



עוצמה ימית ובניין צי - לשאלת מיצוי הפוטנציאל הלאומי במרחב הימי

פרופסור אביעד רובין הוא מרצה בבית הספר למדעי המדינה, באוניברסיטת חיפה.
עוסק במחקריו באסטרטגיה ימית בהקשר המושגי, הישראלי והים־תיכוני.

תקציר

מאמר זה עוסק בעוצמה ימית ובבניין כוח ימי. המאמר מציג שלוש טענות באשר להגדרת העוצמה הימית הרצויה והאפשרית למדינה, ותהליך בניין צי שאמור להיגזר ממנה באופן שיממש עוצמה זו באופן מיטבי. הטענה הראשונה היא הדגשת הצורך בקיום דיון לאומי פתוח ומרובה משתתפים בהגדרת העוצמה הימית הרצויה והאפשרית למדינה. השנייה היא התובנה שלצי משימות ייחודיות בחשיבות לאומית קריטית ולכן אין הכרח שהכוח הימי ייבנה על־מנת שיגיע למיצוי שיא בסנכרון זמן ומרחב עם שאר מערכי הכוח המדינתיים. השלישית היא הדגשת הצורך להתחיל דיון על בניין צי בתהליך בירור מדויק ומפוכח של מטרות, של משימות ושל האמצעים היעילים ביותר להשגתן, ורק לאחר מכן הצטיידות יעילה לצורך מימוש מטרות אלו.

מבוא

מאמר זה עוסק באפיון ובהגדרה של העוצמה הימית האפשרית והרצויה למדינה, ובעקרונות שאמורים להנחות מדינה בבניין כוח ימי, צי, שיהלום את העוצמה הימית שאותה מבקשת המדינה להוציא אל הפועל. חלקו הראשון של הדיון יעסוק בשיקולים שאמורים להילקח בחשבון בעת הגדרת העוצמה הימית הרצויה למדינה, דוגמת משתנים גאופוליטיים, כלכליים ואנרגטיים, בעוד החלק השני יעסוק בתהליכי בניין כוח נכונים שתוצאתם הרצויה היא צי שיביא לידי מימוש יעיל את עוצמתה הימית של המדינה, קרי את יכולתה להביא למיצוי את הפוטנציאל הלאומי במרחב הימי.

עוצמה מדינתית היא היכולת של המדינה להשפיע על שחקנים אחרים בזירה הבינלאומית, על אופי הדינמיקה של היחסים בינה ובין השחקנים הללו, ולבסוף על התוצאות הרב־ממדיות של הדינמיקה הזו (פוליטיות, כלכליות, צבאיות, דיפלומטיות), באופן שישיר את האינטרס הלאומי. במילים אחרות, מטרתה של עוצמה ימית הינה מיצוי הפוטנציאל שיש למדינה במרחב הימי תוך צמצום האיומים והסכנות שעלולים לנבוע מתוך המרחב הזה.

הגדרת העוצמה הימית הנדרשת למדינה, ובניין הכוח הימי של המדינה באופן שישקף עוצמה זו באופן מיטבי, הינם אתגרים מורכבים לביטחון הלאומי של כל מדינה. המורכבות של האתגר נובעת מכמה שיקולים. ראשית, על הדרג המדיני להגדיר את האינטרס הלאומי (The national interest), ואת האסטרטגיה הלאומית רבתי (grand strategy) שמכוחה ובמסגרתה יש לנהל את הדיון על עוצמה ימית. אסטרטגיה לאומית רבתי אינה מוצר מדף, ויש לעצב אותה, לרבות את מרכיביה במרחב הימי, תוך שימת לב למאפיינים הייחודיים של כל מדינה.

שנית, במציאות של משאבים חומריים מוגבלים, שבה נדרשות יכולות מדינתיות בממדים ובמרחבים מגוונים מעבר למרחב הים – באדמה, באוויר, בחלל ובמרחבים קיברנטיים – יש להגדיר היטב הן את יתרונותיו המוחלטים והן את יתרונותיו היחסיים של המרחב הימי בהשגת האינטרס הלאומי, ומשם לגזור את משקלה היחסי המיטבי של העוצמה הימית בכלל המערכים המדינתיים. הקצאת משאבים לבניית יכולות במרחב הימי שאינם נדרשים למדינה, או שיכולים להיות מושגים באופן יעיל וזול יותר באמצעות בניית יכולות במרחבים אחרים, היא בזבזנית, ואינה משרתת את הביטחון הלאומי באופן מיטבי. שלישית, הגדרת העוצמה הימית הרצויה למדינה צריכה להביא בחשבון שיקולים מבניים גאופוליטיים, כמו האופי המשטרי¹ ועוצמת השחקנים האחרים – מדינתיים ולא מדינתיים – במרחב, קיומם של משאבי טבע ותשתיות לאומיות קריטיות במרחב הימי, הגודל הפיזיקלי (אורך, שטח ונפח) של המרחב הימי בהשוואה למידותיהם של המרחבים האחרים בזירות הפעולה הרלוונטיות וכו'. רביעית, הגדרת העוצמה הימית צריכה להיות הוליסטית ובה בעת גמישה מספיק כך שתוכל להגיב באופן יעיל לשינויים טכנולוגיים, פוליטיים וככלליים על ציר הזמן, מבלי לחייב שינויים רדיקליים בקווי המתאר העיקריים שלה.

