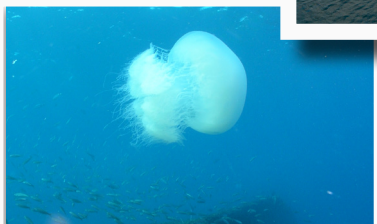
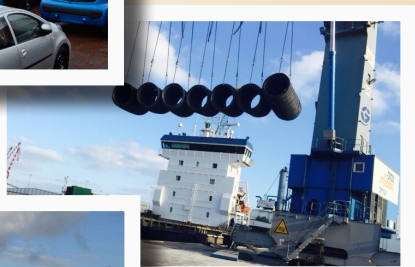


## הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2018/19

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב  
ערך והפיק: אהוד גובן



## מדיניות המרחב הימי: ממודעות למציאות

רם ארז

### הקדמה

נושא המרחב הימי עולה באחרונה לכותרות בישראל, חדשות לבקרים, בעיקר בשל העיסוק בתגליות גז שנמצאו במים הכלכליים של ישראל ובצעדים לניצולן, ובשל פוטנציאל השפעתן על הסביבה, על הכלכלה הישראלית ועל חיל הים שנערך להגן על המרחב הימי. במקביל, בניגוד גמור לחשיבות המרחב הימי למדינת ישראל, סבל הנושא במשך השנים מהיעדר מדיניות כוללת, ורק כעת נמצאת בשלבי גיבוש.

במטרה לקדם את השיח על מדיניות המרחב הימי בישראל, פרק זה שואל מושג מהשיח הבינלאומי – **מודעות המרחב הימי** (Maritime Domain Awareness) – בוחן אותו ונעזר בו כדי לבחון את המקרה הישראלי ואת מידת 'המודעות הימית' בישראל או היעדרה. כדי לעשות זאת, מתמקד פרק זה בניתוח המושג מודעות המרחב הימי ופוטנציאל שימושיו. לשם כך, מתחיל הניתוח בהגדרת המושג, זיהוי מקורותיו והתפתחותו, כל זאת אל מול הצורך ההולך וגדל במסגרת תפיסתית בדיון על המרחב הימי. משם עובר הניתוח לאתגרים התפיסתיים והמעשיים ביישום מושג מודעות המרחב הימי, ועומד על הצורך בהרחבת תחומי יישומו. המקרה הישראלי משמש כמקרה בוחן מעניין ורלוונטי, בדגש על המאמצים בישראל לגבש מדיניות לאומית למרחב הימי.

### מושג מודעות המרחב הימי ומקורותיו

האירוע הטראומטי של מתקפת ה-11 בספטמבר 2001 על אדמת ארצות הברית, היווה קטליזטור מרכזי לגיבוש המונח **מודעות המרחב הימי**.<sup>1</sup> החשש של ממשל בוש נבע בין היתר, מכך שהתקפת הטרור הבאה תבוא מהים. החזית הימית זוהתה כמרחב חשוף ופגיע, עם שליטה מוגבלת וחופש פעולה רחב לכל גורם עוין לטריטוריה של ארה"ב.<sup>2</sup> בדצמבר 2004, פרסם הנשיא בוש דירקטיבה נשיאותית בנושא ובה הגדיר את מושג המרחב הימי באופן רחב וכולל כ:<sup>3</sup>

1 למעשה, טבע הנשיא בוש, את הביטוי **מודעות המרחב הימי** לראשונה בינואר 2002, בנאום, כ-4 חודשים לאחר פיגועי 9/11.

2 "The Maritime Domain facilitates a unique freedom of movement and flow of goods while" allowing people, cargo, and conveyances to transit with anonymity not generally available by movement over land or by air. Individuals and organizations hostile to the United States have demonstrated a continuing desire to exploit such vulnerabilities." **National Security Presidential Directive NSPD-41**. December 21, 2004  
<https://www.hsdl.org/?abstract&did=776173>

3 שם.

...all areas and things of, on, under, relating to, adjacent to, or bordering on a sea, ocean, or other navigable waterway, including all maritime-related activities, infrastructure, people, cargo, and vessels and other conveyances. Due to its complex nature and immense size, the Maritime Domain is particularly susceptible to exploitation and disruption by individuals, organizations, and States. The Maritime Domain facilitates a unique freedom of movement and flow of goods while allowing people, cargo, and conveyances to transit with anonymity not generally available by movement over land or by air.

ואת מושג מודעות המרחב הימי הגדיר המסמך כ:<sup>4</sup>

...the effective understanding of anything associated with the global Maritime Domain that could impact the security, safety, economy, or environment of the United States.

ברוח אירועי 11/9, הדגיש הנשיא בדירקטיבה שלו, כי חיוני הדבר עבור ארה"ב לגבש סל כלים לזיהוי איומים למרחב הימי האמריקני, מוקדם ככל הניתן (ביזמן) ורחוק ככל הניתן (במרחב הגאוגרפי), לטובת בניית תמונת מצב אחידה וזמינה לכלל גופי הממשל האמריקני.<sup>5</sup>

בהקשר זה, ארה"ב הייתה חלוצה בהגדרת הנושא והמושג התקבל והתקבע בשיח הבינלאומי. כך, הארגון הימי הבינלאומי (IMO), שפועל במסגרת האו"ם, אימץ את ההגדרה ופועל ליישומו ברחבי העולם,<sup>6</sup> כך גם מדינות נאט"ו<sup>7</sup> ומדינות נוספות.<sup>8</sup>

4 ש.ם.

5 ש.ם.

6 המושג מופיע בהגדרות הארגון. ראו לדוגמה: IMO (2010). *Amendments To The International Aeronautical And Maritime Search And Rescue (IAMSAR) Manual*. [http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data\\_id=29093&filename=1367.pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29093&filename=1367.pdf) ארגון מקיים סדנאות בינ"ל לקידום המושג ויישומו. ראו לדוגמה: IMO(2017). *Strengthening Maritime Security In West And Central Africa*. [http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide\\_to\\_Maritime\\_Security/Documents/WEB\\_version\\_v1-01.09.17.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide_to_Maritime_Security/Documents/WEB_version_v1-01.09.17.pdf)

7 Andrew Metrick and Kathleen H. Hicks. *Contested Seas: Maritime Domain Awareness in Northern Europe*. Center for Strategic and International Studies. March 2018

8 ראו לדוגמה את היישום ההודי, כפי שבא לידי ביטוי במסמך האסטרטגיה הימית מ-2015: Indian Navy. *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, New Delhi. [http://indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian\\_Maritime\\_Security\\_Strategy\\_Document\\_25Jan16.pdf](http://indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf)

הדירקטיבה הנשיאותית מ-2004 הגדירה שישה יעדי-על לטובת השגת ביטחון במרחב הימי, ובכללם:<sup>9</sup>

1. מניעת התקפות טרור ופעולות פליליות, שמנצלות את המרחב הימי וצמצום הפגיעות של ארה"ב לתקיפה במרחב הימי וניצול של המרחב הימי.
2. חיזוק הביטחון הלאומי וביטחון המולדת על ידי חיזוק ההגנה על מרכזי אוכלוסיה, תשתיות חיוניות, גבולות, נמלים, ונתיבי גישה במרחב הימי.
3. שיפור וחיזוק יכולת ההתאוששות לאחר התקפה במרחב הימי.
4. הגברת המודעות לביטחון במרחב הימי נוכח איומים מזוהים.
5. חיזוק והרחבת שיתופי פעולה בינלאומיים, וכן שילוב הסקטור הפרטי לטובת גיבוש מסגרת ביטחון ימי גלובלית, כמו גם גיבוש וקידום אינטרסים משותפים במרחב הימי.
6. הידוק שיתוף הפעולה הבין-סוכנותי לטובת יישום המדיניות המתואמת במרחב הימי ומימוש הסמכויות של הגופים המעורבים.

כדי לממש יעדים אלה, גיבש המשרד להגנת המולדת, שהוקם בעקבות התקפת 9/11, מסמך יישום להשגת מודעות המרחב הימי, כחלק משמונה מסמכי יישום של האסטרטגיה האמריקנית לביטחון ימי.<sup>10</sup> כל זאת במאמץ להגיע ל"יכולת קבלת החלטות מדויקת ובזמן, אשר מאפשרת פעולה אפקטיבית לניטרול האיומים [הקונקרטיים]."<sup>11</sup>

### צעדים ליישום מודעות המרחב הימי

הגישה האמריקנית ליישום, אשר אומצה גם על ידי מדינות אחרות, ממקדת את הדיון במודעות ימית במענה לאיומים בשטח, בעיקר באמצעות 'מודעות מצבית' (situational awareness). לשם כך, הקים הצי האמריקני (כמו גם ציים אחרים בעקבותיו), יכולת היתוך מידע<sup>12</sup> רב-סנסורית, לגיבוש תמונה ימית רחבה, מדויקת, ולאורך זמן,<sup>13</sup> אשר עוקבת אחר כלי שיט, אנשים, אתרים ותשתיות, מטענים, נתיבי סחר ואיומים (maritime surveillance).

9 National Security Presidential Directive NSPD-41.

10 DHS (2005). *US National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness*. [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD\\_MDAPlan\\_0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/HSPD_MDAPlan_0.pdf)

11 שם.

12 'היתוך מידע' מתייחס לשילוב מספר מקורות מידע, מסוגים שונים ורמות מידע שונות (נתונים, מידע וידע), באופן היוצר מידע חדש ובשאיפה אמין ומדויק.

