

# הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2022/23

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב  
עורך: ד"ר זיו רובינוביץ



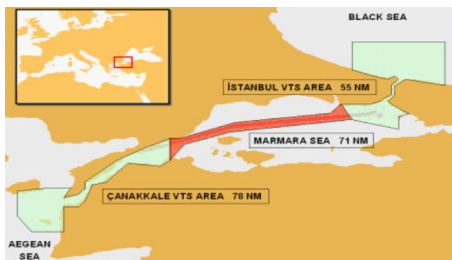
## משטר המיצרים (אמנת מונטרה 1936) והמלחמה בין רוסיה לאוקראינה

### גלן סגל

מאמר זה בודק את משטר המיצרים (אמנת מונטרה 1936), שחל על מיצרי הבוספורוס והדרדנלים בטורקיה, המחברים בין הים השחור לים התיכון. המשטר שנקבע באמנה זו עולה שוב על סדר היום בעקבות המתקפה הצבאית של רוסיה על אוקראינה ב־24 בפברואר, 2022. זמן קצר לאחר פרוץ המלחמה, רוסיה הטילה מצור ימי על נמלי אוקראינה. על פי האמנה, מדינות שאינן שייכות לאזור הים השחור אינן מורשות לשלוח אוניות לים השחור כדי לפרוץ את המצור. ביולי הושג הסכם, בתיווך של טורקיה והאו"ם, לייצוא מוגבל של כמה מוצרים – במיוחד דגנים – דרך שלושת הנמלים של אוקראינה, מכיוון שמדינות רבות ברחבי העולם מסתמכות על הדגנים האלה, ובלעדיהם מאות מיליוני אנשים עלולים לגווע ברעב. עם זאת, אותו הסכם מונע גם כניסה של אוניות לים השחור לצורך ייבוא מוצרים לאוקראינה, מכיוון שרוסיה חוששת ממשלוחים של נשק דר לאוקראינה. התקופה בין פברואר ליולי 2022 הייתה מתוחה, ולא היה ברור אם מדינות אחרות, במיוחד המדינות החברות בנאט"ו, יפרו את אמנת מונטרה וישלחו אוניות מלחמה כדי לפרוץ את המצור ולהקל על המחסור העולמי בדגנים. ההסכם מחייב חידוש כל 120 יום, כך שהוא נשאר במוקד תשומת הלב הבין־לאומית.

### מבוא

לימים, ובמיוחד למעברי הים הצרים, יש חשיבות קריטית כדי להבטיח הובלה ימית ולמנוע איומים אפשריים. אחד מאותם מעברים ימיים משמעותיים הוא המיצרים הטורקיים, שכוללים את מיצרי הבוספורוס והדרדנלים. המיצרים הטורקיים הם החיבור היחיד מהים השחור לים התיכון ולשאר העולם. המשמעות היא שמי ששולט בנקודת משנק (chokepoint) זו שולט במעבר של כל האוניות בין שני הימים. במקרה הזה, השליטה הוענקה לטורקיה באמצעות הסכם בין־לאומי.



איור 2: המסדרון הימי / המיצרים / נקודת המשנק הימית של הים השחור<sup>1</sup>



איור 1: מפת המיצרים הטורקיים

מאמר זה בוחן מחדש את משטר המיצרים, שלעתים קרובות נקרא פשוט אמנת מונטרה (1936).<sup>2</sup> הסכם בין־לאומי זה, שנחתם על ידי אוסטרליה, בולגריה, צרפת, יוון, יפן, רומניה, יוגוסלביה, בריטניה, ברית המועצות וטורקיה, חל על המיצרים הטורקיים, ונמצא עדיין בתוקף. הוא מעניק לטורקיה שליטה על הגישה למיצרים המרכזיים של הים השחור – הסכם שנחשב להישג גדול עבור מדיניות החוץ של המדינה עד היום. האמנה מתייחסת לא רק למעבר אוניות, אלא גם לביטחון של טורקיה ושל מדינות אחרות בים השחור (בולגריה ורומניה שהן חברות באיחוד האירופי ובנאט"ו, וכן גאורגיה, מולדובה, רוסיה ואוקראינה). המשטר שנקבע באמנה זו עולה שוב על סדר היום בעקבות המתקפה הצבאית של רוסיה על אוקראינה ב־24 בפברואר, 2022; המצור המלא שהטילה רוסיה על נמלי אוקראינה בין פברואר ליוני 2022; ההסכם בתיווך טורקיה והאו"ם שמתיר לייצא דגנים מאז יולי; וכן מצור ממושך על הייבוא לנמלים של אוקראינה.<sup>3</sup>

הדיון עוסק בחמש סוגיות: (1) הדילמה של טורקיה שרוצה להיות נייטרלית במלחמת אוקראינה, אך מחויבת לאמנת 1936; (2) האם אוניות המלחמה של רוסיה ואוקראינה יורשו לעבור דרך המיצרים הטורקיים; (3) האם יש להתיר מעבר עתידי של אוניות מלחמה ממדינות אחרות במקרה שיינקטו צעדים צבאיים בין־לאומיים נגד רוסיה; (4) האם אוניות כאלה יכולות היו ליצור מסדרון הומניטרי בין פברואר ליוני 2022 כדי להבטיח ייצוא דגנים ולמנוע מחסור עולמי בשל המצור הרוסי על נמלי אוקראינה; וכן (5) האם ניתן להשתמש באוניות כאלה כדי לאפשר ייבוא לנמלים של אוקראינה לאור המצור הרוסי המתמשך.

מאמר זה יבחן סוגיות אלה דרך שש כותרות: (1) ההקשר של הסכסוך הרוסי–אוקראיני הנוכחי; (2) אמנת מונטרה משנת 1936; (3) ההיבטים הגאופוליטיים של אמנת מונטרה משנת 1936; (4) התנאים של אמנת מונטרה משנת 1936; (5) ציות לתנאים של אמנת מונטרה משנת 1936; וכן (6) בחינה חוזרת של התנאים של אמנת מונטרה משנת 1936. המסקנות בודקות האם האמנה יכולה להמשיך להתקיים לאור סכסוך זה, האם יש לקיים דיון חוזר באמנה לאור השינוי הדרמטי שחל באוניות המלחמה ובטכנולוגיה מאז החתימה על האמנה, וכן, אם יתנהל דיון חוזר, האם הדבר עלול לערער הסכמים בין־לאומיים דומים אחרים.

