

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ה 2017-2018**

**חיזוק הרכיב הדיפלומטי במערכה שבין המלחמות**

**עבודת סיכום בקורס מדיניות חוץ, דיפלומטיה ויחסים בינ"ל**

**מגיש: עמית סער**

**פברואר 18**

**רקע - על המערכה שבין המערכות ו"עוצמה רכה"**

בשנים האחרונות המערכה שבין המלחמות (להלן המב"מ) מהווה מאמץ מרכזי בשגרת הפעילות של צה"ל. במסמך אסטרטגית צה"ל מוגדרים למערכה זאת ארבעה יעדים מרכזיים: החלשת גורמי כוח שליליים; צמצום התעצמות האויבים; יצירת תנאים מיטביים לניצחון במלחמה עתידית; יצירת לגיטימיות לפעולת ישראל ושלילת הבסיס הלגיטימי לפעולת האויב (איזנקוט: 2015, 20). אסטרטגית צה"ל קובעת כי המערכה צריכה להיות רב תחומית – צבאית, כלכלית, משפטית, תקשורתית ומדינית – ולהתנהל מתוך עקרון מנחה של שיתוף פעולה בין ארגוני.

מסמך זה יטען, כי חרף העובדה שבמסגרת המב"מ מתקיימים שיתופי פעולה בין-ארגוניים ולמרות שנעשות בו פעולות ב"תחומים הרכים" הרי שהמאמץ עדיין מוטה לכיוון הצבאי והקינטי ואינו ממצה את הפוטנציאל בתחום "העוצמה הרכה"[[1]](#footnote-1) וכי שילוב משמעותי יותר של המימד הדיפלומטי והתודעתי, באמצעות משרד החוץ, ירחיב את ערוצי הפעולה ואת ארגז הכלים של מדינת ישראל.

בבסיס ההמלצה עומדת הבנה לפיה במלחמות העכשוויות העוצמה הצבאית כשלעצמה איננה מספיקה. בניגוד למלחמות הקלאסיות, שבהן המנצח נקבע בשדה הקרב, הרי שבעשורים האחרונים, המונחים "ניצחון" ו"הכרעה" לא נקבעים רק בשדה הקרב אלא גם, ואולי בעיקר, בתפיסה ובהכרה של קהלים רלוונטיים: מהציבור במדינות עצמן, דרך תודעת האויב ועד לתפיסת גורמי מפתח בזירה הבינ"ל (סימון טוב ושטרנברג: 2017, 45).

הצורך להתמודד עם אויבים א-סימטריים, במציאות רשתית ופתוחה ובסביבה אסטרטגית שיש בה רתיעה מהפעלת כוח עצימה, הגבירו עוד יותר את הצורך של שחקנים מדינתיים במאה ה-21 לגוון את כלי ההתמודדות ולשלב "עוצמה רכה" לצד הכלים הצבאיים המסורתיים (שם, 45).

מהזווית הישראלית, האתגרים הייחודים עימם מתמודדת מדינת ישראל, בהם היקף איומים נרחב, התמודדות עם אויבים א-סימטריים במרחבים עירוניים; התמודדות עם אויבים רחוקים מבחינה גיאוגרפית, סביבה בינ"ל מאתגרת מבחינה דיפלומטית ומשפטית, כל אלו תומכים בצורך שלה לפתח ארגז כלים מגוון שכולל גם כלים "רכים" אפקטיביים (דקל ועינב: 2015).

**המצוי - מב"מ מוטה קינטיקה וצבא**

מסמך זה לא יספק ניתוח של המב"מ, הצלחותיה ונקודות התורפה שלה. ככלל, על אף העמימות והחשאיות האופפים אותה, ניתן לומר כי מדובר במאמץ שזכה עד כה להישגים בלתי מבוטלים, בעיקר בהיבטי הפעולה נגד התעצמות האויבים המרכזיים של מדינת ישראל, בדגש על איראן, חזבאללה וחמאס (בוחבוט: 2018).

