

דיפלומטיה צבאית - תפיסה, עקרונות והמלצות

שלי חורש־סגל¹

הדיפלומטיה הצבאית היא תחום עשייה משלים לעבודת הליבה של צה"ל מחד גיסא, וכלי אסטרטגי בפני עצמו של המדינה, מאידך גיסא. במקרה הראשון, הדיפלומטיה הצבאית "הקלאסית", ניהול קשרים עם צבאות זרים מאפשר שיפור יכולות והישגים בבניין כוח ובהפעלתו, ומונע תקלות שעלולות להיגרם בעקבות חיכוך עם צבאות זרים שפועלים באותן הזירות. במקרה השני, הדיפלומטיה הצבאית מהווה את הערוץ היחיד או הראשי עם מדינה זרה, ומשמשת כלי ל"מעורבות אסטרטגית" עימה כדי למנוע משברים, כדי להשפיע עליה וכדי לחזק קשרים מדיניים. בישראל, יש למסד תחום זה כמקצוע בצה"ל, ולגבש תפיסה אסטרטגית-מבצעית הממקמת את התחום בתוך העשייה המדינית.

הספרות הקיימת בתחום הדיפלומטיה נוטה להתמקד בדיפלומטיה מדינית, כלכלית ואף תרבותית, ופחות בזו הצבאית.² לא מעט הוקדש לתהליכי שלום ולדיפלומטיה בעיתות משבר, כמעין נקודות שיא של המאמץ הדיפלומטי. אך בפועל, הדיפלומטיה היא מעשה יום-יומי של תקשורת, של דיאלוג ושל שיתופי פעולה בין מדינות, ומה שפחות מוכר – גם בין צבאות. במאמר זה, אציג תשתית תפיסתית למושג "דיפלומטיה צבאית", תוך עמידה על מטרותיה (קלאסית, אסטרטגית), כיצד ממומשת, הנחות עבודה והצגת ההקשר הישראלי. מחקר זה נשען על כתיבה אקדמית, ספרים לבנים של משרדי הגנה מובילים וכן על בסיס תובנות אישיות מעשייה של מעל עשור בתחום הבין-לאומי בצה"ל ומחוצה לו.

¹ רס"ן שלי חורש־סגל היא ראש תחום בין-לאומי באגף הביטחון-מדיני במשרד הביטחון.
² Sanyal, J. (2018, July 19). *Building strategic security: defence diplomacy and the role of army*. Retrieved March 15, 2019, from ASPI: The Strategist: <https://www.aspistrategist.org/au/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army>

בין דיפלומטיה מדינית לדיפלומטיה צבאית³

המשפט הבין-לאומי מגדיר כי יחסיה של מדינה עם מדינות אחרות והיכולת שלה לנהל קשרים מסוג זה הם בגדר תנאי אובייקטיבי לעצם קיומה.⁴ יחסים אלה מתקיימים באמצעות דיפלומטיה, אשר מוגדרת "האמנות לניהול משא ומתן בין מדינות והיכולת לנהל קשרים ללא עוינות".⁵ במילים אחרות, הדיפלומטיה היא מכלול המאמצים המדיניים להשגת יעדים לאומיים, שאינם כוללים הפעלת כוח. מאחר והמעשה הצבאי ביסודו כרוך בהפעלת כוח, הרי שצמד המילים "דיפלומטיה צבאית" יכול להתפס כלא פחות מאוקסימורון אשר מצריך בירור.

במבט ראשון אכן מדובר בשילוב שאיננו טבעי. בעוד הצבא מופקד על הפעלת כוח, הדיפלומטיה עניינה במאמצים מדיניים שאינם כרוכים במעשי אלימות, ותכליתן במקרים רבים היא אף למנוע אותם. קלאוזוויץ קשר בין הצבא והמאמץ הדיפלומטי באופן ישיר בטענה כי המלחמה הינה "המשך הפוליטיקה באמצעים אחרים", מה שמלמד כי הצבא מאז ומעולם נקשר למציאות ולהוויה הדיפלומטית.⁶ לא זאת בלבד, אלא שהרכיב הדיפלומטי במעשה הצבאי נכח גם בפני עצמו, ואחת הדוגמאות לכך היא במסעותיהם של חילות הים השונים ברחבי העולם אשר במסגרתם עגנו בנמליהן של מדינות אחרות. במרוצת השנים, התפתחה והתעצבה הדיפלומטיה הצבאית, כללי טקס, מנהגים וכן חלו תמורות בתפיסה הנוגעת לעולם הדיפלומטיה הצבאית, למטרותיה ולהישגים האפשריים באמצעותה, כחלק מראייה שלמה יותר של דיפלומטיה ביטחונית ושל מאמץ מדיני.

קיימות הגדרות שונות של דיפלומטיה צבאית, ביניהן הגדרות מרחיבות הרואות בדיפלומטיה הצבאית כמכלול הפעולות של הצבא או עובדי משרד הביטחון של אותה מדינה, המבוצעות במטרה להשיג יעדי מדיניות חוץ, ללא הפעלת כוח. תחת הגדרה זו ניתן לשייך פעולות ומבצעים צבאיים שאינם כרוכים בהפעלת אלימות, אשר מקדמים מטרות מדיניות, כמו למשל, אימון של כוחות ממדינה אחרת או השתתפות פעילה בתרגיל עם צבא זר. משרד ההגנה הבריטי הגדיר את התפיסה של דיפלומטיה צבאית – "לספק כוחות שיתנו מענה למגוון הפעילויות המובלות על ידי משרד ההגנה למניעת עוינות, בניית אמון ושימורו, ולסייע בפיתוח צבאות אחראיים (accountable) בחברות דמוקרטיות, ובכך מתן תרומה משמעותית למניעת סכסוכים".⁷ מבין ההגדרות

³ בעוד נכון להבחין בין דיפלומטיה צבאית לדיפלומטיה ביטחונית, ובין דיפלומטיה צבאית ושיטות פעולה צבאיים, ניכר כי הגבול ביניהן בספרות המקצועית אינו חד ולעיתים אף נעשה שימוש חליפי בין המושגים (Swistek, 2012).

⁴ לפי המשפט הבין-לאומי, אמנת מונטי וידאו משנת 1933 מגדירה 4 תנאים אובייקטיביים לקיומה של מדינה. להרחבה ראה: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>

⁵ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/diplomacy>

⁶ Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

⁷ Ibid.

השונות, נכון לראות בדיפלומטיה הצבאית כמכלול הפעולות המבוצעות בעיקר על ידי נציגי גופי הביטחון של המדינה, שמטרתם השגת יעדי מדיניות חוץ ואינטרסי המדינה בתחום הביטחון ומדיניות ההגנה, ושפעולותיהם מבוססות על השימוש במשא ומתן ובכלים דיפלומטיים אחרים.⁸



סיור של נספחים זרים במגן הצפוני (מערך קש"ח)

במאה ה-19, דיפלומטיה צבאית עסקה באיסוף מודיעין ובניתוח מידע על כוחות צבאיים ועל מצבן הביטחוני של מדינות אחרות, תוך עמידה על איומים ביטחוניים ופוטנציאל התערבות חיצונית.⁹ ואכן, במשך השנים זו הייתה המטרה המרכזית של הדיפלומטיה הצבאית, שהייתה קשורה קשר הדוק לפעילות המודיעין של המדינה השולחת. בעשורים האחרונים חלו שינויים בזירה הבין-לאומית, נוצרו בריתות, הורחבו יעדי מדיניות החוץ ואף השתנתה התפיסה הנוגעת לביטחון עצמו. כך, כיום נהוג לראות בביטחון מארג של אמצעים וגישות צבאיים ואזרחיים, כאשר השימוש בכוח צבאי הוא בחזקת מוצא אחרון.¹⁰ זאת, לעומת התפקיד הקלאסי של צבאות שהוגדר באמצעות יכולתו ומוכנותו להפעיל כוח ולהוות איום למטרת הגנה,

⁸ Pajtinka, E. (2016). Military Diplomacy and Its Present Functions. *Security Dimensions. International and National Studies*(20), 179-194.