הספרות הקיימת על אסטרטגיה לאומית ועל עוצמה ימית עוסקת ברובה בעוצמה הימית של מעצמות על (super powers) בזירה העולמית, בעבר ובהווה, דוגמת הולנד, פורטוגל וספרד, אנגליה וצרפת, ארצות־הברית ורוסיה (Modelski and Thompson, 1988; Posen, 2014). העיסוק המחקרי בעוצמה הימית של

¹ האופי המשטרי נוגע הן לסוג המשטר והן ליציבת המשטר. לפי תאוריית השלום הדמוקרטי, מרחבים דמוקרטיים כמו האיחוד האירופי או צפון אמריקה צפויים להיות שלווים, לעומת זאת במרחבים שבהם יש סוגי משטרים שונים, כמו במרחב הפוסט־סובייטי, מלחמה ביניהם עלולה לפרוץ בסבירות גבוהה יותר. כאשר משטרים אינם יציבים, כמו המזרח התיכון אחרי האביב הערבי, ההיתכנות של אלימות גבוהה יותר.

מדינות שאינן מעצמות עולמיות מוגבל, והמסקנות של מחקרים על עוצמה ימית מעצמתית רלוונטיות רק באופן חלקי ביותר לשיקולי עוצמה ימית של מדינות שאינן מעצמות עולמיות. זאת מכיוון שהאסטרטגיה הלאומית של מעצמות ומרחבי הפעולה הרלוונטיים שלהם מקיפים את רוב אזורי העולם ואפילו את כולו, בעוד שהאסטרטגיה הלאומית של מדינות שאינן מעצמות עולמיות מתרכזת בעיקר בשטח שתחת ריבונותן ובאזורים הסמוכים לגבולותיהן.

נתונים ושיקולים בהגדרת העוצמה הימית האפשרית והרצויה למדינה

המרחב הימי, כמו מרחבים אחרים, הוא מרחב אינטראקציה מורכב, שמזמן למדינה ששוכנת לחופי איומים מגוונים, כמו גם יתרונות והזדמנויות. הים הוא מקור למזון ולמשאבי טבע, לתחבורה ולשינוע סחורות לתוך המדינה וממנה לשווקים זרים, לתיירות ולתרבות. הים הוא מרחב פורה לשיתופי פעולה כמו גם לסכסוכים אלימים בין ישויות פוליטיות. היכולת של מדינה למצות את הפוטנציאל שטמון במרחב הימי ולמנוע את הסכנות ואת האיומים שנובעים ממנו, משפיעה באופן ישיר על השגת האינטרסים הלאומיים של מדינה. כאמור לעיל, העוצמה הימית של מדינה היא המרכיב בעוצמה המדינית שמטרתו לממש את האינטרס הלאומי במרחב הימי. כיצד, אם כן, יש להגדיר את העוצמה הימית הרצויה למדינה? יתר על כן, האם כל מדינה ששוכנת לחופים ובידיה משאבים מספיקים יכולה לגבש עוצמה ימית שתמצה את הפוטנציאל של המרחב הימי בעבור האינטרס הלאומי?

ההיסטוריה מלמדת שלא כל מדינה ששוכנת לחופי של ים, שהמנהיגות שלה מפגינה מחויבות לפיתוח עוצמה ימית ושמקצה משאבים לשם כך, תביא בהכרח לידי ביטוי יעיל עוצמה ימית. כאן יש לעמוד על ההבדל בין כוח ימי (naval power) ועוצמה ימית (Seapower). כוח ימי הוא מושג שבא לתאר את הגודל הפיזי של הצי, מספר הפלטפורמות שברשותו, האיכות הטכנולוגית של הצי ואיכות כוח האדם שמשרת בו. על אף שישנו קשר בין כוח ימי ועוצמה ימית, אין המדובר בהכרח בקשר ישר. לעיתים מדינות שמפתחות ומפעילות כוח ימי מרשים, יכשלו במשימה לתרגם אותו לעוצמה ימית שתשרת את האינטרס הלאומי. בעניין זה מהדהדות מילותיו הנכוחות של סר ג'פרי טיל, בכיר חוקרי האסטרטגיה הימית בעת הזו, לפיה: "זוהי עובדה פשוטה שעוצמה ימית היא יותר מספינות צבועות אפור עם מספרים על הדופן" (Till, 2018, p. 26).