## ההקשר של הסכסוך הרוסי–אוקראיני הנוכחי

המטרה של אמנת מונטרה הייתה לספק מידה מסוימת של ביטחון לטורקיה ולמדינות אחרות בים השחור בשנות ה־30 של המאה ה־20 לאור הנוכחות של אוניות מלחמה זרות (באמנה נעשה שימוש במושג "אוניית מלחמה" במקום "אונייה צבאית"). ההיבט הגאוגרפי הוא שהמיצרים

<sup>2</sup> United Kingdom Foreign, Commonwealth & Development Office, *Convention Regarding the Regime of the Straits*, Treaty Series No. 30, July 20, 1936

<sup>3</sup> Aditi Sangal, Meg Wagner, Adrienne Vogt, Melissa Macaya, Rob Picheta, and Lauren Said-Moorhouse, Ed Upright, Maureen Chowdhury, and Fernando Alfonso III, "February 24, 2022 Russia-Ukraine News", *CNN*, February 24, 2022

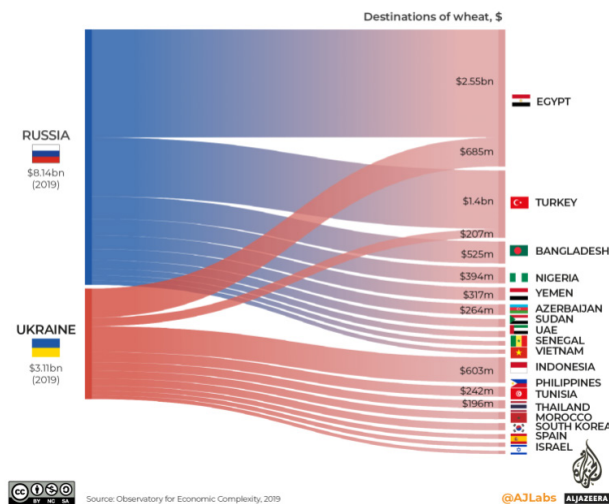
הם המעבר הימי היחיד בין הים השחור לים התיכון, ולכן מהווים נקודת משנק.<sup>4</sup> נקודות משנק ימיות ממוקמות לאורך נתיבי מסחר ימי הכרחיים, ובמקרה של בעיות ביטחון עולמיות, הימנעות מנקודות משנק אלה הוצעה לעתים קרובות כאפשרות מעשית. עם זאת, מכיוון שמצרים אלה הם המעבר הימי היחיד בין שני הימים, המעבר דרכם הוא הדרך האפשרית היחידה למסחר ימי לשוה עם שמונה המדינות השוכנות לחופי הים השחור.

המשבר הנוכחי פרץ כאשר רוסיה הטילה מצור ימי מלא על נמלי הים השחור של אוקראינה בין פברואר 2022, ומאז מתקיים מצור על הייבוא לאוקראינה. רוסיה התירה לייצא דגנים לאחר שהושג הסכם בתיווך טורקיה והאו"ם.<sup>5</sup> עם פרוץ הסכסוך בפברואר 2022, למעלה מ-100 כלי שיט ממדינות זרות ומאות ימאים נתקעו בנמלי אוקראינה. ב-22 ביולי, האו"ם, הפדרציה הרוסית, טורקיה ואוקראינה חתמו על הסכם ייצוא תבואה מנמלי הים השחור בטקס שנערך באיסטנבול.<sup>6</sup>

## TRADE

### Who buys Russian and Ukrainian wheat?

A quarter of the world's wheat exports came from Russia and Ukraine in 2019.



איור 3: ייצוא חיטה רוסית ואוקראינית 2019<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Lewis M. Alexander, "The Role of Choke Points in the Ocean Context", *GeoJournal* 26 (1992): 503–509.

<sup>5</sup> Bill Coombs, "Russia's War in Ukraine: The War at Sea", *International Centre for Defence and Security*, Brief No. 6, June 21, 2022.

<sup>6</sup> United Nations, "Updates from the Joint Coordination Centre", *Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre*.

<sup>7</sup> Source: "Infographic: Russia, Ukraine and the Global Wheat Supply", *Aljazeera*, February 17, 2022.

האסטרטגיה הצבאית של רוסיה הייתה לחסום לאוקראינה את הגישה לים כדי לפגוע אנושות בכלכלה שלה, ובין פברואר ליולי, גם לאיים על הביטחון התזונתי העולמי. בשיאו של המצור על הייבוא, מנהיגי העולם הביעו את כעסם על המצב בפורום הכלכלי העולמי בדאבוס שבשווייץ, במאי 2022, וכינו אותו "הפיכת מזון לנשק".<sup>8</sup> ייצוא הדגנים של אוקראינה מספק ביטחון תזונתי ליותר מ-300 מיליון בני אדם ברחבי העולם. בזמן המצור על הייצוא, שנמשך שישה חודשים, נותרו מיליוני טונות דגנים בממגורות האוקראיניות או בתאי המטען של האוניות הזרות שנתקעו בנמלי אוקראינה, והרבה מדגנים אלה התקלקלו.<sup>9</sup>

העסקה שנערכה ביולי מאפשרת את חידוש הייצוא של דגנים, מצרכי מזון אחרים ודשנים, כולל אמוניה, דרך מסדרון הומניטרי ימי בטוח, אך משלושה נמלים אוקראיניים בלבד: צ'ורנומורסק (Chornomorsk), אודסה (Odessa) ויוז'ני/פיבדני (Yuzhny/Pivdennyi). כדי להוציא את העסקה אל הפועל, הוקם מרכז תיאום משותף באיסטנבול, שכלל נציגים בכירים מהפדרציה הרוסית, טורקיה, אוקראינה והאוי"ם. על פי הנהלים שנקבעו על ידי מרכז התיאום המשותף, כלי שיט שמעוניינים להשתתף בייצוא הדגנים, יעברו בדיקה בחופי איסטנבול כדי להבטיח שהם ריקים ממתען, ולאחר מכן הם יורשו להפליג דרך מסדרון הומניטרי ימי לנמלי אוקראינה כדי להעמיס מטען. כלי שיט בדרכם חזרה ייבדקו שוב באזור הבדיקה באיסטנבול.<sup>10</sup>

אמברגו זה על הייצוא מאוקראינה, שהוטל על ידי צי הים השחור הרוסי במשך שישה חודשים, היווה איום חמור על הביטחון התזונתי העולמי. המצור המתמשך על הייבוא, שמטרתו הייתה למנוע הכנסת כלי נשק, הוסיף ופגע בכלכלה האוקראינית, וגרם סבל לאזרחיה. מה שמתסכל במצב זה הוא היעדר חוקים, לאומים או בין-לאומיים, שמטפלים במצב כזה. האפשרויות הפתוחות בפני העולם דומות לאלה הזמינות בכל המשברים העולמיים כגון אלה, שכוללים סכסוך: דיפלומטיה או שימוש בכוח צבאי כדי לכפות פתרון מיידי. מה שמוסיף ומסבך את האפשרויות היא אמנת מונטרה שמונעת מכוחות ימיים זרים להיכנס לים השחור.

סנקציות או אמברגו הם פחות יעילים מכיוון שיישומם דורש יותר זמן. מזכ"ל האו"ם אנטוניו גוטרש (António Guterres) סיכם את המצב, והדגיש כי בעוד רוב תשומת הלב מתמקדת בהשפעות המלחמה על האוקראינים, למלחמה יש גם השפעה גלובלית – בעולם שכבר היה עד לעלייה בעוני, ברעב ובתסיסה חברתית. על אף שהמצור על הייצוא הוסר באמצעים דיפלומטיים, המלחמה גרמה לירידה דרמטית בתפוקת הדגנים, לפחות מרבע מהכמות שיוצאה

<sup>8</sup> Phil McCausland, "[Europe's Lost 'Breadbasket': How Russia's War in Ukraine Is Stoking a Global Food Crisis](#)", *NBC News*, May 28, 2022

<sup>9</sup> Vladislav Davidzon, "[Opening Up Ukraine's Sea Routes Is Tough but Critical](#)", *Foreign Policy*, July 21, 2022

<sup>10</sup> United Nations, "[Joint Coordination Centre for the Black Sea Grain Initiative](#)", *Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre*, Retrieved December 2022

בעבר. לכן, המשבר האוקראיני עדיין מאיים לסכן את חייהם של קרוב ל-1.7 מיליארד אנשים ברחבי העולם – כמעט חמישית מהאנושות כולה – לעוני, מחסור ורעב.<sup>11</sup>

