



האסטרטגיה הארקטית הרוסית – צעדי התקדמות

עידו גלעד וצבי מירקין

אוניברסיטת חיפה, המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, וקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה
(מרס 2019)

מבוא

בתקופה האחרונה ניתן לזהות מספר מהלכים מצד רוסיה, שנועדו לקדם את היערכותה לשליטה באזור הארקטי, ולפיתוח פרויקט 'נתיב שיט צפוני', המכונה ברוסיה גם "תעלת סואץ הרוסית".

מזה כעשור הנשיא פוטין רואה חשיבות באזור הארקטי, בתור נכס אסטרטגי רבתי עבור רוסיה. כפועל יוצא מההתחממות הגלובלית, מאפייניו העדכניים של האזור נוגעים בכמעט כל תחומי הביטחון הלאומי הרוסי – קרי בהיבטים הצבאי, פוליטי, כלכלי, טכנולוגי, סביבה והפקת משאבים. פוטין ממובילי המהלך, דאג להכשרת הרקע לקידומו, תוך הצטיידות באמצעי בלעדי אותו פיתחה רוסיה לשם כך, וכולל צי של כ-40 שוברות קרח חלקן בהנעה גרעינית. פיתוח הנתיב הצפוני צפוי כנראה להיבחן בתור אפיק שיט אלטרנטיבי ואולי מועדף (בהמשך). ביחס ליתר אפיקי התובלה המסחריים במסגרת יוזמת "החגורה והדרך" (BRI) הסינית. יש להעריך שפוטין יעלה את העניין על האפשרויות הנוגעות למימושו לבחינה – בעת השתתפותו המתוכננת בפורום ה-BRI השני בבייג'ינג באפריל 2019. רוסיה שואפת שסין תהווה גורם מוביל / שותף מרכזי בפיתוח הנתיב, בעיקר לנוכח פוטנציאל ההשקעה מצידה, והיותה המוטב העיקרי מפירות השימוש בנתיב שיט ימי מסחרי זה, שבין מזרח אסיה לאירופה.

מהשיקולים בעד התמיכה הרוסית בפרויקט, גלום הפוטנציאל הכלכלי להפקת הכנסות מהנתיב, ומאפשרויות השיווק באמצעותו של משאבי הטבע בני הפקה באזור הארקטי, ואולי בעיקר אותם. הנושא הינו עתיר חשיבות למעמדה הגאואסטרטגי של רוסיה באזור.

אם הסינים ישתכנעו בעד הפרוייקט, הדבר עשוי להאיץ את קצב פיתוח הנתיב, לשדרג התשתיות, מהן אולי גם בניית שוברות קרח נוספות.

מדיניות רוסיה

לפי פוטין על רוסיה לחזק אחיזתה המתמשכת באזור, מתוך מדיניות עקבית ובאופן שיטתי.¹ חוק ל"פיתוח הסוציו-כלכלי של רוסיה באזור הארקטי" נחקק בקרמלין לפני חמש שנים (פברואר 2014) והתייחס לתקופה שעד שנת 2020. החוק עודכן והורחב (אוגוסט 2017) ותוקפו נקבע עד לשנת 2025.² אסטרטגיה רוסית זו כוללת התייחסות לשני מימדים ימיים בעלי זיקה לפיתוח הכלכלי באזור הארקטי:

¹ Mehdiyeva, N. (2018). "Russia's Arctic Papers: The evolution of Strategic Thinking on the High North" DOCUMENT REVIEW, in: Russian Studies Series 4/2018, Nato Defense College, <http://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=567>

² מוסקבה, החלטה מספר 366, מה-21 אפריל 2014 <https://www.prlib.ru/en/node/468341>. והעדכון לה מה-31 אוגוסט 2017, בהחלטה מספר 1064: <http://static.government.ru/media/files/GGu3GTtv8bvV8gZx>. <http://static.government.ru/media/files/GGu3GTtv8bvV8gZx>. SEAS1R7XmzloK6a

האחד הינו פיתוח הנתיב הימי הצפוני, כתוצאה מההתחממות הגלובלית, ופיתוח אמצעים מתאימים כגון שוברות קרח, כורים גרעיניים צפים לשימוש באזור ועוד.³ רוסיה טוענת לחזקה היסטורית על נתיב זה, העובר במימיה הפנימיים. היא מכבדת אמנם את זכות המעבר בשיט של מדינות שאינן ארקטיות, ברם תובעת כי הדבר ייעשה על ידן בכפוף לרגולציה שלה, ולא מתוך כפיפות לגוף בינלאומי אחר. התפיסה האסטרטגית הרוסית התפתחה מהראיה אותו בתור נתיב שיט לאומי חיוני, אשר זכה לחשיבות גלובלית. יעד התובלה בנתיב עד לשנת 2025 נאמד בכ-80 מיליון טון.

