**מבוא**

מחקר זה מיועד לבחון את הרלבנטיות של משרדי החוץ בכלל, ומשרד החוץ הישראלי בפרט, בהתמודדות עם האיומים האסטרטגיים החדשים מולם ניצבת מדינת ישראל. זאת על רקע התמורות המהותיות העוברות על עולם הדיפלומטיה, והשינויים המהותיים בסביבה האסטרטגית של ישראל.

שינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים מהותיים בזירה הבינ"ל, הנובעים במידה רבה משינויים טכנולוגיים, הביאו לתמורות משמעותיות בעולם הדיפלומטיה. שדה הפעולה הדיפלומטי נע ממבנה שאפשר לתארו כ"מועדון" שבו מספר מצומצם של שחקנים הפועלים בחשאי, עוסקים במספר מוגבל של נושאים ומשתמשים במגוון שיטות מצומצם, למבנה הדומה ל"רשת" שבושחקנים רבים העוסקים במגוון רחב של נושאים פועלים בשיטות רבות ומגוונות.

שינויים מהותיים אלה, גרמו בין היתר להרחבה ניכרת של המושג "דיפלומטיה" ושל קבוצת הגורמים והאנשים העוסקים במה שניתן לכנות דיפלומטיה. בין הגורמים העוסקים כיום בדיפלומטיה ניתן למנות מנהיגים פוליטיים ושליחים מיוחדים שלהם, נציגי משרדי ממשלה, ארגונים צבאיים וארגוני מודיעין, ארגונים לא ממשלתיים בינלאומיים ולאומיים, נציגי חברות עסקיות ואף אנשים פרטיים.

לשינויים אלה, ובמיוחד מאז כניסתה של הדיפלומטיה לעולם הדיגיטלי, יש גם השפעה ניכרת על מעמדם של משרדי חוץ ועל תפקודם; מוסדות אלה מתמודדים לא אחת עם שאלת הרלוונטיות שלהם, ואף יש הטוענים כי עקב השינויים בזירה הבין-לאומית, למעשה "הדיפלומטיה מתה".[[1]](#footnote-1) מגמות אלה, בעיקר בכל הנוגע למעמדו של משרד החוץ, אף חזקות יותר בישראל בה התרבות האסטרטגית הייתה תמיד [[2]](#footnote-2) ממוקדת בשימוש בכלים ביטחוניים בכלל, וצבאיים בפרט לטיפול באתגרי הביטחון הלאומי.

שינויים המהותיים בזירה הבינ"ל גרמו גם לשינויים באופי האיומים מולם מתמודדת מדינת ישראל. איומים מסורתיים, דוגמת מלחמה מול צבאות סדירים, ירדו בחשיבותם ולעומתם עלו איומים חדשים בדמות שחקנים חמושים ואלימים שאינם מדינות, ושהעימות איתם נושא אופי בלתי סימטרי. בנוסף ישראל מתמודדת בעשורים האחרונים עם איומים חדשים, כגון תכנית הגרעין של איראן, העימות בסייבר ואתגר הדה-לגיטימציה. השינוי באופי האיומים מחייב תפיסות חדשות של מענה המדגישות את הצורך בפעולה רב-ממדית, כלומר לא רק בממד הצבאי, אלא גם בממדים אחרים כגון המדיני-דיפלומטי, הכלכלי, החברתי, המשפטי והתודעתי.

**עבודה זו תנסה לבחון האם לאור** **התמורות המהותיות העוברות על עולם הדיפלומטיה והשינויים באופי האיומים האסטרטגיים, יש לדיפלומטיה המקצועית תפקיד משמעותי בהתמודדות מול האיומים החדשים**.

בחלק הראשון יתוארו השינויים העיקריים שחוותה הדיפלומטיה לאור התמורות העמוקות בזירה הבין-לאומית. כולל השינויים שעברו עליה עם כניסתה לעידן הדיגיטלי. נתייחס למשבר העובר על משרדי החוץ ובהם משרד החוץ הישראלי ונציג את הטענות המושמעות בעניין חוסר הרלבנטיות של משרד החוץ בהתמודדות עם האתגרים האסטרטגיים המודרניים

בחלק העיקרי של העבודה ננסה לבחון מהם הכלים המצויים בדיפלומטיה המקצועית כדי להתמודד עם האיומים החדשים בסביבה האסטרטגית. יתוארו האיומים החדשים הניצבים בפני ישראל עקב השתנות הסביבה האסטרטגית הגלובלית והאזורית ויוצגו תפיסות המענה שהתפתחו בתגובה להשתנות איומים אלה.

בהמשך ננסה לבחון את "נכסיות" של הדיפלומטיה המקצועית , לעומת חסרונותיה וננסה לבחון מהו הפוטנציאל הטמון בשימוש בכלי דיפלומטיה מסורתיים וחדשים להשפעה על חופש הפעולה של יריבים אסטרטגיים ועל ניסיונות ההתעצמות הצבאית, הכלכלית והמדינית שלהם.

בפרק הסיכום יגזרו מסקנות מתובנות הפרקים הקודמים עבור המערכת הביטחונית-מדינית הישראלית, הן ברמה הכלל-מערכתית והן ברמת משרד החוץ.

חשוב לציין בפתיחה כי אין בכוונתה של עבודה זו לסקור את כלל תרומה של הדיפלומטיה המקצועית לביטחון הלאומי של ישראל, הכוללת תחומים מרכזיים וחשובים כגון תרומה לשגשוג הכלכלי ולקשרי המסחר, פיתוח קשרי תרבות ומדע, פיתוח הקשרים עם יהדות התפוצות ועוד נושאים חשובים רבים מאד. מקוצר היריעה לא נוכל גם להתייחס כמובן לתרומת הדיפלומטיה להתמודדות עם כלל האיומים האסטרטגיים ואנו נתמקד בבחינת תרומתה של הדיפלומטיה המקצועית למאמץ ההתקפי מול היריבים האסטרטגיים החדשים.

**פרק ראשון – הדיפלומטיה בעידן הדיגיטלי**

**מהי דיפלומטיה?**

נראה כי אין חולק על כך שהדיפלומטיה היא אחד מכלי המדינאות Statecraft)) המרכזיים הקיימים בארגז הכלים של המדינאי.[[3]](#footnote-3) עם זאת, המושג דיפלומטיה עצמו אינו פשוט להגדרה, ובספרות מופיעות הגדרות רבות הנובעות מכך שהדיפלומטיה עברה שינויים של ממש במשך השנים,[[4]](#footnote-4) ואפשר להתבונן בה מנקודות מבט שונות; כך, למשל, בספרות על דיפלומטיה אפשר למצוא מחקרים העוסקים במהותם במדיניות החוץ של מדינות, בהיסטוריה של יחסים בין-לאומיים או בדיפלומטיה כמוסד חברתי.

עבודה זו תעסוק בעיקר ב**פרקטיקה** של הדיפלומטיה – הדיפלומטיה תיבחן כשיטה של אינטראקציה פוליטית ברמה הבין-לאומית, שבבסיסה עומד רעיון של תקשורת, שמירת יחסים ופיתוחם, ומשא ומתן בין מדינות ושחקנים בין-לאומיים.

כמושג עמום הדיפלומטיה זכתה להגדרות רבות. אנו בחרנו להשתמש באחת מהן הקובעת ש"דיפלומטיה עוסקת בניהול היחסים בין מדינות ובין מדינות לבין שחקנים אחרים. מנקודת המבט של המדינה, הדיפלומטיה עוסקת בייעוץ, עיצוב ויישום של מדיניות החוץ. בתור שכזאת הינה **הכלי** שבאמצעותו מדינות, דרך הנציגים הפורמאליים והאחרים שלהן, וכן שחקנים אחרים, מעצבים, מתאמים ומשיגים אינטרסים רחבים ופרטיקולאריים, באמצעות התכתבות, שיחות פרטיות, חילופי השקפות, לובי, ביקורים, איומים, ופעולות נלוות אחרות".[[5]](#footnote-5)

**התמורות בעולם הדיפלומטיה**

נראה כי הדימוי המתאים ביותר לאופן השתנות הדיפלומטיה הוא מעבר ממבנה של **"מועדון"**, למבנה של **"רשת"**. ב"מועדון" מספר השחקנים קטן ורובם מדינות; מבנהו מדרגי, השקיפות בו נמוכה והתקשורת בין השחקנים ברובה כתובה, ואילו ברשת רבים השחקנים, המבנה שטוח, פתוח ושקוף והתקשורת דיגיטלית ברובה. כיום **הרשתות**[[6]](#footnote-6) עצמן הן שחקן בעולם הדיפלומטי.

לפיכך, העולם שבו פועלת היום הדיפלומטיה הוא **עולם היברידי**: מצד אחד **עולם מסורתי** שפועלות בו מדינות לאום בשדה גאופוליטי, ואשר מתקיימת בו חלוקה מחדש של העוצמה בעקבות התחזקותן של מעצמות כגון סין; ומן הצד האחר **עולם רשתי** שבו מתהדקים קשרים בין מדינות לגורמים לא-מדינתיים.

בין הגורמים המשפיעים ביותר על התמורות בעולם הדיפלומטי מצוי **תהליך הגלובליזציה**,**[[7]](#footnote-7)** המחייב את המדינה לוותר על ריבונותה בתחומים מסוימים ולתאם מדיניות בנושאים שונים – ובהם נושאי חוץ – עם מדינות וגורמים אחרים. תהליך זה אף מביא לפתיחתה של "**הקופסה השחורה"** של המדינה ולחיבורים, כולל בתחום מדינות החוץ בין הממשל לגורמי חברה אזרחית.[[8]](#footnote-8)

אחד השינויים הנובעים ממגמות עומק אלה הוא **טשטוש ההבחנה בין פנים לחוץ** – גופים שהיו בעבר פעילים רק בזירה הפנימית (כגון חלק ממשרדי הממשלה) פעילים כיום בזירה הבין-לאומית; נושאים שהיו בעבר נושאי פנים מובהקים (כגון בריאות) הופכים גם לנושאי חוץ; גופים בין-לאומיים (כגון ארגוני זכויות אדם) הופכים מעורבים בנושאי פנים של מדינות.

* כניסת שחקנים חדשים[[9]](#footnote-9)

נראה כי בעולם המודרני הדיפלומטים הממוסדים, השייכים למשרדי החוץ, מאבדים את מעמדם לשחקנים חדשים הבוחרים להיכנס לזירה הדיפלומטית במדינתם שלהם, כגון ראשי מדינות (שלהם תפקיד חשוב בזירה העולמית) שרים, ממשרדי ממשלה אחרים ופקידים ממשרדי ממשלה אחרים (השולחים גם הם את נציגיהם לשירות בחו"ל).

אולם, לא רק שחקנים ממלכתיים ונציגים ממשלתיים פועלים במגרש הדיפלומטי המודרני, אלא גם נציגי חברות בין-לאומיות, אנשי עסקים, עיתונאים, אנשי אקדמיה, נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים וארגונים ממשלתיים בין-לאומיים, ובמקרים מסוימים ידוענים לצד אנשים מהשורה.

כניסת השחקנים החדשים לזירה מעוררת את השאלה: **מיהם הדיפלומטים היום?** התשובה לשאלה אם את כל השחקנים הללו (למשל הזמר BONO) אפשר לכנות דיפלומטים שנויה במחלוקת.[[10]](#footnote-10) **סוגיית פעילותם של מנהיגי המדינות מעניינת במיוחד**. מנהיגי מדינות עסקו בדיפלומטיה מאז ומעולם, אך בשנים האחרונות הועצם מאוד מעמדם ותפקידם בתחום זה. בספרות מצויה התייחסות נרחבת לתפקידם הגדל של המנהיגים, שכן נראה כי דווקא בסביבה הפוליטית ה"צפופה" – הם היחידים שיכולים להכריע, להחליט ולהוביל שינוי.[[11]](#footnote-11) אפשר למצוא דוגמאות רבות לכך גם בישראל.[[12]](#footnote-12)

בישראל בולטים גם סוגים נוספים של שחקנים דיפלומטיים חשובים, כגון שליחים מיוחדים של ראש הממשלה, נציגי ארגוני מודיעין העוסקים בדיפלומטיה חשאית וגורמים צבאיים האמונים על דיפלומטיה צבאית (בעיקר מול מצרים, ירדן והפלסטינים); גורמים אלה מרכזים לעיתים רבות תיקים מדיניים חשובים ביותר. באותו אופן, משרדי ממשלה אחרים קיבלו סמכויות בתחומים שהיו נתונים בעבר לאחריותו הבלעדית של משרד החוץ, כגון מינוי המשרד לעניינים אסטרטגיים לאחראי על המאבק ב-BDS.

* גיוון הנושאים שבהם עוסקת הדיפלומטיה

שינוי מהותי נוסף חל במישור הנושאים שבהם עוסקת הדיפלומטיה; הדיפלומטיה עוסקת כיום לא רק בנושאי שלום ומלחמה (high issues of foreign policy) ובקונפליקטים בין מדינות אלא גם בסכסוכים פנים-מדינתיים שמשקלם גבר,[[13]](#footnote-13) ובעיקר בקשת רחבה של נושאים שבעבר היו בעיקרם נושאי פנים (כגון בריאות, איכות הסביבה והידלדלות משאבי הטבע ואיתם תפיסת 'פיתוח בר קיימא', שינוי אקלים, ביטחון מזון, נושאי סחר ושמירה על יציבות המערכת הפיננסית הבין-לאומית, נושאי הגירה, פשע ובמידה רבה מאוד נושאי זכויות אדם).[[14]](#footnote-14)

* רמות העיסוק בדיפלומטיה

במשחק הדיפלומטי משתתפים גורמי ממשל מכמה רמות,[[15]](#footnote-15) כמו למשל משלחות ממדינות בארה"ב שמחפשות הזדמנויות סחר.

* שיטות ואופני פעולה דיפלומטיים

תחום נוסף שבו חלו שינויים מפליגים וחשובים לענייננו הוא אופני הפעולה והשיטות שעל-פיהם מתנהלת הדיפלומטיה. מוסד הדיפלומטיה, שהיה קיים מאז ומעולם בהיסטוריה האנושית, עבר שינויים מפליגים מאז החל להתמסד בתקופת ערי המדינה באיטליה.[[16]](#footnote-16)

על פי הגישה המסורתית, דיפלומטיה התנהלה בידי דיפלומטים המנהלים יחסים בעיקר בינם לבין עצמם ובינם לבין פקידי ממשל. הדיפלומטים לא יצרו יחסים עם החברה כולה, אלא רק עם חלק מסוים של החברה – בדרך כלל אליטה או גורמים מעוניינים. הדיפלומטיה המסורתית הייתה בעיקרה חשאית **ובילטרלית** – כלומר עסקה ביחסים שבין שתי מדינות

עם השנים התפתח מאד התחום של **הדיפלומטיה מולטילטרלית, כלומר הדיפלומטי בה משחקים מסםר רב של מדינות ובעיקר ארגונים בינ"ל ואילו** בעקבות מלחמת העולם השנייה התפתחה מאוד תפיסת **הדיפלומטיה הציבורית**,שיש   
המזהים אותה עם הדיפלומטיה החדשה (קופלנד 456).

