

מבט על, גיליון 1133, 3 בפברואר 2019

מעבר לאנרגיה: מה משמעותו של פורום הגז של מזרח הים התיכון?

אופיר וינטר וגליה לינדנשטראוס

פתיחת השיחות הרשמיות בדבר הקמת פורום הגז של מזרח הים התיכון מהווה חיבור ראשון מסוגו של הבריתות המשולשות שרקמו בשנים האחרונות מצרים וישראל - כל אחת בנפרד - עם יוון וקפריסין, והיא גם תוצר של עסקת ייצוא הגז מישראל למצרים, שנחתמה בפברואר 2018. ייסוד הפורום משקף מגמה שבמסגרתה מערכות היחסים המשולשות לא זו בלבד שאינן הופכות למערכות מתחרות, אלא יוצרות נקודות השקה. בעוד שנושא האנרגיה הוא הבסיס להקמת פורום הגז, ניתן לזהות תהליכים גאו-אסטרטגיים רחבים יותר שהביאו לייסודו ואשר אותם עשויות מדינות האזור למנף לשיתופי פעולה נוספים.

ב-14 בינואר 2019 הזמין שר הנפט המצרי, טארק אל-מולא, את שרי האנרגיה של קפריסין, יוון, ישראל, איטליה, ירדן והרשות הפלסטינית, כדי לדון בייסוד "פורום הגז של מזרח הים התיכון" (EMGF). גוף זה, שמטתו יישב בקהיר, ישמש קורת-גג לשיתוף פעולה ודיאלוג סביב פיתוח משאבי הגז באזור. בסיום המפגש הכריזו השרים על אודות פתיחת שיחות רשמיות לגבי מבנה הפורום במטרה לגבש המלצות לקראת הכינוס הבא באפריל. בעוד שנושא האנרגיה הוא הבסיס להקמת פורום הגז, ניתן לזהות תהליכים גאו-אסטרטגיים רחבים יותר שהביאו לייסודו, ואשר אותם עשויות מדינות האזור למנף לשיתופי פעולה נוספים במזרח הים התיכון, החורגים מנושא פיתוח משאבי הגז.

חיבור משולשי שיתוף הפעולה במזרח הים התיכון

הכוונה לייסד את הפורום פורסמה בראשונה בפסגה שערכו באוקטובר 2018 בכרתים מנהיגי מצרים, יוון וקפריסין. הפורום מהווה חיבור ראשון מסוגו של הבריתות המשולשות שרקמו בשנים האחרונות מצרים וישראל - כל אחת בנפרד - עם יוון וקפריסין, וכן תוצאה של עסקת ייצוא הגז מישראל למצרים, שנחתמה בפברואר 2018. ייסוד הפורום משקף מגמה שבמסגרתה מערכות היחסים המשולשות לא זו בלבד שאינן הופכות למערכות מתחרות בין שתי המדינות, אלא יוצרות נקודות השקה. לצד תגליות גז, התפתחות זו נובעת גם מהאסרטיביות הגוברת של טורקיה בזירה הים תיכונית ומהחששות שהיא מעוררת במדינות האזור. בנוסף, הקמת הפורום מבטאת את היענות השחקנים השונים לרצונה של מצרים להפוך לרכזת (hub) אזורית של אנרגיה בהתבסס על מתקני הנזלת הגז המצויים ברשותה.

תקרית המשט לעזה (המאויי מרמרה) וכן המשבר הכלכלי ביוון היו בין הזרזים העיקרים ליצירת משולש היחסים הישראלי-יווני-קפריסאי, שהחל להתהוות ב-2010. למרות החששות שהיו בישראל כי מפלגת השמאל הקיצוני, סיריזה, שעלתה לשלטון ביוון ב-2015, תגרום להתקררות היחסים עם ישראל, בפועל קרה ההיפך והיחסים התהדקו. גם הסכם הנורמליזציה בין ישראל לטורקיה מיוני 2016 לא עצר את התפתחות היחסים בין ישראל ליוון ולקפריסין, בין היתר, משום שפחות משנתיים לאחר חתימתו שוב הוחרפו היחסים בין טורקיה לישראל ואין שגרירים באנקרה