כך, המאמצים של צרפת ושל גרמניה במהלך המאה ה-19 ושל רוסיה במהלך המלחמה הקרה, לבנות ציים עתירי פלטפורמות ויכולות, הביאו להקצאת משאבים מדינתיים באופן בזבזני ולא יעיל, ולא השיגו בטווח הארוך את המטרה של עוצמה ימית שתתרום למיצוי הפוטנציאל הלאומי במרחב הימי (Ross, 2018). בחלק לא מבוטל מן המקרים, הכשל בתרגום הכוח לעוצמה נובע מבלבול מושגי בין השניים. במילים אחרות, במקום קיום תהליך סדור להגדרת העוצמה הימית האפשרית והרצויה למדינה אשר ממנו ייגזר בניין הכוח המיטבי שישרת

השגת מטרה זו, מדינות פונות בחופזה לפיתוח הכוח הימי מתוך הנחה, לא תמיד מבוססת, שיכולות הצי תתורגמנה באופן ישיר לעוצמה ימית. אלו משתנים, אם כך, על גורמי חשיבה ותכנון מדינתיים שמבקשים לפתח עוצמה ימית, להביא בחשבון?

גאופוליטיקה ועוצמה ימית – שיקולים גאופוליטיים הינם קריטיים בהגדרת העוצמה הימית האפשרית והרצויה למדינה (Grygiel, 2012). בהקשר של מאמר זה יש להדגיש במיוחד את המאפיינים הפיזיקליים של הגבולות הימיים ואת היחס בינם ובין הגבולות היבשתיים של המדינה.

מאפייני קו החוף המדינתי והגישה למרחב הימי – קווי המתאר הגאוגרפיים של מדינה משפיעים באופן עמוק על מרכזיות המרחב הימי בעבור האינטרס הלאומי ועל האפשרות ועל הצורך לייצר עוצמה ימית במרחב זה. בקצה אחד נמצאות מדינות אי (island states), דוגמת אוסטרליה, אינדונזיה ומלטה, שכלל האינטראקציות שלהן עם שחקנים אחרים בזירה הבינלאומית, למעט במרחב האווירי והקיברנטי (שגם הם עוברים מעל ובמעמקי התווך הימי), נעשית במרחב הימי. בקצה השני נמצאות מדינות כלואות יבשתיות (landlocked states), דוגמת אוסטרליה, קזחסטן ופרגוואי, שאינן מקיימות כל אינטראקציה עם שחקנים אחרים בזירה הבינלאומית במרחב הימי.

רוב מדינות העולם אינן מצויות באחד ממצבי הקיצון הללו. במקרים שבהם הגבולות המדינתיים משלבים ים וחוף, מידת ההסתמכות הרצויה והאפשרית על המרחב הימי וגיבוש עוצמה ימית, תהיה תלויה בממדים הפיזיים של המדינה. היחס בין אורך הגבולות היבשתיים והימיים, מספר המרחבים הימיים לגבולותיה של המדינה, ואופי המרחבים הימיים הללו (אוקיינוס פתוח מול מרחב ימי סגור, דוגמת הים השחור), כמו גם מאפיינים אלו במדינות שכנות, יקבעו את מידת ההסתמכות של מדינות על המרחב הימי ואת העוצמה הימית הרצויה להן. מדינות שמוצאן מוגבל למרחב ימי סגור, דוגמת סלובניה ובלגיה, תסתמכנה פחות על המרחב הימי בהשוואה למדינות כמו דנמרק ופורטוגל שנהנות מרצועת חוף ארוכה ששוכנת לחופי ים פתוח. מדינות בעלות רצועת חוף מוגבלת, ששוכנות בסמוך למדינות בעלות קו חוף ארוך ופתוח יותר, נמלים מוגנים יותר, וכוח ימי משמעותי, יראו את המרחב הימי כמרחב מאיים בעיקרו, ולכן ישקיעו את מירב המאמצים בהגנה בפני האיומים מהים, במקום ביכולת להשפיע בתוך ומתוך המרחב הימי על יריבותיהן. מרכיב קריטי נוסף ביכולת לבנות עוצמה ימית הוא הצורך לשמר נוכחות ימית ביותר ממרחב ימי אחד, והאפשרות לשנע כוח ימי ממרחב למרחב בקלות יחסית.

חוסר יכולתה של רוסיה הצארית וברית המועצות במהלך המלחמה הקרה לשמר סטטוס כמעצמה ימית, למרות קו החוף העצום שלה, נבע במידה רבה מחוסר יכולת לשנע כוחות באופן גמיש בין זירות הפעולה שלה בימים, וכתוצאה מכך בנייה לא יעילה של כמה ציים, ביס הבלטי, ביס השחור וביס הארקטי (Ibid, p. 21). באופן דומה, המעבר המוגבל והפגיע בין המרחבים הימיים של ישראל ביס

התיכון ובים האדום, דרך תעלת סואץ שבשליטת מצרים ודרך מיצרי טיראן, הוא נתון גאופוליטי מבני שמגביל את עוצמתה הימית.