הדיפלומטיה הציבורית עלתה בחשיבותה בשל ההבנה שדרכי הפעולה של הדיפלומטיה המסורתית לא יוכלו להביא לשינוי בעמדותיהן של ממשלות זרות, ויש צורך לנסות להשפיע עליהן **דרך השפעה על הציבור**.[[17]](#footnote-17) בהתאם לתפיסת הדיפלומטיה הציבורית הדיפלומטים עוסקים בדיאלוג, בפיתוח שותפויות ובהקרנת תדמית ופונים ישירות לאוכלוסיות במדינה זרה – מובילי דעה, נציגי ארגונים לא ממשלתיים (NGO'S), אנשי עסקים, עיתונאים בכירים ואחרים כדי להשפיע על הממשלות המארחות.[[18]](#footnote-18)

סוגים נוספים של דיפלומטיה שהתפתחו עם השנים הם דיפלומטיה כלכלית (נכללים בה גם אמצעים חיוביים, כגון קידום מסחר בין מדינות, וגם אמצעים שליליים בעיקרם, כגון סנקציות כלכליות). השקעות, אנרגיה ., דיפלומטיה חשאית – בדרך כלל באמצעות שליחים מיוחדים של מנהיג המדינה ואנשי ארגוני מודיעין לצד דיפלומטים רגילים. מוגדרת כניהול משא ומתן בין-לאומי מחוץ לביקורת ציבורית" (מורי ובלנין), דיפלומטיה צבאית – עיקרה פיתוח קשרים בין מערכות ביטחון באמצעות נושאי מדים ואנשי מערכת הביטחון לצורך עיצוב סביבה אזורית, בניית אמון והשגת יעדי מדיניות חוץ. דיפלומטיה צבאית משמשת בישראל גם כערוץ מרכזי ליחסים עם מדינות כגון מצרים וירדן, וכן עם הפלסטינים (מורי ובלנין).**\,** דיפלומטיית פסגות – מאפשרת למנהיגים להגיע להחלטות חשובות. לוח הזמנים של דיפלומטיית הפסגות (כגון מפגשי G8 או ארגונים אזוריים כגון ASEAN) הוא צפוף ביותר. הדיפלומטים עוסקים בתהליך ההכנה הנחוץ במפגשים אלה. , דיפלומטיית תיווך (לרבות shuttle diplomacy) – זכתה לפרסום תחת הנרי קיסינג'ר. דיפלומטיית הערוץ השני (Track 2; המציא את המונח מומחה, דיפלומט אמריקנ בשםי (Montville. מדובר בדרך כלל במגעים בין גורמים לא רשמיים, בדרך כלל בין שחקנים לא ממשלתיים. לסוג כזה של מגעים יש יתרונות רבים: יש מקום רב יותר לדיאלוג ולא חייבים לעמוד על עמדותיך בכוח.[[19]](#footnote-19) כיום יש גם עיסוק רב בפרקטיקה של Track 1.5 – קיום מגעים מקבילים הן בדרג ממשלתי והן באמצעות גורמים בלתי פורמליים.

בשנים האחרונות התפתחומאוד תחומים נוספים של דיפלומטיה**:** דיפלומטיית פיתוח; דיפלומטיית מדע; דיפלומטיית אנרגייה; דיפלומטיית תרבות וספורט ודיפלומטיה הומניטארית. מטבע הדברים, כל אחד מן התחומים הללו הוא עולם ומלואו של תכנים ושיטות דיפלומטיות, וקצרה היריעה מלהרחיב בעניינם.

* התחום המוסדי ומשבר משרדי החוץ

התחום החמישי שבו חל שינוי מהותי הוא התחום המוסדי.[[20]](#footnote-20) הדיפלומטיה הממוסדת חווה תהליכים מקבילים של **ביזור** – כאשר משרדים אחרים זוכים לתפקידים בזירה הבין-לאומית - ושל **ריכוז** – כאשר ראשי ממשלה ונשיאים מרכזים בידיהם פעילות במישור הבין-לאומי.

בהקשר זה בולט במיוחד **המשבר שחווים משרדי חוץ ברחבי העולם**. אכן נראה כי במקרים רבים, מצבם של משרדי חוץ במערכת הממשלתית אינו מן המשופרים (אוקספורד 15). למשבר זה שני מאפיינים עיקריים:

* סמכויות רבות מועברות למשרדים אחרים, בפרט למשרד האוצר משרד הביטחון ומשרד המשפטים ולמשרדים שהוקמו במיוחד ועוסקים בנושאים שהיו בעבר נחלתם של משרדי החוץ (בישראל – המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין, למשל).
* קיצוצים במשאבים כספיים ובכוח אדם.[[21]](#footnote-21)

המשבר הוביל לכך שמדינות לא מעטות מדווחות על דיפלומטים העוזבים את המקצוע ועל מורל נמוך במשרדי החוץ.[[22]](#footnote-22)

משרדי חוץ ידועים כמוסדות שמרניים ומדרגיים. אף על פי שהם מרגישים צורך להשתנות, מעטים מהם הגיבו טוב למשבר. במדינות רבות היום בוחנים מחדש את תפקיד משרד החוץ ואת הרלוונטיות שלו,[[23]](#footnote-23) ומצב זה גרם לשינויים הן במטה והן בנציגויות של משרדי חוץ מובילים (כגון בהולנד ובדנמרק). אומנם גם בימים עברו סבלה הדיפלומטיה לא פעם מתדמית שלילית,[[24]](#footnote-24) אולם בימינו קיימת תחושה שתדמית הדיפלומטיה נמצאת בירידה, והאקו-סיסטם שלה נמצא במצור.[[25]](#footnote-25) כמו כן נטען כי בעולם של רשתות וקצב חסר תקדים של אירועים אין מקום לארגונים שמרניים והיררכיים כגון משרדי החוץ, שיש להם נטייה להיות ראקטיביים ולא פרו-אקטיביים ויוזמים.[[26]](#footnote-26)

**השפעות העידן הדיגיטלי**

כמו הדיפלומטיה עצמה, גם דיפלומטיה דיגיטלית היא מונח עמום ובעל כמה הגדרות.[[27]](#footnote-27) התופעה זוכה לכינויים שונים כגון דיפלומטיה וירטואלית, דיפלומטיית סייבר, e-diplomacy[[28]](#footnote-28) ו-Twiplomacy.[[29]](#footnote-29) בעבודה זו אתייחס לדיפלומטיה דיגיטלית כאל שימוש באינטרנט ובטכנולוגיות מידע ותקשורת חדשות להשגת מטרות דיפלומטיות.[[30]](#footnote-30)

**הדיפלומטיה הגיבה תמיד לשינויים בסביבה הפנימית והבין-לאומית** ובהם גם שינויים טכנולוגיים (כמו למשל השפעת המצאת הטלגרף במאה התשע-עשרה(.[[31]](#footnote-31) אולם למהפכה הטכנולוגית שאנו חווים בעשורים האחרונים השפעה נרחבת, הרבה מעבר לטקטיקה הדיפלומטית – היא מתפרשת על פני ערכים, פרוצדורות, תהליכים וציפיות בזירה הבין-לאומית, כפי שיוצג להלן.

נראה כי אין חולק על כך שתופעת הרשתות החברתיות היא בגדר מהפכה של ממש.[[32]](#footnote-32) הרשתות הן אפיק מרכזי, בעיקר עבור אנשי הדור הצעיר, להשתתפות בשיח ובחוויה, והן המדיום הראשון שבו הם בוחרים כדי לפרש אירועים ולעצב את הבנתם.[[33]](#footnote-33) כיוון שהרשתות החדשות יצרו דינמיקה חדשה ופתחו אפשרויות פעילות רבות בדיפלומטיה דיגיטלית עוסק ברובו במדיה חברתית.[[34]](#footnote-34)[[35]](#footnote-35)

העידן הדיגיטלי מחולל שינוי עמוק בדיפלומטיה בכמה ממדים: ממד **המהירות** – קצב הפעילות בעולם הדיפלומטי עלה לאין שיעור; **השקיפות**;[[36]](#footnote-36) **הכלים**: הדיפלומטיה עושה עתה שימוש נרחב בכלים כגון מדיה חברתית, אינפוגרפיקה, אלגוריתמיקה, /BIG....);[[37]](#footnote-37) **הנושאים שעל סדר היום**: "פייק ניוז", הסתה ברשת, סייבר.

השאלה העיקרית היא **אם מדובר בכלים חדשים בלבד או בשינוי מהותי בעצם העיסוק הדיפלומטי**. יש הטוענים כי דיפלומטיה דיגיטלית היא דיפלומטיה רגילה הנעזרת בסט של כלים חדשים. אחרים טוענים כי השינוי עמוק עד מאוד – עצם הדִּי-אֶן-אֵי של הדיפלומטיה משתנה[[38]](#footnote-38) ומדובר בשבר מהותי של נורמות וכללים.[[39]](#footnote-39) כך, למשל, נטען כי ההשלכות החברתיות של טכנולוגיות המדיה החדשה גרמו לשינויים טקטוניים בתשומת הלב, בכלים ובטקטיקות של הדיפלומטיה האמריקנית.[[40]](#footnote-40) דוגמה טובה לכך היא שימושו של נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ בטוויטר, ההופך את תפקידיהם של דיפלומטים ושל פוליטיקאים לעוד יותר בלתי ברורים.[[41]](#footnote-41)

בין הדיפלומטיה שקדמה לעידן הדיגיטלי לזו שהגיעה בעקבותיו (דיג'י) **קיימים מתחים מובנים**:[[42]](#footnote-42)

* בעבר הייתה הדיפלומטיה פרטית ואילו עתה היא ציבורית.
* בעבר הייתה הדיפלומטיה חשאית ואילו עתה sharing (שהופך להיות ה-default).
* הייתה מסורתית והיום טכנולוגית.
* הייתה נשלטת והיום commotion.
* הייתה אקסקלוסיבית והיום engaging.
* הייתה היררכית והיום הוריזנטלית.
* הייתה בעיקר ורבאלית והיום בעיקר ויזואלית.
* **דיפלומטיה דיגיטלית ודיפלומטיה ציבורית**

התחום של דיפלומטיה ציבורית זוכה לתשומת לב כה רבה בעידן הדיגיטלי, עד שיש הטוענים כי דיפלומטיה דיגיטלית היא למעשה מעבר של הדיפלומטיה הציבורית לשימוש במדיה חברתית.[[43]](#footnote-43) הטכנולוגיות הדיגיטליות העצימו את התפיסה המאפיינת את הדיפלומטיה הציבורית, שבמרכזה עומד הדיאלוג (לעומת שידור חד-כיווני שהיה מקובל בעבר); אולם כעת הציבור שעימו מנהלים את הדיאלוג הוא גם יצרן תוכן ולא רק צרכן שלו.

אולם הקשר בין דיפלומטיה דיגיטלית לדיפלומטיה ציבורית הוא מורכב יותר. מלבד השיטות והמציאות החיצונית (לעומת סוף המאה הקודמת) שהשתנו, נראה כי **דיפלומטיה דיגיטלית כוללת נושאים שמעבר לתחום הדיפלומטיה ציבורית**, ובהם כאלה הנוגעים **לשינויים בסביב**ה שבה פועלת מדיניות החוץ – הנובעים כאמור מקצב האירועים והפחתת יכולת השליטה של גורמי הממשל וכן צורך **בתהליכי עבודה** מתאימים לעולם רשתי, **לתחומי תוכן** כגון נושאי סייבר (כגון חופש האינטרנט, משילות באינטרנט, וביטחון סייבר) – נושאים הקשורים **לניהול ידע** כולל נתוני עתק ונושאים הנוגעים **לאספקת שירותים דיפלומטיים** – כגון שימוש במשאבים דיגיטליים בנושאים קונסולריים ובמצבי משבר.

* **השפעה על הפרקטיקה הדיפלומטית**

אחד התחומים המובהקים שבהם יש לעידן הדיגיטלי השפעה על הדיפלומטיה הוא אופן העבודה של הדיפלומט. הדיפלומט נדרש היום להגדיר את ההישג הדיפלומטי המבוקש, להגדיר קהל מטרה, לגבש תוכנית דיגיטלית ייעודית שתכלול יעדים, שיטות, תכנים, שותפים, קידום ממומן, לבצע את התוכנית ולמנף אותה הן online והן –offline בשיטות המסורתיות. הוא חייב להפוך להיות "פרסונה" ברשת, שכן אחרת הוא אינו קיים כמעט. הוא צריך לבנות מעמד בעולם האמיתי ובעולם הדיגיטלי כאחד, ואם לא יעשה זאת יהיו אמצעי ההשפעה שלו מוגבלים. לשם כך הוא עליו להיות מסוגל לעניין ולהגיע גם לאנשים שאינם מסכימים עימו (תופעת ה-ECHO CHAMBER). גם אמצעי התקשורת שבהם הוא משתמש השתנו: הודעות לעיתונות הפכו ל"ציוצים" בטוויטר; מובילים ברשת (בלוגרים מובילים ו"אושיות רשת") עשויים לזכות לעוקבים רבים ולהפוך לפרשני מציאות בעצמם.

