מבט על, גיליון 821, 9 במאי 2016

בניית אמון בים: מסגרת אזורית לקידום ביטחון ימי במזרח התיכון

שלמה ברום ואמילי לנדאו

במהלך השיחות בנושא בקרת נשק וביטחון אזורי (ACRS) במזרח התיכון, שנערכו בתחילת שנות התשעים, אחת הקטגוריות שנידונו בהקשר לאמצעים לבניית אמון וביטחון התמקדה במרחב הימי, ובמיוחד בתחומים של חילוץ והצלה בים וכן תקריות ימיות. הרעיון נשען על הניסיון האירופאי באמצעים לבניית אמון וביטחון בים, ובשעתו המחשבה הייתה שהשקעה בהטמעת אמצעים כאלה בחילות הים השונים תוכל לסייע רבות לבניית אמון במזרח התיכון רווי הסכסוכים. זאת, משני טעמים לפחות: ראשית, למרות שאין חולק על החשיבות הצבאית המרובה של סוגיות ימיות, מדינות נוטות לראות בתחום הימי כבעל היבטים "רכים" יותר, בהשוואה לתחומים צבאיים אחרים. ולכן, פחות בעייתי עבורן "להסתכן" בשיתוף פעולה בתחום זה, גם כאשר האווירה הכללית עדיין נוטה לעימות. יתרון נוסף הוא שלציים יש קודי התנהלות משלהם, ואפילו שפה משותפת, ייחודית לתחום צבאי זה, החוצה גבולות לאומיים. התקווה הייתה, שמאפיינים משותפים אלה יסייעו לגורמים המתקשרים ביניהם להתגבר על האילוצים המהותיים, שאינם מאפשרים לשתף פעולה – אלה הנעוצים בהבדלים הקיימים ביניהם על בסיס זהותם הלאומית ובפערים בין המדינות.

ההישגים של קבוצת העבודה ACRS בתחום הימי היו שני מסמכים בנושאים של חילוץ והצלה בים ותקריות ימיות, אשר אומצו במפגש המליאה שנערך בתוניס בשלהי 1994, וכן הסכם עקרוני לקיים תרגיל בים ומפגש בין קציני ים בכירים של צבאות האזור. מאז שהוקפאו השיחות בסוף 1995 לא נעשה כל ניסיון נוסף בהקשר הזה, אולם כיום יש בסיס לבדיקה מחודשת של נושא הביטחון הימי כאמצעי לבניית אמון בין ישראל לכמה משכנותיה, במטרה לצמצם מקורות פוטנציאליים לחיכוך ולהסלמה בים התיכון, במיוחד בחלקו המזרחי.

מה השתנה במזרח הים התיכון, אשר מצדיק בחינה מחודשת של אמצעים בוני אמון בים? מזרח הים התיכון היה מאז ומתמיד חשוב למדינות השוכנות לחופיו, בשל תלותן בהובלה ימית כחלק מהמסחר הבינלאומי. עם זאת, מאז גילוי עתודות הגז הגדולות ב'אזור הכלכלי הבלעדי' (או 'המים הכלכליים') של ישראל ב-1999, ולאחר מכן גם באזור המים הכלכליים של קפריסין, גברה מאוד חשיבותו של הנושא לכלכלות הלאומיות של מדינות אלה, וצפוי שהן יחושו צורך להגביר את הנוכחות הצבאית שלהן בים התיכון על מנת להגן על מתקני הגז שלהן. התגברות הפעילות הצבאית הימית בחלק זה של הים התיכון מעלה את הסיכון לחיכוכים בין כלי השיט של המדינות השכנות השונות.

ישראל כבר הקצתה תקציב גדול במיוחד לבניית יכולות הגנה על מתקני הגז שלה. ישראל וקפריסין אמנם מנהלות כיום יחסים ידידותיים שכוללים תיאום הדוק, אך מדינות אחרות ופחות ידידותיות עשויות להצטרף לקלחת, כמו למשל לבנון וסוריה, שלשתיהן יש פוטנציאל לגילוי גז במרחב הימי שלהן. לאור זאת נוצר אינטרס משותף למדינות הרלוונטיות ליצור מנגנונים שימנעו חיכוך מיותר ולא-מכוון בין חילות הים שלהן.