לפני הסכסוך, אוקראינה הייתה אחת מיצואניות הדגנים הגדולות בעולם, ובשנת 2021, סיפקה כ-45 מיליון טונות דגנים לשוק העולמי. בעקבות המתקפה של רוסיה על המדינה בסוף פברואר 2022, הצטברו הרים של דגנים בממגורות, כשלאוניות לא היה מעבר בטוח אל נמלי אוקראינה וממנה, והנתיבים היבשתיים לא הצליחו להוות פתרון חלופי. חלק ניכר מהדגנים שנאספו התקלקלו ויצאו מכלל שימוש. לאור המלחמה, כל התרחישים מצביעים על ירידה ביבול מכיוון שיישומים של טכנולוגיה חקלאית ייפגעו כתוצאה ממחסור בדלק, בכסף ובכוח אדם. הצפי הוא שתפוקת החיטה באוקראינה בשנת 2022 תהיה 19.8 מיליון טונות. לכן, ניתן להעריך שהייצוא יסתכם בכ-14–16 מיליון טונות לכל היותר, רבע מהתפוקה בהשוואה ל-2021.<sup>12</sup>

דוח שהופק על ידי קבוצת התגובה למשברים גלובליים בנושא מזון, אנרגיה וכספים קרא למוסדות פיננסיים בין-לאומיים לספק מימון למדינות הפגיעות ביותר, לעזור לממשלות במדינות מתפתחות להשקיע בעניים ביותר ובפגיעים ביותר על ידי חיזוק מנגנוני ההגנה החברתית ולבצע רפורמה במערכת הפיננסית העולמית כדי לצמצם את חוסר השוויון.<sup>13</sup> עם זאת, צעדים אלה יטפלו בתסמינים בטווח הקצר אך לא בגורם לבעיה. ניתן לומר שהעולם חייב לפעול. יש תקווה שזה יקרה מאחר שרוסיה הפגינה גמישות. שר החוץ הרוסי, סרגיי לברוב, ביקר בטורקיה ביוני 2022 כדי לנהל משא ומתן נמרץ לגבי סוגייה זו של סיוע המצור, ולמרות ששיחות אלה לא נשאו פרי באותה עת, הן הובילו לפשרה שהושגה ביולי, שבמסגרתה הרוסים התירו לייצא אך עדיין אסרו על ייבוא.<sup>14</sup> רק סיום הסכסוך יחזיר את תפוקת הדגנים לרמות הקודמות ויביא לסיום המחסור הגלובלי.

בזמן שהאמצעים הדיפלומטיים נמשכים, החלופות האחרות כוללות אמצעים צבאיים. מסיום מלחמת העולם השנייה והקמת האו"ם, לפני השימוש באמצעים צבאיים למטרות הומניטריות נערך דיון באו"ם ומתקבלת החלטה. אלה המעוניינים ליישם את ההחלטה מקימים קואליציה, כחלק מכוח של האו"ם או במסגרת ארגון אזורי אחר, כמו האיחוד האירופי או נאט"ו. זוהי נקודה משמעותית, מכיוון שהאמנה מתירה לאוניות מלחמה לעבור דרך המיצרים מהים התיכון אל הים השחור במקרה שנדרש סיוע למדינה שנופלת קורבן ל אלימות בתוקף ברית לעזרה הדדית. הדבר יחייב את טורקיה, כפי שצוין במגילת האו"ם (סעיף 51).<sup>15</sup>

<sup>11</sup> United Nations, "[Ukraine War Unleashing a 'Perfect Storm' of Crises, Warns UN Chief](#)", *UN News*, April 13, 2022.

<sup>12</sup> "[Grain Production-2022 Forecast in Ukraine: Variety of Scenarios](#)", *UkrAgroConsult*, April 26, 2022.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ulaş Ateşçi, "[Russian Foreign Minister Lavrov Visits Turkey as NATO Escalates War in Ukraine](#)", *World Socialist Web Site*, June 10, 2022.

<sup>15</sup> [United Nations Charter](#) (full text)

עם זאת, אין עוררין על כך שרוסיה, כחברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם תטיל וטו על החלטה כזו ולכן תוקפה של פעולה כלשהי של נאט"ו יהיה מוטל בספק.<sup>16</sup> יתרה מזו, אם מדינה כלשהי תפעל להסרת המצור הימי משיקולים הומניטריים, הדבר יגרום בוודאות לסכסוך ישיר בינה לבין רוסיה.

נוכחותה של שיטת של מדינות המערב בקרבת מקום, שמטרתה המפורשת היא להגיב לאסטרטגיית המלחמה של מוסקווה, ללא ספק תיחשב לאיום צבאי על ידי רוסיה. גם אם המטרה של שיירה כזו היא הומניטרית לחלוטין, תפיסתה של רוסיה לא תשתנה. לכן, המדינות המשתתפות בפעולה צריכות לבחון את האפשרויות בצורה שקולה ולהחליט אם הן רוצות להיכנס למלחמה לצידה של אוקראינה. אפילו ללא התקפה רוסית ישירה ומכוונת על ספינות של מדינות הקואליציה, הסיכון להסלמה בלתי מכוונת עלול להיות גבוה, כפי שקרה כאשר הסיירת האמריקאית *USS Vincennes* הפילה מטוס אזרחי איראני (IR655) בשנת 1988, בזמן שקיימה מבצע דומה להגנה על אוניות הנפט במפרץ הפרסי.<sup>17</sup>

לאור התנאים האלה, הטענה שארצות הברית ובנות בריתה יכולות לפרוץ את המצור הימי המתמשך של מוסקווה למניעת ייבוא לאוקראינה (או המצור למניעת ייצוא בין פברואר ליולי) "בלי לירות ירייה אחת" היא מפוקפקת ביותר, במקרה הטוב. נראה שגם ארצות הברית וגם המדינות החברות בנאט"ו לא להוטות לגרום לטורקיה ליישם את האמנה. לצורך המחשה, אוניות המלחמה של נאט"ו לא עברו דרך המיצרים הטורקיים מתחילת הסכסוך בפברואר 2022.

## אמנת מונטרה משנת 1936

משימה שמטרתה להשיג יעדים הומניטריים תוך שימוש באמצעים צבאיים היא עדיין פעולה צבאית, כולל כל הסיכונים הכרוכים בדרך כלל בסוג פעולה כזה. נוסף לכך, אם מדינות כלשהן ימשיכו כ"קואליציה של מדינות המוכנות לפעול" (coalition of the willing) כדי ליצור "מסדרון הומניטרי" או לפרוץ את המצור הימי המתמשך למניעת ייבוא (או המצור למניעת ייצוא בין פברואר ליולי) באמצעות כלי השיט הימיים שלהן, יהיה עליהן לציית לאמנת מונטרה משנת 1936 אם כבונותן לקיים את ההסכמות והחוקים הבין-לאומיים. האמנה, שנחתמה ב־20 ביולי 1936 בארמון מונטרה בשווייץ, ונכנסה לתוקף ב־9 בנובמבר 1936, מתייחסת ל"שאלת המיצרים" ארוכת השנים: מי צריך לשלוט במעבר החיוני מבחינה אסטרטגית בין הים השחור לים התיכון. ההסכם מתייחס למיצר הדרדנלים, לים מרמרה ולמיצר הבוספורוס.

<sup>16</sup> Hossein Malekshahi, Farid Azadbakht, and Hengameh Ghazanfari, "[Legal Models of Rule of Law: A Focus on Veto Power of Permanent Members of Security Council of United Nations](#)", *International Studies Journal*, 19, no. 2 (2022): Serial Number 74.