**לדיפלומטיה הדיגיטלית יש השפעה מהותית על הפונקציות העיקריות של הדיפלומטיה, ובהן פונקציית המשא ומתן.** משא ומתן דיפלומטי בין-לאומי מתנהל כיום באופן פתוח, ציבורי ורחב יותר מבעבר; משכך הופך השלב הקודם למשא ומתן לחשוב יותר[[44]](#footnote-44) ומאפשר לגורמים חיצוניים להשפיע על ניהול השיחות. גם המקומות שבהם מתקיימים מפגשים דיפלומטים השתנו – לא רק בחדרים סגורים בנציגויות, במפגשי צד באו"ם או בוועידות בין-לאומיות, אלא גם באמצעות בלוגים ובקבוצות מסוגים שונים הפעילות ברשת.[[45]](#footnote-45)

השינויים בטכנולוגיה משפיעים גם על נושא האמון במשא ומתן (למשל שימוש בטלפונים חכמים במהלכו לא יסייע בהכרח לבניית אמון). אפשר להבחין בין משא ומתן המתנהל אגב משבר למשא ומתן שעוסק בנושא ארוך טווח כמו זכויות אדם או איכות סביבה – במקרים אלה יש לכלים דיגיטליים יתרונות רבים באיסוף וניתוח מידע ובשיתוף פעולה וירטואלי.[[46]](#footnote-46)

השפעות העידן הדיגיטלי על פונקציית המשא ומתן מצאו ביטוי במשא ומתן על תוכנית הגרעין של איראן, שהתקיים בינה לבין המעצמות בלוזאן: הנשיא אובמה תדרך את מנהלי המשא ומתן שלו בשיחת וידאו מאובטחת; גורמים במשא ומתן "צייצו" בטוויטר; **מדיה חברתית שימשה ל"שיווק" תוצאות המשא ומתן** לציבור – האיראנים אף הקימו אתר אינטרנט ייעודי כדי לשפר את תדמיתם ועשו שימוש נרחב במדיה חברתית. דוגמה נוספת היא המשא ומתן על נוסח אמנת האו"ם נגד אלימות מינית בסכסוכים; **השימוש במדיה החברתית יצר מודעות לנושא, הגדיל את מספר בעלי העניין והוביל ליצירת קואליציות** שכללו מדינות וארגונים לא מדינתיים גדולים.[[47]](#footnote-47)

היקף השימוש במדיה החברתית תלוי בנושא שבו עוסקת הדיפלומטיה. כך, למשל, בקמפיינים העוסקים בזכויות אדם נעשה שימוש רב יותר במדיה חברתית מאשר בנושאים ביטחוניים.[[48]](#footnote-48)

השימוש בנתוני עתק (BIG DATA) – מאפשר לנטר את התוכן סביב אירועים דיפלומטיים ולהבין אילו מסרים ועם אילו שחקנים כדאי לעבוד.[[49]](#footnote-49)

* **התמודדות משרדי חוץ עם המהפכה הדיגיטלית**

העידן הדיגיטלי טומן בחובו אתגרים לא מעטים עבור הממסד הדיפלומטי, ובהם אלה:

* **העדר שליטה מרכזית**: בגלל קצב האירועים, המבנה הרשתי והביזור חווות יחידות המטה קשיי שליטה במתרחש. הפתרון הסביר שנמצא לסוגיה זו הוא הישענות על יכולותיהן של יחידות הקצה – ברוב המקרים הנציגויות הדיפלומטיות – לצד שמירה על גרעין של שליטה מרכזית בהתוויית המדיניות והמסר.
* **ניהול מידע, חשאיות ונתוני עתק**: אחד התפקידים ההיסטוריים של דיפלומטיה היה יצירת ידע, ניהולו ושימוש בו. המהפכה הדיגיטלית מעוררת שאלות כגון איזה ידע נדרש ואיך להשתמש בו?[[50]](#footnote-50) בעבר מידע מודיעיני רב נאסף באמצעות הנציגויות. שאלה זו כבר התעוררה בעידן ה-CNN, אך נראה שבנושא זה הדיפלומטיה אינה מיותרת אלא פשוט שינתה יעדים ואופני פעולה.
* **התמודדות עם יריבים:** השיח בנושאי חוץ המתנהל היום במידה רבה אונליין, מאפשר מצד אחד להגיע לקהל רחב, לבצע סגמנטציה שלו ולדייק בהתאם את המסרים, בעזרת שימוש בנתוני עתק בין היתר. מנגד, גם היריבים מיומנים בשימוש בכלי זה וקיימת סכנה של אובדן שליטה בשיח הציבורי.[[51]](#footnote-51)
* אף על פי שטכנולוגיות דיגיטליות אינן חדשות בעולם הדיפלומטי, השפעתם של אלגוריתמים, של בוטים ושל האקרים עדיין אינה ברורה.[[52]](#footnote-52) בהקשר זה נחשפו לאחרונה כמה מחקרים שעסקו בלוחמה פוליטית, ושהציגו באופן בולט ומטריד את פעילותן של מדינות דוגמת רוסיה וסין באמצעות דיפלומטיה דיגיטלית, שמטרתה העיקרית הייתה ערעור יציבות במדינות המערב.[[53]](#footnote-53)
* **סוגיות מדיניות:** השינויים בעידן הדיגיטלי גורמים לכך שמשרדי חוץ נאלצים להתמודד עם סוגיות מדיניות חדשות, כגון: איזו מדיניות לנקוט וכיצד ליצור איזון מול 'פייסבוק' וחברות ענק אחרות שלהן עוצמה אדירה באינטרנט? כיצד לפעול בתחום הרגולציה והחקיקה, אילו מבנים בירוקרטים יש לפתח?
* **סוגיית התיווך ושימוש לרעה בכלים הדיגיטליים:** בעבר שימשה התקשורת כפונקציה המתווכת של המידע בין הממשלה לציבור. המדיה החברתית היא היום הגוף המתווך העיקרי, אולם נראה שהיא נתונה הרבה יותר מהתקשורת המסורתית (Hacking).
* **שיתוף מידע מול חשאיות:** פרשת ויקיליקס השפיעה על המקצוע – חשש מגילויים, פגיעה בקשרים, ברשתות, מידור רב יותר, צמצום השקיפות והדיווח.[[54]](#footnote-54)
* **דיפלומטיית סייבר:** הסייבר הוא נושא רחב נפרד, החורג מתחום הדיון במאמר זה, אך חשוב לומר במאמר מוסגר כי הוא מייצר פעילות דיפלומטית נרחבת, בין השאר ביצירת נורמות בין-לאומיות – אמנות וכדומה.[[55]](#footnote-55)
* **עודף ציפיות**: עקב הנוכחות העצומה של טכנולוגיות דיגיטליות, בעיקר בשירות הדיפלומטיה הציבורית, יש המצפים מהן "לעשות קסמים"; אולם יש לזכור כי כמו בעבר כך גם כיום – על מדיניות כושלת אי אפשר להתגבר, גם לא באמצעות קמפיינים מזהירים ברשת.

כאמור אחד האתגרים הגדולים של משרדי החוץ כיום הוא כיצד להתמודד עם הדיפלומטיה הדיגיטלית. הדיון בדיגיטליזציה מצטרף לדיון בעניין הרלוונטיות של משרדי חוץ שתואר בפרק הקודם, **בעולם שבו קשה אף להגדיר מהו "חוץ" ומהו "פנים".** גם בעניין זה אפשר לטעון כי הטכנולוגיה הדיגיטלית מוכיחה שאין עוד צורך במשרדי חוץ, או מנגד – שזהו משאב נוסף המסייע למשרדי חוץ לפעול.

קשה לנהל דיפלומטיה מסורתית בעולם הדיגיטלי,[[56]](#footnote-56) כיוון שמשרדי החוץ כבר אינם שומר הסף (gatekeeper) של המידע. כפי שתואר בפרק הקודם, קיים מתח בין נורמות דיפלומטיות מקובלות (למשל "ידע הוא כוח") לבין פעולה בסביבה דיגיטלית (הדוגלת בשיתוף בידע), ודיפלומטים ומשרדי חוץ עדיין אינם פועלים בבטחה בתחום זה. עם זאת, העידן הדיגיטלי גם מעצים את משרדי החוץ; יש לזכור שלמשרדי חוץ יתרון עצום – יש להם קהילה קיימת, ונכסים פיזיים ודיגיטליים. יש לנו real users עולמיים.

העידן הדיגיטלי מעמיד בפני משרדי החוץ והדיפלומטיה הממוסדת כמה שאלות עקרוניות:

* האם הטכנולוגיות הדיגיטליות יישארו מומחיות נפרדת בדיפלומטיה או יהפכו לחלק בלתי נפרד ממנה?
* האם נדרשת הערכה מחדש של המערכת הדיפלומטית המבוססת על מדינות, למשל של עקרונות אמנת וינה מ-1961 על יחסים דיפלומטיים?
* כיצד משפיעה הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית על עקרון אי-ההתערבות בעניינים פנימיים?[[57]](#footnote-57)

**משרדי חוץ ומנהיגים דיפלומטים ידועים כמי שנוטים להתנגד לשינוי[[58]](#footnote-58)** התרבות הרווחת בקרבם, ומצביעים על האילוצים הנובעים מהקצב הנדרש ומן האופקיות (בניגוד למדרג). בהקשר זה יש כמה היבטים שדורשים בחינה:[[59]](#footnote-59)

* **היחסים בין המרכז** (מטה) **לפריפריה** (הנציגויות).
* **תפיסת התפקיד של דיפלומטים מקצועיים**: היחס שלהם לדיגיטליזציה ולרשתות חברתיות משתנה מאחד לאחד (למשל, שגריר ארה"ב לרוסיה McFaul השתמש בטוויטר מול משה"ח הרוסי והציבור ברוסיה.
* **ניהול ידע:** המדיה החברתית מגדילה את כמות המידע ומחייבת לנהלו. זה יוצר בעיה (ראה הקמת הגוף במשרד החוץ הבריטי) וזה כולל זיהוי משאבי מידע בארגון, מרכזי מצוינות, קידום הפצת מידע ומניעת בזבוז מידע בגלל חילופי אנשים,
* פיתוח אסטרטגיות דיפלומטיות, כולל חוקים וניהול סיכונים.
* פיתוח אמצעי בקרה והערכה.

**משרדי חוץ אכן מנסים להתאים עצמם לעידן החדש ויש להם אתרים, בלוגים וכד'**. רבים מהם עושים שימוש ברשתות חברתיות כמו טוויטר, טמבלר ופייסבוק, ובערוצי שידור כמו יוטיוב ופליקר. אגפי תקשורת שוכרים מומחי היי-טק לעבוד על המדיה החדשה ועוסקים לא רק בדחיפה אלא בדיאלוג, לעיתים קרובות בשפות רבות.[[60]](#footnote-60) קיימים קורסים וספרי עזרה עצמית המיועדים לדיפלומטים המעוניינים להשתמש ברשתות חברתיות.[[61]](#footnote-61)

**עם זאת ההתאמה של משרדי חוץ ודיפלומטים מקצועיים לנסיבות החדשות אינה אחידה**, ומשרדים שונים מגיבים בצורה שונה.[[62]](#footnote-62) למשל, דיפלומטים רבים משתמשים בטוויטר רק כדי להשיג מידע,[[63]](#footnote-63) ונטען כי משרדי חוץ עדיין עוסקים בעיקר בשידור.[[64]](#footnote-64) היכולת של משרדים להשתנות תלויה בין היתר במבנים פנימיים תומכים, מנהיגים דיגיטלים אפקטיביים (champions, כגון טום פלטשר הבריטי), קידום מיומנויות, ניהול סיכונים.[[65]](#footnote-65)

**אחד ממשרדי החוץ המובילים בתחום הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית הוא מחלקת המדינה בארה"ב**, המפעילה בלוגים ופועלת בטוויטר ((twiplomacy, אגף e-diplomacy, רשת של נציגויות וירטואליות, ועוד. ב-2010 הוגדרו כל הפעילויות הללו במונח "21st century statecraft". גם הבריטים עושים הרבה בתחום זה, כולל גיוס של "דיפלומטים דיגיטליים" והפעלת אתר מיוחד שמוקדש לדיפלומטיה דיגיטלית.[[66]](#footnote-66)

**יש משרדי חוץ העוסקים כיום בחדשנות דיפלומטית:** האקתונים דיפלומטיים משלבים ידע ומיומנויות של דיפלומטים עם אלה של יזמים חברתיים, אנשי הייטק, עיתונאים, אקדמאים, ארל"מים ואנשי עסקים, כדי לטפל (to hack) בבעיות דיפלומטיות מסורתיות בסגנון של סטארט-אפ.[[67]](#footnote-67) התוצאה יכולה להיות אפליקציה ייחודית או אתר אינטרנט. העיקר הוא שיתוף הפעולה בין בעלי העניין השונים. את ה-DIPOHACK הראשון ארגנו השגרירויות של שבדיה והולנד בלונדון ב-2013.

**כלי חשוב ומתפתח בהקשר של חדשנות דיפלומטית הוא הדיפלומטיה האלגוריתמית:** ציטוט מדניאל כהן: " הרשתות החברתיות מאפשרות בימינו פיזור המידע ברשת לקהל יעד רחב או ממוקד על יד העברת מידע באמצעות מודלים עם מאפייני "פרסונוליזציה": המידע מונגש למשתמש יחיד או לקבוצה באמצעות "התערבות" ועל פי פילוח של התנהגות, גאוגרפיה, תחומי עניין, צרכים, רצונות ותשוקות. מדמה זו ממונפת לא רק ע"י חברות מסחריות מונעות רווח אלא גם על ידי מדינות לצורך ניהול מבצעי השפעה (influence operations) שמטרתם השפעה פוליטית בקהל יעד בתוך המדינה או במדינות אחרות [...] מגמה זו הועצמה בשנים האחרונות בתהליכי בניין כוח בממשלות רבות ברחבי העולם, שבאים לידי ביטוי בהקמתם של גופםים מדינתיים לניהול מבצעי השפעה מעל גבי הרשת. " "עשרות מדינות עוסקות היום במבצעי השפעה רשתיים".

אם כן, כל צרכן מקבל מידע המותאם לו אישית והמטרה היא לחשוף אותו כמה שיותר זמן לתוכן ופרסומות שהמפיץ רוצה שיקבל (שיקול כלכלי מוביל); הוא נשאר כל הזמן במסגרת ה-ECHO CHAMBER, והאתגר הגדול הוא לחשוף אותו לתכנים שמעבר לכך. שימוש בבוטים, טרולים, אוטומטיזציה חלקית, אפליקציות מגבירות תהודה. מסייע בניתוח – פידבק, בלימת מסרים שליליים ברשת והגברת תהודה מעבר ל-Echo Chamber.

משרד החוץ של ישראל נחשב כיום אחד ממשרדי החוץ המובלים בתחום הדיפלומטיה הדיגיטלית, ונהנה מרמת מקצועיות גבוהה גם יחסית למשרדי חוץ אחרים. על פי מחקרים הצליח המשרד למצב את עצמו בישראל במרכז הרשת החברתית הדיפלומטית. [[68]](#footnote-68)

דיפלומטיה עסקה תמיד בבניית נרטיבים ומסגורם, והדיפלומטיה הדיגיטלית מאפשרת לממשל למסגר אג'נדות. ברמה הממשלתית אפשר לעקוב אחרי משרדי חוץ יריבים וכל משרד מציע נרטיב משלו. דוגמאות לכך בפעילות משרד החוץ :

* הוועידה בנושא הפלסטיני (שהתקיימה בסוף דצמבר 2016 בצרפת)
* שגרירויות יכולות להתמודד מול המדינה המארחת (ראו פעילות השגרירות הישראלית בוורשה בנושא חוק השואה הפולני וכן השגריר בכמן ומלחמתו בשבדים).
* פעילות שגרירות ישראל בטוויטר בזמן ביקור נתניהו בקונגרס ב-2015.[[69]](#footnote-69)

המשרד עוסק באופן תדיר בחדשנות בתחום הדיפלומטיה הדיגיטלית **כדי ליצור ארגז כלים לדיפלומט המודרני.** הכלים החדשים שפותחו במשרד החוץ, בין היתר כאלה שמיועדים למניעת התפשטות שיח בעייתי שמפיץ היריב ולהעצמת המסר שלך, מקנים נכסיות בילטרלית מול גורמים נוספים – למכור יכולות לבניית שותפויות בילטראליות.

**ראויה לציון מיוחד פעילות המשרד מול העולם הערבי** ע"י פתיחת שגרירויות וירטואליות. כולל בעולם הערבי. כלי שמפעיל המשרד יש כיום מליון וחצי עוקבים בפייסבוק בעולם הערבי. **הפעילות הזו מאפשרת לפצות על הנחיתות הישראלית בעולם הערבי בתהליך הדיפלומטי רגיל**.

כמו משרדי חוץ אחרים, גם משרד החוץ הישראלי מתמודד עם דילמות שמעוררת דיפלומטיה במגרש עם שחקנים חדשים כגון פייסבוק ועם הפעלת כלים דיפלומטיים להתמודדות עם אתגרים דיגיטליים (שיח עם פייסבוק), ועוסק בהדרכה, בהטמעה, ובהכוונת נציגויות בשימוש בכלים דיגיטליים.

