

ההסכם עם לבנון - פשרה שיתרונותיה עולים על חסרונותיה

אורנה מזרחי | 23 באוקטובר, 2022 | גיליון 1652

בחינת רכיבי ההסכם לסימון הגבול הימי בין ישראל ללבנון והשלכותיו מעלה כי ההסכם מבטא פשרה בין הצדדים, אך בה בעת הוא מייצר מצב של win-win. השגתו מהווה ציון דרך חשוב ביחסי שתי המדינות והוא משרת את האינטרסים הכלכליים, הביטחוניים והאסטרטגיים שלהן. עבור ישראל, מכל מקום, יתרונותיו עולים בבירור על חסרונותיו ומסתמן כי יחתם כמתוכנן לאחר אישורו בממשלה ב-26 באוקטובר, עוד טרם הבחירות בישראל וסיום הקדנציה של נשיא לבנון הנוכחי.

בראשית אוקטובר 2022 הגיש המתווך האמריקני עמוס הוכשטיין את הצעת הפשרה הסופית להסכם בין ישראל ללבנון בסוגיית סימון הגבול הימי והפקת הגז. אך רק לאחר סיבוב אחרון של לחצים בין הצדדים – דרישת תיקונים אחרונים על ידי לבנון, שנדחתה על ידי ישראל; החלטה ישראלית להתחיל את ההולכה ההפוכה בשדה כריש (בדיקת הצנרת לפני תחילת תהליך ההפקה) – ב-11 באוקטובר הודיעו שני הצדדים, ראש הממשלה יאיר לפיד ונשיא לבנון מישל עוון, כי הנוסח האחרון מקובל עליהם והוא יועבר לאישור סופי במדינתם. למחרת אישר הקבינט והממשלה בישראל את ההסכם והממשלה החליטה (למרות שלא הייתה זו החלופה המועדפת על ידי היועצת המשפטית לממשלה), כי ההסכם לא יועבר לאישור הכנסת, אלא רק יוצג בפניה במשך שבועיים, שבסיומם, ב-26 באוקטובר, תאשר אותו הממשלה סופית - דבר המתאפשר עתה לאחר דחיית כל העתירות נגד ההסכם על ידי בני"ץ.

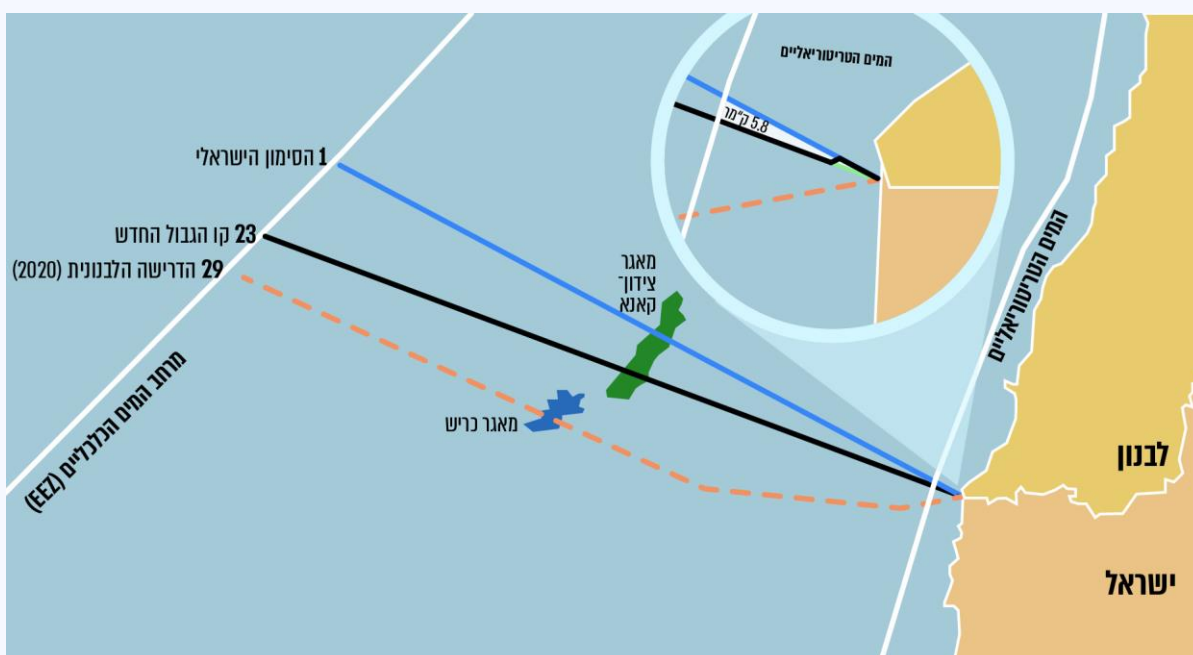
מה איפשר את השגת ההסכם?

