

מחצית מאה חלפה, ואיחוד קפריסין נותר רחוק

אוונגליה אקריטידו¹ וגליה לינדנשטראוס | 18 ביולי, 2024 | גיליון 1881

לפני כחמישים שנה, ביולי 1974, פלש הצבא הטורקי לקפריסין, בתגובה להפיכה במדינה שהובילה יוון. טורקיה הצדיקה את המהלך בהסכם הערבות הבינלאומי מ-1960 אך בפועל חילקה את האי. המאמצים לאיחוד מחדש, ובתוכם תוכנית מזכ"ל האו"ם אנאן משנת 2004, נכשלו בשל חוסר אמון עמוק ומורכבות פוליטית, שרק החריפו בעקבות הצטרפות קפריסין לאיחוד האירופי. משא ומתן שנערך בשנים האחרונות, כמו שיחות קראנס-מונטנה ב-2017, לא הצליח להתגבר על סוגיות ביטחון וממשל, ובכלל זה שאלת המשך נוכחותם של כוחות טורקים באי. בינתיים, יחסי ישראל עם קפריסין (ויוון) חווים שגשוג מאז 2010, בזכות שיתוף פעולה בתחומי אנרגיה, ביטחון והיערכות לחירום. במבט קדימה, עתידה של קפריסין עדיין לוט בערפל. המאמצים המחודשים לאיחוד, מול הלחץ שמובילה טורקיה על הקהילה הבינלאומית להכיר בחלוקת האי, משפיעים מאוד על הדינמיקה האזורית. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קפריסין נותרה מחויבת ליחסיה עם ישראל, אולם היא חשופה לאתגרים וביניהם ביקורת בינלאומית על הלגיטימיות של חלק מפעולותיה של ישראל, ואיומים מצד חיזבאללה וטורקיה סביב סיוע אפשרי של קפריסין לישראל במקרה של הסלמה כוללת. על ישראל להיות קשובה לאתגרים שעומדים בפני קפריסין ולפעול במידת האפשר כדי למנוע את החרפת האתגרים הללו.

ב-20 ביולי 1974 פתחה טורקיה במבצע צבאי באוויר ובים נגד הרפובליקה של קפריסין, בתגובה להפיכה שבוצעה ב-15 ביולי באותה שנה. מאחורי ההפיכה עמדה החונטה הצבאית היוונית, ששלטה אז ביוון, במטרה להדיח את הנשיא הנבחר הארכיבישוף מקריוס. ההצדקה המרכזית של טורקיה לפעולתה הצבאית התבססה על הסכם הערבות, שנחתם ב-16 באוגוסט 1960 בין בריטניה, יוון, טורקיה וקפריסין. סעיף I בהסכם קובע שקפריסין תשמור על עצמאותה, שלמותה הטריטוריאלית, ביטחונה, והחוקה שלה. סעיף II קובע כי יוון, טורקיה ובריטניה ערבות לעקרונות אלה. סעיף IV מתיר למדינות הערבות לפעול כדי להשיב את המצב לקדמותו במקרה של הפרה של סעיפי האמנה, ולעשות זאת באופן חד-צדדי אם פעולה משותפת תתברר כבלתי אפשרית. עד 25 באוגוסט 1974, טורקיה הצליחה להשתלט על יותר

¹ אוונגליה אקריטידו היא סטודנטית לתואר שני בביטחון ודיפלומטיה באוניברסיטת תל אביב ומתמחה ב-INSS

משליש מהאי, ומצב זה נמשך עד 15 בנובמבר 1983, אז הכריזה על הקמת הרפובליקה הטורקית של צפון קפריסין. הרפובליקה הטורקית מוכרת רק על ידי טורקיה, ולמרות שהיא פועלת דה פקטו כמדינה היא אינה מוכרת כישות ריבונית על ידי רוב המדינות והארגונים הבינלאומיים. שתי החלטות של מועצת הביטחון של האו"ם, מספר 541 (1983) ומספר 550 (1984), קובעות שהכרזת העצמאות של הרפובליקה הטורקית של צפון קפריסין בשנת 1983 היא בלתי חוקית ופסולה.

תוכנית אנאן, שהוצגה לראשונה ב-11 בנובמבר 2002, נועדה לפתור את סוגיית קפריסין באמצעות הסדר מקיף. התוכנית שקידם מזכ"ל האו"ם קופי אנאן הציעה ממשל במתכונת "מדינה משותפת", שבה ישות משפטית בינלאומית אחת היא אחראית על יחסי החוץ והאיחוד האירופי. רוב האחריות הממשלתית היומיומית תנוהל על ידי כל אחת מהקהילות בעצמה. במהלך 16 החודשים הבאים כלל המשא ומתן תיקונים רבים לתוכנית אנאן כדי להיענות לדרישות הקהילה היוונית והקהילה הטורקית בקפריסין. במהלך תקופה זו התרחשו שינויים פוליטיים משמעותיים ביחס למי שניהל את המשא ומתן: מנהיג קפריסין הטורקית, ראוף דנקטאש, שהיה ידוע בעמדתו הנוקשה, הוחלף במחמט עלי טלאט שתמך בהסדרה, בעוד שברפובליקה של קפריסין, הנשיא גלפקוס קלרידס הוחלף בטסוס פפדופולוס, שהיה בעל עמדה סקפטית יותר לגבי התוכנית. המצב הפך מורכב יותר כאשר הרפובליקה של קפריסין חתמה על אמנת ההצטרפות לאיחוד האירופי ב-16 באפריל 2003, המבטיחה את חברותה באיחוד האירופי החל מה-1 במאי 2004, ללא קשר לשאלה אם יושג הסדר. בשנת 2004 הציג אנאן תוכנית מתוקנת סופית, שהוגשה למשאל עם בשני חלקי האי ב-24 באפריל. בקרב הקפריסאים הטורקים הייתה תמיכה בתוכנית, אולם הקפריסאים היוונים דחו את התוכנית בפער משמעותי, וכך נעצרה היוזמה. אנאן הדגיש את הצורך בנכונות קפריסין היוונית לפתור את בעיית קפריסין באמצעות פדרציה דו-קהילתית ודו-אזורית, וכישלון התוכנית יוחס לחוסר אמון עמוק, לשינויים פוליטיים ולהקשר הגיאופוליטי המורכב, ובכלל זה הצטרפותה של קפריסין לאיחוד האירופי.

במשך יותר מעשר שנים לאחר משאל העם על תוכנית אנאן, הדיונים בין שני הצדדים לא רשמו התקדמות משמעותית. שיחות קראנס-מונטנה, שהחלו ב-28 ביוני 2017, נתפסו כהזדמנות מכרעת לקידום המשא ומתן על הסכסוך הממושך. למרות התקוות הראשוניות להתקדמות, השיחות הגיעו עד מהרה למבוי סתום סביב סוגיות ביטחוניות, כששני הצדדים מתבצרים בעמדותיהם. ב-30 ביוני התערב מזכ"ל האו"ם, אנטוניו גוטרש, ופרסם סדרה של סעיפי מפתח שיש להתמקד בהם, כשהוא קורא לשני הצדדים להגיש את הצעותיהם עד סוף השבוע העוקב. אולם עד ה-3 ביולי 2017 הושגה תזוזה מועטה בלבד, כאשר טורקיה מתעקשת על ערבויות ביטחוניות תוך שהיא מציעה נסיגה חלקית של חיילים, וקפריסין היוונית דוחפת לנסיגה מיידית של כל הכוחות הטורקים ולביטול הסכם הערבות. המאמצים לגשר על הפער קרטעו, וחילוקי הדעות התרחבו לנושאי ממשל דוגמת הרוטציה בנשיאות וזכויות רכוש.

בסופו של דבר, ב-7 ביולי 2017, הודה המזכ"ל גוטרש בכישלון השיחות, ואותת בכך על אודות סגירת הוועידה ועל הצורך בהערכה מחודשת.

לכל אורך המשא ומתן בקפריסין, שני הצדדים הגיעו לדרגות שונות של הסכמה בסוגיות של האיחוד האירופי, ממשל, אזרחות ופיצויים על רכוש, אם כי הפרטים נותרו ברובם מעורפלים. נושאים מרכזיים כללו את מבנה המדינה, כאשר קפריסין הטורקית דוחפת לשתי מדינות מייסדות שוות, בעוד שקפריסין היוונית מעדיפה מדינה מאוחדת שתקום מתוך הרפובליקה של קפריסין, ושבה הקפריסאים הטורקים יהיו אוכלוסיית מיעוט. מעמד המיעוט מקשה על ההכרה ההדדית ועל הרעיון של נשיאות ברוטציה, שכן קפריסין היוונית דורשת עדיפות, עם קדנציות ארוכות יותר. המחלוקות סביב הממשל התרחבו גם לסוגית השליטה במשרד החוץ וביחסי החוץ, וחשפו מתחים עמוקים עם יוון וטורקיה. סוגיות הרכוש נותרו לא פתורות ובסוגיה הטריטוריאלית, קפריסין היוונית חתרה לצמצם את השליטה של הצד הטורקי מ-37% לכ-28%, ודרשה להשיב אליה אזורים וביניהם ורושה ומורפו. במהלך שיחות קראנס-מונטנה, קפריסין הטורקית הציעה להחזיר חלק ממורפו, אך ביקשה להשאיר בידיה שטח גדול יותר ממה שקפריסין היוונית הייתה מוכנה לוותר עליו במשא ומתן.

הנושאים הללו הציבו ללא ספק אתגרים במשא ומתן בקפריסין, אולם שתי אבני הנגף הגדולות ביותר היו סוגית הערביות הביטחוניות והצבת כוחות טורקים באי, והן שהביאו לקריסת המגעים בין שני הצדדים. קפריסין היוונית התעקשה בעקביות על נסיגה מוחלטת של כל כוחות הצבא הטורקים מהאי, שתחול מיד עם אימוץ ההסכם. לטענת דובריה, די בערביות ביטחוניות מהאוי"ם או מהאיחוד האירופי עבור כלל אזרחי קפריסין, כך שלאחר השתלבות האי כולו באיחוד האירופי לא יהיה עוד צורך בערביות ביטחוניות ממדינות שלישיות, כמו טורקיה, יוון או בריטניה. מהצד השני, קפריסין הטורקית עמדו על דעתן שיש לקיים את הסכם הערבות והסכם הברית מ-1960 בכל החלטה. לטענת נציגיהם, ללא ערביות אלה, ביטחונם של הקפריסאים הטורקים לא יהיה מובטח, וההיסטוריה של שנות ה-60 ידועה היטב. בנוסף, הרפובליקה הטורקית של צפון קפריסין העניקה לטורקיה אישור להשתלט על בסיס אווירי הממוקם בצד הטורקי של האי, במקום בשם גצ'יטקאלה (המכונה על ידי היוונים לפקוניקו) כמרכז לפריסת מל"טים, ומשמעות הדבר הסלמה חריפה במצב. טורקיה וקפריסין הטורקית משמיעות מאז 2020 יותר ויותר קריאות ליישם פתרון של שתי מדינות, ולא לנסות לאחד את האי כפי שהוצע עד כה.

במבט קדימה, ניתן לדמיין שני תרחישים עיקריים. ראשית, למרות כישלונות העבר, ייתכן שיחלו מאמצים מחודשים לקראת משא ומתן רציני לאיחוד קפריסין. לחלופין, ככל שהזמן עובר ולאור העובדה שטורקיה פחות נוטה לקבל את איחוד קפריסין, היא עשויה לדחוף להכרה בינלאומית בחלוקת האי. טורקיה עשויה אפילו לשקול לספח את החלק הצפוני של האי, אם כי לא סביר שמהלך כזה יעניק לה יותר חופש פעולה ממה שיש לה כיום. שני התרחישים מרמזים על השפעה גדולה יותר של טורקיה על ההתפתחויות, בהשוואה להיום.

מנקודת המבט של ישראל, היחסים המשגשגים עם הרפובליקה של קפריסין ועם יוון מאז 2010 נבעו במידה רבה מההתדרדרות ביחסי טורקיה-ישראל, והיו במידה מסוימת פיצוי להם. מערכת היחסים המשולשת בין ישראל, יוון וקפריסין הניבה יתרונות רבים. היא מאפשרת שיתוף פעולה גדול יותר במזרח הים התיכון בתחומים שונים, כולל אנרגיה, ביטחון, היערכות לשינויי אקלים וצמצום השפעותיהם, וכן היערכות לאירועי חירום. למרות שנראה שקפריסין אינה שוקלת מחדש את יחסיה עם ישראל בעקבות מלחמת חרבות ברזל, יש להכיר בלחצים עליה.

ראשית, ממשלת קפריסין ודעת הקהל בקפריסין אינם חסינים מפני השפעת הביקורת הבינלאומית על ישראל, שמושמעת מאז תחילת המלחמה. קפריסין ממלאת תפקיד מכריע במסדרון ההומניטרי הימי שנועד לסייע לאוכלוסיית עזה, אך מאמץ זה עורר את כעסה של אנקרה, שכן נראה שהוא מחזק את חשיבותה של קפריסין וכן נתפס כביטוי למעורבות בינלאומית מערבית גוברת במזרח הים התיכון. שנית, קפריסין קיבלה איומים ישירים הן מחיזבאללה והן מטורקיה, לבל תסייע לישראל במקרה של הסלמה למלחמה בין ישראל ללבנון. שלישית, היחסים המשופרים בין ישראל, קפריסין ויוון היו גם מחוברים למאמצי הנורמליזציה של ישראל עם מדינות המפרץ הערביות. המלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר ציננה את סיכויי הנורמליזציה הללו – התפתחות שבתורה מצמצמת את היתכנות מימושם של רעיונות לשיתוף פעולה אזורי. ולבסוף, קפריסין מושפעת גם מהזרם הגובר של פליטים סורים מלבנון, והסלמה משמעותית בין ישראל ללבנון עלולה להגדיל את מספר הפליטים הלבנונים שיגיעו לחופיה.

יחסי ישראל-קפריסין אמנם מעולם לא התגבשו לכדי ברית צבאית, אך ישראל רואה ב"קפריסין ידידותית" חלק מתכניות החירום שלה. על ישראל להיות קשובה לאתגרים שעומדים בפני קפריסין, ולעשות את כל שביכולתה כדי למנוע את החרפתם.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט