

הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2022/23

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב
עורך: ד"ר זיו רובינוביץ



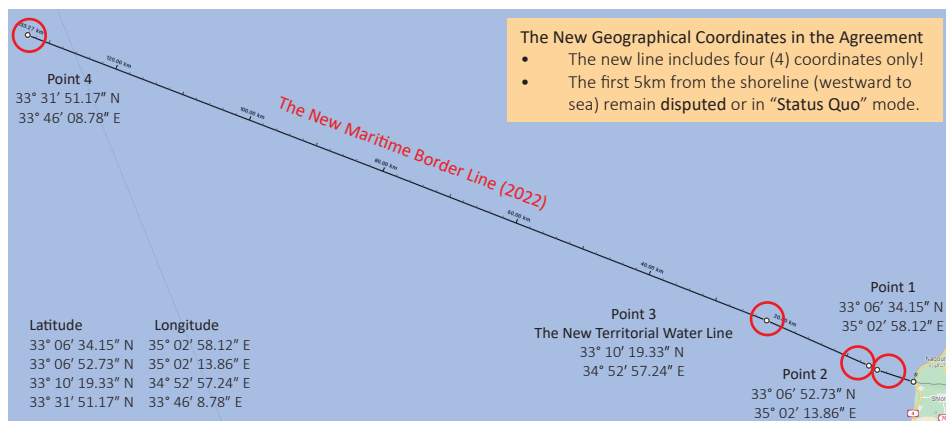
שער 3: היבטים מדיניים באגן המזרחי של הים התיכון

שלושת המאמרים בשער זה עוסקים בעניינים מזרח תיכוניים – הראשון דן בהסכם הגבול הימי בין ישראל ולבנון, מנתח את המשא ומתן שהתנהל בעשר השנים האחרונות ומדגיש את ההישגים והאתגרים שהוא מציב לישראל. השניים האחרים דנים בטורקיה, האחד עוסק בשינויים במדיניות החוץ הטורקית כפי שהתרחשו ב־2022, בכלל זה חידוש היחסים עם ישראל, המשך העימות עם יוון וקפריסין על הגבול הימי איתן, כל זאת לצד חידוש מעמדה הגאופוליטי החשוב של טורקיה עבור ארצות הברית והמערב באמצעות סגירת המיצרים הטורקיים לכלי שיט צבאיים מאז פרוץ מלחמת רוסיה–אוקראינה. המאמר השני על טורקיה הוא מאמר אורח של המכון הטורקי TESPAM ומציג את עמדתם בנושא מרכזיותה של טורקיה בשוק האנרגייה האירופי, במיוחד לאור הרצון של מדינות האיחוד האירופי להתנתק מרוסיה כספקית האנרגייה הראשית שלהן. המאמר מציע שיתוף פעולה טורקי–ישראלי כדי לשמש מסדרון של גז טבעי עבור אירופה, ולו כפתרון חלקי לצרכיה של אירופה.

ההסכם על הגבול הימי בין ישראל ללבנון – הישגים ואתגרים

בני שפנייר ואורן שפלר

ב-27 באוקטובר 2022 אשררה ממשלת ישראל את נוסח ההסכם על תיחום הגבול הימי עם לבנון, ומיד לאחר מכן חתמו נציגיה בבסיס האו"ם בנאקורה (Naqoura) על ההצהרות הדרושות במטרה לאשר את ההסכם רשמית מול לבנון וארצות הברית. ההסכם מצייר תמונה ימית מורכבת, אך ניכר שמדובר בהזדמנות שהבשילה בתוך חלון זמן מצומצם שבו ניתן היה להגיע להסדר מול לבנון לאחר משא ומתן דיפלומטי ארוך שהתקיים בין מדינות "אויב" בחסות ארצות הברית. ההסכם קובע ארבע קואורדינטות ימיות שדרכן עובר קו הגבול הימי החדש בין ישראל ללבנון. הוא מאמץ גישה פרגמטית, בת־יישום שתאפשר בעתיד פיתוחו של מאגר גז ונפט בשם צידון (קאנא) החוצה את קו הגבול הימי שהוסכם בין המדינות.



איור 1: קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון המורכב מארבע נקודות (בעיגולים האדומים)

טבעו של משא ומתן שכל אחד מהצדדים משיג הישגים, אך גם צריך להתפשה מאמר זה מבקש לבחון את ההסכם שנחתם מנקודת המבט הישראלית, נכון למועד כתיבת הדברים (נובמבר 2022) ובמבט צופה פני עתיד, והוא אינו מתיימר לבחון את אופן ניהול המשא ומתן לאורך השנים. תחילה נסקור בקווים כלליים אירועים מרכזים במהלך שנות המשא ומתן, בהמשך נבחן את מרכיבי ההסכם, השטח והמשאבים, נציין מהם ההישגים והאתגרים כפי שאנו מבינים אותם. בסופו של הדיון נציג מספר רעיונות צופים פני עתיד העולים מתוך ההסכם ואשר ראוי שמדינת ישראל תבחן.

עוד טרם ניגש לדיון אנו מבקשים להזכיר כי בשנת 2019 פרסמנו במסגרת המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית מונוגרפיה בשם: "בדרכי שלום – בחינת הסכסוך על הגבול הימי בין

ישראל ללבנון בראי משפט הים¹. עכשיו שההסכם נחתם, אנו סבורים שהוא מביא לצדדים הישגים מובהקים בכל הנוגע לביטחון האזרחי והביטחון האנרגטי, ויתרום רבות ליציבות של המרחב הימי.

הרקע ההיסטורי – כרונולוגיה של משא ומתן

בין ישראל ללבנון אין חוזה שלום, ולא הוסכם מעולם על קו הגבול הבין־לאומי ביבשה ובים.² ישראל ולבנון התייחסו לאורך השנים לגבול הבריטי-צרפתי משנת 1923 שהגדיר את הגבול שהוסכם בין בריטניה ששלטה בפלשתינה לצרפת ששלטה בסוריה ולבנון, כאל קו שעליו צריך יהיה להתבסס הגבול הבין־לאומי בבוא היום.³ כך היה בהסכם שביתת הנשק בשנת 1949,⁴ בוועדת שביתת הנשק המשותפת, בהסכם 1982 ובמגעים עם האו"ם לקראת קביעת "הקו הכחול" בשנת 2000 עם נסיגת צה"ל מלבנון.⁵ קו זה נקבע על ידי האו"ם לצורך הנסיגה, ואנשי מחלקת הקרטוגרפיה של האו"ם קבעו אותו בהתאם לקו המנדטורי הבריטי-צרפתי משנת 1923.⁶ כיוון שישראל, לבנון, האו"ם והקהילה הבין־לאומית הביעו הסכמה עקרונית למהלכו של קו הגבול, ניתן לראות בקו זה בסיס טוב לקו הגבול המוסכם לעת שלום בתיקונים קלים אשר יסוכמו בין הצדדים. 13 נקודות נותרו במחלוקת בין ישראל ולבנון, והרלוונטיות לענייננו מביניהן היא נקודת הגבול בראש הנקרה,⁷ שהיא נקודת ההתחלה (Starting Point) למדידת הגבול הימי שלא נקבעה בתקופת המנדט, ומעולם לא הוסכם עליה בין הצדדים.⁸

¹ בני שפנייך, בדרכי שלום – בחינת הסכסוך על הגבול הימי בין ישראל ללבנון בראי משפט הים (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2019).

² חיים סרברו, גבולות ישראל היום (תל אביב יפו: המרכז למיפוי ישראל, תשע"ב 2012), עמ' 72 (להלן: סרברו 2012); עמוס הראל "מחלוקת על מיקום 13 מוקדים לאורך גבול הצפון מגבירה את המתח בין ישראל ולבנון" הארץ 27 בפברואר 2018, עמ' 1–2 (להלן: הראל).

³ גדעון ביגר, "סוגיות גאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל בתקופת המנדט", בתוך: אבשלום שמואלי, ארנון סופר ונורית קליאוט (עורכים), ארצות הגליל (חיפה: החברה למחקר מדעי שימושי, אוניברסיטת חיפה, 1983), עמ' 427 (להלן: ביגר). קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל החלה בהפרדה בין השטחים שעמדו להיות בפיקוח צרפת ובריטניה על פי הסכם סייקס-פיקו משנת 1916. קביעת הגבול נמשכה במשא ומתן שסוכם בדצמבר 1920. הקו סומן בשטח במשך שנת 1921, ולאחר משא ומתן נוסף נחתם הסכם סופי במאסר 1923. לאחר מכן הושגו הסכמים מקומיים לצורך "הקלת החיים" במהלך השנים 1923–1928. גיורא איילנד לא נרדם בלילות – ביוגרפיה (ראשון לציון: ספרו חמד, ידיעות אחרונות, 2018), עמ' 230; משה ברוך, גבול הצפון של ארץ-ישראל ופרשת קביעתו בתקופת המנדט (חיפה: חמו"ל תש"ל, 1970), עמ' 3–6 (להלן: ברוך).

⁴ ראו: אתר הכנסת, הסכם לבנון-ישראל על שביתת נשק כללית, נחתם ב-23 במאסר 1949.

⁵ סרברו 2012, עמ' 71.

⁶ שם, עמ' 71; ראו הרחבה: חיליק הורוביץ וישראל לוגר, מחלקת המדידות המנדטורית וגבולות ארץ ישראל, המרכז למיפוי ישראל, באתר המרכז למיפוי ישראל.

⁷ הראל.

⁸ ברוך, עמ' 7. נציגי הבריטים הצליחו במשא ומתן להזיז את הגבול צפונה ולהציבו בפתח הדרומי של סולם צור. אילו נשארה ועדת הגבול נאמנה להנחיות ההסכם משנת 1920 היה מוצאו של הגבול לים התיכון לפחות קילומטר דרומה ממקומו הנוכחי. ביגר, עמ' 440. אזור ראש הנקרה לא נחשב באותו זמן



איור 2: המחלוקת הקיימת היום על נקודת ההתחלה של קו הגבול הימי⁹

כאשר נסוג צה"ל מלבנון בשנת 2000 נדרש היה להגדיר את קו הגבול לצורך מניעת פעילות חבלנית מהים לחופי ישראל, וכדי לסמן לדייגי דרום לבנון את הגבול הדרומי של שטח הדיג שלהם. הקו שסומן כמים טריטוריאליים נועד לענות על צורכי הביטחון, כפי שהגדיר חיל הים. בהמשך עם גילוי מאגרי הגז בעשור הראשון של שנות ה-2000 הוארך קו הגבול גם למים הכלכליים הבלעדיים של ישראל. חייבים לציין כי השיקולים לסימון הקווים הללו היו בעיקרם מענה למצבים מתפתחים – הנסיגה מלבנון ושמירה של מאגרי הגז מול חופי ישראל. לא הייתה חשיבה אסטרטגית או מדיניות ארוכות טווח.¹⁰

כדי להסדיר את התחום הכלכלי הבלעדי שלה נסמכה ישראל על שני הסכמים בילטרליים שנעשו על ידי קפריסין קודם להסכם שנעשה איתה. מדובר בהסכמים עם מצרים ולבנון שתוחמים למעשה את גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל. ההסכם הראשון נחתם ב-17 בפברואר 2003, ובו חתמה קפריסין הסכם עם מצרים על גבולה הימי באזור הכלכלי

לאזור משמעותי. במשא ומתן בין הצדדים הושם דגש על שיקולים גאוגרפיים-יישוביים, ובעיקר שטחים חקלאיים, מקורות מים, מרעה, דרכים, פיתוח חקלאי ועוד. בשל כך נקודה הזזה ולא נקבעה באופן מדויק. סרברו 2012, עמ' 71.

צילום: יגאל דקל, 2013. שפנייר, בדרכי שלום. ⁹

¹⁰ פרוטוקול 127 משיבת ועדת חוץ וביטחון, 19 באוקטובר 2022, עמ' 3 (להלן: פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון)

הבלעדי, והוא נכנס לתוקף ב-7 במאָרס 2004.¹¹ ההסכם בין לבנון וקפריסין בעניין גבולות התחום הכלכלי הבלעדי נחתם בינואר 2007. הוא אושרר על ידי קפריסין, אך לא על ידי לבנון, ולפיכך לא הופקד באו"ם.¹²

ב-20 בדצמבר 2010 חתמו ישראל וקפריסין על הסכם המסדיר את גבול האזור הכלכלי הבלעדי ביניהן.¹³ בהקדמה להסכם נאמר כי הוא נעשה על פי אמנת הים ביחס לאזור הכלכלי הבלעדי.¹⁴ בציודו המערבי תוחם האזור בקו האמצע (Median Line) בין ישראל לקפריסין (איור 3).¹⁵ בצד הצפוני תוחם האזור בנקודה מספר 1 שהיא הנקודה הדרומית ביותר בהסכם שנחתם בין קפריסין ללבנון (איור 4).¹⁶ כלומר, נקודה מספר 1 היא גם הנקודה הדרומית של ההסכם בין לבנון לקפריסין (שלא אושרר), וגם הנקודה הצפונית בהסכם שבין ישראל לקפריסין.¹⁷ ההסכם בין ישראל לקפריסין מסייג שהנקודה אינה מחייבת, והיא נתונה למשא ומתן בעתיד בין המדינות.¹⁸ יתרה מכך, בסעיף שלוש להסכם נקבע כי אם אחת המדינות (ישראל או קפריסין) תחליט לקיים משא ומתן עם מדינה אחרת ביחס לאזור הכלכלי הבלעדי שלה, יהיה עליה להיוועץ במדינה השנייה לפני השגת ההסכם, ולברר אם התייחום נעשה בזיקה לנקודות 1 ו-12.

כבר ב-9 ביולי 2010 וב-11 באוקטובר 2010, לפני חתימת ההסכם בין ישראל לקפריסין, הפקידה לבנון במזכירות האו"ם הודעה ובה פירוט נקודות הגבול של האזור הכלכלי הבלעדי שלה (Southern Limit of Lebanon's Exclusive Economic Zone) בהתאם לסעיף 75(2)

¹¹ [Agreement between the Republic of Cyprus and the Arab Republic of Egypt on the delimitation of the Exclusive Economic Zone](#), signed in Nicosia on 17 December 2010 (entry into force: 25 February 2011). ניתן לצפות באתר האו"ם (להלן: הסכם ישראל קפריסין); חיים סרברו, "גבול הכסף", מערכות 461, (2015), עמ' 8 (להלן: סרברו 2015). על החובה להפקיד חוזה מאושרר באו"ם ראו: United Nation Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, 1833 U.N.T.S.3 (להלן אמנת הים), סעיף 75(2): "The coastal State shall give due publicity to such charts or lists of geographical coordinates and shall deposit a copy of each such chart or list with the Secretary-General of the United Nations"

¹² חיים סרברו, "תייחום האזור הכלכלי הבלעדי (אכ"ב) בין ישראל לקפריסין" אופקים בגאוגרפיה 88 (2016), עמ' 47-48.

¹³ הסכם ישראל קפריסין.

¹⁴ שם, בהקדמה.

