

מבט על, גיליון 836, 17 ביולי 2016

סלעי מחלוקת: פסק בוררות בינלאומית בים סין הדרומי

ישראל כנר ואסף אוריון

ב-12 ביולי 2016 פרסם בית הדין הקבוע לבוררות בהאג (PCA) את פסיקתו בעתירת הפיליפינים בנוגע לסכסוך עם סין בים סין הדרומי. בפסיקה, הנוטה באופן מובהק לצד הפיליפיני, נכתב כי טענות סין על אודות ריבונותה בתחום "קו תשעת המקפים" אין בסיס חוקי. על פי פסק הדין, חלק מפרטי הנוף, שעליהם תבעה סין ריבונות, קטנים מכדי להקנות לה זכויות טריטוריאליזם ולפיכך, על-פי פסק הדין, פעולותיה של סין במים פיליפיניים מנוגדות לחוק הבינלאומי. בחודשים שהובילו לפסיקה התחדדה התנהלותה של סין בזירה הבינלאומית, נוכח האפשרות למשבר מדיני-צבאי מתקרב. במאמר זה נסקרים עיקרי המחלוקת ואהשלכותיה. בשל חשיבותו האסטרטגית של ים סין הדרומי בהיבטי סחר עולמי, דייג ופוטנציאל נפט וגז, הוא הפך בשנים האחרונות למוקד מחלוקת בין שש מדינות השוכנות לחופיו. במאמץ לבסס את ריבונותה במרחב ולהפיק את המירב ממשאביו בנתה סין בשנים האחרונות מגדלורים ואיים מלאכותיים ועליהם בסיסים צבאיים ומתקנים אזרחיים. חלק מהאזורים, דוגמת איי ספראטלי ואיי פראסל, נתבעים בו-זמנית על ידי מספר מדינות. ב-2013 עתרה הפיליפינים, תחת הנשיא דאז בניגנו אקינו, לבית הדין הקבוע לבוררות בהאג, בתיק ששמו רפובליקת הפיליפינים נגד הרפובליקה העממית של סין. העתירה הוגשה לאחר שסין תפסה שונית, שבה טענו שני הצדדים לריבונות. פסיקתו של בית הדין מקיפה שלושה תחומים מרכזיים: (1) "קו תשעת המקפים" ולזכויות ההיסטוריות שאותן דורשת סין, אין כל בסיס בהתאם לחוק הבינלאומי. (2) אף פרט נוף ימי ב"איי ספראטלי" אינו עונה להגדרה של אי לפי אמנת האומות המאוחדות לחוק הים (UNCLOS). (3) הגבלת תנועתן ופעולתן של ספינות פיליפיניות על ידי ספינות סיניות בים סין הדרומי אינה חוקית. כמו כן, בניית איים מלאכותיים, שסין עסקה בה באינטנסיביות כדי לחזק את תביעתה הטריטוריאלית על המים, הוכרזה כלא חוקית בעליל. ההגדרות המשפטיות המדויקות של פרטי נוף ימיים נמצאות בלב הפסיקה, מפני שכל פרט נוף ימי מקנה למדינה השולטת בו זכויות שונות במרחב המקיף אותו. איים מזכים את בעלי הריבונות עליהם במים טריטוריאליים של 12 מייל ימי ובזכות להכריז סביבם על אזור כלכלי בלעדי (EEZ), בטווח של כ-200 מייל ימי. סלעים מזכים את בעלי הריבונות עליהם רק במים טריטוריאליים של 12 מייל ימי, בעוד ש-LTE (פרט נוף הנחשף רק בעת שפל) אינו מזכה את בעליו בכל זכות שהיא. חשוב לציין שבית הדין אינו עוסק בשאלת הריבונות על פרטי נוף ימיים אלו, שכן סוגייה זו נמצאת מחוץ לסמכותו. ואולם, אף מבלי לדון בריבונותה של סין על פרטי הנוף הימיים ב"קו תשעת המקפים", בית הדין ערער משמעותית את לגיטימיות הטענה הסינית לזכויות ימיות טריטוריאליות וכלכליות בים סין הדרומי.

יחס סין לבוררות ופרשנותה לחוק הבינלאומי

לפסיקת בית הדין משמעויות החורגות מהקשרם של סלעי המחלוקת הספציפיים, הנוגעות לנורמות ודינים בינלאומיים, לסמכותם של גופים בינלאומיים, ליחסי סין עם שכנות נוספות – שגם להן מחלוקות על זכויות במרחבי ים סין הדרומי והמזרחי וליחסי סין עם ארצות הברית. זו, מצדה, אינה נוקטת צד במחלוקת, אולם היא עקבית בעמידתה על עקרונות הגנת חופש השיט ושימור סדר עולמי מבוסס כללים וחוקים, ואף מחזקת את תמיכתה במדינות האזור, המוטרדות ממדיניות סין.