⁹ Sanyal, J. (2018, July 19). *Building strategic security: defence diplomacy and the role of army*. Retrieved March 15, 2019, from ASPI: The Strategist: <https://www.aspistrategist.org.au/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army/>

¹⁰ Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

הרתעה או מניעת התערבות.¹¹ במציאות כזו, כאשר שימוש בכוח הינו מוצא אחרון, הרי שנדרש מיצוי מיטבי של הכלים העומדים לרשות המדינה ומערכת הביטחון, להשגת היעדים. כך למעשה, מאז נפילת מסך הברזל בשנות ה-90 של המאה ה-20, ניכר שינוי בטבע ובמטרה של יחסים בין צבאות ובעקבותיו גם שינוי בדיפלומטיה הצבאית, שהפכה להיות רכיב משמעותי יותר מבעבר.¹²

במונחים תאורטיים של היחסים הבין-לאומיים, דיפלומטיה צבאית היא אמצעי לקידום אינטרסים מדינתיים, ובמונחים של ביטחון לאומי דיפלומטיה צבאית היא חלק מכלי העוצמה הרכה¹³ של המדינה, לעומת העוצמה הקשה שבאה לידי ביטוי בכוח צבאי.¹⁴ בעידן גלובלי של אתגרים ביטחוניים מורכבים שבין מרכיביהם מתקיימת תלות, מוסיף ממד הדיפלומטיה הצבאית נדבך חשוב ושימושי לדיפלומטיה הקלאסית להשגת מטרות ויעדים לאומיים, בלא סכסוך צבאי.¹⁵

שיתוף פעולה צבאי ודיפלומטיה צבאית, שהיו חלק מארגז הכלים של הריאליזם במטרה לשמר מאזני עוצמה באמצעות תמיכה בבנות ברית ואיזון למול אויבים, משמשים כיום כלי למטרות מגוונות יותר, ביניהן בניית שותפויות ושימור.¹⁶ למעשה, התפיסה הרווחת בארצות הברית ובאירופה הינה כי האתגרים הביטחוניים הגלובליים מחזדים את הצורך לשלב אמצעים צבאיים, דיפלומטיים וכלכליים על מנת לשמר את הסדר העולמי, ובתוך כך התמודדות מול רדיקליזציה קיצונית, מול חוסר יציבות, ומול תפוצת מחלות (אבולה כדוגמה) ועוד.¹⁷ בהתאם, משקיעות המדינות לא מעט בסיוע ביטחוני ובסיוע חוץ. בארצות הברית, לדוגמה, סיוע החוץ בשנת 2016 עמד על 49 מיליארד דולר המהווים 1.2% מהתקציב הפדרלי.¹⁸

¹¹ Cottey, A& Forster, A'. (2004). Introduction to Reshaping defence diplomacy: new roles for military co-operation and assistance'. In Reshaping defence diplomacy: new roles for military co-operation and assistance. London: Routledge, Chapman & Hall.

¹² Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

¹³ "עוצמה רכה" - מונח שתבע ג'וזף ניי בהתייחס ליכולתה של מדינה לעצב את העדפותיה של מדינה אחרת בדרכים לא כוחניות. להרחבה, ראה: Joseph S. Nye, Jr. (1990, Autumn). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, pp. 153-171.

¹⁴ Leahy, P. (2014). Military Diplomacy. *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?*(17), pp. 15-17.

¹⁵ Ibid.

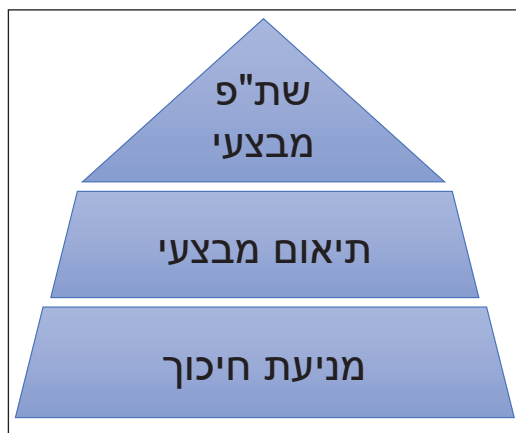
¹⁶ Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

¹⁷ Daniel, R. (2015). Soft Power and Security. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. Retrived May 16, 2019, from: <https://www.csis.org/analysis/soft-power-and-security>

¹⁸ McBride, J. (2018). How does the U.S. spend its foreign aid?. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgroundunder/how-does-us-spend-its-foreign-aid>

מטרות הדיפלומטיה הצבאית

דיפלומטיה צבאית הינה סוג ספציפי של דיפלומטיה המתמקד בהשגת יעדים ואינטרסים מדיניים בתחום הביטחון ומדיניות ההגנה (Defence Policy).¹⁹ הבריטים שמים דגש על מקומה המשמעותי של הדיפלומטיה הצבאית במשימתו של הצבא, כאשר שלוש המשימות העיקריות שלה הן - (1) בקרת נשק, מניעת פרוליפרציה וקידום צעדים בוני אמון; (2) פעילויות להנגשה; (3) outreach) פעילויות נוספות הכוללות סיוע



צבאי. מחקר עדכני בנושא מגדיר חמש פונקציות מרכזיות של דיפלומטיה ביטחונית - איסוף וניתוח מידע הנוגע לצבא ולמצב הביטחוני, קידום שיתופי פעולה, תקשורת ויחסים בין הצבאות, ארגון ושימור קשרים ביטחוניים, תמיכה במאמצי היצוא הביטחוני, ייצוג המדינה והצבא בטקסים רשמיים. לרשימה זו, ניתן להוסיף יצירת גישה והבנה אסטרטגית משותפת, בניית

שותפות ביטחונית, יצירה ושימור של השפעה אסטרטגית, הפגת מתחים ומניעת משברים.²⁰ ניתן להבחין בין מטרות ומניעים אסטרטגיים, המוגדרים "מעורבות אסטרטגית" (Strategic Engagement), לבין מטרות מעשיות יותר ובעלות קשר ישיר יותר לעולם המעשה הצבאי. ההבחנה בין השניים הינה משמעותית, ומסייעת להבחין בין הכלים השונים הרלוונטיים לכל אחת מהמטרות, ולא פחות חשוב - הבנת המגבלות הנגזרות מהן.

דיפלומטיה צבאית קלאסית

הדיפלומטיה הצבאית הקלאסית נשענת על צרכים צבאיים ומסייעת בכמה מובנים להשגת היעדים הלאומיים, בעיקר בשגרה, אך נדרשת גם בעת משבר. השיח המתקיים בין הצבאות מחזק יחסים קיימים בין המדינות, מסייע לקידום קישוריות מבצעית (אינטראופרביליות) ומקדם בניין יכולות באמצעות שיתוף פעולה טכנולוגי, משפר את מקצועיות הצבאות (הכשרות, אימונים, קורסים), ומסייע בשיפור תורות לחימה

Pajtinka, E. (2016). Military Diplomacy and Its Present Functions. *Security Dimensions*.¹⁹ *International and National Studies*(20), 179-194.

Sanyal, J. (2018, July 19). *Building strategic security: defence diplomacy and the role of army*. Retrieved March 15, 2019, from ASPI: The Strategist: <https://www.aspistrategist.org/au/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army/>²⁰

על בסיס הפקת לקחים.²¹ בעבור מדינות רבות, דיפלומטיה צבאית היא בעיקרה עניין של שגרה במציאות של שלום, והיא הפכה למשימה משמעותית של צבאות ושל משרדי הגנה.²² ככלל, ניתן לחלק את מטרות הדיפלומטיה הצבאית הקלאסית לארבעה רכיבים מרכזיים – אופרטיבי, למידה מקצועית, בניין כוח, רשתיות וסיוע. הצורך האופרטיבי הבסיסי ביותר בדיפלומטיה צבאית הוא במניעת חיכוך. המציאות האופרטיבית של צבאות רבים היא כזו של מרחב פעילות מרובה שחקנים, הגם שאינם אויבים או יריבים. תנאים אלה מעלים את הפוטנציאל לחיכוך בין הכוחות, ועולה צורך מבצעי למניעת חיכוך אשר מושג באמצעות קידום הבנות וערוצי תקשורת בין הצבאות הפעילים במרחב. כלל זה נכון ביחס למדינות שכנות כמו גם למדינות אחרות הפעולות במרחב המדינה השכנה. בהימצאותם של כוחות שמירת שלום – נוסף גם הצורך בתיאום מולם. מנגנון התיאום והקישור בין צבאות בגבולות הוא צורך מבצעי-אופרטיבי למניעת חיכוך ואף להבטחת יעדים ביטחוניים רחבים יותר.

מעבר למניעת החיכוך, הדיפלומטיה הצבאית ובעקבותיה שיתוף הפעולה הפוטנציאלי עם צבאות זרים, יכולים להביא להישגים אופרטיביים לא מבוטלים. בהקשר זה חשוב להבחין בין תיאום מבצעי לש"פ מבצעי, כאשר ההבדל העיקרי בין השניים הוא בעומק שיתוף הפעולה אשר באים לידי ביטוי בין היתר בשלבי התכנון והביצוע. בתיאום המבצעי יתקיים שיח אופרטיבי בין הצדדים, אך ללא חשיפה של תוכניות אופרטיביות. במקרה של ש"פ מבצעי, יתקיים תכנון מוקדם משותף (כולל תרגילים ואימונים משותפים) והפעילות האופרטיבית תתבצע בסנכרון.

הצורך בתיאום המבצעי אף גובר במקרים של פעילות בקואליציה של כמה מדינות יחד, הנדרשות לפעול בתיאום מבצעי מלא. כינון של מסגרות כוחות שמירת שלום ומשימות מולטי-לטרליות אחרות בשנות ה-90, הביא לעלייה בצורך ביצירת שפה משותפת, ובאימונים משותפים שיבטיחו פעילות מתואמת בין הכוחות הפועלים יחד. ארגון הברית הצפון אטלנטית (NATO) הוא דוגמה למסגרת ארגונית שאחת ממטרותיה המרכזיות היא להביא לקישוריות מבצעית (אינטראופרברליות) מיטבית בין השותפות בארגון להבטחת יכולת פעילות בקואליציה במידת הצורך.

למידה מקצועית היא מטרה נוספת של הדיפלומטיה הצבאית, מהפרטיקולרי-ייחודי לגלובלי-רשתי. לאורך השנים צברו צבאות שונים ניסיון וידע ופיתחו מומחיות ייחודית בתחומים מסוימים, שרלוונטיים גם בעבור צבאות אחרים. כך לדוגמה, קיים יתרון בלמידה ממדינה כמו שווייץ או פינלנד על פעילות בסביבה מושלגת ואילו מדינות מזרח תיכוניות או אפריקניות, הן בעלות יתרון כאשר מדובר באימון בשטח מדברי. יתרה מכך, אימונים משותפים או לחלופין אימונים במתקנים

Leahy, P. (2014). Military Diplomacy. *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?*(17), ²¹ pp. 15-17.

Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy ²² in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

ובשטחים של מדינות שותפות אף הם מספקים יתרון מקצועי בתהליכי בניין הכוח של הצבאות. במציאות של אתגרים ביטחוניים-גלובליים גוברת החשיבות של למידה מניסיונם של צבאות אחרים ובכך לקדם ידע להתמודדות עם ביטויים מקומיים של תופעות גלובליות. תהליכים של הפקת לקחים, של שיתוף מידע ושל תורות לחימה הינו תהליך אשר יש בו כדי לחשוף חולשות כמו גם להציג יתרונות יחסיים של אותו צבא. לפיכך, נדרשת רמה מסוימת של אמון וקרבה ביחסים בין הצבאות, ולא פחות חשוב - הבנה שקיים מרחב עניין משותף למול איום בעל מאפיינים דומים. תהליכים ממוסדים של למידה והפקת לקחים במסגרות רב-לאומיות מסייע אף לשיפור הקישוריות המבצעית והאפקטיביות של כוחות הפועלים בקואליציה.²³

יעד נוסף של הדיפלומטיה הצבאית הוא בהקשרי בניין כוח - איתור שותפים לפרויקטים משותפים וכן סיוע לייצוא ביטחוני. תקציבי ביטחון תמיד היו אתגר בעבור מערכות ביטחוניות, ונראה כי פוטנציאל רב גלום בשילוב מקורות תקציביים למען מטרה או פרויקט משותף ולחלופין איתור מקורות חיצוניים למימון תהליכי בניין כוח עצמאיים (מכירות אמל"ח). ניתן לראות שותפויות בניין כוח בין בנות ברית קלאסיות כמו ארה"ב וישראל, גרמניה וצרפת, לצד פרויקט גלובלי שבמהותו נשען על שת"פ רב-לאומי - מטוס הקרב JSF.²⁴ יתרה מכך, המדינות המובילות בעולם הייצוא הביטחוני, מגדירות את מאמץ הייצוא הביטחוני כאבן יסוד באסטרטגיה הביטחונית הכוללת שלהן. כך, מסמך האסטרטגיה הבריטי לקישוריות ביטחונית מגדיר מפורשות את הצורך לתמוך בתעשיות הביטחונית הבריטיות בתהליכי ייצוא ביטחוני, תוך הירתמות כלל מערכתית תחת היעד של שגשוג מדיני: "הייצוא הביטחוני של בריטניה הוא חלק משמעותי מהשגשוג הלאומי ומחזק את היחסים הביטחוניים האסטרטגיים... מסייע בהבטחת התעשייה הביטחונית הבריטית ובשימור יכולות עצמאיות". [תרגום שלי].²⁵

תפיסה שהתחדדה בשנים האחרונות נוגעת לחשיבות של רשתיות (network) בין צבאות וסיוע בהתמודדות עם אתגרים ביטחוניים. בעידן הגלובליזציה אנו עדים לשינויים בשדה הקרב ובאופי האתגרים הביטחוניים עצמם, אשר צבאות מודרניים מתקשים להתמודד עימם לבד, אם בשל אופי האיום (רשתני) ואם בשל העלות הכלכלית של פיתוח מענה מתאים. בתוך כך, איום הטרור, עלייה באיום הדיגיטלי ובעולם הסייבר, טכנולוגיות משבשות (disruptive) ועלייה ביכולת נגישות מרחוק למטרות.²⁶ אתגרים אלה מעלים את הצורך לפתח יכולות טכנולוגיות מתקדמות

²³ לנאט"ו מרכז הפקת לקחים משולב - <http://www.jallc.nato.int/>

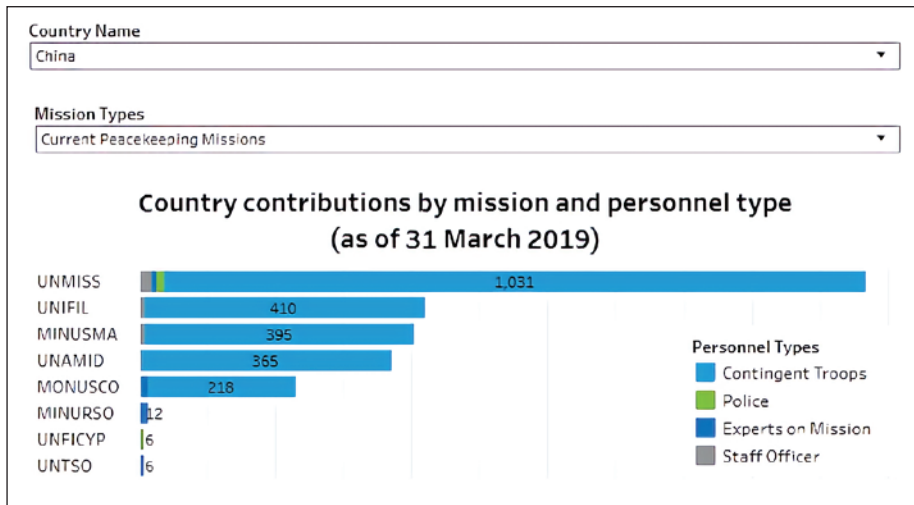
²⁴ להרחבה ראה:

<https://www.f35.com/> ; <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001176635>

²⁵ UK Ministry of Defence. (2017, February 17). Retrieved from UK's International Defence Engagement Strategy: <https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-engagement-strategy-2017>: 16.