ובתל אביב. מינואר 2016 מקיימים ראש ממשלת יוון, נשיא קפריסין וראש ממשלת ישראל מפגשי פסגה משולשים. המפגש האחרון, והחמישי במספר, נערך בדצמבר 2018 בבאר שבע, ועמד בסימן חדשנות וסייבר. מעבר לכך, מערכת היחסים בין המדינות כוללת שיתופי פעולה בשורה נרחבת של תחומים, ביניהם התחום הצבאי וההיערכות לשעת חירום. לאור מגוון ועומק שיתופי הפעולה בין המדינות הוסכם במפגש שנערך בבאר שבע על אודות הקמת מזכירות קבועה בניקוסיה, שתסייע בניהול מערכת היחסים המשולשת. ניכרת גם תמיכתה של ארצות הברית בהתהדקות היחסים בין ישראל ליוון, כאשר בדיאלוג האסטרטגי שהתקיים בדצמבר 2018 בין מזכיר המדינה האמריקאי לבין שר החוץ היווני אמר מייק פומפאו שהוא שמח לראות את יוון כ"כוח המוביל של יציבות אזורית במזרח הים התיכון".

כתמונת מראה, משולש היחסים המצרי-יווני-קפריסאי התהדק בשנים האחרונות סביב אינטרסים משותפים בתחומי הכלכלה והביטחון. תרמה לו המתרחבות בין שלוש המדינות לבין טורקיה, וגם הוא עוגן במזכירות קבועה בניקוסיה. מנהיגי המדינות נועדו מאז 2014 לשישה מפגשי פסגה משולשים שהוקדשו לתיאום בשורת נושאים, בהם התוויית הגבולות הכלכליים בים התיכון, הנחת צינורות להזרמת גז מקפריסין למתקני ההנזלה במצרים, חיבור רשתות החשמל, פיתוח התיירות, מאבק בהגירה הבלתי חוקית ואימונים משותפים של חילות הים והאוויר. משולש הקשרים מסייע למצרים לקדם את האינטרסים שלה אל מול האיחוד האירופי, ומקל גם על יוון וקפריסין לקדם את ענייניהן באפריקה. בנוסף, ארצות הברית והאיחוד האירופי רואים בו ערובה לקידום אינטרסים של חברות גז אמריקאיות ואירופאיות במזרח הים התיכון ולהפחתת התלות האירופית בגז הרוסי.

הבשלת תהליכים גאואסטרטגיים במזרח הים התיכון

הקמת פורום הגז היא ביטוי להלימה הגוברת בתפיסותיהן של המדינות החברות בו בדבר חשיבותו של מזרח הים התיכון לביטחון הלאומי. בעוד יוון וקפריסין רואות בים התיכון באופן מסורתי מרחב אסטרטגי ראשי, הרי שעבור מצרים, ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית, מדובר בשינוי מסוים בקונספציה האסטרטגית. האוריינטציה הים התיכונית המשותפת היא פועל יוצא של שלושה תהליכי עומק:

א. התחזקות משקלם של השיקולים הריאלי-פוליטיים הפרגמטיים על חשבון אידיאולוגיות נוקשות. מדינות האזור אינן רואות בקשרים בים התיכון - לפחות בינתיים - "ברית קבועה" המבוססת על אתוס רעיוני או תרבותי משותף, אלא "ברית גמישה" ואינסטרומנטלית, הנסמכת על אינטרסים בתחום הכלכלה והאנרגיה ועל נכונות לשיתוף פעולה בהתמודדות עם אתגרי ביטחון משותפים.

ב. שינוי בהגדרתן של יחידות גיאוגרפיות אזוריות. ההתייחסות הגדלה למזרח הים התיכון במונחים של "אזור" בפני עצמו מדגימה את העלייה במשקלם של שיקולים גאואסטרטגיים על חשבון שיקולים גאואפוליטיים. כפי שהסבירו חוקרים מצרים המקורבים לממסד השלטוני, בהם מוחמד פאזי פרחאת ועבד אל-מונעם סעיד, גבול טריטוריאלי משותף אינו מהווה עוד במאה ה-21 תנאי הכרחי ליצירת גושים אזוריים, לאור יכולתו של האינטרס הכלכלי המשותף במזרח הים התיכון לגמד את השפעתם של הבדלים בין מדינות ועמים ולשמש בסיס לכינון אזור שגשוג משותף.