¹⁵ שם, בסעיף 1(c); אמנת הים, סעיף 74(1): "The delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution"

¹⁶ נדיה צימרמן "המחלוקת על תיחום קו הגבול בין ישראל ולבנון – היבטים משפטיים" בתוך: שאל חורב ואהוד גונן (עורכים) הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2017/18 (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2018) עמ' 148-150; סרברו 2012, עמ' 68.

¹⁷ סרברו 2015, עמ' 10.

¹⁸ הסכם ישראל קפריסין, סעיף 1(e).

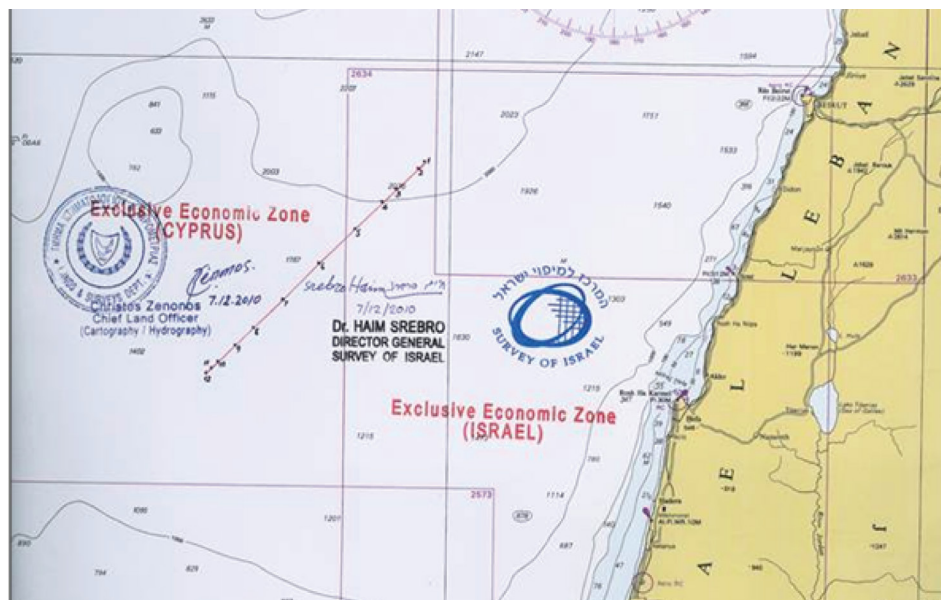
לאמנת הים, המחייב מדינות לפרסם זאת בצורה פומבית באו"ם.¹⁹ הקו עבר מנקודה 18 בסמוך לחוף ועד נקודה 23. בהמשך ב־20 ביוני 2011 שבה והפקידה לבנון מכתבים במזכירות האו"ם שבהם הבהירה כי הגבול בין ישראל ללבנון עובר בין נקודה B1 בחוף ראש הנקרה ונקודה 23, שהיא נקודת האמצע בין שלוש המדינות (Equidistant Between those Three Countries).²⁰ נקודה 23 נמצאת דרומית מערבית כעשרה מיל מנקודה 1 (איור 4). לבנון הבהירה שנקודה 1 תקפה אך ורק בהסכם לקביעת התחום הכלכלי הבלעדי בינה לקפריסין, ואינה קו גבול בין ישראל ללבנון.²¹ באותו מכתב התנגדה לבנון לאופן שבו עשו ישראל וקפריסין שימוש בנקודה 1, הזהה לנקודת הקצה הדרום־מערבי של ההסכם שלה עם קפריסין כדי לקבוע את קו הגבול בין ישראל ללבנון. ב־12 ביולי 2011 שלחה משלחת ישראל באו"ם למזכירות האו"ם רשימה של שש קואורדינטות ימיות המסמנות את הגבול הימי הצפוני של ישראל, כפי שסוכם על ידי ממשלת ישראל ב־6 ביולי 2011. נקודה מספר 1 בקו זה היא הנקודה המופיעה בהסכם עם קפריסין על התחום הכלכלי הבלעדי, וזהה לנקודה מספר 1 של ההסכם בין לבנון לקפריסין.²²

¹⁹ [Deposit by Lebanon of Charts and List of Geographical Coordinates of Points Pursuant to Article 75, Paragraph 2 of the Convention](#). ניתן לצפות באתר הפקדת מסמכים – לבנון (להלן: אתר הפקדת מסמכים – לבנון). יצוין כי אין מדובר בהפקדת ההסכם עם קפריסין אלא רק הגדרה חד־צדדית של הגבול הדרומי של לבנון.

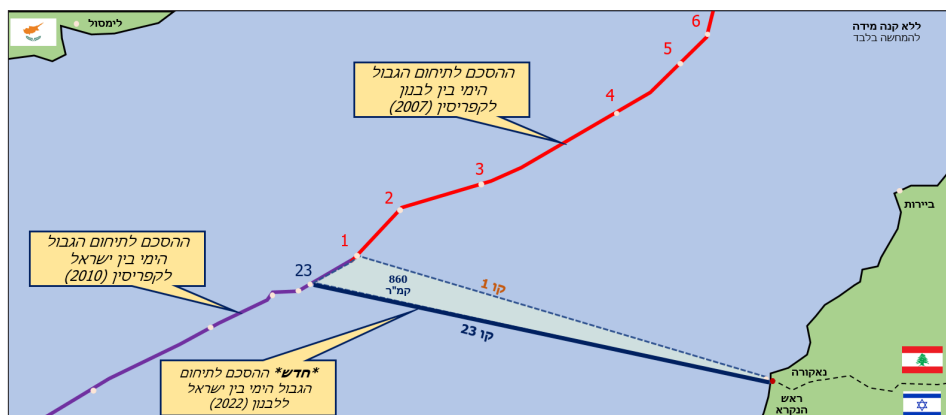
²⁰ שם, המכתב מ־20 ביוני 2011 המזכיר כי לבנון כבר הפקידה את קו הגבול לשיטתה ב־2010: "I write to you with regard to the exclusive economic zone of Lebanon. On 9 July 2010 and 11 October 2010, Lebanon deposited with the United Nations the geographical coordinates of, respectively, the southern and southwestern maritime borders of that zone. The southern maritime border extends from point B1 on the shore at Ra's Naqurah, the first point on the 1949 Israeli-Lebanese General Armistice Agreement table of coordinates, to point 23, that is equidistant between the three countries concerned, and on the coordinates of which all must agree. The geographical coordinates of point 23 are latitude 33°31' 51.17", longitude 33°46' 08.78". Point 1 does not therefore represent the southern end of the median between the Lebanese Republic and the Republic of Cyprus that separates the exclusive economic zones of each country, and can only be viewed as a point that is shared by Lebanon and Cyprus. It is not a terminal point and therefore may not be taken as a starting point between Cyprus and any other country, particularly given the fact that it is just one point like any of the others on this line."

²¹ שם.

²² [List of Geographical Coordinates for the Northern Limit of the Territorial and Exclusive Economic Zone of the State of Israel](#). ניתן לצפות באתר הפקדת מסמכים ישראל (להלן: אתר הפקדת מסמכים – ישראל).



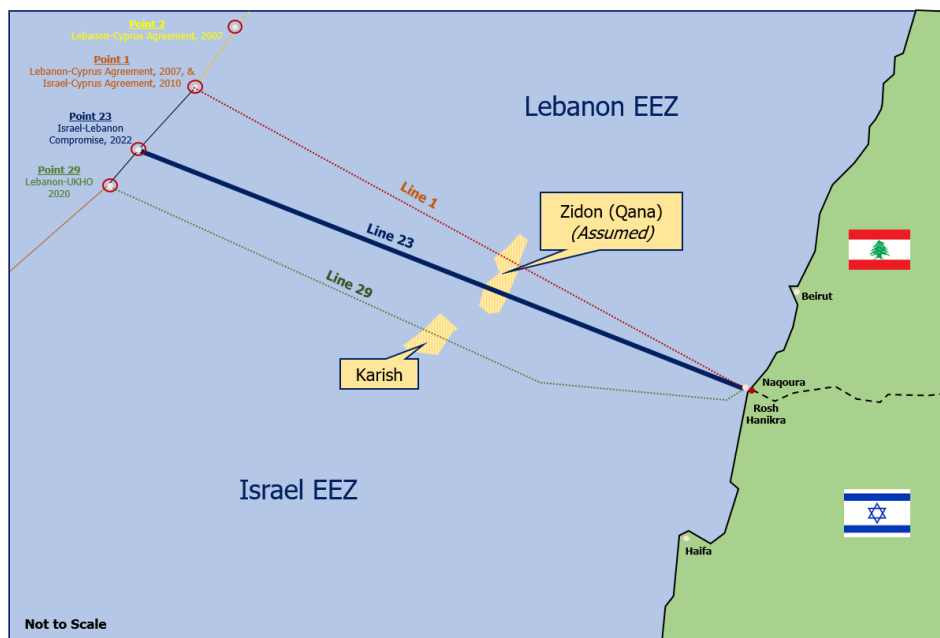
איור 3: מפת הגבול של התחום הכלכלי הבלעדי ישראל לקפריסין – 12 הנקודות²³



איור 4: מפת קווי המחלוקת בין ישראל ולבנון

בתחילת שנת 2011 ביקשה לבנון ממשרד ההידרוגרפיה הבריטי (UK Hydrographic Office – UKHO) להכין מחקר והמלצות בנוגע לקו הגבול הנכון בינה לבין ישראל. ב-17 באוגוסט 2011 הגיש ה-UKHO את עבודתו ללבנון ובין השאר נקבע בעבודה זו כי נקודה 23 מקורה בטעות הידרוגרפית ומשפטית, וניתנה המלצה לשני קווים אלטרנטיביים, האחד מהם מוביל לנקודה 29 הנמצאת מדרום לנקודה 23.

²³ מקור: נספח 2 להסכם בין ישראל לקפריסין.



איור 5: מפת קו 29 ביחס לקווים 1 ו-23 (כולל מיקומן המשוער של מאגרי הגז והנפט "כריש" ו"צידון")

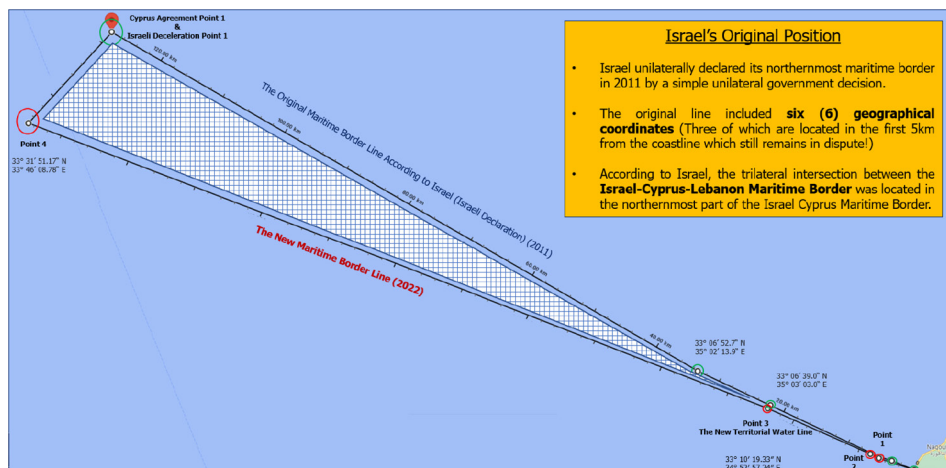
בתגובת ממשלת לבנון להכרזת ישראל על קו הגבול 1 בחלקו הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי היא בחרה שלא להגיש את עמדת ה-UKHO לאו"ם, וב-3 בספטמבר 2011 היא הגישה את קו 23. באופן רשמי ממשלת לבנון מעולם לא הגישה לאו"ם עמדה ביחס לקו 29 של ה-UKHO, אך גם לא ויתרה על עמדתה עד לחתימת ההסכם. כך בסופו של דבר נוצר משולש המחלוקת בין קו 1 לבין קו 23 בשטח של כ-860 קמ"ר בים (איור 6).

בשלב זה החלה ארצות הברית לתווך בין המדינות לפי בקשת ישראל ובהסכמת הצדדים. בשנת 2012 הציע השליח המיוחד פרדריק הוף לחלק את האזור, ובסופו של דבר הגיעו הצדדים להסכמה כי השטח יחולק כך שלבנון תקבל 56% מאזור המחלוקת וישראל את היתרה. כמו כן הוחלט להתחיל את קו סימון החוף מטווח שלושה מיל מהיבשה כדי לעקוף את נקודת המחלוקת בחוף. השיחות לא הבשילו והמתווכים התחלפו, אך ללא הועיל.²⁵ במהלך חודש אוקטובר 2020 התקיימו חמישה מפגשים בין צוותים של ישראלים ללבנונים בבסיס האו"ם בנאקורה. במסגרת השיחות הבלתי ישירות, בתיווך ארצות הברית והאו"ם, נעשה ניסיון להגיע להסכם במחלוקת

²⁴ I am writing to you with regard to the claims" of the "Zidon" (Qana) gas field, which was deposited on 12 July 2011 by the Israeli mission concerning the geographical coordinates of the northern part of the territorial waters and exclusive economic zone that it alleges belong to Israel...."²⁴

²⁵ Frederic C. Hof, "[Maritime Mediation Between Lebanon and Israel](#)", *New Lines Magazine*, December 4, 2020.²⁵

על מיקומו של הגבול הימי בין שתי המדינות. המשא ומתן נכשל ולא חודש לאחר המפגשים הללו. מתברר כי במהלך אותן השיחות הציגה המשלחת הלבנונית לראשונה את קו 29, האמור וטענה כי קו 23 אינו נכון.²⁶



איור 6: משולש המחלוקת – 860 קמ"ר (קו 1 מול קו 23)

ב-10 באוגוסט 2021 הודיע מזכיר המדינה האמריקני בלינקן על מינויו של עמוס הובשטיין (Amos Hochstein) לשליח מיוחד ומתאם של ארצות הברית לענייני אנרגייה בין-לאומיים. בין השאר נקבע שהוא יעסוק בסכסוך על הגבול הימי בין ישראל ללבנון. הוא החל לתווך בין הצדדים, ולפי הפרסומים בעיתונות התברר כי הפעם הייתה כוונה לתת מענה לסוגיית השטח והמשאבים כאחד. מול סד זמנים קשוח הנובע מסיום תפקידו של נשיא לבנון בסוף חודש אוקטובר 2022 והבחירות בישראל ב-1 בנובמבר 2022 נהיה המשא ומתן לאינטנסיבי. ואכן, ב-12 באוקטובר אישרה הממשלה את ההסכם, והניחה אותו על שולחן הכנסת עד לאשרורו ב-27 באוקטובר. בין לבין דחה בג"צ עתירות הנוגעות להליך אישור ההסכם.