<sup>17</sup> Peter Margulies, "[Benchmarks for Reducing Civilian Harm in Armed Conflict: Learning Feasible Lessons about Systemic Change](#)", *Roger Williams University – School of Law*, Legal Studies Paper No. 214 (2022).

"שאלת המיצרים" עלתה לראשונה בהסכם לוזאן, הסכם שלום שנדון במהלך ועידת לוזאן בשנים 1922–1923 ונחתם בארמון רומין בלוזאן שבשווייץ, ב-24 ביולי 1923.<sup>18</sup> ההסכם יישב באופן רשמי את הסכסוך שהתקיים במקור בין האימפריה העות'מאנית לבין הבריט שכללה את הרפובליקה הצרפתית, האימפריה הבריטית, ממלכת איטליה, האימפריה היפנית, ממלכת יוון וממלכת רומניה מתחילת מלחמת העולם הראשונה. הסכם לוזאן הפך את הדרדרנלים לאזור מפורז ופתח את המיצרים לתנועה בלתי מוגבלת של אזרחים וכוחות צבאיים בפיקוחה של ועדת המיצרים הבינלאומית של חבר הלאומים.

באמצע שנות ה־30 של המאה ה־20, חל שינוי במצב האסטרטגי בים התיכון עם עלייתה של איטליה הפשיסטית, ששלטה באיים הדודקאנסיים (Dodecanese Islands) סמוך לחופה המערבי של טורקיה, המאוכלסים בתושבים יווניים, וביצרה את רודוס, לרוס (Leros) וקוס (Kos). הטורקים פחדו שאיטליה תרצה לנצל את הגישה למיצרים כדי להרחיב את כוחה ולפלוש לאנטוליה ולאזור הים השחור. היה חשש גם מפני ההתחמשות מחדש של בולגריה.<sup>19</sup> על טורקיה נאסר לבצר מחדש את המיצרים. באפריל 1935, ממשלת טורקיה שלחה איגרת דיפלומטית ארוכה לצדדים החתומים על הסכם לוזאן, שבה הציעה לקיים ועידה להשגת הסכם על משטר חדש עבור המיצרים וביקשה שחבר הלאומים יאשר לאשר בנייה מחדש של מבצרי הדרדרנלים. משבר אתיופיה בשנים 1934–1935, התנערות גרמניה מחוזה ורסאי והמהלכים הבינלאומיים לקראת חימוש מחדש הביאו לכך שהערובה היחידה שמטרתה הייתה להגן מפני חוסר היציבות הכללי של המיצרים נעלמה גם היא.<sup>20</sup>

בשנת 1936, בתגובה לבקשתה של טורקיה לבצר מחדש את האזור הימי, המדינות החתומות על הסכם לוזאן ומדינות אחרות נפגשו במונטרה, שווייץ, והגיעו להסכם להחזרת האזור לשליטה צבאית של טורקיה. האמנה אפשרה לטורקיה לסגור את המיצרים לכל אוניות המלחמה בזמני מלחמה ולהתיר מעבר חופשי לאוניות סוחר. הסכם זה עודנו בתוקף בשנת 2022 ולכן רלוונטי לסכסוך הרוסי-אוקראיני. הדגש כאן הוא על זמני מלחמה. כדי שההוראות של אמנת מונטרה ייכנסו לתוקף, במיוחד כדי שטורקיה תתחיל להפעיל את סמכותה ואחריותה, חייב להתקיים מצב מלחמה. על פי המשפט הבינלאומי הפומבי, לא נדרשת הצהרת מלחמה רשמית כדי לקבוע בוודאות שהמצב הנוכחי הוא מצב מלחמה. גם בהיעדר הצהרה רשמית על מלחמה מצד המדינה המשתמשת בכוח, חוקי המלחמה צריכים לחול כאשר קיים שימוש משמעותי בכוח. בהקשר של מלחמת רוסיה-אוקראינה, רוסיה הצהירה באופן רשמי שהיא פותחת ב"מבצע צבאי מיוחד" נגד אוקראינה בבוקר של 24 בפברואר 2022 – הצהרה רשמית על תחילתו של מבצע צבאי מקיף נגד מדינה אחרת.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> [Treaty of Lausanne](#), Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne, July 24, 1923

<sup>19</sup> Mehmet Doğar, "[The Place of Italy in Turkish Foreign Policy in the 1930s](#)", *Middle Eastern Studies*, 58, no. 1 (2021): 48–69

<sup>20</sup> Lacin Idil Oztig and Mehmet Akif Okur, "[Border Settlement Dynamics and Border Status Quo: A Comparative Analysis of Turkey's Borders](#)", *Geopolitics* (2022)

<sup>21</sup> Elena Chachko and Katerina Linos, "[International Law after Ukraine: Introduction to the Symposium](#)", *AJIL Unbound*, 116 (2022): 124–129



במבט היסטורי, יש לציין מתוך המשא ומתן ב-1936 שבריטניה, בתמיכת צרפת, ביקשה להדיר את הצי הסובייטי מהים התיכון במהלך מלחמת העולם השנייה, שם הוא היה עלול לאיים על נתיבי השיט החיוניים להודו, מצרים והמזרח הרחוק. נכונותה של בריטניה לאפשר לטורקיה לקבל שליטה יוחסה לרצונה למנוע מצב שבו טורקיה תמצא עצמה בברית עם אדולף היטלר או בניטו מוסוליני או תהיה נתונה להשפעתם.<sup>22</sup> טורקיה השתמשה בכוחה של האמנה בעבר. במהלך מלחמת העולם השנייה, טורקיה סגרה את המיצרים לאוניות מלחמה ששייכות למדינות הלוחמות. הדבר מנע ממצמות הציר לשלוח את אוניות המלחמה שלהן כדי לתקוף את ברית המועצות וגם מנע מהצי הסובייטי להשתתף במלחמה בים התיכון.<sup>23</sup>

כעת, לאמנת מונטרה יש תפקיד חשוב בסכסוך האוקראיני. אוקראינה ביקשה מטורקיה לסגור את המיצרים לאוניות מלחמה רוסיות, והדגישה את תפקידה של טורקיה בשמירה על השלום האזורי. ממשלת טורקיה הסכימה לבקשה זו ב-28 בפברואר, 2022. עם זאת, כמה אוניות מלחמה רוסיות המשיכו להיכנס ולצאת מהים השחור, כאשר טורקיה אומרת שאין ביכולתה למנוע זאת אם רוסיה טוענת שהן חוזרות לנמל הבית שלהן, מאחר שהדבר מותר על פי אמנת מונטרה.<sup>24</sup>

רוסיה ניצלה יתרון זה, ולמעשה, חופש התנועה איפשר לצי הים השחור שלה להתנהל כרגיל. לדוגמה, אוניות אלה יוצאות מהים השחור כדי לבצע משימות בים יפן – תוך שיתוף פעולה עם הצי הרוסי בים הבלטי – ולערוך פטרולים סדירים בים התיכון. אחר כך הן חוזרות לנמל הבית שלהן בים השחור כרצונן. במהלך משבר קרים בשנת 2014, הכוונה של רוסיה הייתה להקים בסיס בחצי האי קרים שיענה על כל הדרישות לביצוע משימות צבאיות.<sup>25</sup>

## הממדים הגאופוליטיים של אמנת מונטרה משנת 1936

בטורקית יש אמרה, "האם האוניות שלך טבעו בים השחור?" ביטוי זה שימושי כשאדם שקוע במחשבות, ומנסה לפתור בעיה שנראית בלתי פתירה. כפי שמתברר, זהו גוף המים שמאלץ את טורקיה ללכת על חבל גאופוליטי דק מאז שרוסיה התחילה את המתקפה שלה על אוקראינה והחלה לנהל מבצעים צבאיים ממים אלה.<sup>26</sup>

Raul (Pete) Pedrozo, "[Closing the Turkish Straits in Times of War](#)", *International Law Studies - Stockton Center for International Law*, 99 (2022)

Nicholas J. Myers, "[The Significance of the Turkish Straits to the Russian Navy](#)", *Foreign Policy Research Institute (FPRI)*, March 4, 2022

Selen Baldiran, Dinçer Bayer, and Hüseyin Gençer, "[The Importance of the 1936 Montreux Convention for the Black Sea Security: A Close Look into Russia-NATO Controversy on the Russian Ukrainian Conflict in 2022](#)", *Information and Security*, 51 (2022): 11–23

"[Black Sea Fleet of Russia: Composition and List of Ships](#)", *UNANSEA*, Retrieved December 2022

Cengiz Vefa Ekici, Ozcan Arslan, and Ulku Ozturk, "[Fuzzy C-Means Clustering of Ships Passing through Turkish Straits](#)", in Cengiz Kahraman, A. Cagri Tolga, Sezi Cevik Onar et al. (eds.), *Intelligent and Fuzzy Systems: Digital Acceleration and the New Normal*, Proceedings of the INFUS 2022 Conference

המיצרים, שנמצאים בחלק המערבי של יבשת אירואסיה (Eurasia), נחשבים בדרך כלל לגבול בין היבשות אירופה ואסיה, ואף כקו שמחלק בין טורקיה האירופית לטורקיה האסיאתית.<sup>27</sup> המיצרים – הדרדנלים והבוספורוס – הם שני נתיבי מים בעלי חשיבות בין-לאומית בצפון מערב טורקיה, משני צדי ים מרמרה, שיוצרים סדרה של מעברים המחברים בין הים התיכון לים השחור. המיצרים וים מרמרה הם חלק מהשטח הימי הריבוני של טורקיה, והם כפופים למשטר המים הפנימיים, אך בד בבד כפופים גם להסכמים בין-לאומיים כמו אמנת מונטרה משנת 1936.

הדרדנלים הם מיצר צר בצפון מערב טורקיה, באורך 61 קילומטרים וברוחב של 1.2 עד 6.5 קילומטרים, המקשר בין הים האגאי (בים התיכון) לים מרמרה (בים השחור).<sup>28</sup> העיר דרדנוס (Dardanus) בחצי האי טרוד (Troad, האזור של טרויה העתיקה) היא המקום שבו מיתרידטס השישי (Mithradates VI) (מלך פונטוס, Pontus) וסולה (Sulla, המצביא הרומאי) חתמו על הסכם בשנת 85 לפסה"נ, והעניקו למיצר את שמו. המקום של הדרדנלים העניק להם חשיבות פוליטית בין-לאומית.<sup>29</sup>

השם "בוספורוס" נגזר מהמילה היוונית העתיקה "בוספורוס" שפירושה "מיצר בקר" או "אוקס פורד". המיצר ממוקם בצפון מערב טורקיה ומפריד בין תראקיה לאנטוליה. זהו המיצר הצר ביותר בעולם כשאורכו המרבי הוא 31 קילומטרים ורוחבו המרבי 3.7 קילומטרים. הנקודה הצרה ביותר היא ברוחב 700 מטרים, והיא ממוקמת בין מבצר אנדולו (Anadoluhisari) למבצר רומלי (Rumelihisari). העומק שלו נע בין 36.5 מטרים ל-124 מטרים מתחת לפני הים. הוא חוצה את איסטנבול, העיר היחידה שממוקמת על שתי יבשות. רצועת החוף של המיצר מיושבת בצפיפות ומהווה חלק מאזור המטרופולין של איסטנבול, שהוא המטרופולין הגדול ביותר בטורקיה עם 17 מיליון אנשים. שני גשרים תלויים בנויים לאורך המיצר: גשר בוספורוס הראשון ("גשר קדושי ה-15 ביולי") נבנה בשנת 1973, בעוד שגשר בוספורוס השני ("גשר פתיה סולטאן מהמט") הושלם בשנת 1988.<sup>30</sup>

לאור החשיבות האסטרטגית שלהם מבחינת המסחר הבין-לאומי, מבחינה פוליטית ומבחינה צבאית, למיצרים הימיים המקשרים בין הים השחור לים התיכון יש תפקיד משמעותי בהיסטוריה האירופית והעולמית. דוגמה היסטורית לתפקיד משמעותי זה הייתה כאשר, בשנת 1807 במהלך המלחמות הנפוליאוניות, הצי המלכותי הבריטי בפיקודו של סיר ג'ון דקוורת' (Duckworth)

<sup>27</sup> The ensuing geographic details are quoted from Hasan Bora Usluer, Güler Alkan, and Osman Turan, "[Prediction of the Effects of the Current Regime on Ship's Maneuvering at the Strait of Istanbul](#)", *Kent Akademisi*, 15, no. 2 (2022): 611–629

<sup>28</sup> "[How Deep Is the Hellespont?](#)" *Staveleyfa.com*, 2022

<sup>29</sup> W.R. Kermack, "[Notes on the Historical Geography of the Dardanelles](#)", *Scottish Geographical Magazine*, 35, no. 7 (1919): 241–248

<sup>30</sup> Erkan Gökaşan, Emin Demirbag, Fazlı Y. Oktay et al., "[On the Origin of the Bosphorus](#)", *Marine Geology* 140, no. 1–2 (1997): 183–199

סגר את המיצרים המחברים בין שני הימים ולאחר מכן השתלט עליהם.<sup>31</sup> במהלך מלחמת העולם הראשונה, בעלות הברית לא הצליחו לכבוש נתיב ימי זה, על אף שצוללת בריטית חדרה לשדה המוקשים שחסם את הנתיב הימי והטביעה ספינת מלחמה טורקית בקרן הזהב, מפרץ בבוספורוס.<sup>32</sup>

המיצרים נחשבים לאחת משבע נקודות המשנק (chokepoint) הימיות שזכו לשם רע ביותר בעבר ובהווה כאחד, במיוחד בשל הלחץ הגאופוליטי הכבד המשויך להם.<sup>33</sup> אמנת מונטרה מווסתת את התנועה הימית דרך הים השחור ומבטיחה "חופש מלא" למעבר של כלי שיט אזרחיים בכל הנסיבות בעיתות שלום.

### התנאים של אמנת מונטרה משנת 1936

האמנה כוללת 29 סעיפים, ארבעה נספחים ופרוטוקול אחד. סעיפים 2 עד 7 מתייחסים למעבר של אוניות סוחר וסעיפים 8 עד 22 מתייחסים למעבר של אוניות מלחמה. עיקרון המפתח של חופש המעבר והניווט מפורט בסעיפים 1 ו-2. סעיף 1 קובע כי "המדינות המתקשרות מכירות בעיקרון חופש המעבר והניווט דרך הים במיצרים ומאשרות אותו", בעוד שסעיף 2 מצוין כי "בעיתות שלום, אוניות סוחר ייהנו מחופש מלא למעבר וניווט במיצרים, ביום ובלילה, עם כל דגל ועם כל סוג של מטען".<sup>34</sup>

בעיתות שלום, חלות מגבלות על אוניות מלחמה מבחינת המספר, תפוסת האונייה בטונות וכלי הנשק, עם הנחיות ספציפיות שחלות על מצב הכניסה ועל משך השהייה. אוניות מלחמה חייבות למסור הודעה מראש לרשויות הטורקיות, שחייבות ליידע את הצדדים החתומים על האמנה. קיים תהליך רשמי למעבר של אוניות מלחמה ואוניות אזרחיות במיצרים. תהליכים אלה מפורטים בהוראות לאכיפת התקנות החלות על סדר התנועה הימית במיצרים הטורקיים.<sup>35</sup> ישנן גם הנחיות ונהלים מומלצים על ידי ארגונים בין-לאומיים, כמו "הפורום הימי הבין-לאומי של חברות נפט" (OCIMF).<sup>36</sup> הרשויות הטורקיות מפקחות על האוניות כאשר הן עוברות

<sup>31</sup> Roger Knight, *Convoys: The British Struggle against Napoleonic Europe and America* (New Haven, CT: Yale University Press, 2022).

