

האיום: מצור ימי

99% מהסחר של ישראל עובר דרך הים, ולכן קיומה מותנה ביכולתה לשמור על חופש השיט. אולם המושג "חופש השיט" - כפי שמוכיח המאמר הזה - חורג מעבר לאפשרות לפעול בים באופן חופשי וכולל את אבטחתה של כל שרשרת ההספקה למדינת ישראל וממנה - החל מנמל המוצא וכלה בנמל היעד. השאלה היא אם צה"ל בכלל וחיל הים בפרט ערוכים להגן על חופש השיט בהגדרתו המורחבת



מסוק צרפתי במשימת פיקוח במפרץ עדן, ינואר 2009
בשנים האחרונות ישנה עלייה דרמטית במספר התקיפות של פיראטים. ב־2007 היו 263 תקיפות. בין ינואר לספטמבר 2009 גדל מספרן ל־306 - בעיקר בשל גידול של ממש במספר התקיפות של פיראטים סומלים במפרץ עדן

סא"ל דלית כספ־שכנר
רע"ן צבאי אסטרטגי באג"ת. בעבר רמ"ד מערכות ל"א ורת"ח תורת המערכה בחיל הים. בוגרת פו"ם "אפק" המאמר זכה בפרס בתחרות המאמרים במסגרת פו"ם "אפק"



"בתוך מטר המאורעות הסוערים הייתה דאגה אחת עליונה על כל השאר. יכול להיות שננצח או שנפסיד בקרבות, יכול להיות שנצליח או שניכשל במעשים, יכול להיות שנכבוש שטחים או שנעזבם, אבל את כל מידת יכולתנו להמשיך במלחמה או אפילו להישאר בחיים יקבעו שליטתנו בנתיבי האוקיינוס וחופש הגישה והכניסה לנמלינו".
וינסטון צ'רצ'יל, 1941

מבוא

עניינו של המאמר הזה הוא בתחום שאינו מוגדר מספיק, אף כי חשיבותו רבה: חופש השיט של מדינת ישראל. חשיבותו נודעת בשל התלות הבסיסית של המדינה בנתיבי הספקה ימיים והאפשרות של ניצולו לרעה על ידי גורמים שונים כדי לפגוע בנתיבי ההספקה למדינה. עוד מתקופות קדומות לא הספיקה החקלאות לקיים את האוכלוסייה המקומית, והיה צורך בסחר יבשתי וימי כדי לספק מזון. סחר בין-לאומי ימי התקיים כמעט לכל אורך ההיסטוריה האנושית. הנתיבים הקדומים היו בדרך כלל בקרבת החופים, מאחר שהנוטים נסמכו על נקודות ציון יבשתיות. ככל שהתקדם הידע בניווט ובמיפוי, כך נעשו נתיבי השיט תלויים פחות בחוף והחלו לחצות ימים ואוקיינוסים. נתיבי השיט האלה הם פחות או יותר קבועים זה מאות שנים עקב מגבלות גיאוגרפיות (נקודות מפתח אסטרטגיות וצווארי בקבוק כגון מצריים ותעלות מלאכותיות).

למרות התפתחות משמעותית בסחר האווירי, הים עדיין משמש כיום עורק התחבורה וההובלה העיקרי בעולם. עולם הספנות הבין-לאומי כולל כ-50 אלף אוניות וכ-4,000 נמלים. כ-80% מהסחר העולמי עוברים בדרך הים,¹ וכ-99% מהסחר של מדינת ישראל - אליה וממנה - נעשה באמצעות התעבורה הימית.² קיימים איומים פוטנציאליים מסוגים שונים על הסחר הימי, וכמה מהם אף התממשו, כפי שיוצג בהמשך.

בשנים האחרונות ישנו עיסוק רב בהגדרות תורתיות ומשפטיות בנוגע לחופש השיט. על פי דיני הים, הים הפתוח (מים בין-לאומיים) כולל את כל האזורים בים שלא נכללים באזור הכלכלי הבלעדי, במים הטריטוריאליים או במים הפנימיים של המדינה הגובלת בחוף. בים הפתוח מוקנות לכל המדינות (כולל מדינות שאינן גובלות בים) זכויות שונות: חופש שיט, חופש טיס, הזכות להניח צינורות וכבלים תת-ימיים, הזכות להקים איים מלאכותיים, חופש דיג והזכות לערוך מחקרים. עם זאת את זכויותיהן בים הפתוח נדרשות המדינות לנצל בהתחשבות סבירה באינטרסים של מדינות אחרות. כמו כן מחויבות כל המדינות לנקוט את האמצעים הדרושים לשם שמירה על בטיחות השיט בהתאם לתקנות ולכללים הבין-לאומיים וכן לנקוט את האמצעים הדרושים לשם הגנה על הסביבה הימית - לרבות מניעת זיהומים בים ושמירה על ערכי הטבע. על פי דיני הים, ההגדרה המשפטית של חופש שיט היא הזכות להפליג בים ללא הפרעה. הזכות הזאת תקפה בכל מים שמעבר למים הטריטוריאליים וכן במצריים בין-לאומיים.