²⁶ National Intelligence Council (NIC). (2017, January). Global Trends: Paradox of Progress. To view electronic version: www.dni.gov/nic/globaltrends.

שלרוב הן מעל היכולת של מדינות לבדן, מה שמגביר את החשיבות של שיתופי פעולה ושל יצירת רשתות בין מדינות והצבאות האמונים על ביטחונן. בהקשר זה ניתן לטעון כי מגמות טכנולוגיות מאפשרות נגישות גבוהה יותר למידע, וכי אין צורך בתיווך באמצעות הדיפלומטיה הצבאית. אך ביסוס רשת מקצועית של אנשי צבא בתחומים שונים מהווה יתרון בעת משבר או צורך ייחודי. הניסיון והידע הנצבר בצבאות שונים הנוגעים לעולמות תוכן מגוונים, עשויים להיות בגדר ידע מציל חיים בזמן אמת, וחיבור לרשת הנכונה הוא קריטי.



27 התרומה הסינית לכוחות שמירת שלום עומדת על כ-2,500 אנשי צוות (צבא ואזרחים)

בעבור מדינות כמו בריטניה, רשתיות ופריסה רחבה מסייעת גם כרכיב התראה מקדימה ומאפשרת להתמודד עם אתגרים ביטחוניים בנקודת התערבות מוקדמת.²⁸ בחינת המדיניות הסינית בהקשר זה מעלה כי השתתפות בכוחות שמירת שלום נתפס כאמצעי להרחבת פריסה, להגברת נגישות וללמידה של מרחבים חדשים ושל שותפים אחרים. למעשה, סין היא התורמת השנייה בגודלה לתקציב כוחות שמירת השלום אחרי ארה"ב, וכן משתתפת פעילה במשימות או"ם שונות עם כ-2,500 אנשי צוות (צבא ואזרחים).²⁹ כך למעשה, רשתיות בין צבאות הופכת כלי משמעותי יותר להתמודדות עם אתגרים ביטחוניים בעידן הנוכחי, וביסוסה היא חלק מיעדי הדיפלומטיה הצבאית.

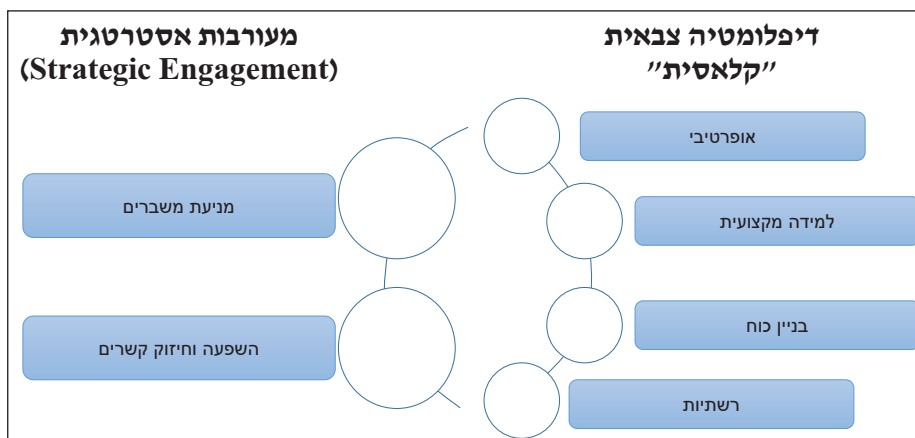
Figure. 1 <https://peacekeeping.un.org/en/china>.²⁷

UK Ministry of Defence. (2017, February 17). Retrieved from UK's International Defence Engagement Strategy: <https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-engagement-strategy-2017>: 8.²⁸

<https://www.usip.org/publications/2018/09/role-un-peacekeeping-chinas-expanding-strategic-interests>; <https://peacekeeping.un.org/en/china> להרחבה ראה:²⁹

מעורבות אסטרטגית (Strategic Engagement)

לצד תפקידיה הקלאסיים של הדיפלומטיה הצבאית (אופרטיבי, למידה מקצועית, בניין כוח, רשתיות), היא מהווה, במקרים מסוימים, כלי להשגת יעדים אסטרטגיים רחבים יותר. הסתכלות היסטורית על התפתחות הדיפלומטיה הצבאית מעלה כי עם תום המלחמה הקרה חל שינוי משמעותי בסביבה האסטרטגית וביחסים בין המדינות ובין הצבאות במרחב האירופי והפוסט-סובייטי. בתוך כך, השתנה גם אופי שיתוף הפעולה והקשר בין הצבאות - מתפקיד מסורתי של חיזוק יכולות ההגנה של שותפות ושל בנות ברית, לכלי לבניית יחסים קונסטרוקטיביים עם יריבים לשעבר או עם יריבים פוטנציאליים.³⁰ בתוך כך, נוספו לדיפלומטיה הביטחונית שתי מטרות-משנה, תחת ההגדרה של מעורבות אסטרטגית - מניעת משברים, השפעה וחיזוק קשרים.



בעידן שלאחר המלחמה הקרה, ניצבו מדינות אירופה בפני משימה לא פשוטה של בניית מערכות יחסים מבוססות אמון מול מדינות פוסט-סובייטיות שמטרתה יצירת שיתוף פעולה ומניעת משברים. על מנת לקדם יעדים אלה, פעלו המדינות בכמה מישורים:

1. שת"פ צבאי כסמל לנכונות לקדם שת"פ רחב יותר, ביסוס אמון הדדי ונכונות לניהול ולגישור על פערים.
2. שיח ביטחוני בכיר ליצירת שקיפות בנושאי כוונות ויכולות ולהפחתת מתיחות.
3. עמידה על איומים משותפים ומרחבי אינטרסים לשת"פ.
4. השפעה וחתימה לשינוי תפיסות יסוד של הצד השני (disarmament of the mind).
5. סיוע ברפורמה נקודתית במדינה שותפה.

³⁰ Cottey, A., & Forster, A. (2004). Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention. *The Adelphi Papers*, 15-30.

6. תמריץ לש"פ במרחבים אחרים.
 7. עידוד שת"פ עם מדינות אחרות.
 8. סיוע ביטחוני מותנה - לעידוד התנהגות או שינוי רצויים.³¹
- מעורבות אסטרטגית היא למעשה תהליך ממושך לקידום שינוי בתפיסות ובמדיניות של השותף באמצעות הקשר עימו.³² במקרה שבו מדובר במדינות יריבות, או יריבות לשעבר, המאמץ למעורבות אסטרטגית מלווה בכמה דילמות עקרוניות. ראשית, המתח הקיים בין הנטייה והצורך הצבאי בתכנון מבוסס איומים למול הפוטנציאל לשינוי, שנית - שאלת התניית שיתוף הפעולה בנכונות לקיים שיתוף פעולה בממדים אחרים, או לחלופין בתהליכי שינוי ורפורמה. דילמה נוספת נוגעת לשקיפות והדדיות, שהרי בכניסה למרחב של שיתוף פעולה יש למעשה חשיפה וסכנה של ניצול. כך, מגעים אסטרטגיים עם יריבים פוטנציאליים מצריכים איזון בין הרגעה (reassurance) ושקיפות לבין בניית תהליך מבוסס הדדיות.³³
- יחד עם זאת, הניסיון מלמד כי לצד הפוטנציאל הגלום במהלכי הדיפלומטיה הצבאית בקירוב לבבות ובבניית אמון, חשוב להכיר במגבלות כלי זה במקרים של פערים פוליטיים-אסטרטגיים משמעותיים בין הצדדים. בעוד קשרים צבאיים ושקיפות יכולים לסייע בהפחתת מתיחות וחוסר אמון, אין בידם כדי להתגבר על פערים במדיניות בין הצדדים.³⁴ בין אירופה וארה"ב לבין סין ורוסיה מתקיימים קשרים בערוצים צבאיים ואפילו מתקיימים שיתופי פעולה שונים. יחד עם זאת, בשני המקרים הללו לא השתנו תפיסות היסוד, ובשנים האחרונות אף נשמעו הצהרות הצדדים שהם רואים האחד בשני יריבים אסטרטגיים. שיתופי הפעולה שכן מתקיימים הם סביב מרחבי עניין נקודתיים וקונקרטיים, ולא כחלק מתפיסה שלמה ורחבה יותר. שני המקרים הללו ממחישים בצורה הטובה ביותר את הטענה כי ההישגים הצבאיים של הדיפלומטיה הינם מוגבלים וכי הצלחתם תלויה בהקשר אסטרטגי רחב יותר ובאקלים מדיני מאפשר, וגם מלמדים כי במקרה של פערים אסטרטגיים - מרחב השת"פ הינו מצומצם והשפעתו על רבדים אחרים ביחסים, היא מוגבלת.
- גם בעיתות משבר לדיפלומטיה הצבאית יש תפקיד משמעותי, בהיותה פלטפורמה נוחה להעברת מסרים תוך מניעת הסלמה ומשבר מדיני. באופן שיכול להישמע מפתיע, ישנם לא מעט חיכוכים צבאיים בין מדינות שאינן חוצות את רף ההסלמה מתוך בחירה מודעת של המנהיגים בניהוג המשבר באמצעות הערוצים הצבאיים. כלומר, במקרים שבהם יש פערים ואף חיכוך ברמה הצבאית, קיומה של הדיפלומטיה הצבאית יוצר מרחב גמישות אסטרטגית בעבור הדרג הפוליטי ואפשרות להימנע