השני נאמד בניצול משאבי הטבע במדף היבשתי באזור. הרוסים לשיטתם טוענים כי טווח המדף מחוץ הינו 350 מייל ימי. טווח זה שונה מה-200 מייל המקובלים על פי אמנת UNCLOS⁴ של האו"ם, המגדירה מים אלה כ'מים כלכליים בלבדיים' = EEZ.⁵ מאידך, לרוסיה דווקא ההקפדה על UNCLOS תאפשר להסתמך על ההסכמים הבינלאומיים, וכך לזכות ביכולת לבקר ולהגביל את התנאים שעל פיהם מדינות משקיעות שאינן ארקטיות, כדוגמת סין, יוכלו להשתלב בפעילות שם.

התחרות העולמית סביב שווקים ומשאבים מינרליים, מעצימה את הפעילות הרוסית הנוגעת להפקתם באזור עשיר זה. זאת לצד שיווקם בשוק הגלובלי, תוך כדי שימוש בנתיבי שיט ותחבורה מקוצרים יותר. אלה מזכים את רוסיה בערך אסטרטגי, ביתרון ובשיפור מעמדה.

התמורות בתנאי הטבע וההתחממות הגלובלית, מאפשרות לשקול במידה של רצינות יוזמות אלו. ברם לצד שינויי האקלים, ניצב בפני רוסיה גם אתגר ההתמודדות מול המדינות המתחרות, אודות תוואי הגבולות באזור הארקטי, ולצידו השליטה וההגמוניה באזור.

היחסים מול המתחרים, בדגש על ארה"ב ומדינות המערב, דורשים מרוסיה לשיטתה, ליישם צעדי ביטחון ואבטחה, כתנאי מוקדם להפקת המשאבים הטבעיים באזור, בין בנתיב השיט הצפוני, ובין במדף היבשתי (המורחב). צעדים אלו הנם ביטוי לשלב השלישי בביסוס המשאבים האסטרטגיים של רוסיה באזור. שני השלבים שקדמו לכך כללו את לימוד התשתית הגאופיזית בתא השטח, ולאחריו שלב של גיבוש הגבולות וההגדרות המשפטיות הנובעות מכך.

שדרוג התשתיות באזור בו גבולה הצפוני ושל רוסיה הינו הארוך ביותר, מתבסס גם על אמצעי פיקוד ושליטה. אלה התגבשו בחלקם במסגרת מיסוד המחוז הצבאי החמישי של צבא רוסיה – תהליך שהחל מאז 2014. מוערך כי במרחב זה יוקמו כ-50 מתקנים ובסיסי צבא, לרבות 11 תחנות SAR לחיפוש וחילוץ. זאת ועוד, עיר הנמל ולדיווסטוק תוגדר בתור הבירה הרוסית הפדרלית במזרח הרחוק, זאת כנראה במהלך ביקורו הצפוני של פוטין שם – זה מתוכנן בתחילת ספטמבר 2019.⁶

המרחב הימי במחוז המדובר משלב, כמובן, גם את גורמי הצי הרוסי. אלה נהנים מיתרון נוסף שם, לנוכח אפשרות ניווד השיט בין האוקיאנוס האטלנטי לאוקיאנוס השקט. בנוסף, ריכוז אמצעים בלעדיים המצויים

³ להרחבה ראה סיכום בתוך הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 19/2018, עמ' 34, 121, 134.

⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea.

⁵ חורב, שאול. 2019. התפתחויות גלובליות במרחב הימי. בתוך: שאול חורב ואהוד גוון (עורכים), *הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 19/2018*. המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. ראה עמ' 35.

⁶ Putin's busy schedule for 2019, 31.12.18, מתוך אתר טאס: <http://tass.com/politics/1038702>. נדלה ב-12 ינואר 2019.

בשירותם כגון צי שוברות הקרח, אמצעי גילוי ומדידה, נמלים לשירות הנתיב הצפוני הבינלאומי, בסיסים ימיים ונמלי תובלה פנים-רוסית, כגון בפתחי נהרות. לצד כל אלה רוכזו באזור גם גורמי אוויר לטובת הגנת הצי והיבשה.