עם זאת, אחת מהביקורות שנמתחות על המב"מ היא שהיא מוטה לעבר העוצמה הקשה ואינו מנצלת מספיק את פוטנציאל "הכלים הרכים". במאמרם שבוחן את הנושא הצביעו סימן טוב ושטרנברג על שורת חסמים שמונעים את התגברות השימוש בכלים רכים בהם חסמים ארגוניים ותרבותיים הקשורים בדומיננטיות של צה"ל, במבנה שלו ובאתוס שלו שדוחפים לכיוון הפעילות ההתקפית ה"קשה". אמנם מתקיימים במסגרת המב"מ גם מאמצים "רכים", דוגמת המערכה הכלכלית מול איראן, אך הם מעטים יחסית ומשרד החוץ משתלב בהם בעיקר כ"זרוע מבצעת".

**הרצוי - הגברת הרכיב הדיפלומטי-תודעתי באמצעות שילוב אחר של משרד החוץ**

מה יכול משרד החוץ לתרום למב"מ? **יכולת משופרת לזיהוי איומים והזדמנויות** ברמה המדינית והתודעתית. זאת, לאור המומחיות הדיציפלינארית השונה והפריסה הבינ"ל הרחבה; **מומחיות תוכן** בסוגיות "עוצמה רכה" כולל מערכה כלכלית ודיפלומטית; דיפלומטיה ציבורית, השפעה על מעצבי דיעה ומשפט בין לאומי; **וכלים אופרטיביים** משמעותיים בעבודה מול מקבלי החלטות, שותפים (כולל כאלו שיירתעו מפעולה מול גורמי צבא וביטחון ישראלים) מעצבי דיעה, ציבורים וארגונים בינ"ל.

**כיצד אפשר להגביר את משקל "הכלים הרכים" ואת מעורבות משרד החוץ במב"מ?**

1. **שילוב גורמי משרד החוץ בתהליכי עיצוב ותכנון המערכה** (ולא רק כמכשיר לביצוע) – זאת, בין השאר, על ידי השאלת אנשי משרד החוץ לתפקידים רלוונטיים בצה"ל. הכוונה אינה ל"שדכנים" בין הארגונים אלא להצבה ממשוכת של גורמי עבודה לשירות בצוותי עבודה משותפים בתוך המסגרת הצבאית (באגפי המודיעין, התכנון והמבצעים).
2. **מתן תתי מערכות במסגרת המב"מ, שעניינם מערכה רכה, להובלה של משרד החוץ** והצבת גורמי צבא רלוונטיים בכוחות המשימה בהובלת המשרד.
3. **מינוי מזכיר מדיני מטעם משרד החוץ לראש אג"ת ולרמטכ"ל** שיסייע בהטמעת הזוית המדינית-דיפלומטית בקבלת ההחלטות הצבאית.
4. **חיזוק הרכיב הביטחוני-אסטרטגי בקרב שגרירויות מפתח** בעולם באמצעות הצבת מזכיר צבאי לשגריר בנציגויות אלו.

**ביבליוגרפיה**

איזנקוט גדי (2015), אסטרטגיית צה"ל, לשכת הרמטכ"ל, אתר צה"ל.

דקל אודי ועינב עומר (2015), "הצורך בעדכון תפיסת הביטחון הלאומית — אסטרטגיית השפעה רב־תחומית", **מבט על**.

מכון מתווים (2017), חיזוק מערך החוץ של ישראל, אתר מכון מתווים <http://mitvim.org.il/images/Hebrew_Empowering_the_Israeli_Foreign_Service_-_Mitvim_recommendations_-_January_2017.pdf>

סימן טוב דודי ושטרנברג דוד (2017), "המאמץ החסר" — שילוב הממד "הרך"

במעשה הצבאי בישראל, **סייבר מודיעין וביטחון**, כרך 1, גיליון 3.

Joseph Nye, “Soft Power”, Foreign Policy, no. 80 (1990), pp. 153-171.

1. המושג "עוצמה רכה" פותח על ידי ג'וזף ניי בתחילת שנות ה-90 והתייחס ליכולת של שחקן לכפות את רצונו ללא הפעלת כוח ועל ידי שימוש במשאבים לא קטלניים דוגמת דיפלומטיה, כלכלה, תודעה ומשפט. Joseph Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, no. 80 (1990), pp. 153-171. [↑](#footnote-ref-1)