

חשיבותה של הדיפלומטיה הצבאית כמכפיל־כוח ביטחוני

עמוס נחמני¹

בשנים האחרונות הפנים צה"ל כי הוא מתקשה להתמודד לבדו עם מפת האיומים שעברה שינויים מרחיקי לכת. מאמר זה סוקר את התועלות הפוטנציאליות הצומחות מתוך מקצוע קשרי חוץ צבאיים, לצד התשומות הכרוכות בכך. צה"ל צפוי לשמר את עצמאות פעולתו ואת ייחודו, אך יחד עם זאת לבחון כל פעולה גם בראי האפשרות לממשה עם שותפים.

We may not be on the same team, but we are on the same side.

מבוא



אלוף משנה עמוס נחמני

נדמה כי בעשורים האחרונים, וביתר שאת בעשור הנוכחי ומאז פרוץ "האביב הערבי", הפנים צה"ל כי הוא מתקשה להתמודד לבדו עם כל האתגרים, כל הזמן. מפת האיומים הביטחוניים על מדינת ישראל שעימם נדרש הצבא להתמודד ומולם להיות מוכן – השתנתה, התפצלה, השתכללה והשתכפלה מאז הנסיגות מלבנון ומעזה במחצית הראשונה של שנות האלפיים. ממצב שבו נדרש צה"ל לדעת להרתיע, להתריע ולהכריע אל מול כארבע מדינות/ משטרים עם צבאות קונבנציונליים בעיקרם, התפצלה התמונה המודיעינית (ועימה גם רלוונטיות המקורות וזמן המדף של

¹ אלוף משנה עמוס נחמני הוא נספח צה"ל בקנדה.

המודיעין), השתנו מתווי האיום (ועימם רלוונטיות התפיסות, המערכות והכלים המופעלים נגדם) והתפצל הקשב הנדרש. מאפיינים בולטים נוספים לאתגרי התקופה הם הלחימה במסגרת "המערכה שבין המלחמות", ואיומים חוצי-זירות – שכפול האיום מזירה לזירה ו/או איום רב-זירתי.

אמירה מוכרת היא ש"המלחמה אינה אלא המשכם של המהלכים המדיניים באמצעים אחרים".² אולם מתברר כי צבאות מדינתיים, אותם הגופים האמונים על הלחימה, מאומנים היטב ואף הולכים ומשתכללים גם בהפעלת כלים לא אלימים במסגרת מאמצי מדיניות – בתכנון ובמימוש שיתופי פעולה טקטיים ואסטרטגיים ובניהול "דיפלומטיה של שלום". במאמר זה אסקור את התועלות הפוטנציאליות הצומחות מתוך מקצוע הדיפלומטיה הצבאית (שהיישום שלה הוא שיתוף פעולה צבאי). העמקה בפוטנציאל שיתופי פעולה צבאיים נדרשת כדי להבין מה הן התשומות הנדרשות, ובעיקר להבנת הצורך בהעמקת מאמצי מיסוד המקצוע בצה"ל.

שיתופי פעולה צבאיים – למה ובשביל מה?

צבא המבקש להתמקצע ולהתנהל בממד הדיפלומטיה הצבאית חייב להכיר בערך ובאיכות של צבאות אחרים, ואת מגבלות כוחם (ובוודאי את מגבלות כוחו של הבודד, עוצמתי ככל שיהיה). נוסף על כך צריכה להיות לארגון תפיסה ששיח שיתופי הינו חלק מהתרבות הצבאית, בעיקר בקרב הקצינים הבכירים.

מעל כל אלה, הבסיס לעיסוק בדיפלומטיה צבאית הוא הפוטנציאל לערך מוסף משמעותי הצפוי לצמוח משיתוף פעולה עם צבא ידידותי או במסגרת של צבאות. הערך המוסף המדובר עשוי להיות נקודתי או מערכתי; מוגבל במשכו או ארוך-טווח; תומך בניין-כוח או אופרציה; מיידי או נצור ליום פקודה. שיתוף הפעולה עשוי להיות מפלטו של החלש, הנסמך על אחרים ומחפה על פערים מהותיים תחת חסותם, אך באותה המידה מהווה שיתוף הפעולה מקור להפגנת עוצמה ולהכפלת כוחם של חזקים אלה באלה. כך או כך, מדובר במהלך תועלתני.

צה"ל, הארגון הצבאי המנותח במאמר זה, נדרש למצוא איזון בין עצמאות ואי-הישענות, לבין העצמת עיסוקו בגיוס תמיכה ובביסוס יסודות ומסגרת מאפשרת לשיתוף הפעולה (דיפלומטיה צבאית), ללמידה ולשיתוף פעולה בונה כוח/ יכולת (שת"פ צבאי) וכן לשיתוף פעולה מבצעי ואסטרטגי (שת"פ מבצעי). אל מול השיקולים הללו, ניסחה אסטרטגיית צה"ל מ-2015 בבהירות את יעד שיתוף הפעולה הצבאי כדלהלן:

"שיתוף פעולה אסטרטגי – חיזוק היחסים עם ארצות הברית ופיתוח קשרים אסטרטגיים עם מדינות מפתח נוספות וביסוס מוקדי תמיכה בעולם (יהדות

² גנרל קרל פיליפ גוטפריד פון קלאוזביץ, "טיבה של המלחמה", תרגום Princeton University Press (1976), פרק 1, חלק 24.

התפוצות ואחרים) וחזוקם.³

את הערך המוסף ניתן לחלק לשלוש רמות ניתוח:

ברמה הלאומית: הנחיה לשיתוף פעולה בין צבאות כחלק ממהלכים מדיניים וככלי להגשמת יעדים לאומיים. לדוגמה, צירוף צבא למסגרת צבאית בין-לאומית כלשהי (כגון ברית נאט"ו או הצטרפות לקמפיין צבאי/ קואליציה) כמהלך מאקרו-אסטרטגי המשקף את מדיניותה הביטחונית (ולא רק) של אותה המדינה.