הגנה וביטחון

צעד נוסף אשר ננקט באחרונה ומייצג את ההתבססות הרוסית במרחב, הוכרז מטעם משרד ההגנה הרוסי (1 דצמבר 2018). על פי דרישתו – יש לחייב ספינות מלחמה מצייים זרים אשר בכוונתן לעבור באזור, את תאום הדבר באופן מקדים עם רוסיה, וזאת החל מראשית 2019⁷ האדמירל ולדימיר ולויב (Valuyev Vladimir) אשר שימש בעבר מפקד הצי הרוסי בים הבלטי, הבהיר לגבי צורך זה, כי יידוע הרשויות ברוסיה מראש לגבי צפי המעבר לא נועד לשם קבלת אישורן לכך. התיאום המקדים של השיט נועד לאפשר קיומו תוך ליווי על ידי שוברות הקרח הרוסיות, שכן בלעדיהן השיט לא יתאפשר לאורך מלוא טווח המסלול.⁸ עוד נטען, כי המהלך תואם מבחינה משפטית, אף אם טרם הוברר נתיב השיט המדובר, טווחו מהחוף, וכן פרמטרים נוספים. לפי פרשן צבאי, רוסיה רואה עצמה כבעלת הכוח הצבאי הבלעדי כיום באזור, ולמתחריה בין בריטניה, ובין נאט"ו אין יכולת לערער על כך.⁹ יש לציין כי רוסיה שולטת זה מכבר באופן בלעדי בתשתיות באזור, באמצעי הגילוי, החילוץ וההצלה ובראש ובראשונה בצי שוברות הקרח. בשנת 2018 הנפיקה מנהלת הנתיב הצפוני 792 אישורים להפלגה בנתיב (מהם 91 לספינות זרות). סך הכל בוצעו בנתיב 27 הפלגות טרנזיט, מהן 17 על ידי ספינות זרות.¹⁰

חברת רוסאטום זכתה (28 בדצמבר 2018) בסמכויות הפיתוח, הניהול וההפעלה של "הנתיב הימי הצפוני" מתוקף חוק בחתימת פוטיין. התאגיד הוסמך לקבוע את זהות הגוף שיהיה אחראי למתן אישורי המעבר לכלי השיט הזרים. עד כה "מנהלת הנתיב הימי הצפוני" במשרד התחבורה הרוסי, היתה בעלת אחריות בלעדית לפרויקט.¹¹

זאת ועוד, רוסיה התובעת שליטה ובקרה על המעבר הצפוני, נסמכת כנראה על הטיעון לפיו חלקו הארי של נתיב זה יעבור במימיה הריבוניים, קרי ה-EEZ הרוסי. בנוסף, השימוש בנתיב הצפוני צפוי לכלול מעבר בלעדי בנתיב שאותו רוסיה תדאג לפנות מקרח בעיקר באמצעות תפעול צי שוברות הקרח שברשותה, ובדגש לנקודות המשנק (Chock points) שבמיצרים. כאן המקום להזכיר, כי הדין הבינלאומי לגבי ריבונות ושליטה בתווך ימי המכוסה בקרח, זוכה לייחודיות נוספת. כאמור, תוואי מדויק של הנתיב טרם הובהר, ולפיכך הסטטוס ומלוא טווח ההשלכות השונות הנובעות מכך – טרם התבהרו. גם האפשרות להידרש לליבון או לבוררות בינלאומית בסוגיות אלו – או מתוך פנייה למוסדות הבינלאומיים טרם התבהרה, עדכני לשלהי 2018.

עם זאת, פעילות נחרצת המהווה עדות נוספת להתבססות הצבאית של רוסיה באזור, ניכרת לנוכח הכוונה הרוסית לקיים בגזרה את התמרון השנתי המרכזי "צנטר 2019" במהלך אוגוסט 2019¹² תמרון רב זרועי זה משלב נוכחות של כלל מרכיבי הצבא הרוסי לרבות הצי. תמרוני השנתיים הקודמות כללו את 'זאפאד 17' בים

7 מתוך אתר נובוסטי <https://ria.ru/20181130/1534604633.html> 30 נובמבר 2018 (רוסית)

8 מתוך אתר נובוסטי: <https://ria.ru/20181130/1536257124.html>, 30 נובמבר 2018 (רוסית).