המצב הפוליטי ביטחוני לאורך הגבולות היבשתיים – המרחב הימי אינו מנוהל בריק אסטרטגי, אלא מושפע כל העת מן הנסיבות במרחבים אחרים. המטרה העליונה של כל מדינה היא הגנה על שלמות השטח שנמצא תחת ריבונותה, על שלומה של האוכלוסייה שנמצאת בשטח זה ועל עצמאותה הפוליטית. מידת היציבות בגבולות היבשתיים והאיומים שמשקפים מהם על שרידותה של המדינה, משפיעים באופן ישיר על משקלו של המרחב הימי במימוש האינטרס הלאומי. במילים אחרות, מדינה ששכנותיה היבשתיות אינן יציבות מבחינה פוליטית ומאיימות עליה מבחינה ביטחונית לאורך הגבול, תקצה חלק ניכר ממשאביה לבניית עוצמה להתמודדות עם האיום היבשתי, ותדחק את מימוש מרכיבי העוצמה הימית לעדיפות משנית. כך, אין זה מקרי שארצות-הברית הפכה למעצמה ימית רק לאחר שהתמודדה באופן יעיל עם האיומים היבשתיים עליה מצידן של אנגליה וספרד במאה ה-18. שיקול זה רלוונטי במיוחד בעבור מדינת ישראל שמצב הגבולות היבשתיים שלה אינו יציב ומייצר איום תדיר על ערכים יסודיים של המדינה. במציאות כזו, הפניית עיקר המשאבים של ישראל לניהול ולהכרעה של אתגרים במרחב היבשתי תמשך להגביל את הקצאת המשאבים לצורך פיתוח העוצמה הימית.

כלכלה, טכנולוגיה ועוצמה ימית – עליונות ימית במישור הצבאי הינה רק מרכיב אחד בעוצמה הימית. מרכיב חשוב לא פחות הינו תרומתו של המרחב הימי לרווחה הכלכלית של מדינה. הספרות בתחום מגדירה את המושג כלכלה כחולה (Blue Economy) כפיתוח ושגשוג כלכליים שמקורם במרחב הימי (Bueger, 2015). מדינות ש"יוצאות לים", אינן רואות בים רק או בעיקר מרחב להתעצמות צבאית, אלא מקור להשגת יעדיהן במישורי הסחר, האנרגיה והכלכלה (Teff, 2018). היסטורית, עוצמה ימית צבאית התפתחה כמענה לצורך להגן על אינטרסים כלכליים שהתפתחו בים (Till, 2018, p.25). כיום, התפתחותה הכלכלית של סין בשוק הסחר הבינלאומי ביוזמת החגורה והדרך (BRI – belt road initiative), הנביעה את נחישותה של ההנהגה הסינית להתפתח מבחינה צבאית ימית על־מנת להגן על האינטרסים הכלכליים בים. לפיכך חשוב להגדיר מהם המרכיבים הכלכליים שעל מדינה לשקול בבניית עוצמתה הימית.

סחר ועוצמה ימית – היקף הסחר בים ותלות בים כנתיב סחר מרכזי הינם שיקולים מרכזיים בעוצמה ימית. מדינות שעיקר סחר החליפין שלהם, ייבוא וייצוא, מתרחש דרך הים, תלויות במידה ניכרת במרחב הימי לשם שגשוג כלכלי. לעומת זאת, מדינות שעיקר הסחר שלהן נעשה דרך היבשה, דוגמת מדינות באיחוד האירופי או קנדה, אינן תלויות במידה מכרעת בנתיבי הים לצורך כלכלתן. התלות במרחב הימי לצורך סחר חליפין מגדירה את חשיבות ההגנה על המרחב הזה מבחינה מדינתית. שמירה על רציפות תפקודית של עורקי התחבורה הימיים של מדינה