ברמה האסטרטגית: שילוב מערכות, תוכניות אופרטיביות נצורות, התעצמות, בניין-כוח ומהלכים אופרטיביים ממשיים, בין צבא לצבאות אחרים שערים מועצמים קשריו ואשר עליהם נסמך או בהם מסתייע בתחומים מסוימים (ולהיפך). לדוגמה, הברית המדינית בין ארה"ב וישראל מתבטאת גם בהיות המערכת הצבאית בארה"ב (החל ביו"ר המטות המשולבים ועד תוך הפיקודים והזרועות הרבות והמגוונות בצבא האמריקאי) בעלת הברית הצבאית האסטרטגית ביותר של צה"ל.

ברמה המבצעית-טקטית: תיאום מבצעי בין צבא אחד לאחר או בין צבא למסגרת צבאית (כוח רב-לאומי וכד') הנדרש לאור תחומי ממשק, פעילות מקבילה באזור תחום, למימוש תוכניות אופרטיביות ועד כדי התמודדות עם איום או עם יריב וכד'. דוגמה לכך ניתן למצוא בתיאום האווירי סביב חלק מן התקיפות האוויריות של הקואליציה כנגד דאעש בסוריה וכן במנגנוני התיאום שמוסדו בין ישראל לרוסיה למן כניסת כוחות רוסיים לסוריה בקיץ 2015.

יתרה מכך, ברמה זו מתאפשר מגוון רחב מאוד של תפוקות ושל תוצרים, מכל סוג והיקף – רחוק משדה הקרב ועד כדי שיתוף פעולה מבצעי כתף אל כתף בין חיילים מצבאות שונים אל מול משימה משותפת (אגב אותה הקואליציה כנגד דאעש). כל אלה נוצרים בהתאם לאינטרסים ההדדיים, ודוגמאות לרבות מתפוקות אלו יפורטו בהמשך.

היתרונות בשיתוף פעולה עם צה"ל

"דיפלומטיה לעולם איננה פועלת בואקום. היא משכנעת לא באמצעות צחות הלשון של העוסקים בה, אלא באמצעות הרכבה מאחזת של תמריצים וסיכונים", הנרי קיסינג'ר⁴

חלק מן התפוקות העשויות לצמוח משיתוף הפעולה הצבאי נעוצות בליבת ההצדקה לקיום היחסים (ברמה הלאומית והאסטרטגית). כך, מדינות רבות (מערביות, ולא רק), בהחלטת מדיניות או בעידוד מצד צבאותיהן, רואות פוטנציאל גדול בקשר עם צה"ל, ממגוון סיבות:

1. מדינת ישראל נתפסת כ**כוח אזורי**, הן בהיבט יכולות, הן מבחינה מודיעינית

³ אסטרטגיית צה"ל (לשכת הרמטכ"ל, אוגוסט 2015), פרק א' – המסגרת האסטרטגית, סעי' 4 – עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי, ס"ק ה'

⁴ מתוך המאמר "הצעדים הבאים עם אירן", הושינגטון פוסט, 31 ביולי 2006

- והן בהשפעתה על האירועים המתרחשים במזרח התיכון. קרבה צבאית שופכת אור בעבור מדינות אלו על המתרחש (לעיתים גם על שצפוי להתרחש), ומאפשרת לגופי ההערכה לגבש תמונת מצב אופרטיבית בעבור קברניטיהם.
2. **יכולת מודיעינית מפותחת** – מדינת ישראל, על שלל גופי המודיעין שבה, וצה"ל ספציפית – על בסיס אגף המודיעין ויכולותיו – נחשבים כמקור הידע המקצועי, המהימן והמדויק ביותר על השחקנים ועל התהליכים במזרח התיכון. תמונת המצב האופרטיבית שהוזכרה לעיל נסמכת על חומרי גלם מודיעיניים ו/או על תוצרים מעובדים, אשר אמ"ן חולק עם גופי המודיעין הצבאי המקבילים לו. אמ"ן נתפס בעיני שותפים (נוכחיים וכאלה השואפים להיות) כגוף יצירתי, בעל תעוזה, מקצועי מאוד ואשר נמצא בחזית טכנולוגיית האיסוף. זוהי יכולת אשר דומה לה מחזיקים רק בודדים מבין הצבאות שעיימם נמצא צה"ל בקשר, ומכאן שהרצון בשיתוף פעולה מודיעיני הינו טבעי.
3. **הכרת סימפטומים** – בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה גוברת של חיקוי בין זירות פעולה שונות וכן לתופעות שהינן חוצות־זירות. הרצון (ההדדי) לשיח מבצעי ומודיעיני בין צבאות בהקשר זה נועד לנסות ולצפות תופעות ביטחוניות ולהיערך אליהן מבעוד מועד. לדוגמה, תופעת המפגעים הבודדים המבצעים אקט של טרור בעזרת כלי רכב הנוגח באזרחים או בחיילים ("פיגוע דריסה"), הופיעה באזורי יהודה ושומרון ובירושלים ולאחר מכן נצפתה באירופה בפיגועים שיוחסו לנאמני דאעש. בעולם תקשורתי כמו בעת זו, אשר בו הזדהות און־ליין, שיתוף ברשתות חברתיות וחיקוי הינן דרכים מוכרות להפצת אידיאולוגיה ודרכי פעולה, הכרה מקדימה של התופעות עשויה לסייע בהיערכות ובסיכול.
4. **יכולת מוכחת וניסיון מבצעי** – צה"ל הינו צבא הנמצא בחיכוך מבצעי תמידי. האתגרים המבצעיים במזה"ת אשר משתנים ללא הרף, והמענים הדוקטרינליים כמו גם הטכנולוגיים, מציבים בפני צה"ל צורך מתמיד בהשתנות, בהתפתחות תפיסות, תורות לחימה, אמצעים, יכולות, מסגרות ועוד. חיכוך שכזה מניב תהליך למידה מתמשכת – מעין מעבדת ניסויים למערכות ולתפיסות, שממנה צומחות תובנות מבצעיות, מופקים לקחים ומתפתחים פתרונות ושיטות. מעטים הם הצבאות בעולם אשר להם הזדמנויות למידה שכאלו. צבאות רבים מוצאים עצמם כבעלי ידע תאורטי ויכולות שברובן נותרות נצורות. הקשר עם צה"ל בהיבט זה נועד בעיקר ללמוד מניסיונו של האחר, ולעיתים אף ללמוד את תהליך הלמידה ויישום הלקחים עצמו. גם חלוקה בתובנות מבוססות משיטות פעולה (Concept of Operations - CONOPS) ומיכולות של מערכות ושל פלטפורמות, הינה ערכית ביותר בעבור כל צבא.
5. **מדיניות הנכונה לחלוק** – רכיב חיוני במערכות יחסים. את כל שלעיל ייתכן שניתן לקבל גם משותפים פוטנציאליים אחרים, אולם נכונותו של צה"ל