9 Director of the Center for Strategic Analysis at the Russian Innovative Development Institute Andrey Ivanov told Nezavisimaya Gazeta, מתוך אתר טאסס [.tass.com/presreview/1045325](https://tass.com/presreview/1045325)

10 פראים הכלכליות <https://1prime.ru/energy/20190227/829756403.html> (רוסית).

11 מתוך אתר נובוסטי: <https://ria.ru/20181228/1548828387.html> (רוסית).

12 <https://iz.ru/822691/aleksandr-kruglov-aleksei-ramm/v-arktike-budet-zharko-voiska-ispytaiut-krainim-severom> (רוסית).

הבלטי, ואת 'ווסטוק 18' במזרח הרחוק. כוונת מוסקבה לקיים את תמרון 2019 בים הצפוני בהיקף נרחב שכזה, תואמת הערכתנו לגבי החשיבות ההולכת ונבנית של האזור הארקטי עבור עתיד רוסיה.

שילוב סיני

סין נתפסת כבעלת אינטרס, כמוטב וכנראה גם בתור שותפה עיקרית (משקיעה) ביוזמת פיתוח נתיב השיט הצפוני.¹³ "הקרמלין תולה תקוות רבות בהתעניינות הסינית בנתיב. גם אם סין תצרוך רק חלק ממקורות האנרגיה של האזור, ואם רק עשירית מסך כל הסחורות שזורמות מסין לאירופה ישנועו בנתיב הימי הצפוני – עשויה להשתפר משמעותית מעמדה של רוסיה בזירה הבינלאומית, לגרום לפיתוח האזור, במיוחד אם ההתעניינות הסינית תתורגם להשקעות בתשתיות רוסיות באזור הארקטי. לנוכח התלות הכלכלית והגאופוליטית בבייג'ינג – הגיבו הסיני יעניק לרוסיה פוטנציאל להשתלט על האזור בעזרת השימוש בהשלכות שינויי האקלים וחיידוש ההגמוניה הארקטית שלה".¹⁴

סין מצידה נטולת זכויות ישירות באזור הארקטי לפי אמנת הים של האו"ם (UNCLOS 1982). לפיכך היא תידרש לכוון שותפות עם מדינה 'ארקטית' ריבונית באזור. לעיקרון זה היא מחוייבת גם מעצם מעמדה כמדינה משקיפה ב'מועצה הארקטית' (Arctic Council).¹⁵ נראה אפוא כי השותפות ההולכת ומתהדקת בין שתי המעצמות הרוסית והסינית, תכלול בליבתה – גם את העניין הארקטי. השתתפותו הצפויה של פוטין כאורח מרכזי בפורום השני לעניין יוזמת ה'חגורה והדרך' (BRI)¹⁶ בבייג'ינג בחודש הבא, מחזקת את פוטנציאל מימוש של הנתיב הימי הצפוני לטובת שני הצדדים.¹⁷ הכנה מקדימה לכך מצאה ביטוי בדברי שגריר רוסיה בבייג'ינג Denisov Andrey (ב-26 בפברואר 2018), לפיהם השמשת "הנתיב הימי הצפוני" דורשת מאמצים והשקעות ניכרים, וספק אם רוסיה תוכל לעשות זאת בכוחות עצמה. מאידך נקב השגריר בהתעניינות השותפים הסיניים בשיתוף הפעולה בארקטיקה". ניתן לשער כי הכרעה סינית בעד השתלבות ביוזמה, גם אם תבוא על חשבון מסויים של השקעתם בנתיב הדרומי של דרך המשי, בכל זאת תביא לפיתוח מלוא הטווח הפוטנציאלי של תנועה בקו הצפוני עבור מגוון כלי שיט מהם מיכליות, מובילות גז, אוניות מכולה ועוד. השתלבות סינית תוביל לתנועה ממזרח אסיה לאירופה, אך גם לייבוא מוצרי גלם לסין, לרבות אותם שיופקו בארקטיקה וינצלו את הנתיב שצפוי להיפתח – לתכלית זו.