<sup>32</sup> John Fairley, *The Royal Navy in Action: Art from Dreadnought to Vengeance* (Barnsley: Pen and Sword, 2022).

<sup>33</sup> Carmen Ang, "[Mapping the World's Key Maritime Choke Points](#)", *Visual Capitalist*, March 30, 2021.

<sup>34</sup> The discussion henceforth quotes the content of the Convention: United Kingdom Foreign, Commonwealth & Development Office, [Convention Regarding the Regime of the Straits](#), Treaty Series No. 30, July 20, 1936.

<sup>35</sup> Republic of Turkey, Ministry of Transportation, Maritime Affairs and Communications, "[Turkish Straits Maritime Traffic Order Regulations Enforcement Directives](#)", November 15, 2011.

<sup>36</sup> OCIMF, [Guidelines for Transiting the Turkish Straits](#), 2nd ed. (London: Oil Companies International Marine Forum, 2021).

במיצרים, מוודאות שכל אונייה תואמת לבקשת המעבר ולרישום הבין־לאומי של האוניות ואף מאשרות את משקלן, לפחות יחסית לתאריך בנייתן.

טורקיה רשאית לסגור את המיצרים לכל אוניות המלחמה הזרות במהלך מלחמה או כאשר קיים איום למתקפה עליה. טורקיה רשאית גם לסרב למעבר של אוניות סוחר השייכות למדינות שנמצאות במלחמה נגדה. בשעת מלחמה, כאשר טורקיה אינה מעורבת בסכסוך, אוניות המלחמה של המדינות המשתתפות במלחמה אינן מורשות לעבור דרך המיצרים, למעט לצורך חזרה לנמל הבית שלהן (סעיף 19). סעיפים 14 ו־18 מטילים הגבלות ספציפיות ביותר על סוג אוניות המלחמה המורשות לעבור. מדינות זרות שרוצות לשלוח ספינה חייבות להודיע לרשויות הטורקיות חמישה עשר יום לפני המעבר המבוקש, בעוד שמדינות הים השחור חייבות לשלוח את בקשתן שמונה ימים לפני המעבר. יתרה מכך, בכל רגע נתון יכולות לעבור תשע אוניות מלחמה לכל היותר, עם משקל כולל מצטבר של עד 15,000 טונות. אוניות במשקל גבוה מ־10,000 טונות אינן מורשות לעבור. המשקל המצטבר של כל אוניות המלחמה השייכות למדינות זרות שנמצאות בים השחור אינו יכול לחרוג מ־45,000 טונות, כאשר אף מדינה בודדת אינה יכולה לחרוג מ־30,000 טונות בכל רגע נתון. אוניות מלחמה זרות אינן מורשות להישאר בים השחור למשך יותר מעשרים ואחד יום.<sup>37</sup> רק מדינות הים השחור רשאיות להעביר אוניות ראשה (capital ship) בכל משקל, בליווי של שתי משחתות לכל היותר. לביצוע תיקונים בסעיפים 14 ו־18 נדרש רוב של 75 אחוז מהמדינות החתומות על ההסכם, וטורקיה ביניהן.<sup>38</sup>

על פי סעיף 12, מדינות הים השחור מורשות לשלוח צוללות דרך המיצרים עם הודעה מראש, כל עוד כלי השיט נבנו, נרכשו או נשלחו לתיקון מחוץ לים השחור. ההסכמות על הכללים הפחות מחמירים החלים על מדינות הים השחור הושגו כוותרות לברית המועצות (כיום רוסיה), המדינה היחידה לחופי הים השחור, פרט לטורקיה, שיש לה מספר משמעותי של אוניות ראשה או צוללות.

האמנה לא כוללת איסור מפורש על נושאות מטוסים. עם זאת, המשקל של נושאות מטוסים מודרניות חורג מהמגבלה של 15,000 טונות המוטלת על אוניות מלחמה, דבר שמוציא מכלל אפשרות העברה של נושאות מודרניות על ידי מדינות זרות דרך המיצרים.

## ציות לתנאים של אמנת מונטרה משנת 1936

בעוד שאמנת מונטרה התייחסה להקשר גאופוליטי מסוים בשנת 1936, ונשארה ללא שינוי מאז שנכנסה לתוקף, היא ממשיכה לשמש כ"דוגמה טובה לסדר בין־לאומי מבוסס כללים" מכיוון שרוב התנאים שלה עדיין מתקיימים.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> United Kingdom Foreign, Commonwealth & Development Office, *Convention Regarding the Regime of the Straits*, Treaty Series No. 30, July 20, 1936.

<sup>38</sup> .Ibid

<sup>39</sup> Philip Towle, "The Montreux Convention as a Regional Arms Control Treaty – Negotiation and Practice", *Military Affairs*, 45, no. 3 (1981): 121–126

כדי לציית לתנאים, ברית המועצות התייחסה במהלך המלחמה הקרה לאוניות מדגמי קייב וקוזנצוב כאל נושאות מטוסים, מכיוון שהאוניות היו מחומשות בטילי שיוט מסוג P-500 ו-P-700, שהיו גם הנשק העיקרי באוניות המלחמה מדגם סלבה ובאוניות המלחמה מדגם קירוב. התוצאה הייתה שהצי הסובייטי יכול היה לשלוח נושאות מטוסים אלה דרך המיצרים בהתאם לאמנה, אך בזמנית, האמנה לא איפשרה גישה לנושאות מטוסים של נאט"ו שמשקלן חרג מהמגבלה של 15,000 טונות.<sup>40</sup>

טורקיה בחרה לקבל את הכינוי של אוניות המלחמה הסובייטיות כנושאות מטוסים, מאחר שכך תיקון של האמנה עלול היה לגרום לאובדן שליטה של טורקיה על המיצרים, במיוחד כאשר הסכם אחר, אמנת האו"ם בדבר דיני הים (UNCLOS, להלן, אמנת הים), כבר קבע כללים ליברליים יותר למעבר דרך מיצרים אחרים. מבחינה טכנית, אמנת הים חלה על המעבר דרך מיצרים בין-לאומיים ברחבי העולם. עם זאת, סעיף 35 מבהיר כי אמנת הים לא חלה על אמנות בין-לאומיות ישנות שעדיין נמצאות בתוקף.<sup>41</sup>

כאשר טורקיה מאפשרת לנושאות המטוסים הסובייטיות לעבור דרך המיצרים, היא יכולה להשאיר את שאר המרכיבים המגבילים יותר של אמנת מונטרה במלוא תוקפם. כיום אין נושאות מטוסים בצי הים השחור של רוסיה. התוצאה: אמנת מונטרה, ולא אמנת הים, היא זו שחלה על המיצרים הטורקיים, שנהנים מסטטוס משפטי ייחודי באמת ביחס לשליטה במעבר הבין-לאומי.