שעיקר הסחר שלה בים, הוא מרכיב קריטי בעוצמה הימית של מדינה. אין המדובר רק בהגנה צבאית על נתיבי הסחר, אלא גם בפיתוחם של נמלים מודרניים שיוכלו להתמודד עם נפחי תעבורה גדולים, וצי סוחר מודרני בעל מוטת פעולה גלובלית. מרכיב חיוני נוסף לעוצמה הימית בתחום הסחר הוא פיתוח התשתית הימית של מדינה כתחנת ביניים חשובה לשינוע סחורות. נמלי הענק ביוון ובסינגפור, שמבחינות אחרות אינן מדינות עוצמתיות, הינם מקור לעוצמה ימית של המדינות הללו ומקור הכנסה כלכלי ניכר. היקף הסחר הימי הוא גם אינדיקציה לעוצמה כלכלית. כך, שמונה מתוך עשרת הנמלים עם היקף הטענת הסחורות הגדול בעולם נמצאים בסין, עובדה המשקפת את עוצמתה הכלכלית האדירה בזירה הגלובלית, ובפרט בתחום הסחר הימי (The Top 50 Container Ports). במקרה הישראלי, מצב הלוחמה או השלום הקר בגבולות היבשתיים הופך את התלות של ישראל בסחר ימי למוחלטת, 92% משווי תנועת הסחורות ו-99% מנפח תנועת הסחורות בדרך הים. זהו מרכיב קריטי בעוצמה הימית וההגנה עליו נתונה באופן מלא תחת אחריות חיל הים (כספרישכנר, 2013, עמ' 12–17).

משאבי טבע ועוצמה ימית – במאה ה-21 הפך הים למקור מוביל למשאבי טבע ולאנרגיה. לאורך ההיסטוריה שימשה תעשיית הדגה מהים מרכיב חשוב בכלכלה ובתזונת האוכלוסייה. בעידן הנוכחי, הים עדיין משמש מקור חשוב למזון, וצי דיג מסחריים מפותחים פועלים במרחבים בהיקפים חסרי תקדים. נוסף על כך, המחקר המדעי והשוק הפרטי משתפים פעולה בפיתוח תעשיית מזון ימית מגוונת, דוגמת חוות דגים משוכללות, תעשיית אצות למזון ולשימושים רפואיים וכו'. התפתחות שנייה היא טכנולוגיה לקידוח בים העמוק, שמאפשרת הפקת משאבי אנרגיה במרחק רחוק מהחוף ובעומקים גדולים, וכן פיתוח תשתיות להולכת המשאב האנרגטי לחוף (איילון, 2017). התפתחות שלישית הינה פיתוח יכולות התפלה של מי ים לשימושים מגוונים, שמחייבים מפעלים עתירי תשתיות על קו החוף ושמירה על ניקיון מי הים לטובת מתקני ההתפלה. התפתחות רביעית הינה הקמה של חוות לייצור אנרגיה ירוקה בים, שמקורה ברוח (offshore wind farms), שתורמות לגיוון המקורות האנרגטיים של מדינות ולהפחתת התלות במקורות אנרגיה מזהמים.

כל ההתפתחויות הללו הופכות את הים למרחב הפקה משמעותי, ולא רק תחנת מעבר, של צרכים משמעותיים למדינה. חוות דגים, אסדות קידוח וצינורות הולכה, חוות אנרגיה ומתקני התפלה מספקים למדינה את הצרכים הבסיסיים ביותר. אנרגיה, מים ומזון. הן מגבירות את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של הים בעבור המדינה, אולם מחייבות הקצאת משאבים הן לבנייה ולתחזוקה של המשאבים הללו, והן להגנה עליהם מפני איומים של יריבים. במאה ה-21, הפך המרחב הימי למקור ראשון במעלה למשאבי טבע בעבור מדינת ישראל. עם גילוי מרבצי הגז הישראליים תמר ולווייתן, הפכה ישראל למדינה שנסמכת על משאביה האנרגטיים ואף מייצאת אותם. באופן דומה, מקור רוב המים המתוקים במדינת

ישראל מגיע ממתקני התפלה שהוקמו לאורך חופיה. הגנה על תשתיות כלכליות קריטיות בים נמצאת באופן בלעדי באחריות חיל הים ואינה יכולה להתבצע באופן יעיל על ידי זרועות אחרות.



שיגור טיל הרפון מסטייל בתרגיל (צילום: דובר צה"ל)

שחקנים ושיקולים בתהליך בניין כוח ימי

לאחר שעסקנו בשיקולים החשובים שיש להביא בחשבון בבניית עוצמה ימית אפשרית ורצויה למדינה, נפנה לדיון באשר לתהליך הראוי לבניית כוח ימי, צי, שישרת באופן המיטבי את מימוש עוצמה ימית זו. תהליך זה אינו נדון באופן מספק בספרות המחקרית, אף על פי שהוא קריטי בתרגום ובמימוש האינטרסים והפוטנציאל של מדינה במרחב הימי לעוצמה ימית. סר ג'פרי טיל טוען כי במדינות רבות נעשה תהליך הבנייה של הצי באופן שמשפיע לרעה על יכולת מיצוי הפוטנציאל הימי לשם השגת עוצמה ימית (Till, 2018, pp. 398–424). ההטיה שתוצאתה היא מיצוי תת־אופטימלי נגרמת לפחות בשלושה ממדים: 1) מי מעצב ומתכנן את בניין הצי? 2) כיצד מוגדרות מטרותיו של הצי? 3) מהם האמצעים והכלים למימוש מטרות אלו?

