

פעילות המעצמות באגן הים התיכון ומדיניות ישראל

נייר מדיניות בעקבות מפגש קבוצת "ישראל באגן הים התיכון"

אוקטובר 2019

מסמך זה פורש את תמונת האינטרסים והמטרות של המעצמות (ארה"ב, רוסיה, סין, האיחוד האירופי) באגן הים התיכון, ואת היעדים והצעדים שהן נוקטות על מנת לממש ולהגשים אותם. המסמך מציג גם את מדיניות ישראל אל מול פעילות המעצמות באזור זה, ומצביע על העקרונות שצריכים להנחות מדיניות זו ביחס לכל אחת מהן. המסמך מבוסס על מפגש שקיימה קבוצת מחקר ומדיניות על ישראל באגן הים התיכון ב-21 ביולי 2019 באוניברסיטה העברית, ביוזמת מכון מיתונים, מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית והמרכז לחקר הביטחון הלאומי באוניברסיטת חיפה.

א. מבוא

אגן הים התיכון היווה לאורך ההיסטוריה זירת פעילות מרכזית עבור המעצמות העולמיות, וכך גם עתה. לאורך מרבית העת החדשה היה אגן הים התיכון מרחב השפעה בריטי. ההתמודדות בין המעצמות נסובה סביב עובדה זו, ובאה לידי ביטוי, למשל, במאבק על השליטה בתעלת סואץ. המציאות השתנתה לאחר מלחמת העולם השנייה והתפתחותה של המלחמה הקרה, כאשר האזור הפך לזירת קרב ומאבק של שליטה בין ארה"ב וברו"מ. עם סיום המלחמה הקרה, נותרה ארה"ב כהגמון במערכת הבינלאומית, וחשיבותו של אגן הים התיכון עברה פחתה.

בתקופה האחרונה חוזר אגן הים התיכון לצבור משמעות אסטרטגית עבור המעצמות, ומתגבשת בו תמונה חדשה של פעילות ומאבק. אל המעצמות הוותיקות – רוסיה, ארה"ב ואירופה – שפעלו באזור בעשרות השנים האחרונות, הצטרפה מעצמה חדשה – סין. כניסתה של סין למרחב משפיעה על תפיסת האינטרסים והפעילות של המעצמות האחרות, ובייחוד מביאה את ארה"ב לשקול מחדש את נטייתה לצמצם את מעורבותה באזור.

האינטרסים השונים של המעצמות, והמאבק ביניהן על שליטה ועוצמה באזור, משפיעים במידה ניכרת על פעילותם של השחקנים השונים באגן הים התיכון. מלחמת האזרחים בסוריה, נכונותו של ארדואן לפעול בניגוד למדיניות הרצויה והאינטרסים של ארה"ב, תפקידה הגובר של קפריסין, כולם מושפעים מהמאבק בין המעצמות, וניתן להבינם כדבעי רק כאשר משקללים גם את המרכיב הזה. כלומר, על מנת להבין את אגן הים התיכון, את ההתרחשויות השונות, התהליכים המתמשכים, והלחצים המופעלים, יש הכרח להבין את תמונת פעילותן של המעצמות. הבנה זו הכרחית לשם חשיבה, ניתוח והוצאה לפועל של מדיניות ישראלית שקולה כלפי האזור.

מסמך זה יציג בחלקו הראשון את האינטרסים השונים של המעצמות המרכזיות שפועלות היום באגן הים התיכון – ארה"ב, סין, רוסיה והאיחוד האירופי – ואת הצעדים הקונקרטיים שהן נוקטות על מנת להגשים אותם. בחלקו השני יציג המסמך את מדיניות ישראל והאינטרסים שלה כלפי כל אחת ואחת מהמעצמות, ויצביע על הצעדים שכדאי לישראל לנקוט ביחס אליהן.

ב. האינטרסים והפעילות של המעצמות באגן הים התיכון

1. מדיניות ארה"ב באגן הים התיכון

מסוף מלחמת העולם השנייה ועד לעשור האחרון, תפסה ארה"ב את מקומה של בריטניה כמעצמה השולטת במרחב הים תיכוני. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בשליטה והפעלת הכוח הימי. מטרתה המרכזית של ארה"ב היתה לשמור על האינטרסים של בעלות בריתה באזור, ולמנוע התערבות והתעצמות סובייטית באזור. גם לאחר תום המלחמה הקרה, המשיכה ארה"ב לגלות מעורבות רבה באגן הים התיכון.

סביב שנת 2009, בעיקר מתוך שיקולים פוליטיים פנימיים, החלה ארה"ב לשנות את אופי מעורבותה באזור, לצמצם את נוכחותה וכוחה הימי באגן, ולשמור על מעורבות דרך פעילות דיפלומטית וכלכלית מרחוק, ובסיוען של בעלות בריתה במרחב. אירועים אזוריים שהתרחשו מאז כמו השפעות האביב הערבי, מלחמת האזרחים בסוריה, הקשרים והמתיחויות עם תורכיה, והנוכחות הגוברת של רוסיה באגן הים התיכון זימנו עבור ארה"ב אתגרים רבים ופגעו בהזדמנויות לשיתוף פעולה.

גילוי הגז במזרח אגן הים התיכון עורר עניין בארה"ב, כאשר חברות אנרגיה אמריקאיות החלו להיות מעורבות יותר ויותר בחיפוש ובהפקה של גז טבעי. הרצון של הממשל האמריקאי לספק סביבה יציבה להפקת הגז, הביא אותו למעורבות ולתיווך בסכסוכים אזוריים – בין ישראל ותורכיה, בין ישראל ולבנון, בין תורכיה וקפריסין. הקמת פורום הגז האזורי בהובלת מצרים ב-2019 ורצונה של ארה"ב להיות חלק מהתהליך, רצונה של ארה"ב להתחבר ולתמוך בברית המשולשת בין ישראל, יוון וקפריסין, מעורבותה הגוברת בסכסוך בין תורכיה וקפריסין על קידוחי הגז בצפון האי – כולם מעידים כל כך שארה"ב מתכוונת להישאר באזור, בצורה זו או אחרת.

אופי הנוכחות האמריקאית באזור – האם הוא יישען על השפעה מרחוק וכוח רך או יכלול גם נוכחות צבאית ונוכחות להפגין עוצמה קשה – יושפע מפעילותן של המעצמות האחרות באזור, וישפיע מאוד על פעילותן של השחקנים האזוריים. האם ארה"ב תצליח לשמור על מעמדה ההגמוני במרחב הים התיכון גם אל מול פעילותן הגוברת של המעצמות האחרות? האם היא תצליח לשמור את בעלות בריתה האזוריות נאמנות לאינטרסים שלה? אלו הן שאלות המונחות לפתחו של הממשל האמריקאי, והתשובות להן ישפיעו במידה רבה מאוד על התגבשותו של אגן הים התיכון.

2. מדיניות סין באגן הים התיכון

האינטרסים המרכזיים של סין באגן הים התיכון קשורים לאנרגיה ולמסחר. 50 אחוזים מצרכי הדלק הגולמי של סין מגיעים מאזור המפרץ הפרסי/ערבי, אשר על אף היותו מנותק פיזית מאגן הים התיכון, קשור אליו בהיבטים גיאוגרפיים. בכל הקשור לאינטרס המסחרי של סין ולפרייקט הסיני של הקמת דרכי מסחר חדשות בעולם, אגן הים התיכון מהווה מרכיב חשוב. חלק מנתיבי הסחר החדשים שהסינים מפתחים עוברים באזור זה. לפיכך, ההשקפה שלהם על הים התיכון היא לוגיסטית בעיקרה: היכולת לשנע ולהוביל סחורות וחומרי גלם. ארה"ב אמנם משמשת כ"שוטר" המרכזי בעולם וכמפקחת על המסחר, אך כבר אין לה יכולת לוגיסטית גלובלית, עליה היא ויתרה. מעט הפעילות הלוגיסטית האמריקאית שנותרה היא באזור ארה"ב בלבד, תחת משטר ה-"Jones Act" (חוק פדרלי המחייב את ניהול הסחר הימי בין נמלים בארה"ב על גבי ספינות אמריקאיות) ומתקיימת באמצעות מספר קטן של אניות מחברות ספנות אירופאיות שנושאות דגל אמריקאי. סין, לעומת זאת, מחזיקה במעל שליש מיכולת ההובלה הימית מאסיה לאירופה באמצעות ברית הספנות "Ocean" שבהנהגתה. ללא היכולת הסינית הזו, ההובלה הימית לא יכולה להתבצע כסדרה. מלבד ההיבט האנרגטי והלוגיסטי, יש לסינים אינטרס פוליטי-ביטחוני באזור. הם שואפים לנוכחות במקומות אשר יכולים להשפיע על הפוליטיקה הפנימית בסין, במקרה זה, לאגן הים התיכון ולמדינות המוסלמיות במזרחו יש פוטנציאל להשפיע על פעילותו של המיעוט המוסלמי בסין, שנמצא ברובו במערב המדינה.

מתוך אינטרסים אלו נגזרות פעולותיה של סין במרחב, אשר באות לידי ביטוי בעיקר בתחום הכלכלי-מסחרי. במערב הים התיכון המיקוד הוא בעיקר מסחרי, כאשר סין מפעילה שם באופן מלא או בשותפויות נמלים כגון ולנסיה בספרד וואדו ליגורה באיטליה (חשוב לציין את יציאת חברת הספנות הסינית COSCO מנמל נאפולי

ומכירת מניותיה בנמל בשל חוסר רווחיות). בדרום מערב הים התיכון, מעורבותה של סין מוגבלת, ומתמקדת בעיקר בלוב. במזרח אגן הים התיכון המעורבות הרבה יותר אינטנסיבית, גם לאור שיקולים אסטרטגיים שקשורים למעבר נתיבי שייט בין אסיה לנקודות כניסה חדשות לאירופה (נמלי דרום אירופה בים התיכון). נתיבים אלו נכנסים לאגן הים התיכון דרך תעלת סואץ, שם סין שותפה בנמל המכולות הגדול במזרח הים התיכון (SCCT) ופועלת בשיתוף פעולה עם נשיא מצרים א-סיסי לפתח את אזור התעלה וסביבותיה. בהמשך הנתב לתוך הים התיכון, סין מפתחת נוכחות בישראל, תורכיה, יוון ואיטליה. נמל פיראוס ביוון מהווה מבחינת סין את שער הכניסה המתפתח לשוק של דרום אירופה, כולל הבלקנים ומערב אירו-אסיה. השתלטות סין על רשות הנמלים ביוון, וההסכם שהגיעו אליו עם נמל טריאסטה וממשלת איטליה, תואמים מבחינתם את נתיבי הכניסה והמסחר החדשים לאירופה. בישראל בונים הסינים את נמל המכולות החדש באשדוד (אותו תפעיל חברה שוויצרית), כאשר גם בחיפה נבנה נמל מכולות חדש (אותו תפעיל חברה ישראלית שהסינים מחזיקים במניותיה). את פעילותה של סין ברחבי אגן הים התיכון יש להבין גם כחלק מהמאבק הכללי שלה על שותפות בהגמוניה העולמית מול ארה"ב. בהיבט הכלכלי-מסחרי-לוגיסטי, נראה שבאגן הים התיכון ידה של סין היא על העליונה.

3. מדיניות האיחוד האירופי באגן הים התיכון

בשונה משאר המעצמות, האיחוד האירופי גובל בים התיכון, ואף משתייך בחלקו לאזור. בנוסף, האיחוד האירופי אינו גוף אחוד בעל מדיניות עקבית וברורה המדברת בקול אחד, ובתהליך ניסוח והוצאתה לפועל של מדיניות האיחוד באים לידי ביטוי האינטרסים השונים של המדינות המרכיבות אותו. לאורך השנים, ניסה האיחוד האירופי להימנע מגיבוש מדיניות משותפת כלפי האזור, אולם ההתרחשויות שאירעו בו – הסכסוך הישראלי-פלסטיני, האביב הערבי, גלי ההגירה, סוגיות סביבה וביטחון – דחפו את האיחוד לנסות ולגבש מדיניות משותפת ולהוציאה לפועל. כוחו העיקרי של האיחוד אינו נמצא ביכולתו להפנות משאבים צבאיים, אלא ביכולתו להפנות משאבים כלכליים, גם אם בצורה מוגבלת, ובעוצמתו הרכה ובחוזקו הנורמטיבי (סטנדרטים וערכים גבוהים שאותם הוא יכול לייצא למדינות אחרות באמצעים שונים, לרבות הסכמים וסיוע, כמו בתחומים של זכויות אדם, דמוקרטיה, סטנדרטים של תקינה ואיכות וכדומה).

האינטרסים של האיחוד האירופי באזור נגזרים מרצונו להרחיב את השפעתו בעולם, ולייצב את האזור מבחינה ביטחונית, חברתית וכלכלית. האיחוד האירופי מעוניין להרחיב את גישתו לשווקים באזור, לגוון את מקורות האנרגיה שלו על מנת לצמצם את התלות באנרגיה שמגיעה מרוסיה והמזרח, ולבסס נוכחות ולצבור השפעה בזירות הסכסוכים המתמשכים באזור שיש להם השלכה על המתרחש בתוך האיחוד. האיחוד האירופי מעוניין להרחיק מאירופה בעיות שמקורן בים התיכון, כמו דייג יתר, סוגיות של איכות סביבה, הגירה, סחר בסמים, טרור, והלבנת הון.

מתוקף ייחודיות המבנה של האיחוד האירופי, הוא מתמודד עם אתגרים לא פשוטים בדרכו להבטחת האינטרסים שלו באזור. הצורך להגיע לקונצנזוס בין המדינות החברות באיחוד מקשה על גיבוש אסטרטגיה ברורה כלפי האזור. המורשת הקולוניאליסטית יוצרת חשדנות במדינות רבות באזור כלפי אירופה. קיומן של מעצמות אחרות שיכולות לספק שירותים וסיוע למדינות האזור ושזוכות לרוב לפופולריות גבוהה יותר מקשה על האיחוד בחיזוק הקשרים עם מדינות האזור. זאת, כאשר מדינות האזור נוטות גם לייחס חשיבות גדולה יותר ליחסיהן עם מדינות מפתח באיחוד האירופי מאשר למוסדות האיחוד בבריסל. העובדה שאירופה לא משתמשת ב"מקלות" רבים או בעוצמה קשה מהווה אתגר נוסף.

האיחוד האירופי מנסה להשפיע על הסוגיות האסטרטגיות דרך התמקדות בסוגיות "הרכות" המרכיבות אותן, ותוך שימוש בעוצמתו הרכה. הכלים המרכזיים אותם מפעיל האיחוד כוללים מתן תמריצים כלכליים, פיתוח הסכמי סחר, הקמה של פורומים לדיאלוג בנושאים שונים, הובלת תכניות פעולה משותפות עם מדינות האזור, וניתוב המנגנונים הקיימים באיחוד לפעולה גם באזור הים התיכון. צורת פעולה מרכזית בה נקט האיחוד האירופי לאורך שנים הייתה התייחסות למדינות אגן הים התיכון שאינן חברות באיחוד באופן דומה או שוויוני לכאורה, מבחינת מידת העמקת היחסים הכלכליים והאחרים עמן. שיטת פעולה זו לא הניבה תוצאות מיטביות מבחינת האיחוד, דבר אשר גרם לו לנסות לגוון ולייצר שונות מסוימת בפעילותו אל מול מדינות האזור.

4. מדיניות רוסיה באגן הים התיכון

רוסיה רואה עצמה כממשיכת דרכה של ברה"מ בעולם, ונקודת המוצא לתפיסותיה המדיניות היא אימפריאלית במהותה. נקודת מוצא זאת באה יחד עם הבנה כי רוסיה המודרנית חסרה את היכולות הפיננסיות והצבאיות אשר היו לברה"מ בעבר. יציאתה ההדרגתית של ארה"ב מאזור הים התיכון היוותה הזדמנות עבור רוסיה להגביר את נוכחותה ופעילותה בו.

האינטרסים של רוסיה באגן הים התיכון מגוונים. לאורך ההיסטוריה, רוסיה שאפה לשמור מוצא לים התיכון, וזה נכון גם לעת הנוכחית. לרוסיה אינטרסים ביטחוניים וכלכליים השלובים זה בזה. היא מעוניינת לייצר מרחב השפעה ופעילות באגן הים התיכון, אשר יעניק לה מנופי לחץ פוליטיים, הזדמנויות כלכליות, ונכסים ביטחוניים. רוסיה מעוניינת למנוע תחרות בשוק הגז, ונוכחותה במזרח אגן הים התיכון, בסוריה ולבנון, וככל שהיא מצליחה גם בהתקרבותה לתורכיה, משרתת את האינטרס שלה למנוע מאירופה חלופה זולה לגז הרוסי. לשם כך נכנסה רוסיה לסוריה, מיצבה את עצמה כמעצמה הרלבנטית בזירה זו, והפכה את סוריה למרחב השפעה שלה.

מבחינת התפיסה הרוסית, מצרים נתפסת כחלק מאזור הביטחון שלה. רוסיה מוכרת נשק למצרים בהסכמה אמריקאית שבשתיקה. על אף שהמצרים יודעים שרוסיה אינה יכולה לספק לה משענת כלכלית כפי שעושה ארה"ב, על הפרק נמצאת עסקת מכירה של מטוסי קרב רוסים למצרים, שעשויה לאיים על קשרי מצרים-ארה"ב. בינתיים, מפתחת רוסיה אזור סחר חופשי בפורט סעיד, כחלק מרצונה להגביר את נוכחותה באזור.

רוסיה פועלת בהצלחה לבסס דריסת רגל גם בקפריסין. על אף היותה של קפריסין חלק מהאיחוד האירופי, נתונה להשפעה אמריקאית ובברית עם ישראל, רוסיה פועלת בהצלחה לקדם הקמת בסיס רוסי באי. בקפריסין נמצאים אוליגרכים רוסים רבים, ורוסיה ידעה להעניק סיוע לקפריסין בעת משבר כלכלי.

בהיבט הפוליטי, הצליחה רוסיה למצב עצמה כמי שיכולה לתווך בסכסוכים אזוריים: בין ישראל וסוריה, בין תורכיה וישראל, בין ישראל והפלסטינים, בין תורכיה וסוריה, ובתוך סוריה בין הארגונים השונים. בפועל, על אף היכולת שלה לשמש כמתווכת, היא לא קידמה תיווך יעיל ואפקטיבי באף אחד מהמקרים הללו. שטף הביקורים של מנהיגי האזור במוסקבה, משמש עבורם עדות לתפקיד הפוליטי שרוסיה הצליחה לבנות לעצמה בשנים האחרונות. על מנת לבסס את נוכחותה באגן הים התיכון, פועלת רוסיה בשטח, תוך הפגנת מחויבות רבה לשליטים הקיימים, גם בצפון אפריקה, בדומה למדיניותה בסוריה. בסודן תמכה רוסיה בהקמת בסיסים שישרתו את כוחותיו של באשיר, בצ'אד פועלת רוסיה להרתיע מהפכנים, וכך גם בלוב.

רוסיה מנצלת היטב את צמצום נוכחותה של ארה"ב באגן הים התיכון, על מנת להרחיב את מוטת השפעתה הפוליטית והכלכלית, תוך שהיא משתמשת בכל האפשרויות העומדות לרשותה ובנכונותה להפעיל אמצעים שאינם דמוקרטיים (בניגוד לאיחוד האירופי). אף על פי כן, רוסיה מפעילה ומקרינה בעיקר עוצמה רכה, על מנת לזכות ולגייס תמיכה מגורמים מקומיים. פעילותה של רוסיה מתקבלת באזור בצורה חיובית יותר – היא נתפסת כמהימנה יותר וכמעצמה שלא מתכוונת להיעלם, ולכן יש נכונות ורצון להתחשב בנוכחותה ובאינטרסים שלה.

ג. מדיניות ישראל ביחס לפעילות המעצמות באגן הים התיכון

האינטרסים השונים ופעילות המעצמות באגן הים התיכון, הינם מרכיב חשוב בתמונת המצב של האזור. בתוך תמונה זו, צריכה מדינת ישראל להגדיר היטב את האינטרסים שלה, אל מול אלו של המעצמות שפעילות באזור, ולבחון את פעילותה הקיימת והאפשרית.

1. מדיניות ישראל ביחס לפעילות ארה"ב באגן הים התיכון

האינטרס המרכזי של ישראל ביחס לארה"ב הוא לגרום לה להישאר באזור. ישראל צריכה למצוא תמריצים שיבטיחו את המשך המעורבות האמריקאית באגן הים התיכון. מבחינת ישראל, אין עוד שחקן באותה רמה

ועם אותם מנפים כמו ארה"ב שיכול לקדם גם את האינטרסים שלה באזור. הקשר עם ארה"ב הוא הקשר הראשון במעלה מבחינת ישראל, ועליה לשמור עליו ולהימנע מפגיעה בו, גם כשהיא מפתחת יחסים עם סין.

האתגר המרכזי העומד בפני ישראל בניסיונותיה להבטיח את המשך נוכחותה של ארה"ב באזור, הוא החלטתה הפנימית של ארה"ב להתכנס בחזרה לגבולותיה ולוותר במידת מה על תפקידה כהגמון שמגדיר את הסדר, הנורמות והביטחון העולמי. גם לאחר שהאמריקאים הוציאו את כוחותיהם מאגן הים התיכון, כוחות נאט"ו עדיין פעילים ונוכחים באזור, וזה חשוב. לישראל עדיפה נוכחות ושליטה של נאט"ו על פני מעורבות רבה יותר של רוסיה, אשר עמה אין לישראל שותפות ערכית. העובדה שקפריסין אינה חלק מנאט"ו ושתורכיה אינה חלק מהאיחוד האירופי, משפיעה במידה מסוימת על תפקוד נאט"ו באזור. התורכים למשל מונעים מנאט"ו לשתף פעולה באופן מלא עם האיחוד האירופי. פתרון מדיני לסכסוך המתמשך בקפריסין עשוי לשפר באחת את הביטחון האזורי, וזהו אינטרס ישראלי מובהק שיימצא. במהלך השנים האחרונות, נוכחנו לראות כי ישראל יכולה לקיים קשרים חיוביים עם קפריסין ועם תורכיה בה בעת. ייתכן שבנסיבות מסוימות, ישראל יכולה למלא תפקיד חיובי גם בקידום תהליך השלום בקפריסין.

על ישראל לראות היכן היא יכולה לשרת את האינטרסים האמריקאים באגן הים התיכון. למשל, אם ישראל תשתף פעולה עם מאמצי התיווך בינה ובין לבנון שמובילים האמריקאים, ותעניק לאמריקאים הצלחה פוליטית משמעותית, זה ישרת את האינטרס הישראלי, הן במציאת פתרון לסכסוך הגבול המקומי והן בריצוי האמריקאים. ייתכן שגם בסוריה יש הזדמנויות עבור ישראל להמשיך ולחבר את ארה"ב לנעשה באזור, דרך שיתוף פעולה בקידום אינטרסים משותפים, הכוללים את הגבלת הפעילות וההתחזקות הפוליטית של איראן ורוסיה במרחב. הישג מדיני נוסף אותו ארה"ב יכולה להשיג באגן הים התיכון, תוך שיתוף פעולה עם הגורמים המקומיים באזור, טמון בפיתוח מאגר הגז שלחופי עזה (Gaza Marine). מדובר על מאגר של כ-30 BCM, אשר דעות המומחים חלוקות לגבי הכדאיות הכלכלית של פיתוחו. אולם, אם האמריקאים יובילו מהלך של פיתוח המאגר לטובת שיפור החיים בעזה, תוך קידום הפיוס הפנים-פלסטיני והסכמה על המנגנון לניהול המאגר, זה יכול להוות צעד משמעותי חשוב מבחינת ישראל, והישג אמריקאי לא מבוטל באזור.

על ישראל לפעול בווינגטון כמליצת יושר ושתדלנית של הברית המשולשת בין ישראל, יוון וקפריסין. תמיכה אמריקאית בברית המשולשת ומודעות גוברת בווינגטון לפוטנציאל החיובי שלה, תחזק את הברית. תרומתה של ישראל לחיזוק מעורבותה של ארה"ב בברית, תחזק את מעמדה היא בתוך הברית. פעילות זו לא צריכה להישאר מוגבלת לברית המשולשת, וישראל יכולה וצריכה לפעול לחיזוק תפיסה אמריקאית המכירה בערך של שיתוף הפעולה הצומח במזרח אגן הים התיכון ותהליכי המיסוד שהאזור עובר. באופן דומה, גם ההצגה של הברית האסטרטגית בין ישראל ומצרים כברית חזקה ומתואמת יכולה לשדר לאמריקאים שהיא יכולה להצטרף וליהנות מהיחסים היציבים בין המדינות תוך כדי לקיחת סיכון מועט. התמיכה האמריקאית ביציבותה ועוצמתה של מצרים היא אינטרס ישראלי, וטוב לישראל להמשיך לפעול בקרב הממשל האמריקאי לשכנעו כי יתמוך בשכנה מדרום. על ישראל להביא לאזור מעצבי דעת קהל אמריקאים, ולחשוף בפניהם את המתרחש במזרח אגן הים התיכון. שימת דגש על מרכיב האנרגיה האזורי עשויה לרתום גורמים נוספים בארה"ב לגלות עניין במתרחש באזור. כניסת חברות אנרגיה אמריקאיות גדולות יותר מאשר נובל אנרג'י לאזור, תביא להתעניינות והשקעה פוליטית רבה יותר.

אגן הים התיכון מעניק לישראל כלי חשוב בניסיון לשמור או לשחזר את התמיכה הדו-מפלגתית בארה"ב. ממשלת ישראל בראשות נתניהו והמפלגה הרפובליקאית בראשות טראמפ פעלו באופן אינטנסיבי לצבוע את ישראל כמדינה "רפובליקאית". הדגשה של ישראל כי היא חלק מהים התיכון ומשותפות אזורית בה חברות גם מצרים, יוון וקפריסין, מעניקה למפלגה הדמוקרטית נקודת חיבור חיובית לישראל. באגן הים התיכון, מדיניותה של ישראל ומערך הבריתות ושיתופי הפעולה שלה מאפשרים לדמוקרטים ולרפובליקאים כאחד לתמוך בישראל ולהתייחס אליה בחיוב.

2. מדיניות ישראל כלפי פעילות סין באגן הים התיכון

לישראל יש אינטרס ליהנות מההשקעה הסינית באזור, מפתחות השוק הסיני למשק הישראלי ומשיתוף פעולה כלכלי בין המדינות, כל זאת מבלי למשכן נכסים לאומיים אסטרטגיים בידיים זרות, מבלי לחשוש מריגול תעשייתי סיני, ומבלי לפגוע ביחסים האסטרטגיים עם ארה"ב.

ישראל וסין מקיימות אחת לשנה ועידה משותפת לחדשנות, המשמשת כמסגרת המרכזית לניהול היחסים בין הממשלות. ההשקעות הסיניות במשק הישראלי מגוונות. סין השקיעה בתשתיות דוגמת מנהרות הכרמל, רכבות ונמלים. היא משקיעה בידע וטכנולוגיה דרך קרנות הון סיכון. היא מקדמת שיתוף פעולה טכנולוגי בין הטכניון ובין מחוזות שונים בסיין, ומשקיעה במחקר ופיתוח משותף. סין גם ניסתה להיכנס לשוק הביטוח והפיננסיים, אך לבסוף לא קיבלה לכך אישור. בכל הקשור לייצוא הישראלי לסיין, המשק הסיני כמעט אינו רלבנטי עבור ישראל, כאשר 80 אחוזים מהייצוא הישראלי לסיין נשען על שתי חברות גדולות, שאחת מהן היא אינטל ישראל המעבירה טובין לאינטל סין, וזה נרשם בסעיף ייצוא. בנוסף לקשרים הכלכליים, יש לישראל נספח צבאי בסיין.

בישראל קיים ויכוח לגבי ההשקעות הסיניות במשק הישראלי. מצד אחד, קיים החשש מזליגת טכנולוגיה וידע מחוץ לגבולות ישראל ואיבוד יתרון איכותי קיים לישראל, והחשש משליטה בחברות תשתיות מרכזיות. מצד שני, פעילויות סיניות בהקמת תשתיות (ללא הפעלתן), בניגוד לשליטה או פרויקטים של ניהול זמני (Build-Operate-Transfer) לסוגיהם, נתפסים כהזדמנות כלכלית מוצלחת, ומבוצעים פעמים רבות עקב עלויותיהם התחרותיות והזולות יותר. ניתן לראות ממקומות אחרים בעולם שהסינים רואים בפרויקטים אלו מהלך כלכלי גרידא, והם עוזבים את המקום וממשיכים הלאה לפרויקט הבא עם סיומם.

לישראל אין מדיניות רשמית אחידה ביחס לפעילות הסינית באזור. רכישת תנובה על ידי הסינים היוותה נקודת זמן ראשונה בה החלו הדיונים על הקמת מנגנון פיקוח על השקעות זרות, אולם לא הוקם מנגנון שפעל בצורה מסודרת עד כה. ההשקעה הסינית בנמל בחיפה, וההתנגדות הפומבית לה מצד אלה שחוששים מפגיעה ביטחונית, לצד ביקורת מצד גורמי ממשל בארה"ב על המהלך, הביאו את המל"ל והקבינט לדון באופן נמרץ יותר בהקמת מנגנון פיקוח על השקעות זרות. בינתיים, ויכוחים בין המשרדים והגופים הממשלתיים השונים מונעים הסכמה וגיבוש מנגנון שכזה.

על ישראל לגבש מדיניות ברורה לגבי ההשקעות הסיניות בישראל בכלל ובנכסים הרלבנטיים לאגן הים התיכון בפרט, ולפעול לאורה. ככל שיהיו לסינים אינטרסים כלכליים משמעותיים, גם מגבלות פוליטיות-ביטחוניות לא ימנעו מהם לשתף פעולה עם ישראל במיציא ההזדמנויות הכלכליות. על ישראל לבחון היכן האינטרסים שלה ושל סין הולמים זה את זה במזרח אגן הים התיכון, ולפעול יחד היכן שניתן כדי לקדם זאת. על ישראל להוביל דיון במערך הבריתות – בוודאי עם קפריסין ויוון, אך גם עם מצרים – בנוגע לפעילות סין במרחב, במטרה לברר במשותף היכן יש מקום לשתף פעולה במישור הכלכלי והפוליטי, והיכן יש מקום להתנגד או להגביל פעילות מסוימת המאיימת על האינטרסים של הבריתות.

3. מדיניות ישראל כלפי פעילות האיחוד האירופי באגן הים התיכון

לישראל יש אינטרס לחזק, להעמיק ולהרחיב את הקשרים עם האיחוד האירופי; לזכות בהכרה אירופית בזהותה; להשתייך במידה זו או אחרת לאירופה; ולהינות ממה שיש לאירופה להציע לישראל במגוון תחומי החיים. אירופה מהווה את השוק הפוטנציאלי הרלבנטי ביותר לייצוא הגז ממזרח אגן הים התיכון, ולישראל יש אינטרס כי האיחוד האירופי ישקיע בבחינת החלופות השונות, ויהיה שותף לקידום מערך הבריתות האזורי, תהליכי היציבות האזוריים, ותהליכי הפיתוח האזוריים.

יש כמובן להבחין בין מדיניות האיחוד האירופי ומדיניותן של מדינות אירופה השונות, אשר לא תמיד באות בהלימה זו לזו. המדיניות האירופית כורכת בין המשך הכיבוש ויחסי ישראל-אירופה, ומקשה על הרחבת והעמקת הקשרים. הקושי של ישראל לקבל ביקורת בנוגע למדיניותה בשטחים מאפיל על היחסים ומדרדר אותם. לפיכך, ממשלת ישראל מציירת את האיחוד האירופי כאויב וכיריב לישראל, על אף הקשרים המסועפים, והיותו של האיחוד העורף הכלכלי הרחב ביותר עבור ישראל ומשענת ביטחונית מרכזית.

על מנת להימנע מביקורת אירופית על המדיניות בשטחים, פועלת ישראל בגלוי ובמוצהר להגביר את הפיצול בין מדינות האיחוד האירופי, להחליש את האיחוד, ולהיעזר בקשריה עם מדינות שונות על מנת שיבלמו החלטות שאינן נוחות לה. הדבר אינו מוגבל רק לנושא הפלסטיני. לדוגמה, בנוגע להסכם הגרעין עם איראן, האיחוד האירופי תופס את מדיניות ישראל כאחת שבאה לפגוע בהישגים שהצליחה אירופה להביא.

עקב הקושי בהתנהלות מול האיחוד, מבססת ישראל את יחסיה עם אירופה על קשרים עם המדינות עצמן. חלק מהמדינות, בראשן צרפת, עומדות על הקשר בין הסכסוך המתמשך עם הפלסטינים והיחסים עם ישראל, גם במסגרת המדינית.

על ישראל להגדיר את האינטרסים והעמדות שלה בנוגע לקשרים הרצויים עם האיחוד האירופי, ולגבש מדיניות בהתאם. המסגרת של אגן הים התיכון יכולה לאפשר לישראל נקודת כניסה גיאוגרפית, אבל גם זהותית, לאיחוד האירופי. כניסה של ישראל למשא ומתן לשלום עם הפלסטינים, תסייע לאיחוד האירופי ולישראל להתגבר על המכשול המרכזי העמד בפני הידוק יחסיהם, והסכם שלום עתידי יאפשר לממש את ההצעה האירופית לכונן עם ישראל (ועם המדינה הפלסטינית העתידית) "שותפות מועדפת מיוחדת".

האיחוד האירופי עובר תהליך של גיבוש מערך חוץ, מוסדות ותרבות לניהול מדיניות-החוץ שלו. תרבות חדשה הולכת ונבנית במסדרונות הפוליטיים באירופה – וזהו השלב בו ישראל צריכה להשתלב, להיות נוכחת בדיונים, לשותף פעולה עם ההתלבטויות והיצירה, ולרקום את קשרי הידידות שעל בסיסם יבנו שיתופי הפעולה העתידיים. על ישראל להכיר טוב יותר את המנגנון האירופי, ללמוד כיצד לעבוד בצורה אפקטיבית יותר בבריטן ולהגביר את הנוכחות שלה שם.

המחויבות האירופית לישראל, אשר נשענת במידה רבה על הזיכרון ההיסטורי של השואה, עשויה להשתנות ככל שהמרחק מהשואה גדל והדורות מתחלפים. כאשר ישראל מתחברת לכוחות פופוליסטיים וגזעניים באירופה היוצאים כנגד הלקח האוניברסלי של השואה, היא שוחקת את המחויבות האירופית כלפיה כלקח ייחודי המחייב את אירופה לערוב לביטחונה וקיומה של מדינת ישראל, והיא פוגעת גם בקהילות היהודיות החיות באירופה. על ישראל לשנות כיוון ולנסח מדיניות ארוכת-טווח, המתחברת לאירופה דרך המסרים האוניברסליים שצמחו על רקע השואה ושעליהם מבוסס הפרויקט האירופי. קיומם של מוסדות וארגונים אזוריים באגן הים התיכון, אותם מוביל אליהם שותף האיחוד האירופי, טומן בחובו הזדמנות עבור ישראל לביסוס קשר חיובי עם אירופה, שאינו בהכרח בילטרלי. ארגונים ומוסדות אלו, ככל שהם גם מקדמים זהות ים תיכונית, עשויים להוות עבור ישראל כלי לשיפור שיתוף הפעולה והקשר החיובי עם האיחוד האירופי.

4. מדיניות ישראל כלפי פעילות רוסיה באגן הים התיכון

היחסים בין ישראל ורוסיה מתבססים על שיקולי אינטרסים קרים, כאשר המדיניות הישראלית מאופיינת בהבנה כי רוסיה אינה מדינה שניתן להתעלם מנוכחותה והשפעתה הגוברת באזור (בדומה לסין), וכי היא פועלת בהתאם לאינטרסים שלה ללא סנטימנטים. הנגזרת של הבנה זו היא מדיניות ישראלית פרגמטית בהתאם לעיקרון של כבדהו וחשדהו. יחד עם זאת, חסרה לישראל מדיניות ואסטרטגיה סדורה כלפי פעילותה של רוסיה במרחב.

עבור ממשלת נתניהו, בזירה הרוסית חשובה מראית העין של הישגיות ישראלית תוך הימנעות מלחץ, ופוטין מבין זאת ואינו נרתע מלספק זאת. נתניהו מנסה להציג הישגיות מול רוסיה על ידי קיום פגישות עם פוטין ואירוח מפגש יעוצי הביטחון הלאומי הרוסי והאמריקאי בישראל. הקשרים האישיים בין נתניהו ופוטין מוצגים כטובים, אולם זה לא מתורגם לדרגי העבודה וברמת התוכן – לא במשרד החוץ ולא במשרד הביטחון. משרד הביטחון הרוסי ביקורתי כלפי ישראל, ועל רקע הפלת המטוס הרוסי בשמי סוריה, הוביל קמפיין אנטי-ישראלי נרחב. ישראל בחרה לא להגיב ולהכיל את הקמפיין, כל זאת כדי להימנע מהסלמה ביחסים.

האינטרסים של רוסיה וישראל נפגשים במספר מקומות, וסותרים או מתחרים במקומות אחרים. בסוריה למשל, ישראל מעוניינת שארה"ב תהיה מעורבת יותר, אך מבינה שיש הכרח לתאם את פעילותה עם המעצמה הרלבנטית, במקרה הזה – רוסיה. רוסיה ואיראן החזיקו באינטרס דומה בכל הקשור להישארותו של משטר אסד, אך הן חלוקות בכל הקשור לאופי המשטר שיתגבש בהמשך. למרות חילוקי הדעות הברורים בנושא איראן וסוריה, מנסות ישראל ורוסיה להיות בקשר יותר הדוק ומתואם. זה בא לידי ביטוי במפגשים משותפים בין ועדות חוץ וביטחון ובשיחות קבועות בדרג המנהיגים ובדרגים המקצועיים של גורמי ביטחון וממשל. חברי הכנסת לעומת זאת אינם בקיאים בנושא, ואינם שותפים ביצירת וניהול הקשר עם הרוסים. הרקע שניתן לחברי הכנסת המשתתפים בישיבות עם מקביליהם הרוסים אינו מספק, אין להם ניסיון בעבודה מסוג זה, ואין בידם את המידע הרלבנטי לניהול דיונים רציניים בנושא.

במצרים, האינטרס הישראלי והרוסי נפגשים. ההתחזקות הכלכלית של מצרים ויציבותה חשובות מאוד לישראל. העובדה שרוסיה מקדמת בנייה של אזור סחר חופשי במצרים, שיתרום לכלכלה המצרית וליציבות, הולמת גם את האינטרס הישראלי. הרוסים פועלים גם בקפריסין, ומקימים שם בסיס צבאי. גם ישראל פועלת בקפריסין, ומחזקת את שיתוף הפעולה הצבאי עם קפריסין. בינתיים הפעילות של שתי המדינות בקפריסין לא מפריעה זו לזו. מעורבותה של רוסיה בלבנון מאידך, מפריעה לישראל הואיל והיא יכולה לחבל במאמצי התיווך האמריקאים בין ישראל ולבנון. בזירה הפלסטינית, הרוסים מפעילים בעיקר עוצמה רכה ומנסים לבסס את ההכרה כי הם יכולים לתווך בין הצדדים לאור הקשר שלהם עם כל הצדדים והפלגים, אך הם אינם משקיעים משאבים רבים בסיוע לפלסטינים. ככלל, השקעות רוסיים באגן הים התיכון ושתורמות ליציבות כלכלית ופוליטית באזור הן אינטרס ישראלי מובהק, לפחות כל עוד הן לא מסכנות את הברית עם האמריקאים ואת מעורבות ארה"ב.

רוסיה אינה מכירה בחיזבאללה ובחמאס כארגוני טרור למרות מאמצי ישראל בנושא (זאת, בשונה מההכרה הרוסית בארגון האחים המוסלמים במצרים כארגון טרור, עוד לפני עלייתו של מורסי לשלטון). העובדה שאזרחים רוסיים נרצחו בפגועים מבית היוצר של החמאס (למשל בדולפינריום) לא שינתה עובדה זו מבחינת הרוסים. ישראל אינה לוחצת על רוסיה במקרה זה, ואינה לוחצת על רוסיה גם בנושאי ההצבעות באו"ם, היחס לאנטישמיות, אירוח מנהיגי החמאס ועוד. כלפי מדינות אירופה למשל, ישראל אינה מוותרת, אולם כאשר זה מגיע לרוסיה, ישראל עושה הנחות ומסבירה לעצמה שמדובר במשטר בעל גישה שונה המחויב לבעלי ברית שונים, ולכן אין ציפייה כי רוסיה תשנה את מדיניותה בנושא.

רוסיה פעילה מאוד בחברה הערבית בישראל – מפעילה קבוצות ידידות, קונסול כבוד, מעניקה מלגות, משקיעה בפרסום בנוגע לתפקיד רוסיה בתחייה התרבותית הערבית, מקיימת קשרים אישיים בין אזרחים רוסיים וערבים, ועסוקה בהקרנת עוצמתה הרכה. עובדה זו עשויה לתרום למאמצי תיווך בין החברה היהודית בישראל, בה קיים אחוז ניכר של יוצאי ברה"מ, לבין החברה הערבית בישראל ובמדינות השכנות לה (בסוריה, מצרים ובקרב הפלסטינים) אשר לרוסיה קשרים עמה. אולם, אזרחי ישראל יוצאי ברה"מ לא בהכרח חשים קירבה אידיאולוגית לפעילות רוסיה באזור, ולא נראה שלרוסיה יש אינטרס לקדם קשרים אזרחיים שכאלו. על ישראל לזכור כי רוסיה משרתת בראש ובראשונה את האינטרס הרוסי, וכי אין לישראל מנופי לחץ משמעותיים עליה. לכן, על ישראל להמשיך ולנסח את מדיניותה מתוך תפיסה זהירה, הנשענת על שיקולי אינטרסים קרים.

על ישראל לגבש אסטרטגיה ביחס לפעילותה של רוסיה במרחב. נכון לעת זו אין לישראל מדיניות ברורה בנושא, ומוסדות השלטון בישראל נעדרים ידע, מידע ומומחיות בגיבוש צעדים מושכלים אל מול רוסיה. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שאמונה על פיקוח עבודת הממשלה בנושאי החוץ, אינה דנה כלל במדיניות ישראל כלפי רוסיה. על ישראל לצבור יותר ידע, להפנות יותר משאבים, ולהוביל דיונים רציניים ומתמשכים בהבנת הפעילות הרוסית במרחב, לחבר בין שלל הצעדים הרוסיים באפריקה, במזרח התיכון ובאגן הים התיכון, ולבחון אותם כמקשה אחת של מדיניות רוסית. בנקודות המרכזיות עבור ישראל, עליה ללחוץ ולדרוש לחולל שינוי במדיניות הרוסית. בכל הקשור למאבק בטרור, למשל, יכולה ישראל להתעקש ולהבהיר לרוסיה כי שם האינטרסים של שתי המדינות נפגשים. זה נכון גם ביחס למאבק באנטישמיות. העברת הדיון בנושאים אלו למישור הציבורי יכולה לסייע בהפעלת לחץ מסוים על הרוסים.

ישראל יכולה וצריכה לנצל את האינטרס הישראלי-רוסי המשותף ביציבות הכלכלה המצרית ופיתוחה, ולעודד הקמת אזורי תעשייה מועדפים (QIZ) של ישראל-מצרים-רוסיה, בדומה לאלו שהוקמו בעבר באזור עם ארה"ב. יחד עם זאת, התמיכה שהרוסים מעניקים למצרים בפיתוח תחנת כוח גרעינית, אשר תכלול גם הכשרה של מדעני גרעין מצריים, צריכה להדאיג את ישראל. אמנם לישראל קשה להפעיל לחץ ישיר על הרוסים בנקודה זו, אך היא יכולה לפעול דווקא מול המצרים אשר מנסים ליהנות משני העולמות, ולהבהיר למצרים שעליה לבחור בין הציר הרוסי לאמריקאי. עדיף לישראל לשמור את הרוסים מחוץ לברית המשולשת עם קפריסין ויוון, מחוץ לפורום הגז האזורי המתהווה בהובלה מצרית (אך עד כה לא גיבשה ישראל מדיניות בנושא) ומחוץ למשא ומתן על הגבול הימי עם לבנון. עליה לקדם תהליכים אלו דווקא תחת המטרייה האמריקאית והאירופית. ביחסים הביטורליים עם קפריסין, על ישראל לקבל את הנוכחות הרוסית באי, ולהבין כי קפריסין נשענת במידה לא מועטה גם על הנוכחות הרוסית.

ככלל, ישראל צריכה לחפוץ בהצלחת המעורבות הרוסית בים התיכון במקומות שזה משרת את האינטרסים שלה, בעיקר בייצוב כלכלי של מצרים, ככוח מרסן של פעילות איראן והחיזבאללה בסוריה, ואולי גם בסודאן ככוח שמסייע במניעת קריסת המשטר וריסון מלחמת האזרחים.

ד. תובנות מסכמות

אגן הים התיכון מהווה אחת מזירות המאבק העולמיות בין המעצמות. קיים בו מאבק בין המעצמות על שליטה בנתיבי הסחר, על שליטה במקורות האנרגיה ונתיבי האספקה שלה, ועל מרחב ההשפעה הפוליטי, הביטחוני והזהותי. המעצמות משתמשות בעוצמה רכה ככלי המרכזי במאבק ביניהן באזור, ובניסיון לממש את האינטרסים שלהן בו. זה בא לידי ביטוי בהשקעה בתשתיות, במימון תכניות פיתוח, בפעילות של חברות פרטיות (או חצי-פרטיות), ובהקרנה של ערכים וניסיונות לחזק את ההזדהות הערכית.

באופן פרדוקסלי, המאבק בין המעצמות מעניק לשחקנים האזוריים עוצמה ומנופי לחץ מסוימים על המעצמות. השחקנים האזוריים אינם מחויבים באופן מוחלט למעצמה אחת, נמצאים למעשה בקשר עם כולן, ומשתמשים בעובדה זו כדי למקסם את הרווחים שהם יכולים להשיג מתמיכת המעצמות השונות. מה שנכון למדינות באזור, נכון גם לגבי הבריתות והמוסדות המתפתחים באגן הים התיכון, אשר טוב יהיה אם יישארו "בלתי מזוהים" ולא מחויבים למעצמה זו או אחרת, אלא יהיו בקשר עם כולן.

האיזון בין המעצמות הוא משחק עדין, אשר יש לו גבולות, ולא ניתן להגזים בחשיבותו. דוגמה מייצגת לכך היא הצורך של ישראל להגביל את יחסיה עם סין בהתאם ללחץ אמריקאי. על מנת לפעול בחוכמה ורגישות, על ישראל (ויתר השחקנים האזוריים) להבין היטב את האינטרסים המרכזיים של המעצמות השונות, להגדיר היטב את האינטרסים שלה עצמה והעקרונות המנחים להתנהלותה במרחב, ולנסח את מדיניותה בהתאם, תוך שקלול הפעילות של כל מעצמה במרחב, ושקלול ההשלכות של המאבק בין המעצמות.