ג. התפתחות זהות ים תיכונית. האינטרסים המשותפים במזרח הים התיכון מלווים בשיח גובר במדינות האזור על אתוס אזורי משותף ועל הצורך בקרבה ובהפריה הדדית בין עמי האזור. במקרה הישראלי, פיתוח יחסים במזרח הים התיכון מהווה רכיב בגלגול העכשווי של "ברית הפריפריה", שנועדה במקורה להתגבר על הבידוד האזורי של ישראל. במקרה המצרי, ההשתייכות לים התיכון מתוארת כפתח למעברה של מצרים ממשבר לשגשוג כלכלי וכן כהזדמנות לחיזוק מעמדה המוביל בזירות האזורית והבינלאומית, כפי שבא לידי ביטוי בין היתר בהקמת מטה פורום הגז בקהיר. יוון חותרת אף היא לתפקיד מרכזי באזור לאור היתרונות הנובעים מחברותה בנאט"ו ובאיחוד האירופי. במקרים היווני והקפריסאי, ההנחה היא גם שדרך שיתופי פעולה במזרח הים התיכון יוכלו שתי המדינות להתגבר על חלק מההשלכות השליליות הנובעות מנחיתותן המספרית-דמוגרפית מול טורקיה.

משמעויות

אף שהוצהר שפורום הגז פתוח למדינות נוספות, המפגש בקהיר לא כלל נציגים מטורקיה, מלבנון ומסוריה. היעדרות מדינות אלו אינה מפתיעה, בין היתר לאור המחלוקות סביב מאגרי הגז בין טורקיה לקפריסין ובין ישראל ללבנון, אך היא מדגימה את המגבלות בתוכן מתקיים שיתוף הפעולה במזרח הים התיכון כאשר לשחקנים שהורחקו מהפורום יש אינטרס לפעול נגד הידוק היחסים בין השחקניות האחרות. בהקשר זה ניתן לטעון, שכפי שהחשש מאיראן מהווה גורם מדרבן להתקרבות בין ישראל למדינות המפרץ הערביות, כך גם האתגר הטורקי הוא גורם מקרב ביחסי ישראל-יוון-קפריסין-מצרים במזרח הים התיכון.

הפורום עורר ביקורת בקרב האחים המוסלמים במצרים ובקרב איגודים מקצועיים בירדן, שיצאו נגד קידום הנורמליזציה עם ישראל, כפי שזו באה לידי ביטוי בהקמת גוף אזורי בו ישראל חברה לצד שחקניות ערביות. עם זאת, לזכותה של הקואליציה האזורית החדשה עומדים מספר גורמים מסייעים: האינטרסים הכלכליים העמוקים הניצבים מאחורי שיתופי הפעולה בתחום האנרגיה; ההגבלה של הפורום לסוגיות קונקרטיות בתחום הגז; הנכונות של הרשות הפלסטינית ליטול חלק בפורום ולתת הכשר משתמע להצטרפות ירדן ומצרים; הנחישות של מצרים לבסס את מעמדה כרכזת אנרגיה אזורית ואף ליטול קלף זה מידיה של טורקיה; ותמיכתן הפעילה של יוון, קפריסין ואיטליה במהלך, בגיבוי האיחוד האירופי וארצות הברית.

עד כה מתמקדות המדינות באינטרסים הפרגמטיים הגלומים בפורום הגז, אך נמנעות מלקשור בינו למכנים אזוריים משותפים הנוגעים להיסטוריה ולתרבות של הים התיכון או לצורך בטיפול הקשרים בין עמיו. בנוסף, החברות הערביות בפורום - בראשן מצרים וירדן - הקפידו על פרופיל תקשורתי נמוך בסיקור הקמתו. כותרת באתר אינטרנט מצרי עצמאי הגדירה התנהלות זו בפרפרזה לאמירתו של ניל ארמסטרונג כ"ידיעה קטנה בעיתונים, התפתחות גדולה במדיניות". ואומנם, לפורום יש ערך כלכלי וסמלי חשוב, אך על מנת שישמש בסיס להתפתחות אזורית אסטרטגית בטווח הרחוק, רצוי שיגשים יעדים נוספים: חיזוק ההכרה האזורית - ובמיוחד במדינות ערב - בערך הגלום ביחסי שיתוף פעולה הכוללים את ישראל במזרח הים התיכון; הגברת האינטראקציות האנושיות והאזרחיות בין כלל עמי האזור; והמשך טיפוח תפיסות של מרחב אזורי משותף.