**פרק שני – התמורות באופי האיומים האסטרטגיים ובתפיסות המענה**

* **תמורות באופי האיומים האסטרטגיים**

הסביבה הבין-לאומית משתנה בשנים האחרונות בקצב חסר תקדים, על רקע תהליכי גלובליזציה וגלוקליזציה[[70]](#footnote-70) ובעקבות שינויים תכופים בטכנולוגיה, הבאים לידי ביטוי בין היתר במהפכת המידע ובעולם הסייבר.

אחד השינויים הבולטים בשדה היחסים הבין-לאומיים הוא השינויבמאזני העוצמה ופיזורה מחדש בשני ממדים עיקריים: בין מדינות לבין שחקנים חדשים כגון חברות גלובליות רב-לאומיות וארגונים בין-לאומיים שמשקלם עולה בזירה הבין-לאומית; ובין מדינות לבין עצמן, כגון היחלשות ההגמוניה של ארצות הברית והתחזקותן של סין, רוסיה והודו. ככלל, במחקר היום מקובל לחשוב כי הסביבה הבין-לאומית היא מרובת שחקנים, הטרוגנית ורב-קוטבית.[[71]](#footnote-71)

מגמות עומק אלה מייצרות בתורן שינויים מרחיקי לכת באופי האיומים שעימם מתמודדות מדינות, בפרט באופי האויב ובסביבת המלחמה. השינוי המהותי ביותר הוגדר כמעבר "ממלחמה בין אנשים למלחמה בתוך אנשים".[[72]](#footnote-72) בעולם חדש זה כבר אין כמעט מלחמות בין צבאות, וההבחנה בין שלום למלחמה טושטשה. נראה שתם עידן המלחמות הגדולות[[73]](#footnote-73) והחל עידן של עימותים בין מדינות לבין **שחקנים לא-מדינתיים אלימים**,[[74]](#footnote-74) בעיקר ארגוני טרור המסתתרים בתוך אוכלוסייה אזרחית ומאיימים על העורף האזרחי.[[75]](#footnote-75) ארגונים אלה הם ישויות מעין-מדינתיות אלימות הפועלות בעיקר במדינות "חלולות",[[76]](#footnote-76) ועושות שימוש באמצעים "היברידיים"[[77]](#footnote-77) – צבאיים ולא צבאיים (כולל יכולות קינטיות שבחלקן משתוות לאלה של צבאות מתקדמים, ובהן נשק תלול-מסלול ויכולות סייבר). הם פועלים בכמה זירות פעולה ובהן זירה צבאית, זירה פוליטית-פנימית, זירת התקשורת וזירה מדינית-דיפלומטית, ולא פעם גוררים את המדינות שעימן הם מתמודדים **לשדה הקרב התודעתי**.[[78]](#footnote-78)

**בסביבת המלחמה** **קמו** **אילוצים הולכים וגוברים על הפעלת הכוח**, הנובעים בין היתר מהתחזקות המשקל הניתן לדעת הקהל, מהקמת ערכאות שיפוט בין-לאומיות ומהסתעפות דיני המלחמה ושיח זכויות האדם. צבאות מודרניים פועלים בסביבה מורכבת שבה חלק מהשחקנים הם שותפים, חלקם גורמים ניטרליים וחלקם יריבים, וכל זאת תחת עיניה הפקוחות של התקשורת. העימותים החדשים מתקיימים לא רק אגב שימוש בכוח צבאי אלא גם אגב רעיונות ונרטיבים; ההפצה באמצעות טכנולוגיה מאפשרת גם לשחקנים לא-מדינתיים להשפיע באופן מיידי על קהלים רחבים ברחבי העולם, בעלות נמוכה.[[79]](#footnote-79)

העימותים המודרניים מתוארים לא אחת **כעימותים א-סימטריים.**[[80]](#footnote-80) אחד המאפיינים העיקריים של עימותים א-סימטריים הוא **שמדינות מתקשות להשיג את היעדים הפוליטיים שלהן בעימות למרות העדיפות העצומה שלהן ביכולת לחימה**, הן בשל אילוצים חיצוניים (חוקי מלחמה, לחץ שמפעילים ציבורים שונים בזירה הבין-לאומית, תקשורת וגופים ממשלתיים וכן סנקציות על הפרת חוקי מלחמה) והן בשל אילוצים פנימיים (דעת קהל במדינות דמוקרטיות הרגישה לאבדות, כולל נפגעים בצד השני).[[81]](#footnote-81)

**מטבע הדברים, כלל התופעות שתוארו לעיל משפיעות גם על** **הסביבה האסטרטגית שבה פועלת ישראל.** אולם ישראל מושפעת גם **ממעצבים אזוריים ייחודיים**, כגון השפעות "האביב הערבי", התפרקות הסדר המדינתי בחלק ממדינות המזרח התיכון, התחזקות הציר השיעי, נסיגת ארצות הברית מהמזרח התיכון (ובה בעת הידוק הקשר בין ישראל לממשל האמריקני הנוכחי) והיווצרות אזורים נטולי שליטה אפקטיבית המעמידים אתגרי משילות. **האיומים החדשים שעימם מתמודדת ישראל הם כיום במידה רבה איומים על-קונבנציונליים ותת-קונבנציונליים** ובראשם תוכנית הגרעין של איראן, איום הנשק תלול-המסלול והמנהרות, איומי סייבר, איומי טרור סלפי-ג'יהאדיסטי, הטרור הפלסטיני, אתגר הדה-לגיטמציה וה-BDS. [[82]](#footnote-82)

**הפרוליפרציה של יכולות צבאיות אצל שחקנים לא מדינתיים** המאיימים על ישראל, ובפרט נשק מדויק, יכולות פיקוד ושליטה וסייבר, הופכת אותם לאיום מובהק.[[83]](#footnote-83) בלוחמה הא-סימטרית שעימה מתמודדת ישראל האויב מתחפר בקרב אוכלוסייה אזרחית ובתת-קרקע, משתמש ב"נשק מנגד" (כגון טילים) ובלוחמת תודעה, נמנע מעימות ישיר ומנתב את העימותים האלימים לזירות הנוחות לו. השינויים שתוארו לעיל בסביבת הלחימה גורמים להצרת חופש הפעולה של ישראל, המתמודדת עם מתקפות בזירה הבין-לאומית (בעיקר בעקבות סבבים של עימות צבאי) שעניינן שלילת הלגיטימיות של קיומה.[[84]](#footnote-84)

* **השינויים בתפיסות המענה**

העימותים האחרונים שבהם נטלו חלק ממדינות המערב הובילו רבות מהן להכרה הולכת וגוברת בכך **שעוצמות קינטיות אינן יעילות מספיק בעימותים א-סימטריים**,וכי קיים קושי של ממש להציג הכרעה במושגים קינטיים בעימותים אלה. בין היתר התברר כי אי אפשר לנצח רק באמצעות הכרעת היריב בכוח, כיוון שהמלחמה מתרחשת גם בזירת התקשורת,[[85]](#footnote-85) וקיים קושי לשלוט במידע ולעצב נרטיב של פעולה משום שהיריב מנצל נזק אגבי כדי לפגוע בתדמית השחקן המדינתי. כמו כן נטען כי קשה לתגבר על אידאולוגיות מושרשות באמצעים צבאיים. לפיכך, פעמים רבות יש להישגים טקטיים השפעה מועטה בלבד ברמה האסטרטגית.

ההכרה במציאות זו הובילה בין היתר לעלייתה של **תפיסת העוצמה הרכה**,בהמשך להתפתחות תפיסת העוצמה החכָמה ותפיסות כוללניות אחרות (כגון whole of government approach) המבוססות על השפעה על היריב באמצעים מגוונים, קינטיים ולא קינטיים.[[86]](#footnote-86) כיוון שבלוחמה א-סימטרית שדה המערכה העיקרי הוא האוכלוסייה ולא השטח, **מושג המפתח שעליו צריכה האסטרטגיה להיות מושתתת הוא כאמור השפעה**.[[87]](#footnote-87)[[88]](#footnote-88) לכן מיוחסת חשיבות רבה ל"מבצעי השפעה", המורכבים בין היתר מיחסי ציבור, דיפלומטיה ציבורית ולוחמה פסיכולוגית.[[89]](#footnote-89)

גם **בישראל** **נטען כי השינויים באופי האיומים ובסביבה גורמים לשחיקת מרכיבי תפיסת הביטחון המסורתיים** – הכוללים הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות.[[90]](#footnote-90) מושג ההכרעה סובל בעיקר מ"משבר זהות" כאשר ברור שהמחיר של הכרעה מסוימת יהיה גבוה (בין היתר על רקע מחסור במשאבים), ואילו ההישג עצמו אינו ברור. לצד זאת ניכרת עלייה בחשיבות מרכיב ההגנה.

**מצב זה הוביל גם את** **הקהילה האסטרטגית בישראל** **לתור אחר תפיסות חדשות של מענה;** בפרסומים שונים, רשמיים ובלתי רשמיים ([[91]](#footnote-91)) **בא לידי ביטוי מפורש הרעיון של תפיסה רב-ממדית הכוללת בין היתר מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, סייבר, כלכלה ומשפט.** בד בבד נוצר צורך **במושגים חדשים** לתיאור אופי העימותים, כגון עימות מוגבל ו**תחרות אסטרטגית** (פז), ומושגים לתיאור כלי המדינאות העיקריים, ובהם **מניעה והשפעה**.[[92]](#footnote-92)

רעיונות אלה באו לידי ביטוי בולט בשנים האחרונות בתפיסה המכונה **המערכה שבין המלחמות** (מב"מ), ומתאפיינת בפעילות שמתחת לסף המלחמה, בממד זמן של מאמץ מתמשך, בממד מרחב גלובלי, בשיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-לאומי ובהיעדר מצבי סיום ברורים.[[93]](#footnote-93) עם זאת, עקב התרבות האסטרטגית השלטת ומתוך ההקשר בשטח, גם המב"מ מוטה כלים צבאיים (דקל ועינב 33).

**כיום נדמה שבמערכת הביטחון הישראלית מבינים שהממד הרך עשוי לסייע בעימותים, כולל בצמצום הפצה של אמצעי לחימה ובעיצוב תנאי המערכה, במחיר נמוך יחסית.[[94]](#footnote-94)** עם זאת, נראה כי יש עדיין הסתייגות ממהלכים "רכים" בשל צלקות העבר[[95]](#footnote-95) ובשל חוסר אמונה בסיסית באפקטיביות של ממד זה. זוהי כנראה הסיבה לכך שלקחים ממבצעים מוצלחים, כגון המאבק הדיפלומטי בתוכנית הגרעין של איראן ובמשטים ("הפלוטילות"), לא הפכו לחלק מהתרבות האסטרטגית השלטת ומסל הכלים הבסיסי של הקהילה האסטרטגית בישראל.[[96]](#footnote-96)

**פרק שלישי – האם הדיפלומטיה המקצועית רלבנטית מול האיומים החדשים?**

**לאור התמורות בעולם הדיפלומטיה ובסביבה האסטרטגית שהוצגו לעיל, נשאל ת השאלה האם יש לדיפלומטיה המקצועית יתרון ייחודי כ או שמדובר במקצוע שעבר מן העולם ואין לו יותר משמעות מול האיומים החדשים. אנו ננסה לענות על שאלה זו באמצעות בחינה של הטענות העיקריות המושמעות מול הדיפלומטיה המקצועית, הצגת הנכסים העיקריים של הדיפלומטיה המקצועית וניסיון להדגים כיצד הם באים לידי ביטוי במאמץ ההתקפי מול היריבים האסטרטגיים חדשים. בפרק הסיכום התייחס לשאלה הם וכמה ....**

**האם הדיפלומטיה המקצועית עדיין רלבנטית מול האיומים?**

נוכח התמורות בעולם הדיפלומטיה עולות כמה טענות עיקריות בעניין עתידה של הדיפלומטיה המקצועית:

* **ממשלות כבר אינן בהכרח הגורם שקובע את כללי המשחק**, ודיפלומטים אינם נמצאים בלב הרשת (שניהם 28).
* בעולם של ימינו **המנהיגים מקבלים החלטות בינם לבין עצמם,** בין היתר במפגשי פסגה שבהם לדיפלומטים נועד תפקיד משני בלבד.
* ככלל, יש הטוענים כי בעולם שבו שחקנים רבים משתתפים בדיפלומטיה כמעט כל אדם הוא דיפלומט, **ואין להגביל את הדיפלומטיה רק לדיפלומטים מקצועיים**. סביבת הרשת, המחליפה את הסביבה מבוססת המדינות ששלטה בכיפה במאה העשרים, מתמקדת במידע ובמומחיות ונותנת משקל לערך מוסף של אדם על פני האחר ולא לסמכות הנובעת ממעמד
* טענה נוספת היא **שבעידן המודרני המידע קיים בכל מקום**, ולכן אין צורך בדיפלומטים כדי לדעת מה שקורה במדינות אחרות ובאזורים אחרים
* אין צורך בדיפלומטים מקצועיים לייצוג מדינות, שכן למפגשים בין-לאומיים, שרבים מהם עוסקים בנושאים מקצועיים, אפשר לשלוח **מומחים ממשרדים אחרים.**

מנגד נטען כי **יש למשרדי החוץ ולדיפלומטים המקצועיים נכסים ייחודיים וכלים שאין בהכרח לגופים אחרים במערכת הממשלתית:**

* **גישה ישירה ולגיטימית למקבלי החלטות:[[97]](#footnote-97)** למשרדי החוץ רשת של נציגויות, המשמשות הן כלי חשוב ומרכזי: הדיפלומטים נהנים מקשרים אישיים שגם בעולם המודרני אין להם תחליף ומגישה למקבלי החלטות. היכולת להבין עם מי מדברים, על מה ובאיזה סדר לקיים את הפגישות והשיחות ולהציג את הטיעונים היא במידה רבה לב המקצוע.גם בעולם דיגיטלי של רשתות יש לקשרים אישיים חשיבות עצומה. בנייה של קשרים כאלה היא תהליך הנמשך זמן ומצריך היכרות עם התנאים המקומיים.[[98]](#footnote-98)
* קשרים עם גורמים המשפיעים על מדיניות ודעת קהל כגון מחוקקים, מכוני מחקר, אנשי תקשורת, בכירים במגזר הפרטי ועוד.
* **ייצור ופיתוח של ידע מקומי:** יכולת לייצר ידע "מקומי" חשוב (הכרת המקום, התרבות הפוליטית, תהליכי קבלת החלטות, הלכי דעת הקהל, "צייטגייסט", רגישויות תרבותיות ובין-אישיות וכד'). הידע המקומי הוא חיוני כיוון שכדי להפעיל השפעה באמצעות מסרים צריך להבין את התפיסות של הקהל המקומי – מה מניע אותו, מה מפחיד אותו וכד'. **יצירת ידע**: לדיפלומטיםיכולת **לייצר ידע ותובנות**, כתוצאה בשימוש בכלים של דיפלומטיה מסורתית וחדשה, שפעמים רבות הם ייחודיים מערכת ולא ניתן להשיגם באמצעים מודיעיניים או אחרים. דווקא בעולם של עודף המידע ו"רעש" בלתי פוסק יש חשיבות גדולה ליכולות אנליטיות ולהפרדה בין עיקר וטפל והדיפלומטים, להם ניסיון מעשי רב בזירות השונות יכולים לסייע בהבנה זו. **לנציגויות יש גם לגטמציה לבצע איסוף מודיעיני-מדיני.**
* **גישה ייחודית לזירות מרכזיות** כגון מועצת הביטחון או הקונגרס האמריקני; גישה כזו מאפשרת לשלוט לא רק בכללי הפרוצדורה ובמסמכי היסוד הפורמליים המנחים את פעילותם של גורמים אלה, אלא גם ובעיקר בדינמיקה הפנימית, להכיר את הכללים הבלתי כתובים ואת הרובד הסמוי של הפעילות. בלי להכיר את כלל הרבדים אי אפשר להפעיל השפעה של ממש בגופים אלה. בנושאים כמו גרעין איראן, שדה המערכה המרכזי הוא השדה הדיפלומטי (הידברות, מו"מ על הסכם, סנקציות) – סביבה רוויית החלטות פוליטיות ותהליכי חקיקה.
* **קשר בין קהילות פיזיות לקהילות וירטואליות:** גם בתחום הדיפלומטיה הציבורית יש חשיבות לנוכחות המקומית. הנציגויות מייצרות ופועלות בתוך קהילות "פיזיות", שכיום אפשר להשפיע עליהן גם דרך הרשת. אולם הנוכחות המקומית מאפשרת יצירת רשתות חדשות באמצעות קשרים שנוצרים במקום[[99]](#footnote-99) (כמו פלטשר בלבנון).
* **הדיפלומט כאופרטור:** הנכסים המיוחדים של הדיפלומטים מאפשרים להם לא רק לייצר ידע ולהגיע לתובנות אלא לשמש כאופרטורים המשפיעים על תהליכים – לעיתים באופן ישיר ולעיתים כ"פותחי דלתות" לשחקנים מארגונים אחרים, באמצעות מעמדם והקשרים שלהם.
* **ייצוג:** אחת הפונקציות העיקריות של הדיפלומטיה היא פונקציית הייצוג. גם בעולם המודרני, לעצם קיום הדיפלומטים כמי שמייצגים את מדינותיהם יש חשיבות רבה. ביטוי לכך אפשר לראות במשמעות שמיוחסת גם כיום לצעד של גירוש דיפלומטים של מדינה אחת ממדינה אחרת.
* **חיפוש הזדמנויות**: בניגוד לגופים צבאיים, אשר מטבע הדברים ממוקדים באיומים, לדיפלומטים ולמשרדי חוץ יש לגיטימיות לבחון גם **הזדמנויות בזירה הבין-לאומית.[[100]](#footnote-100)**
* **הבנת קשרי גומלין**: מתוקף התפרסותו בעולם יש למשרד החוץ יכולת טובה יותר **להבין קשרי גומלין (אפקט הפרפר)** ולבחוןכיצד פעילות מול גורם אחד עלולה לגרום להתפרצות במקום אחר.
* **זיהוי אג'נדות מתהוות:** ההתפרסות הגלובלית מאפשרת לדיפלומטים **לאתר "אותות חלשים" בזירה הבין-לאומית** ולזהות נושאים חדשים על סדר היום העולמי. [[101]](#footnote-101)
* **אינטגרציה:** עקב הרחבת תחומי העיסוק של הדיפלומטיה (כפי שהוצג בפרק השני), הדיפלומטים משמשים כיום **אינטגרטורים** של תחומי עיסוק מגוונים, וככאלה יש להם יכולת – ייחודית לעיתים – לגבש תמונה כוללת ובעלת משמעות.
* **יצירת אירועים דיפלומטיים:** לדיפלומטיה הממוסדת יש יכולת **לייצר אירוע דיפלומטי שיכולה להיות לו השפעה ניכרת על התפתחות המציאות הבין-לאומית.** אם כן, הדיפלומטיה מחזיקה במה שכונה Convening power.[[102]](#footnote-102)

**כיצד הדיפלומטיה מסייעת מול האיומים האסטרטגיים?**

על אף המשבר שחווים הדיפלומטיה הממוסדת ומשרדי החוץ, הדיפלומטיה המסורתית עדיין רלוונטית, בראש ובראשונה כיוון **שמדינות הן עדיין אבן הראשה של הזירה הבין-לאומית**, על אף כל השינויים שתוארו. כל עוד יש מדינות, יש צורך בדיפלומטים שייצגו אותן. נוסף על כך, ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון מתקבלות ברוב המקרים בגופים ממשלתיים ופוליטיים, ולדיפלומטים יש נגישות טבעית ולגיטימית (גם אם לא תמיד בלעדית) לגופים אלה.

**המגעים בין הדיפלומטים המייצגים את מדינותיהם הם המאפשרים לבנות קואליציות, לקיים משא ומתן, להגיע לפשרות, ליצור סטנדרטים בין-לאומיים מחייבים, לקבוע וליישם סנקציות כלכליות ופוליטיות ועוד.** בהשפעה על החלטות המתקבלות בגופים כגון מועצת הביטחון של האו"ם או הקונגרס האמריקני יש לדיפלומטים המייצגים את מדינותיהם תפקיד חיוני ולעיתים בלעדי. גם **אכיפה של החלטות,** כגון החלטות סנקציות המתקבלות באו"ם**,** דורשת החלטות בעלות משמעות פוליטית בזירה הפנימית; מכאן שליכולתם של דיפלומטים לייצר קשרים והשפעה בזירה הפוליטית הפנימית יש חשיבות גדולה.[[103]](#footnote-103)

אחת הסיבות לכך שלא תמיד זוכה הדיפלומטיה למקום הראוי לה היא שפעמים רבות ההישגים הדיפלומטיים הם "שליליים" במהותם – כלומר הם עוסקים במניעת התפתחויות שליליות ובסיכול פעולות מדיניות עוינות.[[104]](#footnote-104)

* **השימוש בכלים דיפלומטיים בהתמודדות האסטרטגית**

הנכסים הייחודיים של הדיפלומטיה, שהוצגו לעיל, הופכים אותה לכלי חשוב בהתמודדות עם אתגרים אסטרטגיים. ברור כי הדיפלומטיה אינה כלי בלעדי, בפרט בהקשר של ישראל – להפעלת כוח או לאיום בהפעלת כוח יש משמעות מובהקת, ואמצעים לא-כוחניים אינם יכולים להחליף כוח צבאי או לייתר את בניית הכוח והכנתו לעימות צבאי. עם זאת, אמצעים לא קינטיים יכולים בהחלט להגביה את סף המלחמה ולהקנות למדינאים כלי פעולה נוספים.[[105]](#footnote-105)

אומנם בדרך כלל נהוג לקשור דיפלומטיה עם פעולות בדרכי שלום, אך פעמים רבות דיפלומטיה עוסקת דווקא בנושאים הקשורים לעימות, גם במהלך מלחמה, או בהכנה לעימות בדרך של יצירת תנאים מתאימים לפעילות צבאית.[[106]](#footnote-106) הדיפלומטיה עוסקת בניסיונות למנוע עימות (דיפלומטיה מניעתית), בהכנות לעימות וביצירת לגיטימציה להפעלת כוח, בליווי עימות וביצירת מנגנוני סיום או הכלה, במניעת התפשטות קונפליקט, בפעילות "אוחרת" שמטרתה למנוע נזקים בזירה הבין-לאומית ועוד.[[107]](#footnote-107)

* **הפעילות ההתקפית הדיפלומטית**

**בפרק זה אנסה להראות כיצד נעשה שימוש בכלים דיפלומטיים כדי לפגוע באויב**. האמצעים שיוצגו להלן קשורים במידה רבה לתפיסת **הדיפלומטיה הכופה.**[[108]](#footnote-108) פרק זה יתייחס ליעדים העיקריים של הפעלות מול יריבים אסטרטגיים – להרתיע, להחליש או להעניש,[[109]](#footnote-109) ולאופן שבו יכולה הפעילות הדיפלומטית לסייע להשגת יעדים אלה.

בפעילות ז עושה הדיפלומטיה המקצועית שימוש בנכסיה הייחודיים כדי להגיע למקבלי ההחלטות ולגורמים הנמצאים בקרבתם ומשפיעים על חוות הדעת שהם מקבלים, כגון שר החוץ, יועץ מדיני לראש הממשלה, יועץ ללוחמה בטרור לנשיא, יועצים לביטחון לאומי וכד'. הדבר חשוב במיוחד במדינות שבהן הפקידות הדיפלומטית חזקה יותר מארגוני המודיעין, או שיש לה לגיטימציה רבה יותר לעסוק בנושאים מסוימים, ולכן השפעתה על מקבל ההחלטות חזקה יותר.

גם לדיפלומטיה הציבורית יש מקום חשוב בהקשר זה, שכן הקברניט עשוי לקבל עצות שונות ומנוגדות; לדעת הקהל עשוי להיות מקום חשוב בסדר העדיפויות שלו והיא עשויה להשפיע מאוד על החלטותיו.

* מניעת התעצמות והצרת חופש הפעולה הצבאי

קשרים של דיפלומטים עם גורמי ממשל **במדינות שלישיות מאפשרים סיכול העברות אמל"ח באמצעות ערוצים דיפלומטיים**, פעולה שיש לה חשיבות רבה במאבק למניעת התעצמות היריבים.

בזירה המולטילטרלית – ועדות סנקציות ופנלים של מומחים של מועצת הביטחון המוקמים בעקבות החלטות סנקציות משמשים גם הם להגבלת יכולותיו של היריב. דוגמה קלאסית לשימוש בדיפלומטיה מולטילטרלית להצרת חופש הפעולה של היריב היא חיזוק המנדט של כוח יוניפי"ל במסגרת החלטה 1701. בהקשר זה התבצעה פעילות דיפלומטית בקיץ 2017 בשיתוף פעולה בין-ארגוני, וזו הובילה לחיזוק המנדט בהחלטת מועצת הביטחון. אני לא בטוחה שזה יישמע כמו טיעון משכנע לממסד הביטחוני הישראלי לאור עמדתו לגבי האפקטיביות של יוניפי״ל.

תחום נוסף שבו יש לדיפלומטיה תרומה הוא פיקוח על הייצוא ומשטרי ספקים כדי למנוע הגעת טכנולוגיות בעייתיות ליריבים.[[110]](#footnote-110) **אמברגו נשק וטכנולוגיה**, כמו בהחלטות הסנקציות על איראן או בהחלטה 1701 על לבנון, יכול לסייע גם הוא במניעת התעצמות (במגבלות הברורות).

* הפעלת לחץ כלכלי על היריב

כאמור, עולם הלוחמה הכלכלית הוא עולם רחב מאד ולכן אפשר יהיה להציג כאן רק את עיקריו. מלבד זאת, יש הרואים בסנקציות כלכליות פעילות שאינה דיפלומטית במהותה, או פעילות הנמצאת בין עולם הדיפלומטיה למלחמה, אף שהיא נופלת בבירור לגדר מדינאות (statecraft). עם זאת, ברור כי לערוצים דיפלומטיים ולגופים דיפלומטיים תפקיד מכריע בהפעלת לחץ כלכלי.

ממשלות וגופים מולטילטרליים משיתים סנקציות כלכליות כדי לשנות את התנהגותם של מדינות ושל שחקנים לא מדינתיים המאיימים על האינטרסים שלהם או פוגעים בנורמות התנהגות בין-לאומית.[[111]](#footnote-111) ממשלות וארגונים בין-לאומיים כגון האו"ם והאיחוד האירופי השיתו סנקציות כלכליות כדי לאכוף (coerce) החלטות, להרתיע ממעשים, להעניש עליהם ולבייש בגינם (shaming). סנקציות כלכליות משמשות למגוון יעדי מדיניות ובהם לוחמה בטרור, מניעת תפוצת נשק בלתי קונבנציונלי, קידום זכויות אדם, פתרון סכסוכים והגנה בסייבר.

סנקציות כלכליות מוגדרות פגיעה ביחסי סחר ופיננסיים לקידום יעדי חוץ וביטחון. לסנקציות יש צורות שונות ובהן איסורי נסיעה, הקפאת נכסים, אמברגו נשק, הגבלות על הון, הקטנה בסיוע חוץ, הגבלות סחר. הן יכולות להיות כלליות – לחול על מדינה שלמה, או ייעודיות – על חברות, יחידים או קבוצות מסוימות. הגלובליזציה של המסחר, השקעות, אינפורמציה, אנרגיה מאפשרת כלי פעולה חדשים, בעיקר מול יריבים שתלויים בגישה למערות ושווקים אלה.[[112]](#footnote-112)

הסנקציות המקובלות יותר, הנובעות מהחלטות מועצת הביטחון של האו"ם וחלות על כל מדינה שחברה באו"ם, הן הקפאת נכסים, איסורי נסיעה ואמברגו נשק. סנקציות של האו"ם מנוהלות בדרך כלל בידי ועדת וקבוצות ניטור מיוחדות. לאו"ם אין אמצעי אכיפה והוא תלוי בפעילות המדינות, ולכן לא פעם האכיפה חלשה. אף על פי שמאז תום המלחמה הקרה גבר השימוש בסנקציות כלכליות הן כפופות למאבק הכוחות בין המעצמות; לכן מאז 2011 מדינות המערב אינן מצליחות להעביר במועבי"ט החלטות סנקציות נגד בשאר אל אסד, למשל.

הסנקציות של האיחוד האירופי נקראות בדרך כלל כאמצעים מגבילים (restrictive measures) והטלתן מצריכה קונצנזוס של המדינות החברות. הסנקציות שהשית האיחוד על איראן ב-2012 היוו פריצת דרך או אולי "הקש ששבר את גב הגמל "והייתה להן ככל הנראה השפעה ממשית על ההתנהלות האיראנית במשבר הגרעין.

ארה"ב משתמשת בכלי הסנקציות יותר מכל מדינה אחרת. מקורן של הסנקציות יכול להיות ברשות המבצעת או המחוקקת. בדרך כלל התהליך מתחיל בצו נשיאותי (executive order), המצביע על איום על הביטחון הלאומי של ארה"ב ומאפשר לנשיא להשתמש בסמכויות מיוחדות בתחום הגבלות הסחר. גם הקונגרס יכול להעביר חקיקה המטילה או משנה סנקציות. מקור הסמכות לצווים האלה הוא גם בחקיקה: IEEPA, National Emergencies Act. IEEPA נותנת לנשיא סמכות רחבה לנקוט אמצעים כלכליים אם הוא מכריז על מצב חירום ביחס לאיום חיצוני מסויים. כל הצווים מטרור, דרך איראן ועד פרוליפרציה הוצאו על הבסיס הזה. לרוב מנוהלות הסנקציות בידי גוף במשרד האוצר האמריקני (OFAC), אך גם למשרדים אחרים – ובהם מחלקת המדינה – תפקיד חשוב בתהליך. כך, למשל, יכול מזכיר המדינה להגדיר   
(to designate, ומכאן השם "דזיגנציות") כי ארגון כלשהו הוא ארגון טרור או יחידים (בשנת 2017 נעשה כך בעניינם של 37 מנהיגי טרור), או לקבוע כי מדינה מסוימת תומכת בטרור (כפי שעשו לצפון קוריאה ב-2017). גם מדינות וגם גופים מוניציפליים יכולים להעביר החלטות סנקציות תומכות (ומכאן החשיבות של פעולה במישור המדינות ובמישור המוניציפלי).