לנוכח פוטנציאל החיכוך, וגם לאור האינטרס המשותף להימנע מחיכוך מיותר, בשלו התנאים לשקול אימוץ של אמצעים בוני אמון בים. כחלק מהחשיבה כיצד לגבש את הגישה החדשה, הניסיון שנצבר בהקשר זה באירופה ובדרום מזרח אסיה יכול להיות לעזר. בעוד הניסיון האירופאי ידוע למדי באזור זה (דרך שיחות ACRS), המודל של דרום-מזרח אסיה מוכר פחות. מודל זה כולל קוד להיתקלות לא מתוכננת בים (CUES), שאומץ ב-2014 על ידי 21 מדינות חברות. קוד CUES מתואר כמנגנון להפחתת המתיחות. זהו הסכם וולונטרי ובלתי מחייב, שמיועד לשפר את התקשורת בין ציים זרים באמצעות הנחיות לתמרונים במקרים שבהם ספינות ומטוסים נתקלים זה בזה בים באופן לא צפוי. המטרה היא להימנע מתקריות לא-מכוונות בים, שהן תוצאה

של פרשנות שגויה. במילים אחרות, וברוח האמצעים לבניית ביטחון ואמון, המטרה אינה להתמודד עם התנהגות מתעמתת מכוונת, אלא להבהיר כוונות במקרים שבהם אין כוונה עוינת, בהנחה שבמצבי מתיחות, התנהגות מסוימת עשויה לא להיות מובנת או מפורשת כהלכה, ולהוביל באופן בלתי-מכוון להסלמה ולעימות אפשרי.

לישראל יש אינטרס להציע לקיים שיחות בנושא, אלא שטיבן של שיחות אלה יצטרך להיות שונה בכמה מובנים מהשיחות שנערכו כחלק משיחות ACRS. ראשית, המשתתפים עצמם צריכים להיות שונים. יש להזמין לשיחות את כל המדינות שגובלות במזרח הים התיכון. ביניהן יש לכלול מדינות שהשתתפו בשיחות ACRS, כמו מצרים וישראל, אך גם מדינות ערביות שלא הוזמנו לשיחות ACRS, או שלא היו מוכנות לקחת בהן חלק בשעתו, כמו לבנון, סוריה ואולי גם לוב. בנוסף, טורקיה ומדינות אירופאיות, כמו קפריסין ויוון, וכן המעצמות שפועלות בים התיכון, קרי ארצות הברית רוסיה ובריטניה, יצטרכו אף הן לקחת חלק בשיחות. שנית, בניגוד לשיחות ACRS, יש למקד הפעם את הדיונים בזירה ימית ספציפית – מזרח הים התיכון – ולא בדיונים כלליים יותר על אמצעים בוני אמון בים.

נקודה אחרונה: במהלך השיחות, אחת הסוגיות שלא יהיה מנוס מלהכריע לגביה, תהיה האם לכוון ליעד השאפתני יותר של צעדים בדומה לצעדים שנקבעו עבור תקריות ימיות, או שמוטב להתמקד בגרסה מרוככת יותר של צעדים בוני אמון, שנועדו לשפר ערוצי תקשורת, באופן שדומה יותר לקוד CUES.

למרות האינטרס המשותף לקדם הסכמה על אמצעים בוני אמון בים, בשל השתתפותה של ישראל בשיחות צפויות מדינות כמו סוריה – גם לנוכח הקושי להצביע על קיומו של שלטון מרכזי אפקטיבי בדמשק – וכן לבנון, לסרב להשתתף בהן. אחת הדרכים להתגבר על התנגדות על בסיס זה, היא להפקיד את הובלת התהליך ואת ארגונה של מסגרת השיחות בידי ארצות הברית ורוסיה, בהנחה שאכן יצליחו לשתף פעולה. כך תוכל רוסיה להפעיל את השפעתה כדי לגייס שיתוף פעולה מצד סוריה. אפשרות נוספת תהיה לארגן את השיחות במסגרת רחבה יותר, של האו״ם. המדינות המשתתפות יוזמנו על ידי האו״ם, שגם ימנה מדינה מתווכת אשר תקים ותבסס את מסגרת השיחות. מודל זה דומה למודל שיושם עבור הוועידה שתוכננה בנושא אזור מפורז מנשק להשמדה המונית במזרח התיכון, ואשר עדיין לא התכנסה. הצלחה להשיג הסכמה לגבי אמצעים בוני אמון בים, שהיא יומרה צנועה הרבה יותר, עשויה לסייע להתגבר על כמה מהמכשולים שצצו בשעתו במסגרת הניסיון לכנס את הוועידה למזרח תיכון מפורז מנשק להשמדה המונית, וכך גם לסלול את הדרך לתהליך החיוני הרבה יותר, של דיאלוג על אודות סוגיות ביטחוניות, המחייבות שיתוף פעולה בין מדינות המזרח התיכון.