ב-19 באוקטובר 2022 התקיימה ישיבת ועדת חוץ וביטחון על ההסכם שהונח על ידי הממשלה לעיון הכנסת. ראש המל"ל, מנכ"ל משרד החוץ ומנכ"ל משרד האנרגיה הסבירו את ההסכם, הדרך להשגתו ומשמעותו. דבריהם יכלו לשפוך אור על התהליכים של המשא ומתן כמו גם על ההישגים, לדעתם.²⁷ ראש המל"ל ציין בדבריו את הדירקטיבה שקיבל צוות המשא ומתן מהממשלה: לשמר את מלוא האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל בכך שישורטט קו גבול בין-לאומי מוסכם; ליצור יציבות אסטרטגית של אסדה מול אסדה באופן שתאפשר למנוע הידרדרות להסלמה לא רצויה ושגרת חיכוך; להבטיח את ביטחון תשתיות האנרגייה הלאומיות והרציפות האנרגטית של ישראל. קרי, שלא תהיה הפרעה למימוש של הפקת הגז ב"כריש"

²⁶ בני שפנייה, שינוי עמדת לבנון במחלוקת על הגבול הימי עם ישראל באוקטובר 2020 – בחינה ביקורתית (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2021), עמ' 2, 7–8.

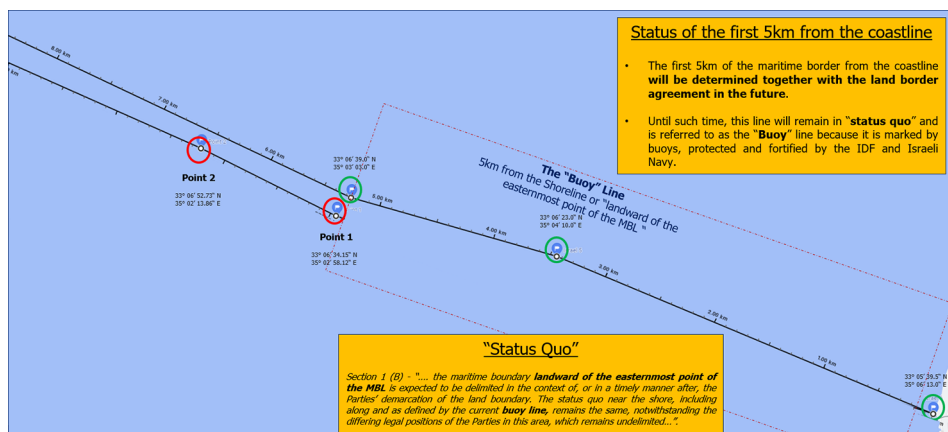
²⁷ פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 3–17.

בעקבות המהלכים השונים בעניין.²⁸ מנכ"ל משרד החוץ הוסיף את החשיבות שביצירת קו גבול בין-לאומי מוסכם עם מדינת אויב.²⁹

ההישגים והאתגרים שבהסכם – נקודת המבט הישראלית

סימון קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון

ההסכם בנוי מארבעה סעיפים וארבעה נספחים. הסעיף הראשון עוסק בסימון קו הגבול הימי באמצעות ארבע קואורדינטות בים ואופן הגשתן הפורמלי לארצות הברית ולמזכיר הכללי של האו"ם. הוא מנתק את התלות בין נקודת ההתחלה של קו הגבול היבשתי לבין קו גבול הימי לצורכי ההסכם בלבד וזאת מבלי שהצדדים יוותרו על טענותיהם המשפטיות בעניין זה. קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון בנוי משני מכלולים: (א) תוואי "קו המצופים" (איור 7); (ב) תוואי קו הגבול הימי המסומן באמצעות ארבע קואורדינטות בים המתחילות בסיום קו המצופים ואורכו עד לנקודה 23 בקצה המים הכלכליים של הצדדים (ראו איורים 1, 5 ו-6).³⁰



איור 7: מפת תוואי "קו המצופים"

ההישגים

הגבול הימי מקיים את האינטרסים הביטחוניים של ישראל כפי שהוגדרו על ידי גורמי הממשלה ובהם המל"ל, צה"ל וחיל הים. זאת הפעם הראשונה שנחתם הסכם גבול ימי עם מדינת אויב על אף שהסכם זה אינו הסכם שלום בין הצדדים. ההסכם קובע שהגבול הימי יהיה "פתרון

²⁸ פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 7, 36.

²⁹ פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 46.

³⁰ הסכם ימי בין ישראל ללבנון, סעיף 1 א-ד (להלן: ההסכם הימי בין ישראל ללבנון).

קבוע והוגן לסכסוך הימי בין הצדדים".³¹ הנקודות (קואורדינטות) של קו הגבול הימי יופקדו באו"ם, וישמשו אסמכתא בין-לאומית לתוקף ההסכם. קו הגבול הימי מסיים הלכה למעשה את התביעות של לבנון בנוגע לשטחים הימיים והמשאבים הנמצאים באזור הכלכלי הבלעדי בצד של ישראל.

האתגרים

קו הגבול הימי בהסכם משאיר על כנו את המחלוקת עם לבנון בקשר לקו המצופים כסטטוס קוו (Status quo). הוא יוכרע בעתיד בהתבסס על הסכמת הצדדים לנקודת ההתחלה של קו הגבול היבשתי בקרבת החוף. לא זאת אף זאת, ההסכם קובע שהנקודות הימיות שיופקדו באו"ם גוברות על כל הפקדויות הקודמות של הצדדים בעניין קו הגבול הימי. אולם, בעניין קו המצופים, הלבנונים התעקשו שלא לבטל את עמדתם בקשר לנקודות 18 ו-19 (הנקודות בקרבת החוף) שהופקדו באו"ם ביחד עם כל הנקודות האחרות, ואשר מציינות את נקודת ההתחלה של הקו הימי מבחינתם.³² כלומר, לפחות בכל הנוגע לקו המצופים, ההסכם אינו קץ הסכסוך. נקודת ההתחלה של הגבול הימי תהפוך, אם וכאשר יסוכם הגבול היבשתי עם לבנון בעתיד, לנקודת מחלוקת המעמידה בסימן שאלה את עתיד המשא ומתן, ויכולה להיות סיבה להידרדרות עתידית בכל הקשור לקו הגבול היבשתי. זאת, בניגוד למטרות שאותן הציבה לעצמה ישראל.

פיתוח מאגר צידון

הסעיף השני עוסק בהימצאותו של מאגר גז ונפט חוצה-גבולות בשם "צידון" שנמצא בין שני צידי הגבול הימי, ובעקרונות לפיתוחו. ההסכם קובע שבעתיד ייחתמו הסכמים מסחריים נפרדים שיסדירו, בין היתר, את זהות השותפים לפיתוח המאגר, ויקבעו את המנגנונים לשיתוף הפעולה באופן מסחרי.

ההישגים

נוסח ההסכם מתייחס באופן ספציפי לפוטנציאל ההפקה של מאגר צידון שלגביו יש כיום די מידע טכני שהתקבל מסקירות קודמות שבוצעו בים. המידע הקיים מעיד שמרבית המאגר כנראה נמצא בצד הלבנוני של הקו הימי החדש, ורק חלקו הקטן יותר בצד של ישראל. נוסח ההסכם כולל הצהרה משותפת שהצדדים "מודעים" לכך שיש מאגר פוטנציאלי בים (Prospect) שכנראה משתרע בין שני צידי קו הגבול הימי. אין בנוסח ההסכם מספרי ייחוס להיאחז בהם, ואין תמורות אחרות. נוסח ההסכם אינו מפרט את חלוקת הזכויות והחובות בכל הקשור לפיתוח המאגר בין ישראל ללבנון, ואין בו התחייבות של ממשלת לבנון לשתף פעולה באופן ישיר עם ישראל. ואולם, נקבע באופן ברור כי לישראל יש חלק במאגר צידון ככל שהוא נמצא מעבר לקו הגבול הימי המוסכם, דבר שלא היה מקובל על הלבנונים עד לחתימת ההסכם.

³¹ שם, סעיף 1ה: "The Parties agree that this Agreement, including as described in Section 1(B), establishes a permanent and equitable resolution of their maritime dispute".

³² פרוטוקול ועדת חוץ וביטחון, עמ' 10.

למרות שבתקשורת התקבעה הטענה כאילו מדובר ב־17% מסך השטח של המאגר, הרי שגודל השטח והתמורות שלו ייקבעו רק לאחר בדיקות אקספלורציה שיתקיימו בהמשך, וחתימה על הסכם פיתוח המאגר מול המפעיל של בלוק 9 הלבנוני (Final investment Decision – FID) (להלן: המפעיל).

ההסכמה על "כללי המשחק" בכל הקשור לפיתוח מאגר צידון היא הישג מובהק עבור שני הצדדים. בעוד שללבנון אינטרס מובהק לפתח את המאגר במהירות האפשרית, הניסיון מוכיח שהסכמה כזאת יכולה להיות קשה. לדוגמה, ישראל וקפריסין טרם הצליחו להגיע להסכמה משותפת ביניהן לגבי חלוקת התמורות בכל הנוגע למאגר "אפרודיטה", שגם הוא חוצה גבולות – וזאת לאחר 10 שנים של משא ומתן, ולכן ההסדרה בנוגע לחלוקת המאגר בהסכם הנוכחי טובה, ותתברר כקריטית במרוץ לפיתוח המאגר בעתיד.

הישג מהותי נוסף עבור ישראל בכל הקשור לפיתוח מאגר צידון הושג בכך שהוא מגדיר במפורש את המאפיינים המסחריים של התאגידים הבין־לאומיים שיובילו את פיתוחו, בדגש על כך, בין היתר, שהשותפים המעורבים לא יהיו כאלה הנמצאים תחת עיצומים בין־לאומיים. נציין שלאחרונה השיבה חברת נובאטק (Novatek) הרוסית לממשלת לבנון את כל אחזקותיהם בסך 20% מהזכויות בבלוק 9, ויצאה מהפרויקט. ואולם טרם הוחלט מי ייכנס במקומה באופן סופי.

יצירת המסגרת למימוש זכויותיה הכלכליות של ישראל במאגר הפוטנציאלי הוא הישג. נקבע שיתקיים משא ומתן בין ישראל למפעיל אשר יהיה האחראי להעביר לה את התמורות בגין זכויותיה במאגר. הצדדים הסכימו שתנאי מהותי לפיתוח המאגר יהיה חתימת הסכם מחייב בין ישראל למפעיל בטרם קבלת ההחלטה הסופית על פיתוחו. חשוב לומר, לבנון התעקשה שלא תהיה צד להסכם בין ישראל למפעיל, ואף דרשה שההסכם שייחתם לא ישפיע על זכויותיה הכלכליות במאגר. בעתיד, לאחר חתימת ההסכם בין ישראל למפעיל, הוא יפעל לפיתוח של המאגר עבור לבנון באופן בלעדי.³³ מהצד הישראלי ינוהל מאגר צידון כנראה בידי ממשלת ישראל באמצעות רישיון או חזקה או שניהם.

האתגרים

ההסכם בין ישראל למפעיל יהיה הסכם מסחרי האמור לגלם את ההסכמות של המדינות. ישנם כרגע פערי מידע גדולים בין כל הצדדים אשר יקשו מאוד על גיבוש הסכם כלכלי מחייב. נוסף לכך, נוצרה אסימטריה משפטית משני צידי הגבול. כך למשל בעוד משטר המס על רווחי המאגר בצד הישראלי כבר ידוע וקבוע מראש לאחר שנים של ניסיון מסחרי בנושא תמלוגי אוצרות טבע, הרי שמנגד לבנון עדיין בתחילת הדרך בעניין פיתוח משק הגז שלה, ועולות שאלות בקשר למשטר המס שיוטל על המאגר מהצד הלבנוני. אם תחליט בעתיד ממשלת לבנון להטיל שיעור מס גבוה במיוחד על המפעיל בקשר לרווחי המאגר כדי למקסם את רווחיה, הרי שהיא יכולה לסכן את ביצוע ההסכם כולו. כלומר, למרות שאין, לכאורה, קשר בין ישראל ללבנון במאגר, פעולותיה של כל מדינה כלפי המפעיל עתידות להשפיע על אופן הפיתוח והתפעול של המאגר.

³³ ההסכם הימי בין ישראל ללבנון, סעיף 2 (ה).

אתגר נוסף הוא מה יהיו שיעורי הפיצוי והתמורה שתקבל ישראל בפועל. אומנם בהסכם מתבהר מה השטח הגאוגרפי המשוער הנופל בחלקה של ישראל, אולם לאחר מיפוי סופי של המאגר בתלת־ממד וביצוע קידוח ניסיון, יכול חלקה של ישראל לגדול או לקטון באופן ניכר, על פי הממצאים. לדוגמה, יכול עוד להתברר כי החלק היחסי של המאגר בצד הישראלי מכיל יותר משחשבו תחילה, וכך עשויה הדרישה הישראלית לתמורה לגדול בהתאם. חישובים מסוג אלו עלולים לגרום למחלוקת ומתיחות בין הצדדים.

נוסח ההסכם קובע שהפיתוח של מאגר צידון יהיה רק לטובת לבנון. משמעות הדבר שישראל לא תוכל לקבל לידיה גז או נפט או שניהם שיופקו מהמאגר לשימושה העצמי. ההסכם מחייב את ישראל שלא תפתח את מאגר צידון מהצד שלה באופן עצמאי, והיא משחררת את ההובלה של הפיתוח למפעיל. ישראל מתחייבת לאפשר תנועה חופשית של המפעיל בין שני צידי הגבול לטובת פיתוח המאגר מתוך תיאום, ומבטיחה לא להעמיד קשיים בלתי סבירים במהלך הפיתוח. אין בנוסח ההסכם התייחסות לשאלה אם לבנון תוכל לייצא עודפים של התוצרים למדינות שכנות, ובאיזה אופן תוכל לעשות זאת. לא צוין בהסכם אילו תוצרים יופקו מהמאגר (לדוגמה: האם יופק נפט, גז, קונדנסט, מימן, LNG, מתנול, אמוניה וכדומה). אלו כנראה פרמטרים שישפיעו על רווחיות המאגר בהמשך, וייקבעו בהסכמים מול המפעיל.

פיתוח מאגרי גז ונפט עתידיים (שאינם מאגר צידון)

הסעיף השלישי מקבע את רצון הצדדים להסתייע בארצות הברית אם יתגלעו חילוקי דעות בעניין פיתוח משאבים נוספים לאורך קו הגבול הימי. בעת הזו קיים מחסור במידע קונקרטי על אודות קיומם של מאגרי גז ונפט נוספים לאורך קו הגבול הימי החדש בין ישראל ללבנון. במהלך המשא ומתן התעורר אצל הצדדים חשש לוותר ויתורים ממשיים מחשש שיהיו תגליות חדשות של מאגרי גז ונפט חוצי־גבולות לאורך קו הגבול הימי בעתיד. לכן נוסח ההסכם אינו מכריע מראש לגבי פיתוחים עתידיים של מאגרים נוספים. ההסכם קובע שהצדדים ישתפו מידע חדש על אודות הליכי האקספלורציה באזור קו הגבול הימי, וינהלו הידברות עם ארצות הברית בנושאים אלו בעתיד. אם יהיו תגליות חדשות בעתיד לאורך קו הגבול, הרי שהצדדים יביאו את הנושא בפני ארצות הברית שתסייע באופן שיהיה מקובל על הצדדים באותה עת. נוסף לכך, הצדדים ויתרו למעשה על טענותיהם לגבי כל המשאבים שיימצאו בעתיד בצד האחר של הגבול הימי. ההסכם מכיל הצהרה של ארצות הברית שבה היא מתחייבת לדאוג לצורכי הנפט של לבנון.

מעמדה של ארצות הברית כמתווכת ומסייעת ביישוב סכסוכים ופתרון מחלוקות

הסעיף הרביעי קובע כי אם יתגלו חילוקי דעות בין הצדדים בקשר להסכם, אזי הצדדים יסתייעו בארצות הברית כדי להגיע להסכמה. כמו כן, ההסכם מקבע את מועד כניסת ההסכם לתוקף כאשר ארצות הברית תודיע ששני הצדדים קיבלו בכתב את נוסח ההסכם באופן המפורט בנספחים. עבור ישראל חשוב שארצות הברית היא המתווכת והמסייעת בכל הקשור להסכם זה. ישנו חשש שאם לא כך היו פני הדברים, הייתה לבנון עלולה לפנות למוסדות בין־לאומיים לצורך יישוב המחלוקות, מה שאינו מתיישב בהכרח עם האינטרס הישראלי.

סיכום ומסקנות צופה פני עתיד

ההסכם לתייחום הגבול הימי בין ישראל ולבנון של שנת 2022 הוא בעל חשיבות רבה בכל מובן אפשרי. תקופת הבחירות בישראל שבה ההסכם הוצג לציבור הקשה על השיח הענייני. עתה נותר להביט קדימה ולראות כיצד נכון להתמודד עם האתגרים שמציב ההסכם.

1. יש ליצור מדיניות ואסטרטגיה בכל הנוגע למרחב הימי של ישראל. מדינת ישראל צריכה להכיר בים כמשאב לאומי, ולאסדר אותו בראייה כוללת של שנים קדימה. בראש ובראשונה נדרש לסיים את הליך החקיקה של הצעת חוק האזורים הימיים-2017, הנמצא על שולחנה של הכנסת ובו, בין היתר, תגדיר ישראל מראש את שיטת קביעת גבולותיה הימיים. יש לקבוע מה תהיה נקודת הגבול ביבשה שממנה יחל הגבול הימי עם לבנון, דבר שישפיע על עמדת הפתיחה במשא ומתן העתידי.

2. יש ליזום פיקוח פרלמנטרי ומיניסטריאלי לגבי ההיבטים הכלכליים בקשר להסכם, ולבחון אם ישראל ממצה את זכויותיה במאגר כראוי. מדובר בנושא מורכב שיצריך ידע מקצועי לאורך זמן.

3. יש לתת את הדעת בעניין מיקומן של אסדות עתידיות במרחב הימי. אסדת "כריש" הייתה כלי משחק לקביעת הגבול הימי בידי כל הצדדים. על מדינת ישראל לגבש מדיניות בנוגע למיקום אסדות עתידיות מתוך בחינת כלל השיקולים הרלוונטיים. עליה להבהיר שכיוון שהיא האחראית על הגנת האסדות בים ואף מממנת את פעולות הביטחון, היא זאת שתקבע את מיקומן בעתיד ועל המפעילות להביא זאת בחשבון.

4. לא ירחק היום שבו יחל לחץ על ישראל לשוב ולסייע בעניין פיתוח שדה "גזה-מרין" ומאגרים נוספים מול חופיה של עזה לנוכח המצב הכלכלי הקשה שם.³⁴ פתרון הסוגייה הלבנונית בים יהווה השראה ותקדים בניסיון לפתור את הסכסוך הימי בעזה. על ישראל לבחון את עמדתה בעניין הכרזת הרשות הפלסטינית על אזור מים כלכליים מול חופי עזה (ישראל הביעה את התנגדותה לכך באופן רשמי כמתבקש).³⁵ כמו כן על ישראל לבחון את אפשרויות הפיתוח גם כאשר חמאס שולט באזור, אולי בעזרת טורקיה שעימה התחדשו לאחרונה היחסים.

ההסכם לתייחום הגבול הימי בין ישראל ללבנון הוא סימן לתקווה ולאפשרויות הגלומות במרחב הימי. ההסכם מסמן עידן חדש ביחסים בין ישראל ללבנון גם אם הצדדים מנסים להנמיך את הציפיות בעניין. אך יותר מכך, ההסכם מלמד על התווך הימי שבו מדינות יכולות לשתף פעולה גם כאשר ביבשה הן מתקשות לעשות זאת. יש לקוות שההסכם עם לבנון יביא לשגשוג ופריחה כלכלית לאזור כולו.

³⁴ אורן שפלק, "אמנת הים ופיתוח מאגרים ותשתיות בים כאמצעי לשיתוף פעולה אזורי ושיקומה של רצועת עזה", בתוך שאול חורב וזיו רובינוביץ (עורכים), הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2021/22 (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה), עמ' 262-263.

³⁵ הפקדת ישראל את התנגדותה למהלך של הרשות הפלסטינית, 14 בינואר 2020.

מסע מים אל ים: שינויי אוריינטציה במדיניות החוץ הטורקית בשנת 2022

עמרי אילת

שנת 2022 הייתה שנה שהגדירה מחדש את תפקידה האזורי של טורקיה. בתוך זמן קצר יחסית היא נהייתה מגורם מערער יציבות במזרח אגן הים התיכון לגורם מחולל יציבות באופן יחסי באזור כולו. זאת לאחר תקופה שבה התדפקה על דלתות הממשל האמריקני, וחזרה נמרצות אחרי מדינות קרובות יותר לארצות הברית במזרח התיכון: ישראל, מצרים ואיחוד האמירויות הערביות,¹ לשם שיקום היחסים, ובזמן שהיא זוכה ליחס זהיר עד צונן למדי. פלישת רוסיה לאוקראינה והמשברים החמורים שנבעו מהתמשכות המלחמה על אדמת אוקראינה היוו הזדמנות בסדר גודל של אחת לשנות דור עבור טורקיה בכל הקשור לשיפור מעמדה הבינלאומי. ממשלו של הנשיא רג'פ טאיפ ארדואן לקח את ההזדמנות בשתי ידיים, ופעל בהתאם לנסיבות החדשות. אם טורקיה של קיץ 2020 הייתה לכאורה עושת הצרות בים התיכון,² הרי שטורקיה של סתיו 2022 היא המבוגר האחראי של אגן הים השחור. עם זאת, שינוי האוריינטציה הוא בפירוש לא שינוי אסטרטגי ביחסה של טורקיה לתפקידה במזרח התיכון ומעבר לו, לא כל שכן זניחה של תביעותיה בענייני גבולות ימיים.

מיצוב מחדש בנאט"ו

פלישת רוסיה לאוקראינה שיפרה באופן דרמטי את מעמדה של טורקיה בתוך נאט"ו, קודם כל עקב מיקומה האסטרטגי הקריטי. עוד לפני פלישתה של רוסיה לאוקראינה הודיע שר החוץ הטורקי, מוולוט צ'אוושואולו על סגירת מיצרי הבוספורוס והדרדנלים לאוניות מלחמה רוסיות, ובכך הגביל את פעילות חיל הים הרוסי בים השחור. בכך, לא רק שטורקיה נתנה משנה תוקף להיותה חברת מפתח בנאט"ו (בעלת הצבא השני בגודלו בברית), אלא גם נתנה משנה תוקף לאמנת מונטרה (1936), שקיבעה את מעמד המיצרים וים מרמרה כמים בין-לאומיים, ולהעניק רשות לטורקיה לסגור אותם בפני אוניות מלחמה בעת עימות מזוין.³ כך, לא רק שממשל ארדואן הוכיח את עצמו כמהימן בשומרו על אמנה שקדמה להקמת האו"ם, אלא גם מיצב את המדינה ככוח התומך בהסדרים בין-לאומיים דווקא בתקופה שבה הם נחלשים. זאת לאחר תקופה שבה אתגרה טורקיה באגרסיביות את אמנת הים באגן המזרחי של הים התיכון.

¹ Orhan Coskun, "Turkey, UAE sign investment accords worth billions of dollars", *Reuters*, November 24, 2021; Jonathan Lis, "Bennett Thanks Turkey's Erdogan for Couple's Release in First Call Since 2013", *Haaretz*, November 18, 2021; Salim Çevik, "Erdogan's Endgame with Egypt", *The Cairo Review of Global Affairs*, August 6, 2021

² עמרי אילת ואיל חיות'מן, "הדוקטרינה הימית הטורקית – המולדת הכחולה (Mavi Vatan)", בתוך שאול חורב ואהוד גונן (עורכים), *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2020–2021* (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2021), עמ' 172–180; שלמה גואטה, "הצי הטורקי – תהליך התעצמותו ודוקטרינת הפעלתו", בתוך שאול חורב ואהוד גונן (עורכים), *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2020–2021* (חיפה: המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה, 2021), עמ' 155–171.

³ *Al-Jazeera*, "Turkey warns against passing of warships from its straits", March 1, 2022

גורם חשוב נוסף במתן משנה תוקף לחברותה של טורקיה בנאט"ו הוא התהדקותה של הברית, והעלאת הרלוונטיות שלה מול איום רוסי ממשי על אירופה. תהליך זה הוביל מדינות נוספות לרצות להצטרף אליה. בראש ובראשונה אומנם עומדת אוקראינה שאינה יכולה להצטרף עקב הימצאותה בעימות מזוין, אך המפנה ביחסן של פינלנד ושוודיה, הזהירות מסורתית, דרמטי לא פחות. זכות הווטו של כל חברה בנאט"ו על צירוף חברות נוספות הפך את טורקיה באופן אוטומטי ללשון המאזניים בכל הקשור לצירופן של שוודיה ופינלנד לברית.⁴ מצב זה העניק לטורקים מנוף לחץ מובהק מול לובי המהגרים הכורדים בשוודיה, שגילתה אהדה לבדלנות הכורדית. טורקיה השיגה את מבוקשה, כאשר שוודיה ופינלנד הסגירו אליה 73 שוהים ותושבים שהוגדרו בטורקיה פעילי טרו, רובם אנשי PKK.⁵ טורקיה התנהגה כמצופה ממנה בארצות הברית בשעה שהדגישה את הסתכנותה בעמדה זו מול רוסיה, והכנסת החברות החדשות הוא רק אחת מהדוגמאות לכך.

המתוכת האולטימטיבית

יחסיה של טורקיה עם רוסיה היו סבוכים מאוד עוד לפני המלחמה באוקראינה. פעילותן של שתי המדינות בריבוי זירות הביא אותן לא אחת להתנגשויות של ממש. בסוריה אומנם התאפשר שיתוף פעולה בין שתי המדינות, אך החריגות ממנו היו דרמטיות, גם אם ניתן לראות בהן תאונות. זכורה במיוחד התקרית שבה הפילו מטוסי חיל האוויר הטורקי מטוסים של חיל האוויר הרוסי. נקודות רתיחה נוספות של המתח סביב סוריה היה ההתנקשות בחיי שגריר רוסיה בטורקיה, והרג 34 חיילים טורקיים על ידי צבאו של בשאר אל-אסד בחסות ובחימוש רוסיים. בניגוד לסוריה, שתי המדינות נמצאו מלכתחילה משני צדי המתרס במלחמת האזרחים בלוב, שבה תמכה טורקיה בממשלת ההסכמה הלאומית האסלאמיסטית, בעוד רוסיה עמדה מאחורי מצרים בתמיכתה בכוחותיו של הגנרל ח'ליפה חפתר.⁶

ככלל, ניגודי האינטרסים בלוב וההתנגשויות הבלתי נמנעות בסוריה לא האפילו על הנטייה הטורקית המוכרת להישען על תמיכה רוסית במצבי אי-שביעות רצון משיתוף הפעולה עם ארצות הברית. עסקת ה-S-400 עם רוסיה והוצאתה של טורקיה מפריקט ה-F-35 יצרו מבוי סתום ביחסי טורקיה-ארצות הברית, והביאו הישג משמעותי לדריסת הרגל הרוסית במזרח אגן הים התיכון.⁷ נוסף על כך, המורכבויות הגאופוליטיות לא ערערו את היציבות בתחום שיתוף הפעולה הכלכלי, בדגש על התחום האנרגטי, שלשתי המדינות אינטרס כבד בשימורו. כ-75% מתצרוכת הגז של טורקיה מגיעים מרוסיה הודות לצינורות Blue Stream ו-Turk Stream.

⁴ Jill Lawless and Joseph Wilson, "[Turkey lifts its objections to Sweden, Finland joining NATO](#)", *AP News*, June 28, 2022.

⁵ Phelan Chatterjee, "[Who are 'terrorists' Turkey wants from Sweden and Finland?](#)", *BBC News*, July 5, 2022.

⁶ Remi Daniel, "[Turkish-Russian Relations: A Puzzle That Shakes the Middle East](#)", *Turkscope*, 5, no. 3 (2021).

⁷ Henri J. Barkey, "[Why There's No Easy Solution to the U.S.-Turkey Dispute Over the S-400](#)", *World Politics Review*, December 29, 2020.

פרויקט חשוב נוסף שחורג במשמעותו מתחומי שוק האנרגייה בטורקיה הוא הקמת הכור הגרעיני באק־קויו במימון כמעט מלא של תאגיד האנרגייה הממשלתי של רוסיה, רוסאטום.⁸

מנגד, מקיימת טורקיה זה שלושה עשורים יחסים ענפים עם אוקראינה. היא הכירה בעצמאותה בסוף 1991, חודשים בודדים לאחר ההכרזה. ערב משבר הקורונה סחרו שתי המדינות בהיקף של יותר מארבעה מיליארד דולר בשנה (2019), והיקף ההשקעות והפרויקטים הפתוחים של מאות חברות טורקיות נאמד באותה שנה ביותר משישה מיליארד דולר. עם זאת, בהינתן המצב הנוכחי, העסקה המשמעותית ביותר מאותה שנה היא מכירת מטוסי הבאירקטאר הלא־מאוישים מתוצרת חברה בבעלות חתנו של ארדואן לאוקראינה. על פי ממשלת אוקראינה, היא החלה את הלחימה בסוף פברואר 2022 עם 20 כטב"מים מסוג זה, בסוף קיץ 2022 ההערכות היו כי אוקראינה מחזיקה לפחות 50 מהם. ידוע לנו כי כלי טיס אלה היוו משקל ניכר בהטבעת אוניית המלחמה *מוסקווא*, מהלך שהביא להקלת המצור הימי ולנסיגת הכוחות הרוסיים מאי הנחשים. הידע התעופתי הטורקי והניסיון המבצעי המוצלח של הבאירקטאר ממלחמת אזרבייג'ן-ארמניה בקיץ 2020 מקנים יתרון ברור בתחום הכטב"מים לאוקראינה, מול הכטב"מים האיראניים שרכש הצבא הרוסי, ולא התקרבו לבאירקטאר בהצלחתם.⁹

השילוב בין קשריה הענפים והמסועפים של טורקיה עם שני הצדדים עם ההתחזקות הניכרת של מעמדה בנאט"ו הפך אותה לצד השלישי המובהק של מלחמה זו. מחד גיסא, היא גינתה את מתקפותיה הפרועות של רוסיה על אוכלוסייה אזרחית באוקראינה, ומאידך גיסא היא נמנעה מלהצטרף לסנקציות של ארצות הברית והאיחוד האירופי על רוסיה. עמדה זהירה זו הפכה אותה למתווכת האולטימטיבית בין הצדדים. בתחילת המלחמה התקיימה תחרות בין טורקיה וישראל על מעמד זה, אך מספר נקודות ההשקה של טורקיה לענייניהן של רוסיה ואוקראינה גדול בהרבה, ולכן התאמתה גבוהה בהרבה משל ישראל. הישגה הגדול ביותר כמתווכת הוא מסדרון ייצוא החיטה מאוקראינה בים השחור, שמלווה על ידי ספינות טורקיות.¹⁰ כל ההתפתחויות הללו לא משאירות מקום לטעות: הזירה המרכזית של טורקיה עברה מאגן הים התיכון לאגן הים השחור.

מסדרון האנרגייה של אירופה

הסנקציות שהטילו ארצות הברית ומדינות מערב אירופה על רוסיה הפגישו את חלקן בתחילה עם התלות באספקת הגז בצינורות מרוסיה, ובהמשך עם שיבושים באספקה. המקרה המובהק ביותר היה גרמניה שתלויה באספקת הגז דרך צינורות נורדסטרים 1 ו-2 ללא יכולת להחליף

⁸ Elena Schislyaeva, Irina Evgrafova, Nadezhda Butakova, and Yuri Mishalchenko, "The EU - Russia - Turkey Energy Triangle: Legal and Economic Conditions of Gas Transportation via the TurkStream Pipeline", *Transportation Research Procedia*, 63 (2022): 1984–1990.

⁹ Ragip Soylu, "Ukraine received 50 Turkish Bayraktar TB2 drones since Russian invasion", *The Middle East Eye*, June 22, 2022; H. I. Sutton, "Incredible Success Of Ukraine's Bayraktar TB2: The Ghost Of Snake Island", *Naval News*, May 18, 2022.

¹⁰ *Daily Sabah*, "Turkey expects Black Sea grain corridor deal in writing this week", July 20, 2022.

את מקור האספקה בטווח כה קצר. ייבוא גז מונזל במכליות מארצות הברית הוא תחליף אפשרי אחד, אך רחוק מלהספיק לכיסוי המחזור במקרה של ניתוק אספקת הגז הרוסי. בהמשך, החבלה המכוונת בשני הצינורות הותירה את גרמניה מול שוקת שבורה בכל הקשור לאספקת הגז. מול תמונה קודרת זו משמשת טורקיה מסדרון האנרגיה האמין של אירופה. חלק ניכר מהגז העובר דרך טורקיה מגיע ממקורות רוסיים, אך עליו נוספים צינורות מאזרבייג'ן, איראן ועיראק. רצונה של טורקיה להעצים את מעמדה בהיותה מסדרון האנרגיה של אירופה מנחה אותה במאמציה הדיפלומטיים גם באגן הים התיכון.¹¹

במארס 2022, בביקורו של הנשיא יצחק הרצוג בטורקיה, הקדיש ארדואן חלק ניכר מנאמו לשיתוף פעולה אנרגטי, לרבות ירידה לפרטים טכניים של השתתפות בקידוחים משותפים.¹² מאמצי הפיוס של טורקיה מול ישראל ואיחוד האמירויות הערביות לא נובעים רק מהרצון להתקרב מחדש לבעלות בריתה המובהקות של ארצות הברית במזרח התיכון. טורקיה עצמה סבלה ממחסור בגז בחורף 2021–2022, ויש יסוד של פגיעות מובנית בשוק הגז שלה עקב סגירת אספקת הגז מאיראן מדי חורף.¹³ רצונה של טורקיה לקנות גז מישראל שיועבר באמצעות צינור שיונח לאורך שטחי המים הכלכליים של ישראל, לבנון והרפובליקה הבלתי מוכרת של צפון קפריסין נועד לתת מענה לבעיה זו, ובתוך כך שמירה על מעמדה האסטרטגי של טורקיה בהיותה מסדרון האנרגיה הדרומי של אירופה.

התנגדותה של טורקיה להנחת צינור ה-EastMed מ-2018 נבעה הן מהסכסוך ההיסטורי שלה עם יוון וקפריסין על המים הכלכליים, והן מהיווצרות מסדרון אנרגיה מתחרה בסמוך לה. התקרבותה של ישראל לאיחוד האמירויות הערביות שהגיעה לשיאה בהסכמי אברהם שנחתמו בספטמבר 2020, והסכם ייצוא הנפט האמירתי דרך קצא"א היוו תחרות אסטרטגית בעיניים טורקיות, לכל הפחות, והתפרשו כצעד שנועד לפגוע במעמדה של טורקיה. אומנם חל שינוי ביחסיה של טורקיה עם מדינות מזרח אגן הים התיכון, בראש ובראשונה ישראל ומצרים עם חילופי הממשל בארצות הברית בתחילת 2021, אך פלישתה של רוסיה לאוקראינה השפיעה בצורה חזקה יותר על תהליך זה, והעמיקה אותו.

התקרבות מחודשת לישראל

טורקיה רואה בישראל גורם מקרב לממשלים אמריקניים באופן מסורתי. עם זאת, גם אם בשנת 2021 התאפיינו מאמצי ההתקרבות לישראל כניסיון לשיפור עמדות מול הממשל האמריקני, הרי שמאז פלישת רוסיה לאוקראינה חשיבותה של טורקיה לארצות הברית עומדת בבירור בפני עצמה. היא אינה זקוקה לישראל כדי להתקדם בצורה אפקטיבית יותר במסדרונות הקונגרס והבית הלבן. המשך המגמה מתיישב עם הניסיון הטורקי המחודש להתייצב כמעצמה אזורית

¹¹ Kadri Tastan, "Turkey and European Security", *SWP Comment*, no. 38 (2022): 1–8.

¹² CNA, "[Erdogan tells Israel's Herzog synergy in energy mutually beneficial: Turkish presidency](#)", April 1, 2022.

¹³ *Financial Times*, "[Turkish industry hit by power cuts amid gas supply troubles](#)", January 24, 2022.

במזרח התיכון בדרכי שלום. עליית ממשלת השינוי בישראל הייתה הסרת חסם מובהקת לתהליך ההתקרבות בין שתי המדינות. נפתלי בנט בהיותו ראש ממשלה אומנם לא היה אקטיבי במאמצי ההתקרבות, והותיר אותם לנשיא הרצוג, שערך ביקור רשמי ראשון מסוגו זה זמן רב באנקרה בתחילת מארס 2022,¹⁴ אך יאיר לפיד ששימש שר חוץ, קידם מגמה זו עם ביקורו באנקרה, ואירוחו של שר החוץ הטורקי מוולט צ'אוושאולו בישראל במאי 2022. בהיותו ראש ממשלה נועד לפיד עם ארדואן בעצרת האו"ם, והשלים את תהליך החזרת השגרירים לאנקרה ותל אביב. שיחתם של ארדואן ונתניהו לאחר ניצחונו של האחרון בבחירות שנערכו בישראל בנובמבר 2022 מחזקת את ההמשך בכיוון נורמליזציה מלאה של היחסים, אך מוקדם מדי לברך על המוגמה.¹⁵ על כל פנים, בשלב הנוכחי אין עוררין על כך שהרצון הטורקי להתקרב לישראל הוא חלק ממדיניות סדורה, ולא שליפה מן המותן.

תחילת סבב הביקורים הדיפלומטיים החלה בהצהרה עקרונית של ישראל שההתקרבות לטורקיה לא תבוא על חשבון הקשרים עם בעלות בריתה הקרובות, יוון וקפריסין. הדבר התבטא בביקורו של הרצוג ביוון לפני הביקור בטורקיה.¹⁶ הממשל הטורקי קיבל גישה זו מצדו בעוד ישראל הפנימה את האסטרטגיה הטורקית של שיתוף פעולה סביב מפגשי אינטרסים, ללא קשר לאינטרסים מנוגדים בזירות אחרות. חרף הוצאת אנשי הזרוע הצבאית של חמאס מאיסטנבול, טורקיה ממשיכה לגלות אהדה ועניין רב בסוגיה הפלסטינית, והיא רואה בחמאס מפלגה לגיטימית, ובמקרה של ה-AKP אף מפלגת אחות כחלק מהאחים המוסלמים.

המהלך הנוסף שאליו נשואות עיניה של טורקיה הוא התקדמות חתימת הסכם הגבול הימי בין ישראל ללבנון.¹⁷ אישורו הסופי של ההסכם הסיר את החסם האחרון לתחילת הקידוחים בשדות קאנא וכריש. אומנם בשלב זה ישראל לא יכולה לייצא ישירות גז לאירופה, והיא עושה זאת דרך מתקני ההנזלה שבמצרים, אך התרבות קידוחי הגז ובארות הגז הפעילות לחופו המזרחי של הים התיכון מגבירה את התקווה הטורקית למשא ומתן מחודש (הקודם נכשל ב-2013) על הנחת צינור דרכו תייצאנה ישראל ולבנון גז לטורקיה או למדינות באירופה דרך טורקיה.¹⁸ נוסף על כך, טורקיה ממשיכה לנסות למצוא את דרכה להשתתפות ישירה בקידוחים במאגרי הגז שלחופי לבנון, ונושאת את עיניה אל עבר מאגרי הגז שבתחומי המים הכלכליים של הרשות הפלסטינית, לחופי רצועת עזה. ישראל מבחינתה מצפה מטורקיה להפסיק את הסיוע לחמאס, מצד אחד, ומצד שני לא מסכימה לממשלת טורקיה להיות מעורבת במאמצי התיווך השונים באופן עקבי, מאז הצעתו הראשונה של ארדואן לאהוד אולמרט לשמש כמתווך ביישוב הסכסוך.

¹⁴ Zeynep Çetinkaya, "[İsrail Cumhurbaşkanı Herzog'un Türkiye ziyareti yeni iş birliklerine kapı aralayacak](#)", *Anadolu Agency*, March 8, 2022

¹⁵ Lazar Berman, "[In first phone call since 2013, Netanyahu, Erdogan pledge to build 'new era' in ties](#)", *Times of Israel*, November 17, 2022

¹⁶ טל שניידר, "[בדרך לטורקיה, הרצוג נוחת ביוון עם מסרי הרגעה](#)", *זמן ישראל*, 24 בפברואר 2022.

¹⁷ TRT Haber, "[Lübnan'dan İsrail ile deniz sınırı anlaşma taslağına dair açıklama](#)", October 10, 2022.

¹⁸ *Haaretz*, "[Turkey Seeks Israeli Gas, but Politics Are in the Way](#)", November 3, 2013

הפרק החדש שנפתח ביחסי ישראל–טורקיה, גם אם יהיה קצר, כולל הפנמה ישראלית של יחסי טורקיה עם חמאס מול הפנמה טורקית של יחסיה ההדוקים של ישראל עם יוון.

מתחים קבועים: טורקיה ויוון

המתיחות בגבול הימי בין טורקיה ליוון בשנה האחרונה, שמהלכה היה נדמה מספר פעמים שהשתיים נמצאות על סף מלחמה, מהווה משתנה שאינו תלוי ביחסיה של טורקיה עם מערכות בין־לאומיות רחבות יותר שאליהן משתייכות השתיים. חרף התהדקותה של נאט"ו והעובדה ששתי המדינות חברות בה, הסכסוך על הגבול הימי ביניהן ממשיך להכות גלים. מקורותיו של הסכסוך הימי קודמים לארגונים ולהסדרים הבין־לאומיים שנועדו ליישב סכסוכי גבולות. הם נובעים מהצלחתן של מעצמות אירופה, בראש ובראשונה האימפריה הבריטית, בדחיקת האימפריה העות'מאנית משליטה בנתיבי השיט בים התיכון, הים האדום והמפרץ הפרסי/ערבי במשך המאות ה־19 וה־20. אובדן של קפריסין (לבריטניה ב־1878), כרתים (התאחדה עם יוון ב־1908) ואיי הדודקנז (לאיטליה ב־1911) בניגוד לערובות בין־לאומיות שניתנו לאימפריה העות'מאנית נתפס כאי־צדק היסטורי בעיני ממשלות טורקיה לדורותיהן, ונמצא בשורש החשדנות הטורקית המובנית כלפי המוסדות הבין־לאומיים.¹⁹ זיקתה ההיסטורית של טורקיה לאגן הים השחור נובעת גם היא מאותם שורשים עות'מאניים של שליטה ממושכת בכל אגן, אך להבדיל מהים האגאי והים התיכון, היא פועלת בו כמייצבת, ולא כגורם הוויזיוניסטי בעל תביעות.

אף שטורקיה זנחה את השימוש התכוף בדוקטרינת "המולדת הכחולה" האימפריאליסטית במזרח אגן הים התיכון ובים האגאי, תביעותיה למים כלכליים נרחבים יותר ופגיעותה המובנית מקרבה של קבוצות איים בריבונות יוון לחופיה נותרו בעינן. אי־ההסכמה על הגבולות הימיים גוררת סכסוך על המרחב האווירי שהתבטא בשנה האחרונה בהתרבות ההפרות משני הצדדים ובטענות הדדיות להתגררות. בעוד טורקיה עמלה על שיפור יחסיה במסדרונות הבית הלבן, זוכה יוון לתמיכה בלתי מסויגת מארצות הברית. תמיכה זו התבטאה ביתר שאת בביקורו של ראש ממשלת יוון, קיריאקוס מיטסוטאקיס בווישינגטון במאי 2022, שהתקבל בחום ואהדה בקונגרס שנאם בו, ובבית הלבן שבו פגש את הנשיא ג'ו ביידן. יחסיה המשופרים של יוון עם ארצות הברית בתקופת ממשל ביידן מהווים רק נדבך נוסף על גבי חברותה של יוון באיחוד האירופי, וטענותיה החוזרות ונשנות כי אתונה מגנה על גבולות אירופה. יוון ממצבת את מעמדה באיחוד האירופי ככזו, וגלי הפליטים החדשים מאז יציאת צבא ארצות הברית מאפגניסטן מותרים את המאמצים הללו בתוקף למול עמדת המיקוח של טורקיה כנגד מוסדות האיחוד האירופי, בתור מדינת המעבר העיקרית לפליטים ממדינות מוסלמיות באסיה. בקיץ האחרון החלה יוון בעבודות להארכת גדר הגבול בינה לטורקיה מ־40 ק"מ ל־120 ק"מ.²⁰

¹⁹ Mustafa Aksakal, *The Ottoman Road to War in 1914: The Ottoman Empire and the First World War* (New York: Cambridge University Press, 2008): 4–7

²⁰ Tasos Kokkinidis, "[Greece to Extend Fence Along the Entire Length of the Border with Turkey](#)", *Greek Reporter*, August 23, 2022

כניסתן של שתי המדינות לשנת בחירות מעצימה את הרטוריקה הלוחמנית בשני הצדדים, וממלאת תפקיד חשוב בפוליטיקה המקומית של שתיהן, מאחר שנסיגה ממנה או מיתון שלה תתפרש בדעת הקהל כחולשה. מתיחות זו הגבירה באיחוד האירופי את החשש מפלישה טורקית ליוון. עם זאת, האיומים הטורקיים על כיבוש יוון בתוך ימים ספורים מלווים בהבנה המחלחלת בכל מדינות האזור, הנושאות את עיניהן אל הסתבכותו הממושכת של הצבא הרוסי באוקראינה, כי פלישה של מדינה אחת לשכנתה עלולה להוביל לתוצאות הרות אסון עבור הפולשת. טורקיה אומנם לא נמצאת כיום במצב מבודד כפי שהיתה בסוף 2020, אך דווקא מהסיבה הזו יש לה הרבה יותר מה לסכן. נוסף על כך, לצד אֵיהֶהסכמות והמתיחויות ישנה תשתית דיאלוג מרובת שנים בין שתי המדינות, ואליה נוספים יחסים מכבדים ותשתית טובה לדיאלוג בין ארדואן ומיטסוטאקיס. בתחילת אוקטובר 2022 הצהירו ראשי שתי המדינות על נכונות לדיאלוג ושיחות להקלת המתחים שתתחלנה בעתיד הקרוב.²¹

סיכום

המיצוב המחודש של טורקיה מהווה תנודה טבעית שנובעת מחשיבותה האסטרטגית וממיקומה הקריטי למלחמה באוקראינה, שאליה נשואות עיני העולם מתחילת שנת 2022. מהלכיה בשנה האחרונה נובעים מבקרת נזקים ומניצול הזדמנויות כאחד נוכח המלחמה. תהיה זו שגיאה לראות בצעדיה של טורקיה שינויים אסטרטגיים בלתי הפיכים לטווח הארוך. היא לא אימצה עמדה חד־צדדית נגד רוסיה, כפי שלא התנתקה מארצות הברית או פרשה מנאט"ו בתקופות המשבר של העשור האחרון. נוסף על כך, המצב המשופר ביחסי החוץ לא שיפר במאום את המשבר הכלכלי העמוק שבו נתונה כלכלת טורקיה, והוא הסוגיה הבוערת ביותר לאזרחיה, והמשפיעה ביותר על גורלה של המדינה בשנים הקרובות. הזינוק בייצוא הנשק ותו האיכות שמקנה לו הניסיון המבצעי אפילו לא מתקרבים לכיסוי הבור הענק הפעור במשק הטורקי, שמתבטא בצורת אינפלציה דוהרת בשיעורים הגבוהים ביותר בעולם (עלתה מ-36.1% בתחילת 2022 לשיא של 85.5% באוקטובר של אותה שנה) בעקבות ניהול פוליטי של כלכלת המדינה.

עם זאת, השינוי בתפקיד שאותו ממלאת טורקיה אינו קפריזי, וניתן להסתמך על יציבותו בטווחים קצרים ובינוניים. מהלכים גדולים יותר שיבטיחו את יציבות האזור לטווח הארוך ידרשו פשרות של כל הצדדים בנושאים היסטוריים, כמו יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, או יישוב סוגיית קפריסין והגבול הימי בין טורקיה ליוון. סיום המלחמה בין רוסיה לאוקראינה עשוי בהחלט להוות תמריץ להגדלת תביעותיה של טורקיה כמדינה שתרמה לשיכון פגיעות המלחמה, לתיווך בין הצדדים הלוחמים, ואולי אף לסיימה. תשומת הלב המרובה של טורקיה לאגן הים השחור זמנית, והיא לא תשכח את תביעותיה בים התיכון והים האגאי. מוטב לנצל את המצוקה הנוכחית של כל הצדדים המעורבים במטרה להגיע להסכמות שתמנענה את חידוש הסכסוך בעתיד, או לפחות תקלנה אותו.

²¹ Okan Müderrisoğlu, "Pursuing dialogue does not equate to weakness: Türkiye tells Greece", *Daily Sabah*, October 20, 2022; VOANews, "Greece Says It's Open to Talks with Turkey Once Provocations End", October 2, 2022.

שיתוף פעולה בין טורקיה לישראל ודיפלומטיית אנרגייה*

אואזאן אקיינר ועבדאללה אלטון

המערכת הבין-לאומית עוברת שינוי משמעותי, שקשור בעיקר למבנה שרשראות הערך העולמיות (GVC). שרשרת ערך עולמית מתייחסת בעיקרון לטווח המלא של הפעילויות המפוזרות בעולם שמטרתן להוביל מוצר, משלב הרעיון ועד לצריכה הסופית שלו.¹ מאמצע שנות ה-80 של המאה ה-20, העולם עובר תהליך שניתן לכנותו "ההפרדה הגדולה השנייה" (second great unbundling) או "מהפכת שרשרת הערך העולמית", שבעקבותיו ההפרדה של שלבי הייצור בין מדינות שונות הפכה לאטרקטיבית יותר.² אם כן, שרשראות הערך העולמיות שולטות בכלכלה העולמית. שרשראות ערך עולמיות הכוללות תיאום בין ארגונים רב-לאומיים אחראיות ליותר מ-70 אחוז מהמסחר העולמי.³ משבר המזון בשנים 2007–2008 והמשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 גרמו להפרעה בהתרחבות של שרשראות הערך העולמיות. במיוחד, החששות של מדינות לגבי היכולת שלהן לדאוג לעצמן ללא תלות במדינות אחרות לאחר משבר המזון בשנים 2007–2008 והתמיכה במדיניות הסחר המגן (protectionism) לאחר המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 המשיכו לגדול בשל מלחמות הסחר (2018), מגפת הקורונה (2020–2021) ומלחמת רוסיה-אוקראינה (2022).⁴ בין הסימנים העיקריים לכך מצויים השינוי בשרשראות הערך הקיימות והשוני בחשיבותם של מרכזי הייצור והצריכה כיום. בתקופת שינוי זו, צצים שיתופי פעולה חדשים המשיכים לקונפליקטים חדשים, כמו השותפות הכלכלית האזורית המקיפה (RCEP), "המדינה המאוחדת" (איחוד על לאומי שכולל את רוסיה ובלארוס) ו-AUKUS (שיתוף פעולה תלת-צדדי בין אוסטרליה, בריטניה וארצות הברית). המזרח, שהולך ומתחזק והצריכה שלו גדלה, מערער את המערכת הקיימת הנשלטת על ידי המערב. המלחמה בין רוסיה לאוקראינה והסיפוח הלא צודק של שטחים אוקראיניים לרוסיה גרמו לחששות כבדים אף יותר בהקשר זה.

* **הערת עורך:** אנחנו מברכים על פרסום המאמר בהערכת המצב השנתית של המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אך מדגישים כי תוכנו של המאמר והמונחים המופיעים בו משקפים את דעתם של אנשי המכון הטורקי TESPAM בלבד.

1 G. Gereffi and K. Fernandez-Stark, *Global Value Chain Analysis: A Primer*, 2nd ed. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (Durham, NC: Duke University, 2016).

2 R. Baldwin, *Globalization: The Great Unbundling(s)*, prepared for the Finnish Prime Minister's Office as a Part of Finland's EU Presidency Programme, Economic Council of Finland, 2006; R. Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2016).

3 OECD, WTO and UNCTAD, *Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs*, prepared for the G-20 Leaders Summit, St. Petersburg, Russian Federation, 2013.

4 FAO, *The State of Agriculture Commodity Markets 2015–16. Trade and Food Security: Achieving a Better Balance between National Priorities and the Collective Good* (Rome, 2015); M. Datt, B. Hoekman, and M. Malouche, *Taking Stock of Trade Protectionism since 2008*. Economic Premise, No. 72 (Washington, DC: World Bank, 2011).

תקופת השינוי היא קשה, ובמהלכה החששות בנושא האקלים, ההגירה ומשברי האנרגיה משפיעים לרעה על כלכלות גדולות התלויות בייבוא אנרגיה, כמו האיחוד האירופי. בנקודה זו, לשיתופי פעולה רב־צדדיים יש כעת חשיבות גדולה מתמיד כדי לפתור בעיות מורכבות. מבחינת מיקומן הגאואסטרטגי, טורקיה וישראל נמצאות במרכזו של תהליך השינוי העולמי. מסיבה זו, לשיתוף פעולה בין טורקיה לישראל תהיה תרומה משמעותית להיבטים רבים, בכללם יציבות האזור, המשך הקיום של שרשראות הערך, יישוב הסכסוכים האזוריים, תרומה לאבטחת אספקת אנרגיה לבעלות הברית שלהן, המאבק בשינויי האקלים ומזעור ההשפעות השליליות של ההגירה.

במאמר זה, לאחר שנצביע על כמה נקודות משמעותיות בשינוי העכשווי של הכלכלה העולמית, נדון בחשיבות ההולכת וגדלה של דיפלומטיית האנרגיה, בתפקיד הגדל של טורקיה בהקשר זה וביתרונות הרבים של שיתוף הפעולה בין טורקיה לישראל.

עתיד המשבר העולמי בהקשר של אנרגיה ושינוי האקלים

העולם נמצא בעידן של שינוי אדיה. על אף שכמה מומחים טוענים שקיים תהליך מובהק של דחיית הגלובליזציה, האפשרות לגל חדש של גלובליזציה נראית גם היא מציאותית ביותר. אכן, ניתן לראות דה־גלובליזציה חלקית בהקשר של אלגוריתם הגלובליזציה הקיים, אך יש סימנים ברורים לגל חדש של גלובליזציה במסלול חדש. משנות ה־90 של המאה ה־20, מדינות מפותחות ביצעו מיקור חוץ של שלבים שונים של הייצור המקומי שלהם באמצעות השקעות חוץ ישירות (FDI) מחוץ למדינה. שרשראות הערך העולמיות שצוינו לעיל הן התוצאה של תהליכי מיקור חוץ אלה. כאשר השקעות החוץ הישירות של מדינות מתפתחות מגיעות למדינות היעד, הן נהנות משכר מקומי נמוך יותר, ומייבאות מוצרי ביניים ממדינות שונות כדי לייצר שם ולייצא לכל העולם ממדינות יעד אלה. כתוצאה מאלגוריתם זה, אפילו ארגונים המבוססים על השקעות זרות (FIE) אחראים לכמחצית מהייבוא והייצוא של סין, על אף שהם אחראים רק ל־17 אחוז מהייצור התעשייתי של סין.⁵ מלבד דוגמה זו, מדינות מתפתחות רבות מארחות כמויות גדולות של השקעות חוץ ישירות ממדינות מפותחות ומייצרות עבורן במסגרת ההקשר של אלגוריתם זה. עם זאת, אלגוריתם זה מאיים על ידי החששות של מדינות לגבי היכולת שלהן לדאוג לעצמן ועל ידי התמיכה במדיניות הסחר המגן, כפי שצוין לעיל. סביר להניח שאלה יהיו המניעים העיקריים לשינוי בשרשראות הערך העולמיות. אין ספק שכמה מהבעיות החשובות ביותר בעיצומו של שינוי אדיר זה קשורות למשבר האנרגיה העכשווי ולשינויי האקלים. כדי להבהיר יותר לעומק בעיות אלה, עלינו לשקול בנפרד את ההיבטים שלהן בטווח הקצר, הבינוני והארוך.

החורף בפתח. חורף 2022/23 יהיה מאתגר מאוד לאירופה. רוסיה, ספקית האנרגיה הראשית של אירופה, הפסיקה את ייצוא הגז לאירופה. על פי התרחישים החלופיים, לא נראה שקיימת

⁵ נתונים אלה מציגים חישובים שבוצעו על ידי המחבר על סמך נתונים מתוך [National Bureau of Statistics of China](#) (NBSC), *China Statistical Yearbooks 2000*; NBSC, *China Statistical Yearbooks 2006*; NBSC, *China Statistical Yearbooks 2010*; NBSC, *China Statistical Yearbooks 2011*; NBSC, *China Statistical Yearbooks 2016*.

אפשרות שאירופה תשתמש במשאבים אחרים בטווח הקצר כדי לספק את צורכי האנרגיה שלה. לכן, למצב קשה כזה יהיו השלכות חמורות על הממשלות, הארגונים ומשקי הבית. בין ההשלכות הללו מצויים הסיכונים המיוחדים למיתון וחוסר היציבות הפוליטי המתעצם. בניגוד ליעדי פליטת הפחמן, אירופה התחילה להפעיל שוב את מתקני האנרגיה הקונונציונליים שלה. המאמצים של אירופה להפחית את פליטת הפחמן נפגעו קשות כתוצאה מהמלחמה בין רוסיה לאוקראינה. שאלה חשובה בימים אלו היא אם השלכות אלה יכולות להיות תוצאה של המאבק בין יצרני משאבי האנרגיה הקונונציונלית לבין יצרני האנרגיה החלופית או המתחדשת.

ראוי להבהיר נקודה חשובה: האם זהו משבר אנרגיה בטווח הקצר שנוצר כתוצאה ממחסור באנרגיה? כמובן, ישנם היסוסים ביחס ליעילות של משאבי האנרגיה העולמיים בטווח הארוך, אך המשבר הנוכחי לא קשור לכך. עליית מחירי האנרגיה שאיימה על הקיימות של מרכזי הייצור העכשוויים ורשתות המסחר מייצגת היטב את מאבקי הכוח בתוך שרשראות הערך העולמיות.

סדרה של אירועים שהתחילו עם פרוץ המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 הגדילה את הנטייה לחששות של מדינות לגבי היכולת שלהן לדאוג לעצמן ולתמיכה במדיניות הסחר המגן. למלחמות הסחר בין ארצות הברית לסין בשנת 2018, למגפת הקורונה ולמלחמת רוסיה-אוקראינה יש השפעות דומות מאוד מבחינת היכולת של מדינות לדאוג לעצמן ומדיניות הסחר המגן. על אף שהדבר מאיים על שרשראות הערך הקיימות, השאלה המעניינת היא האם מצב זה יגרום לבנייה של שרשראות ערך חדשות.

המערכת הבין-לאומית הדו־קוטבית לאחר מלחמת העולם השנייה שלטה בקשרים העולמיים עד להתפרקות של ברית המועצות. מעניין לראות שהסביבה הנוכחית לאחר מלחמת רוסיה-אוקראינה נושאת מאפיינים של הסדר העולמי הדו־קוטבי. מנקודת מבט אחרת, לא ניתן להתעלם מעלייתה של סין מאז שנות ה־90, בעיקר כתוצאה מהשקעות החוץ הישירות של המערב. על אף שסין נתמכה בעבר בעיקר על ידי ארצות הברית עד שהגיעה לרמת ייצור מסוימת, ארצות הברית מנסה בשנים האחרונות בעיקר להגביל את סין. לכן, העולם פונה לעבר סדר עולמי חדש, אך עדיין קשה להבין אם סדר חדש זה יהיה דו־קוטבי או רב־קוטבי.

ההובלה הטכנולוגית היא נושא בלתי נפרד מכל הנושאים שצוינו לעיל. סין מראה התקדמות אמיתית מבחינת הקניין הרוחני והמחקר המדעי. לפי הנתונים הסטטיסטיים האחרונים, סין היא המובילה מבחינת בקשות לפטנטים (טבלה 1) ומובילה בייצור מסמכים מדעיים (טבלה 2). ככל הנראה נהיה עדים לתוצאות רבות ומגוונות של השינוי בהובלה הטכנולוגיות בטווח הבינוני והארוך.