החתימה על ההסכם התאפשרה בראש ובראשונה בעקבות השינוי, בראשית יוני האחרון, בעמדתה של לבנון, המצויה בהתרסקות כלכלית ומשבר פוליטי עמוק. עם הגעתה של אסדת כריש לישראל, ב-5 ביוני, המתווך האמריקני עמוס הוכשטיין נקרא לביירות, שחזרה בה מקו המקסימום (קו 29) והציגה עמדת פשרה ונכונות להשלים את העסקה בהקדם. תרמו לכך גם איומי נסראללה (שיגור כטב"מים לעבר אסדת כריש ב-29 ביוני וב-2 ביולי וכן הצהרות במהלך יולי ואוגוסט כי הארגון יפגע באסדה) שהעלו את המתיחות הביטחונית והחשש מהסלמה צבאית. בנוסף, בעקבות הקדמת הבחירות בישראל והתקרבות מועד תם הקדנציה של הנשיא הלבנוני (ב-31 באוקטובר) נוצרה תחושת חלון זמן מצומצם, שיש לנצלו. תרומה נוספת הייתה להתמקדותו של המתווך הוכשטיין, בבחינת החשוב ביותר לכל אחד מהצדדים, כדי ששניהם יזכו בתחושת הישג.

תכולת ההסכם

המתכונת שנבחרה להסכם בשל הדרישה הלבנונית לא לקיים הידברות ישירה עם ישראל היא לנסחו כמכתב לצדדים מטעם ארצות הברית, הכולל את כל הסעיפים שסוכם וכן את הפרוצדורה להשלמתו. העקרונות שנקבעו בהסכם:

- **סימון גבול ימי - שני הצדדים מסכימים על סימונו של קו גבול קבוע והוגן על בסיס קו 23** (אשר בו חזרה לאחוז לבנון אחרי שחזרה בה מדרישתה לקו 29). ב-5 הקילומטרים הראשונים הסמוכים לחוף יישמר הסטטוס קוו הנוכחי, בהתאם לקו המצופים שסימנה ישראל בעקבות הנסיגה מלבנון בשנת 2000 (דרישה שישראל לא הייתה מוכנה להתפשר עליה מטעמי ביטחון). לעניין זה חשוב סעיף E1 הקובע, כי הצדדים מסכימים שהגבול המסומן הוא **גבול קבוע והוגן**, החותם את המחלוקת ביניהם בנושא הים, כולל ביחס לסעיף העוסק בסימון 5 הק"מ הראשונים בהתאם לקו המצופים הנוכחי כך שהדיון על קו זה לא ייפתח שוב בעתיד. לגבי ההשלכות על סימון הגבול ביבשה נאמר, כי לסימון הגבול בים לא תהייה השפעה על הגבול היבשתי. אמנם ישראל ויתרה על מרבית שטח המחלוקת בין קו 1 לקו 23 (860 קמ"ר), אבל רוב רובו של שטח זה נמצא במים הכלכליים (EEZ) ולמעשה ישראל ויתרה רק על 5.8 קמ"ר מהמים הטריטוריאליים שלה (ראו במפה).



