



## יוון, קפריסין ותהליך השלום הישראלי-פלסטיני

גבריאל מיטשל\*

אפריל 2021

במשך עשרות שנים, ארה"ב שימשה כמתווכת העיקרית בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. אולם, בעקבות המבוי הסתום המתמשך אליו נקלע המשא ומתן ולאור הגישה המולטילטרלית של ממשל ביידן כלפי מגוון נושאי מדיניות-חוץ, יש להניח כי ניסיונות עתידיים להשכין שלום יתבצעו במסגרת שתערב עוד מדינות וגורמים בינלאומיים שביכולתם לתמוך בהיבטים ספציפיים של קידום שלום ושיפעלו במשותף לקרב בין ישראל לפלסטינים. מאמר זה בוחן את האופן שבו יוון וקפריסין, שתי מדינות אזוריות שהיחסים האסטרטגיים שלהן עם ישראל התחזקו במהלך העשור החולף, יוכלו לסייע לקידום תהליך השלום. חרף היותן שחקניות משנה בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שתי מדינות אלה יוכלו לתרום באופן ממשי להגברת שיתוף פעולה ודיאלוג, במידה שהצדדים לסכסוך יהיו מעוניינים בכך ויזמינו אותן לעשות כן.

### א. רקע היסטורי

יחסיה של ישראל עם יוון וקפריסין נעו במשך רוב שנות המדינה בין מצב רדום למתוח. ישראל אמנם מקיימת יחסים דיפלומטיים מלאים עם שתיהן, אולם התמיכה היוונית והקפריסאית בשאיפות הלאומיות של הפלסטינים ושיתוף הפעולה בין ישראל לתורכיה היוו מכשול לאורך השנים לפיתוח קשרים משמעותיים. בשנות ה-80 של המאה הקודמת, ממשלות יוון וקפריסין אירחו לעתים קרובות את מנהיג אש"ף יאסר ערפאת. בשנת 1988, קפריסין הכירה באופן רשמי במדינה פלסטינית. תמיכה באש"ף הייתה בזמנו קו אדום עבור ישראל, שנקטה מהלכים נגד ערפאת ולסיכול פעילות הארגון שלו. בו בזמן, יוון וקפריסין ראו את שיתוף הפעולה האסטרטגי של ישראל עם אנקרה מבעד לעדשת הסכסוך שלהן עם תורכיה. במהלך שנות ה-90, בעקבות הסכמי הביניים בין ישראל לפלסטינים (1993-1995) והסכם השלום בין ישראל לירדן (1994), החלו עמדות אלה להתרכך.<sup>1</sup> אולם, גם אז נראה היה כי השותפות המתמשכת בין ישראל לתורכיה בשנות ה-90 ובשנים הראשונות של האלף הנוכחית היוו מכשול בלתי עביר.

חלון הזדמנויות לשיפור היחסים בין שלוש המדינות נפתח רק ב-2009, בעקבות התמוטטות הכלכלה היוונית, אירועי האביב הערבי, והמשבר ביחסי ישראל-תורכיה. בתקופה זו גם התגלו מאגרי גז טבעי במים הטריטוריאליים של ישראל וקפריסין, וגם התפתחות זו עודדה שיתוף פעולה בין ירושלים, אתונה וניקוסיה. ברית משולשת זו מהווה כיום את אחת השותפויות האסטרטגיות המשמעותיות ביותר של ישראל במזרח אגן הים התיכון.

הרשות הפלסטינית (רש"פ), שהנהגתה נהנתה מיחסים חיוביים עם קפריסין ויוון במשך עשרות שנים, לא קיבלה בברכה את השינוי. הסכסוך הפנים-פלסטיני בין תנועות פתח לחמאס החליש את הלגיטימציה של הרש"פ והפחית מאד את השפעתה על הממשלות באתונה וניקוסיה, שכבר נטו בשלב זה לטובת ישראל.