כבר בפברואר 2013, הודיעה סין כי היא דוחה את סמכות בית הדין לדון בנושא, מפני שלטענתה, עיקרו של הסכסוך הוא בשאלת הריבונות על פרטי הנוף שבים סין הדרומי ולא

בהגדרתם המשפטית, וכי לבית הדין אין סמכות משפטית בנושא זה. כן טענה סין שיש ליישב את הסכסוך באמצעות שיחות ישירות בין שני הצדדים. ליחסה של סין לפסיקתו של בית הדין ישנן השלכות המרחיקות מעבר לים סין הדרומי. הצהרתית, משרד החוץ הסיני מדגיש כי סין מצייתת לחוק הבינלאומי ותמשיך לעשות זאת, וטוען שלמעשה, הפסיקה מהווה הפרה של החוק וסין הינה זו שמבקשת לשמור עליו. סין אישרה את אמנת הים, שעליה ארצות הברית חתמה אך לא אישרה, ולכן תהיינה להתנהלותה משמעויות תקדימיות בנושא ציות לחוק הבינלאומי ונורמות ההתנהגות של מעצמות גדולות בכלל, ומול מדינות קטנות בפרט. אם סין תתעלם מהפסיקה, ייחלשו סמכותם של בתי הדין הבינלאומיים ויכולת השפעתם בפועל. בקרב חוקרים גם הועלתה תהייה האם אין סין חותרת לעיצוב מחדש של המערכת הבינלאומית באופן התואם את אינטרסיה, תרבותה ועוצמתה הנוכחית במאזן העולמי.

גיוס תמיכה בינלאומית

לקראת הפסיקה בהאג פעלה סין במרץ לבניית קואליציה רחבה ופנתה למדינות רבות בבקשה שיצהירו שאת הסכסוך בין סין לפיליפינים יש לפתור בשיחות בילטרליות ישירות, ללא תיווך. על רק AMTI פי סין, ישנן לכל הפחות 66 מדינות התומכות בעמדתיה. אולם, על-פי מכון המחקר שמונה מבין המדינות שסין טענה לתמיכתן אכן הכריזו על תמיכה בסין כעמדה ממשלתית רשמית (ביניהן אפגניסטן, גמביה וקניה). ארבע מדינות הצהירו כי הטענה הסינית לגבי תמיכתן אינה נכונה (קמבודיה, פיג'י, פולין וסלובניה). ארבעים ושמונה המדינות הנותרות לא הכריזו רשמית על תמיכתן בסין, הגם שלא סתרו את ההצהרה הסינית (ביניהן ברוניי, בלרוס, אתיופיה). כן הכריזה סין שהליגה הערבית תומכת בה וכי תמיכה זו הובעה בפורום השביעי לשיתוף פעולה ערבי-סיני, שנערך במאי השנה בקטאר, אולם לכך אין תיעוד פומבי. יצוין שעד כה ישראל נמנעה מנקיטת עמדה בנושא.

בחירת המדינות התומכות בסין, בין שבמוצהר ובין שבאי-הכחשה, מעלה קשר אפשרי בין פעילותה הכלכלית של סין במדינות אלו לבין תמיכתן בעמדתה המדינית. ב-18 ביוני ביקר נשיא סין, שי ג'ין פינג, בסרביה, שם חתם על עשרים ושניים הסכמים בתחומי הכספים והתשתיות, ואמר כי סין תתמוך בבקשתה של סרביה להצטרף לאיחוד האירופי. ב-22 ביוני ציינה חוזה צ'ון-יינג, דוברת משרד החוץ הסיני, כי סרביה הינה בין המדינות התומכות בעמדתה של סין בים סין הדרומי. סרביה אמנם לא הכריזה רשמית על תמיכתה בסין, אך גם לא הכחישה. מעניין לציין גם כי בראיון שהעניק עבאס זכי, חבר הוועד המרכזי של פתח, לטלוויזיה הסינית CCTV, הביע את תמיכתה הבלתי-מסויגת של הרשות הפלסטינית בריבונותה של סין על האיים בים סין הדרומי מחד גיסא, וביישוב הסכסוך באמצעות שיחות ישירות בין שני הצדדים מאידך גיסא. עמדה זו מובנת לאור תמיכתה הפומבית והמסורתית של סין בעמדות הפלסטינים בסכסוך עם ישראל, אולם היא אירונית במיוחד, לאור העובדה שמול ישראל מעודדת הרשות התערבות בינלאומית בסכסוך ואינה מקלה על קיום שיחות בילטרליות ישירות בינה לבין ישראל.

איתותים צבאיים וצעדי ההמשך

בין 5 ביולי (למחרת יום העצמאות של ארה"ב) לבין 11 ביולי (יום לפני פסק הבוררות) ערך הצי הצבאי של סין תרגיל בים הסין הדרומי, במרחב איי פראסל המאווישים על-ידי סין (ואשר הן וייטנאם והן טאיוואן טוענות לריבונות עליהם), הכריז על אזור אסור בשיט שהיקפו הוא 1,300 קמ"ר, וביצע ירי טילים. קשה לא לפרש תמרון זה כאיתות צבאי על נחישות מדינית, למרות הגדרתו בתקשורת הסינית כ"תרגיל שנתי שגרתי ומתוכנן".

התנהלות סין בהמשך תלויה בצעדי השחקנים האחרים, בעיקר הפיליפינים, מדינות האזור האחרות וארצות הברית, אך גם בשיקולים פנים-סיניים. לסין אין עניין להסלים את הדינמיקה לחיכוך ולעימות צבאי, אולם היא מעוניינת: להרתיע מדינות אחרות מללכת בדרכה של הפיליפינים, להמשיך ולבסס את מעמדה ותביעותיה, לשמור בקרב הציבור בסין על תדמיתה הנחושה של ההנהגה והמפלגה בהגנה על האינטרסים והגאוה הלאומיים. במצב שכזה עלולים

הצדדים להגרר לשימוש בכלים צבאיים, שהשליטה בהסלמתם מהווה אתגר. לדוגמה, באחרונה הופצו פרסומים כי סין שוקלת הכרזה על מרחב הגנה וזיהוי אווירי (ADIZ) בים סין הדרומי, כתגובה ללחצים או פרובוקציות עתידיות כנגדה. יצוין כי עד כה הפגינה סין קו נחוש בהצהרותיה, אך שמרה על מרחב תמרון וגמישות בכל האמור לפעולותיה.

רודריגו דוטרטה, נשיאה החדש של הפיליפינים, הצהיר על נכונות לפתרון הבעיה באמצעות שיחות בילטרליות עם סין, במיוחד אם תסייע לארצו בבניית תשתיות. גישה זו, אפשר שהיא משקפת הכרה בכך שלפיליפינים אין כלים אפקטיביים כדי להוציא לפועל פסיקה בינלאומית לטובתה נגד סירוב סיני, והיא מגבירה את הסיכוי להדברות מדינית-כלכלית ישירה בין שתי המדינות. זאת, משום שלבית הדין הקבוע לבוררות אין כלים לאכיפת פסק הדין ולכן סביר שפתרון הסכסוך יחזור לפתחן של שתי המדינות ולשולחן המשא ומתן.

המלצות לישראל

ישראל נמנעה מהצטרפות לאמנת הים, בין היתר מפני חשש מהיגררות כפויה לבתי דין בינלאומיים. תיק זה הינו דוגמא לכך שאין למדינות, ואפילו לא למעצמות, שליטה בטריבונול ובהתערבותו. עם זאת, ניתן להניח כי אם סין היתה לוקחת חלק פעיל בעתירה, היתה לה היכולת להשפיע על הפסיקה. מקרה זה, אם כן, מציג את חשיבותה של השתתפות פעילה בהליכי השיפוט של בתי דין בינלאומיים.

אשר לים סין הדרומי, אין לישראל עמדה פומבית ידועה בנושא בכלל או בסוגיית המחלוקת הנוכחית בפרט. מחד גיסא, העדפתה למשא ומתן ישיר עם הפלסטינים על פני מנגנוני כפייה בינלאומית ידועה, ומאידך גיסא, כך גם אינטרסיה בחופש שיט וטייס במרחבים בינלאומיים. לאור מעורבות ארצות הברית מצד אחד וסין מצד שני, מומלץ לישראל הרשמית להצטרף למדינות שאינן נוקטות עמדה רשמית מוצהרת במחלוקת, ולכל היותר לתמוך ביישובה בהידברות ובדרכי שלום, לטובת כל הצדדים.