נוסף להפרעות לשרשראות האספקה בשל העלייה במחירי ההובלה וזמני האספקה הארוכים כתוצאה ממגפת הקורונה, מלחמת רוסיה-אוקראינה הנוכחית מחמירה את המצב עוד יותר, במיוחד מבחינת שרשראות הערך של האנרגיה והמזון. יתרה מזו, ביחס לסכסוכים האחרים, כמו הסכסוך בין ארצות הברית לסין ביחס לטייוואן, ייתכנו איומים נוספים על האבטחה של שרשראות ערך עולמיות ארוכות.

טבלה 1: בקשות לפטנטים⁶

2020	2019	2018	2007	בקשות לפטנטים
3,276,700	3,224,200	3,325,400	1,850,000	סה"כ בעולם
1,497,159	1,400,661	1,542,002	245,161	סין
597,172	621,453	597,141	456,154	ארצות הברית
288,472	307,969	313,567	396,291	יפן

טבלה 2: מספר המאמרים המדעיים ברי ציטוט והדירוגים⁷

2020			1996		
מסמכים ברי ציטוט	מדינה	דירוג	מסמכים ברי ציטוט	מדינה	דירוג
744,042	סין	1	350,258	ארצות הברית	1
624,554	ארצות הברית	2	86,373	בריטניה	2
198,500	בריטניה	3	89,430	יפן	3
191,590	הודו	4	75,878	גרמניה	4
174,524	גרמניה	5	55,205	צרפת	5
127,502	איטליה	6	42,607	קנדה	6
127,408	יפן	7	39,127	איטליה	7
112,838	צרפת	8	32,243	הפדרציה הרוסית	8
110,247	קנדה	9	30,741	סין	9
119,195	הפדרציה הרוסית	10	24,754	אוסטרליה	10

השינוי הטכנולוגי העצום, במיוחד לאור התפקיד ההולך וגדל של רובוטים, מאיים על התעסוקה בתעשיות הייצור. קיימות עדויות להשפעה השלילית של רובוטים או אוטומציה על התעסוקה במדינות המפותחות והמתפתחות כאחד.⁸ על אף שהמדינות מודעות לבעיה במידה מסוימת, אין אפשרות ממשית לשלוט בשינוי המתרחש. מפעלים יכולים לייצר בהצלחה את אותה כמות מוצרים עם הרבה פחות כוח עבודה בהשוואה למה שהיה לפני עשר שנים בשל התפתחות היכולות הטכנולוגיות של מוצרי הון. ייתכנו אתגרים כתוצאה מההבדלים בסדרי העדיפות בין חברות הרוצות להרוויח לבין המאמצים של הממשלה למנוע אבטלה. לבינה מלאכותית, 5G, למידת מכונה, big data, האינטרנט של הדברים והתפתחויות חדשות אחרות יש פוטנציאל לגרום לשינויים כלכליים וחברתיים רבים בטווח הארוך.

⁶ World Intellectual Property Organization (WIPO), *World Intellectual Property Indicators 2009*; WIPO, *World Intellectual Property Indicators 2019*; WIPO, *World Intellectual Property Indicators 2020*; WIPO, *World Intellectual Property Indicators 2021*.

⁷ SCImago, "SCImago Journal & Country Rank", *SJR*, April 2022.

⁸ A. D. Kugler, M. Kugler, L. Ripani, and R. Rodrigo, *U.S. Robots and Their Impacts in the Tropics: Evidence from Colombian Labor Markets*, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series No: 28034*, 2020; Francesco Carbonero, Ekkehard Ernst, and Enzo Weber, *Robots Worldwide: The Impact of Automation on Employment and Trade*, *International Labor Organization (ILO)*, Research Department Working Paper No: 36, October 2018.

בטווח הארוך, ממתניה לנו התלבטות משולשת: הדאגה שתהיה כמות מספקת של משאבי אנרגייה עולמיים, שינויי האקלים ומדינות "רעבות לאנרגייה" כמו סין והודו. צריכה רבה יותר של אנרגייה פירושה התרוקנות מוקדמת יותר של מאגרי האנרגייה. ההתקדמות הבלתי פוסקת של החברה מגבירה את צריכת האנרגייה ובד בבד מגדילה את פליטות הפחמן. שינויי האקלים המתעצמים פוגעים באדמות חקלאיות ומגבירים את ההגירה. שמירה על הביטחון התזונתי הפכה למשימה הרבה יותר קשה. תנועות גדולות מאוד של האוכלוסייה האנושית ניתנות להתמודדות רק באמצעות תכנון קפדני ומאמצים של רוב המדינות.

הגידול ברצון של כל מדינה לדאוג לצרכיה ובתמיכה במדיניות הסחר המגן, מצד אחד, והעלייה בצורך לשיתוף פעולה רב־צדדי, מצד שני, מציבים אתגר נוסף בפני הקהילה הבין־לאומית. מדינות צריכות תחילה לספק מענה לצורכי האנרגייה שלהן כדי להבטיח את קיומן. בתקופה זו של שינוי ושל משבר אנרגייה, דיפלומטיית האנרגייה חשובה יותר מתמיד. בחלק הבא נדון ביתר הרחבה בכמה סוגיות בהקשר זה.

החשיבות הגדלה של דיפלומטיית האנרגייה בעידן משבר האנרגייה

ללא ספק, האנרגייה בעידן זה חשובה לעולם הרבה יותר מאי פעם. בעוד שהביקוש העולמי לאנרגייה גדל בקצב מהיר, נקבעים יעדים רבים למעבר האנרגייה כדי להפחית את פליטות הפחמן. אספקת האנרגייה ומחירי האנרגייה משפיעים באופן ישיר על יעדי הצמיחה של המדינות. בעוד שהעליונות הכלכלית והטכנולוגית העולמית עוברת את מהמערב למזרח, המתח הבין־לאומי שמתפתח על ציר הסכסוך של ארצות הברית–סין חושף מודל גלובליזציה שבו האנרגייה מוצבת במרכז. איזונים שעברו טלטלה כתוצאה ממצבים קיצוניים כמו המגפה, הופכים לנקודת ההתחלה של מודל כלכלי עולמי שמתמקד בשינוי ירוק.

כמובן, יחד עם כל ההתפתחויות האלה, הצמצום במגזר הפחמימן (hydrocarbon) והיעדר ההשקעה חשפו ליקויים ביכולת לעמוד בביקוש הנובע מהצמיחה הכלכלית בעקבות המגפה. מדינות רבות שחולמות על שינוי ירוק מוקדם מתעוררות מ"החלומות הוורודים" שלהן לקור הנובע ממשבר האנרגייה. בתהליך זה, הארגונים הבין־לאומיים שממליצים לא להשתמש בתהליך הייצור במשאבי הפחמימן שהתגלו טומנים את ראשם בחול לאור אירועים אלה.⁹

בזמן שכל זה קורה, רוסיה פלשה באופן בלתי צפוי ולא רציונלי לאוקראינה בפברואר 2022, ובכך העמיקה את משבר האנרגייה, והמערכת הבין־לאומית דוהרת לעבר משבר מורכב מאוד. שרשראות הערך העולמיות, רשתות הלוגיסטיקה, המחזורים הפיננסיים והמסחר הבין־לאומי עומדים בפני צוואר בקבוק משמעותי. עם כל הצהרה חדשה וסנקציות חדשות, הקשרים בין רוסיה לארצות הברית ולאייחוד האירופי הופכים למתוחים יותר ומקשים על זרימת האנרגייה, והמחירים גורמים כעת למדינות רבות שמייבאות אנרגייה להגיע למבוי סתום.

בעוד שמדינות רבות קורסות תחת החשש ממיתון לצד העלייה של מחירי האנרגייה, הייצור עובר למדינות שבהן האנרגייה זולה, במיוחד במגזרים שצריכת האנרגייה שלהם גבוהה.

⁹ IEA, [Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector](#), International Energy Agency, May 2021.

התהליך, שהתחיל עם משבר הפחם בשווקים האסיאתיים בספטמבר 2021,¹⁰ משפיע על שוקי הגז הטבעי, ולאור המתח במערכת הבין־לאומית לאחר מלחמת רוסיה–אוקראינה, מחירי הגז הטבעי והחשמל הגיעו לרמות בלתי אפשריות לניהול, במיוחד בשווקים האירופאיים.¹¹

מדדי המחירים, שבדקו עשרות פעמים מה צריכים להיות המחירים בשוקי הסחורות המיידיות, השפיעו על מדינות חדשות יותר באיחוד האירופי בשל החולשה הפיננסית היחסית שלהן בהשוואה למדינות הוותיקות באיחוד. לאנרגייה יש משמעות מיוחדת עבור האחדות של האיחוד האירופי, מכיוון שמשבר האנרגייה הנוכחי עלול לאיים על מדינות האיחוד האירופי מבחינת הביטוח הלאומי וההצטמקות הכלכלית. בעוד שאנרגייה הפכה לסוגייה אסטרטגית עבור האיחוד האירופי, השאיפה להגיע לשוק ללא גז רוסי (או לפחות לצמצם את התלות בגז הרוסי) הפכה לתוכנית קונקרטית יותר. למעשה, עבור מדינות האיחוד האירופי התלות בגז הטבעי הרוסי התחילה הרבה לפני הקמת האיחוד האירופי. גז טבעי, שהוא אנרגייה הרבה יותר שימושית ונקייה (בהשוואה לפחם), יובא מרוסיה על ידי מדינות רבות מהאיחוד האירופי במשך שנים רבות, בלי שהדבר פגע ביעדי פיתוח התעשייה והצמיחה שלהן.

מצד שני, בעיקר מתקופת המלחמה הקרה, מדינות אירופה ניסו ליצור שווקים שנשענים פחות על הגז הרוסי. אך קשה ליצור מצב כזה. הסיבה לכך היא שהגז הרוסי היה ברוב המקרים הזול ביותר, הנגיש ביותר והבטוח ביותר מבחינת נתיב האספקה (באופן כללי בר־קיימה). לאור זאת, לא ניתן ליישם מדיניות יעילה בהקשר זה. יתרה מזו, חשוב לציין שהאופי של שוק הגז, שדורש השקעה אדירה ומדיניות בנושא האקלים, משפיע גם הוא על ההחלטות בעניין זה.

לכן, מדיניותו של האיחוד האירופי הייתה מבולבלת, ללא הסכמה ברורה לגבי הקבלה או הדחייה של ייבוא גז רוסי נוסף. אך נראה כי מצב זה הגיע לסיימו עם פרוץ מלחמת רוסיה–אוקראינה.¹² מלחמת רוסיה–אוקראינה הייתה באמת נקודת מפנה כואבת שהרסה את הגשרים הדיפלומטיים בין מדינות האיחוד האירופי לבין רוסיה. למעשה, על אף שמנהיגי האיחוד האירופי השתמשו ברטוריקה קשה נגד רוסיה (כחלק מהמדיניות), הם ידעו שלא ניתן להימנע מייבוא גז רוסי לשווקים שלהם בטווח זמן קצר. עם זאת, מלחמה זו שיבשה את כל הדינמיקה שהייתה קיימת עד אז.¹³ החמרת הסנקציות, הצהרות על תקרת מחירים (עבור הנפט או הגז של רוסיה) וחבלה מכוונת בצינורות של נורד־סטרם 1 ו־2 הפחיתו במידה רבה את האפשרות להשגת נורמליזציה של היחסים. לגבי חורף 2022/23, ניתן להעריך כי על אף הרצון של האיחוד האירופי, הוא לא יוכל לייבא גז רוסי נוסף מהצינורות של נורד־סטרם.

¹⁰ M. Meidan, [China and the Energy Crisis: Still on Track for 30–60, Commentary, Italian Institute for International Political Studies, ISPI \(Italian Institute for International Political Studies\)](#), January 5, 2022

¹¹ UN, [Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis](#), United Nations Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, Brief No: 3, August 2022

¹² Oğuzhan Akyener, *Black Sea 2022 – Energy Crisis: The Only Realistic Option for a Russian Gas-Free EU Türkiye Route* (Ankara, 2022)

¹³ Oğuzhan Akyener, *Black Sea 2022 – Energy Crisis: Worsening Energy Crisis in EU* (Ankara, 2022).

על פי ההערכות לטווח ארוך של מרכז האסטרטגיה והמחקר באנרגייה של טורקיה (TESPAM),¹⁴ ברור כי משאבים שניתן לרכוש ממדינות כמו ארצות הברית, נורווגיה, קטה, אוסטרליה, ניגריה, אלג'יריה, לוב ואזרבייג'ן (ככל שקיימות היכולות הטכניות לעשות זאת), לא יהיו פתרון עבור האיחוד האירופי. נוסף לכך אפשר להעריך כי המשאבים האפשריים הקשורים לכך לא יוכלו לשמש פתרון לטווח ארוך במשולש מחיר-עלות-רזרבות.

אם כן, מה יכול האיחוד האירופי לעשות? הוא השהה את כל יעדי המעבר לאנרגייה ירוקה, התייחס בסלחנות למפעלי פחם, כרת עצים למטרות חימום וצירף את הגז הטבעי והאנרגייה הגרעינית לקטגוריית האנרגייה הנקייה. בשלב זה, פיתוח דיפלומטיה יעילה של אנרגייה ומדיניות מאקרו לטווח הארוך הם אולי הפתרונות הישימים ביותר. נתיב משולב חדש שיעבור דרך טורקיה יכול להעניק סיכוי לאיחוד האירופי להגיע בטווח הארוך לשוק שלא עושה כל שימוש בגז הרוסי.

טורקיה מחזקת את מעמדה כמדינת מעבר

טורקיה מפתחת אסטרטגיות להפוך למרכז אנרגייה (במיוחד, מרכז למעבר גז) מאז שהתחילה במחקרים על פרויקט צינור נאבוקו (Nabucco).¹⁵ בהקשר זה, אין ספק כי הדגש הוא על האפשרות לחבר בין השכנות המזרחיות והדרומיות של טורקיה (העשירות במשאבי אנרגייה) לבין השכנות המערביות שלה. כמובן, יש להתחשב בתנאים טכניים, כלכליים, פוליטיים ופיננסיים רבים בודזמנית כדי שתוכניות אלה יקרמו עור וגידים. מנקודת מבט זו, משבר האנרגייה הנוכחי והניסיונות הקוהרנטיים יותר של האיחוד האירופי להגיע למבנה שוק שאינו תלוי בגז הרוסי יכולים להיות יתרון חשוב עבור טורקיה שרוצה לשמש כמרכז למעבר אנרגייה. נוסף לכך, נתיב כזה יכול להיות האפשרות המציאותית ביותר לביטחון האנרגטי של האיחוד האירופי.

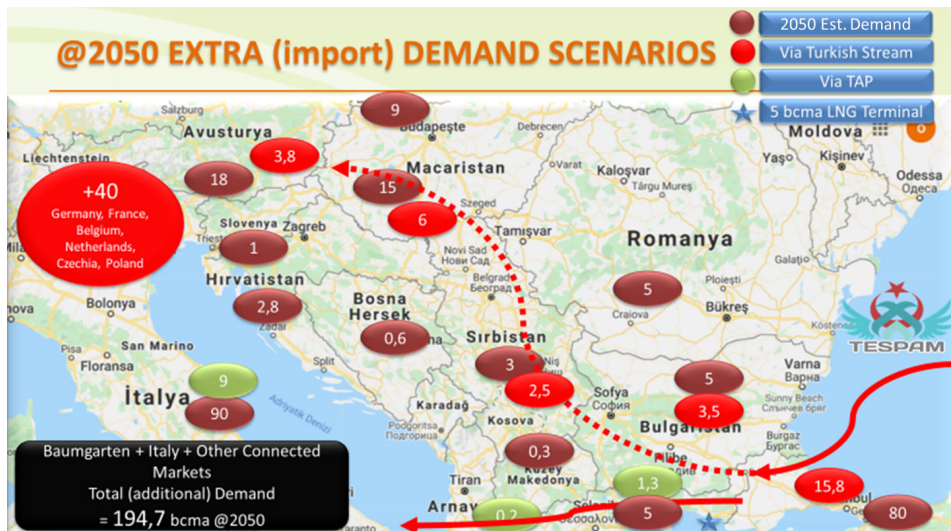
בשלב זה, נעשה שימוש בתחזיות ארוכות טווח של מרכז TESPAM כמודל לפתרון. מרכז TESPAM (Türkiye Enerji Stratejileri ve Politikaları Araştırma Merkezi) יצר בשנת 2020 מודל דינמי של זרימת אנרגייה מבוסס GIS (מערכת מידע גאוגרפי). מודל זה זמין כעת רק למחקרים וניתוחים פנימיים של TESPAM. לפי רעיון זה, כל המאפיינים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים המוכחים והמוצהרים של כל מדינה, והשווקים הרלוונטיים משולבים בגישה מספרית וגאוגרפית. באמצעות מודל זה, TESPAM מנסה להעריך ולחזות את ביקוש האנרגייה, הפוטנציאל לאספקה, עלויות, מכסים, מחירים ותנאי שוק בטווח הארוך במדינות השכנות של טורקיה. המודל מתייחס לייצוא של גז מעיראק, מזרח אגן הים התיכון והמדינות הטורקיות (הכוונה לאזרבייג'ן, קזחסטן, קירגיסטן, טורקמניסטן ואוזבקיסטן) שיועבר אל טורקיה והאיחוד האירופי. התוצאות מלמדות כי מודל זה הוא בר יישום בטווח הארוך בלבד, המחיר הכלכלי והפוליטי שלו אדיר, ומעבר הנפט האפשרי דרך נתיב זה אינו זול כמו הגז הרוסי (בהתבסס על

¹⁴ TESPAM, *World Energy Outlook 2100*, Turkish Energy Strategy and Policy Research Center (Ankara, 2020).

¹⁵ T. Umucu, M. Altunisik, and M. V. Kok, "Turkey as a Major Gas Transit Hub Country", *Energy Sources Part A*, 34 (2012): 377–384.

הערכת העלויות של ייצור והובלה של יחידה). עם זאת, נראה שזו האפשרות המציאותית, בת-הקיימה והישימה ביותר עבור האיחוד האירופי, שאינה תלויה בגז הרוסי (במסגרת הדינמיקה הנוכחית).¹⁶ בהקשר זה, ניתן לראות את תרחישי הביקוש והייבוא של גז בטווח הארוך של האיחוד האירופי (בשנת 2050) באיור 1:

- רומניה תצטרך לייבא נפח של 6 bcma (מיליארד מטר מרובע/שנה).
- טורקיה תצטרך 80 bcma.
- בולגריה תצטרך 5 bcma.
- איטליה תצטרך 90 bcma.
- הבלונים על המפה מראים את הביקוש של מדינות אירופיות אחרות.
- באמצעות נתיבי המעבר האפשריים (תשתית הצינורות) עם השקעה נוספת מסוימת, ניתן להשתמש בשוקי הגז בבאומגרטן, שבמזרח אוסטריה, או באיטליה כדי לספק לכמה מהמדינות במערב ובמרכז אירופה, כמו גרמניה, צרפת, בלגיה, הולנד, פולין וצ'כיה. נתיב זה יכול לספק נפח נוסף של 40 bcma (תוך התחשבת במגבלות בשל האילוצים הטכניים).¹⁷



איור 1. התחזיות לביקוש זמן בשנת 2050 בכמה משוקי האיחוד האירופי¹⁸

כפי שניתן לראות, אוסטריה, איטליה ושווקים מחוברים אחרים יקבלו אספקה דרך נתיב טורקי אפשרי. נוסף לכך, בשנת 2050 הביקוש הנגיש הכללי יגיע לכ-194.7 bcma (בלי טורקיה).¹⁹

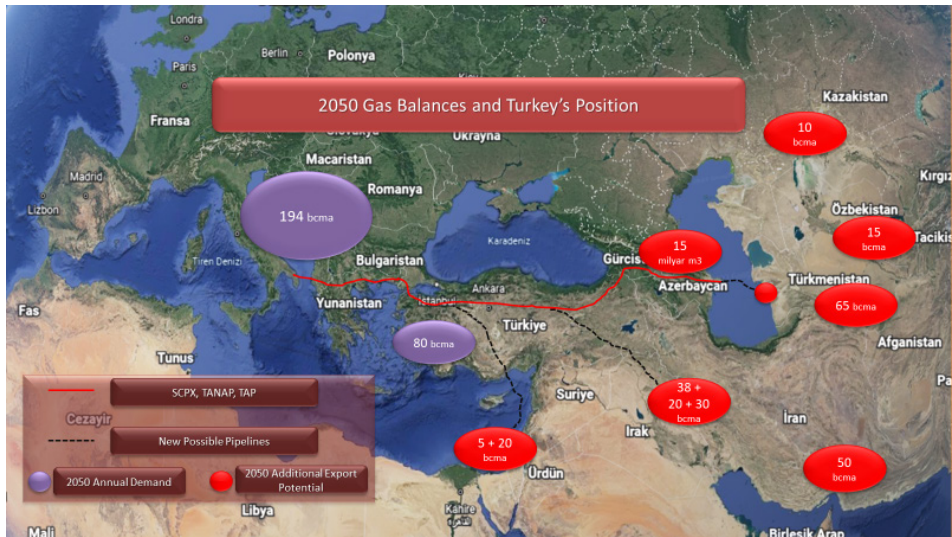
¹⁶ TESPAM, *World Energy Outlook 2100*.

¹⁷ Akyener, *Black Sea 2022 – Energy Crisis: The Only Realistic Option for a Russian Gas-Free EU Turkey Route*.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

באשר לפוטנציאל הייצוא, איור 2 מראה את הנפח האפשרי של ייצוא נוסף של מדינות או אזורים רלוונטיים בשנת 2050. לפנים הארץ של טורקיה יש פוטנציאל נוסף לייצוא גז שנתי בנפח של כ־218 bcma (ללא איראן).



איור 2: מאזן הגז ומעמדה של טורקיה בשנת 2050²⁰

היכולת לממש פוטנציאל היצע אדיר זה מותנית ביישוב של בעיות הביטחון והסכסוכים ובהמשך הקיום של סביבת השקעות. יתרה מזו, נפח זה יכול להיות פתרון אמיתי בטווח הארוך למצב שבו האיחוד האירופי אינו משתמש בגז רוסי. אם האיחוד האירופי לא יעשה מאמץ להשיג גז זה, אנו בטוחים שסין תרצה (ותשקיע) את כל משאבי הגז מאזור זה (המדינות הטורקיות).²¹

פוטנציאל הגז במזרח אגן הים התיכון

ללא ספק, למזרח אגן הים התיכון יש תפקיד אסטרטגי וייחודי מאוד במודל זה. כלומר, על אף שפוטנציאל הייצוא אינו גבוה כמו זה של האזורים המזרחיים, יכולות הפיתוח ועלויות ההובלה הופכות את מזרח אגן הים התיכון למרחב מועדף. מצד שני, הסכסוכים הפוליטיים הקיימים באזור מסככים את המצב. לפי התחזיות לטווח הארוך של TESPAM, פוטנציאל ייצוא הגז של ישראל יחד עם קפריסין יכול להגיע לכ־25 bcma בשנת 2050 (תוך התחשבות במגבלות של הגלויים הנוכחיים).²²

²⁰ .Ibid.

²¹ .Ibid.

²² Oğuzhan Akyener, "Future of Israel Gas Export up to 2050 & Türkiye", *Energy Policy Türkiye*, 2, no. 2 (2016): 15

חשוב לציין כי אין מספיק ראיות ונתונים מוכחים ביחס לגילוי האחרון של ENI בקפריסין, וההצהרות על Cronos-1 לא הובאו בחשבון.²³ מבחינה זו, הניתוח מראה כי, ראשית, מצרים שיש לה יכולת לייצא את הגז שלה מתשתית הגז הטבעי הנוזלי (LNG) הקיימת שלה, נמצאת מחוץ למשוואה בכל השיח הפוליטי. שנית, לישראל יש פוטנציאל ייצוא נוסף של כ־5 bcma על ידי ניתוח אפשרויות המכירה בטווח הארוך. עם זאת, גם במקרה זה, כדי שישראל תוכל לייצא, עליה למצוא שוק מהימן ואפשרי מבחינה כלכלית. נוסף לכך, לישראל עשויים להיות שדות חדשים (כפי שזוהו במחקרים סיסמיים) שממתינים להשקעה ולבדיקה ועשויים להפוך למאגרים חדשים.²⁴ שוב, המשמעות היא שכדי שישראל תמצא משקיעים לפרויקטים חדשים אלה, היא זקוקה לנתיב ייצוא אפשרי.

לקפריסין יש נפח חשוב של פוטנציאל ייצוא (כ־18 bcma). עם זאת, בשל הסכסוכים הקיימים, לא יהיו השקעות אמיתיות להמשך הפיתוח של פרויקטים אלה. פוטנציאל הייצוא הנוסף של ישראל והגילויים בקפריסין ניתנים לייצוא יחד כך שהנפח הכולל שיגיע לשולחן הדיונים יהיה כ־25 bcma. זהו נפח טוב בהתייחס לחששות לדאגה של ביטחון אספקת הגז של האיחוד האירופי. מבחינה פוליטית וכלכלית, נפח זה ניתן להעברה לאיחוד האירופי דרך נתיב בטורקיה. טורקיה היא שוק הגז הגדול ביותר וכן האמין, ב־הקיימה והמסחרי ביותר באזור (ועשויה אף להיות אפשרות רווחית יותר עבור ספקי הגז במזרח אגן הים התיכון). ישנם סכסוכים גדולים באזור, והפתרון הטוב ביותר יכול להיות טמון בגישות המשולבות של ישראל ושל טורקיה.

שיתוף הפעולה המתהדק בין טורקיה וישראל עשוי להוביל ליישוב של סכסוכים אזוריים רבים, מהסכסוך בקפריסין ועד למלחמת האזרחים בסוריה וכן סכסוכים אזוריים אחרים. בעיות האנרגיה והמים של האי קפריסין כולו ניתנות לפתרון בעזרת טורקיה. האקלים הפוליטי הנוכחי יכול לשמש מנוף לפתרון כל הבעיות באזור, וההזדמנויות למסחר בגז יכולות לשמש כנקודת מינוף למדינות המערביות.²⁵

חשיבות שיתוף הפעולה בין טורקיה לישראל

המצב הנוכחי חושף ללא כל ספק את העובדה שאנרגיה יכולה לשמש ככלי ליישוב סכסוכים אזוריים. יתרה מזו, המצב הנוכחי מראה כי הודות ליכולת של טורקיה וישראל לפעול יחד בהקשר זה, הן יכולות למצוא הזדמנויות רבות נוספות לתמיכה ביישוב הסכסוכים האזוריים הרלוונטיים. בהקשר זה, כעת אפשרי יותר ליצור בסיס לתשומת הלב של הקהילה הבינלאומית ולפתרון הבעיות שבזיקה אליו במהירות רבה יותר תוך שימוש באמצעים הוגנים ופרגמטיים.

בעוד שהעולם עובר משבר וכאוס אדירים, ובזמן שהאיחוד האירופי נתקל בקשיים כאלה בפעם הראשונה, נקודות מתיחות נוספות במזרח אגן הים התיכון לא יועילו לאף אחד. הצעדים

²³ Press Release, "[Eni Makes a Significant Gas Discovery Offshore Cyprus](#)", *eni.com*, August 22, 2022.

²⁴ *Israel's Ministry of Energy*, [Gas Fields & Exploration Licenses Offshore Israel](#), June 2020.

²⁵ Oğuzhan Akyener and Abdullah Altun, [Israel Gas Export Potential, Turkiye and Regional Dynamics](#), *Tespam*, October 5, 2022.

שינקטו טורקיה וישראל בתחום האנרגייה לא יתרמו רק לאינטרסים של שתי המדינות, אלא גם לפיתוח בעתיד של המשאבים האפשריים של לבנון וסוריה. מצד שני, הודות למסדרון האנרגייה האפשרי שצוין לעיל (בין ישראל לטורקיה), ניתן יהיה לנצל גם את המשאבים שנמצאים בקפריסין לרווחת תושבי האי ולכל השווקים הרלוונטיים.

לא פלא שכל הצדדים בעולם המערובים במצב הנוכחי לא יכולים לקבל באופן רשמי את קיומן של שתי אומות ושתי מדינות באי קפריסין. עם זאת, הסינרגיה שניתן להשיג משיתוף הפעולה והשגת מצב שבו כל הצדדים זוכים (אחרי מסדרון אנרגייה אפשרי) יכולים לשמש לשינוי הסכסוכים הקיימים מסוג זה. אחרת, הסכסוכים והמתיחות הנוספת באזור ימשיכו לפגוע באינטרסים של ישראל, טורקיה, האיחוד האירופי וארצות הברית. אימוץ אסטרטגיות נגד טורקיה (שהיא חברה בנאט"ו!) עם רטוריקה קשה ויחס צבוע, יגרמו להתחזקות של מדינות כמו איראן וסין (שנתפסות כמאיימות על ידי ארצות הברית ובעלות ברית מערביות אחרות) באזור. לכן יהיה זה ראוי לנקוט במדיניות כנה יותר כאשר ניגשים להבין סוגיות אלה.

מאחר שלנושא האנרגייה יש חשיבות רבה בתהליך זה, יהיה זה מועיל להתחיל בתהליך של שיתוף פעולה המתמקד באנרגייה, גם אם הבעיות הנוכחיות יונחו בצד, ולבחון את המודלים לפתרון במועד מאוחר יותר, תוך התחשבות בהישגים שהושגו בהקשר זה. מסיבה זו, יש חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין טורקיה לישראל ולמודל דיפלומטיית אנרגייה שיכול לעמוד במרכז בהקשר זה כדי להבטיח שלום אזורי וכדי למצוא פתרון ארוך טווח לסכסוכים.