מי מעצב ומתכנן את בניין הצי? – במקרים רבים מנוהל תהליך בניין הצי בזרוע הימית של הצבא עצמו. תהליך בניין כוח ימי מטעם הצי הינו רחוק ממיטבי כיוון שהגוף שמופקד על הפעלת הכוח הימי בשגרה ובחירום הוא גם זה שמתיימר להגדיר את מטרותיו ואת משקלו הן ביחס לאינטרס הלאומי, הן ביחס למרכיבי העוצמה הימית שאינם צבאיים והן ביחס למרכיבי העוצמה הנוספים של המדינה. כפי שטוענים הפרופסורים ג'ונתן קוורלי ופטר דומבורוסקי מבית הספר למלחמה של הצי האמריקני, לימוד העוצמה הימית הוא "חשוב מכדי להותירו בידי

אדמירלים" (Caverley & Dombrowski, 2020, p.579). הסיבות לכך שמלאכת בניין הכוח הימי מנוהלת אצל אנשי הצי הן מורכבות, ונעות בין עיוורון של מקבלי החלטות למרחב הימי (sea blindness), התחלפות תדירה של מקבלי החלטות, בעיקר במשטרים דמוקרטיים, שמוביל לחוסר יכולת לבנות אסטרטגיה ארוכת טווח לים ובכלל, והמוטיבציה של הצי, כמו של כל ארגון ממשלתי, להרחיב את משימותיו ואת משאביו, לעיתים מעבר לצורך האובייקטיבי ובאופן שאינו מנצל משאבים לאומיים באופן יעיל.

תהליך בניין כוח ימי מיטבי שישרת את העוצמה הימית של מדינה אמור להיות נדבך אחרון בתהליך סדור שכולל את הגדרת האינטרס הלאומי, הגדרת האסטרטגיה הלאומית רבתי שנגזרת ממנו, הגדרת האסטרטגיה הימית (maritime strategy), קרי מרכיב העוצמה הימית באסטרטגיה הלאומית, ורק לאחר מכן עיסוק באסטרטגיית הכוח הימי הצבאי (naval strategy), ובאמצעים למימושה (naval policy and design). בקומות העליונות נדרש תהליך מרובה שחקנים, שמובילים מנהיגים ומקבלי החלטות ברמה הלאומית, והוא מערב משרדי ממשלה רלוונטיים, דוגמת הביטחון, האוצר, הסביבה, הכלכלה והאנרגיה, תאגידי ממשלתיים ונציגים מהתעשייה האזרחית, דוגמת חברות ספנות ונמלים, חברות טכנולוגיה צבאית ואזרחית, חברות שעוסקות בחקלאות ימית וחברות שעוסקות בהפקת אנרגיה ובהגנה על הסביבה. בתהליך יש לתת משקל ראוי לחוקרים מהאקדמיה וגופי חשיבה במגזר האזרחי (think tank), שמביאים פרספקטיבה השוואתית והיסטורית והסתכלות ארוכת טווח. במקרים מסוימים, דוגמת פורטוגל, פיתוח האסטרטגיה הימית הלאומית מופקד בידיו של משרד ממשלתי לענייני הים, בראשות שר בממשלה, שמרכז את כל הפעילות הממשלתית הנוגעת למרחב הזה, או יחידת תכנון במשרד ראש המדינה (ראש ממשלה או נשיא). במקרים אחרים, מי שמרכז את פעילות התכנון היא מועצה לביטחון לאומי או גוף תכנון אסטרטגי אחר, שמשקלל באופן רחב את כלל האיומים והיתרונות במרחב הימי של מדינה, ביחס לשאר מרחבי הפעולה שלה.

מהן מטרותיו של הצי? – הצי הוא חלק מהכוחות המזוינים של מדינה. ככזה, האוריינטציה של פיקוד הצי מוטה באופן ברור להשגת עליונות ימית במרחב ימי רלוונטי במסגרת לחימה, ניצחון בלחימה מול ציי אויב, וסיוע למאמץ הלחימה מהים ובגזרת הים בעת תמרון יבשתי ובמלחמה כוללת. אולם מטרותיהם של ציים רחבות ומגוונות יותר מאשר מאמצים בלחימה ולא דווקא מביאות לידי ביטוי את היתרונות היחסיים והמוחלטים של הצי. במילותיו של ההיסטוריון פרופסור לארי פריירו: "הפעלת הכוח עשויה ללבוש מספר צורות, צבאיות, כלכליות ופוליטיות. ספינת מלחמה היא ייחודית בארסנל הכולל של אומה, בכך שהיא מגלמת את שלושתן" (Ferreiro, 2016, p. 209) להבדיל מטנק או מטוס קרב, שתכנונם ואופן הפעלתם נגזר באופן בלעדי מהפונקציות הצבאיות שהם ממלאים, כלי שיט ממלאים פונקציות מגוונות, דיפלומטיות, כלכליות, הרתעתיות, שיטוריות. כיוון

שכך, אין בהכרח (קרי, לא תמיד יכול להיות ולא תמיד צריך להיות) סינכרו בתזמון שבין המאמץ העיקרי של כוחות הצבא בתמרון בחתימה גבוהה, ובין המאמצים העיקריים של הצי.