- **הסכמה לגבי הפקת הגז** - שדה כריש עצמו לא מוזכר מפני שכולו בשטח ישראל ועל פניו אין לישראל כל מניעה להתחיל בהפעלתו. במקביל, מצוין כי ללבנון זכויות מלאות על שדה הגז הפוטנציאלי צידון-קאנא, הגולש בקצהו לצד הישראלי, וכי החיפוש בו יחלו מיידית לאחר חתימת ההסכם על ידי תאגיד בינלאומי אמין העונה

לסטנדרטים מקצועיים גבוהים ואינו נמצא תחת סנקציות בינלאומיות. ישראל תקבל בתמורה פיצויים על חלקו של השדה הנמצא בתחומה. היקף הפיצויים יסוכם במשא ומתן בין ישראל לתאגיד שיפעל בצידון-קאנא (בהובלת חברת טוטל הצרפתית ובתמיכת ממשלת צרפת) ויעוגן בהסכם כספי, עוד בטרם יחלו החיפושים. ללבנון לא תהייה כל נגיעה או מחויבות למתן הפיצויים ולתאגיד תינתן האפשרות לקדוח בהתאם לצורך גם בצד הישראלי, אך רק לאחר אישור של ישראל.

- **תפקיד מרכזי לארצות הברית** - ארצות הברית מחויבת למירב המאמצים מצידה לפעול כמתווכת בין ישראל ללבנון, ובתוך כך להעביר מידע ומסרים בין המדינות ולתווך במקרה שיתגלעו מחלוקות לגבי יישום ההסכם, או יתגלו שדות גז נוספים במרחב זה. כמו כן מצוינת - ללא פירוט - התחייבות אמריקאית לסייע ללבנון בפעילות הגז שלה באופן מידי ומתמשך (נראה שהכוונה היא למאמץ לקדם את העסקה להעברת גז ממצרים ללבנון דרך הצינור הערבי העובר בירדן ובסוריה). בהסכם הגלוי אין פירוט של הערבויות האמריקאיות לישראל, שכנראה כוללות ערבויות בתחום הביטחון וביחס למניעת העברת הרווחים מהפקת הגז בצידון-קאנא לידי חזבאללה.
- **היחסים בין המדינות** - בהסכם עצמו אין כל אזכור למהות היחסים בין ישראל ללבנון, למעט הגדרה כי הן מסכימות לסימון הגבול הימי ביניהן באופן קבוע, שניתן לראות בה הכרה לבנונית במדינת ישראל.
- **היבטים פרוצדורליים להשלמת החתימה על ההסכם** - נקבע כי לאחר אישור בישראל ובלבנון, על שני הצדדים לשגר מכתב תשובה לארצות הברית על כי עקרונות ההסכם מקובלים עליהם וכן להפקיד באו"ם, כל אחד בנפרד, את קו הגבול הימי המוסכם ביניהם, שיחליף את ההפקדות הקודמות שלהם בנושא. **ההסכם יכנס לתוקף** ביום בו תשגר ארצות הברית מכתב ובו אישור ששתי המדינות ביצעו פעולות אלה. כן מוזכרת האפשרות לקיים מעמד של חתימה על ההסכם בדרג מקצועי בחסות האו"ם בנאקורה.

השלכות ההסכם על ישראל ולבנון

בחינת ההסכם מעלה כי גלומים בו הישגים לשני הצדדים, גם אם נאלצו להתפשר, ובחלק מהתחומים הוא אף משרת אינטרסים משותפים - בעיקר בתרומתו ליציבות ולביטחון באזור:

- **בתחום הכלכלי - לבנון** תוכל סוף סוף לקדם באופן מידי את חיפושי הגז בשדה הפוטנציאלי צידון-קאנא, שעד כה אף גורם בינלאומי לא הסכים לפעול בו כל עוד לא נפתרה המחלוקת על סימון הגבול. אם אכן יימצא גז בשדה זה, ההפקה ממנו תחל רק בעוד מספר שנים כך שאין מדובר ברווח מידי עבור לבנון. עם זאת, ההסכם מציע תקווה לעם הלבנוני ומבשר על יציבות ושקט במרחב זה, העשויים למשוך השקעות נוספות ולהאיץ את הסיוע הכלכלי הבינלאומי ללבנון, המתעכב עד כה. יתר על כן,