13 US Navy (2007). *Navy Maritime Domain Awareness Concept*. [https://www.navy.mil/navydata/cno/Navy\\_Maritime\\_Domain\\_Awareness\\_Concept\\_FINAL\\_2007.pdf](https://www.navy.mil/navydata/cno/Navy_Maritime_Domain_Awareness_Concept_FINAL_2007.pdf)

ניתן לתמצת ולאפיין את המגמה ואת הפתרונות שהצייים העמידו לטובת העניין בשלושה מאפיינים עיקריים:

1. **איסוף מידע ממקורות רבים בו זמנית**, בדגש על מידע קיים וזמין הכולל בין היתר לוויינות, סנסורים ימיים, אוויריים וחופיים, כמו גם מאגרי מידע. בכלל זה: מכ"ם, תקשורת עם כלי השיט, מידע ממערכת המיקום (AIS), שאוניות מעל דחי של 300 טון מחויבות להפעיל, דיווחי כלי שיט וכלי טיס ומידע ברשת האינטרנט כמו גם מרשתות מסווגות.
2. **שימוש גובר במערכות לא מאוישות**, אשר מעמידות יכולת רציפה, אמינה בעלות נמוכה יחסית.<sup>14</sup>
3. **אוטומציה בהתכת מידע**, מבוססת בינה מלאכותית.

התוצאה היא קבלת כלי אפקטיבי, קרוב לזמן אמת, המגדיל ומשפר את יכולות המודעות המצבית – בכל מדד – הגדלת טווחי תמונת המצב, יכולת התמודדות עם מגוון איומים רחב בו זמנית ויכולת מעקב אחר מספר רב של אירועים ותהליכים, ובמיוחד יכולת לזהות אנומאליות בהתנהגות במרחב הימי. רציפות המידע מאפשרת גם יכולת אחזור – שליפה וחקירה לאחור. המשמעות היא, שהעמדת אמצעים אלה מאפשרת הבנה עמוקה יותר ומדויקת יותר של הזירה, ומכאן שניתן ליישם צעדים מדויקים יותר, בטוחים יותר ובמועד.

אם בראשית דרכו של המושג, הדאגה המרכזית האמריקנית הייתה גיבוש כלים להתמודדות עם טרור מהים, בין היתר בשל חשש מטרור גרעיני,<sup>15</sup> הרי שעם השנים, ועם התרחבות בעיית הפיראטיות, התרחבו הצרכים והיישומים למודעות המרחב הימי. עדות לכך ניתן למצוא במגוון החברות המעמידות שירותים ומוצרים בתחום זה, כמו גם ריבוי המדינות והצייים המשקיעים משאבים בנושא.

## אתגרים תפיסתיים ומעשיים ביישום מודעות המרחב הימי

יישום מודעות המרחב הימי קנתה אחיזה, אך לא בלי אתגרים במימוש הרעיון. בהקשר זה עולים שלושה קשיים מרכזיים: קושי בהתמודדות עם היקף המידע ורמת המורכבות הטכנולוגית, קושי בשיתוף במידע, ואתגר הרחבת מושג מודעות המרחב הימי.<sup>16</sup>

14 לרבות כלי טיס, כלי שיט וכלים צוללים בלתי מאוישים, אשר יכולים לשהות זמן רב בים, לשדר בזמן אמת למרכז המידע והם פחות רגישים לתנאי מזג האוויר ממערכות מאוישות. בעניין זה, ראו לדוגמה איל פינקו (2017). כלי שיט לא מאוישים בזירה הימית משימות, יכולות, טכנולוגיות ואתגרים. המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית. <http://hms.haifa.ac.il/images/unmanned.pdf>

15 DHS (2005). *US National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness*. P. 15

16 לניתוח של האתגרים למודעות המרחב הימי מזווית מעט שונה, ראו: Christian Bueger and Amaha Senu "Knowing the Sea: The Prospects and Perils of Maritime Domain Awareness," PIRACY-STUDIES.ORG, Cardiff University, July 8, 2016. <http://piracy-studies.org/knowing-the-sea-the-prospects-and-perils-of-maritime-domain-awareness>

**קושי בהתמודדות עם היקף המידע ורמת המורכבות הטכנולוגית הנדרשת** – קושי זה מחרף ככל שהשטח הרלוונטי גדול יותר וככל שיש בו תנועה רבה יותר.<sup>17</sup> הודו, לדוגמה, מגינה על חוף שאורכו כ-7,500 ק"מ, פועלים לאורכו כ-4 מיליון דייגים בכ-250 אלף סירות דיג, חלקן ללא חשמל וללא יכולת לשלב משדרים. בהקשר זה, הטכנולוגיה לא תמיד הינה הפתרון המתאים.<sup>18</sup> יתר על כן, יכולתן של מדינות מתפתחות ליישם אמצעים טכנולוגיים מתקדמים הינה מוגבלת ביותר ולכן נדרש לקדם בהקשר זה גם פתרונות שהם פשוטים טכנולוגית (low-tech).<sup>19</sup>

**קושי בשיתוף במידע** – בארה"ב התגלה כאתגר משמעותי, נוכח ריבוי הסוכנויות, היריבות הארגונית ביניהם ומאפייני התרבות הארגונית המוטמעים בהם מזה שנים. כזכור, אחת המסקנות המרכזיות בחקירת אירועי 9/11 הייתה היעדר שיתוף במידע בין הסוכנויות ובין הרמות בתוך הסוכנויות. קושי זה מתקיים גם ברמה הבינמדינית, במיוחד כאשר נעשה ניסיון לעבור מתמונת מצב מדינית לאזורית.

אולי האתגר המשמעותי ביותר לתפיסה של מודעות המרחב הימי טמונה בכך שהתהליך האמריקני הסדור לגיבוש מודעות המרחב הימי התמקד באיומים הביטחוניים במהותם, מסורתיים ולא מסורתיים, אך בכך סיפר רק חלק מהסיפור של המודעות המרחב הימי. החלק הבא יעסוק בצורך להרחיב את מושג המודעות הימית.

## **הצורך להרחיב את מושג מודעות המרחב הימי גם מעבר להיבטים ביטחוניים-צבאיים**

חשיבותו של המרחב הימי וברורה וכך גם ההבנה בדבר הצורך להחזיק בתמונה ברורה הרחק מעבר למים הטריטוריאליים ואף הכלכליים של המדינה, כדי להבטיח את גבולותיה, תושביה ויכולותיה. גם ההכרה בדבר תהליך התעצמות חשיבותו של המרחב הימי בראייה ארוכת טווח קיימת. בחלק זה נזהה את הצורך להרחיב את העיסוק במודעות המרחב הימי גם מעבר לדיון על איומים ביטחוניים-צבאיים קונקרטיים ועל משמעות הרחבה זו לשיח בנושא.

17 האתגרים הטכנולוגיים בהקשר זה הם רבים, בדגש על היתוך מידע ויכולת ניתוח של עצמים נעים רבים. להרחבה בעניין זה ראו: Christophe Claramunt et. al. "Maritime Data Integration and Analysis: Recent Progress and Research Challenges," in *Proc. 20th International Conference on Extending Database Technology (EDBT)*, March 21–24, Venice, Italy, 2017 [https://www.researchgate.net/profile/Elena\\_Camossi2/publication/312601728\\_Maritime\\_data\\_integration\\_and\\_analysis\\_recent\\_progress\\_and\\_research\\_challenges/links/58b0453892851cf7ae8ba1f9/Maritime-data-integration-and-analysis-recent-progress-and-research-challenges.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Elena_Camossi2/publication/312601728_Maritime_data_integration_and_analysis_recent_progress_and_research_challenges/links/58b0453892851cf7ae8ba1f9/Maritime-data-integration-and-analysis-recent-progress-and-research-challenges.pdf)

18 דיאלוג המרכזי לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית (HMS) עם המכון הימי הלאומי ההודי (NMF), 14-15.5.2018

19 Christian Bueger (2017), Effective maritime domain awareness in the Western Indian Ocean: Policy Brief, Institute for Security Studies (ISS) <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policy-brief104.pdf>

הגידול בחשיבותו של המרחב הימי, בראייה ארוכת טווח, באה לידי ביטוי במספר מגמות מרכזיות:

1. גדל מקומו של המרחב הימי בסחר העולמי והמדינתי - מאז שנות ה-70, היקף הסחר הימי גדל בכ-3% בממוצע בשנה. התחזיות הן שמגמה זו תמשך גם בשנים הקרובות.<sup>20</sup> ההערכות הן כי עד 2030, היקף הסחר הימי יכפיל את עצמו ביחס ל-2010.<sup>21</sup>
2. גדל נתח הכלכלה הכחולה (blue economy)<sup>22</sup> הנובע בין היתר ממצוקת שטחים וקיימות ביבשה, לצד התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות ייצור מזון ואנרגיה במחירים תחרותיים. בתחום זה נכללים ספנות, דיג, התפלה, כרייה, חקלאות ימית (aquaculture) ותיירות וכן מעגלי השפעה נוספים היוצרים שרשרת ערך ארוכה גם ביבשה.<sup>23</sup>
3. גדל מקומו של המרחב הימי כמקור להפקת אנרגיה – שימוש גובר בניצול משאבי אנרגיה מתקלים (נפט וגז) אנרגיה מתחדשת (רוח).
4. גדל מקומו של המרחב הימי כבסיס לתשתיות חיוניות – אנרגיה ותקשורת.
5. גובר מקומו של המרחב הימי בתופעות חברתיות כגון סחר לא חוקי בבני אדם ובסחורות, הגירה לא חוקית ופיראטיות.
6. גוברת חשיבות הטיפול בהיבטים אקולוגיים במרחב הימי – הסביבה האקולוגית מושפעת מהתהליכים שהוזכרו כאן, כמו גם מתהליכי רחב נוספים, המגבירים את העומס על הסביבה הימית. מגמה זו הופכת את ההתמודדות עם האתגרים הסביבתיים במרחב הימי לחיוניים יותר מבעבר לטובת הבטחת המשך קיום בר-קיימא.

המסקנה, אם כן, היא שנדרש לעבור משיח על ביטחון לאומי בלבד, במרחב הימי, לשיח רחב יותר שמביא לידי ביטוי שלושה ממדים נוספים: חברה, כלכלה וסביבה. **מודעות המרחב הימי** נדרשת לתת מענה למתח המובנה בין השימושים, כמו גם בין המשתמשים, מתח בין הרצון לפיתוח כלכלי במרחב הימי לבין רצון לשמור על הסביבה (בתי גידול, בעלי חיים, חופי הים), ועל אתרים היסטוריים. כלומר, **נדרשת גישה אינטגרטיבית, שלא מפרידה בין היבטים ביטחוניים, כלכליים, חברתיים וסביבתיים**. כך, התוצאה תהיה מסגרת קונספטואלית בעלת משמעות רבה יותר, אשר מחייבת התמודדות עם המתחים האינהרנטיים בין המרכיבים השונים, ומכאן מחייבת גיבוש מדיניות כוללת ואינטגרטיבית מתוך ראייה מערכתית רחבה וארוכת טווח.

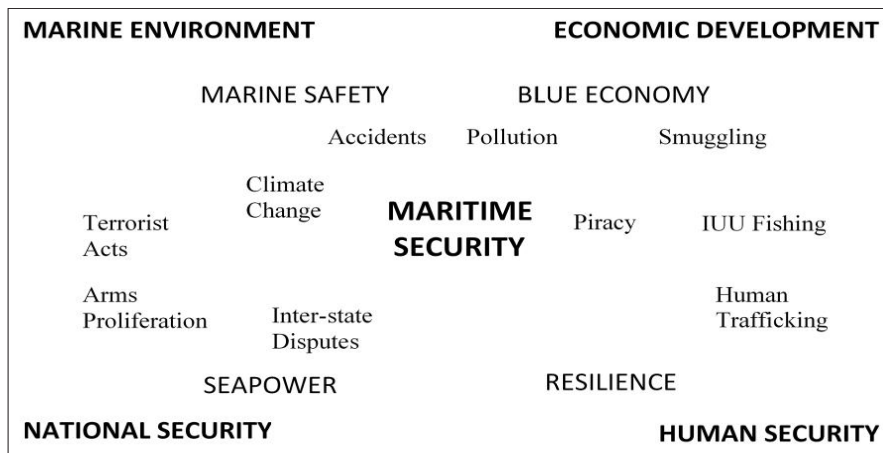
[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2017\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2017_en.pdf) 20

[http://www.futurenavitics.com/wp-content/uploads/2013/10/GlobalMarineTrends2030\\_Report.pdf](http://www.futurenavitics.com/wp-content/uploads/2013/10/GlobalMarineTrends2030_Report.pdf) 21

European Commission (2012). *Blue Growth Opportunities for Marine and Maritime Sustainable Growth*. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/c9cb968d-9e9e-4426-b9ca-3728c6ff49ba.0003.02/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/c9cb968d-9e9e-4426-b9ca-3728c6ff49ba.0003.02/DOC_1) 22

החל מבניית אמצעים ויכולות לעבודות ימיות ותת ימיות, דרך פיתוח וייצור טכנולוגיות זמינות וכלה במתן שירותים לכלכלה הימית המתפתחת. 23

במטרה לפתוח ולהרחיב את הדיון בנושא, ניתן להיעזר במושג 'ביטחון' (securitization), אשר פותח על ידי ויבר (Wæver) ואחרים, כחלק מאסכולת קופנהגן,<sup>24</sup> שפעלה להרחבת מושג הביטחון במהלך שנות ה-90 ובשנים האחרונות הגיעה גישה זו גם לדיון בהרחבת מושג הביטחון הימי.<sup>25</sup> כפי שמפורט באיור 1,<sup>26</sup> מושג הביטחון הימי רחב יותר מהממד הצבאי שלו וכולל רכיבים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בהקשר לדיון בפרק זה, גישה זו מבססת את הרצון להרחיב את הדיון במודעות המרחב הימי גם לסוגיות שאינן נוגעות לממד הביטחוני-צבאי בלבד. המשך הפרק יתמקד בבחינת הרחבת מושג המודעות הימית למקרה הישראלי.



איור 1: מטריצת הביטחון הימי של כריסטיאן בוגר (Bueger)

## המקרה הישראלי – לקראת מודעות המרחב הימי

למרות מרכזיות המרחב הימי לישראל, התאפיינה הגישה הלאומית, עוד משנות העלייה הבלתי-לגלית ועד לאחרונה, בהיעדר מודעות ומכאן בהיעדר מדיניות לאומית למרחב

Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde (1998). *Security: A New Framework of Analysis*. 24  
Boulder: Lynne Rienner; Ole Waever (1995). "Securitization and Desecuritization," in Ronnie  
D. Lipschutz, ed. *On Security*. New York: Columbia University Press, pp. 46-86  
זו, מדגישה, כי הצלחה להגדיר נושא מסוים כסוגיה ביטחונית מאפשרת קבלת תשומת לב ציבורית  
וממשלתית רבה יותר וכן הקצאת משאבים. הפיכת נושא לביטחוני, מעניקה לו עוצמה רבה ובשל כך  
עצם הגדרת הנושא כביטחוני, משנה את העיסוק בנושא ואת השלכותיו על סוגיות אחרות.

Christian Bueger (2015), "what is Maritime Security?" *Maritime Policy* 53: 159–164. 25  
[https://ac.els-cdn.com/S0308597X14003327/1-s2.0-S0308597X14003327-main.pdf?\\_tid=921823c7-16ac-4576-99fc-5030cc60dacf&acdnat=1543665220\\_0a0529119de700c72ba6e69f8375238e](https://ac.els-cdn.com/S0308597X14003327/1-s2.0-S0308597X14003327-main.pdf?_tid=921823c7-16ac-4576-99fc-5030cc60dacf&acdnat=1543665220_0a0529119de700c72ba6e69f8375238e)



הימי.<sup>27</sup> בשני העשורים האחרונים, התחדדו הפער והניגוד בין חשיבותו הרבה של המרחב הימי עבור מדינת ישראל לבין היעדרה של מדיניות לאומית כוללת בעניין. על רקע הניתוח עד כה, חלק זה יסקור בקצרה את השינוי ואת ההתפתחויות בגיבוש מודעות המרחב הימי ואת המגמות העדכניות בישראל – מהיעדר מודעות לצעדים לקראת מודעות המרחב הימי.

הים ונתיביו, היו מרכזיים בתפיסה הישראלית עוד מימי המנדט, שהרי הים היווה את הערוץ העיקרי להגעת מעפילים. בנוסף, הלחץ הערבי והחשש מאמברגו היו בין הדוחפים להקמת צי סוחר תחת דגל ישראל, כולל אוניות נוסעים, שהגיע לשיאו בשנות השבעים. מאז, תהליכים גלובליים הביאו את המשק הישראלי להסתמך על הספנות הבינלאומית לצורך הסחר הישראלי, וכך גם לדעיכת הספנות הישראלית.<sup>28</sup>

המרחב הימי של ישראל, השתנה דרמטית בעשורים האחרונים, הן בשל השינוי במאפייניו המרכזיים והן בשל השינוי במודעות הלאומית כלפיו. מאפייניו של המרחב הימי של ישראל משקפים במידה רבה את מאפייניהם של מרחבים ימיים של מדינות אחרות בים התיכון – בעיקר במתח שבין הדחיפה לניצול כלכלי מוגבר של המרחב הימי, לבין השפעת ניצול זה על הסביבה והחרפת האיומים האקולוגיים שעלולה להפוך את המרחב למדבר ימי (זיהום, עליית טמפרטורת מי הים, מליחות יתר, שינוי חומציות הים, הרס בתי גידול, דיג-יתר). במקרה הישראלי, הסוגיה אקוטית במיוחד על רקע חשיבות המרחב הימי בהיבט הביטחוני-צבאי. חיל הים הישראלי פיתח יכולת, במסגרת מגבלות משאביו, לקיים 'מודעות מצבית' במרחב הימי, אולם בראייה לאומית רחבה עדיין לא ניתן מענה מספק. למדינת ישראל לא הייתה מדיניות לאומית למרחב הימי, ולא אסטרטגיה רבתי בנושא.<sup>29</sup> ההסתכלות הייתה בעיקרה חופית וכך גם הסמכויות החוקיות וכלי התכנון.<sup>30</sup>

27 הפער בין חשיבות מרחב הים לבין היעדר מדיניות בתחום מעלה שאלה עקרונית, שהיא מעבר לעיסוק של פרק זה, מדוע לא גיבשה ישראל מודעות למרחב הים ומדיניות לאומית בנושא?

28 בהקשר זה ניתן לציין את כניסת המכולה כאמצעי סחר עקרי שהביאה לסחר ימי המבוסס על נמלי שיטעון וקווי הזנה שהוציאו את העוקץ מהחרם הערבי על אוניות המבקרות בנמלים ישראלים והפחיתו את הצורך להישען על אוניות בדגל ישראל, לצד גלובליזציה של מערכות רבות בשווקים הלאומיים וקריסת הגוש הקומוניסטי (הפרו-ערבי).

29 עווד גור-לביא (2017). "אסטרטגיה ימית לישראל", הערכה אסטרטגית ימית רבתי לישראל 2016. המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית, אוניברסיטת חיפה. <https://poli.hevra.haifa.ac.il/~hms/> images/publications/Report\_2016/4.pdf וכן הטכניון (2015). תוכנית ימית לישראל. <http://misp-israel.net.technion.ac.il/files/2015/11/Israel-Marine-Plan-.pdf>

30 הצעת חוק "אזורים ימיים" נמצאת על שולחן הכנסת מזה ארבע שנים וחצי, מאז יולי 2014, נועדה לעגן את הזכויות והסמכויות של מדינת ישראל במימי החופים, במים הפנימיים, באזור הסמוך ובאזור הכלכלי הבלעדי. נכון לכתובת המאמר, ההצעה עברה קריאה ראשונה וממתינה לאישור בקריאה שנייה ושלישית. [http://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_Is1\\_392707.pdf](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_Is1_392707.pdf)