למרות השינויים במאזני העוצמה, סנקציות שמטילה ארצות הברית הן כלי חשוב ביותר, שכן למשק האמריקני יש תפקיד מוביל בכלכלה העולמית גם כיום. חשיבותם של ניו יורק ושל הדולר האמריקני למערכת הפיננסית העולמית גורמת לכך שלסנקציות שמטילה ארצות הברית יש השלכות גלובליות ניכרות. לכן יש חשיבות לפעילות דיפלומטית של נציגי ישראל בשגרירות ובקונסוליות בארצות הברית (התומכות בפעילות מחוקקים פדרליים ומסייעות בהעברת החלטות במישור המדינתי והמוניציפלי); פעילות רבה נעשית גם מול המגזר הפרטי.

הוויכוח בעניין יעילותן של סנקציות כלכליות ניטש לאורך שנים. עם זאת, ברור כי בשנים האחרונות הפכו הסנקציות הכלכליות לכלי מדיניות מרכזי בידי ממשלות המערב כדי להתמודד עם אתגרים אסטרטגיים כגון תוכנית הגרעין של צפון קוריאה ומעורבות רוסיה באוקראינה. כדי שסנקציות יהיו יעילות רצוי לשלבן באמצעי מדיניות אחרים (כגון איום בשימוש בכוח או הבטחת סיוע פיננסי), **ולספק להן תמיכה מולטילטרלית (פעולה הדורשת עבודה דיפלומטית ייחודית).**

מאז 9/11 יש נטייה לכיוון "סנקציות חכמות" על מנת להקטין פגיעה באזרחים תמימים.

סנקציות אקס-טריטוריאליות (המכונות לעיתים סנקציות שניוניות) מיועדות להגביל את הפעילות הכלכלית של מדינות, חברות או יחידים במדינות שלישיות (דורש לפתח).

דוגמה להפעלת סנקציות באמצעים דיפלומטיים היא הפעילות שנעשתה מול תכנית הגרעין האיראני. במקרה זה החלטות מועצת הביטחון יצרו את הקונצנזוס הרחב האפשרי, והעניקו לגיטימציה לפעולות (והם המכנה המשותף הנמוך). אליהן נוספו סנקציות אוטונומיות של LM א"א, אוסטרליה, קנדה, יפן, רד"ק.

* בידוד מדיני ויצירת קואליציות נגד היריב

הפעילות הבילטרלית והמולטילטרלית יכולה לסייע לבידוד מדיני של הגורם העוין. כך, למשל, היא עשויה להוביל להקמת גופים ושותפויות בין-ממשלתיים שיעסקו בהצרת צעדיו של הגורם העוין במדינות שונות, בשיתוף במידע, בבניית יכולות לוחמה בטרור ובבקרת גבולות במדינות שונות,[[113]](#footnote-113) ולדחוף לקבלת החלטות נגדו בגופים מוטלטילטרליים או"מיים ובין-לאומיים קיימים אחרים. דוגמה לכך היא הקמת שותפות LECG בין ארה"ב ל-EUROPOL, למאבק בחזבאללה. קואליציית מדינות וגופים זו נפגשה פעמיים ב-2017; במפגש באירופה השתתפו 25 מדינות מהמזרח התיכון, מדרום אמריקה (שבה פעיל חזבאללה מאוד ופעילותו כוללת סחר בסמים), מאירופה, מאפריקה, מדרום מזרח אסיה וכן נציגי יורופול והאינטרפול.

ניתן גם לעשות שימוש בגופי האו"ם העוסקים בלוחמה בטרור כגון (CTED) ואחרים. בהקשר זה ראוי לציין את אסטרטגיית האו"ם ללוחמה בטרור המייצרת גם תוכניות עבודה משותפות של מדינות.

בידוד מדיני יכול להיעשות למשל בדרך של **גירוש מארגונים בין-לאומיים** (כגון הוצאת רוסיה מארגון ה-G8), הפיכת מדינה ל"מצורעת" ושימוש באמצעי "ביוש" פומביים (naming and shaming). C2P עמ' 11.

אחד הכלים המשמשים כדי לייצר קואליציות ולבודד גורמים עוינים ובעיתיים בזירה הבין-לאומית הוא **דיפלומטיה של פסגות** (ראה blannin and Murrray). במפגש הפסגה שארגן נשיא ארצות הברית אובמה בשנת 2015 (Summit on Countering Violent Extremism), למשל, השתתפו 60 מנהיגים מרחבי העולם ואומצה אסטרטגיה בתחום זה. הפסגות מאפשרות לייצר קשב, להעלות נושא לראש סדר היום העולמי ולגרום לשיתוף פעולה בין מדינות לגופים לא ממשלתיים במאבק בנושא מסוים.

מגוון הנושאים החדשים שבהם עוסקת הדיפלומטיה מאפשר להטיל לחץ נוסף על היריב כיוון שיש נושאים חדשים והצד השני פגיע (למשל סמים וז"א – נושא שחיזבאללה מאד פגיע לגביו לאור מעורבותו בסחר בסמים ולאור מעורבותה של איראן בהפרות קשות של זכויות אדם.

גם מגוון הרמות שבהן עוסקת הדיפלומטיה מסייע בתחום זה. כך, למשל, פועל ארצות הברית (משרד החוץ) עם דנמרק ונורווגיה במיזם הנקרא strong cities network, המסייע לבניית עמידות נגד גיוס לטרור ברמת הגראס רוטס ומאפשר חילופי מידע וניסיון בהקשר זה בין ערים.

הלחץ המדיני בא לידי ביטוי ביצירת בריתות, קואליציות – עם מדינות וישויות לא מדינתיות – כשותפים, בעלי ברית, פרוקסי. הכלים שבהם עושים שימוש בהקשר זה הם בין היתר דיאלוגים מדיניים בילטרליים וקבוצות עבודה בין-לאומיות (למשל הפרסום האמריקני). כאמור הדיפלומטיה מאפשרת יצירת אירועים דיפלומטים (places to be) – ועידות.

כאמור מועצת הביטחון של האו"ם יכולה לקבל החלטות המאפשרות הצרת צעדיהם של גורמים עוינים בזירה הבין-לאומית (ראה למשל החלטה 2396) העוסקת בהגבלות נסיעה, בניטור לפי מידע ביומטרי, ורשימות חשודים.

* החלשה פוליטית פנימית

ניתן לדבר בהקשר זה (או ליצור תת פרק נפרד) גם על החלשה פוליטית באמצעות חיזוק גורמים פרו דמוקרטיים במדינות היעד[[114]](#footnote-114). בהקשר הזה לדיפלומטיה בעידן הדיגיטאלי יש תפקיד חשוב: לרשתות החברתיות ותקשורת העולמית מסייעות לתנועות מקומיות והתומכים הגלובליים שלהם (P2C IX(. סתם מחשבה: נדמה לי שמה שעשרים השנים האחרונות הוכיחו הוא שהתעסקות בתהליכים דמוקרטיים היא משחק מאוד מסוכן שקשה לצפות את תוצאותיו. מצד שני, עושה רושם שזה הלך די טוב לרוסים.

מחקרים מראים כי לתמיכה חיצונית בקבוצות אופוזיציה לא אלימות יש השפעה גדולה יותר על התנהגות המשטר מתמיכה חיצונית בארגונים אלימים (P2C עמ' 25). הדיפלומטיה בהקשר זה יכולה לפעול בעיקר בערוצי התקשורת המסורתית והחדשה.

יש לזכור כי גם אמצעים כלכליים יכולים לפגוע בלגיטימיות של שמטר כפי שניתן ללמוד מתוצאות הבחירות באיראן ב-2013 (O2C 12ׂ).

משרדי חוץ פועלים באמצעות דיפלומטיה ציבורית. "כך למשל נציגי מחלקת המדינה האמריקאית מבצעים וממנים פעולות לעידוד חופש הביטוי באינטרנט במדינות כגון איראן ולבנון במטרה לפתח דיאלוג עם ציבורים זרים."[[115]](#footnote-115)

השחקנים החדשים בזירה הדיפלומטית כגון NGO'S בין-לאומיים יכולים להשפיע רבות. מאפשרים פעילות כגון יוזמות של השוק הפרטי וחברות בין-לאומיות גלובליות בקרב יריבים.

* יצירת נורמות בין-לאומיות המגבילות את היריב

ניתן לראות דוגמאות על שימוש **בכוח רך ובדיפלומטיה ציבורית על מנת לייצר נורמות ומוסדות בין-לאומיים** [[116]](#footnote-116)

זרחן ומצרר יצירת נורמות, סטנדרטים וכללים משפטיים, יצירת נורמות חדשות (זרחן).

גם התבטאויות של בכירים יכולות ליצור נורמות. כך למשל התבטאויות של מזכ"ל האו"ם (כגון בסוגיית המשטים)

גם ועדות משפטיות יכולות ליצור נורמות חשובות (כגון אמירת ועדת פלמר בנוגע לסגר הימי). ככלל יש חשיבות לעיצוב מסרים ישתמשו בשפה משפטית על מנת להשפיע על השיח הכללי.

כמו כן פעילות שמטרתה להשפיע על פיתוח נורמות משפטיות (כגון הגנה עצמית), והשפיע על נורמות הפועלות על צבאות אחרים

השחרת היריב ופגיעה בתדמיתו, דה-לגיטימציה שלו ותמיכה במאמץ התודעה

פרק שצריך לכתוב מחדש. טענות עיקריות:

* כיצד דיפלומטיה ציבורית משמשת לפגיעה בלגיטימציה של האויב ולהעצמת הלגיטימציה שלנו.
* כיצד הכלים החדשים של הדיפלומטיה הדיגיטלית יכולים לסייע
* מה עושים במשרד החוץ הישראלי
* מה הבעיות:
  + יש הטוענים (דניאל כהן) שמשרדי חוץ לא בנויים לנהל מבצעי השפעה אפקטיביים בצורה הנוכחית שבה הם בנויים.
  + נשאלת השאלה מה הקשר בין מבצעי השפעה של גורמים ממשלתיים אחרים (כגון ביטחוניים) למבצעים של משרד החוץ.
  + הקשר עם גורמים לא ממשלתיים (ACTIL)
  + איך משלבים פעילות דיפלומטית שאינה דיפלומטיה ציבורית עם תודעה?

--------------------------------------------------------------------------

בניסיון לפגוע ביריב יש גם קמפיינים שכוללים חומרי הסברה-השחרה.

יש פעילות מסורתית של בתקשורת כגון תדרוכי רקע, מאמרי op-ed סיורי עיתונאים, תדרוכי רקע של בכירים

ויש עבודה חדשה של קמפיינים דיגיטליים, דיפלומטיה אלגוריתמית, פעילות שוטפת ברשתות (היום בדגש על טוויטר) וכד'. בהקשר זה רואי היום להזכיר את האפשרות להשתמש בבלוגים, רשתות, גורמים מקומיים בעלי משקל על מנת ליצור לגיטימציה לקו הפעולה שלך ודה לגיטימציה ליריב (כגון ארגוני טרור).

במאמץ הדיפלומטיה הציבורית פועלים מול מספר מגזרים ובהם המגזר המדיני-פוליטי, המגזר התקשורתי והקהילה העסקית. היום ברור שלהשפיע על פוליטיקאים יש לפנות גם לדפי הפייסבוק שלהם והבלוגים שלהם באמצעות שאלות מהציבור שלהם.

מאמץ הדיפלומטיה הציבורית יכול לפעול מול בירות בודדות או קהלי יעד שיש להם השפעה כגון מול מגזר פוליטי-מדיני, מגזר תקשורתי, קהילה כלכלית-עסקית. המסרים יכולים להיות איום על הביטחון אזורי,טרור,סייבר,פלילי, הגירה, ערעור יציבות חברתית, פגיעה בביטחון האישי.

דפ"צ יכולה להשפע דרך השפעה ישירה, תמיכה ועקיפה (landscaping and altercasting). ישירה – למשל הביקור של סאדאת בירושלים. הרבה פעמים זה קשה בעיקר כשהמדיניות לא פופולרית בקרב קהל היעד.תמיכה- כשהיא תומכת מכשירים אחרים של מדיניות חוץ כגון כלכליים ודיפלומטיים וצבאיים. עקיפה – השפעה על סביבת המדיניות – הבנייה של הסיטואציה בצורה כזאת שקהל היעד יהיה רספטיבי למדיניות מסוימת. זה לעיתים קרובות כולל הגדרה ולייבלינג, מטפורות, סיפור, מסגור של נושאים, יצירת קריטריונים להחלטה, חוקים וכללים משותפים, יצירת נורמות, יצירת ציפיות, קביעת אג'נדה, מיסוד של choice set שליטה על זרימת אינפורמציה ויצירת קואליציות ובריות.

מה יכול לעשות אמצעים הבאים: (עפ"י קרפפנטס)

* יצירת לגיטימציה לקו פעולה
* קואופטציה של יריב לשעבר
* שינוי דעת אויב, נייטראליים
* לקבל תמיכה באידיאלים
* לייצר ולפגוע בבריתות
* לעמוד מול הפרופגנדה של דיקטאטורים וטרוריסטים
* לייצר לחץ עולמי נגד משטר סורר
* לעודד צדדים להפסקת אש
* להצדיק מלחמה אצל צד שלישי
* לפגוע במורל האויב
* לסייע במאמץ המלחמה (למשל להוציא אזרחים מאזורי לחימה)
* לשנות תפיסות וציפיות כך שזה יסייע למו"מ ואמצעי פתרון סכסוכים

יש דוגמאות לשימוש בדיפלומטיה דיגיטלית בלוט"ר במסגרת אסטרטגיה של עוצמה חכמה קלינטון (ראה הערה 42 אצל מליסן, אוקספורד, עמ' 458). פוטנציאל של שימוש בחוץ ובפנים (מליסן, אוקספורד, 460). בד"כ משרת עוצמה רכה אך לעיתים כול לשרת עוצמה קשה (גרילה פרק 12).

שימוש בכלים לא רק תקשורתיים. כלים מהזירה המולטלטרלית כגון שימוש במנגנוני או"ם כגון מכתבים, נאומים, מכתבי הפרות, דו"חות מזכ"ל, השפעה באמצעות תדריכים, אירועי צד שמייצרים עניין תקשורתי.כמו כן שימוש במכפילי כוח כגון מכוני מחקר, ארגונים יהודיים, מחוקקים. הרבה פעמים עושים פעילות דיפלומטית שהמטרה העיקרית שלה היא בתחום התודעה כגון חיזוק מנדט יוניפיל שגם מאפשר להפנות את הקשב הבין-לאומי לסוגיית חיזבאללה. מולטי + דפ"צ – הדהוד.

דיפלומטיה ומאמץ התודעה: במאמץ התודעה נעשה שימוש מה דיסציפלינות**:** דוברות ותקשורת, דיפלומטיה ציבורית, לוחמת תודעה, לוחמה פסיכולוגית, לוחמה פוליטית. בשנים האחרונות מקבל הכרה לאור השימוש הרוסי המוצלח בלוחמת מידע-תודעה על מנת להשפיע על היריב האירופי והאמריקאי. הרוסים שמשקיעים במבצעים תקשורתיים סכומים גדולים, פרופגנדה מתוחכמת, דיסאינפורמציה, שימוש הסוכנויות פרסום, הקמת תקשורת ממשלתית (RT), והמסר הוא שרוסיה אינה אחראית לאלימות באוקראינה אלא הצבא האוקראיני הפועל בשם נאט"ו (ציטוט בשניהם 33). יש בתחום הזה עדיין הרבה בעיות מושגיות וקונספטואליות: נושא עמום שכל אחד במערכת מבין אותו אחרת, שת"פ בין ארגוני - ביזור ארגוני ומנטלי - כל אחד מגיע מדיסציפלינה אחרת (דו"צ וסייבר),תפיסת זמן שלח המערכת,אופן מדידת הישגים,BDA,חשיבה במגרות –המערבית.