\* גבריאל מיטשל הוא מנהל קשרי החוץ של מכון מיתוים ודוקטורנט באוניברסיטת וירג'יניה טק, ארה"ב. מסמך זה הוא חלק מיוזמה במימון ממשלת בריטניה, אך הדעות המוצגות בו אינן משקפות בהכרח את דעותיה. תודה מיוחדת לג'נה קפלן על הסיוע המחקרי בהכנת המסמך.

<sup>1</sup> Gallia Lindenstrauss and Polykarpos Gavrielides, "A Decade of Close Greece-Israel Relations: An Assessment," *INSS*, April 2019.

פגישות רמות-דרג בין נציגים פלסטינים ומקביליהם היוונים והקפריסאים אמנם נמשכו, אולם ב-2015 נמנע הפרלמנט היווני מהכרה מלאה במדינה פלסטינית.<sup>2</sup>

## ב. המדיניות הנוכחית של יוון וקפריסין בנושא הישראלי-פלסטיני

המדיניות הנוכחית של יוון וקפריסין בנושא הישראלי-פלסטיני היא מטבע הדברים רב-ממדית. שתי המדינות נמצאות בקשר שוטף עם הרש"פ, ומחויבות לעמדות הרשמיות של האיחוד האירופי בקשר לסכסוך (תמיכה בפתרון שתי-המדינות בגבולות 1967 והתנגדות למהלכים ישראלים חד-צדדיים כגון בניית התנחלויות וסיפוח שטחים). מדיניות זו משקפת תמיכה ציבורית ביישוב הסכסוך ואהדה לשאיפות הלאומיות של הפלסטינים. אולם, אף אחת מהמדינות אינה משמיעה קול בולט באיחוד האירופי בסוגיה זו וישראל נעזרה בכל אחת מהן, כמו גם במדינות קבוצת וישגראד, לריכוך (ולפעמים לבלימת) תגובות אירופיות למדיניותה בגדה המערבית ורצועת עזה. כך, למשל, ב-2015 יוון התנגדה למדיניות האיחוד בנוגע לסימון מוצרים המיוצרים מעבר לקווי 1967.<sup>3</sup> חרף מאמציה של הרש"פ לשכנע את יוון לנקוט עמדה רשמית נגד כוונות הסיפוח של ישראל בחודשי הקיץ של 2020, ראש ממשלת יוון קיריאקוס מיצוטקיס לא העלה את הנושא בפומבי במהלך ביקורו בישראל במחצית יוני, ובחר להתמקד בהיבטים אחרים של היחסים הביטורליים.<sup>4</sup> דווח כי שר החוץ גבי אשכנזי השקיע מאמצים בסוגיה זו מול מקבילו בניקוסיה.<sup>5</sup>

יוון וקפריסין אינן זקוקות לעידוד מצד ישראל על מנת לשמור מרחק מהסכסוך הישראלי-פלסטיני. הן עצמן מעורבות בסכסוך מתמשך עם תורכיה במזרח הים התיכון ובקפריסין המחולקת, ומעדיפות שמערכת היחסים שלהן עם ישראל לא תכלול מרכיב של התערבות בעניינים הפנימיים של כל אחת מהמדינות. אין לראות בגישה זאת חוסר עניין מצדן בסכסוך. באופן רשמי, יוון וקפריסין מצדדות בקידום שלום ישראלי-פלסטיני. הכנסייה היוונית אורתודוקסית היא בעלת קרקעות בישראל ובשטחים הפלסטיניים ועדיין נחשבת מוסד דתי מרכזי באזור.<sup>6</sup> יוון וקפריסין גם מנהלות קשרי מסחר איתנים ויחסים אסטרטגיים עם מדינות מרכזיות בעולם הערבי. על אף הים המפריד ביניהן לישראל, הסכסוך הישראלי-פלסטיני תמיד נוכח בקשרים ביניהן במידה כלשהי.

עם זאת, חשיבות היחסים האסטרטגיים עם ישראל והרצון להדיר את תורכיה ממערך השותפויות האזורי, הובילו את יוון וקפריסין להוריד פרופיל בנוגע לסוגיה הישראלית-פלסטינית. הסחר בין יוון וקפריסין לפלסטינים, שמעולם לא היה משמעותי, פחת בשני העשורים האחרונים.<sup>7</sup> פקידיים פלסטינים מדברים כיום על יחסיהם המשגשגים עם אתונה וניקוסיה בלשון עבר.<sup>8</sup> לשחקנים אזוריים אחרים, כגון מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, תורכיה וקטר יש תפקיד יותר מרכזי מאשר ליוון וקפריסין בפוליטיקה הפנים-פלסטינית ובהעברת מסרים בין פלגים פלסטינים שונים לישראל. ליוון וקפריסין אין תמריץ משמעותי לגלות מעורבות ביחסי ישראל והפלסטינים וסביר להניח שהן יחכו עד ששחקנים בינלאומיים אחרים, או הישראלים והפלסטינים עצמם, יפעלו לחידוש המשא ומתן ויזמינו אותן לתרום לתהליך השלום.

<sup>2</sup> Raphael Ahren, "[Greece officially starts using term 'Palestine'](#)," *Times of Israel*, June 8, 2015 and [Representative Office of the Republic of Cyprus to the State of Palestine](#), *Republic of Cyprus Ministry of Foreign Affairs*, accessed on March 15, 2021 and [Greek-Palestinian Relations](#), *Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs*, accessed on March 15, 2021.

<sup>3</sup> Raphael Ahren, "[Greece to defy EU order on labeling settlement goods](#)," *Times of Israel*, November 30, 2015.

<sup>4</sup> "[Palestine urges Greece to oppose Israel's West Bank annexation plan](#)," *Middle East Monitor*, June 19, 2020 and "[PM Netanyahu's remarks at the joint statements with Greek PM Mitsotakis 16 June 2020](#)," *Israel Ministry of Foreign Affairs*, accessed on March 14, 2021.

<sup>5</sup> "[Israel seeks Cypriot help in softening EU opposition to annexation](#)," *Times of Israel*, June 23, 2020.

<sup>6</sup> הכנסייה היוונית אורתודוקסית היא מוסד חשוב בנוף הדתי בירושלים. לאור הסכמי אברהם, ניתן לדמיין תרחיש שבו האינטרס של יוון באיזון בין-דתי בירושלים יוביל לתפקיד פעיל יותר של יוון לצד מדינות המפרץ.

<sup>7</sup> "[Greece \(GRC\) and Palestine \(PSE\) Trade | OEC](#)," and "[Cyprus \(CYP\) and Palestine \(PSE\) Trade | OEC](#)," *The Observatory of Economic Complexity*, accessed on March 13, 2021.

<sup>8</sup> Nabil Sha'ath, "[Will Greece betray the Palestinians?](#)" *Ha'aretz*, January 27, 2016 and "[Greece has historical ties of friendship and solidarity with the Palestinian people, Ambassador Toubassi says](#)," *ANA-MPN News*, April 7, 2019.

## ג. מה יכולות יוון וקפריסין לתרום לקידום תהליך השלום?

ליוון וקפריסין יכולות מוגבלות ועניין מועט יחסית למלא תפקיד מרכזי בהשכנת שלום בין ישראל לפלסטינים. אולם, הן יוכלו לתמוך במרכיבים מסוימים בתהליך בהינתן התנאים המתאימים לכך. ראשית, קפריסין תוכל לתמוך בפתיחתה של רצועת עזה. הרצועה נתונה תחת סגר ישראלי ומצרי הדוק והמצב ההומניטרי שם קשה. האיסור הישראלי על יבוא ויצוא מוצרים רבים מעזה ואליה מגביל את צמיחתה הכלכלית של הרצועה ומעורר ביקורת בינלאומית על ישראל. עם זאת, מסתמן כי ישראל מבקשת לשנות את המצב. בפברואר 2021, קטר הודיעה כי יחד עם הקוורטט הגיעה להסכמה עם ישראל וקבוצת דלק על הנחת צינור בין אחד ממאגרי הגז שלה לרצועה. כעבור ימים אחדים, הודיעה מצרים כי הסכימה לפתח את מצבור הגז הטבעי השוכן לחופי הרצועה (Gaza Marine). שתי ההתפתחויות מצביעות על כך שישנם תחומים ממשיים בהם מדינות אזוריות יכולות לתרום לשיפור המצב בשטח.

ישראל וקפריסין דנו בעבר, לאחרונה ב-2018, בהקמת רציף צף בלימסול לפיקוח על סחורות המיועדות לעזה והעברתן לרצועה. הרעיון היה יצירתי אולם לא מומש בשל התנאים שהציבה ישראל לחמאס – השבה לישראל של האזרחים אברה מנגיסטו והישאם אל-סייד, ושל גופות שני החיילים הישראליים (אורון שאול והדר גולדין) שנהרגו במבצע "צוק איתן" ב-2014. כמו כן, לא היה ברור אם היוזמה להקמת הרציף בקפריסין הייתה רצינית או שמא תרגיל יחסי ציבור שנועד לכרסם במעמדו של חמאס ברצועה.<sup>9</sup> קפריסין הסתייגה מהיוזמה, גם בגלל חוסר רצון להתערב ביחסים בין ישראל לפלסטינים. אולם, המצב הכלכלי וההומניטרי ברצועת עזה נותר כפי שהיה (ואולי אף הידרדר) וההודעות שמסרו באחרונה קטר ומצרים מעידות שאולי כדאי לשקול את הפרויקט פעם נוספת. כפי שהסביר זאת השגריר בדימוס מיכאל הררי, פתרון הנמל בקפריסין יועיל לכל הצדדים וראוי לשקול אותו במנותק מהתהליך המדיני הרחב עם הפלסטינים.<sup>10</sup> הדבר יחייב תיאום משמעותי בין ישראל, קפריסין והרש"פ, כמו גם עם שחקנים בינלאומיים נוספים כגון מצרים, האיחוד האירופי וארה"ב. במידה שממשל ביידן והנהגת האיחוד האירופי יחליטו להחיות את הפרויקט, תהיה זו דרך מעשית להקל את בידודה של הרצועה, וזאת בעלות נמוכה יחסית.

הדיווחים באחרונה על יוזמות לשיפור המצב ברצועת עזה נוגעים גם לזירה השנייה בה יוכלו יוון וקפריסין למלא תפקיד מועיל ביחסי ישראל והפלסטינים: שיתוף פעולה אזורי בתחום האנרגיה והשתתפות פלסטינית בפורום הגז של מזרח הים התיכון (Eastern Mediterranean Gas Forum). הפורום הוקם באופן רשמי ב-2020, וחברות בו גם ישראל וגם הרש"פ, תופעה נדירה בהתחשב בשפל ביחסי הצדדים. ביטחון אנרגטי הוא סוגיה חשובה לפלסטינים, במיוחד בעזה הסובלת ממחסור בחשמל. יוזמות לשיפור אספקת אנרגיה במחירים השווים לכל כיס יסייעו בייצוב הכלכלה הפלסטינית ובהעלאת רמת החיים. הואיל וקיים כבר מומנטום אזורי בתחום האנרגיה, לא יהיה זה מהלך נועז מצד יוון וקפריסין להציע לפלסטינים את שירותיהן בסוגיות אנרגיה שעולות בפורום הגז. זאת, למשל, על ידי עידוד חברות זרות לבחון אפשרות לפיתוח שדה הגז לחופי עזה וסיוע בהשמעת הקול הפלסטיני. המשימה הנוכחית של הפורום מתמקדת אך ורק בסוגיות אנרגיה, אולם אפשר שזו תתרחב בהמשך. עם הזמן, מתברר כי מדינות מזרח הים התיכון חייבות לנהל ביניהן דיאלוג על שורה ארוכה של נושאים, גם בתחום הכלכלה ואיכות הסביבה, ויוון וקפריסין יוכלו להבטיח נוכחות פלסטינית בשיחות אלו.

כחברות באיחוד האירופי ובאיחוד מדינות הים התיכון (Union for the Mediterranean), ליוון וקפריסין יש תפקיד בגיבוש ויישום מדיניות השכנות של האיחוד האירופי, כולל ביחס לישראל ולרש"פ. במסגרת זו, יוון וקפריסין יכולות ליטול יוזמה ולזהות פרויקטים אזוריים שיאפשרו שיתוף פעולה ישראל-פלסטיני תוך הגברת הקשר החיובי בין הצדדים, כמו גם להשתתף ביוזמות לעידוד הסחר, להשקעה אירופית בכלכלה הפלסטינית ולחילופים אקדמיים. תמיכתן של יוון וקפריסין בעמדות ישראל במסגרת האיחוד האירופי אמנם זוכות לשבחים בירושלים, אולם גישה ניטראלית מצדן לסוגיה הישראלית-פלסטינית עשויה להבטיח מערכת יחסים עמידה יותר ולאורך זמן.

<sup>9</sup> Stuart Winer, "Israel reportedly agrees to set up seaport for Gaza in Cyprus," *Times of Israel*, June 25, 2018 and "Cyprus mulling Israeli request for port to send goods to Gaza," *Times of Israel*, June 26, 2018.

<sup>10</sup> Michael Harari, "A port in Cyprus for Gaza's humanitarian crises," *Jerusalem Post*, August 14, 2018.

קפריסין שימשה בעבר מקום מפגש לארגוני חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים. תכניות דיאלוג בין סטודנטים הפגישו שם ישראלים ופלסטינים, לעתים יחד עם קפריסאים יוונים ותורכים, להכרת הנרטיב האחד של השני וללמידה הדדית על הסכסוכים ועל הדרכים ליישב אותם. בדצמבר 2020, אישר הקונגרס האמריקאי להשקיע סכום נרחב בפעילות ארגוני שלום ישראלים ופלסטינים בשנים הקרובות, ובכך נפתחה הזדמנות לחדש גם פרויקטים שיאפשרו לצדדים חיצוניים לסכסוך לתרום את חלקם. הדבר יאפשר לקפריסין לשוב ולארח, כמקום ניטרלי, מפגשי דיאלוג ישראלי-פלסטיני, ולהביא לידי ביטוי את הידע המקצועי שנצבר בקרב אנשי המקצוע בתחום יישוב הסכסוכים שפועלים בקפריסין.<sup>11</sup>

לבסוף, במידה שיעשה מאמץ בינלאומי כן להשיב את ישראל והפלסטינים לשולחן המשא ומתן, יוון וקפריסין יוכלו לתמוך בתהליכים אלה כגורמים ניטרליים, יחסית, תוך ידיעה כי ישראל סומכת עליהן שישמרו על האינטרסים שלה, לאור הברית המתהדקת בין המדינות בעשור האחרון. אין זה דבר של מה בכך. במהלך משאים ומתנים מתעורר לא אחת חשש כי שחקנים בינלאומיים מנסים לכפות פתרון שאינו תואם את האינטרסים של אחד או שני הצדדים המסוכסכים. מעורבותן ותמיכתן של מדינות ידידותיות יכולה להפיג את החששות באופן ניכר.

היחס של יוון וקפריסין אל הסכסוך הישראלי-פלסטיני השתנה בשנים האחרונות, אולם יש ביכולתן למלא תפקיד בונה בשיפור התנאים בשטחים הפלסטינים כמו גם בתמיכה ביוזמות אזוריות ובינלאומיות. יישוב הסכסוך אינו נוגע רק לסוגיות של הסדר קבע. ישנן סוגיות רבות שנוגעות לעתיד יחסי ישראל והפלסטינים שטרם יושבו ושמעורבות חיצונית עשויה להיטיב עמם. יוון וקפריסין ימתינו כנראה עד שישראל והפלסטינים יפגינו מוכנות לחידוש המשא ומתן, אולם על מתווכים עתידיים לכלול את שתי המדינות הללו במניין הגורמים הבינלאומיים שביכולתם למלא תפקיד צנוע בקידום השלום.

---

<sup>11</sup> Jake Epstein, "[Israeli-Palestinian peacebuilders prepare for \\$250m US government injection](#)," *Times of Israel*, March 11, 2021.