ההסכם משפר את סיכויי לבנון הקורסת להשתלב במועדון המדינות המפיקות גז במזרח הים התיכון. **לישראל** מובטח פיצוי כספי על החלק היחסי של השדה העובר בתחומה. בהסכם לא מצוין היקף הפיצוי, אך בתקשורת נמסר על לפחות 17 אחוזים - היקף נמוך יותר ממה שהייתה מוכנה להסכים לו בעבר, אבל עדיין מדובר ברווח, שישראל לא הייתה מקבלת אילולא העסקה הנוכחית. מעבר לכך, גם עבור ישראל קיימים יתרונות כלכליים הנובעים מהיציבות והביטחון במרחב הימי שמבטיח ההסכם, כגון משיכת משקיעים והוזלת עלויות אבטחה וביטוח.

- **במישור הביטחוני - מבחינת ישראל**, ההסכם איננו פוגע כלל בכושר ההגנה של צה"ל ביים: קו המצופים ב-5 הקילומטרים הראשונים נשמר ולויתור על המים הכלכליים באזור המחלוקת אין השפעה על יכולותיהם של חיל הים והמודיעין הפועלים מרחוק. בנוסף, ההסכם עשוי לצמצם את האפשרות לתקריות אלימות במרחב הימי במעורבות חזבאללה, אשר לא ירצה לפגוע בסיכויים לקידום ההפקה מצידון-קאנא. עם זאת, נותרה בעינה האפשרות לעימותים עם חזבאללה במרחבים אחרים. זאת, נוכח תחושת ביטחון גוברת של חזבאללה בעקבות ההסכם, שהושג לטענתו בזכות איומיו. לכן הוא עלול, על אף שאינו מעוניין במלחמה, להסתכן בעימות מוגבל עם ישראל אשר עלול להוביל להסלמה.

● **במכלול האסטרטגי :**

- **מול לבנון** - על אף ההדברות העקיפה והמאמץ הלבנוני להימנע ככל הניתן מכל סממן של נורמליזציה, עקב התנגדותו הנחרצת של חזבאללה לכך, הרי שההסכם מבטא **שינוי יסודי** ביחסי שתי המדינות: הוא שומט את הקרקע מתחת טענותיו של חזבאללה כי ישראל היא ישות לא לגיטימית שאין להכיר בה; מוכיח כי חזבאללה איננו כל יכול בלבנון וגם הוא נאלץ להתפשר; הוא עשוי לתרום לשינוי חיובי בדימויה של ישראל בקרב הציבור הלבנוני ומייצר פתח להתקדמות עתידית נוספת ביחסים. בנוסף, יציבות ביטחונית ושיפור המצב הפנימי בלבנון חשובים גם לישראל.

- **מעמד חזבאללה** - אמנם מול תומכיו בציבור הלבנוני ההסכם מוצג כעדות נוספת לחשיבות ההתנגדות והנשק שבידו להגנה על לבנון, אך בפועל הוא עשוי להתחוויר כאילוץ נוסף על חזבאללה, שהוא יעד לביקורת מתרחבת במערכת הפנימית ומתקשה להשפיע על הרכב הממשלה (שעדיין פועלת כממשלת מעבר מאז הבחירות במאי) ועל בחירת נשיא כלבבו.

- **עבור איראן**, המתנגדת לכל הסכם אפשרי עם ישראל, ההסכם מבטא כישלון נוסף בעימות מול ישראל - "השטן הקטן", מה עוד שגובש בחסות ארצות הברית

- "השטן הגדול". זאת ועוד, ההסכם מהווה אבן נגף בפני מאמצי איראן, שאותם מוביל חזבאללה, להרחיב את דריסת הרגל שלה בלבנון ומהדק את הקשר של לבנון עם המערב (בעיקר ארצות הברית וצרפת), בניגוד לחזונו של נסראללה לשייך את לבנון ל"ציר השיעי".

לסיכום, גיבוש ההסכם לסימון הגבול הימי בין ישראל ללבנון התאפשר בזכות הצטלבות האינטרסים בין שתי המדינות ונכונותן להתפשר תוך ניצול ההזדמנות שנפתחה לזמן מוגבל. בהסכם גלומה אמנם פשרה, אך הוא מייצר מצב של win-win בין המדינות ועל כן סיכויי יישומו אינם מבוטלים.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט