

ישראל וקפריסין: ידידות עם פוטנציאל לגדול

סיכום מפגש קבוצת המחקר והמדיניות: "ישראל באגן הים התיכון"

מאי 2021

מסמך זה מתמקד ביחסים בין ישראל וקפריסין ובמדיניות ישראל הרצויה ביחס אליהם. הוא מבוסס על המפגש התשיעי של קבוצת המחקר והמדיניות על ישראל באגן הים התיכון שהתקיים ב-17 במרץ 2021, ביוזמת מכון מיתוים, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית והמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה. המסמך מציג בקצרה את התגבשות היחסים בין המדינות, את ההזדמנויות והאתגרים הניצבים לפתחם, ואת הכיוונים אליהם כדאי לקח את היחסים. המסמך אינו מציג הסכמות בין כלל המשתתפים במפגש.

א. יחסי ישראל-קפריסין

מבחינות רבות, מדינת ישראל וקפריסין דומות זו לזו – שתיהן מחזיקות מאפיינים של אי (גיאוגרפי או מנטלי), בבעלותן מאגרי גז טבעי, ובקרבתן מתחולל סכסוך לאומי מורכב ומתמשך. שתי המדינות מקיימות ביניהן יחסים הדדיים, ושותפות בנוסף למסגרות ובריתות רב-צדדיות באגן הים התיכון, אשר הבולטות שבהן הן הברית המשולשת בין ישראל, יוון וקפריסין, ופורום הגז של מזרח אגן הים התיכון שמושב בקהיר. ישראל וקפריסין משתפות פעולה בתחומים רבים ומגוונים, דוגמת ביטחון, צבא, תיירות, אנרגיה ונישואין אזרחיים. ליחסיהן יש השלכה ישירה על יכולתה של ישראל להבטיח את האינטרסים שלה באגן הים התיכון ולהגשים את מטרותיה כמו ביסוס יציבות מדינית וביטחונית באזור, קידום שיתוף פעולה אנרגטי, עידוד ושיקום ענף התיירות, התמודדות עם השלכות הקורונה, התמודדות עם משבר האקלים, התמודדות עם התעבורה הימית הגוברת בנתיבי השייט, ועוד.

התפתחויות בשלוש זירות שונות הביאו לחיזוק הקשרים בין ישראל וקפריסין בעשור האחרון. ראשית, גילוי מאגרי הגז בשטחן ובמזרח אגן הים התיכון, וההבנה ששיתופי פעולה יועילו לשני הצדדים, הביאו את ישראל וקפריסין לחתום על הסכם לסימון המים הכלכליים שלהן בדצמבר 2011 ולהמשיך לפעול יחד בתחום האנרגיה. שנית, הדעיכה והקריירת שהתפתחו ביחסים בין ישראל ותורכיה, בייחוד בעשור האחרון בעקבות תקרית המשט לעזה, והמתחות בין קפריסין ותורכיה שגברה לאחר כשלון המשא ומתן לפתרון הסכסוך בצפון האי ב-2017, אפשרו ועודדו את ישראל וקפריסין לקדם את היחסים ביניהן. ושלישית, חוסר היציבות האזורי שנבע מהאביב הערבי הביא את ישראל וקפריסין לחפש שיתופי פעולה שיתרמו ליציבות האזורית.

תהליך הידוק היחסים בין המדינות, בא לידי ביטוי בחתימה מהירה על הסכמים, יצירת הסדרים והסכמות על רגולציה משותפת. נוכח ההכרה הגוברת בקרב שתי המדינות בדבר הצורך והחשיבות שבקשרים אלו, הן ניצלו את ההתפתחויות האזוריות לטובת המשימה. על אף שנשיא קפריסין בזמנו קריסטופיאס (כיהן בין 2008-2013), לא היה נלהב במיוחד מקידום היחסים עם ישראל ואף נטה לצדד בצד הפלסטיני בהתאם לעמדה המסורתית של קפריסין, הוא הבין שהאינטרס של קפריסין הוא בהידוק היחסים עם ישראל ופנה להגשים זאת. מהצד הישראלי, נתניהו היה ראש הממשלה הראשון לבקר באי השכן, כאשר הגיע לקפריסין בפברואר 2012. על בסיס היחסים ההדדיים שנרקמו, צמח גם משולש היחסים עם יוון בשנת 2016 עת החליטו מנהיגי המדינות למסד את הקשרים בצורה של ברית אסטרטגית.

ב. אינטרסים ואתגרים ביחסי ישראל-קפריסין

לישראל מספר אינטרסים מרכזיים ביחסים עם קפריסין, אשר נובעים בין היתר ממיקומה האסטרטגי של קפריסין ומחברותה באיחוד האירופי. המדינות רואות זו בזו עורף ביטחוני אסטרטגי מסוים, ומקדמות שיתופי פעולה צבאיים בין המדינות, תוך הקפדה הדגשה ישראלית כי שיתוף הפעולה בתחום זה אינו פונה נגד גורם שלישי. ישראל מבינה ששיתוף פעולה עם קפריסין הכרחי כדי לנצל את מאגרי הגז הטבעי, בכל הקשור להפקה של הגז ובייצוא שלו. קפריסין היא לבנה חשובה ברצון של ישראל לחזק את היציבות במזרח אגן הים התיכון דרך הגברה של שיתופי פעולה אזוריים. בנוסף, מנקודת המבט הישראלית, חברותה של קפריסין באיחוד האירופי יכולה לסייע לישראל להשפיע על החלטות האיחוד ביחס לישראל או לפחות למנוע החלטות לא רצויות מבחינתה. לצד האינטרסים הפוליטיים, האנרגטיים, הביטחוניים והכלכליים המשותפים לישראל ולקפריסין, נמצאים אינטרסים אזרחיים רבים המובילים לשיתופי פעולה בתחומים של תיירות, תקשורת, סביבה, תרבות ועוד, ושותפות בערכים הדמוקרטיים.

האינטרסים של ישראל הביאו אותה לבחור בחיזוק הקשר ושיתופי הפעולה עם קפריסין, אך יש לזכור שלפתחם של יחסים אלו עומדים גם אתגרים. התקרבות מחודשת בין ישראל ותורכיה עשויה לעורר מתחים עם קפריסין. התלקחות אלימה של הסכסוך בצפון קפריסין או בין קפריסין ותורכיה על הגבול הימי או בין ישראל והפלסטינים, יכולים אף הם להשפיע לרעה על היחסים בין המדינות, אשר משתדלות מאוד בינתיים לעקוף את סוגיית הסכסוכים הלאומיים בהם הן מעורבות. אתגרים לא פשוטים יכולים לצמוח גם מלב ליבו של שדה שיתוף הפעולה העיקרי – האנרגיה. הפוטנציאל האנרגטי והציפייה המשותפת לגזור רווחים הדדיים בתחום זה, עשויים להתברר כאתגר ליחסים ככל שהמימוש בפועל לא יגשים את הציפיות הגבוהות. כבר כעת, עולים קולות ספקניים בנוגע להיתכנות חלק מהתוכניות המשותפות להפקה וייצוא הגז הטבעי לאירופה על ידי ישראל וקפריסין, ובראשן תכנית צינור הגז, ועל המדינות לבחון חלופות נוספות. שינויים גיאופוליטיים, אפילו חיוביים דוגמת התקרבות בין ישראל ומדינות המפרץ, עשויים לאתגר את הקשר עם קפריסין, ככל שהם יבואו על חשבון הברית בין המדינות אם בכל הקשור להפניית משאבים פנויים מחיזוק הקשר לקפריסין לטובת חיזוק הקשר עם מדינות אחרות, ואם כתוצאה ממחויבות ישראלית לשחקנים נוספים אשר יכולים להחזיק בסוגיות מסוימות באינטרסים שונים או מנוגדים.

ג. הזדמנויות ביחסי ישראל-קפריסין

במידה מסוימת, תמונת ההזדמנויות ביחסי ישראל-קפריסין, שהן רבות, משמעותיות ומגוונות, היא תמונת מראה של האתגרים אשר ניתן להפוך אותם להזדמנויות. על ישראל וקפריסין לנצל את היחסים הטובים ביניהן על מנת להעמיק את השורשים ולהרחיב את מניפת שיתופי הפעולה ככל שניתן בכל תחום ולתחומים נוספים, וזאת כדי לייצר יחסים בעלי חוסן רב יותר נוכח שינויים תכופים.

בכל הקשור לתחום האנרגיה, ההזדמנויות הן מגוונות וכוללות העמקה של שיתופי הפעולה מעבר לתחום הגז הטבעי, גם לפרויקטים של חיבוריות אנרגטית כמו פרויקט הכבל החשמלי אירו-אסיה, ופיתוח תחום האנרגיות המתחדשות. פורום הגז האזורי יכול להוות כר נוח למיסוד שיתופי הפעולה גם בתחומי האנרגיה המתחדשת ואף להתרחב יותר אל עבר תחומים נוספים כמו מסחר ורגולציה ימית. ישראל וקפריסין יכולות לשתף פעולה יחד עם שאר החברות בפורום בהרחבת המנדט שלו.

מארג שיתופי הפעולה באזור אמנם עשוי להוות אתגר ככל ששחקנים שונים מחזיקים באינטרסים שונים, אך גם פותח הזדמנויות רבות. הכנסת שחקנים נוספים ומשמעותיים וצירופם למגוון שיתופי הפעולה האזוריים בין ישראל וקפריסין, עשויים דווקא לחזק ולהעניק משקל רב יותר ליחסים בין המדינות, ולהגביר את סיכויי ההצלחה כמו גם סיכויי ההשפעה של שיתופי הפעולה. צירוף איחוד האמירויות לפרויקטים של אנרגיה, או צירוף מרוקו לפרויקטים של התמודדות עם שינויי האקלים או חקלאות ימית, מהווים הזדמנות טובה גם לקידום הפרויקטים עצמם וגם לחיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה באזור. חימום היחסים בין ישראל ומרוקו, עשוי לפתוח הזדמנות עבור ישראל להעמיק את השתתפותה בארגונים האזוריים בים התיכון בהם לוקחת חלק גם קפריסין. כאשר מצרפים את האיחוד האירופי לתמונה, ומחויבותו לקידום אנרגיה וכלכלה ירוקה, ואת ארה"ב, הפוטנציאל האזורי לשיתופי פעולה אף גובר. החיבור הפוליטי לאירופה דרך קפריסין הוא משמעותי, וניתן לנצל אותו לא רק לסיוע של קפריסין במניעת החלטות לא נוחות לממשלת ישראל של האיחוד, אלא גם להגברת שיתופי פעולה. השקתה של התכנית האירופית החדשה לשכונה הדרומית, המבקשת בין היתר לקדם שיתופי פעולה חוצי גבולות באזור אגן הים התיכון מהווה הזדמנות אחת שכזו.

אמנם ישראל וקפריסין נמנעות מלעסוק באופן ישיר בסכסוכים בהם הן מעורבות, אולם גם הם מהווים זירות בהן המדינות יכולות לתרום אחת לשנייה. ישראל וקפריסין יכולות לסייע אחת לשנייה להתקדם ליישוב סכסוכים ושלום, בסיוע למימוש צעדים ופתרונות מעשיים בשטח, בתמיכה פוליטית נחוצה בתהליך השלום, ובלמידה הדדית מתהליכי השלום בכל אחת מהמדינות.