לחלוק בידע המדובר אינה דבר להקל בו ראש, ושותפים נוטים להיכנס בדלתות הנפתחות בעבורם (להבדיל ממקומות אחרים). נכונות צה"ל לשתף תלויה כמובן בהדדיות ובתמורות הצומחות בעבורו מן היחסים, כפי שיפורט בהמשך.

היעדים האסטרטגיים והטקטיים של צה"ל ביצירת שיתופי פעולה

עם צבאות זרים

לבד מאותן הסיבות האסטרטגיות לשתף פעולה, שמהן נהנה גם צה"ל באופן הדדי בקשריו עם צבאות אחרים, ישנן מספר סיבות נוספות, אסטרטגיות וטקטיות, לנכונות הצה"לית לקשור קשרים בין-לאומיים:

1. **"הסברה": הכרה ביכולות ולגיטימציה לפעולה** – שיתוף הפעולה הבין-לאומי מאפשר הקרנת יכולות, הסברה והשפעה ביחס לכוונות, ומהווה ביסוס לעצמאות, לחופש הביצוע וללגיטימציה לפעולה. הכרת האיומים, הכרת אופן ההתמודדות עימם (ה-CONOPS כנ"ל) והכרת עקרונות הפעולה, מסייעים להסברת הפעילות הצה"לית ומניעה במקרה הצורך. לדוגמה, הכרה לעומק של צבאות של מדינות שותפות (בעיקר מערביות) את נוהל "הקש בגג", מאפשרת לרכך ביקורת על פגיעה במבנים בעלי שימוש דואלי או בסביבה אזרחית.
2. **ערוץ משלים לדיפלומטיה (או ערוץ עוקף למדיניות מוצהרת/פוליטיקה)** – לא מעט מדינות הנוטות ברובד הציבורי/תקשורתי והפוליטי הגלוי להיות ביקורתיות כלפי הפעלת כוח מצד מדינת ישראל, מאפשרות במקביל לצבאותיהן להיות ביחסים הדוקים מאוד עם צה"ל, לטובת כלל התמורות הצומחות מתוך יחסים אלה, לטובת תמונה מודיעינית משקפת (נקייה משיקולים פוליטיים) ולעיתים אף כציר "שחרור לחצים" (ביקורת בערוץ אחד ושיתוף פעולה מעשי בציר אחר).
3. **הקשר הצבאי/ביטחוני כחלק בתצרוך מדיני רחב יותר** – אטרקטיביות צה"ל לשיתוף פעולה בעיני השותפים בהקשרים שהוצגו לעיל, עשויה להוות "קלף" חשוב ביחסים המדיניים בין מדינת ישראל למדינות אחרות, לאו דווקא בשל רצון בשיתוף פעולה צבאי מלכתחילה. לדוגמה, ניתן לראות ביחסיה הצבאיים של ישראל עם שכנותיה לאגן הים התיכון, יוון וקפריסין, נגזרת של הידוק יחסים מדיני, החלטה על "ברית אזורית" ואף ריאקציה ליחסים מתוחים עם תורכיה. יחסים אלה התהדקו לאו דווקא עקב אטרקטיביות צבאית הדדית, אלא בשל אינטרסים רחבים יותר.
4. **רשת של שותפויות** – כאמור בתחילת מאמר זה, אסטרטגיית צה"ל סימנה באופן ברור את הדרך בהקשר השותפויות הצבאיות. ניתן לראות בשותפויות לידע, להערכה, ליכולות, לתכנון ולבניין הכוח כגורם מאזן לעצמאות הביצוע

המאפיינת את תפיסת הביטחון הישראלית מאז הקמת המדינה. ככלל, מדינת ישראל אינה שותפה בקואליציות ואינה מצפה שאחרים ילחמו את מלחמותיה. מאידך גיסא, רשת צבאות מגייסת תמיכה, מבטיחה סיוע ובונה כוח ליום פקודה באופן שעשוי להרחיק עימות (בבחינת ללכת בלי ולהרגיש עם). דוגמה לכך ניתן לראות במאמצי צה"ל בשנים האחרונות

5. להידוק יחסיו עם ברית נאט"ו (ועד כדי פתיחת נספחות צבאית לנאט"ו בבריסל). כאמור, ישראל איננה, וסביר שלא תהיה, שותפה בברית. אולם הידוק וגיוון שיתוף הפעולה והשפה המשותפת עם מנגנוניה כמו גם עם חלק מחברותיה, מהווים "עיצוב מציאות" ומסר של תמיכה אשר סביר שנקלט גם אצל יריביו.

אם כך, מה יכולים צה"ל ומדינת ישראל להפיק מן התפוקות הללו? מה הם הסיכונים והרגישויות? ואילו תשומות נידרש להשקיע על-מנת לממש את עולם הדיפלומטיה הצבאית? על אלה אפרט להלן.

סיכונים	תפוקות
• תפיסות עולם שונות • גבולות גזרה ומדיניות • פערי תרבות וקצב • שונות בתהליכי העבודה • ביטחון מידע ופרסום • אמצעי תקשורת ייעודיים • קשרים אישיים • קשב בכירים • מרחק והפרשי שעות • ויתור על שליטה	• מכפיל ומשלים כוח • פיזור סיכון • עלות נמוכה • גמישות וזמינות • למידה • 'חוכמת העני' • מימון • ערוץ לתיאום אופרטיבי • ייצוג ושיקוף

התפוקות והיתרונות של שיתופי פעולה צבאיים בעבור צה"ל

1. **מכפיל כוח** – אל מול צורך בתפוקה נתונה, ההיעזרות בשותף מאפשרת להגיע ליעד מהר יותר, ו/או לחיסכון בעלויות או בהשקעה ו/או לחלוקה בעומס הנדרש להגעה לתוצאה, או לקבלת תפוקה גבוהה יותר אל מול השקעה זהה (אך גדולה יותר בסה"כ עקב צירוף יכולות/ קשב השותף הנוסף).

2. **משלים כוח** – אל מול יכולת או נגישות מסוימת, שיתוף הפעולה עשוי לייצר אלמנט משלים, עד כדי יכולת חדשה לחלוטין (אשר לא הייתה קיימת בידי שני הצדדים בנפרד). לדוגמה, כאשר לשותף אחד יש נגישות לאזור מסוים

(אשר לשני אין), ואילו לשותף השני ישנה יכולת מיוחדת שאותה ניתן להפעיל לקבלת תפוקה כלשהי באותו האזור, ניתן להעביר את היכולת לשותף הנגיש או לייצר נגישות לשטח בעבור השותף בעל היכולת ("כוח מעל כוח").

3. **פיזור סיכון** – תחומים רבים של שיתוף פעולה טומנים בחובם הנמכה

דרמטית בסיכונים. זאת משום שההחלטה לקדם מהלך/ יכולת מסוימים לבד, מתבססת, כמעט תמיד, על שיקולי עלות-תועלת (זמן, עלויות ישירות, עלויות אלטרנטיביות, חיי אדם), ואילו הידיעה שניתן לקצר את הדרך עשויה להשפיע מאוד על עצם ההחלטה לבצע את המהלך.

הדבר נכון למבצעים איסופיים, למהלכי מחקר ופיתוח עתירי זמן, להון אנושי ולמשאבים, להקמת יכולת חדשה (כאשר ניתן ללמוד מלקחי שותף שכבר התקדם באותו התחום) ועוד.

4. **עלות (מאקרו) נמוכה** – חוכמה ידועה היא כי "זול יותר להתגלח על זקנו של

האחר". ההישענות על ניסיונו, על יכולותיו או על מימונו של שותף לפעולה נתונה, מקיימת אמרה זו, בכפוף למשקל שנחליט להעניק לשני רכיבים סובייקטיביים ומורכבים לכימות: חשיפת הסוד והווייתו על השליטה (ראה התייחסות בהמשך). בעשייה העצמאית ישנו יתרון מובהק של חוסר-תלות ושל אחריות לסוד. בהחלטה לפתוח נושא או סוד מסוים לשותף ולסמוך על חלקו בפעילות (שהפכה משותפת), אנו מוותרים על שליטה. אין בכך רע, אולם רכיבים "רכים" אלו אינם בחינם.

5. **גמישות וזמינות (מבצעית, אך לא רק)** – שיתוף פעולה המעמיד יכולות

וכלים חדשים או אפילו סד"כ חדש פוטנציאלי (של צה"ל או של השותף) לרשות משימה נתונה, מגדיל את סל הכלים ואת דרכי הפעולה האפשרויות במענה לאותה המשימה או לאותו אתגר. בכך גדלה הגמישות המבצעית, אך גם הזמינות נשכרת: במצב שבו שיתוף הפעולה מאפשר הכפפת יכולת, נגישות או כוח של השותף למשימה או לאתגר נתונים, עשוי צה"ל למצוא עצמו מקבל מענה מהיר בהרבה מאשר במקרה שבו היה נדרש לבנות את היכולת, הנגישות או הסד"כ בעצמו. לא מדובר בחזרה על יתרון "מכפיל הכוח" שצוין לעיל, אלא על זמינות מבצעית של ממש, העשויה להוות שיקול מכריע ביכולת לבצע משימה נתונה ובהחלטה לממש אותה. סדרי הזמנים המתקצרים עשויים להיות עד כדי מיידיות (שעות או ימים ספורים). לדוגמה, אם אל מול משימה מורכבת מעבר לגבול יש צורך לבנות יכולת, תרגולת, העמדת כוח ומעטפת (שבועות-חודשים של הכנות), הרי שכאשר לשותף יש נגישות וסבירות לנוכחות במקום, הזמינות המבצעית גוברת דרמטית.

6. **למידה** – היכולת ללמוד מניסיונו של האחר כבר הוזכרה לעיל. אולם, תפוקת

הלימוד אינה רק במובן הפשט שבלמידה הדדית, אלא עמוקה בהרבה: צה"ל יכול לא רק ללמוד כיצד צבא שותף מתמודד עם סוגייה נתונה (ולהיפך, רבים

מבקשים ללמוד מזה"ל), אלא לקבל משוב על הגישה ועל הפרספקטיבה שלנו. הממשק עם צבאות אחרים, הן ברמת התרגול והאימון והן ברמת המודיעין, מאפשר לקבל זווית שונה על ניתוח המידע, על בחירת דרכי הפעולה ועל הכלים המופעלים. שותף עשוי להביא עימו גישות אחרות, שיטות שונות וחשיבה מזווית אחרת למה שאנו מורגלים. האתגרים שלנו נראים לו שונים, וחשוב לשמוע זאת ולהכניס דברים מסוימים לפרופורציות אחרות. לעיתים כתוצאה מן ההליך המחשבתי עשויות לצמוח תובנות אחרות ודרכי פעולה חליפיות, ואף כאלו שהינן ערכיות ביותר לצה"ל.