משרד החוץ כפי שהוצג בפרק הקודם פעיל מאד ברשתות. בישראל מליון וחצי עורבים בפייסבוק. משרד החוץ, שיתוף פעולה בין הגופים והעבודה עם גופים לא ממשלתיים (ACT IL)מי אחראי להשפיע על נרטיבים גלובליים? למשל הפעילות של צה"ל ברשתות החברתיות וגם בארה"ב משרד ההגנה מתפס כיותר אפקטיבי ממחלקת המדינה. גם בבריטניה יתרו לאחרונה "לוחמי פייסבוק". גם הנציגויות – קשרים, מערכות יחסים, שפה, עולם ערכים.הזירה מנהיגים דתיים ותרבותיים.

מה הקשר בין הדיפלומטיה לתודעה:

אחת הסוגיות המעניינות היא הקשר שבין דיפלומטיה ציבורית ומאמץ התודעה.

מאמץ התודעה הצבאי הוא סדרת פעולות שמיועדות לעצב את תפיסת המציאות של היריב באופן שיתמוך בהשגת התכלית האסטרטגית שלנו (36).

ככלל, הוא יותר רחב מתקשורת אסטרטגית, דיפלומטיה ציבורית, דיפלומטיה צבאית. יכול לכלול מאמץ כלכלי, משפטי ואף קינטי על מנת להעביר מסר.

בעוד שמאמץ התודעה הצבאי ממוקד ביריב ובתפיסת המציאות שבו מאמץ הדיפלומטיה הציבורית מיועד לקהלים רחבים יתר

מאמץ הדיפלומטיה הציבורית עוסק בטווחי זמן ארוכים יותר

יעדי הדיפלומטיה הציבורית רחבים יותר – כולל נושאים כגון מיתוג מדינה, קידום תדמית לצורך עידוד תיירות וכד'

בעוד שתקשורת אסטרטגית היא ניצול תקשורת למטרות פוליטיותהרי שדיפלומטיה ציבורית עוסקת יותר בדיאלוג עם קהלים זרים

איך דיפלומטיה ציבורית ודיגיטלית מהווה חלק ממאמץ התודעה מול יריבים

פשר להסתכל על זה כ(גרילה 165) מנעד של פעולות שבקצה אחד דיפלומטיה מסורתית ובקצה שני מבצעי תודעה ולוחמת מידע ודיפלומטיה ציבורית זה באמצע.

העקרונות של הפעילות דומים. לדוגמא השיטה (מתוך דוקטרינה PJ3-13) להחליט מה הסיטואציה, מה היעד (האפקט הרצוי), מי קהל היעד, מה האמצעים:

פרקטניס: יש גם שמושים אחרים לדפ"צ – פרופגנדה בזמן מלחה"ע השנניה עד אוסמה בן לאדן ודאעש – **יש לכוח הרך צד מאד קשה**...

קשור גם לפרק הבא.

יכולת פתיחת שגרירויות וירטואליות. כולל בעולם הערבי.

רוסים רואים בזה לוחמה אנחנו רואים בזה דיפלומטיה לא כל כך משתתמשים בכלים האלה.

עוסקים בעיקר במניעת הסתה וטרור. משרד המשפטים (שלא יכול לפעול בעולם).

גם הדיפלומטיה בכלל והדפ"צ בפרט הכי טובים לא יחליפו מדיניות דפוקה

ברור שיש לנסות להביא לתאום בין כלים שונים. כדי שזה יהיה אפקטיבי צריך תאום בין גופים שונים וקווי ממאמץ שונים כגון משרדי ממשלה, ממשלים מקומיים, מועצות מקומיות,

* **דיפלומטיה מניעתית ומניעת והסלמה**

מזכ"לים של האו"ם פיתחו את הרעיון (ביולה 182). 183 הגדרה הנוכחית של האו"ם: פעילות דיפלומטית שנעשית, בשלב המוקדם האפשרי, כדי למנוע סכסוכים להיווצר בין צדדים, למנוע מסכסוכים קיימים להפוך לקונפליקטים עימותים ולמנוע מעימותים להתפשט כשהם קורים".

סיוע חוץ למדינות עדיין פועל באמצעות גורמי ממשל וסוכנויות סיוע למרות שיש פה גם הרבה סיוע של ארגונים לא ממשלתיים. ההחלטות מתקלות בפורומים בין ממשלתיים (כגון סיוע למדינת לבנון בנושא הפליטים, סיוע הומינטרי וכד'.

בהקשר זה צריך להזכיר גם את המצד החיובי של דיפלומטיה כלכלית למשל בהסכמים עם ירדן ומצרים למכירת גז.

יש לנו יכולת להשפיע על ההחלטות גם כשאנחנו לא משתתפים בין היתר בפעילות בילטרלית ובפעילות דפ"צית.

השחקנים החדשים מאפשרים פעילות כגון יוזמות של השוק הפרטי וחברות בין-לאומיות גלובליות בקרב יריבים. ארגונים לא ממשלתיים יכולים לעשות דברים שממשלות לא יכולות. ארל"מים משמשים כבר כמה עשורים במשימות תיווך בסכסוכים בין-לאומיים (דיינמיקס 111). לא פעם הם היו הראשונים שניסו להביא צדדים לוחמים לשולחן המו"מ. **אחד היתרונות שלהם הוא שבניגוד למדינות הם לא מפחדים להיות בקשר עם כוחות גרילה או מחתרת כדי לא לתת להם לגיטימציה.** חלקם מאד ידועים בזה כמו הצל"א. יש להם גם תפקיד בדיפלומטיה מניעתית (דיינמיקס12). גם פה יש להם יתרונות – מדינות בדרך כלל מתערבות מאוחר, הם יכולים להיות פחות חודרניים וההתנגדות להם פחות, הם נהנים מאמון הצדדים.

מחייב קשר טוב עם ארל"מים.

חשיבות גם לסוגיית התיווך כאמצעי לא קינטי למניעת הסלמה ופתרון סכסוכים (ראה הפרק על זה במדיך ההולנדי). בהקשר שלנו למשל התיווך האו"מי עם לבנון או האמריקאי בסוגיות אנרגיה.

חשוב לבחון לא רק מקלות אלא גם גזרים כגון סיוע הומניטרי, הסדרת נושאים כלכליים למשל בתחום האנרגיה

**סיכום**

בעבודה זו ניסינו **לבחון האם לאור** **השינוי באופי האתגרים האסטרטגיים, והתמורות המהותיות העוברות על עולם הדיפלומטיה, יש לדיפלומטיה המקצועית תפקיד משמעותי בהתמודדות מול האיומים החדשים**.

הראינו כי הדיפלומטיה משתנה, וכי כיום היא מורכבת מיותר שחקנים, צורות פעולה, נושאים וזירות. מה שנחשב בעבר לדיפלומטיה מקצועית מתבצע היום גם על ידי שחקנים אחרים במערכת. בחנו את מאפייני המשבר שחווה הדיפלומטיה הממוסדת ואת השלכות הכניסה לעידן הדיגיטלי על הדיפלומטיה הממוסדת.

הראינו כי השתנות הסביבה באזור ובעולם מייצרת איומים חדשים, א-סימטריים בפרט, משנה את תפיסות המענה והופכת אותן לרב-ממדיות. תופעות גלובליות אלה נכונות גם לישראל, ונוסף על כך ראוי להביא בחשבון את ההקשר האזורי הייחודי של ישראל.

תפיסות המענה ממוקדות במושג ההשפעה; לפיכך לדיפלומטיה, שעיסוקה העיקרי הוא השפעה, יש חשיבות רבה. אומנם כל מאזן העוצמה הפוליטי משתנה ולכן גם השפעה מתבצעת בכלים אחרים ועל ידי שחקנים אחרים;

אולם העולם המודרני דווקא מאפשר תרומה חדשה וייחודית של הדיפלומטיה – כיוון שאזרחים וחברה אזרחית חשובים יש אפשרות להשפיע עליהם. זאת דווקא על רקע תהליכי המיליטריזציה של החיחב"ל (גרילה, 206,144).

אם כן, מהי הרלוונטיות של השחקנים שדיפלומטיה היא מקצועם המוגדר בעולם של איומים חדשים? הראינו כי חלק מן הכלים המסורתיים של הדיפלומטיה המקצועית עדיין רלוונטיים מאוד: לחץ כלכלי, פגיעה תדמיתית, מסגור סכסוכים, סנקציות בארגונים בין-לאומיים, סיכולים מדיניים, יצירת קואליציות ובידוד מדיני.

גם אם מקומה של הדיפלומטיה המסורתית, המתבצעת על ידי דיפלומטיים מקצועיים, הולך וקטן בעולם הדיפלומטי, היא לא תיעלם ותישאר רלוונטית, בעיקר במדינות סגורות שיש בהן פחות ארגונים לא ממשלתיים, ששורר בהן חוסר ביטחון ותת-פיתוח, שהיכולת להשתמש בדיפלומטיה ציבורית מוגבלת בהן ושממשלותיהן אינן מסכימות שגורמים זרים יפעלו מול אזרחים שלהם (קופלנד 456).

גם זו נקודה חשובה שמופיעה רק פה לראשונה אם אני לא טועה. בעולם יש יותר משבע מדינות ורבות מהן לא מקבלות תשומת לב בטוויטר או בתקשורת, למרות שהן יכולות להיות משמעותיות לישראל בהקשרים של הצבעות בארב״לים, סיכול העברות אמל״ח, טרור וכיוצא באלה. משרדי חוץ והנוכחות שלהם במדינות כאלה משחקים תפקיד ייחודי. לשם השגת הישגים כאלה נדרש להפעיל דיפלומטים מקצועיים המחזיקים בידע, בקשרים וביכולת האינטגרציה, ונהנים מנגישות ומפריסה רחבה. בהקשר זה הנכס העיקרי היה ונשאר הנציגויות והידע המקומי.

הראינו גם שהשתנות הדיפלומטיה של משרדי חוץ מלווה באימוץ כלים חדשים. כיצד אפשר להשתמש בכלים אלה כדי להתמודד עם האיומים החדשים: מה אפשר להשיג באמצעותם? איך אפשר לשלבם בכלים קיימים? מה הקשר בין המאמץ הדיפלומטי למאמץ צבאי העושה שימוש בכלים דומים?

השלכות על המערכת המדינית-ביטחונית

יש להתייחס לפעילות הלא אלימה באותה רצינות שבה מתייחסים לכוח הצבאי כולל ניתוח אופציות, פיתוח יכולות, קיום משחקי מלחמה וסימולציות ושתופי פעולה עם בעלי ברית פוטנציאליים. כמו כן צריך לייצר מבני פו"ש מתאימים כמו שהדבר נעשה בנוגע להפעלת כוח קשה.[[117]](#footnote-117)

השימוש באמצעים כופים לא אלימים הוא יעיל יותר – יש לו יותר סיכויי הצלחה, פחות סיכונים נלווים, הוא זול יותר, ניתן להשתמש בו כמעט בכל עת, ניתן לכוון אותו ביתר קלות לגורמים ספציפיים[[118]](#footnote-118)(לא בטוחה שזה נכון בעידן הכב״מ והנשק האלגוריתמי)

הכלי הדיפלומטי בתת ניצול מול האיומים – בתחומים מסוימים עושים שימוש אבל לא מספיק.על המערכת לאמץ גישה רב תחומית כולל למידה [[119]](#footnote-119) ולפעול בצורכה מערכתית. חשוב להביא לשילוב יותר מלא של הדיפלומטיה - לשתף את משרד החוץ בשלב העיצוב – למידה משותפת רב ארגונית הפיתרון אינו הרחבה של היכולות בצבא אלא חיזוק משה"ח וכלים רכים אחרים [[120]](#footnote-120)לטפל בחסמים הארגוניים המונעים שלוביות. לשנות תרבות אסטרטגית ולהתארגן בצורה רשתית על בסיס יתרונות יחסיים. חשיבות שבצוות יהיו לא רק ארגונים שונים אלא גם תפיסות.[[121]](#footnote-121) לא אמרת יותר מדי על הבעיות שקיימות בהיבטים האלה בגוף העבודה. מה המצב בישראל? תקציבים? שיתוף פעולה בין משרדי ותהליכי קבלת החלטות? מהי התרבות שאתה מדבר עליה?

חשוב ללמוד מניסיון לתחקר הצלחות כגון איראן, דוגמא לשילוביות שעבדה טוב היא פורום הסגנים שפעל במלחמת לבנון השנייה

## השלכות על משרד החוץ

עם זאת ברור שאין לשקוט על השמרים ולשינויים יש השלכות חשובות למשרדי החוץ. באמת הם צריכים להשתנות, לפעול בצורה מערכתית, גם הדיפלומטיה צריכה להיות היברידית, לשתף פעולה עם משרדים וגופים לא ממשלתיים.

השינויים בעולם הדיפלומטי ברור שצריך לעצב מחדש את הפונקציה הדיפלומטית (לניר, מתווים)

**לפעול בצורת מערכה** לבחון אפשרות לעבור לדפוס של ניהול של תהליכים ולא מבנים (לניר, גרוסמן). עם מנהל מערכה שאחראי על מאבק בגוף מסוים. השיטה היום היא שימוש בגופים קיימים שיש להם תחומי פעילות ויתרונות יחסיים וועדות היגוי. חשיבות שילוביות פנימית.

חשוב לא רק לפעול בצורת מערכה אלא גם לחשובת מערכתית (לניר). מתודה לחשיבה אסטרטגית היא קשה לא רק במשה"ח.

לפעול יותר טוב לשיתוף פעולה עם ארגונים לא ממשלתיים (העבודה של יונתן)

לשלב דפ"צ כחלק אינטגרלי ממערכות לא כמרכיב נלווה למרות זה קשה בין היתר בגלל בעיית הסיווג.

לשפר מערכות מידע שיאפשרו שימוש בכל הידע העצום הקיים (ראה המסמך של משרד החוץ הבריטי)

לייצר הכשרה מתאימה לדיפלומטים הן בהיבטים של דיפלומטיה ציבורית והן בהיבטים של הבנה אסטרטגית של איומים

יזמות ופרואקטיביות כמו התפיסה של דיפלומטית גרילה (פרק בגרילה 12)

לפעול למיתוג של משרד החוץ ולייצר קהל אוהד פנימי ע"י הסברה כיצד הדיפלומטיה רלבנטית לשמירת הביטחון

הגביר את השלוביות ע"י השאלות כלפי חוץ והכנסה פנימה (גרילה 178). שלוביות!