במילון למונחי צה"ל (1999) מוגדר כך חופש הימים (freedom of the high seas): "זכותה של מדינה לעשות בים הפתוח פעולות (כגון: שיט, טיס, דיג, ניצול אוצרות טבע, הנחת כבלים וצינורות תת-ימיים)

תוך התחשבות סבירה באינטרסים של מדינות אחרות". מושג מקובל נוסף הוא "השיט החיוני", אך אין לו הגדרה בספרות. כך, לדוגמה, חיל הים מחויב (במסמך המגדיר את ייעודו) להבטיח את השיט החיוני של מדינת ישראל. ההבנה המקובלת היא ששיט חיוני הוא מושג הרלוונטי לעת מלחמה בלבד, והכוונה היא לספינות סוחר המובילות (בעיקר מייבאות) סחורות החיוניות לקיומה של מדינת ישראל (בעיקר אספקה חיונית לצבא ולקיום האוכלוסייה).

ההגדרות האלה אינן מתייחסות להתמודדות המדינה עם האיומים על חופש השיט. לטעמי, קיימת חשיבות לאומית להגדרת המונח "חופש השיט". הגדרה כזאת תאפשר בעיקר לענות על השאלה: "מפני מה יש להגן?" ובכך תאפשר לקבוע את סדרי העדיפויות בטיפול באיומים: במה לטפל ובמה לא לטפל? במה לטפל קודם ובמה אחר כך? כיצד להקצות את המשאבים ואת המשאבים הדרושים לטיפול בבעיות? מדובר בסוגיות חשובות מאוד, שכן קשת האיומים על חופש השיט - כפי שתוצג להלן - היא רחבה מאוד.

מטרת המאמר היא לתאר את חשיבותו של חופש השיט הן באופן כללי והן בעבור מדינת ישראל, להציג את האיומים עליו ולבסוף להציע הגדרה עדכנית למושג "חופש השיט" - הגדרה שחסרה כיום בספרות המקצועית.

במאמר אתרז בתחום התובלה הימית בלבד ולא אתייחס באופן מפורט לסוגיות כגון אבטחת יכולת הפריקה והטעינה של המטענים בנמלים.

הקשיים בהגנה על חופש השיט

שרשרת ההספקה מתחילה בהעמסת הטובין במדינת המוצא, ממשיכה בתובלה הימית בנתיבי השיט ומסתיימת בביטחון הנמלים, הכולל את חופש הכניסה לנמל היעד ואת ביטחון השהייה בו. ניתן לומר שכל פגיעה באחת מהחוליות של שרשרת ההספקה פוגעת בחופש השיט. גם בעיתות שגרה וגם בעיתות חירום קיימים איומים רבים על שרשרת ההספקה. כמה מהאיומים נובעים מניצול לרעה של העקרונות המשפטיים המבטיחים את החופש בימים ואת חופש השיט. במשך שנים רבות הוגדרו כל הפעולות הבלתי חוקיות בים באמצעות המונח "פיראטיות", שודים. ב-1961, לאחר שהאחראים לחטיפתה של אוניית נוסעים קיבלו מקלט מדיני בברזיל, נראה היה שההגדרה הזאת אינה מספקת,³ ואז נטבעו שני מושגים נפרדים: טרור ופיראטיות. נראה שהמבדיל בין פיראטים לבין טרוריסטים הוא המניע. שודדים מעוניינים בבזיה וברווח כספי, ואילו לטרור בים יש מניעים פוליטיים, אידיאולוגיים ודתיים. נוסף על כך שודים מוגבל לאזורים מסוימים (אם כי אלה הולכים ומתרחבים באחרונה), ואילו טרוריסטים הפועלים בים מסוגלים לתקוף בכל מקום. לפיכך לא ניתן לערוך תחזית בנוגע לאזורים שבהם עלול להכות הטרור הימי, והוא ימשיך להיות חובק עולם.

כ-80% מהספינות בעולם שטות תחת דגלי נוחות⁴ המאפשרים להן להימנע מתשלום מיסים ובכך לחסוך בהוצאותיהן. הפיקוח על דגלי הנוחות הוא רופף, והמצב הזה מאפשר לקבוצות טרור או לפיראטים לרכוש אוניות ולהשתמש בהן לצורכיהם.