## בחינה מחדש של התנאים של אמנת מונטרה משנת 1936

אמנת מונטרה נשארה בתוקף, אך היא מעוררת מחלוקות. ברית המועצות התנגדה לה שוב ושוב במהלך מלחמת העולם השנייה והמלחמה הקרה. לדוגמה, כמה שנים אחרי מלחמת העולם השנייה, הסובייטים ניצלו בעורמה את ההגבלה על מספר אוניות המלחמה כאשר הבטיחו שאחת האוניות שלהם תמיד תהיה במיצרים, ובכך חסמו בפועל את האפשרות שכל מדינה אחרת פרט לטורקיה תשלח אוניות מלחמה דרך המיצרים.<sup>42</sup> הלחץ הסובייטי הלך והתהדק וכלל דרישות בפועל לתקן את אמנת מונטרה, מה שהוביל למשבר המיצרים הטורקיים בשנת 1946, שגרם לטורקיה לנטוש את מדיניות הנייטרליות. בשנת 1947, היא קיבלה סיוע צבאי וכלכלי מארצות הברית במסגרת דוקטרינת טרומן לבלימה והצטרפה לנאט"ו, יחד עם יוון, בשנת 1952. לכן אפשר לטעון כי "שאלת המיצרים" היא הסיבה כך שטורקיה הפכה לחברה בנאט"ו.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Alex Pape, *Janes Fighting Ships 2020–2021* (Coulsdon: Janes Information Group, 2020)

<sup>41</sup> United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*

<sup>42</sup> Constantine Capsaskis, *Moscow's Strategic Obsession with the Eastern Mediterranean: Lessons from Pre-Cold-War History*, Policy Paper No.103/2022, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (2022)

<sup>43</sup> Jamil Hasanli, *Stalin's Early Cold War Foreign Policy: Southern Neighbours in the Shadow of Moscow, 1945–1947* (New York: Routledge, 2022)

ארצות הברית לא חתמה על האמנה, אך בדרך כלל מציינת לה במסגרת המשפט הבין-לאומי המנהגי. לכן, אמנת מונטרה מונעת מהצי האמריקאי להתבסס בים השחור בשל תנאי האמנה שמפקחים על תנועת אוניות המלחמה של מדינות שאינן שוכנות על רצועת החוף של הים השחור. תנאים אלה עלולים לגרום לכך שהקשר של טורקיה עם ארצות הברית וחובתה כחברה בנאט"ו יעוררו מחלוקת עם רוסיה ויערערו את התקנות של אמנת מונטרה. רוסיה עשויה לראות בנוכחות המוגברת של נאט"ו בים השחור כהסלמה.<sup>44</sup>

אמנת הים, שנכנסה לתוקף בנובמבר 1994, עשויה לקרוא לתיקון ושינוי של אמנת מונטרה כדי להתאימה למשטר של אמנה זו, שחלה על המיצרים המשמשים לניווט בין-לאומי. עם זאת, משמעות הסירוב ארוך השנים של טורקיה לחתום על אמנת הים היא שאמנת מונטרה נשארת בתוקף, ללא תיקונים נוספים. יתרה מזו, התעלמות מהאמנה ומתן אישור לכניסה של אוניות מלחמה של נאט"ו לים השחור עלולים לגרום להסלמה מיידית של המתח בין רוסיה לטורקיה.

בעקבות המתקפה של רוסיה על אוקראינה ב־24 בפברואר, 2022, הממשל האוקראיני פנה לטורקיה בבקשה לממש את סמכותה במסגרת אמנת מונטרה ולהגביל את המעבר של אוניות מלחמה רוסיות מהים התיכון לים השחור. לאחר היסוס ראשוני, המיוחס לקשרים הקרובים של המדינה גם עם רוסיה וגם עם אוקראינה, שר החוץ הטורקי מבלוט צ'בושולו (Mevlüt Çavuşoğlu) הכריז ב־27 בפברואר כי ממשלתו תכיר באופן חוקי במתקפה הרוסית כמלחמה, הכרזה המאפשרת ליישם את אמנת מונטרה ביחס לאוניות מלחמה.<sup>45</sup> המשמעות הייתה מניעת מעבר של כל אוניות המלחמה, כולל אלה של כוחות נאט"ו, שכעת לא יכולים להעביר את הספינות שלהם מהים התיכון לים השחור.

עם זאת, צ'בושולו חזר ואמר כי בכפוף לתנאי ההסכם, טורקיה לא יכולה למנוע מאוניות מלחמה רוסיות שמוצבות בים השחור לחזור לנמל הבית שלהן. ב־27–29 בפברואר, טורקיה סירבה לאשר כניסה של שלוש מתוך ארבע אוניות מלחמה רוסיות לים השחור מכיוון שנמל הבית שלהן לא היה בים השחור. רוסיה פרסה בעבר את הצוללות שלה מסדרת קילו, מהים השחור עד לים התיכון, למשך תקופות ארוכות, שאחריהן הוחזרו הצוללות לנמל הבית שלהן בים השחור, וכך נהנו מחופש תנועה בשני הימים. לפחות שש אוניות מלחמה רוסיות וצוללת אחת חצו את המיצרים הטורקיים מאז פרוץ מלחמת רוסיה–אוקראינה בפברואר 2022.<sup>46</sup>

## מסקנות

נכון למועד הכתיבה של מאמר זה, נובמבר 2022, מלחמת רוסיה–אוקראינה עדיין נמשכת, והתנאים של אמנת מונטרה נשארים במוקד העניין. בין פברואר ליולי 2022, רוסיה הטילה

<sup>44</sup> Adam Aliano, [The Montreux Convention and a Black Sea Presence: Leveraging Law to Enable Operational Capabilities](#) (Newport: Naval War College, 2022).

<sup>45</sup> Tayfun Ozberk, "[Turkey Closes the Dardanelles and Bosphorus to Warships](#)", *Naval News*, February 28, 2022.

<sup>46</sup> Adam Aliano, "[Is Russia Exploiting a Gap in the Montreux Convention?](#)" *Lawfare*, June 14, 2022.

מצור ימי כולל על נמלי אוקראינה. הפסקת ייצוא הדגנים מאיימת להשאיר מאות מיליוני אנשים מורעבים ברחבי העולם. התקופה הייתה מתוחה, ולא היה ברור אם מדינות אחרות, במיוחד המדינות החברות בנאט"ו, יפרו את אמנת מונטרה וישלחו אוניות מלחמה כדי לפרוץ את המצור ולהקל על המחסור העולמי בדגנים.

הושג הסכם בתיווך האו"ם וטורקיה המאפשר לייצא, אך אותו הסכם מונע גם כניסה של אוניות לים השחור לצורך ייבוא מוצרים לאוקראינה, מכיוון שרוסיה חוששת ממשלוחים של נשק זר לאוקראינה. מיולי 2022, התנאים של אמנת מונטרה נשארו במוקד העניין של המשברים ההומניטריים שהתרחשו כאשר חל איסור לייבא לנמלי אוקראינה על פי הסכם בין-לאומי. אם לא יושג הסכם אחר, ייתכן שכוחות ימיים זרים יצטרכו להיכנס לים השחור ולהפר את האמנה. מצב זה עלול להוות תקדים להפרה של אמנות בין-לאומיות דומות אחרות.