גילויי הגז ופיתוח השדות במים הכלכליים (EEZ) של ישראל, חידדו את הצורך במדיניות תכנון מרחבי ובעיקר את הצורך במדיניות לאומית ודחפו לפעולה. החל מ-2012, בשיתוף עם האיחוד האירופי, ובאופן מובהק יותר ב-2014, החל מנהל התכנון (כיום במשרד האוצר) להוביל תהליך לאומי לגיבוש מדיניות למרחב הימי של ישראל. התהליך התקדם, גובשה טיוטת מסמך מסכם באוקטובר 2017,<sup>31</sup> היא פורסמה ברבים לקבלת התייחסות הציבור ונערכו כנסים ציבוריים להצגת התוכנית ושיתוף הציבור בה.<sup>32</sup> נכון לדצמבר 2018, התוכנית עדיין ממתנה לקבלת אישור מנהל התכנון.<sup>33</sup>

אחד ההישגים החשובים של התהליך עד כה הוא היכולת להושיב יחדיו את כלל בעלי העניין בישראל במרחב הימי – משרדי ממשלה (אנרגיה, ביטחון, חקלאות, תחבורה, הגנת הסביבה, מדע, תקשורת, כלכלה ותעשייה, משרד החוץ, הבריאות, משפטים, חינוך ותיירות), כמו גם רשויות לאומיות, רשויות מקומיות, חברות, ארגונים לא ממשלתיים ואנשי אקדמיה - לדיון אינטגרטיבי בצרכים, במתחים ובתהליך ההסדרה של המרחב הימי, כולל המלצות להגדרת סמכות ואחריות, כלי תכנון וצעדי יישום נדרשים.

**המסמך הגדיר חזון למרחב הימי** (בדוח שלב א'), לפיו "ניהול ותכנון המרחב הימי של ישראל כסביבה דינאמית ומאוזנת, באופן שיבטיח תיאום אפקטיבי של השימושים השונים ומיציא הפוטנציאל הכלכלי החברתי במרחב לצד שימור ערכי הטבע, הנוף והמורשת".<sup>34</sup> עוד מדגיש המסמך כי "העיקרון המרכזי עליו מבוססת המדיניות המוצעת הוא יצירת איזון מרחבי ונושאי נכון בין השימושים השונים בים באופן שיאפשר את תפקודם המיטבי לצד שמירת הערכים האקולוגיים של הסביבה הימית. לשם כך, יש לבסס את המדיניות על תכנון אינטרדיסציפלינרי אשר משלב בתוכו תחומי ידע שונים, תוך זיהוי ההקשרים ביניהם".<sup>35</sup>

מסמך המדיניות מציע, לראשונה, גישה אינטגרטיבית הכוללת אסטרטגיה ימית לישראל (בשילוב חקיקה בנושא), מסגרת לניהול, שימור ותכנון כלל השימושים והפעילויות במרחב הימי, כלי מדיניות לניהול והסדרת המרחב הימי באופן מקיים, תשתית לפיתוחה של

31 מינהל התכנון (2017). מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל – דוח שלב ב' מדיניות למרחב הימי – טיוטה ראשונית להערות. [http://www.iplan.gov.il/Documents/Report\\_4.pdf](http://www.iplan.gov.il/Documents/Report_4.pdf)

32 כחלק מהתהליך הציבורי, הכין המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית התייחסות לטיטת הדוח והעבירה למנהל התכנון. <http://hms.haifa.ac.il/index.php/he/component/content/article/14-publications-heb/98-2018-10-18-11-45-53?Itemid=108>

33 ליאור גוטמן, "לראשונה: המדינה מקימה רשות שתסדיר את פיתוח המרחב הימי", כלכליסט, 24.4.2018 <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3736598,00.html>

34 מנהל התכנון (2018). מסמך המדיניות למרחב הימי של ישראל – מצגת לוועדת עורכים רחבה 23.4.2018. השוני מהמסמך המוזכר למעלה הוא במילה אחת – כאן הוספה המילה נוף כחלק משימור הערכים. להשוואה ראו מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל – דוח שלב ב', עמ' 10.

35 שם, עמ' 21.

צמיחה כחולה (blue economy), תוך התייחסות למכלול השיקולים, לרבות הביטחוניים, אך לא באופן בלעדי.

בהקשר זה, מדגיש המסמך כי "ספנות, ביטחון ימי והידרוקרבונים [גז ונפט] הם הרכיבים בעלי החשיבות הגבוהה ביותר לאדם בים ומהווים מרכיב דומיננטי במדיניות למרחב הימי". כמו כן, מדגיש המסמך, כי "מבחינה גאופוליטית מדינת ישראל היא מדינת אי", ולכן "התלות של ישראל בספנות כשער היחידי ליבוא ויצוא של סחורות ודלקים, יחד עם התלות בגז הטבעי כמקור אנרגייה מרכזי מדגישים את חשיבות הביטחון וההגנה הימית".<sup>36</sup>

בהתאם, מגדיר המסמך את מטרות העל של מדיניות המרחב הימי:

- עידוד פיתוח כלכלי בר קיימא במרחב הימי.
- גישור קונפליקטים בין השימושים השונים במרחב (קיימים ועתידיים).
- יצירת מנגנונים שיאפשרו לנהל את המרחב בתנאי ודאות וסביבה משתנה.
- הגדרת הממשקים בין השימושים השונים.
- התייחסות לים וליבשה מתוך ראייה תכנונית וניהולית כוללת.
- הבטחת מערכת ימית בריאה ומתפקדת.
- שמירה על האינטרסים הביטחוניים הפנימיים והחיצוניים של ישראל.
- הידוק הקשרים ושיתופי הפעולה הבינלאומיים במרחב הימי להבטחת יציבות אזורית וקידום אינטרסים אזוריים משותפים.

לטובת מימוש המדיניות, ממליץ המסמך על **הקמת רשות סטטוטורית חדשה "רשות הים"** כגוף שלטוני שיקדם את היבטי הניהול והתאום בים ויהיה מחויב לראייה מאזנת וארוכת טווח.<sup>37</sup> תחומי הביטחון, הסחר ימי והידרו-קרבונים, שמירת טבע והסביבה הימית - יישארו באחריות הגופים הקיימים.

הצעת חוק "אזורים ימיים", כוללת התייחסות לתוצרי התהליך קובעת כי "הממשלה תאשר, לפי הצעת שר האוצר, בתוך שנתיים מיום תחילתו של חוק זה, מסמך מדיניות ארוכת טווח לעניין הסדרת מכלול הפעילויות והשימושים באזורים הימיים".<sup>38</sup>

## סיכום תובנות וכיוונים להמשך

חשיבות המרחב הימי עבור מדינת ישראל רבה וצפויה להמשיך ולגדול נוכח מגמות הפיתוח הכלכלי שתוארו כאן. כמו כן, על רקע התהליך בישראל, אשר פוסעת באיטיות אל

36 שם, עמ' 19.

37 שם, עמ' 29.

38 הצעת חוק "אזורים ימיים", סע' 16(א).

עבר גיבוש מדיניות לאומית, לראשונה, למרחב הימי, מזהה מושג מודעות המרחב הימי כבעל תרומה פוטנציאלית לשיח.

מסקנת הניתוח הינה שהמונח 'מודעות המרחב הימי' הינו רלוונטי לשיח בישראל, וכי יש מקום להרחיב את משמעות המושג וכן להמשיך ולהרחיב את העיסוק בו ובפיתוחו. במקום שבו מתקיימים מתחים כה חריפים בין צרכים לבין שימושים, כמו במרחב הימי הישראלי – בין כלכלה, סביבה, בטחון וחברה – נכון להרחיב את הדיון במושג מודעות המרחב הימי שהינו ממוקד בלעדית בהיבטים צבאיים קונקרטיים, למושג אינטגרטיבי הכולל ארבע רגליים: ביטחון ימי, שימור הסביבה, חברה, ופיתוח כלכלי. במובן זה, הפרק התמקד ב"הרחבת" המודעות למרחב הימי.

עם זאת, בדומה למדינות אחרות שפעלו ליישום מושג המודעות הימית, היישום אינו חף מקשיים. גם בישראל צפוי קושי בשיתוף פעולה בינסוכנותי ושיתוף במידע בין הגורמים השונים שעשויים להיות מעורבים בתהליך. הדבר נכון במיוחד נוכח הקשיים הצפויים במימוש מדיניות המרחב הימי, לכשזו תאושר.

פוטנציאל התרומה של המושג טמון ביכולת לתרגם אותו לכלי מדיניות אפקטיבית, בדומה לשימוש המקורי של המושג, וזאת באמצעות גיבוש תמונת מצב עדכנית למקבלי החלטות – היתוך מידע מריבוי מקורות וזיהוי מגמות וחריגות. צעדים אלה יכולים לבסס יכולת קבלת החלטות לאומית מושכלת המשקללת את מכלול הגורמים, שלעיתים קרובות מתחרים ואף מתנגשים, בראיה ארוכת טווח ומתוך הבטחת סביבה בת-קיימא.

בשל כך, נכון להמשיך לפתח את המושג מודעות המרחב הימי, בשני כיוונים עיקריים: האחד – תפיסתי, והשני – מעשי.

- **בהיבט התפיסתי**, נכון להמשיך ולשכלל את המושג, בין היתר על ידי בחינה השוואתית של יישום המושג מודעות המרחב הימי בין מדינות תוך זיהוי שונות ודמיון ביניהם וניתוח הגורמים לכך. בנוסף, נכון להמשיך ולבחון היבטים אזוריים בפיתוח התפיסה.
- **בהיבט המעשי**, נכון לבחון את מידת הישימות של הרעיון ככלי קבלת החלטות, לדוגמה ברשות הים, אם זו תקום. כמו כן, בשל מאפייני המרחב הימי, הנושא מצריך שיתוף פעולה אזורי ועשוי להוות נושא מתאים לקידום שיתוף פעולה באגן המזרחי של הים התיכון.