בשנים האחרונות ישנה עלייה דרמטית במספר התקיפות של

פיראטים. למשל, ב־2006 היו 239 תקיפות של פיראטים ברחבי העולם, וב־2007 גדל מספר התקיפות ל־263. בין ינואר לספטמבר 2009 גדל מספר התקיפות ל־306 - בעיקר בשל גידול של ממש במספר התקיפות של פיראטים סומלים במפרץ עדן.⁵ אפשרויות הפעולה של הטרור נגד נתיבי השיט הן רבות. למשל: תקיפת כלי שיט באמצעות חומרי נפץ שהוטמנו במטען הרגיל שמובילה האונייה או באמצעות נוסע שמביא איתו את מטען החבלה, חטיפת אניות סוחר (החוטפים יכולים לעלות על סיפון האוניות כנוסעים רגילים או לתקוף באמצעות ספינות שברשותם), ירי על אניות סוחר השטות באזורי חוף, ביצוע תקיפות באמצעות ספינות נפץ שאותן משיטים מחבלים מתאבדים או שהן מושטות בשליטה מרחוק, תקיפת כלי שיט באמצעות צוללים חמושים או באמצעות מוקשים. סכנה חמורה במיוחד היא שטרוריסטים ישתלטו על חומרים גרעיניים המועברים בדרך הים למאות הכורים הגרעיניים שברחבי העולם. כמו כן ניתן לתקוף הן נמלים - באמצעות צוללנים חמושים, סירות נפץ, מוקשים וכו' - והן את האוניות העוגנות בנמלים. תקיפה של נמל היא איום משמעותי הן בשל הנזק הישיר שעלולה זו להסב והן בשל הנזק העקיף: ספינות עלולות להחרים נמל שהותקף מחשש שגם הן ייפגעו. שני פיגועים ימיים גדולים אירעו בשנים האחרונות - נגד המשחתת "קול" של הצי האמריקני⁶ ונגד המכלית הצרפתית "לימבורג".⁷

הדעה המקובלת היא שבמלחמה קצרה אין משמעות רבה להטלת סגר ימי. אולם ישנן דוגמאות המוכיחות שהדעה הזאת שגויה



תקיפתה של "לימבורג" המחשיה היטב את הנזק המשני של טרור ימי: מיד לאחר התקיפה עלו בשיעור ניכר תעריפי הביטוח הימי לאוניות המפליגות לנמלי תימן. התוצאה הייתה שספינות דילגו על נמלי תימן - מהלך שפגע ברווחיה של המדינה וברווחים של סוחריה. נוסף על סכנות הפיראטים והטרור הימי ישנן סכנות המתלוות למצבי חירום. הסכנות האלה נובעות ממדינות ומארגונים מעין מדינתיים (כגון חזבאללה) וחשופים להן ספינות בים ונמלי היעד שלהן. מדובר בסכנות בשלושה ממדים: מהאוויר, מהשטח ומהתווך התת־ימי. בממד האווירי עלולים מטוסי אויב לתקוף את הספינות באמצעות סוגי חימוש שונים. בממד השטח ניתן לתקוף את הספינות באמצעות טילי ים-ים ובאמצעות טילי יבשה-ים. בממד התת־ימי ניתן לטרפד את הספינות מהאוויר, מספינות שטח ומצוללות או לפגוע בהן באמצעות מוקשים. תקיפת הנמלים באמצעות רקטות או באמצעות פיזור מוקשים עלולה לשבש את פעולתם ואף לשתקם. המוגמה של שיפור בדיק החימוש רק תגביר את אפשרויות הפגיעה.

סגר ימי הוא כלי לחימה מוכר בדיני המלחמה, ונעשה בו שימוש רב במהלך ההיסטוריה. זהו כלי סלקטיבי, בדרך כלל, המאפשר אכיפה ברמות שונות לאורך זמן. בעבר מקובל היה לאכוף את הסגר בצמוד לנמלי האויב, אולם כיום, בשל היכולות המשופרות לתקוף כלי שיט מהחופים, הפכו מבואות הנמלים למסוכנים מאוד לספינות המלחמה האוכפות את הסגר. החלופה היא אפוא להטיל את הסגר הרחק מהחופים. הדבר מקשה גם על אכיפת הסגר, שכן יש לברר במים חופשיים מהו יעדה של הספינה ומהו מטענה.

למעשה, כל פעולה הפוגעת באחת מהחוליות של שרשרת ההספקה צריכה להיחשב לסגר ימי ממש.⁸ כפי שכבר צוין לא תמיד יש צורך בתקיפה פיזית. לעיתים די באיום לתקוף כל אונייה שתיכנס לנמלים מסוימים כדי לשתק את התנועה אליהם. הסיבה: הכרזה כזאת תביא להעלאת דמי הביטוח המוטלים על האוניות הפוקדות את הנמלים האלה.⁹

הדעה המקובלת היא שבמלחמה קצרה אין משמעות רבה להטלת סגר ימי. אולם ישנן דוגמאות המוכיחות שהדעה הזאת שגויה. אחת מהן היא מלחמת יום הכיפורים. מדובר במודל למלחמה ימית קלסית רב־זירתית, והיא ממחישה באופן ברור את האיומים על נתיבי השיט.¹⁰ ב־7 באוקטובר 1973 שיגרה צוללת מצרית שלושה טילי טורפדו לעבר המכלית "סמסון" שהפליגה תחת דגל ליברי ובשירות ישראל בים סוף בדרכה מאיראן לאילת. טילי הטורפדו לא פגעו, ולא נגרמו נזקים לספינה, אך אחרי ההתקפה פסקה תנועת המכליות לישראל. תנועת מכליות הנפט מאבו־רודס הופסקה אף היא בזמן המלחמה, חודשה עם כניסתה לתוקף של הפסקת האש ב־24 באוקטובר, אך הופסקה שוב למשך שלושה שבועות בעקבות עלייתה של המכלית "סירס" על מוקש שהניחו המצרים במצרי יובל. גם המכלית הקטנה "סירינה" עלתה על מוקש מערבית לא־טור. גם בים התיכון ניסו הערבים לחסום את תנועת האוניות לישראל. לשם כך הם הפעילו כוחות ימיים באזור כרתים ומלטה (שם הים התיכון צר מאוד). אולם תבוסות הצי המצרי והסורי בסדרה של התנגשויות עם חיל הים הישראלי הביאו להסרת המצור.

מלחמת לבנון השנייה היא מודל למלחמה המוגבלת לזירה אחת מתוחמות מבחינה גיאוגרפית. בתחילת המלחמה (14 ביולי 2006) נורו מחוף לבנון שני טילי חוף-ים C-802. האחד פגע באוניית חיל הים "חנית" הרג ארבעה מאנשיה והסב לה נזק כבד, ואילו האחר פגע בספינת סוחר מצרית וגרם לטביעתה. התקרית עוררה את המודעות לקיומו של איום חוף-ים בלבנון. כמו כן נורו רקטות על נמל חיפה והשביתו את פעילותו. בעקבות הירי הוגדר המרחב הימי של ישראל "אזור סכנה", תעריפי הביטוח הימי זינקו פי 20, ואוניות נמנעו מלהגיע לארץ. בפעילות הסברה משולבת של חיל הים, של רשות הספנות (הכפופה למשרד התחבורה) ושל חברת הביטוח "ענבל" אל מול חברת "לוי־ס" הוסברו הסיכונים והפעולות שנוקט חיל הים כדי להסירם. כמו כן הוגדרו נתיבי שיט שנמצאים מחוץ לאיום, ותנועת הסוחר הופנתה ברובה לנמל אשדוד. רק חלק קטן מהתנועה הימית הופנה לנמל חיפה שחזר לתפקוד חלקי בלבד. אוניות הסוחר שלא פקדו את נמלי המדינה בחודש המלחמה פרקו לעיתים את סחורותיהן בנמלים אחרים בים התיכון, והדבר ייקר



ספינה של חיל הים מלווה אוניית סיוע לרצועת עזה במלחמת לבנון השנייה וגם במלחמה המתמשכת נגד החמאס בעזה משתמשת ישראל בנשק המצור הימי

האוניות כדי להגביר את מוכנותם לבוא לישראל. הגנה על אוניות הסוחר מחייבת שליטה בים. ההתמודדות העקיפה היא באמצעות שמירה על מלאים אסטרטגיים (דלק, מזון, תרופות) לפרק זמן ארוך - על פי החלטת המדינה. במלחמת יום הכיפורים אובטחו 14 אוניות רכש בתשע גיחות של שניים או שלושה סטי"לים בים התיכון. הגיחות בוצעו בין 21 באוקטובר 1973 ל-3 בדצמבר 1973. בסך הכול השתתפו במשימה 12 סטי"לים. כל האוניות שלוו שטו תחת דגל ישראל. בסך הכול עד 24 באוקטובר 1973 נרשמו בנמלי ישראל יותר מ-200 כניסות ויציאות (כולל בים סוף).

התלות של מדינת ישראל בחופש השיט

למדינת ישראל אין סחר בין-לאומי יבשתי משמעותי, ולכן במובן המסחרי-כלכלי היא משולה לאי. הסיבה לכך היא שהיא מוקפת מדינות אויב - אם לא במעגל הראשון, אז במעגלים השני והשלישי. ההערכה המקובלת היא שגם אם יהיו הסדרי שלום בין ישראל לכל שכנותיה, היקף הסחר עימן יהיה זניח בשל הפער הכלכלי בינה לביןן. שני הנתיבים החופשיים לכניסה לישראל וליציאה ממנה הם דרך האוויר ודרך הים. הזירה הימית של ישראל כוללת שני מרחבי פעולה: האחד בים התיכון והאחר בים האדום. כפי שכבר צוין, 99% מהסחר של מדינת ישראל - אליה וממנה - מתבצעים באמצעות התעבורה הימית. רק 1% נעשה בדרך האוויר. הדיספרופורציה הזאת נובעת בעיקר מכושר הנשיאה העדיף של האוניות ומשיקולי עלויות. לפיכך הים הוא עורק החיים של מדינת ישראל.

ישראל היא מדינה קטנה, ושיקולים של יעילות כלכלית מחייבים אותה להתמקד בייצור מספר קטן של מוצרים, להתמחות בהם ולייצאם

באופן משמעותי את הוצאות ההובלה הימית. סיכום שנערך עם תום המלחמה העלה שחלה ירידה בסחר הימי באותה התקופה, אולם התנועה נמשכה.

ההתמודדות עם האיום

ההתמודדות עם איומי הטרור בים נמצאת על סדר היום של מדינות רבות. מאמץ רב מושקע למציאת פתרונות טכנולוגיים. כך, לדוגמה, כדי להגביר את הפיקוח על תנועת ספינות הסוחר הותקנה בהן מערכת זיהוי (Automatic Identification System - AIS).¹¹ נוסף על כך קיימות כמה תוכניות של המכס בארה"ב להגביר את הביטחון בהובלה הימית באמצעות מכולות חכמות שמאפשרות לעקוב אחר המיקום שלהן ומתריעות בכל פעם שהן נפתחות.¹² פרויקט ביטחוני חשוב נוסף הוא ה"מגה פורט" האמריקני (שמדינת ישראל הצטרפה אליו) שמטרתו לגלות חומר רדיואקטיבי בנמלים. פתרונות אחרים הם ביצוע סריקות אקראיות של מכולות - בעיקר כדי ליצור הרתעה - ושימוש במודיעין ספציפי כדי למקד את החיפושים. אדמירל מייקל מולן, ראש המטות המשולבים של הצבא האמריקני ולשעבר מפקד חיל הים של ארה"ב, העלה את רעיון "הצי בן 1,000 הספינות". הכוונה היא שבאמצעות שיתופי פעולה בין-לאומיים ניתן יהיה לאסוף כוח ימי אדיר לשמירה על הימים. כיום כבר פועלות כמה קואליציות בין-לאומיות - בין היתר בים התיכון ובאוקיינוס ההודי. הרעיון המרכזי של הקואליציות האלה הוא לשמור על נוכחות במרחבי הימים. הספינות החברות בקואליציות מבצעות תשאוילים ובידוקים לשם הרתעה. עדיין קיים צורך בהסדרה חוקית של הפעילות הזאת. ההתמודדות עם מדינות המסכנות את נתיבי השיט בשעת חירום נעשית באופן ישיר ובאופן עקיף. ההתמודדות הישירה היא באמצעות הגנה על אוניות הסוחר ומתן תגמול כספי, על פי הצורך, לצוותי



ובתמורה לרכוש מגוון גדול של מוצרי יבוא. לכן היקף הסחר הבין לאומי שלה הוא גבוה באופן חריג: למשל, שווי הסחורות המשוונות מישראל ואליה היה ב־2005 60% משווי התוצר שלה, וההערכה היא שב־2025 הוא יגיע לשיעור של 76% מהתוצר.¹³

כל תנועת הסחורות ממערב (מאירופה ומאמריקה) מתנקזת אל נתיב השיט המרכזי בים התיכון - ממצרי גיברלטר במערב ועד חופי הארץ במזרח, מרחק של כ־3,700 ק"מ. תנועתן של אוניות הסוחר ממזרח אירופה, מטורקיה ומיוון מתנקזת אל הים האגאי ומשם אל נתיב השיט המרכזי בים התיכון.

על נתיב השיט המרכזי יכולות לאיים מדינות צפון אפריקה החולשות עליו. אם רוצים לקיים תנועה חופשית של אוניות סוחר בתקופות חירום, יש אפוא לקיים שליטה צבאית על מרכז הים התיכון באופן שיאפשר ליווי לאורך החלקים המאוימים של נתיב התנועה המרכזי. פעילות של צי אויב במרכז הים התיכון - החל בתשואל אוניות סוחר המיועדות לפקוד את נמלי הארץ, עבור דרך הסטתן מנתיבן וכלה בפגיעה בהן - עלולה לשבש קשות את התנועה הימית אל מדינת ישראל עד להפסקתה כליל.

הפרעה זמנית לנתיב השיט - אם בעיתות שגרה ואם בעיתות חירום - עלולה להביא לפגיעה ביצוא וביבוא. פגיעה ביצוא משפיעה באופן שונה לגמרי מפגיעה ביבוא, ולכן יש לנתח בנפרד.

החזקת מלאים כרוכה בהוצאות גבוהות על רכש, על אחסנה, על תחזוקה ועל שיקום. בעשורים האחרונים, עקב שיפור ניכר בלוגיסטיקה של הסחר הבין לאומי, נוצרה בעולם זמינות טובה של חומרי הגלם - מה שהביא להחלטה מודעת להקטין מלאים ולצורת התקשרות מקובלת בין יצרנים לספקים המכונה ship to line, דהיינו העברת חומרי הגלם ישירות לקו הייצור. זהו אופן העבודה המקובל בעולם המודרני. באופן הזה נוצרת תלות גבוהה של היצרנים בהספקה שוטפת של חומרי גלם. כמו כן היצרנים שולחים את התוצרים לקמעונאים רק כאשר המלאים על המדפים קטנים, וכתוצאה מכך נדרשים היצרנים לעמוד לרשות הקמעונאים בהתרעה קצרה.

גם לפגיעה ביצוא יש משמעות כלכלית מרחיקת לכת. יצרן שאינו מצליח לספק סחורה בזמן - ותהא הסיבה לכך אשר תהא - עלול לאבד את לקוחותיו. כשזה קורה למספר רב של חברות, נפגע היצוא הישראלי, ולכן יש משמעות כלכלית מרחיקת לכת.

אולם לפגיעה ביבוא יש השלכות חמורות הרבה יותר: אם ישראל לא תוכל לייבא דלק, חומרי גלם ומזון, עלולה להיפגע יכולת הלחימה של צה"ל, וגלגלי המשק עלולים להיעצר. הייתה זאת מלחמת יום הכיפורים שהבהירה להנהגת המדינה וצה"ל עד כמה קריטי לשמור על חופש השיט לישראל וממנה.

בסכמו את הישגי חיל הים במלחמה אמר מפקד חיל הים אלוף בני תלם:

חיל הים טען במשך שנים רבות כי המשימה המרכזית שלו קשורה וכרוכה בחופש השיט, אולם דבר זה לא היה מקובל על מערכת הביטחון במדינה עד למלחמת יום הכיפורים מתוך הנחת היסוד שקבעה כי המלחמה תהיה קצרה, משכה יהיה ימים ספורים, ובתוך מלחמה של ימים ספורים ניתן להפסיק את השיט ולהסתדר עם המלאי הקיים, ובעיית חופש השיט אינה קיימת... הערבים הכריזו

על אזור סגור לשיט מהחוף הטורקי דרך קפריסין ועד לטוברוק שבלוב. הם הודיעו כי מי שייכנס מסתכן בנפשו. אילו היינו מחליטים להפסיק את השיט, היינו נותנים שירות טוב לאויב, כי בעצם פרסום האזהרה היה מושג ההישג. לכן היה ברור כי עלינו למנוע מכלי שיט של האויב להגיע ולפגוע באוניות הסוחר שלנו. למצרים היו בפרוץ המלחמה חמש צוללות בין קפריסין לכרתים, וזהו איום רציני מאוד. המצרים פגעו באוניות יווניות בטעות במהלך המלחמה... ישראל הייתה קרובה להתמוטטות של מערך הספקת הדלק דרך קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א) בשל ההסגר בדרום ים סוף... אסור היה שייגרם ניתוק, כי ניתוק שהיה נגרם בים התיכון - אינני יודע מתי היה נפתח חזרה. הנזק שהיה נגרם למדינה, ליכולתה לעמוד היום ומחר, היה נפגע רצינית על ידי תופעה זו שהיא למעשה חנק.¹⁴

גם הפיקוד העליון של צבא מצרים הבין את תלותה של ישראל באספקה המועברת בים, אך החליט להתמקד בעיקר בנייתוק הספקת הנפט אליה מאיראן דרך הים האדום וממפרץ סואץ (אבו רודס). ההחלטה הזאת התקבלה הן בשל היות הנפט מרכיב קריטי בכלכלה של ישראל והן בשל ההערכה של המצרים שמלאי הנפט של ישראל הוא נמוך. לכן הוטלה על הצי המצרי המטרה האסטרטגית לפגוע בספנות הנפט לישראל. את המצור הטיל הצי המצרי במצרי באב אל-מנדב - הרחק מעבר לטווח הפעולה של חיל הים הישראלי בזירת ים סוף באותה העת. פעילותו של הצי המצרי במצרי באב אל-מנדב נמשכה עד ינואר 1974 והייתה יעילה מאוד. הראיה לכך היא שאחת הדרישות הראשונות של ישראל לקראת החתימה על הסדר הביניים הייתה הסרת המצור הימי בים סוף.

למרות המכות שספג במלחמת יום הכיפורים רואה בה הצי המצרי הצלחה גדולה. להערכתו לא רק בים האדום הוא הטיל על ישראל מצור יעיל אלא גם בים התיכון, וזו הסיבה לכך שהאמריקנים העבירו את האספקה ארצה ברכבת אווירית ולא בדרך הים.

הגדרת חופש השיט

טענתי היא שחופש השיט הוא אינטרס קיומי של מדינת ישראל לאור תלותה הגבוהה של כלכלת ישראל בקיום נתיבי שיט חופשיים בעיתות חירום ובעיתות שגרה. המונח "שיט חיוני" הוא מצומצם מדי ואינו עונה על האינטרסים של מדינת ישראל, ולכן יש להרחיבו. להלן הצעתי להגדרת "חופש השיט":

חופש השיט הוא האפשרות לפעול בים באופן חופשי, ללא כל הגבלה, ובמיוחד לאבטח את היכולת לשמור את שרשרת האספקה למדינת ישראל וממנה. לחופש השיט שלושה מרכיבים: הספקת הסחורה ממדינת המוצא, התובלה הימית בנתיבי השיט וביטחון נמלי היעד.

החדשנות בהגדרה הזאת היא בשני היבטים:

1. השימוש בשרשרת האספקה על שלושת רכיביה במקום ההתמקדות בהיבט של נתיבי השיט בלבד.

2. מהות ההגדרה שהיא מרחיבה בהשוואה לתפיסות הקיימות. כך, לדוגמה, מלחמת לבנון השנייה חידדה את המשמעות המלאה של הסחר הימי - החל בהעמסת הסחורה בנמל המוצא, עבור דרך נתיבי הים החופשיים, המשך במבואות נמלי היעד הפתוחים והבלתי מאוימים וכלה בסחורה הנפרקת בבטחה ומשוונת החוצה. למרות

שליטתו של חיל הים הישראלי בנתיבי הים במלחמה - שליטה שאף איפשרה לו להטיל סגר ימי על לבנון - לא נמנע שיבוש של הסחר הימי. מכאן ניתן להסיק שלא ניתן להסתפק בשליטה הימית במובנה המסורתי. היא צריכה להיות משולבת בשליטה אווירית ובשליטה יבשתית המבטיחות את הסרת האיום גם מהנמלים וממבואותיהם. ההפרדה בין נתיבי הים החופשיים לבין הנמלים הבטוחים - כך התברר - הייתה מלאכותית.

על כל אחד משלביה של שרשרת ההספקה חייבת ישראל לקיים דיון מפורט ולהגדיר מהם האיומים הרלוונטיים, למיין אותם לפי מידת חומרתם ולגבש דרכים להתמודדות עימם.

שאלת האחריות עודה עומדת לפתחנו, ויש לקיים עליה דיון מעמיק. בניתוח בסיסי ניתן לומר שאבטחת הסחורה בנמל המוצא היא באחריות מדינת המוצא ואינה באחריותה של מדינת ישראל. כאשר ישראל היא נמל המוצא, קיימת אחריות של רשות הנמלים לאבטחת המטען. ביטחון נמלי ישראל נמצא גם הוא באחריותה של רשות הנמלים, וחיל הים רק מיעץ לה בתחום הזה. מדינת ישראל צריכה להמשיך להיערך להפעלת הנמלים בעיתות חירום, כולל שינוע המטענים מהנמלים ואלהיהם. נתיבי השיט נמצאים באחריות הבלעדית של צה"ל.



על מדינת ישראל לבחון אם צה"ל בכלל וחיל הים בפרט ערוכים לשמור על חופש השיט במתכונתו המלאה

בעיתות שגרה עלולות פעולות טרור לפגוע בסחר הימי ולהטיל מצור בפועל על ישראל, ולכן יש לעשות ככל הניתן כדי למנועו. במצב חירום הנמשך מעבר לכמה ימים יש לתת את הדעת לשמירה על המשך הסחר הימי - כולל היצוא. הנחה סבירה היא שכושר הייצור של ישראל ייפגע בגלל מצב החירום, בין היתר בשל גיוס אנשי מילואים, אולם ברוב המקרים קיימים מלאים במפעלים הממתינים לשיווק לחו"ל, והמפעלים יעבדו באופן זה או אחר - בהתאם לעוצמת הלחימה. לכן יש לאפשר את צמצום הפגיעה ביצואנים בכך שיאפשרו להם להמשיך לייצא.

סיכום

המאמר הזה מציע הגדרה חדשה למושג "חופש השיט" וקובע שהוא חורג מעבר לאפשרות לפעול בים באופן חופשי וכולל את אבטחתה של כל שרשרת ההספקה למדינת ישראל וממנה. לחופש השיט שלושה מרכיבים: הספקת הסחורה על ידי מדינת המוצא, התובלה הימית בנתיבי השיט וביטחון נמלי היעד. כל אחד מהשלבים מחייב מיפוי מפורט: מהם האיומים הרלוונטיים עליו? מהי מידת חומרתם?

כיצד להתמודד איתם?

חופש השיט הוא אינטרס כלכלי-ביטחוני חיוני מובהק של מדינת ישראל. ישראל תלויה לא רק ביבוא אליה אלא גם ביצוא ממנה. התעשייה הישראלית אינה ספק יחיד של סחורתה לצרכני העולם, ויש לה מתחרים רבים. פגיעה מתמשכת ביצוא היא הרסנית לכלכלת ישראל. לכן חיוני שישראל תוכל לשדר "עסקים כרגיל" כלפי שותפיה השונים גם בימי חירום. זוהי ליבת חוסנה הכלכלי ולכן גם הלאומי. בעידן שבו המלחמות אינן בהכרח קצרות ואינן בהכרח בעצמות גבוהה, ייתכן מצב שבו קיים איום מתמשך על נתיבי השיט. כיום מחויב חיל הים בעת מלחמה לאבטח רק את השיט החיוני, דהיינו ללוות אוניות ספציפיות לישראל וממנה. לאור ההגדרה לעיל של חופש השיט נראה שאין די בכך ושהסתפקות בשמירה על השיט החיוני בלבד טומנת בחובה סכנות חמורות לכלכלת ישראל ולכן גם לביטחונה. על מדינת ישראל לבחון אפוא אם צה"ל בכלל וחיל הים בפרט ערוכים לשמור על חופש השיט במתכונתו המלאה.

ברצוני להודות לד"ר אורנה קזימירסקי על עזרתה הרבה בכתבת המאמר

הערות

1. אריה רוני, **הרצאה בנושא טרור ימי**, סדנת תל-אביב למדע, לטכנולוגיה ולביטחון, כנס הזירה הימית, תל-אביב, 9 במאי 2006
2. **הדו"ח השנתי של מכון וידרא** לחקר הספנות והתעופה, 2005
3. קוביאק קשישטוף, "טרור בים - איום חדש על הביטחון הבין-לאומי", **נתיב**, גיליון 6 (107), נובמבר 2005
4. ספינה הרשומה במדינה מסוימת - ולכן מניפה את הדגל שלה - אך הבעלים שלה הוא בן לאום אחר, מוגדרת "ספינה שמניפה דגל נוחות". מדינת הרישום היא הקובעת את המסגרת החוקית לתפעול כלי השיט. יש שתי מדינות עיקריות בעולם המספקות דגלי נוחות: ליבריה ופנמה.
5. http://en.wikipedia.org/wiki/Piracy#Recent_incidents
6. ב-12 באוקטובר 2000 התפוצצה סירת נפץ בדופן המשחתת האמריקנית "קול" בעת שעגנה בנמל עדן בתימן. בפיצוץ נהרגו 17 אנשי צוות, ו-39 נפצעו. לפיצוץ היו אחראים ארגון אל-קאעידה וממשלת סודן.
7. ב-6 באוקטובר 2002 תקפה סירת נפץ של אל-קאעידה את המכלית הצרפתית "לימבורג" בנמל הנפט א-שריר במפרץ עדן בתימן. ה"לימבורג" אומנם ניזוקה קשות, אולם לא נגרם נזק סביבתי.
8. אלי שרביט, **נמלי ים אורחיים כמרכיב בביטחון הלאומי בראי מלחמת לבנון השנייה**, עבודה שנתית מסכמת במכללה לביטחון לאומי, מאי 2007
9. אורה קורן, "מכה נוספת לחברות הספנות: הפיראטים חוזרים, ותעריפי ביטוח מזנקים", **הארץ**, 21 בנובמבר 2008
10. עידו שבח, **מצור ימי - Blockade בחנית השפעתו על ישראל**, עבודה שנתית מסכמת במכללה לביטחון לאומי, יוני 2000
11. המערכת מותקנת בספינות סוחר שנפחן גדול מ-300 טון, בכל אוניות הנוסעים ובתחנות חוף. מטרת המערכת היא למנוע התנגשויות ולאפשר לרשויות לעקוב אחר התנועה הימית ולפקח עליה. רוני, **שם**
12. הפריקט מבוצע במסגרת Custom - Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT). זוהי תוכנית לשיתוף פעולה וולונטרי בין חברות המשתמשות בנמלי ארה"ב לבין המכס האמריקני. חברות המצטרפות למסגרת הזאת נהנות מהקלה משמעותית בבדיקות הביטחוניות בכניסה לנמלי ארה"ב.
13. יעקב שיינין, **הרצאה בנושא "החשיבות של הים לכלכלת ישראל"**, סדנת תל-אביב למדע, לטכנולוגיה ולביטחון, כנס הזירה הימית, תל-אביב, 9 במאי 2006
14. ש"ח, **שם**; <http://www.hovlim.co.il/hebsite/content/T2.asp?Pid=116&Sid=9>