שנת 2019 מציינת 70 שנה לכינון היחסים בין שתי המעצמות. נושא 'יוזמת החגורה והדרך' הוזכר בתור אחד הנדבכים אשר משקפים את שיתוף היחסים ביניהן, בעוצמה שהוגדרה בתור "מודל לחיקוי".¹⁸ מפגש נוסף

13 מתוך טאסס Press review: EU's Kerch Strait standoff sanctions and UK's creeping Arctic advance. 19.2.2019. <http://tass.com/pressreview/1045325>

14 ברקובסקי, א. (2019). שינויי אקלים באזור הארקטי של רוסיה. הזדמנויות, אתגרים והשלכות גאואסטרטגיות. אוניברסיטת חיפה, קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה. עמ' 56, 73–74, 76.

15 Gurpreet S, Khurana (2015). China in the Arctic: Awaiting the 'Rising Tide'? In Vijay Sakhuja Gurpreet S Khurana (eds.), *Arctic Perspectives*, 13–16, National Maritime Foundation. <http://www.maritimeindia.org/View%20Profile/636860493620471076.pdf>

16 Belt and Road Initiative

17 מתוך טאסס Putin's busy schedule for 2019. 31.12.2018 <http://tass.com/politics/1038702>

18 <http://tass.com/world/1040456> China praises bilateral relations with Russia מתוך טאסס מה-17 ינואר 2019.

מתוכנן לשני הנשיאים בראשית יוני 2019, ברוסיה, בסנט פטרסבורג במסגרת הפורום הכלכלי. גם מעמד זה יוכל לשמש במה פוטנציאלית נוספת להמשך קידום המגעים בעניין הארקטי, שבין רוסיה לסין.¹⁹

סיכום

מימוש יוזמת הנתיב הצפוני צפויה כנראה להשפיע על נתיבי הספנות העולמיים, ועל היקפי הפריסה והנוכחות של ציי המדינות השונות. באזורנו, השיט באפיקי ה-BRI הקיימים – דרך תעלת סואץ, (העשויה להיפגע בעתיד מהמהלך), ומימוש נתיבי תובלה אחרים בעלי זיקה ליוזמת BRI – כגון המסדרון הימי/יבשתי שבין הודו איראן ורוסיה, אשר מכונה 'מסדרון התחבורה הבינלאומי הדרומי/צפוני', עשוי גם כן להשפיע על הנתיב המצרי הקיים ועל אזורנו בכלל.

ההשלכות מתוך הזירה הבינלאומית ופיתוח נתיבי שיט חלופיים לאלו המסורתיים שבאזורנו, עשויים להשפיע גם על מידת מרכזיותו של המזרח התיכון ולו כצומת תובלה בין אסיה, אירופה ואפריקה. גם גורמים עקיפים עשויים להיות מושפעים לנוכח המהלך, שכן תוואי השיט יוכל לאפשר לדוגמה – שיטעון בבריטניה, כאשר לדבר עשוי להיות משנה חשיבות לאחר הברקזיט.²⁰ שיטעונים עשויים להתבצע בנוסף במדינות אחרות כפינלנד, נורבגיה (גם לגבי איי סבלברד), דנמרק (לגבי גרינלנד) איסלנד²¹ ועוד.

משמעויות נוספות מתייחסות למידת ההשפעה על היקף ומאפייני הנוכחות של הציים הזרים השונים באזור. מידת המימוש של התכנית תלוי, כאמור, במידה רבה בסין ובמידת העניין שהיא תגלה בשימוש בנתיב הצפוני. עבור רוסיה וכנראה גם סין השימוש צפוי בראש ובראשונה לתת מענה לאספקת המשאבים המופקים בצפון רוסיה, רק בהמשך לכך יבוסס גם קו שינוע המטענים בין מזרח אסיה לאירופה. מימד הזמן הראשון יתבסס על ההסתייעות בשוברות קרח, תשתיות שליטה ובקרה, פיתוח נמלים ועוד. סביר כי השימוש בנתיב השיט שבתחילה יופשר בעיקר באופן מלאכותי, ינוצל בהקדם האפשרי כמקור לקבלת הכנסות ותקבולים כלכליים – להם רוסיה זקוקה בדחיפות.

בהמשך, נתיב השיט שיופשר לאור שינויי האקלים והמסת הקרח, יתאפשר להביא להכשרתם של נתיבי הפלגה נרחבים עוד יותר – במרחב הארקטי. רוסיה תשאף להוסיף ולחזק את הגמוניה שלה ואת שליטתה על תנועת כלי השיט ויתר הפעילות בזירה זו בכל אחד מהשלבים בעתיד.

19 ראה הערה 17 לעיל.

20 ראה הערה 9.

21 ראה הערה 14, ברקובסקי 2019, עמ' 68–69.