

ישראל והסכסוכים במזרח אגן הים התיכון

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

אוגוסט 2020

מסמך זה מתמקד בסכסוכים הקיימים במזרח אגן הים התיכון ובמדיניות ישראל הרצויה ביחס אליהם. הוא מבוסס על המפגש השביעי של קבוצת המחקר והמדיניות על ישראל באגן הים התיכון שהתקיים ב-28 ביולי 2020, ביוזמת מכון מיתונים, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית והמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה. המסמך מציג בקצרה את מאפייני הסכסוכים במזרח אגן הים התיכון, ובוחן את האינטרסים והמדיניות של ישראל כלפיהם, שעיקרן שאיפה ליציבות, למימוש רווחים ממצבורי הגז, ולשיתוף פעולה אזורי בים התיכון. המסמך אינו מייצג הסכמות בין כלל המשתתפים במפגש.

א. מאפייני הסכסוכים במזרח אגן הים התיכון

ריבוי סכסוכים וריבוי שחקנים - לצד שיתופי פעולה רבים הצומחים באגן הים התיכון, מתנהלים באזור גם סכסוכים רבים – חלקם מתמשכים, חלקם חדשים באופן יחסי, חלקם אלימים וחלקם דיפלומטיים-כלכליים. הסכסוכים הבולטים הם אלה שבין תורכיה ויוון וקפריסין, הישראליים והפלסטינים, תורכיה ומצרים, ישראל ולבנון, מלחמת האזרחים בסוריה, והמלחמה מרובת השחקנים בלוב. נוסף על ריבוי הסכסוכים קיימת זיקה וזליגה בין הסכסוכים השונים (לוחמים, נשק, אינטרסים ובריתות). אחד המאפיינים המרכזיים של סכסוכים אלו הוא ריבוי השחקנים שלוקחים בהם חלק. מלבד הצדדים הישירים שנמצאים במחלוקת, מעורבים בהם גם קבוצות מקומיות, מדינות אחרות מהאזור, המעצמות העולמיות וחברות אנרגיה גלובליות.

תורכיה מול האזור - תורכיה מצאה עצמה מבודדת במידה רבה במזרח אגן הים התיכון. יש לה סכסוכים עם יוון על סימון קווי הגבול הימיים, וסכסוך עם קפריסין על סימון המים הכלכליים כמו גם הסכסוך המתמשך בצפון קפריסין. היא מסוכסכת עם מצרים על רקע אידיאולוגי ומתחרה בה כמרכז אנרגיה אזורי, והמתחות עם ישראל הלכה וגברה ככל שהסיכוי לקידום צינור הולכת גז מישראל לתורכיה ירד, ויחסי ישראל עם מצרים, קפריסין ויוון הלכו והתחזקו. בנוסף, תורכיה התערבה במלחמת האזרחים בסוריה, שם היא נאבקה בעיקר בכוחות הכורדים, והתערבה במלחמת האזרחים בלוב, שם היא נלחמת לצידו של משטר סראג' בטריפולי. היא אף חתמה עמו על הסכם סימון גבולות ימיים המבטל את תביעת זכויות המים הכלכליים של יוון, ועוררה בכך התנגדות רבה מצד שאר המדינות באזור. בידודה בא לידי ביטוי גם בהיעדרה מפורום הגז של מזרח אגן הים התיכון (EMGF). על מנת לצאת מהבידוד ולחזק את מעמדה האזורי, מפעילה תורכיה מדיניות אסרטיבית, תחת אסטרטגיה בשם "המולדת הכחולה", ומנצלת את עוצמתה הימית ונכונתה להפעיל כוח צבאי על מנת לאלץ את השחקנים האחרים להתייחס לקיומה ולהתחשב באינטרסים שלה באזור. במצב עניינים שכזה, נדמה שפתיחה מחדש של תהליך השלום בצפון קפריסין אינה עומדת על הפרק בזמן הקרוב.

סוריה ולבנון - מדינות אלו הן מוקד של אי-יציבות אזורית, ומהוות מרחב השפעה של איראן. סוריה כשלה לתוך מלחמת אזרחים בה לוקחות חלק גם איראן, רוסיה ותורכיה, לצד כוחות נוספים מהאזור. תנועת הפליטים הפנימית והאזורית בעקבות המלחמה מערערת את היציבות מעבר לגבולותיה. בלבנון, נדמה שארגון החזבאללה פועל לשרת את האינטרסים של איראן, יותר מאשר את אלו של לבנון. ככלל, איראן משקיעה מאמצים רבים להפוך את שטחי סוריה ולבנון לגשר יבשתי בינה ובין הים התיכון. ללבנון סכסוכי גבול יבשתי וימי עם ישראל.

האנרגיה כמקור לשיתופי פעולה ולסכסוכים - מרכיב חשוב בשיתופי הפעולה בין ישראל, מצרים, קפריסין ויוון הוא הגז הטבעי שהתגלה במימי הים התיכון. בעבר הלא רחוק, גם שיפור היחסים בין ישראל ותורכיה נשען על הפוטנציאל לשיתוף פעולה בתחום האנרגיה. דוגמה בולטת לתרומת האנרגיה לקידום שיתופי פעולה ניתן לזהות בהקמת ה-EMGF בקהיר בתחילת 2019. דוגמה נוספת היא הסכמי ייצוא הגז שנחתמו בין ישראל ומצרים, ובין ישראל וירדן. יחד עם זאת, המרכיב האנרגטי נמצא גם בליבם של סכסוכים רבים. הוא מרכיב מרכזי בסכסוכים בין תורכיה ויוון וקפריסין על סימון הגבולות הימיים, הוא מרכיב נוסף בתחרות בין תורכיה ומצרים על הפיכתן למרכז אנרגיה אזורי, והוא מרכיב מאוד בסכסוך בלוב, שם שחקנים מקומיים, אזוריים ומעצמות רבים על גישה למקורות הנפט במדינה.

מאזן הכוחות והמאבק הגלובלי באים לידי ביטוי במזרח הים התיכון - בחירתה של ארה"ב לצמצם את נוכחותה באזור אגן הים התיכון, אשר מתבטאת בין היתר בצמצום הנוכחות של הצי השישי, מייצרת ואקום אליו נכנסים שחקנים אחרים. רוסיה נהנית מנסיגתה של ארה"ב ומרחיבה את פעילותה והשפעתה באזור, וכך גם הצי התורכי שזוכה לחופש פעולה רב יותר. נסיגתה של ארה"ב מהאזור, מלווה בהתרחקות בין ארה"ב ותורכיה, מתיחות מתמשכת וגדלה בין תורכיה ונאט"ו, והתקרבות בין תורכיה ורוסיה. הדבר בולט בעסקאות נשק שמקדמת תורכיה ובשאלת המעורבות שלה בפרויקטים ביטחוניים של נאט"ו. בלוב, מאידך, תורכיה ורוסיה נמצאות משני עבריו השונים של המתרס. הסכסוכים באגן הים התיכון מאתגרים את הקונצנזוס האירופי. למדינות אירופיות שונות יש אינטרסים שונים בנוגע לסכסוכים באגן הים התיכון. צרפת, למשל, מחזיקה באינטרסים המנוגדים לאיטליה בזירה הלבית ומול תורכיה. לעומת זאת, גרמניה, לאור מרכזיותה באיחוד האירופי וקשריה עם תורכיה, מובילה מהלכים של גישור בין תורכיה ויוון וקפריסין.

ב. האינטרסים והמדיניות של ישראל ביחס לסכסוכים באזור

ישראל כמדינה מייצבת באגן הים התיכון - האינטרס הישראלי הוא שמזרח אגן הים התיכון יתבסס כאזור יציב של שיתופי פעולה. לכן, היכן שישראל יכולה לסייע ביישוב סכסוכים ובתיווך בין ניצים, עליה לעשות זאת תוך הישענות על הניסיון שצברה מהסכסוכים בהם היא עצמה מעורבת. עליה לגוון את מערכות היחסים שלה באזור, לייצר קשרים עם כמה שיותר שחקנים ולהרחיב את תחומי שיתופי הפעולה. על ישראל גם לשתף פעולה עם ארגונים ומוסדות אזוריים – ברמה הממשלתית והחברה האזרחית – לסייע בקידום ולעודד את הפיכתם לכמה שיותר מכלילים.

ישראל לא מהאו"ם ועליה לעמוד לצד בעלות בריתה הקרובות יותר - בניהול המערכה מול מלחמת האזרחים בסוריה, התבססות איראן במרחב ואי-היציבות בלבנון, אחד הנכסים של ישראל הוא היכולת לקיים שיח ודיאלוג עם הרוסים ועם הסינים, אשר מעמיקים את מעורבותם במדינות אלו ושמהווים גורמים שעל ישראל לגייס לטובת שמירה על האינטרסים שלה. על ישראל לשאוף ולשפר גם את יחסיה עם תורכיה, וזאת מבלי לפגוע באינטרסים של בנות בריתה העיקריות באזור – קפריסין, יוון ומצרים. כך, לצד הרצון לשמור על מדיניות לא-אקסקלוסיבית ולהתרחק מהסכסוכים ככל שהיא יכולה, על ישראל לעמוד לצד בעלות בריתה הקרובות, ולדאוג לאינטרסים שלה בסבך הסכסוכים. עליה לתמוך במצרים אשר חשובה לה מבחינה אסטרטגית, ולתמוך ביוון וקפריסין עמן היא מתחזקת ומפתחת מערכת יחסים קרובה. אסור לישראל לקבל את המהלך התורכי לסימון גבול ימי משותף עם לוב.

המשך ניצול מרכיב האנרגיה לקידום שיתוף פעולה אזורי - הפוטנציאל הגלום במצבורי הגז הטבעי שבמימיה הכלכליים של ישראל הולך ופוחת נוכח משבר האנרגיה, תנאי השוק והחלופות הקיימות. ישראל נמצאת היום בעודף כושר הפקה לשוק המקומי, וכניסתם של מאגרי תנין וכריש לשוק, שנדחתה כרגע לרבעון האחרון של 2021, מטילים ספק נוסף בנוגע לכדאיות הכלכלית של הקידוחים. בה בעת, הדבר מעניק הזדמנויות נוספות לייצוא הגז. גם סימני השאלה סביב כדאיות צינור הולכת הגז מישראל לאירופה (צינור EastMed) הולכים ומצטברים. אולם, בינתיים על ישראל להמשיך ולהחזיק ברעיון צינור הגז, כערוץ אשר מחזק את הקשרים עם קפריסין ויוון, וייתכן שגם איטליה. ה-EMGF סובל אף הוא ממשבר הקורונה ומשבר האנרגיה הנלווה לו, אך הוא ממשיך להחזיק בפוטנציאל גדול לחיזוק שיתופי הפעולה האזוריים. על ישראל לפעול שהפורום יתרחב ויכלול גם את שרי החוץ של המדינות המשתתפות, ולא רק את שרי האנרגיה שלהן, ויעסוק בכלל נושאי האנרגיה (ולא רק בגז טבעי), תוך דגש על אנרגיה מתחדשת. ובכל מקרה, על ישראל להיערך למעבר לאנרגיה מתחדשת ולנצל את מאגרי הגז שלה לטובת ייצוא של מוצרים מתקדמים (למשל, מימן).

גיוס כוחות מייצבים מחוץ לאזור - אחד הנכסים המרכזיים שעומד לרשותה של ישראל הוא היחסים המיוחדים שלה עם ארה"ב. יחסים אלה מעצימים את כוחה האזורי של ישראל, והיא יכולה בעזרתם לסייע לבעלות בריתה באזור. על ישראל לעודד את ארה"ב להישאר נוכחת באזור. לשם כך, עליה לטפח את הקשר הדו-מפלגתי עם ארה"ב, ולקחת בחשבון כי ייתכן שבינואר 2021 יכנס לבית הלבן נשיא דמוקרטי. שחקניות נוספות עמן צריכה ישראל לעבוד בשיתוף פעולה באזור הן צרפת, אשר עומדת לצידן של יוון וקפריסין מול תורכיה, וגרמניה שמסוגלת להוביל לדיאלוג אזורי ולהביא להסכמות. ניתן ורצוי לשתף פעולה עם גורמים בינלאומיים נוספים שפועלים לייצב את האזור, או שיש להם פוטנציאל לעשות כן.