ההסכם התייחס לתקופה של 120 יום, וב-17 בנובמבר רוסיה הסכימה להאריך אותו ב-120 ימים נוספים בתנאים הקיימים, ללא שינויים. בשבועות שקדמו לכך, רוסיה הזהירה שוב ושוב כי היא עלולה שלא להסכים להאריך את ההסכם, מכיוון שעסקה נפרדת, שנחתמה גם היא ביולי, והעניקה פטור מסנקציות על דשנים מרוסיה, לא יושמה. רוסיה גם נטשה את ההסכם באופן זמני בסוף אוקטובר, כשהאשימה את אוקראינה במתקפת רחפנים מסיבית על צי הים השחור שלה בחצי האי קרים.<sup>47</sup>

כמיישמת האמנה, ממשלת טורקיה מצאה את עצמה בעמדה קשה. סעיף 19 של אמנת מונטרה מציין שאם טורקיה לא משתתפת בלחימה בזמן מלחמה, היא לא תתיר מעבר דרך המיצרים של אוניות מלחמה שנמצאות במצב לחימה, פרט לחזרה לנמל הבית שלהן. זוהי נקודת תורפה, מכיוון שניתן לשנות נמל בית. לכן, מכיוון שנמל הבית של כל אונייה (אוניית מלחמה או אוניית סחר) מוגדר כשהיא נכנסת לשירות, ניתן לשנות נמל זה. הזמן הנפוץ ביותר לשינוי נמל הבית קשור לעבודות תחזוקה במספנה ולזמינות העגינה. כאשר פורץ סכסוך, כמו זה הנוכחי, טורקיה נסמכת על מידע שסופק לה על ידי רוסיה ואוקראינה לפני הסכסוך ועד תחילתו. לטורקיה אין אמצעים משפטיים להפעיל נגדן, כאשר הן מודיעות לטורקיה במהלך הסכסוך שעוד אוניות נוספו לרשימה. במקביל, יהיה צורך למנוע תנועה גם של אוניות המלחמה של מדינות אחרות שנשלחו לתמיכה באוקראינה או ברוסיה, או להסרת המצור הימי הרוסי למניעת הייבוא לאוקראינה, או המצור הקודם למניעת ייצוא, מאחר שמדינות אלה נחשבות למדינות לוחמות ונמלי הבית שלהן לא נמצאים בים השחור. האחריות לחסימתן מוטלת על טורקיה.

עם זאת, גם אוקראינה וגם רוסיה הן שותפות חשובות בהסכמי אנרגייה ומסחר בעלי חשיבות קריטית לטורקיה. התעלמות מאמנת מונטרה עלולה לגרום להסלמה מיידית של המתח בין רוסיה לטורקיה. בד בבד, טורקיה, שחברה בנאט"ו משנת 1952, רוצה לשמור על קשריה עם המערב ואף לחזק אותם. השליטה שלה במיצרים חשובים אלה עשויה לבחון את האיזון בקשריה עם רוסיה ועם החברות בנאט"ו והאיחוד האירופי.

<sup>47</sup> Fulya Ozerka, "[Ukraine Grain Export Deal Extended for Four Months](#)", *Agence France-Press*, November 17, 2022.

יתרה מזו, יהיה זה הוגן להגיד שהדבר העיקרי שמכביד על מעמדה הבעייתי של טורקיה הוא העקרונות הבסיסיים ביותר של הקהילה הבין־לאומית – השאיפה לשלום ויציבות. ההצדקה למתן אפשרות לאוניות זרות להיכנס לים התיכון בניגוד לאמנת מונטרה תתבסס על נימוקים הומניטריים. הצורך לסיים את הסכסוך ולהחזיר את תפוקת הדגנים לרמות שהיו לפני המלחמה נשאר בראש סדר העדיפויות, גם אם הייצוא מותר כעת. ככל שהמלחמה נמשכת, נמשך גם הסיכון והאפשרות שלא יישארו דגנים לייצוא. יתרה מכך, נכון לאוקטובר 2022, ייבוא לאוקראינה עדיין לא אפשרי, דבר שגרם למשבר הומניטרי הולך וגדל באוקראינה.

אוניות זרות שייכנסו לים השחור מכל סיבה שהיא יעמידו את אמנת מונטרה משנת 1936 במבחן, וייתכן שהאמנה לא תשרוד. הרציונל לחידוש המשא ומתן יכול להיות העובדה שהאמנה נחתמה לפני יותר מ־85 שנים, ואוניות המלחמה והטכנולוגיה השתנו במידה ניכרת מאז, לכן קשה ליישם את מגבלות המעבר הטכניות של האמנה על אוניות המלחמה המודרניות. סיבה נוספת היא שהאופי של מלחמות צודקות ולא צודקות והלכות מלחמה ("הזכות לצאת למלחמה" [jus ad bellum] ולהשתמש בכוח להגן אשר מתייחסת לתנאים שבהם מדינות יכולות לפתוח במלחמה או להשתמש בכוחות מזוינים באופן כללי וכן "קובע את אופן ניהול הלחימה" [jus in bello] אשר מפקחים על התנהלות הצדדים המעורים בסכסוך חמוש מבחינת המשפט הבין־לאומי הפומבי) לא נשארו כפי שהיו, שכן מדובר בתקופה שבין שתי מלחמות העולם. לכן, ייתכן שיש צורך לתקן גם אמצעים אחרים, כמו אמנות, כדי לשקף שינויים אלה.

אם זה יקרה, ייתכן שגם אמנות בין־לאומיות דומות אחרות ייבחנו באופן דומה. למען הסר ספק, הסכמים בין־לאומיים הם אמצעים שקולים ומתורבתים שבאמצעותם מדינות וגופים אחרים שכפופים למשפט הבין־לאומי הפומבי, כמו ארגונים בין־לאומיים מסוימים, מפקחים על הנושאים החשובים להם בצורה נורמטיבית. בשורה התחתונה, אם כן, הקהילה הבין־לאומית חייבת להיות רגישה להשפעות של תגובות ימיות־צבאיות אפשריות לרוסיה, מכיוון שתגובות אלה עלולות לסבך את המצב ואפילו לשלול את תוקפה של אמנת מונטרה ושל אמנות אחרות. עם זאת, אם לא ניתן לסיים את הסכסוך במישור הדיפלומטי, ייתכן שזו תהיה הדרך היחידה.



**גלן סגל**, פרופ' סגל (DPhil, FRGS) הוא פרופסור באוניברסיטת קיימברידג', פרופסור אורח ועמית מחקר במחלקה למדעי המדינה וממשל ב־University of the Free State, דרום אפריקה. הוא עמית מחקר במרכז עזרי לחקר אירן ומדינות המפרץ, אוניברסיטת חיפה, ועמית ב־Think Tank for the Research of Islam, and Muslims in Africa (RIMA). הוא חבר עורך של *The Middle East Tracker* ו־*The London Security Policy Study*. הוא חבר בוועדת המערכת של כתבי עת אקדמיים שפיטים *Journal of European and American Intelligence Studies (Athens)* and *of Wilberforce Journal of Social Sciences International Political Studies Association* של (Nigeria). הוא חבר בוועד המנהל של *Research Committee on Armed Forces and Society*. בעל תואר ראשון ושני מהאוניברסיטה העברית בירושלים ותואר דוקטור מאוניברסיטת אוקספורד. הוא עמית ב־*Royal Geographical Society*. נושאים שמעניינים אותו הם היסטוריה ופוליטיקה במיוחד. תת־אלוף (במילואים) (דרא"פ) ויועץ מומחה לנאט"ו.