

## עקרונות מנחים למדיניות-חוץ ישראלית כלפי מזרח אגן הים התיכון

המלצות צוות חשיבה של מכון מיתוים\*

מרץ 2019

מזרח אגן הים התיכון מהווה בשנים האחרונות את אחד ממוקדי העניין הבולטים מצד מעצמות, מדינות באזור ומחוצה לו, וחברות בינלאומיות. התפתחויות גאו-פוליטיות אזוריות, כמו גם הזדמנויות כלכליות סביב גילויי הגז הטבעי בים התיכון בשנים האחרונות, תורמות למגמה זו והפכו את מזרח אגן הים התיכון לתת-אזור מובחן הנתפס כבעל מאפיינים ייחודיים. לישראל תפקיד מרכזי בהתפתחות זו. הדיפלומטיה הישראלית זיהתה נכוחה מגמות אלו, והיא פעילה ודומיננטית באזור בהצלחה לא מבוטלת. גילוי הגז הטבעי במים הכלכליים של ישראל מעניק לה מנעד רחב יותר לפעילות מדינית, וישראל פועלת לקדם יחסים עם מגוון מדינות באזור, כולל כאלה שמסוכסכות זו עם זו. הציבור הישראלי רואה בים התיכון מרחב זהותי מרכזי, כפי שבא לידי ביטוי במדד [מדיניות-החוץ](#) הישראלית של מכון מיתוים לשנת 2018, בו 22 אחוזים מהנשאלים ציינו שישראל שייכת בראש ובראשונה לאזור זה (לעומת 28 אחוזים שציינו את המזרח התיכון, ו-23 אחוזים שציינו את אירופה).

למזרח אגן הים התיכון משתייכות ישראל, יוון, קפריסין, סוריה, לבנון, מצרים, תורכיה ורצועת עזה. אולם, האזור מתגבש תוך כדי פעילות של שחקנים נוספים המגלים עניין רב במתרחש בו, וביניהם המעצמות ארה"ב ורוסיה; שכנות כמו איטליה, ירדן ומדינות הבלקן; וחברות ותאגידים בינלאומיים, ובראשם חברות אנרגיה גדולות. הים הוא במידה רבה הגורם שמגדיר את האזור, ומחזק בכך את הפוטנציאל להעמקת שיתופי פעולה בתחומי פיתוח חופי, ספנות ונושאים של איכות סביבה, תוך שימוש במנגנונים הקיימים בתחומים אלו לפתיחתם של ערוצי קשר גם עם שחקנים שבאופן רגיל נמצאים מעברו של גבול סגור. בינואר 2019 הוכרז בקהיר על הקמתו של פורום גז ים תיכוני, בו חברות ישראל, הרשות הפלסטינית, מצרים, ירדן, יוון, קפריסין ואיטליה. עבור מדיניות-החוץ הישראלית, זהו דבר ייחודי להיות חלק ממסגרת אזורית לה שותפים הפלסטינים ומדינות ערב שכנות, והדבר מעיד על הפוטנציאל של מזרח אגן הים התיכון כמרחב חדש לשייכות אזורית, לשיתוף פעולה ישראלי-ערבי, ולקידום שלום ישראלי-פלסטיני.

ישראל השכילה לפתח את מערכת היחסים המשולשת שלה עם קפריסין ויוון עד לכדי מונחים של ברית אסטרטגית, כפי שמנהיגי שלוש המדינות מרבים להדגיש. שיתוף הפעולה התרחב למישורים רבים, ובטווח זמן קצר למדי: מדיני-אסטרטגי, בטחוני, כלכלי, אנרגטי (עם פוטנציאל רב ומאתגר), תירותי, מדעי, אזרחי ועוד. המשולש היווני-קפריסאי-ישראלי (הברית ההלנית) יצר ארכיטקטורה גאו-פוליטית חדשה, הבנויה על מצע של אינטרסים משותפים, אך גם על ערכים ליברליים-דמוקרטיים משותפים של משטרים וחברות פתוחים, ואף על היסטוריה משותפת. מדובר במבנה מדיני ייחודי למדי, אליו נלווים גם שולש מצרי-יווני-קפריסאי, ואף דיבורים (בעיקר קפריסאיים) על משולשים דומים עם מדינות כלבנון או ירדן (בתפיסה הקפריסאית, עליה לאזן במידה מסוימת את מערכת היחסים האסטרטגית עם ישראל, ביצירת שותפויות דומות גם אל מול העולם הערבי). למרות שהמסר במשולש היווני-קפריסאי-ישראלי טומן בחובו מצג אנטי-תורכי, שלוש המדינות מקפידות להבהיר, כי לא מדובר במערך כוחות סגור שמכוון נגד מדינות אחרות, אלא במסגרת של שיתוף פעולה הפתוחה לכל מי שמקבל את עקרונות היסוד שלה, כולל תורכיה. הגם שברור שללא התקדמות משמעותית סביב פתרון הסכסוך בקפריסין אין לצפות להתפתחויות חיוביות בנדון, הרי שהמסר המדיני הכללי העולה מהמשולש הוא של פתיחות וזמינות שאינה מנכרת.

\* המסמך נכתב על ידי השגריר בדימוס מיכאל הררי, עמית מדיניות במכון מיתוים, ובהכנתו השתתפו ד"ר רועי קיבריק, ד"ר נמרוד גורן, גבריאל מיטשל, ד"ר אהוד ערן ומירב כהנא-דגן ממכון מיתוים.

המשולש המקביל, המצרי-יווני-קפריסאי, התפתח מתוך הבנה של כל אחת מן המדינות בדבר מפגשי האינטרסים הקיימים ביניהן, כמו גם בנחיצותו של המסר המוקרן ממנו כלפי האזור עצמו, אך גם מחוצה לו. זאת ועוד, ניכרת הבנה, אף אם איננה מבוטאת בריש גלי, כי מוקדם עדיין לצרף את ישראל למסגרת מעין זו, הגם שמפגשי האינטרסים ועוצמת שיתוף הפעולה בין ישראל ומצרים ניכרים היטב בשנים האחרונות. מדיניות החוץ הקפריסאית, שמבינה היטב את משקלה הצנוע באופן יחסי, מתגאה, ובצדק לא מבוטל, בתפקידה המרכזי כמי שמנצלת נכוחה את ההתפתחויות האזוריות. קפריסין הכריזה בסוף 2018 על כוונתה להקים מזכירות שתתאם את פעילויות המשולשים השונים, ושתוכל גם לשמש נקודת חיבור אפשרית ביניהם.

תורכיה מהווה, מבחינות רבות, שחקן ייחודי באזור זה. מערכות היחסים שלה עם כל החברות שמנינו לעיל מורכבות מאד (בלשון המעטה). מערכת היחסים עם ישראל טעונה, ומועדת למשברים תכופים, כאשר שנת 2019 התחילה ללא ייצוג בדרג שגרירים בשתי הבירות. הסכסוך בקפריסין מטיל צל כבד על יחסיה עם הצד ההלני (יוון וקפריסין), ותהפוכות האביב הערבי ותמיכתה בממשל האחים המוסלמים של מורסי מציבים אותה בניגודי אינטרסים ברורים ואף באיבה מול מצרים. במשבר הסורי, משתפת תורכיה פעולה עם איראן ורוסיה, על אף שאין מדובר בברית אסטרטגית אלא בשילוב של אינטרסים בין מדינות שיש ביניהן גם יריבות. בה בעת, ועל אף מורכבות הדבר, תורכיה היא שחקן מרכזי וחשוב מדי בזירה מכדי להתעלם ממנו. מפגשי האינטרסים בין ישראל ותורכיה הצטמצמו בשנים האחרונות, ולמעשה מסבירים במידה רבה את הקושי הרב לשקם את הדיאלוג המדיני בין שתי המדינות.

בבסיס המחלוקות עומדת הסוגיה הפלסטינית (עזה וירושלים בעיקר), אליה ניתן להוסיף גם את הזווית הכורדית (התמיכה הישראלית בעצמאות כורדית בצפון עיראק לא סייעה להגברת האמון בין שתי המדינות) וחוסר ההצלחה של המדינות להתקדם בפרויקט צינור הגז ביניהן. המצע האידיאולוגי של ממשל ארדואן המזוהה עם האחים המוסלמים מציב קושי ברור להתקרבות, כמו גם מדיניות ממשלת ישראל כלפי הפלסטינים, ואילו ממשל טראמפ אינו רואה בתורכיה של ארדואן בת-ברית מהימנה ואינו פועל לקדם פיוס ישראלי-תורכי. למרות זאת, לשתי המדינות – ישראל ותורכיה – אינטרס לנרמל את הדיאלוג המדיני ביניהן, גם לצורך שימור שיתוף הפעולה הכלכלי העשיר בין שתי המדינות, מימוש הפוטנציאל לשיתוף פעולה בתחום האנרגיה (מכלול מורכב בפני עצמו), והגבלת המעורבות האיראנית בסוריה. מכל מקום, מדובר במערכת יחסים מאתגרת במיוחד שחשוב לשמר, בעיקר לנוכח היותן של ישראל ותורכיה מדינות דומיננטיות באזור.

מרכזיותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בעיצוב מערכות היחסים במזרח אגן הים התיכון אמנם נשחקה בשנים האחרונות, עקב הטלטלה האזורית והתפתחויות בזירה הבינלאומית, אולם כפי שהדוגמה התורכית מראה, הסכסוך עדיין מגביל את יכולתה של ישראל למצות את הפוטנציאל הטמון באזור. בהקשר זה, המצב ברצועת עזה הוא הדומיננטי והמשפיע, והזווית הים תיכונית יכולה להוסיף נדבכים חדשים למאמצים לשיקום עזה (דוגמת הרעיונות להקמת נמל בקפריסין שישרת את רצועת עזה, או פיתוחו של שדה הגז שנמצא מול חופי הרצועה) ולקידום שלום ישראלי-פלסטיני.

מכלול האנרגיה באזור פתח בפני ישראל אופקים חדשים, תוך הרחבת מרחב הפעולה המדיני שלה. זהו אחד ה"מנועים" המרכזיים לשינויים באזור, והעניין הרב שאגן מזרח הים התיכון מעורר בשנים האחרונות. לפי שעה, ישראל מתנהלת במרחב המדיני-אנרגטי שנפתח בפניה אל מול מספר שחקנים עיקריים. ישראל משתפת פעולה עם מצרים במימוש תכניות הגז של שתי המדינות; הפוטנציאל לשיתוף פעולה עם קפריסין בעינו עומד והתקדמותו עשויה לקבל דחיפה רצינית עם גילוי גז רציניים במים הכלכליים הקפריסאיים, על אף שהסכסוך בקפריסין ימשיך להוות אתגר; רעיון צינור הגז לאירופה דרך תורכיה ירד מהשולחן מסיבות פוליטיות וכלכליות; והיתכנותו של פרויקט צינור הגז East Med המערב את ישראל, יוון, איטליה והאיחוד האירופי, עודנה לוטה בערפל, בעוד מומחים בשוק הגז מגלים סקפטיות לגביו. עם זאת, השחקנים המעורבים מגלים בעקביות נכונות מרשימה לבדוק את האופציה ולקדמה ככל שניתן. הישג חשוב בתחום זה הוא הסכם ייצוא הגז שחתמה ישראל עם ירדן ושמחזק את מערכת היחסים האסטרטגית הישראלית-ירדנית. חלופות הייצוא המגוונות שעומדות (לכאורה?) בפני ישראל מסייעות לה, לפחות בהקשר המדיני, להותיר מגוון אפשרויות באוויר, וכאמור מייצרות מרחב תמרון מדיני נאות, שנראה כי ישראל, לפחות לפי שעה, מנצלת אותו היטב.

לנוכח תמונה זו, אלו הם העקרונות המדיניים שראוי כי ינחו את ישראל בפעילותה במזרח אגן הים התיכון:

1. **שימור מרחב התמרון המדיני והרחבתו:** הטלטלה האזורית של האביב הערבי, שהבליטה את יציבותה של ישראל, וגילוי מרבצי הגז הטבעי בים התיכון, הציבו את ישראל בעמדה נוחה ואטרקטיבית במזרח אגן הים התיכון. יש להמשיך בהעמקת מערכת היחסים עם המדינות שקיימים עמן מפגשי אינטרסים ברורים – מצרים, ירדן, יוון וקפריסין – תוך הדגשה (חוזרת ונשנית, הצהרתית ומעשית, היכן שניתן) שיחסים אלה אינם מכוונים נגד שחקנים אזוריים אחרים ושישראל מעוניינת לפתח קשרים גם עם מדינות נוספות באזור. ישראל צריכה גם לשמר ולקדם את השיח המדיני שנוצר עם שחקנים מרכזיים שרלבנטיים לאזור – דוגמת רוסיה והאיחוד האירופי. זאת, נוסף על פיתוח קשרים עם מדינות אירופאיות שמגלות עניין גובר בתחום האנרגיה, דוגמת איטליה (לאור מעורבות חברת האנרגיה האיטלקית ENI בפרויקטים במצרים, קפריסין ולבנון), ואף בולגריה וסרביה.
2. **חידוש הדיאלוג המדיני עם תורכיה:** האינטרס הישראלי הוא למצוא דרך שתאפשר לדרגים המדיניים הבכירים להסדיר את היחסים ביניהן למרות המחלוקות הקיימות, שחלקן עמוקות ואידיאולוגיות. תורכיה היא מדינה חשובה מדי מכדי להתעלם ממנה, וההתרחקות שלה מהמערב אינה משרתת את האינטרס הישראלי. על ישראל לפעול לחידוש הדיאלוג המדיני, החזרת שגרירים, והעמקת קשרים אזרחיים, תוך מינוף היחסים הכלכליים העשירים בין שתי המדינות, וזאת מבלי להצטייר כמי שמחזרת נואשות לפתחה של תורכיה, ותוך בניית מנגנון משותף לניהול אי-ההסכמות וזיהוי של אינטרסים אזוריים משותפים (למשל, בסוריה ובקידום שלום ישראלי-פלסטיני).
3. **העמקת שיתוף הפעולה במשולש ההלני:** מערכת היחסים בין ישראל ליוון וקפריסין (הברית ההלנית), היא נכס אסטרטגי לכל הצדדים. מדובר במעין עומק אסטרטגי שמשרת את האינטרס הלאומי הישראלי, שחיוני לשמרו ואף להעמיקו, מבלי להיגרר למחויבויות שאינן עולות בהכרח בקנה אחד עם האינטרס הישראלי. חיוני מאד להשתיתו על שיתוף פעולה במגוון רחב של נושאים, באופן שישרוד גם בתקופות פחות נוחות. ישראל, יוון וקפריסין צריכות להבליט בשיתוף הפעולה ביניהן את הממד הדמוקרטי משותף להן, ושמייצר בסיס ערכי למערכת היחסים, שעולה בקנה אחד עם עקרונות האיחוד האירופי (ועל כן יכול לסייע לקידום הקשרים בין ישראל לאיחוד) ושמבדיל את הברית ההלנית מהיחסים שממשלת ישראל מכוננת עם גורמים באירופה שמתרחקים מערכי הדמוקרטיה-הליברלית.
4. **קידום ארכיטקטורה אזורית חדשנית של בריתות משולשות:** הדגם המשולש שנוצר בין ישראל יוון וקפריסין, מהווה מודל מדיני-אסטרטגי ייחודי שראוי לבחון האם וכיצד ניתן לשאוב ממנו רעיונות לשיתופי פעולה באזור ומעבר לו. לנוכח הזיקה העמוקה והייחודית בין יוון וקפריסין הדגם המשולש היה כמעט מתבקש בבניית היחסים של ישראל עמן, ונתפס כטבעי בנסיבות שנוצרו, לבטח מהזווית ההלנית. מומלץ לישראל לבחון כיצד למנף זאת ליצירת בריתות משולשות נוספות ולחיזוק קשרים עם בריתות אחרות שמקדמות יוון וקפריסין, וזאת מבלי לנסות להאיץ תהליכים יתר על המידה. דגם המשולש הדומה, שמתפתח בין מצרים, קפריסין ויוון, משרת היטב את האינטרס הישראלי מבלי שישראל תשאף בהכרח, או לכל הפחות כעת, להיות חלק ממנו. התפקיד המוביל שקפריסין מנסה למלא עולה בקנה אחד עם האינטרסים הישראליים. ניקוסיה מודעת היטב מחד למשקלה הצנוע באזור, ומאידך לעמדתה הייחודית, הגיאוגרפית והמדינית בנסיבות הנוכחיות, ופועלת בהתאם.
5. **מינוף פעילות ישראל במזרח אגן הים התיכון לקידום פתרונות בעזה ועם הפלסטינים:** ההשתייכות הפלסטינית בכלל, ושל רצועת עזה בפרט, לאזור הים התיכון עשויה לשרת את האינטרס הישראלי. ישראל יכולה להסתייע במדינות ששייכות ופעילות באזור זה לטובת שיקום רצועת עזה וקידום תהליך השלום. זאת, על ידי סיפוק תשומות נוספות לתהליך המשא ומתן, הרחבת ערוצי קשר ושיתוף פעולה בין ישראלים ופלסטינים, והרחבת מגוון הפתרונות והתמריצים הבינלאומיים שיכולים לתמוך בתהליך. לעת זו, מתבקש לנצל את מעמדה הייחודי של ישראל באזור כדי להקל על המשבר ההומניטארי ברצועת עזה (למשל, הקמת נמל ימי בקפריסין לטובת עזה, פיתוח שדה הגז שמול חופי עזה, תיאום גובר עם מצרים, או סיוע תורכי לפרויקטים תשתיתיים). כמו כן, יש לפעול להוספת מרכיב מדיני לפורום הגז הים תיכוני, בו חברות ישראל והרשות הפלסטינית ושיכול לשמש בסיס למנגנון בינלאומי חדש – עם נוכחות ערבית, אירופית ושל הצדדים לסכסוך – שיסייע בקידום השלום.

- 6. קידום בניית מוסדות אזוריים:** מערכות שיתוף הפעולה שנוצרו במזרח אגן הים התיכון מאפשרות קידום בנייתם של מוסדות אזוריים במרחב. מומלץ שמוסדות אלו יתמקדו תחילה בתחומים אזרחיים כבריאיות, התפלת מים, סביבה, חיפוש והצלה, ותרבות על מנת להעמיק את עקרון השותפות האזורית. מכלול האנרגיה העומד בבסיס התגבשותו של האזור, מחייב מטבעו פעילות משותפת בין המדינות באזור בתחומים מסוג אלו. הממד הפוליטי, המהווה חסם ליצירת מסגרות מכליליות מסוג זה, לא נעלם אולם נחלש באופן שמאפשר לקדם את העניין. פורום הגז הים תיכוני הראה כי בהינתן מוטיבציה מתאימה, ניתן לכלול את ישראל והרשות הפלסטינית במסגרת משותפת. יחד עם זאת, הרכב הפורום גם מראה את הקושי לרתום את לבנון ואת ההדרה של תורכיה, ולכך יש לחפש פתרונות. ניתן לבחון מודלים של מסגרות אזוריות שהוקמו במערב אגן הים התיכון, ולראות האם הן רלבנטיות גם לאזורנו.
- 7. שמירה על ערוצי דיאלוג מדיני עם לבנון:** המחלוקת בין ישראל ולבנון סביב הקו הימי ביניהן בעינה עומדת, למרות מאמצים מצד ארה"ב והאו"ם לתווך ולגשר בין שתי המדינות. הצעת פשרה אמריקנית מצויה על השולחן באופן לא-פורמאלי, אולם טרם נרשמה התקדמות בנדון. חיוני מאד לשמור על ערוצים דיאלוג מדיני בין שתי המדינות, גם אם הדבר יכול להיעשות רק דרך מדינה שלישית או פורומים רב-צדדיים. ערוצים אלו יוכלו לסייע במיתון מתיחויות ומניעת הסלמות מול חזבאללה ובכלל. יש להדגיש את הפוטנציאל העצום לשתי המדינות בניצול נכון של פוטנציאל האנרגיה הקיים במימיהן, ולבחון האם יש מדינות נוספות – זולת ארה"ב – שכדאי לערב במשימות תיווך וקידום דיאלוג בין ישראל ולבנון.
- 8. הקמת מנגנונים לתיאום והפעלה של כוחות הביטחון באזור:** גילויי האנרגיה, כמו גם שובה של רוסיה לאזור, הרחיבו את נוכחותם של ציים זרים – אמריקניים, רוסיים, איראניים – באזור, מה שמחייב תשומת לב רבה להיבט הביטחוני ולמניעת הסלמה לא מתוכננת. מדינות רלבנטיות באזור אף הגדילו את תקציבי הביטחון בתחום הימי, לצורך שמירה על המים הכלכליים שלהן (EEZ), גם מול שחקנים לא-מדינתיים, שעלולים לבצע פיגועים. בשלב זה נכון לקדם דיאלוג ישראל-אמריקני כחלק מההיערכות למצב החדש, ולהרחיב את הדיאלוג ושיתוף הפעולה בנושא זה עם האיחוד האירופי, המדינות ההלניות, וככל שניתן – גם עם מדינות וגורמים אחרים באזור.
- 9. עידוד מעורבות בינלאומית בניהול ותיווך הפעילות באזור:** למעורבותם של השחקנים הבינלאומיים באזור יש פוטנציאל לצמיחתם של ניגודי עניינים נוספים, אך גם פוטנציאל לייצוב האזור ומיסוד מוסדות אזוריים. מעורבות בינלאומית עשויה לתרום לפתרון של סוגיות המצויות בקונפליקט, כסימון גבולות ימיים, ואף לעודד שיתוף פעולה אזורי. ראוי שישראל תיזום ותעודד מעורבות מעין זו, שתתרום ליצירת מסגרות שתוף פעולה אזוריות חיוניות בתיאום עם השחקנים השונים. שיתוף פעולה בינלאומי שכזה אינו צריך להיות מוגבל רק לרמה הרשמית-ממשלתית, ויכול להתקיים גם בין ארגוני חברה אזרחית. דיאלוגים בין גורמים בלתי-רשמיים, בעידוד ומעורבות של שחקנים בינלאומיים, יכולים גם לאפשר ערוצי שיח בין מומחים ממדינות באזור שמסוכסכות ביניהן ושאין יכולות לקיים דיאלוג רשמי בכלל או באופן יעיל.
- 10. גיבוש זהות ים תיכונית:** מרחב הים התיכון, באגן המזרחי שלו אך גם מעבר לו, מציב בפני ישראל פוטנציאל ייחודי לגיבוש זהות ים תיכונית, שמכילה מרכיבי שייכות למזרח התיכון ולאירופה גם יחד. גיוון מרבי של מערכות היחסים של ישראל באזור, וביסוסן על תחומי שיתוף פעולה שאינם מעוררים מחלוקת ויוצרים אמון וקירבה, יסייע לבסס זהות משותפת. חזון "הזהות הים תיכונית" המבוסס על היסטוריה, תרבות, אקלים וגיאוגרפיה משותפים קיים זה מכבר בחשיבה המדינית וביצירה התרבותית-ספרותית הישראלית, ויש לחזקו ולטפחו, כחלק מקידום השייכות של ישראל לאזורים סביב לה. מאמצים בכיוון זה צריכים להיות מופנים פנימה, לעבר הציבור הישראלי (שעל פי סקרי מכון מיתווים כבר רואה חשיבות בשייכות לאזור זה), והחוצה לעבר מרחב הים התיכון. ישראל צריכה, למשל, להעמיק את מעורבותה במסגרות האזוריות בהן היא כבר חברה – דוגמת איחוד הים התיכון (UfM) והאסיפה הפרלמנטרית של הים התיכון (PAM) – ולפעול להצטרף למסגרות האזוריות שבהן היא עוד לא לוקחת חלק (דוגמת משחקי הים התיכון, שנערכים מדי ארבע שנים).