Ibid. ³¹Ibid. ³²Ibid. ³³Ibid. ³⁴

ממשבר מדיני כולל. דוגמאות לכך ניתן לראות בחיכוכים של ארה"ב מול סין בים סין הדרומי, שלא התפתחו לכדי משבר מדיני משמעותי על אף הסיכון ולעיתים הפרובוקציה שלו. מקרה אחר הוא זה של יוון ותורכיה, במסגרתו קיים חיכוך יום-יומי בין חילות האוויר והים של הצבאות, אשר נשמרים, על פי רוב, ברמה הצבאית כחלק ממדיניות "ניהול הסכסוך" של הדרג המדיני. בשני המקרים, לתקשורת בין הצבאות תפקיד משמעותי בהסדרה ובמסגור החיכוך, גם באמצעות דיפלומטיה צבאית.

כלי הדיפלומטיה הצבאית, או - איך זה נראה?

דיפלומטיה מוגדרת "האמנות לניהול משא ומתן בין מדינות והיכולת לנהל קשרים ללא עוינות". מאחורי אמירה זו נכללות פעולות רבות המרכיבות את תפקידו של הדיפלומט המדיני, ואשר רלוונטיות גם בעבור הדיפלומטיה הצבאית.³⁵ תפיסת הדיפלומטיה הצבאית בארה"ב כוללת את סך הפעילויות התומכות את המאמצים הבאים - יצירת קשרים בי-לטרליים ומולטי-לטרליים בין בכירי מערכת הביטחון והצבאות, מינוי נספחות צבאית, הסכמים לש"פ ביטחוני בי-לטרלי, הכשרות ואימונים לצבאות ולגורמי ביטחון זרים, ייעוץ בנושאים הקשורים ליחסי שלטון דמוקרטי וצבא, ניהול ביטחוני וטכנולוגי צבאית, חילופי צוותים ויועצות (נשות צבא), תמיכה צבאית וסיוע בציד ובאמצעים.³⁶ באופן דומה, מגדירה בריטניה את משימות הדיפלומטיה הצבאית - ביצוע קורסי הכשרה והדרכה, השאלת יועצות ומדריכות (אזרחיות וצבאיות), עגינת ספינות, פריסות אוויריות ויחידות צבאיות אחרות, ביקורי שרים, נשות צבא ואזרחיות בכל הדרגים, שיחות מטה, כנסים וסמינרים לשיפור ההבנה ההדדית, חילופי צוותים, תרגילים משותפים.³⁷

מרבית המשימות הללו הן חלק ממערך שיתוף הפעולה בין הצבאות ומערכות הביטחון של המדינות, וייתכן כי זהו ההסבר הטוב ביותר לבלבול המושגי הקיים לעיתים קרובות בין "שיתוף פעולה צבאי" לבין "דיפלומטיה צבאית", כאשר הדרך להבחין בין השניים היא לא באמצעות הבנת הכלי אלא בהבנת המטרה שאותה הוא משרת. כך ייתכן שהשתתפות בקורס תהווה אמצעי של דיפלומטיה צבאית ויהיה ניסיון להעביר מסר של נכונות להרחבת ש"פ, ובאותה מידה תוכל לשקף אינטרס "צר" של למידה מקצועית בתחום ידע מסוים. כך, כמעט כל פעולה צבאית שאיננה עוינת עשויה לשמש ככלי של דיפלומטיה צבאית, בהינתן מלווה במעטפת הנכונה וזוכה למינוף - לעיתים אף ברמה המדינית. סיוע בעת משבר מהווה דוגמה

³⁵ הכתוב בלשון נקבה אך מתייחס לשני המינים כאחד.

³⁶ Cottey, A', & Forster, A'. (2004). Introduction to Reshaping defence diplomacy: new roles for military co-operation and assistance. In Reshaping defence diplomacy : new roles for military co-operation and assistance. London: Routledge, Chapman & Hall.

³⁷ Swistek, G. (2012, Spring). The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy. *Connections*, 11(2), 79-86.

טובה של אמצעי צבאי שיכול להוות כלי דיפלומטי לקידום יחסים בין מדינות (מעורבות אסטרטגית). דוגמה לכך ניתן לראות ביחסים בין ארה"ב וסין אחרי אירועי הטרור של 2001, כאשר ההצעה הסינית לסיוע הביאה לשיפור היחסים בין המדינות.³⁸

קיים גם מרכיב "קשה" יותר בדיפלומטיה הצבאית והוא הקרוי "דיפלומטיה של אמצעי לחימה" – העברת ציוד למדינה אחרת וסיוע לבניין יכולות. מדינות המבקשות לקדם השפעה או תהליכים של שינוי במדינות שונות, עושות זאת גם באמצעות העברת אמצעי לחימה, בין אם תחת התניות ובין אם כחלק מתהליך של בניית אמון ומחויבות בין הצדדים.³⁹ מדיניות הקישוריות הביטחונית של בריטניה מגדירה מפורשות את אחד היעדים הבין-לאומיים שלה בחיזוק יכולות של מדינות אחרות, הכולל אימונים, מימון פרויקטים משותפים ומתן אמצעי לחימה.⁴⁰ בדומה, מגדיר הספר הלבן הגרמני את אחד המאמצים להשגת היעדים הביטחוניים הבין-לאומיים תחת הגישה של "הגברת יכולות ואפשרות" (enhance and enable approach), הכולל מתן ייעוץ, אימונים וציוד.⁴¹

מה שפחות זוכה למקום בספרות הנוגעת לדיפלומטיה צבאית הוא מקומם של כללי טקס ומנהגים, וכן כלי העבודה המקובלים בעולם הדיפלומטיה הצבאית. בעבור כל דיפלומט במערך הדיפלומטיה הצבאית, מדובר בכלים המכתיבים התנהלות יום-יומית, כאשר הבנת מקומם וחשיבותם כחלק מהעשייה היא מפתח להצלחה. מכיוון שיש בהם מרכיב לא מבוטל של סמליות, זניחתם עלולה להביא לכדי משבר דיפלומטי. אך לפני כן, נכון לשאול מי הם אותם דיפלומטים צבאיים? בחזית העשייה הדיפלומטית הצבאית, ניצבות הנספחות הצבאיות⁴² המוצבות במדינות היעד השונות. נספחות אלה מוגדרות כנציגות רשמיות מטעם המדינה

Cottey, A., & Forster, A. (2004). Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention. *The Adelphi Papers*, 15-30.