לעניין זה יפות מילות התוכחה המהדהדות של אדמירל מייקל מאלן, שהיה מפקד הצי האמריקני וראש המטות המשולבים של ארצות הברית: "ציים צריכים לפטור עצמם מהתפיסה הישנה – שבה החזיקו רבים במשך זמן כה רב – שאסטרטגיה ימית קיימת אך ורק כדי להילחם ולנצח במלחמות בים, והשאר ידאג לעצמו" (Mullen, 2006). דבריו של מאלן כווננו לכך שהעוצמה הימית יכולה להיות ממומשת בצי באופן מיטבי, דווקא בעיתות שבהן שאר הצבא אינו מממש את עוצמתו באופן מלא, קרי לא בעיתות מלחמה.

לצי יש תפקידים דיפלומטיים חשובים, השתתפות בכוחות משימה רב־לאומיים, דוגמת מניעת הברחות, פיראטיות או רגולציה של הגירה, תרגילי שיתוף פעולה בין־לאומי הומניטרי בים, הגנה על נתיבי סחר של המדינה ושל בעלות בריתה מאיומים מגוונים, מפגני "הצגת הדגל" בנמלים זרים או במרחבי ים מאותגרים, אכיפת מצור במרחבים ימיים סמוכים, הגנה על תשתיות לאומיות ותעשיות כלכליות אזרחיות במרחב הימי, הרתעה אסטרטגית מעומק הים, השגת מודיעין איכותי והפעלת כוחות מבצעיים במתווה חשאי בזירות רחוקות. בכלל הרשימה שנמנתה לעיל (ואינה ממצה), לצי יש יתרונות מוחלטים או יחסיים במימוש הפוטנציאל של המרחב הימי להשגת עוצמה ימית. הם אינם פחות־יערך, ולעניות דעתו של הכותב במקרים רבים אף עולים בחשיבותם על מאמץ הסיוע לתמרון היבשתי ועל ההשתלבות בו. בניית הצי תוך מתן דגש מוגזם על מתארי לחימה בחתימה גבוהה עלולה בסבירות גבוהה להביא להקצאה לא יעילה של משאבים, ולהצטיידות בפלטפורמות שאינן משרתות את מיצוי הפוטנציאל של המרחב הימי לשם השגת עוצמה ימית.

התאמת אמצעים למטרות – דילמת התאמת האמצעים למטרות, The means-ends dilemma, נכונה בכל תהליך תכנון לאומי. תהליך תכנון הצי, כמו תהליכי תכנון אחרים, אמור לייצר הלימה טובה בין הקצאת משאבים, הצטיידות באמצעים ומימוש של מטרות. בניין כוח של ציים בעידן הנוכחי מוטה באופן ברור להצטיידות בפלטפורמות בעלות דחי גדול יותר מבעבר, בעלות מגוון רחב וגמיש של אמצעים ומאופיינות בכושר שהייה ארוך בים (Ferreiro, 2016, Pp. 232–234) לעיתים מזומנות הופכות הפלטפורמות הזמינות בשוק או אלו שמציעות התעשיות לצי, לבסיס שעליו נשען בניין הכוח.

אלא שהתאמת משימות לפלטפורמות זמינות מייצר תהליך בניין כוח לא מיטבי. פלטפורמות צבאיות ימיות ממלאות באופן יעיל חלק מהמטלות שמוטלות על הכוח הימי, אולם לעיתים מזומנות אינן עושות זאת באופן יעיל. תכנון מיטבי של צי דורש להפוך את התהליך על ראשו, קרי להגדיר את המטרות ואת המשימות במרחב הימי כפי שפורט לעיל, ורק לאחר מכן לגזור את האמצעים הנחוצים למימוש

מיטבי שלהן. תהליך כזה יפתח אפשרויות נוספות ושקילת אמצעים חלופיים למימוש המטרות הלאומיות שהוגדרו במרחב הימי. אפשרות אחת היא שימוש במגוון אמצעים באוויר ובחלל למימוש יעיל וזול יותר של משימות במרחב הימי. אפשרות שנייה היא שימוש בפלטפורמות לא מאוישות למימוש חלק מהמטרות הללו. אפשרות שלישית היא הסטת המשקל מנוכחות קבועה של פלטפורמות כבדות במרחב הימי הרלוונטי לסיכול פעולות באמצעות השקעה בתשתית מודיעין מפותחת, שיתוף פעולה עם בעלות ברית במרחב הימי, הן בים הפתוח והן כתשתית לוגיסטית בחופים מרוחקים, ושיתוף פעולה עם כלי שיט אזרחיים במרחב הימי במגוון משימות אספקה, תדלוק, נשיאת אמל"ח, מודיעין וכו'.



ספינות חיל הים בתרגיל (צילום: דובר צה"ל)

סיכום

מימוש הפוטנציאל של המרחב הימי בעבור האינטרס הלאומי תלוי ביכולת של מדינה לפתח עוצמה ימית. עוצמה ימית מיטבית אינה שקולה לבניית הצי החזק ביותר מבחינה מספר הכלים, הדחי הכולל, ובעל כוח האש המקסימלי. כמו כן, יעדיו של הצי במימוש האינטרס הלאומי מגוונים משל שאר זרועות הצבא, באים לידי ביטוי במסגרות זמן ומרחב אחרות, ואינם מגיעים בהכרח לידי מימוש מקסימלי בהשתתפות "בקרבת המשולב" או "לוחמה הרב-ממדית" להכרעת התמרון היבשתי (סער סלמה ורב-סרן א', 2020). לחלופין, עוצמה ימית מיטבית, קרי אפשרית ורצויה, היא כזו שנבנית בתהליך חשיבה סדור ומרובה משתתפים ברמה הלאומית, שבו נשקלים היתרונות והחסרונות של המרחב הימי ביחס למרחבי פעולה אחרים של המדינה והתאמתם לאינטרס הלאומי, בשגרה ובחרום. בתהליך זה יש להביא בחשבון גאופוליטיקה, גודל פיזיקלי של מרחבי

פעולה, תלות בים להשגת משאבים יסודיים, יתרונות טכנולוגיים, ומציאות פוליטית וכלכלית אצל יריבים ושותפים רלוונטיים, ולהביא לקדמת הבמה את היתרונות המוחלטים והיחסיים של המרחב הימי ושל פעולת הכוח הימי למימוש האינטרסים הלאומיים. שיקולים אלו נכונים לכל מדינה שמבקשת לבנות עוצמה ימית. הם רלוונטיים גם למדינת ישראל.

המחבר מבקש להודות לראש חטיבת התכנון, תא"ל אייל הראל, על שיח פורה שתרם לפיתוח הרעיונות המוצגים במאמר.

רשימת מקורות

- יובל, אילון (יולי 2017). "בחנית סוגיית ההגנה של ישראל על משאבי האנרגיה במים הכלכליים". *מערכות*, גיליון 472, עמ' 5–12.
- כספישכנר, דלית (אפריל 2010). "האיום: מצור ימי". *מערכות*, גיליון 430, עמ' 12–17.
- סער סלמה, דוד ורביסרן ד"ר א' (אוקטובר 2020). "עליונות ימית: מרכיב הכרחי בלוחמה רב-ממדית". *בין הקטבים*, גיליון 28–30, עמ' 117–130.
- Bueger, Christian (2015). "What is maritime security?". *Marine Policy*, 53, Pp. 159–164.
- Caverley Jonathan D. and Dombrowski Peter (2020). "Too Important to Be Left to the Admirals: The Need to Study Maritime Great-Power Competition". *Security Studies*, 29: 4, Pp. 579–600.
- Ferreiro, Larrie (2016). "The Warship since the End of the Cold War," in Daniel Moran and James Russell (eds.), *Maritime Strategy and Global Order: Markets, Resources, Security*. Georgetown University Press, Pp. 209–238.
- Grygiel, Jakub (2012). "Geography and Seapower". in: Peter Dutton, Robert S. Ross and Oystein Tunsjo (eds.). *Twenty-First Century Seapower: Cooperation and Conflict at Sea* Routledge, Pp. 18–41.
- Greeley, Brendan M. (2006). "The CNO calls for a New Maritime Strategy". *Proceedings*, Vol 132/7/1241.
- Modelski, George, and William Thompson (1988). *Seapower in Global Politics 1494–1993*. The Macmillan Press.
- Posen, Barry (2014). *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press.

- Ross, Robert S. (2009). "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response". *International Security* 34 (2), Pp. 46–81.
- Ross, Robert S. (2018). "Nationalism, Geopolitics and Naval Expansionism: From the Nineteenth Century to the Rise of China". *Naval War College Review*, 71(4), Pp. 10–44.
- Teff-Seker, Yael Eiran, Ehud and Rubin, Aviad (2018). "Israel Turns to the Sea". *The Middle East Journal*. 72: 4, Pp 610–630.
- "The Top 50 Container Ports",
<https://www.worldshipping.org/top-50-ports>
- Till, Geoffrey (2018). *Seapower: A Guide for the 21st Century*. Routledge.