

השלת חימום היחסים בין ישראל ותורכיה על מדיניות ישראל באגן הים התיכון

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

יוני 2022

מסמך זה מתמקד באתגרים ובהזדמנויות שמציבה מגמת חימום היחסים בין ישראל ותורכיה בפני מדיניותה של ישראל באגן הים התיכון. המסמך מבוסס על עיקרי הדברים שעלו במפגש האחד עשר של קבוצת המחקר והמדיניות על ישראל באגן הים התיכון שהתקיים בזום ב-24 במאי 2022, ביוזמת מכון חיתונים, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית והמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה. מסמך זה אינו מייצג הסכמות בין כלל המשתתפים בדיון.

א. מגמת חימום היחסים בין ישראל ותורכיה

שינוי במדיניות-החוץ התורכית - לאורך העשור האחרון, תורכיה נקטה במדיניות אסרטיבית ולעומתית כלפי שכנותיה בים התיכון ומדינות נוספות במזרח התיכון. יחסי תורכיה עם יוון וקפריסין הורעו סביב המאבק על סימון המים הכלכליים והשליטה במאגרי גז פוטנציאליים והמשכו של הסכסוך בצפון קפריסין, יחסיה עם מצרים החריפו נוכח תמיכתה באחים המוסלמים ומעורבותה במלחמה בלוב; ומול ישראל היחסים עלו על שרטון בעיקר סביב הסוגייה הפלסטינית. תורכיה מצאה עצמה מבודדת במזרח אגן הים התיכון, ועומדת מול מערכת גוברת של בריתות ושיתופי פעולה אזוריים ממנה הודרה. בנסיבות הללו, החלה תורכיה במהלך השנה וחצי האחרונות לקדם מפנה במדיניות החוץ שלה במטרה להפשיר את היחסים עם חלק ממדינות האזור, וביניהן ישראל. אמנם המהלכים התורכיים החלו תחת ממשלת נתניהו, אך לאחר השבעת ממשלת בנט-לפיד, והשבעתו של יצחק הרצוג כנשיא המדינה, החל המהלך לתפוס תאוצה.

צעדים בחימום היחסים - תורכיה החלה להתבטא בדבר רצונה בחימום מחדש של היחסים עם ישראל, בהדגישה את רצונה לשוב ולבחון שיתופי פעולה בתחום האנרגיה והגז הטבעי. בין הצדדים הוחלפו מסרים פומביים חיוביים, אשר החליפו את המסרים השליליים ששימשו בשנים האחרונות את הצדדים לטובת פוליטיקה פנימית, ושיקפו את הפערים בין המדינות בנוגע לסוגיה זו. שינוי המדיניות התורכית, יחד עם חילופי הממשלה בישראל וכניסתו של הנשיא הרצוג למשכן, היוו בסיס להתקדמות איטית בתהליך חימום היחסים, אשר כלל הרחבה של ערוצי הקשר בין בכירים, התנעה של שיתופי פעולה קונקרטיים ותהליך של בניית אמון מחודש. במרץ 2022 נפגש הנשיא הרצוג עם ארדואן באנקרה, ובמאי 2022 ביקר שר החוץ התורכית צ'בושולו בישראל לאחר 15 שנים בו לא ביקר שר חוץ תורכית בארץ. במהלך יוני יצא לאור שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות נוכח איומי טרור איראני על אדמת תורכיה, ובהקשר זה אף הגיע שר החוץ לפיד לביקור בזק בתורכיה, ונפגש עם עמיתו צ'בושולו על אף ההתרחשויות הפוליטיות הפנימיות בישראל וההכרזה על פיזור הכנסת.

פוטנציאל לקידום שיתופי פעולה הדדיים - במסגרת חימום היחסים ישנו פוטנציאל לקידום שיתופי פעולה בשלושה אפיקים מרכזיים. ראשית, ניתן להרחיב אפיקי שיתוף פעולה קיימים. אלו כוללים שדרוג של היחסים הדיפלומטיים חזרה לדרג שגרירים, חיזוק התיירות, והרחבת אפיקים מסחריים. שנית, ניתן לקדם החזרה של אפיקי שיתוף פעולה שהוקפאו. אלו כוללים שיתופי פעולה תרבותיים, אקדמאיים ואפיקים כלכליים שונים. לבסוף, יש לבחון אילו אפיקי שיתוף פעולה חדשים ניתן לפתח – העולם השתנה מאז הקפאת היחסים לפני עשור. אלו כוללים בין השאר אנרגיה מתחדשת, מאבק במשבר האקלים, ואפיקים כלכליים בתחום ההייטק, לצד חיבור משותף לתהליכים מדיניים אזוריים והזדמנויות בצירים רב-לאומיים. למשל, הצעדים שעושה

תורכיה לשיפור יחסיה גם עם מצרים ואיחוד האמירויות, במקביל לחיזוק יחסיה של ישראל עם אותן מדינות, פותחים הזדמנויות לשיתופי פעולה משולשים ואזוריים בתחומים מגוונים.

אתגרים ברמת היחסים ההדדיים ותהליכי למידה - בבחינת המהלך הנוכחי של חימום היחסים ההדרגתי, יש לשאול מה נשתנה הפעם בהשוואה לניסיונות קודמים לחימום היחסים; והאם חל תהליך למידה משמעותי מצד תורכיה שהוביל למפנה אמיתי במדיניותה כלפי ישראל, ומה ישראל למדה. ניסיונות קודמים לחימום היחסים נתקלו באתגרים ומהמורות שנוצרו בעיקר סביב הסוגייה הפלסטינית. פעולות בעזה, בגדה המערבית ובירושלים הובילו למשברים חוזרים ונשנים בין המדינות. תהליך חימום היחסים הנוכחי מתאפיין ברגישות הדדית רבה יותר. ניתן לראות רגישות זו בתגובות המתונות מצד תורכיה בעת עליית המתחים בירושלים סביב חודש הרמדאן האחרון, פיגועי הטרור והתגובות הישראליות. בשונה מניסיון הפיוס הקודם של 2016, הצדדים בחרו הפעם לנהל את השיח בדרכים בכירים מבעבר, להעניק למהלכים חשיפה ציבורית ניכרת, להשתמש ברטוריקה חיובית, ואף הועלו רעיונות להקמת מנגנוני התייעצות להכלת משברים עתידיים בין הצדדים.

ב. חימום היחסים עם תורכיה בראי פעילות ישראל באגן הים התיכון

ישראל היא הפתח של תורכיה להשתלבות ברמה האזורית - הצעדים התורכיים לחימום יחסים עם ישראל נעשים במסגרת מהלך רחב יותר להפשרת יחסיה עם מדינות האזור. לאחר עשור של מדיניות אסרטיבית ולעומתית, תורכיה מצאה עצמה מבודדת, דווקא בתקופה בה ארה"ב שינתה את אופי מעורבותה באזור, והלכה והתגבשה ארכיטקטורה אזורית חדשה המבוססת על שיתופי פעולה. נוכח התמונה האזורית המתגבשת, מצבה המבודד, והאינטרס שלה להפוך למרכז אנרגטי אזורי, שואפת כעת תורכיה להשתלב ביוזמות אזוריות שיקומו יחד עמה, לשתף פעולה ולחזק יחסיה עם מדינות האזור. עם זאת, היחסים בין תורכיה למדינות אחרות במרחב – מצרים, יוון וקפריסין – גרוע אף יותר מאשר יחסיה עם ישראל. היא עושה מאמצים להושיט יד גם למצרים וליוון, אך בעוד עם מצרים היא מצליחה לקדם תהליך דומה של חימום ביחסים, המצב מול יוון אינו מזוהר, ותורכיה שבה ואמצה מולה מדיניות לעומתית. בניית החתך התורכי דווקא ישראל היא זו שיכולה ביתר קלות לפתוח עבור תורכיה את הדלת לשיתופי פעולה אזוריים – לאו דווקא יחד עם יוון וקפריסין, אך בוודאי עם שחקנים דוגמת מצרים או איחוד האמירויות. מצב זה מציב לישראל הזדמנויות גדולות, אבל יש לוודא שאינן מגיעות על חשבון שותפויות אחרות שלנו באזור.

למידה מהניסיון המצרי-תורכי; ואולי אף שיתוף פעולה ישראלי-מצרי ביחס לתורכיה - מאז עלייתו של א-סיסי לשלטון מתאפיינים יחסי מצרים ותורכיה בעוינות וחוסר אמון הדדי. הגורם המרכזי לכך הוא הטלת הספק החוזרת ונשנית של ארדואן בלגיטימיות שלטונו של א-סיסי. גורמים נוספים למתח ביחסים כוללים את עמידתה של תורכיה לצד האחים המוסלמים, ההתערבות התורכית בלוב והסכם סימון הגבול הימי בין לוב ותורכיה, וניסיונותיה בשנים הקודמות להתערב בעזה (מהלכים שנתפסים כהתערבות בחצר האחורית של מצרים, תוך ערעור על מעמדה וביטחונה); חוסר הסכמה באשר לצורך בסימון הגבולות הימיים בים התיכון; וגיבוים מצריים של מהלכים תורכיים במרחב. אף על פי כן, בדומה לישראל, מצרים שמרה על סחר בילטרלי ענף עם תורכיה אשר מסתכם במעל ל-5 מיליארד דולר בשנה, מספר שגדל בקצב מסחרר של עשרות אחוזים בשנים האחרונות. בתוך כך, מצרים היא מקור היבוא המרכזי של תורכיה לגז נוזלי. החל ב-2021 חלה מגמה של התחממות זהירה ביחסים בין המדינות. התפתחות זו מוצגת באופן אוהד בתקשורת, אך מן הצד המצרי מחכים לראות מעשים. לאור הסיטואציה והאינטרסים הדומים, ישראל ומצרים ניצבות מול שאלות דומות ביחסיהן עם תורכיה. יש מקום ללמוד ואולי אף לשתף פעולה עם המצרים כחלק מהמשך חימום היחסים המשותף עם תורכיה. לכל הפחות ובהכרח, ישראל צריכה להתנהל בשקיפות מרבית גם מול מצרים בתהליך חימום היחסים עם תורכיה, על מנת למנוע משברים ביחסים.

היחסים עם תורכיה לא צריכים לבוא על חשבון היחסים עם יוון וקפריסין - בעשור האחרון נבנה אמון בין ישראל והמדינות ההלניות. אמון זה מאפשר מרחב תמרון מולן בנושא התורכי. אין היחסים של ישראל, תורכיה והמדינות ההלניות "משחק סכום אפס" – חימום היחסים עם תורכיה אינו צריך להגיע על חשבון יחסי ישראל עם יוון וקפריסין. ב-2016 הצליחה ישראל ליישם מדיניות זו, והיא יכולה לעשות זאת שוב. עם זאת, יש לנהוג בזהירות, תוך שקיפות מרבית וקשב לדאגותיהן של יוון וקפריסין ולמנוע פגיעה ביחסים. ישראל מקפידה ללוות את תהליך חימום היחסים עם תורכיה במסכת של מסרים מרגיעים ליוון וקפריסין המביעים את המחויבות לשותפות שנרקמה – הצהרות פומביות, ביקורי בכירים ופגישות משולשות ואף אימונים צבאיים משותפים. בראי המסגרת האזורית, אין ישראל יכולה לפתור את הסכסוכים בין תורכיה, יוון וקפריסין, אך עצם שילובה

של תורכיה ביוזמות אזוריות הוא תהליך חשוב שיכול לתרום להורדת המתחים וקידום הדיאלוג והיציבות האזוריים.

תיאום עם ארה"ב ואירופה - על אף התפיסה האזורית הנפוצה שארה"ב יוצאת מהמזרח התיכון ואגן הים התיכון, ניתן לראות כי היא ממשיכה לגלות מעורבות רבה, על אף שינוי בדפוסי הפעולה שלה. המלחמה באוקראינה טרפה אף היא את הקלפים, ומביאה את ארה"ב ואירופה להשקיע משאבים רבים אל מול האיום הרוסי, ובכללם מאמצים לחיזוק הקשר עם מדינות הנפט במזרח התיכון, וחיזוקה של ברית נאט"ו, בה תורכיה ממלאת תפקיד חשוב. תחת נסיבות אלו, נקל להבין את רצון של ארה"ב ואירופה לראות את תורכיה משתלבת באגן הים התיכון, ומשתפת פעולה עם שאר בנות בריתה באזור. ככל שתקודמנה יוזמות לשילוב תורכיה במרחב ולחיזוק יחסיה עם מדינות האזור, חשוב לקיים שיח פתוח ומתואם עם האמריקאים והאירופים, על מנת למנף אותן באופן מיטבי לישראל ולאזור. בניגוד למה שקרה בתהליך חימום היחסים הישראלי-תורכי של 2016, חשוב לוודא שחימום היחסים עם תורכיה מתקדם בצורה מתואמת עם ארה"ב ואירופה, נשען על בסיס איתן וחסון יותר, מתקדם בקצב המתאים ומשרת את רצונה של ישראל לקדם יציבות ושיתופי פעולה אזוריים לאורך זמן.

שילוב תורכיה בפורומים אזוריים - תורכיה שואפת לצמצם את תלותה בגז רוסי, ולהפוך למרכז אנרגטי אזורי. על כן, מטרה מרכזית במהלך התורכי לחימום היחסים עם ישראל הוא קידום שיתופי פעולה בתחום הגז והאנרגיה. ההיתכנות של ייצוא גז ישראלי לתורכיה דרך צינור ירדה מהפרק כבר בסיבוב הקודם, ועל ישראל להבהיר זאת לתורכיה כבר בראשית הדרך ולא ליצור ציפיות שלא יתממשו. עם זאת, ישנו פוטנציאל לשילוב תורכיה במסגרות אזוריות אשר יענה במידה מסוימת על הצורך התורכי ויקדם אינטרסים אזוריים, ובכך ישראל יכולה לסייע. שיתופי פעולה בתחומי האנרגיה המתחדשת והמאבק במשבר האקלים אף הם יכולים להיות על הפרק, ולהוות בסיס להתארגנות אזורית חדשה הכוללת בתוכה גם את תורכיה.