7. **"חוכמת העניי"** – תפוקה משלימה לסעיף הקודם. צה"ל הינו צבא משופע בהון אנושי, ביכולות, בטכנולוגיה מתקדמת, בעליונות מבצעית וטכנולוגית ברוב הממדים והזירות, בנגישות מודיעינית מרשימה ועוד. דווקא חלק מן השותפים הקטנים יותר, אלה שאין להם אותו שפע היכולות והנגישויות שישנן בארגז הכלים הצה"לי, נאלצים לפתח מענים אחרים, לעיתים פשוטים וזולים יותר וממקורות אחרים. הדוגמה הקלאסית לכך היא בהשוואה בין המאמצים המושקעים בפיתוח נגישות מודיעינית ייעודית, לבין האיסוף ממקורות גלויים. אמ"ן מצא כי שותפים נעדרי נגישויות ויכולות סייבר מתקדמות לרוב מצליחים למצות הרבה יותר ממקורות גלויים (מודיעין ערכי ומשמעותי לשלל צרכים) מאשר מי שיש לו נגישות ייעודית (יקרה מאוד לפיתוח ולהחזקה). את השיטות ואת דרכי הפעולה הללו ניתן ללמוד וליישם, לרוב בעלויות נמוכות מאוד.

8. **מימון** – כבכל כלכלת שוק ועולם עסקי, ניתן לקדם שלל משימות ומהלכי בניין כוח על בסיס מקורות מימון (מלא או חלקי) של שותפים הנדרשים לאותו האתגר ואשר אין להם נגישות (עצמאית / זולה יותר) לפתרון. משמע, האתגר משותף, הידע (ברובו) ישראלי, והמימון לפתרון שייתן מענה לשני הצדדים נחלק (הפחתת סיכון, כאמור) או מגיע כולו מן השותף. נוסף על כך, כאמור, הניסיון המבצעי הצה"לי מהווה בעיני השותפים בסיס ידע להשקעה ולקיצור דרך משמעותי לפתרון. בעיני השותף עשוי מימון להקנות לעיתים לא רק מענה לאתגר נתון, כי אם גם מקפצה למדרגה המבצעית/ הטכנולוגית הבאה.

9. **ערוץ לתיאום אופרטיבי** – השיח עם שותפים מאפשר תיעול כל צורך בתיאום אופרטיבי (ועד כדי מניעת חיכוך – De-Confliction) לתוך מנגנון סדור של שיח מקצועי, המשקלל מכלול אינטרסים רחב יותר. לדוגמה, התיאום האווירי עם רוסיה מאז הציבה כוחות בסוריה בקיץ 2015 הינו כורח מדיני ומבצעי, אולם כבד בבד הוא מאפשר ערוץ תקשורת סדור, צמצום טעויות, מנגנון למניעת אסקלציה ולבירור טענות הדדיות (כאשר ישנן), וקבלת החלטות בהקשר רחב בהרבה מאשר המשימה הנתונה. בעיני המחבר, דוגמה ספציפית

זו הינה אחת המוצלחות ביותר לדיפלומטיה צבאית בשנים האחרונות, דווקא בין שני צבאות שמעולם לא עבדו הרבה יחד, בוודאי שלא בשיתוף פעולה מהותי.

10. **ייצוג ושיקוף** – המובן המופשט ביותר של הדיפלומטיה הצבאית. העשייה אל מול השותפים טומנת בחובה אלמנט של ייצוג את צה"ל על יכולותיו, על עמדותיו, על הערכותיו, על תוכניותיו, על ערכיו ועוד. כל אלה הינם ערוץ דו-צדדי: הבא במגע עם השותפים למד את אותם המרכיבים לגביהם, ומאפשר לגבש תמונת מצב ברורה על יכולותיהם, על כוונותיהם ועל תוכניותיהם, ומכאן גם על הפוטנציאל להמשך, על העמקה או הרחבת שיתוף הפעולה איתם, כמו גם על הסיכויים לתמיכה מהם בשעת צורך מהותי.

סיכונים ורגישויות של שיתופי פעולה צבאיים בעבור צה"ל

לצד התפוקות, טומן בחובו עולם שיתוף הפעולה הצבאי/ ביטחוני גם לא מעט סיכונים ורגישויות ("חסרונות"), הדורשים מודעות מראש, כמו גם ניהול רגיש ומקצועי של הקשר, המשימה והסיכון. להלן עיקריהם:

1. **תפיסות שונות** – לשותף עשויות להיות גישה אחרת ואף מסקנות שונות לגבי אותה המשימה או אותם הנתונים. הניתוח שלו לאותו האתגר עשוי להניב שורה תחתונה אחרת מזו של צה"ל, וזאת לעיתים גם לאחר שהשקעות כבר בוצעו, קרי לא רק ביציאה לדרך ובעצם חשיפת הסוד (אם היה כזה), אלא גם בהתפתחות יחס השותף לגבי המשימה/ הפרויקט הנתונים בכיוון שונה מזה שתוכנן.

2. **גבולות הגזרה והמדיניות לשיתוף הפעולה (Policy)** – כל צבא פועל בתוך מסגרת של מדיניות. זו עשויה להיות מרחיבה מספיק בכדי להכיל את תחומי העניין המשותפים, ועשויה שלא. היא גם עשויה להיות גמישה, אך מאידך גיסא להיות מוסדרת בתהליכי אישור נוקשים ביותר, ללא גמישות עד לאישור המהלך הנתון (או עד לשינוי המדיניות). המדיניות עשויה גם להשתנות (כחלק מן הרובד האסטרטגי שאותו הזכרנו בתחילת מאמר זה), ולעיתים אף באופן קיצוני – ראו את שיתופי הפעולה הביטחוניים והצבאיים שהיו לנו בעבר עם מדינות, כגון תורכיה ודרום-אפריקה וכיצד השתנו. דוגמה קיצונית אף יותר היא איראן והמהירות הרבה שבה שינתה את עמדתה ב-180 מעלות למול ישראל. אך לצה"ל יש שותפות אסטרטגיות וטובות בהרבה מאלו שצוינו, אשר גם אצלן סוגית ה-Policy היא משמעותית מאוד. ארה"ב היא הדוגמה הקלאסית – המערכת הצבאית האמריקאית לא "גונבת סוסים". באם הפעולה הנתונה איננה במסגרת המדיניות, היא תיפסל או תשונה באופן שיותאם למדיניות הקיימת או שיתבקש שינוי למדיניות. אין קיצורי דרך אחרים.

3. **פערי תרבות וקצב** – באנגלית ישנן עשרות דרכים מנומסות לומר 'לא' שישראלי יפרש כ'כן'... העבודה עם שותפים מתנהלת בנקודת המפגש לא רק של הצרכים הצבאיים, אלא של תרבויות. קצבי העבודה, התרבות הארגונית, תהליכי אישור והיררכיה ועוד, עשויים להיות שונים באופן יסודי מאלה של צה"ל. הדוגמה הבולטת ביותר לכך הם הבדלי הגישות והזמנים בין ה"כאן ועכשיו" הישראליים לבין התהליכים ארוכי הטווח של רבים משותפינו. כאשר מפקד זרוע בצבא שותף הציע אימון מסוים במשותף עם צה"ל (אשר שמח על ההזדמנות לאור מיעוט שותפים שערים ניתן לערוך אימון מן הסוג הספציפי), עלה לאחר מכן מגורמי המטה של השותף שתהליכי התכנון, האישור והקצאת הכוחות שלהם ככל הנראה לא יאפשרו מימוש אימון שכזה בשלוש השנים הקרובות... בהקשר זה גם הזמינות והמיידיות שהוזכרו לעיל כיתרונות, עשויים להיות בדיוק הפוכים – הלחץ המבצעי של האחד אינו תמיד סיבה לפאניקה אצל האחר, ולא בהכרח יצדיק האצת תהליכים, שינוי בתוכניות או הקצאת משאבים במהירות שלה קיוונו.
4. **שונות בתהליכי עבודה** – כאן לא מדובר בפערי התרבות אלא בנהלי העבודה עצמם אצל השותף. אלה עשויים להיות שונים מאוד משל צה"ל, להתנהל ע"פ קריטריונים אחרים לחלוטין, לדרוש תהליכי בחינה או אישור שונים ואף כאלו שלא קיימים בצה"ל, סדר פעולה המקדים רכיבים מסוימים או דוחה אחרים ועוד. יתרה מכך, בממשק עם שותפים אנו לעיתים מופתעים לגלות שיש להם נהלים משלהם, סטנדרטים ולעיתים אפילו (מעט) אגו מקצועי, אשר אנו עשויים לטעות ולהתעלם מהם. עם כל רצונם של שותפים בקרבתו של צה"ל ובשותפות עימו, עלינו לכבד את עצמאות תהליכיהם (תוך ניסיון מקצועי להתאימם ליעדים ולקצבים החיוניים לנו. אחרת אין נקודת ממשק רלוונטית).
5. **ביטחון וחלוקה במידע** – תהליכים משותפים גוררים חשיפה הדדית. תשלום המחיר בנושא זה מתחיל כבר בחשיפת עצם הרצון בשיתוף פעולה סביב נושא מסוים (עובדה המסגירה שקיים פער או שצה"ל מתייחס לאתגר מסוים, או שנבנית יכולת מסוימת, תו"ל וכד'), ממשיך בשיח המקצועי (לפי עומקו), בהעברת חומרים (ובהגדרה כיצד יישמרו חומרים אלה מרגע שעברו לחזקת השותף), בביטחון רשתות התקשורת שעליהן יעבדו בהקשר השותפות או שבהן יאוחסנו חומרים אלו, בסיווג ביטחוני לעוסקים בחומרים ועוד. בכל אלו עשויים להיות גם הבדלי סטנדרט משמעותיים – בהחלט ייתכן שרשת מאובטחת בצה"ל נראית אחרת מאשר אצל שותף נתון, שהסינון הביטחוני נעשה אחרת ושהשימוש בסלולר מתנהל תחת נהלים אחרים. כלל הרכיבים הללו יהוו מסגרת ביטחונית לשיתוף הפעולה, יגדירו את הערכת הסיכונים לעבודה המשותפת ואת הפשרות שניאלץ לעשות (ומה גבולותיהם), וייתכן

- שבסופו של דבר אף את ההחלטה האם בכלל להתקדם.
- אתגרים אלה אינם חד־צדדיים – ישנם מקרים שבהם הצד הנדרש להשתפר בסוגייה הביטחונית יהיה דווקא צה"ל, ולעיתים מוטלות עליו מגבלות ביטחוניות ובירוקרטיות משמעותיות כיצד לשמור על סודותיו של האחר (וראה ניהול הסוד בפרויקט ה-F35 תחת סטנדרטים אמריקאיים).
6. **תקשורת/פרסום** – משלימי ביטחון המידע. עולם שיתוף הפעולה הצבאי (בשל הרגישות הטבעית וסודיות התחומים בהם עוסקים) הינו מועד לקשיים בכל מקרה של חשיפה ושל פרסום. יתרה מכך, בהיותו חלק מתצרף מדיני־אסטרטגי רחב יותר (אשר, כאמור לעיל, לעיתים מתקדם במקביל ולעיתים כציר עוקף מעצורים באפיקים אחרים, פוליטיים), הרי שרגישותו לפרסום ולחשיפה תקשורתית מתעצמת.
7. **אמצעי תקשורת ייעודיים** – ממד אחר של ביטחון המידע. ההתנהלות הפנימית של צה"ל או בתוך קהיליית הביטחון הישראלית, מתאפשרת גם במערכות מאובטחות (רשתות משותפות, מחוברות, בעלות מנגנוני הכנסת חומרים או על בסיס פתרונות אד־הוק מבוססי השפה המשותפת וההבנה כי סטנדרט האבטחה דומה). כל אלו (המערכות או אחידות הסטנדרט) אינם קיימים בעת עבודה עם שותף, אשר לעיתים הינה בתחום המסווג. כיצד מנהלים שיחת טלפון בנושא סודי עם שותף היושב מחוץ לישראל? כיצד שולחים לו מייל? כיצד מעבירים קבצים עתירי מידע רגיש? ברירת המחדל היא עבודה ברמת "בלתי מסווג" עקב היעדר חיבורים. הפתרון לעבודה מסווגת טמון במערכות משותפות ייעודיות לצה"ל ולשותף נתון או ברשת עם כמה שותפים. אולם, ההסכמה על הסטנדרטים האבטחתיים במערכות אלה (בתכנון ובהפעלה), האישורים הנדרשים, נוהלי ביטחון המידע לפריסתן והתחזוקה המשותפת, כל אלה אינם פשוטים כלל ועיקר.
8. **קשרים אישיים** – עולם שיתוף הפעולה הצבאי מבוסס מאוד על אנשי הקשר, על אנשי המקצוע ועל פותחי־הדלתות לקשר. אמנם ההתנהלות הינה במסגרת מדיניות, כאמור, אולם גם במדיניות הגמישה ביותר, אנשים ספציפיים הם אלה שיקדמו או יעכבו תהליכים. ברוב שיתופי הפעולה מסומנים 'אבירים' לתחומים מסוימים, ואלה אף נוטים להישאר בתפקידיהם לאורך זמן. חילופי גברי כמו גם שינויים ארגוניים נוטים להשפיע מאוד על תהליכי אישורים, על קצבי עבודה ועל עצם הנכונות לשיתוף פעולה.
9. **קשב בכירים** – בעולם של קשרים אישיים וארגוניים, דרגות בכירות ודירקטיבה גבוהה מסייעות מאוד לפריצת תחומי שיתוף פעולה חדשים. שיתופי הפעולה הצבאיים נוטים לדרוש קשב בכירים לא מועט ומעורבות אישית שלהם, כולל פגישות ונסיעות (בדומה לערוצים המקבילים בתחומי המדיניות והאסטרטגיה). ישנם צבאות שבהם הקדשת הקשב הזה הינה קלה

יותר (ואף נתפסת כחלק מן התפקיד בדרגות בכירות), אולם בצבא מתחכך ועמוס מבצעית, כגון צה"ל, לעיתים השקעת הקשב הנדרש הינה בעייתית מאוד אל מול שטף האירועים ולאור סדרי העדיפויות.

10. **מרחק והפרשי שעות** – ממד מעצים לקשיי התקשורת ולפער התרבותי. בסופו של יום, ישנם אקטים אשר, חרף נפלאות הטכנולוגיה ופתרונות הגישור התקשורתיים, אין ברירה אלא לדון בהם או לקיים פיסית אל מול השותף, פנים אל פנים. לכך יש מחירי מרחק, זמן וקשב כאמור, עלויות הטסה ומנהלות, אשר מועצמים כאשר עולה צורך לנסוע לצד השני של כדור הארץ. בסופו של דבר, כאמור, מדובר בויתור על שליטה בפעולה ובסוד – "הן עם לבדד ישכון, ובגוים לא יתחשב"⁵ אינה בהכרח אסטרטגיה טובה, אבל היא בהחלט עשויה להימצא כפשוטה יותר לניהול...

התשומות הנדרשות לניהול המקצועי של משאב שיתוף הפעולה והדיפלומטיה הצבאית

כל שלעיל מסביר, לתפיסת המחבר, את המורכבות, אך גם את הפוטנציאל העצום, שבעבודה עם שותפים בכלל רבדי התכנון והעשייה הצה"ליים. אם נפשט – ניתן לייצר כמעט כל סוג שיתוף פעולה, וכנגזרת כל סוג של תפוקה (בין שהייתה ניתנת לייצור בהשקעה גדולה יותר ללא שיתוף הפעולה, ובין ששיתוף הפעולה יצר משהו חדש). זאת, אמנם, במחירים מסוימים, אולם לרוב כמכפיל כוח חיובי – ישיר או אלטרנטיבי – ותוך העצמה מקבילה את חוסנם האסטרטגי של צה"ל ושל מדינת ישראל.

אל מול תפוקות אלו עומדות תשומות הנדרשות להשקעה לטובת התמחות בדיפלומטיה הצבאית בצה"ל, ובראשן המשאב האנושי – הקדשת אנשים מתאימים, הכשרות ייעודיות בסיסיות, מסלולי פיתוח והכשרות מתקדמות, תקצוב ותיקנון. כמו־כן, נדרשים מדיניות ברורה (אסטרטגית וטקטית), מרכיבי תכנון, מערכות תקשורת ייעודיות וכמובן, החלטה מודעת לוותר על שליטה וסוד.

ניהול הקשר עם שותף כולל מרכיבים מקצועיים רבים, כגון הכרת עומק עם ארגונו, עם יכולותיו ועם כוונותיו, מיפוי פוטנציאל והצפתו, רתימה והנעה לטובת צורכי צה"ל, זיהוי מגמות ושינויים, גישור פערם והבנת אילוצים ומגבלות ועוד. שליטה בכל אלה מאפשרת סנכרון כלל מרכיבי מערכת היחסים (לפי צרכינו ובקשות השותף), הסדרת תהליכים במאקרו וניהול משוואה רחבה המכווניה את התפתחות שיתוף הפעולה בראייה כוללת ובסטנדרט אחיד. את אלה נשאף שיבצעו טובי האנשים, המתפתחים מקצועית לאורך זמן.

הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, אימץ את ההמלצות להקמת חטיבת קשרי־החוץ בצה"ל ולמיסוד מקצועי במסגרת מערך.

⁵ התנ"ך, ספר במדבר, פרק כ"ג, פסוק ט'

אכן מדובר במקצוע לכל דבר, הדורש בניין כוח על בסיס מיונים ולאור דרישות קדם (שפות זרות, מאפייני אישיות מסוימים ועוד), הכשרה ייעודית מעמיקה, ניסיון מצטבר וראייה רחבה והבנת עולם שהינו רחב מצה"ל וממדינת ישראל.

במבנה הצה"לי שנבחר לניהול הקש"ח, טמונה ליבת המקצוע בשתי חוליות: ענפי הקש"ח בזרועות ובמטכ"ל, ושליחי צה"ל בחו"ל (הנספחים הצבאיים, "נספחי ההגנה"). על שתי חוליות אלו, לצד המדיניות שבמסגרתה הן פועלות, להיות חדות ומקצועיות יותר, תוך פיתוח המקצוע באופן שידייק עוד יותר את המבנה ואת הפתרונות הצה"ליים בטווח הארוך. בהקשר זה חשובות גם ההכרה והשוואת המודלים מצבאות אחרים.

דוגמה להתלבטות באשר למודל המתאים עולה בנושא נספחי צה"ל במדינות השותפים, אשר לגבי הכשרתם ישנו מתח מתמיד בין שתי האסכולות המרכזיות: דיפלומט צבאי (איש מקצוע לתחום המגיע מתוך העשייה הקש"חית, מתקדם במסלול מקצועי ייעודי, ואשר עשוי אף לצאת למספר שליחויות לאורך הקריירה) אל מול מפקד מאחת הזרועות הנבחר לשליחות אחת. המודל הראשון מבטיח התמקצעות ארוכת טווח ומינוף הניסיון בחזרה אל תוך המערכת, אולם זאת במחיר של מיצוב התפקיד כאיש מטה מובהק, המנותק משהו מן העשייה בשטח. מאידך גיסא, מפקד מן השטח מבטיח חיבור עדכני לצורך ולכוחות, אולם נדרש להכשרה מחודשת בכל מחזור, אינו בעל רקע קש"חי ודיפלומטי, ועד שילמד את אלו תוך כדי תפקידו הקצר יחסית, תסתיים שליחותו והוא ישוב לשטח או יפרוש (כך או כך - מערך הקש"ח אינו נשכר מניסיונו המצטבר). בהקשר דילמה ספציפית זו ממליץ המחבר על שינוי הדרגתי לכיוון המודל המקצועי (המקובל ברוב הצבאות המערביים), וזאת הן בשל הפוטנציאל להגברת המקצועיות הדיפלומטית מעבר ליכולות מערכת המיון וההכשרה הנוכחית לנספחים, המוגבלת בזמן (מסלול מקצועי יאפשר, בין היתר, רקע מקדים משמעותי הרבה יותר לשליחות דרך הכרת השותף, המנגנונים ועבודת המטה מולם, לימודי שפות זרות רלוונטיות לאורך זמן, הבנה עמוקה של האסטרטגיה הצה"לית הכלל קש"חית והפרטנית למדינה ועוד); הן היכולת לסמן מסלול מקצועי לקצונה הבכירה במנגנוני הקש"ח הזרועיים (מעבריות למטכ"ל ובחזרה); והן משום שהמודל הנוכחי (השני שהוצג לעיל) כבר נוסה ותוצאותיו תלויות פרסונה מדי, והרוב המכריע של הניסיון ושל הידע אובדים.

ולסיום:

ראשית, על המפקדים הבכירים בצה"ל לבחון את העשייה עם שותפים מתוך **אינטרסים בלבד**, ולא מתוך עמדות.

אין משמעות לדעתנו על שותף מסוים, אלא רק לאינטרסים הניתנים למימוש בסיועו. אם נמצאו כאלה - הרווח כולו שלנו, ואם אינם, לא יתקיים שיתוף פעולה.

כפי שאמר אחד מגדולי הדיפלומטים האמריקאים "לארה"ב אין ידידים או אויבים קבועים, הכול אינטרסים".⁶

שנית, יש לזכור שבשיתוף פעולה צבאי (ואסטרטגי) **אין הכרח בסימטריה**, כל עוד ישנם עניין ותרומה הדדיים במשוואה הרחבה. ייתכן שלשותף יהיה עניין בנושא שצה"ל אינו נתרם ממנו, אך פתיחות בתחום זה תוביל לנכונות מצד השותף לעשייה מקבילה (או מאוחרת יותר) בתחום אחר, ממנו ייצא צה"ל נשכר. לשם כך נדרש ניהול משוואה רחבה וסבלנית, והבנה כי כל דרג הינו (גם) רכיב בתצורף רחב יותר, עד לרמה הלאומית. דוגמה לכך מן השנים האחרונות הינם האימונים שצה"ל מבצע במדינות שכנות באגן הים התיכון (קפריסין, יוון), אשר התאפשרו כחלק מתצורף רחב יותר של יחסים אזוריים אסטרטגיים (וממש לא צבאיים בתחילתם), אשר הובילו להנחיה מן הדרג המדיני להידוק שיתוף הפעולה הצבאי (עוד בטרם גובשה בצה"ל הערכת פוטנציאל לערכיות הקשרים), המשיכו בפתיחת נספחות צבאית באתונה והתפתחו בשנים האחרונות למימוש תפוקה ערכית ביותר בעבור צה"ל. התמורות הישירות הניתנות, במקרה זה, קטנות בהרבה מן התפוקה שצמחה.

ולבסוף, **צה"ל ימשיך לשמר את אי-תלותו, את עצמאות פעולתו ואת ייחודו** (ככל הניתן). גדולת הדיפלומטיה הצבאית היא ביכולת לבחור באלו נושאים ועם אלו שותפים נצעד יחד. המלצת המחבר היא להמשיך במגמה זו ואף להעצימה, **ולשקול כל פעולה** (בוודאי ארוכת טווח ועתירת משאבים) **גם בראי האפשרות לממשה עם שותפים**. הרוב יתבצעו לבסוף עצמאית, חלק (הולך וגדל) יבשילו למהלך משותף. התהליך המחשבתי הוא החשוב, והוא אשר יביא ערך.

⁶ הנרי קסינג'ר, *The White House Years*, 1979.