שוב להבחין בין סיוע והעברת אמצעי לחימה לבין "דיפלומטיה" של מכירות אמל"ח. כך לדוגמה, מכירות האמל"ח הרוסיות של מערכת ההגנה "S-400" לסיני זכו לכינוי "S-400 Diplomacy". להרחבה ראה: <https://www.jpost.com/International/Russias-S-400-diplomacy-Moscow-deploys-air-defense-system-to-Crimea-573005>

UK Ministry of Defence. (2017, February 17). Retrieved from UK's International Defence Engagement Strategy: <https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-engagement-strategy-2017>

The Federal Government. (2016, July 13). *White Paper 2016: ON German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. Retrieved from Bundeswehr Office for Defence Planning: https://www.planungsamt.bundeswehr.de/portal/a/plgaw/start/grundlagen/weissbuch!/ut/p/z1/hY_LDoIwEEW_hm2ngSjori58hRAT8NFuTMFaNKUlpYLx661xZaJxdnPnzMkMMDgA07y_SO4uRnPlE8rGx1mSFmk4CcNiNcOYLLIwiuNltNhi2MH-H8L8GP8ogiEXGqh3xL8dI8iBAbvynt9Ra6xTwFevW4EWnN9UmJjK

Shea, T. C. (2005). Transforming Military Diplomacy. *Joint Force Quarterly*, 49-52.

השולחת וזוכות למעמד דיפלומטי מלא במדינה המארחת.⁴³ את הנספחת הצבאית תומך מטה מקצועי במדינה השולחת, אשר מקיים תהליכי עבודה תומכים, ואלה מהווים חלק בלתי נפרד מהעשייה הדיפלומטית-הצבאית. עם התפתחות עולם הדיפלומטיה הצבאית כפי שתוארה מעלה, התרחבו האנשים והמשימות הלוקחות חלק בדיפלומטיה צבאית, הגם שזו אינה משימתם העיקרית. כך למשל, לומדות בחו"ל וקצינות הלוקחות חלק בתרגילים רב-לאומיים נדרשות להכיר ברכיב הדיפלומטי שהן נושאות עימן בעת ביצוע המשימה, הכולל הכרת רגישות תרבותית במדינת היעד, ההקשר הגאו-אסטרטגי של פעילותן ולעיתים - מגבלות ואתגרים שיש בפעילות עצמה, על מנת להימנע מתקריות דיפלומטיות בעלות השלכות מדיניות. בכל הנוגע לכללי טקס ומנהגים, התמסדו עם השנים פרקטיקות המאפיינות את מקצוע הדיפלומטיה הצבאית. בתוך כך נכללות קבלות פנים רשמיות, חילופי תשורות, ארוחות רשמיות, ברכות שנה טובה ועוד. במרבית הצבאות, אלה נכללים תחת גוף ייעודי האחראי על הגדרה ועל ניהול ה"פרוטוקול", שיש בו מרכיב לא קטן של סמליות ושל מסורת, שמהווים חלק בלתי נפרד מעולם הדיפלומטיה הצבאית. בין כלי העבודה המקובלים של הדיפלומטיה הצבאית, נמנית הפרקטיקה של הסדרת תוכנית עבודה לשנת פ"ב ביטחוני וצבאי בין המדינות, כולל טקס ומעמד חתימה, פגישות עיתיות לשימור רציפות הקשר, קיומם של דיאלוגים רשמיים ברמה בכירה ועוד. בבסיס כל אלה עומד מרכיב חיוני בעבודת הדיפלומטיה הצבאית - יחסים בין אישיים ורשתיות (networking). בסופו של יום, ככל שמדברים על תקשורת ועל יחסים בין מדינות, "המדינה" מורכבת מאנשים ולכן תכונה נדרשת לעוסקים במלאכת הדיפלומטיה הצבאית, היא יכולת יצירת קשרים בין-אישיים טובים, ובניית רשת איכותית שתסייע לקידום היחסים בין מערכות הביטחון של הצדדים.

הנחות עבודה בדיפלומטיה צבאית

הבנת התהליכים, סביבת העבודה והדינאמיקה המאפיינת את מקצוע הדיפלומטיה הצבאית, הם משמעותיים על מנת לעמוד על היתרון היחסי של הכלי, על מגבלותיו ועל המאמצים הנלווים הנדרשים למיצוי אפקטיבי ולהשגת היעד המבוקש. ראשית, חשוב להכיר בתפיסה לפיה לעומת הדיפלומטיה הציבורית, הדיפלומטיה הצבאית היא ישירה יותר, מקצועית, מדויקת ומבוססת על ניסיון משותף.⁴⁴ במובן זה, תיתכן העדפה של ערוץ זה על פני אחרים למול שותפים בעלי גישה דומה או לטובת השגת יעד ממוקד ומוגדר. זאת ועוד, במדינות מסוימות שבהן "מדים פותחים דלתות",

⁴³ מדובר במעמד משפטי המוסדר במשפט בין-לאומי, במסגרתו מוענקת, בין היתר, חסינות דיפלומטית בעבור הנציג הרשמי ובני משפחתו לפי אמנת וינה ליחסים דיפלומטיים (1961). להרחבה ראה: Vienna Convention on Diplomatic Relations, http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

⁴⁴ Leahy, P. (2014). Military Diplomacy. *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?* (17), pp. 15-17.

הדיפלומטיה הצבאית עשויה להיות בחזית הקשר, ואף הדומיננטית, להשגת יעד לאומי.

שנית, נדרשת ההבנה כי המאמץ הדיפלומטי הוא תהליך ממושך. יחסים בין צבאות נבנים לאורך זמן ונדרשת השקעה מתמשכת לביסוס אמון ולהשגת יעדים. כנגזרת, קיימת חשיבות בתכנון מוקדם ובתחזוק הקשרים לאורך זמן על מנת שהמאמצים יישאו פרי, כמו גם ההכרה בכך שייתכנו חוסר הצלחות במעלה הדרך.⁴⁵ הנחת עבודה נוספת שחשוב להכיר בה היא כי קיים אתגר בכימות ההישגים של הפעילות הדיפלומטית. מאמצים רבים מושקעים בפיתוח קשרים עם צבאות ועם מדינות, במסגרתם מועברים מסרים וניסיונות לקדם יעדים לאומיים בתחומים שונים. הנחת העבודה היא כי הדיאלוגים מסייעים לשיפור ההבנה בין הצדדים, והם מהווים ערוץ השפעה על תהליכי קבלת החלטות. ברוב המקרים לא ניתן להצביע על מסלול "גלגול" של רעיון או מסר, ועד כמה המאמצים השפיעו, אך הניסיון מראה כי שינויים והשפעה כן מושגים.

לבסוף, הנחת עבודה משמעותית היא שדיפלומטיה ביטחונית יכולה להיות אפקטיבית רק כאשר היא נעשית בתיאום ובסנכרון עם גופי ממשל אחרים כמו סחר, יחסים פוליטיים, תרבות וכד'. כפי שהוזכר לעיל, מאמצי הדיפלומטיה הצבאית הם מוגבלים בסביבה של פערים אסטרטגיים מהותיים, אך גם כאשר מדובר במדינה שותפה, וככל שמוגדרים יעדים לאומיים – נדרשים סנכרון מערכתי ותיאום מאמצים באופן משלים (complementing). במילים אחרות, נדרשת "גישה בין-משרדית כוללת" (whole-of-government approach) לחיזוק המסר המועבר באמצעות הדיפלומטיה הביטחונית.⁴⁶

המקרה הישראלי והמלצות

המאמץ הדיפלומטי בצה"ל אינו דבר חדש, אך ניכר כי בשנים האחרונות הוא תופס מקום משמעותי יותר בתפיסה הצבאית, בין אם כחלק מהבנת נחיצותו למול פעילות של כוחות זרים במרחבי העניין של צה"ל, תרומתו המקצועית ולעיתים אף במסגרת קידום יעדים צבאיים-ביטחוניים בעלי חשיבות לאומית. בתוך כך, ביטוי למאמצי הדיפלומטיה הצבאית ושיתופי הפעולה הצבאיים במסמך אסטרטגיית צה"ל, ככלי שתכליתו הרחבת יכולות הפעולה של צה"ל בהיבטי הפעלת כוח, מודיעין ובניין כוח⁴⁷ כמו גם להגדלת הלגיטימציה למדינת ישראל ולחופש הפעולה של צה"ל.⁴⁸ בעוד ניתן ללמוד רבות מניסיונם של צבאות זרים על דיפלומטיה צבאית, נכון לעמוד

⁴⁵ Cottey, A., & Forster, A. (2004). Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention. *The Adelphi Papers*, 15-30.

⁴⁶ Sanyal, J. (2018, July 19). *Building strategic security: defence diplomacy and the role of army*. Retrieved March 15, 2019, from ASPI: The Strategist: <https://www.aspi.org.il/strategist/2018/07/19/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army/>

⁴⁷ לדוגמה: "כוחות צה"ל בתרגיל ענק בקפריסין" <https://www.israelhayom.co.il/article/604325>

⁴⁸ אסטרטגיית צה"ל (2018), עמודים 18-20.

על המקרה הישראלי הן ביחס לחיזוק הבנות קיימות והן על מנת לעמוד על פערים שאינם מקבלים ביטוי בספרות הקיימת.

ראשית, יש לציין כי מרבית הספרות הקיימת בנושא הדיפלומטיה הצבאית נשענת על נקודת מבט מערבית (ארה"ב, אירופה, אוסטרליה) ויש בכך כדי להשפיע בשני רבדים על עיצוב התפיסה של הדיפלומטיה הצבאית. ראשית, מדובר במדינות עם גישה גלובלית ביחס לאיומים, צורך בהגנה ויעדי דיפלומטיה רחבים. לעומת אלה, תפיסת הביטחון של ישראל היא מצומצמת יותר, תוך שימת דגש על המרחב הקרוב לביסוס עומק אסטרטגי. כמו כן, לא מעט מהמאמץ הדיפלומטי-צבאי של מדינות המערב הוא בניסיון לקדם השפעה ושינוי מדיניות חוץ וביטחון של מדינות אחרות, מה שאינו נמנה עם יעדיה הביטחוניים של ישראל.

המקרה הישראלי כן יכול לחזק את הטענה כי "במקרים בהם היחסים הדיפלומטיים הרשמיים מוגבלים או אינם מבוססים דיו, הדיפלומטיה הצבאית הופכת לערוץ משמעותי שיכול לשמר ערוצי שיח, לבנות אמון ולמנוע אי-הבנות בין הצדדים ואף לבנות תשתית לשיח רחב יותר בהמשך" (תרגום שלי).⁴⁹ הערוץ הביטחוני הוא ערוץ שיח דומיננטי ביחסים עם מדינות השלום (מצרים, ירדן), אשר פועל בשגרה ובחירום באופן שבהחלט מוכיח את הפוטנציאל הגלום בערוץ הדיפלומטיה הצבאית, במקרה של ערוץ מדיני מוגבל. במקרים אחרים, ניכר כי על אף פערים פוליטיים-מדיניים, נשמר הערוץ הביטחוני-צבאי בעיקר על רקע נכסיותו בעבור הצדדים.

מבחינה אופרטיבית, הצורך בדיפלומטיה צבאית הוא בכל הרמות המתוארות לעיל. בראש ובראשונה, עומדים היחסים הביטחוניים עם צבאות ירדן ומצרים. הסכמי השלום עם ירדן ומצרים מעניקים את המסגרת הפורמלית, המאפשרת שיתופי פעולה העונים על אינטרסים חיוניים גם לישראל וגם לשתי המדינות השכנות.⁵⁰ מתקיימים קשר ותיאום בין הצבאות, אשר מסייעים לישראל להתמודד עם אתגרים ביטחוניים בגבולות. במקרה של מצרים, למשל, הגבול בין המדינות בטוח ושקט, התיאום בין הצבאות במאבק באיומי הטרור בחצי-האי סיני הדוק מאי פעם, ההברחות בין צפון סיני לרצועת עזה פחתו משמעותית וזרם המסתננים ממצרים לישראל נבלם.⁵¹ שנית, בגבולות ישראל פועלים כוחות שמירת שלום של האו"ם - UNIFIL בגבול לבנון, UNDOF בגבול סוריה וכוח רב-לאומי בגבול מצרים (MFO). התקשורת והתיאום הצבאי מול כוחות אלה באמצעות הקישור הצבאי מסייעים לא אחת במניעת חיכוך ובמניעת הסלמה. יתרה מכך, במקרה של לבנון, קיומו של כוח שמירת השלום מאפשר גם קיומה של מסגרת שיח עם צבא לבנון להפחתת מתיחות

⁴⁹ Leahy, P. (2014). *Military Diplomacy. Defence Diplomacy Is the game worth the candle?* (17), pp. 15-17.

⁵⁰ ערן, עודד. (2014, אוקטובר). ישראל-ירדן: עשרים שנה להסכם השלום. המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 621.

⁵¹ דקל, א' וויינר, א' (2019). מצרים-ישראל: משלום בין הנהגות וצבאות לשלום בין עמים. המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 1153.

בגזרה⁵² לאלה נוסף הצורך הישראלי במניעת חיכוך עם שחקנים אחרים הפועלים במרחב, כדוגמאת רוסיה – שעזימה קיים מנגנון מניעת חיכוך מאז כניסתה לסוריה בסתיו 2015.⁵³ מעבר לאלה, כמובן שהרמה האופרטיבית האינטימית ביותר קיימת עם צבא ארה"ב, כולל אימונים, תרגילי מפקדות ופריסת מערכות.⁵⁴



סמינר לוט"ר בינלאומי

הישגים מוגבלים במקרה של פערים אסטרטגיים בין הצדדים ניתן לראות ביחסים עם מנגנוני התיאום הפלסטיניים. בעוד הקשר היום-יומי עם מנגנוני הביטחון ידע הצלחות, אין בהם כדי להביא לפתרון הפערים המדיניים הקיימים בין הצדדים. יחסיה של ישראל עם ירדן ומצרים בהקשר זה, אף הם דוגמה מעניינת לקישור ולתיאום ביטחוני שנושא פרי, לצד המאמץ המתמשך להעמקת שורשי השלום בין העמים. מקרה נוסף שנמצא בשיח בשנים האחרונות הוא ביחס למאמצי הדיפלומטיה המתקיימים מול רוסיה והתוחלת של אלה למול מה שמסתמן כפער באינטרסים ארוכי הטווח של הצדדים.⁵⁵

במסגרת כלי המימוש של הדיפלומטיה הצבאית, ניתן להצביע על מרכיב שנעדר מהגישה הצה"לית – והוא נוכחות בכוחות שמירת שלום. תפיסת הביטחון של ישראל שמה במוקד את ביטחונה של המדינה, הגנה על אזרחיה ועל יהדות התפוצות, אך בה בעת מבקשת לפעול לביסוס עומק אסטרטגי מחוץ לגבולות המדינה. זאת ועוד, הרי שאחד מעקרונות הדיפלומטיה הצבאית הוא רישות (networking), ושיח שמבוסס

⁵² לצה"ל מנגנון של מפגשים משולשים עם צבא לבנון ויוניפי"ל, כפי שמתואר בכתבה: https://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2018/Article-bca2e2206818761004.htm

⁵³ "נתניהו במוסקבה: קבענו מנגנון למניעת התנגשות בין צה"ל לרוסים" (21/09/15), אתר ynet. קישור לכתבה: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4702985,00.html>

⁵⁴ הודעת דובר צה"ל בדבר תרגיל ופריסת מערכות מיום 22/3/18, "סיום תרגיל Juniper Cobra".

⁵⁵ דוגמה לכתבה שעוסקת בנושא: "גם משלחת צה"ל לא תמיס את הקרח: רוסיה מכתיבה את כללי המשחק בסוריה", <https://news.walla.co.il/item/3206496>

על ניסיון משותף. יש בהשתתפות בכוחות שמירת שלום כדי לאפשר נגישות גבוהה למרחבי עניין של צה"ל ושל מדינת ישראל, לחזק את הרישות המתבקש בעידן של אתגרים גלובליים ולסייע לגליטימציה של ישראל ומיצובה כ'מדינה תורמת'.⁵⁶ החלטה לשילוב מרכיב צבאי בכוחות שמירת שלום היא עניין לאומי, ויש לשקול זאת מתוך הבנת המחירים הפוטנציאליים ואופן ההשתתפות הנכון (מיקום, אופי התרומה - הדרכה, רפואה, לוגיסטיקה וכד').

