלייה הצפויה במיסים. מוערך כי תקציב זה יהיה גם הוא תקציב גרעוני, אך הוא לא יוביל לשינוי משמעותי במצבה הכלכלי של לבנון ("מודיס" מעריכה כי החוב יעלה ל-155 אחוזים מהתמ"ג ב-2023).

מעבר לכך, נראה כי חל שינוי בעמדת חזבאללה בנושא, שכן הנכונות הלבנונית למשא ומתן לא הייתה מתאפשרת ללא הסכמתו של הארגון, אשר חיזק את כוחו בבחירות האחרונות וכיום מהווה גורם כוח מוביל ומשפיע במערכת השלטונית הלבנונית. חזבאללה מכיר בתועלת הכלכלית הצפויה ללבנון מקידום קידוחי הגז בים, וחשוב יותר - הארגון עצמו מצפה לדיווידנדים מכך גם עבורו, נוכח המצוקה בה הוא שרוי בעקבות הגידול בהוצאותיו (עקב המעורבות במלחמה בסוריה) וצמצום הכנסותיו (כתוצאה מהשלכות הסנקציות האמריקאיות על פטרוניתו איראן ובנוסף הסנקציות הישירות שהוטלו על הארגון עצמו). שינוי זה בעמדת חזבאללה מגדיל אמנם את הסיכוי להשיג הסכם, מעורבות הארגון במערכות השלטון כופה על הארגון שיקולים "ממלכתיים" המשפיעים על עמדותיו בנושאים הקשורים ליחסי לבנון-ישראל, אך בכל מקרה צפוי משא ומתן קשה ומורכב. זאת, בהנחה שהלבנונים יבקשו נתח גדול יותר מזה שהוצע להם בעבר, בעוד שיש להניח כי אין כל סיבה שישראל תסכים לנוסחה אחרת מזו שהוצגה בעבר וכללה כבר ויתור ישראלי (כאמור, 55 אחוזים ללבנון ו-45 אחוזים לישראל).

כזכור, ישראל החלה בחיפושי הגז בים התיכון עוד לפני כעשרים שנה. השקעות הענק במיפוי המאגרים האפשריים, בהערכת שוויים הכלכלי, בקידוחים הניסיוניים ובהקמת התשתית להפקה ולהובלה של הגז לישראל, הצדיקו את עצמן כאשר המשק הישראלי החל במעבר למקור אנרגיה זול ונקי יותר מהנפט והפחם. וכיום, יותר משני שלישי מהחשמל המיוצר בישראל מקורו בגז הטבעי, ומעבר ליתרונותיו על פני המקורות האנרגטיים האחרים, התמלוגים מהפקתו מעשירים את קופת המדינה. פיתרון הסכסוך עם לבנון לא ישנה את מצבה של ישראל בתחום אספקת הגז הטבעי, שכן גם לטווח הארוך, הכמויות שכבר ידוע על הימצאותן די בהן לספק את הצרכים הפנימיים, כולל יכולת לעמוד בחוזים הקיימים לאספקת גז לגורמים מחוץ לישראל. כגון, הרשות הפלסטינית, ירדן ומצרים.

עם זאת, לפתרון הסכסוך עם לבנון גם השלכות במישור האסטרטגי הן מול לבנון והן בהקשר האזורי. שאלת המפתח היא, האם השגת ההסכם תהווה תמריץ לחזבאללה לשמור על רגיעה לאורך הגבול עם ישראל? מתוך הכרת המציאות הפוליטית הלבנונית, יש להניח שכל אחד מהשחקנים בזירה זו, וביניהם חזבאללה, הבטיח את חלקו בהכנסות הצפויות מהגז. יש גם הטוענים, שעם העמקת האחיזה של חזבאללה במערכת השלטונית הולכת וגדלה תחושת אחריותו כלפי המדינה הלבנונית. כל אלה - נוסף למצוקותיו האחרות - עשויים לתרום לשאיפה מצדו לשמור על רגיעה בגבול עם ישראל.

ובהקשר האזורי, אם תושג הסכמה ישראלית-לבנונית, אזי יוכלו שתי המדינות לבחון יחד אפשרות לקדם מערכת הובלה אזורית ממזרח הים התיכון לאירופה (שוק פוטנציאלי חשוב לגז ממזרח הים התיכון), בהשתתפות מצרים וקפריסין. קיימות שלוש חלופות עיקריות להובלת הגז לאירופה: מתקני הנזלה במצרים ו/או בקפריסין ומהם במיכליות לנמלים באירופה; צינור ממזרח הים התיכון ליעד באירופה; וצנור, קצר יחסית, שיתחבר למערכת הצינורות בטורקיה. עלותן הגבוהה של כל אחת מהחלופות מחייבת את כל המדינות במזרח הים התיכון לנכונות לשימוש משותף במתקני ההולכה כדי להצדיק את ההשקעות שמקורן יהיה מחוץ לאזור.

יש להדגיש שהסכם על סימון הגבול הימי הוא צעד חיוני, אך לא בלעדי להתחלת הפעילות לחיפוש והפקת גז בשטח הנתון במחלוקת. קרוב לוודאי, שגז שיימצא באזור זה יהיה חלק משדה שגבולותיו יחרגו מגבולות השטח שיקבעו בהסכם. אם תיפתר סוגיית סימון הגבול, או אז תצטרך ישראל ולבנון להגיע להסכם Unitization (הסכם לחלוקת הרווחים מההפקה באזור זה), שעלול גם הוא להתעכב בשל מחלוקת בין הצדדים. לבנון וישראל יכולות להמנע מעיכוב בגין נושא זה אם תסכמנה להפקיד את הפתרון הטכני-כלכלי של סוגיה זו בידי החברות שלהן הזכויות בשני צדיו של קו הגבול המוסכם, בעוד שהן תשמרנה לעצמן את הזכות לאשר הסכם כזה.

מכל מקום, למרות האינטרס המשותף להשיג הסכם, צפוי משא ומתן קשה ומורכב, שידרוש היערכות מתאימה בצד הישראלי. בשל מורכבותו של הנושא והשלכות הרוחב של משא ומתן זה על הביטחון הלאומי של ישראל, מוצע להקים מנהלת ייעודית לניהולו, בדומה לאלה שהוקמו לקראת המשא ומתן עם הפלסטינים (לקראת וועידת קמפ-דיוויד, 2000; תהליך אנאפוליס, 2008-2007), בראשותו של בכיר בעל ניסיון בניהול משא ומתן. חשיבות הקמתה של מנהלת זו עולה נוכח הקישור שעושים הלבנונים בין נושא הגבול הימי לנושא הגבול היבשתי. נושאים אלה נמצאים באחריותם של משרדים שונים ודורשים מעורבות של גורמים רבים במערכת הביטחונית והמדינית. לכן, מוצע כי את חלקו הראשון של המשא ומתן בסוגיית סימון הגבול הימי יובילו המטה לביטחון לאומי ומשרד בחוץ, וישולבו בו מומחים למיפוי, ואילו בחלקו השני של התהליך, לאחר הסכמה על סימון הגבול, ישולבו מומחים לכלכלה ובתחום האנרגיה.