משרד החוץ - ממב"מ למל"מ

להסתכל יותר על הזדמנויות שזה מנדט שלו יש ולאחרים אין (פז VIII) ולא להסס ללחוץ במערכת הלאומית לכיוונים שאינם כופים. להתמקד במניעת מלחמה ולהיות יזמות דיפלומטית (ערן עציון)

1. (ציטוט של רוג'ר כהן אצל פלטשר עמ' 12). [↑](#footnote-ref-1)
2. לעניין תרבות אסטרטגית ראה דימה אדמסקי [↑](#footnote-ref-2)
3. Juergen kleiner321 [↑](#footnote-ref-3)
4. Bjola 3 [↑](#footnote-ref-4)
5. Barston page 1. הגדרות נוספות: במחקר בסיסי אחר מוגדרת הדיפלומטיה כ"ניהול יחסים, בדרכי שלום, ע"י שחקנים בינלאומיים, שלפחות אחד מהם הוא בדרך כלל שחקן מדינתי. רוב הדיפלומטיה מתנהלת בין מדינות וחלק גם עם ארגונים בינ"ל ושחקנים אחרים." הגדרה נוספת היא " דיפלומטיה היא התקשורת הממוסדת בין נציגים מוכרים של ישויות מוכרות בזירה הבין-לאומית שבאמצעותה הנציגים האלה מייצרים, מנהלים ומחלקים מוצרים ציבוריים (public goods)". [↑](#footnote-ref-5)
6. network centric and not state centric [↑](#footnote-ref-6)
7. (ראה פרק 2 heine באוקספורד להלן היינה) [↑](#footnote-ref-7)
8. (היינה 56). [↑](#footnote-ref-8)
9. בהקדמה לספר המרכזי של הוצאת אוקספורד על דיפלומטיה (The Oxford handbook of modern diplomacy) מתארים עורכי הספר כמה ממדים של השינוי שחווה הדיפלומטיה. הפרקים שלהלן יעסקו בעיקר בשינויים במגוון השחקנים ובכמותם, במגוון תחומי העיסוק, בהרחבה של מישורי היחסים ובאופנים ושיטות שבהן פועלת הדיפלומטיה. [↑](#footnote-ref-9)
10. (אוקספורד 43). [↑](#footnote-ref-10)
11. (אוקספורד 36). [↑](#footnote-ref-11)
12. (ראה למשל חשיבות מגעי ראש הממשלה נתניהו עם הנשיא פוטין). [↑](#footnote-ref-12)
13. מעלה אחריות חדשה של דיפלומטים כגון פיסת האחריות להגן [↑](#footnote-ref-13)
14. ביולה 44, אוקספורד 13-14 [↑](#footnote-ref-14)
15. עפ"י אוקספורד זו קטוגריה נפרדת של שינוי [↑](#footnote-ref-15)
16. להרחבה בנושא התפתחות מוסד הדיפלומטיה ראה... [↑](#footnote-ref-16)
17. (ה-POLITY שלהם -ראה גרילה 162) [↑](#footnote-ref-17)
18. מי שטבע את המונח הוא Edmund Gullion מבית הספר פלשטר באוניברסיטת הרווארד [טאפטס?]. לפי החוקר הידוע NYE תחום זה כולל תקשורת יומית, תקשורת אסטרטגית ויצירת קשרים עם יחידים דרך מלגות, חילופים, הדרכה, ועידות וגישה לתקשורת (ניי 2008). דפ"צ מבוססת על שכנוע, השפעה, עוצמה רכה (הגדרה מליסן, אוקספורד 456). להרחיב ולהסביר................... [↑](#footnote-ref-18)
19. הגדרה לטרק 2 : מונח קשה להגדרה. בצורה אחת זה בעצם אנשים פרטיים שמתערבים בפוליטיקה בינ"ל בצורה לא פורמאלית, שמדברים ללא סמכות. הקווים נהיים בפחות ברורים כשרשויות ממשלתיות מתחילות להשתתף (דיינמיקס331). לעיתים השימוש באיש פרטי בא דווקא מגורם ממשלתי עקב למשל קושי לנהל מו"מ עם גורם לא מוכר (אוסלו). חלק לא קטן מהיוזמות האלה (דיינמיקס341). ליוזמות פרטיות היו הצלחות יפות [↑](#footnote-ref-19)
20. (המכונה בספר של אוקספורד apparatus and machinery) [↑](#footnote-ref-20)
21. (ראה מליסן, אוקספורד, 456 הערה 19). [↑](#footnote-ref-21)
22. גרילה 144 [↑](#footnote-ref-22)
23. Dutch 17 [↑](#footnote-ref-23)
24. (בדרך כלל ארכאי לא רלבנטי, שנדלירים וקבלות פנים מליסן 463, גרילה 150) [↑](#footnote-ref-24)
25. (Kelley 287). האקוסיסטם של הדיפלומטיה נמצא במצור (גרילה 205) [↑](#footnote-ref-25)
26. גרילה 143 [↑](#footnote-ref-26)
27. (שניהם10) [↑](#footnote-ref-27)
28. (ראה הערה 2 בקופלנד עמ' 466) [↑](#footnote-ref-28)
29. המתאר את שימוש בטוויטר ופלטפורמות אחרות של מדיה חברתית ע"י מנהיגים פוליטיים. [↑](#footnote-ref-29)
30. (ראה ציטוט של Hanson בשניהם 27). עפ"י הגדרה אחרת מדובר באימוץ, ע"י מוסדות דיפלומטיים, של מערכות מבוססות על דיגיטציה של יצור, העברה ואחסון של מידע בהתבסס על האינטרנט, רשתות חברתיות, מחשבים ומכשירים אלחוטיים אלקטרונים אחרים. [↑](#footnote-ref-30)
31. שניהם 9, 46 [↑](#footnote-ref-31)
32. חומרים של דיג'י. [↑](#footnote-ref-32)
33. הטלפון החכם מהווה את הכלי הראשון במעלה לקבלת מידע ופרשנות – הרבה יותר מהטלוויזיה. [↑](#footnote-ref-33)
34. ("פייסבוק הוא האומה הגדולה ביותר"). [↑](#footnote-ref-34)
35. שניהם 6, 10 [↑](#footnote-ref-35)
36. (קרייג היידן 17).. [↑](#footnote-ref-36)
37. (שניהם34 [↑](#footnote-ref-37)
38. (שניהם 51.). [↑](#footnote-ref-38)
39. (שניהם, 6). לבדוק [↑](#footnote-ref-39)
40. (קרייג היידן, 17). [↑](#footnote-ref-40)
41. (שניהם34 [↑](#footnote-ref-41)
42. במתחים אלה ובפרק זה בכלל נתרמתי הרבה מדיג'י [↑](#footnote-ref-42)
43. שניהם 30 [↑](#footnote-ref-43)
44. שניהם 35 [↑](#footnote-ref-44)
45. גרילה 205 [↑](#footnote-ref-45)
46. שניהם 36 [↑](#footnote-ref-46)
47. דוגמא מצוינת איך משה"ח הבריטי יצרו עניין וקואליציות בעמ' 38 בשניהם. [↑](#footnote-ref-47)
48. שניהם 30 [↑](#footnote-ref-48)
49. (למשל האפיפיור בדוגמא מסוימת ראה שניהם40) [↑](#footnote-ref-49)
50. שניהם 33 [↑](#footnote-ref-50)
51. שניהם 32 [↑](#footnote-ref-51)
52. וילטון עמ' 2 [↑](#footnote-ref-52)
53. (ראה המחקרים של ראנד וברוקינגס). [↑](#footnote-ref-53)
54. אך גם יש לזה לא מעט יתרונות (קופלנד 462-3) – מראה כמה הדיפלומטיה עדיין רלבנטית. [↑](#footnote-ref-54)
55. אפשר להמשיל את זה לצנרת ומים [↑](#footnote-ref-55)
56. פלטשר 18 [↑](#footnote-ref-56)
57. שניהם 29 [↑](#footnote-ref-57)
58. גרילה 146 קופלנד 453 [↑](#footnote-ref-58)
59. שניהם 46 [↑](#footnote-ref-59)
60. קופלנד 454 [↑](#footnote-ref-60)
61. הערה 27 בשניהם עמק 28 [↑](#footnote-ref-61)
62. (ראה דו"ח של ה-OECD שמופיע בעמק 45 שניהם). [↑](#footnote-ref-62)
63. שניהם 29 [↑](#footnote-ref-63)
64. הערה 31 בעמק 33 בשניהם [↑](#footnote-ref-64)
65. שניהם 50 [↑](#footnote-ref-65)
66. קופלנד 457 [↑](#footnote-ref-66)
67. שניהם 39 [↑](#footnote-ref-67)
68. (ראה קט בעמק 48 בשניהם) [↑](#footnote-ref-68)
69. דוגמא נוספת המצוטטת בספרות היא (שניהם 33) [↑](#footnote-ref-69)
70. גלוקליזציה היא... [↑](#footnote-ref-70)
71. להוסיף הפנייה [↑](#footnote-ref-71)
72. רופרט סמית, התועלת שבכוח - אמנות במלחמה בעולם המודרני, מערכות 2013. [↑](#footnote-ref-72)
73. (דקל ועינב 15) [↑](#footnote-ref-73)
74. (ולנסי). לגבי הגדרה של ארגונים ראה ירחי עמ' 267 הערה 5 [↑](#footnote-ref-74)
75. (ירחי 255) [↑](#footnote-ref-75)
76. הסבר למדינה חלולה [↑](#footnote-ref-76)
77. הבהרה מה זה היברידי. ולהוסיף ש נראה שדווקא הם מצליחים להגיע להשיגים יפה תוך שימוש באמצעים לא קינטיים (הולנדי 4). [↑](#footnote-ref-77)
78. (רייכרד 7) [↑](#footnote-ref-78)
79. ירחי 264 [↑](#footnote-ref-79)
80. ניתן להסתכל על תופעת הא-סימטריה, במגוון צורות. ירחי וילון מציעים 6 פרמטרים לבחינת תופעת הא-סימטריה: מעמד בזירה הבין-לאומית של היריבים, גורמים מטריאליים כגון דמוגרפיה וגיאוגרפיה, תפיסת הקונפליקט, גורמים קשים כגון יכולות צבאיות, גורמים רכים כגון סוג משטר, יחס לביקורת בינ"ל, התלות בדעת הקהל בבית ויחס לנפגעים שלך ושל הצד השני וכד'. [↑](#footnote-ref-80)
81. ירחי 255. [↑](#footnote-ref-81)
82. בו עושים האויבים שימוש בכלים "רכים") [↑](#footnote-ref-82)
83. פז עמ' [↑](#footnote-ref-83)
84. דקל ועינה 28 [↑](#footnote-ref-84)
85. (ירחי 255, גרילה 210), ירחי 263 [↑](#footnote-ref-85)
86. בהקשר זה תפיסת ה-DIME או ה-DIMEFIL...(להרחיב).. [↑](#footnote-ref-86)
87. (ירחי 255, גרילה 210), גרילה 211 [↑](#footnote-ref-87)
88. ראה יגיעון הצבא ההולמנדי [↑](#footnote-ref-88)
89. בהקשר זה מעניין לראות כי השימוש בתפיסות היברידיות של עוצמה רכה וקשה בולט באופן מסורתי בתרבויות האסטרטגיות הלא- מערביות של רוסיה וסין העושות שימוש נרחב בכלים רכים, כולל בתחום התודעה [↑](#footnote-ref-89)
90. וכן לשחיקת האפקטיביות של מערכת הביטחון בכללותה חזק מדי. פז..... [↑](#footnote-ref-90)
91. באסטרטגיית צה"ל וכן בשיח האקדמי דקל ועינב, 41 רון טירה: המדינאי, כמו מנצח בתזמורת, צריך להפעיל את הכלים שברשותו (צבאיים, דיפלומטיים, תקשורתיים ואחרים) כדי ליצור סינרגיה, מנגינה שהיא יותר מסך חלקיה, ולהשיג את התוצאה הפוליטית המקווה". [↑](#footnote-ref-91)
92. לזירה הבין-לאומית ולמי שיכול להשפיע על האויב. [↑](#footnote-ref-92)
93. שבתאי [↑](#footnote-ref-93)
94. מאמצים רכים חיוביים ושליליים דקל ועינב 2017 עמ' 41 [↑](#footnote-ref-94)
95. (לבדוק......הברית עם הנוצרים מלחמת לבנון הראשונה) [↑](#footnote-ref-95)
96. מה זה קהילה אסטרטגית, דימה [↑](#footnote-ref-96)
97. בפרק זה נתרמתי הרבה מבנג'י [↑](#footnote-ref-97)
98. Dutch,17 [↑](#footnote-ref-98)
99. כמו הפעילות של שגריר בריטניה לשעבר תום פלטשר בלבנון. ראה ספרו.... [↑](#footnote-ref-99)
100. שאלה אם עושים את זה מספיק בארץ, שוב, עקב התרבות האסטרטגית השלטת [↑](#footnote-ref-100)
101. בזירה הבין-לאומית (לניר). דורש הסבר... [↑](#footnote-ref-101)
102. (פלטשר 163). רשתות – קופלנד 456. וכן מאמר של גרוסמן. להרחיב. אפשר אפילו להכניס מהספר של אבי גיל. [↑](#footnote-ref-102)
103. (שנתמכות לא פעם ע"י מודיעין מדויק ומכאן שיתוף הפעולה בין גופי המודיעין לדיפלומטים). להסביר..... [↑](#footnote-ref-103)
104. מאמר של ג'רמי [↑](#footnote-ref-104)
105. (C2P 2) בעיקר באזור כמו שלנו, כמו גם לשאר המאמצים ב-.DIMEFIL [↑](#footnote-ref-105)
106. R.P Barston, Modern Diplomacy, 4th edition….1 [↑](#footnote-ref-106)
107. ברסטו עמ,1 והמאמר על דיפלומטיה בעת קונפליקט. [↑](#footnote-ref-107)
108. ראה אצל יהודה וp2c [↑](#footnote-ref-108)
109. (ראה P2C). [↑](#footnote-ref-109)
110. להסביר מה זה משטר ספקים [↑](#footnote-ref-110)
111. CFR – להגיד שסייעו בכלל בכל הפרק על לוחמה כלכלית [↑](#footnote-ref-111)
112. (C2P IX) [↑](#footnote-ref-112)
113. (ראה dipnote ct 2017), [↑](#footnote-ref-113)
114. ראה הפרסומים של ראנד וברוקינגס על לוחמה פוליטית [↑](#footnote-ref-114)
115. דניאל כהן זבובים [↑](#footnote-ref-115)
116. ראה למשל הערה 17 בעמ' 467 קופלנד על היוזמות של שה"ח Axworthy למשל בנושא מוקשים וילדים-חיילים. (להכניס לפרק האחרון). [↑](#footnote-ref-116)
117. More generally, the U.S. government should prepare for the use of P2C as it does for military warfare, including analyzing options, assessing requirements and capabilities, conducting war games to refine these capabilities, and planning with allies. [↑](#footnote-ref-117)
118. ( P2C עמ' 8. ) [↑](#footnote-ref-118)
119. (דקל ועינב 2017, 42). סוגייה האם צריך למנות אופרטור אחד [↑](#footnote-ref-119)
120. פז (פז VIII).שבתאי, שטרנברג ודודי [↑](#footnote-ref-120)
121. חשוב להגיד ששילוביות ברמה המערכתית היא קשה. ראה ALIEN HOW OPERATIONAL ART… [↑](#footnote-ref-121)