את ההמלצות הנגזרות מהתפיסה שהוצגה כאן ניתן לצמצם לכדי ארבע המלצות מרכזיות - סנכרון מערכתי, אימוץ תפיסה, גיבוש אסטרטגיה וביסוס המקצוע. בכל הנוגע לסנכרון מערכתי, נדרש תיאום הדוק יותר בין הדרג המדיני (משרד הביטחון, משרד החוץ) לזה הצבאי, תוך מיצוי יתרונות יחסיים של כל גוף וכחלק ממאמץ לאומי מתואם ומשלים.

בתוך צה"ל, נכון לראות בערוץ הדיפלומטיה הצבאית כערוץ פעולה משלים למעשה הצבאי, בין אם כמאמץ מקדים, מלווה, לאחר מעשה, ובמקרים מסוימים - חלופה, למהלך צבאי אופרטיבי. בהקשר זה, ההמלצה היא לגבש תפיסה אסטרטגית מבצעית הנוגעת לעולם הדיפלומטיה הצבאית. הבנת יתרונותיה של הדיפלומטיה הצבאית מעלה את החשיבות שבהכרה ברכיב הדיפלומטיה הצבאית כחלק מארגון הכלים למימוש יעדים צבאיים מהרמה האסטרטגית ועד הרמה האופרטיבית-טקטית. כמו כן, הבנת "חוקי המשחק" של הדיפלומטיה הצבאית מהווים גם גורם משפיע על המעשה הצבאי. הדבר נכון בייחוד בשנים האחרונות, שבהן על כוחות שמירת השלום נוספו שחקנים בין-לאומיים שונים (צרפת, גרמניה, בריטניה, רוסיה ועוד) הפועלים באופן צבאי אקטיבי בסביבה המבצעית של ישראל.

השלב הבא המתבקש לאחר אימוץ התפיסה הוא גיבוש אסטרטגיה למאמץ הדיפלומטיה הצבאית, אשר מקדמת באופן יזום את יעדי צה"ל ומערכת הביטחון. השיקולים לשיתוף פעולה צריכים לבטא הן מרכיבי דיפלומטיה צבאית קלאסית (אופרטיבי ומניעת חיכוך, למידה מקצועית, בניין כוח, רשתיות וסיוע) והן שיקולים מעולם המעורבות האסטרטגית (מניעת משברים, השפעה וחיזוק קשרים). בהקשר זה, ובדומה לתפיסות של בריטניה ושל גרמניה שהוצגו לעיל, נכון שהיבטים של ייצוא ביטחוני ישראלי יהיו חלק מהתפיסה. נוסף על כך, נכון להזכיר כי לעיתים מטרתה של הדיפלומטיה הצבאית היא להוות בלם או אמצעי המאפשר מרחב גמישות לניהוג קשרים מורכבים בין מדינות ובין צבאות - ונכון שהאסטרטגיה המגובשת תבטא גם היבט זה.

לבסוף, קיימת חשיבות בהמשך תהליך מיסוד מקצוע הדיפלומטיה הצבאית בצה"ל, בבניין כוח ובהפעלתו. בשנים האחרונות חלו התפתחויות משמעותיות בהקשר זה, בהם כינון מערך קשרי החוץ של צה"ל והקמת בית ספר לדיפלומטיה

⁵⁶ בהקשר זה, ניתן לטעון כי משלחות הסיוע של פיקוד העורף וחיל הרפואה באירועי אסון מספקות את הממד הזה, אך בהיעדר תפיסה סדורה, נותרת פעילות זו בדידה ולא כחלק ממאמץ כולל.

צבאית. מבט השוואתי על מערכים דומים בצבאות זרים מציב כמה דוגמאות של תפיסה מקצועית של הדיפלומטיה הצבאית – החל מצבאות שבהם תפקיד הדיפלומט הצבאי הוא מקצוע כך שנספח צבאי משרת בכמה מדינות, בדומה למערך הדיפלומטי של משרד החוץ הישראלי, ועד צבאות שבהם מוצבים אזרחים עובדי צבא בעלי הכשרה דיפלומטית בסיסית ובעיקר מהווים מוקד ידע ועוגן יציב לקשרים ארוכי טווח. גיליון זה מהווה חלק מתהליך בניית הידע ומגיבוש התפיסה של הדיפלומטיה הצבאית, ויכול לסייע בקידום מרכיבי התפיסה ונגזרותיה.

רשימת מקורות

- דקל, אודי ווינטר, אופיר. "מצרים-ישראל: משלום בין הנהגות וצבאות לשלום בין עמים". המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 1153. 2019.
- ערן, עודד. "ישראל-ירדן: עשרים שנה להסכם השלום". המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 621. אוקטובר 2014.
- צה"ל. אסטרטגיית צה"ל. 2018.
- Cottey, Andrew & Anthony Forster. "Introduction to Reshaping defence diplomacy: new roles for military co-operation and assistance." In *Reshaping defence diplomacy : new roles for military co-operation and assistance*. London: Routledge, Chapman & Hall. 2004.
- Cottey, Andrew & Anthony Forster. " Chapter 1: Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention". *The Adelphi Papers* 44(365), 2004. pp.15-30.
- Runde, Daniel F. "Soft Power and Security". *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. 2015. Retrieved May 16, 2019, from: <https://www.csis.org/analysis/soft-power-and-security>
- Nye, Jr., Joseph S. "Soft Power". *Foreign Policy* 80. 1990, Autumn. pp. 153-171
- Leahy, Peter. "Military Diplomacy". In *Defence Diplomacy Is the game worth the candle?* ANU Strategic and Defence Studies Centre, 2014. pp. 15-17.
- McBride, James. (2018). "How does the U.S. spend its foreign aid?" *Council on Foreign Relations*. Retrieved on 16 May 2019 from: <https://www.cfr.org/backgrounder/how-does-us-spend-its-foreign-aid>
- *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*. December 1933). Retrieved on 19 March 2019 from: <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>
- National Intelligence Council (NIC). (2017, January). "Global Trend: Paradox of Progress." To view electronic version: www.dni.gov/nic/globaltrends.
- Pajtinka, Erik. "Military Diplomacy and Its Present Functions". *Security Dimensions. International and National Studies*. 2016. pp. 179-194.
- Sanyal, Joyo. "Building strategic security: defence diplomacy and the role of army". *ASPI: The Strategist*. Retrieved March 15, 2019, from: <https://www.aspistrategist.org.au/building-strategic-security-defence-diplomacy-and-the-role-of-army/>
- Shea, Timothy C. "Transforming Military Diplomacy". *Joint Force Quarterly*. 2005. pp.49-52.
- Swistek, Göran. "The Nexus Between Public Diplomacy and Military Diplomacy in Foreign Affairs and Defense Policy". *Connections* 11(2). Spring 2012. pp.79-86.
- "White Paper 2016: ON German Security Policy and the Future of the Bundeswehr". *Bundeswehr Office for Defence Planning*. 13th July 2016. Retrieved from: https://www.planungsamt.bundeswehr.de/portal/a/plgaw/start/grundlagen/weissbuch!/ut/p/z1/hY_LDofwEEW_hm2ngSjori58hRAT8NFuTMFaNKUlpYLx

661xZaJxdnPnzMkMMDgA07y_SO4uRnPle8rGx1mSFmk4CcNiNcOYLLIwiuN
ltNhi2MH-H8L8GP8ogiEXGqh3xL8dI8iBAbvynt9Ra6xTwiFevW4EWnN9UmJ
jK

- UK Ministry of Defence & UK Foreign and Commonwealth Office. "International Defence Engagement Strategy 2017". UK Government. 17th February 2017. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-engagement-strategy-2017>
- Vienna Convention on Diplomatic Relations. April 1961. Retrived on 19 March 2019, from United Nations Treaty Collection: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf