מבוא

מחקר זה עוסק בבחינת ההשפעות שיש לתמורות בסביבה האסטרטגית ובמאפייני הדיפלומטיה המודרנית על השימוש בכלי הדיפלומטי בהתמודדות מול האיומים החדשים.

רבות נכתב בשנים האחרונות על התמורות בסביבה האסטרטגית הנובעות משינויים טכנולוגיים, חברתיים, כלכליים ופוליטיים עמוקים. תמורות אלה יצרו בתורן שינוי באופי האיומים מולם ניצבות מדינות בעיקר בעולם המערבי.

גם הסיבה האסטרטגית של ישראל השתנתה באופן מהותי שנים האחרונות וכמוה גם אופי העימותים. נראה שתם עידן המלחמות הגדולות וישראל מוצאת עצמה נאבקת בעיקר ביריבים תת מדינתיים הפועלים בשיטות מגוונות כולל באמצעים רכים (ארגונים היברידים).

השינוי באופי העימותים יצר תפיסות חדשות של מענה לאתגרים הן בעולם והן בישראל. בין היתר מובלט הצורך בתפיסות רב-ממדיות הפעולות לא רק בממד הקינטי אלא גם בממדים המדיני-דיפלומטי, הכלכלי, החברתי, התודעתי וכד'. תפיסות אלה מבוססות בעיקר על מושגים כגון עוצמה חכמה והשפעה. גם בישראל ניכרת התפתחות של תפיסות חדשות של מענה רב-ממדי כפי שבא לידי ביטוי למשל באסטרטגיית צה"ל.

מגמות העומק המשפיעות על הסביבה האסטרטגית משפיעות גם על עולם הדיפלומטיה. שגם היא עוברת שינויים מהותיים. העולם הדיפלומטי נע ממצב היתן לתאור כ"מועדון" שבו מספר מצומצם של שחקנים הפועלים בחשאי, במספר מצומצם של נושאים ובשיטות מוגבלות למצב שבו פועלים בזירה הבינ"ל שחקנים רבים, הפועלים בשיטות רבות, במגוון נושאים רחב. שינויים מהותיים אלה, ובעיקר הכניסה של הדיפלומטיה לעידן הדיגיטלי משפיעים מאד על מעמדם ותפקודם של משרדי חוץ שרבים מהם מתמודדים עם סוגיית הרלבנטיות שלהם העומדת למבחן, עד כדי כך שיש אף שטענו ש"הדיפלומטיה מתה" (ציטוט של רוג'ר כהן אצל פלטשר עמ' 12).

מחקר זה ינסה להראות כי דווקא לאור השינוי באופי האיומים יש לדיפלומטיה תפקיד חשוב וייחודי בהתמודדות מול האיומים האסטרטגיים החדשים בזירה הבינ"ל בכלל ועבור ישראל בפרט.

שאלות המחקר של העבודה הן:

* מהן מגמות העומק בזירה הבינ"ל וכיצד הן משפיעות על אופי האיומים הביטחוניים?
* מהן תפיסות המענה לאיומים החדשים בעולם ובישראל?
* מהן ההשפעות של מגמות העומק על העולם הדיפלומטי וכיצד מתמודדים משרדי חוץ עם שינויים אלה?
* לאור השתנות האיומים בסביבה האסטרטגית והדיפלומטיה, כיצד ניתן לעשות שימוש בכלי הדיפלומטי על מנת להתמודד עם האתגרים החדשים?

גבולות המחקר: מטבע הדברים לא נוכל לעסוק בעבודה מסוג זה בכל האיומים הביטחוניים-מדיניים העומדים בפני מדינות ובפני ישראל ולכן נגביל את עצמו לעיסוק בעיקר באיומים אותם מייצגים ארגונים תת-מדינתיים (דוגמת חמאס וחיזבאללה)

תוכן העניינים

מבוא

1. חלק ראשון – רקע - השתנות הסביבה האסטרטגית
   1. מגמות העומק בסביבה הבינ"ל
   2. התפתחות האיומים החדשים
   3. התפתחות תפיסת המענה
   4. האיומים החדשים האסטרטגיים של ישראל
   5. תפיסת המענה המתפתחת בישראל
2. חלק שני – השתנות הדיפלומטיה
   1. דיפלומטיה חדשה וישנה
   2. מגמות העומק המשפיעות על הדיפלומטיה
   3. האם הדיפלומטיה עדיין רלבנטית ?
3. חלק שלישי – הדיפלומטיה מול האיומים החדשים
   1. השימוש בכלים דיפלומטיים מול האיומים החדשים
   2. דיפלומטיה ציבורית ותודעה
   3. ההקשר הישראלי (אופציונאלי, מסווג) - השימוש בכלי הדיפלומטי מול האיומים

סיכום והמלצות

1. תובנות מרכזיות
2. השלכות על משרד החוץ ועל המערכת הביטחונית-מדינית
3. ישראל – ממב"מ למל"מ

**חלק ראשון: הסביבה האסטרטגית המשתנה**

מגמות העומק בסביבה הבינ"ל

הסביבה הבינ"ל משתנה בשנים האחרונות בקצב מסחרר בין היתר כתוצאה משינויים טכנולוגיים מהירים ביותר, הבאים לידי ביטוי בין היתר במהפכת המידע (ההופכת כל יחיד ליצרן וצרכן של מידע ) ובעולם הסייבר.

העמקת תהליך הגלובליזציה והתלות ההדדית, מחד ושל האזוריות והביזור מאידך (עולם גלוקלי כמו רשתות טרור.) דורש העמקה. גלובליזציה גם מאופיינת ברישות גוברת לזכויות אדם,כיסוי תקשורתי, רגישות גבוהה לנפגעים

בנוסף באים לידי ביטוי תהליכים כגון אורבניזציה, רדיקליזציה, אי ביטחון במזון ומים, קישוריות גלובלית וביזור עוצמה (פז)

אחד השינויים הבולטים נוגע לשינויים במאזני העוצמה - פיזור חדש של העוצמה בשני ממדים עיקריים: הן גם בין מדינות לשחקנים חדשים בזירה הבינ"ל שמשקלם עולה על חשבונן של המדינות והן בין מדינות ובין עצמן (כגון עלייתן של סין והודו). העולם היום מתואר כרב קוטבי, פוליצנטריסטי, עם סביבה בינ"ל צפופה והטרוגנית.

הסביבה מתוארת כ-VUCA (העמקה)

בנוסף העולם מתואר כעולם של רשתות ופחות של גבולות שבו קשרים הולכים וגוברים בין מדינות לגורמים לא מדינתיים.

גם מרכז הכובד הכלכלי משתנה לטובת חברות רב לאומית כגון גוגל ופייסבוק.

אחד השינויים הנובעים ממגמות עומק אלה הוא טשטוש האבחנה בין פנים לחוץ – גופים שהיו בעבר פעילים רק בזירה הפנימית (כגון חלק ממשרדי הממשלה) פעילים בזירה הבינ"ל, נושאים שהיו נושאי פנים (כגון בריאות9 הופכים לנושאי חוץ וגופים בינ"ל המתעסקים בנושאי פנים של מדינות (כגון ארגוני זכויות אדם).

כפי שמטשטשת האבחנה בין פנים לחוץ גם וכל הגבולות מטשטשים בעולם המלחמה בין מלחמה לשלום, ללוט"ר, לפשע, מאמצים קינטיים ולא קינטיים

הערות שוליים: עליית שחקנים לא מדינתיים (ראה הגדרה בהערה מס' 5 אצל ירחי בעמ' 267)

השינוי באופי האיומים

מגמות העומק הנ"ל מייצרות שינויים מרחקי לכת באופי האיומים עימם מתמודדים שחקנים ובעיקר מדינות במערב: הם משפיעים הן על האויב והן על סביבת המלחמה. השינוי הבסיסי הוגדר ע"י רופרט סמית כשינוי "ממלחמה בין אנשים למלחמה בתוך אנשים" (ציטוט) .

בעולם חדש זב כבר לא רואים כמעט מלחמות בין צבאות. נראה שתם עידן המלחמות הגדולות (דקל ועינב 15) והיגע עידן העימותים עם שחקנים לא מדינתיים אלימים (ולנסי) בעיקר ארגוני טרור שמסתתרים בתוך אוכלוסייה אזרחית ומאיימים על העורף (ירחי 255). אילוצים הולכים וגוברים על הפעלת כוח: עלייה במשקלה של דעת הקהל, הקמת ערכאות בינ"ל והסתעפות דיני המלחמה, שיח זכויות אדם. אויבים אלה נהנים מיכולות היברידיות שחלקן דומה לצבאות מתקדמים – נשק תלול מסלול, סייבר וכד' (דקל ועינב 15)

אחד הביטויים השגורים הבאים לתאר את אופי האיומים המודרניים הוא עימותים א-סימטריים. יש הרבה דרכים להסתכל על ה-אסימטריה. ירחי וילון מציעים 6 פרמטרים לא-סימטריה: מעמד בזירה הבינ"ל, 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, יחס לנפגעים שלך ושל הצד השני וכד' (ירחי 258

מאז סוף שנות ה-80 שני סוגים הסתכלות על א-סימטריה – בין מדינות לשחקנים לא מדינתיים. השני א-סימטריה ביכולות הצבאיות של השחקנים (ירחי 257). יש שמסתכלים על הא-סימטריות בנוגע למחויבות לדיני הלחימה – צד אחד מחויב וצד אחר לא. בקיצור שבהם

בעימותים א-סימטריים מדינות מתקשות להשיג את היעדים הפוליטיים שלהם למרות העדיפות העצומה שלהם ביכולת הלחימה (ירחי 255) גם בגלל אילוצים חיצוניים (חוקי מלחמה וסנקציות על הפרתם) ופנימיים (דעת קהל במדינות דמוקרטיות) ירחי 255. במקביל יריבים חלשים מנצלים את הרגישות לאבדות והרגישויות ההומניטאריות במדינות דמוקרטיות (שם). )הקונפליקטים האלה הם גם על רעיונות ונרטיבים ולא רק בשימוש בכוח צבאי (ירחי 264). גם שחקנים לא מדינתיים קיבלו בזכות הטכנולוגיה את האפשרות להשפיע בזול ובאופן מיידי על קהלים רחבים ברחבי העולם (ירחי 264)

כאמור לא רק האויב אלא גם הסביבה שבה מתרחשים האיומים משתנה: מדינות צריכות לפעול בזירה שבה יש גורמים שהינם שותפים, גורמים ניטרליים, וגורמים יריבים וכל זאת תחת עיני התקשורת

השינוי באופי האיומים על ישראל

מדינת ישראל מושפעת הן מגורמים גלובליים עליהם דיברנו לעיל והן משינויים בזירה האזורית והפנימית. בין המעצבים האזוריים בעיקריים ניתן לדבר על השפעות "האביב הערבי" והתפרקות הסגר המדינתי בחלק מהמדינות ועליית הציר השיעי, נסיגת ארה"ב מהמזרח התיכון והימנעות משליחת כוחות יבשה, אזורים נטולי שליטה אפקטיבית המהווים אתגרי משילות.

האיומים החדשים על ישראל הם יותר איומים על קונבנציונליים ותת קונבנציונליים ופחות קונבנציונליים. הם באים בעיקר מכיוון של ישויות היברידיות (פז, 2) מעין מדינתיות (ידלין) ארגונים לא מדינתיים אלימים ומדינות "חלולות" (פז) שמשתמשים באמצעים צבאיים ולא צבאיים (פז).

היכולות הא-סימטריות של האויב שנובעות בין היתר מפרוליפרציה של יכולות צבאיות בקרב מדינות ושחקנים לא מדינתיים המאיימים על ישראל (פז) בדגש על נשק מדוייק, פו"ש, סייבר הופכות אותו לכמעט שווה עם ישראל בעיקר על בסיס נשק מנגד ולוחמת תודעה (פז).

הלחימה הא-סימטרית מתבטאת בכך שהאויב מתחפר בקרב אוכלוסייה אזרחית, תת קרקע, נמנע מעימות ישיר – לקח אותנו לזירות שנוחות לו (פז 6). השינויים גורמים להצרת חופש הפעולה של ישראל בשימוש בכוח.

ישראל מתמודדת על מתקפות בינ"ל המתמקדות בשלילת הלגיטימיות של קיומה (דקל ועינב 28)

השינוי בתפיסות המענה

העימותים האחרונים הביאו להכרה הולכת וגוברת שעוצמות קינטיות לא מביאות את הסחורה וכי קיים קושי מהותי להציג הכרעה במושגים קינטיים במחיר סביר. שחקנים פוליטיים לא יכולים לנצח רק ע"י הכרעה בכוח של היריב (ירחי 255, גרילה 210) כיוון שהמלחמה מתרחשת גם בזירת התקשורת (ירחי 263) וקושי לשלוט במידע ולעצב נרטיב של פעולה. כמו כן קיים קושי לנצח באמצעים צבאיים אידאולוגיות. נזק אגבי מנוצל ע"י היריב לפגוע התדמית השחקן. להישגים טקטיים יש מעט מאד השפעה אסטרטגית.

תובנות אלה הביאו בין היתר לעלייתה של תפיסת העוצמה רכה (המבוססת על משיכה) ואחר כך תפיסת העוצמה החכמה המבוססות על השפעה על היריב באמצעים לא קינטיים. עוצמה חכמה מוגדרת כשילוב של ביטחון, דיפלומטיה, פיתוח. עולה החשיבות של עוצמה רכה גם בנוגע לעימותים א-סימטריים (ראה הערה 126 אצל ירחי עמ' 264).ראוי לומר כי האבחנה בין עוצמה רכה לקשה לא דיכוטומית – מדובר ברצף .

כיוון ששדה המערכה העיקרי הוא אנשים ולא שטח הרי **מושג המפתח הוא השפעה** (גרילה 211). לאותה מסקנה מגיעים גם הוגים צבאיים וגם אזרחים. מכאן גם החשיבות הגדולה שמייחסים למבצעי תודעה.

מושג נוסף המקבל בולטות הוא "תחרות אסטרטגית" (דורש העמקה)

חלק גדול של התפיסות מעוצב במסגרת אסטרטגיות של COIN

ראוי לציין כי השילוב של תפיסות רכות והיברידיות הוא חזק באופן מסורתי בתרבויות אחרות (כגון רוסיה וסין) העושות שימוש בכלים רכים וביניהם תחום התודעה

מהי תפיסת המענה בישראל

השינוי באופי האיומים והסביבה גורם לשחיקת מרכיבי תפיסת הביטחון המסורתיים כולל הכרעה, הרתעה והתרעה (פז VIII) והאפקטיביות של מערכת הביטחון בכללותה (פז). הכרעה? המחיר יהיה גבוה וההישג לא ברור חוסר במשאבים לתמוך במערכות צבאיות נרחבות בזירות שונות. הדבר מביא לחיפוש של תפיסות חדשות למענה. הרעיון של תפיסה רב-ממדית באה לידי ביטוי באסטרטגיית צה"ל וכן בשיח האקדמי (דקל ועינב 41). התפיסה הרב-ממדית כוללת מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, סייבר, כלכלה ומשפט.

קיימת הבנה בממסד הביטחוני שממד רך חזק - יכול לסייע בצמצום הפצה של אמצעי לחימה, עיצוב תנאי המערכה (יחס אוכלוסייה), מרכיב זול. עם זאת קיים חשש ממהלכים רכים – צלקות (לבנון) וחוסר אמונה – נוגד תרבות אסטרטגית. מבצעי מוצלחים כמו איראן, משטים לא תוחקרו ולא הפכו לחלק מהתרבות.

ניתן לדבר על מאמצים רכים חיוביים ושליליים (כגון לוחמת מידע, לוחמת סייבר, כלכלה ומשפט (דקל ועינב 2017 עמ' 41)

התמורות מביאות להכרה כי יש צורך במושגים חדשים – עימות מוגבל, אסטרטגיה תחרותית וכד' (פז). המושגים החדשים הם מניעה והשפעה – מניעה מכוונת לאויב והשפעה לאויב, הציבור בישראל, הזירה הבינ"ל ומי שיכול להשפיע על האויב

הפעולות בתחום המניעה וההשפעה באות לידי ביטוי בולט בתפיסה המכונה מב"מ: המאפיינים (שבתאי): מתחת לסף המלחמה, מימד הזמן – מאמץ מתמשך, מימד המרחב – גלובלי; שיתוף פעולה בין ארגוני ובין לאומי; אין מצבי סיום. המב"מ מוטה כלים צבאיים (דקל ועינב 33)

**חלק שני – דיפלומטיה חדשה וישנה**

מהי דיפלומטיה?

על מנת לבחון את דרך ההשתנות של הדיפלומטיה יש ראשית לנסות להגדיר אותה. בספרות מופיעות הגדרות רבות לדיפלומטיה הנובעות בין היתר מכך שהדיפלומטיה עברה שינויים מהותיים במשך השנים (ביולה 3) וכן בגלל שהמונח עמום ויש המתייחסים אליו בצורות שונות.

להלן מספר הגדרות של דיפלומטה \\יהמהי הדיפלומטיה בהגדרתה המסורתית? פתרון בעיות דרך מו"מ ותקשורת שמבצוע ע"י דיפלומטים ושרי חוץ וראשי מדינות (מליסן, אוקספורד 455), גם ביולה 78 . במקורות רבים נוטים להדגיש את המרכיב של ייצוג, מו"מ, שכנוע. אחת ההגדרות היא למשל בספר אוקספורד עמ' 2 בהקדמה: ניהול יחסים, באמצעי שלום...

להלן ננסה להראות שהדיפלומטיה עוברת שינויים מהותיים אך צריך לזכור שהיא כל הזמן משתנה כתוצאה משינויים בסביבה (ביולה 3)

מגמות העומק המשפיעות על הדיפלומטיה?

כמו הסביבה האסטרטגית שתוארה לעיל גם הדיפלומטיה מושפעת מגורמי עומק בסביבה הבינ"ל כגון אבחנה בין חוץ לפנים והאבחנה בין שלום למלחמה. הדבר הבא לכך שהסביבה האופרטיבית שבו פועלת הדיפלומטיה השתנתה (גרילה 205).

השינוי שמשפיע כי הרבה על השדה הדיפלומטי הוא הטכנולוגיה ומהפכת המידע. במסגרת מהפכה זו האינטרנט הפך לגורם המידע העיקרי, כל אחד הוא גם צרכן וגם יצרן מידע כך שעיתונאים ודיפלומטים כבר לא שולטים על המידע (מליסן, אוקספורד, 454). מנגד השפעת פרשת ויקיליקס כגון חזרה לסודיות, אי דיווח אי שיתוף (ראה מליסן אוקספורד 462)

מגמת עומק נוספת התורמת לשינוי בדיפלומטיה היא הירידה במעמדן של מדינות ירידה בחשיבותם של מדינות וממשלות ועליית מעמדם של שחקנים לא ממשלתיים – מהחברה האזרחית, ארגוני טרור, גופים על לאומיים ותת לאומיים.

התופעה החשובה ביותר היא תופעת הרשתות עולם של רשתות network centric and not state centric. מעולם של מדינות לעולם של רשתות. דיפלומטיה של רשתות היא בגדול שת"פ של שחקנים ממשלתיים ולא ממשלתיים לטובת נושא מסוים (אוקספורד 22)

הגלובליזציה וסביבה עם תלות הדדית גדולה מאד משפיעה כמובן גם היא באופן מהותי על הדיפלומטיה. כמו גם תהליכי הגלוקליזציה.

השינויים במאזני העוצמה בין מדינות ובין מדינות ושחקנים אחרים

כמו בסיבה האסטרטגית קצב האירועים הוא אולי המרכיב החשוב בשינוי.

איך הדיפלומטיה השתנתה?

הדיפלומטיה המודרנית עוברת שינוי במבנים ושינוי בתהליכים. התיאור הטוב ביותר לאופן השתנות הדיפלומטיה הוא ממועדון לרשת כאשר במועדון יש מספר קטן של שחקנים שרובם מדינות, מבנה הררכי, שקיפות נמוכה, תקשורת כתובה בעוד שברשת יש יותר שחקנים, המבנה הוא שטוח, פתוח ושקוף.

בספר של אוקספורד מוזכרים 5 שינויים עיקריים(אוקספורד): כניסת שחקנים, מגוון תחומי העיסוק, מישור היחסים, אופנים ושיטות והאפרטוס והמוסדות . להלן תאור קצר של חמשת השינויים:

כניסת שחקנים: במסגרת כניסת שחקנים חדשים הדיפלומטים הממוסדים מאבדים את מעמדם לטובת שחקנים חדשים. כך למשל ראשי מדינות שמשחקים תפקיד חשוב בזירה העולמית, שרים ממשרדים אחרים, משרדי ממשלה וגופים אחרים שגם הם שולחים נציגים לחו"ל. אולם לא רק שחקנים ממלכתיים ונציגים ממשלתיים משחקים במגרש, גם אנשי עסקים, עיתונאים, אנשי אקדמיה , ובעיקר נציגים של ארגונים לא ממשלתיים. בישראל בולטים סוגים נוספים של שחקנים דיפלומטים כגון ארגוני המודיעין ואנשי הדיפלומטיה הצבאית – בעיקר מול המדינות השכנות. ככלל ניתן לאפיין את השדה הדיפלומטי כפוליצנטריזם – שדה שבו פועלים שחקנים רבים מסוגים שונים

שינוי מהותי נוסף חל במישור מגוון הנושאים שבהם עוסקת הדיפלומטיה: המגוון היום הוא הרבה יותר רחב, לא רק בנושאי שלום ומלחמה גדולים ( high issues of foreign policy( t א) אלה גם בקשת רחבה של נושאים שכעבר היו נושאי פנים בריאות, איכות סביבה, פשע, תקשורת, וזכויות אדם. (ביולה 44).

תחום נוסף הוא מישור היחסים מישור היחסים: דיפלומטיה מתנהלת לא רק בדקרג ממשלתי אלא גם בדרג השלטון מקומי וערים וגם במישור העל לאומי

תחום נוסף הוא הצורות, האופנים, והשיטות שבהן מתנהלת הדיפלומטיה. בנוסף לצורות המסורתיות של דיפלומטיה ביטלרלית ומולטילטרלית התווספה, בעיקר מאז מלחמת העולם השנייה הדיפלומטיה הציבורית שלה תפקיד מרכזי היום. זאת מתוך ההבנה שדיפלומטיה מסורתית כבר לא מספיקה כדי להביא ממשלות אחרות לזוז. בדיפלומטיה החדשה הרבה שחקנים פועלים מול הרבה שחקנים בדרכים מגוונות כשהרעיון הוא השפעה על ממשלות דרך השפעה על ה-POLITY שלהם (גרילה 162). דיפלומטיה דיגיטלית שמה דגש על שימוש במדיה חברתית (טום פלטשר) (הגדרה של דיגיטציה במחברת הירוקה). בעצם דיפלומטיה ציבורית היא הדיפלומטיה החדשה (קופלנד 456). תחום נחקר מאד. זה הכיוון של משרדי חוץ (גרילה 146).

דפ"צ מבוססת על שכנוע, השפעה, עוצמה רכה (הגדרה מליסן, אוקספורד 456), הגדרה גרילה 163. היתרונות שלה הם שהיא יותר זולה, מגיעה יותר טוב לחלק מהשחקנים, ניתנת למדידה, ניתנת לשימוש מהיר. חשוב להגיד שהגבול בין דיפלומטיה ישנה ודפ"צ הוא עמום (גרילה 206). דפ"צ יש יתרונות חשובים – רשתות תקשורת, יצירת יחסים, יצירתיות.

שיטות וערוצים נוספים הם בין היתר דיפלומטיה הנעשית ע"י שליחים אישיים, Track 2, ועידות, תיווך ועוד. כמו כן סוגים שונים של דיפלומטיה כגון דיפלומטיה כלכלית, דיפלומטיה תרבותית, דיפלומטית פיתוח, דיפלומטית אנרגיה, דיפלומטיה של מדע ועוד.

גם המיקום שבו מתקיימים מפגשים דיפלומטים – לא רק בחדרים סגורים בנציגויות או המפגשי צד באו"ם או בועידות בינ"ל אלא ם באמצעות בלוגים, לדרי צ'אט (גרילה 205)

התחום החמישי שבו חל שינוי מהותי הוא התחום המוסדי ( (apparatus and machinery(:) בהקשר זה בולט במיוחד המשבר אותו עוברים משרדי חוץ. מצבם של משרדי חוץ במערכת הממשלתית לא אחת גרוע (אוקספורד 15). משרדי חוץ ידועים כמוסדות שמרניים והררכיים נראה שהם מרגישים צורך להשתנות אך מעטים הגיבו טוב למשבר. הדבר הביא לשינויים הן במטה והן בנציגויות משרדי חוץ מובילים (הולנד, דנמרק). בין המאפיינים של המשבר ניתן לראות שהרבה מהסמכויות הלכו למשרדים אחרים בדגש על אוצר וביטחון, ומשרדים שהוקמו במיוחד (כמו המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין בארץ), קיצוצים במשאבים כספיים ובכוח אדם (ראה מליסן, אוקספורד, 456 הערה 19). במדינות לא מעטות מדווח על דיפלומטים העוזבים את המקצוע (גרילה 144) ומוראל נמוך

אחד האתגרים הגדולים של משרדי החוץ הוא כיצד לטפל בדיפלומטיה הדיגיטלית. הטכנולוגיה משפיעה מאד על השדה הדיפלומטי. קשה לנהל דיפלומטיה מסורתית בעולם הדיגיטלי (פלטשר 18).

משרדי חוץ ומנהגים דיפלומטיים ידועים כמי שנוטים להתנגד לשינוי (גרילה 146) וכן נוטים לא להתנגד לבעלי עוצמה. עם זאת, על אף העגומה שמתוארת לעיל ניתן לראות שבכל זאת רבים ממשרדי החוץ משתנים. הדבר בא לידי ביטוי בשותפויות עם החברה האזרחית, הרבה פעילות באינטרנט ובמדיה החברתית.

הטענות כלפי הרלבנטיות של הדיפלומטיה

דיפלומטיה סובלת לא פעם מתדמית שלילית (בדרך כלל ארכאי לא רלבנטי, שנדלירים וקבלות פנים מליסן 463, גרילה 150 ) אולם בימינו מול הדיפלומטיה עולות מספר טענות עיקריות:

ראשית, בעולם שבו יורדת חשיבותן של מדינות אין צורך בדיפלומטים מקצועיים שמייצגים מדינות.

שנית, שבעולם המודרני לא צריך דיפלומטים שכן:

* אפשר לשלוח מומחים מהמשרדים האחרים שכן רבים מהמפגשים הדיפלומטיים עוסקים בנושאים מקצועיים.
* מנהיגים סוגרים הכל בינם לבין עצמם, בין היתר במפגשי פסגה שבהם לדיפלומטים יש השפעה מעטה
* בעידן המידע המודרני המידע קיים בכל מקום ואין צורך בדיפלומטים על מנת לדווח על מה שקוה במדינות ואזורים אחרים.
* בעולם שבו שחקנים רבים משתתפים בדיפלומטיה כמעט כל אחד הוא דיפלומט

טענה נוספת היא בעולם של רשתות אין מקום לארגונים שמרנים והיררכיים כגון משרדי החוץ שיש להם נטייה להיות ריאקטיביים ולא פרו-אקטיביים. התחושה היא שהיוזמה עברה לשחקנים אחרים, היזמות הפרואקטיבית פינתה מקומה לריאקטיביות לדרישות (לא בהכרח אפקטיבית) (גרילה 143

האקוסיסטם של הדיפלומטיה נמצא במצור (גרילה 205)

מדוע הדיפלומטיה עדיין רלבנטית

כפי שראינו בעולם יש יותר ויותר הבנה של עוצמה רכה.

הסיבה העיקרית שהדיפלומטיה היא עדיים רלבנטית היא שמדינות אמנם מאבדות מכוחן אך הן עדיין חשובות. לדיפלומטיה יש נכסים ייחודיים שאין לכלים אחרים במערכת הממשלתית: הכלי העיקרי נובע מהרשת של משרדי חוץ ונציגויות:

הנציגויות מהוות כלי משמעותי ביותר גם בעולם המודרני: הדיפלומטים נהנים מקשרים אישיים שגם בעולם המודרני אין להם תחליף, גישה למקבלי החלטות, גישה לזירות: למשל מועצת הביטחון – הכרת הפרוצדורה, ידע מקומי – כגון הלכי דעת קהל.

רשתות – קופלנד 456

Convening power – לדיפלומטיה יש – יכול לייצר אירוע דיפלומטי בעל משמעות

לדיפלומטים יש לגיטימיות להסתכל גם על הזדמנויות בניגוד לגופים צבאיים הממוקדים באיומים.

יכולת לייצר ידע כתוצאה מדיפלומטיה מסורתית וחדשה. ידע ותובנות אלה הם יחודיים במערכת ולא ניתן להשיגו באמצעים מודיעיניים או אחרים. עדיין יצרנים של ידע ייחודי – שהוא שילוב של מודיעין, הלכי דעת קהל.

מתוקף הפרישה בעולם יש לדיפלומטים יכולת טובה יותר להבין העולם - הבנה של קשרי גומלין (פרפר) – כיצד פעילות מול גורם אחד עלולה להביא להתפרצות במקום אחר.

הפרישה מאפשרת לדיפלומטים לאתר אותות חלשים של אג'נדות חדשות בזירה הבינ"ל (לניר)

הדיפלומטים משמשים כיום כאינטגרטורים של תחומי עיסוק מקצועיים רבים ולכן אינטגרציה בין תחומי עיסוק וראיית התמונה הכוללת

אחת הסיבות שלא מעריכים מספיק דיפלומטיה היא שהרבה מההישגים הם שליליים – דברים גרועים שנמנעו (ראה המאמר של ג'רמי).

**חלק שלישי – הכלי הדיפלומטי מול האיומים החדשים**

חלק זה הוא בעצם החלק המרכזי בעבודה שבו ננסה להראות שגם לאור השינויים שעוברת הסביבה האסטרטגית והעולם הדיפלומטי יש לדיפלומטיה עדיין תפקיד חשוב באשפת החיצים של המדינאי. בפרק זה ננסה לראות אם כן כיצד כלי הדיפלומטיה מסייעים מול האיומים.

חלק מהלימוד שלנו נובע ממסגרות של חשיבה כגון:

* תפיסה של דיפלומטיה כופה שמפעילה לחץ על היריב
* הניסיון של דיפלומטיה ככלי לוט"ר
* תפיסות של COIN

הדיפלומטיה רלבנטית לאיומים אלה להפעלת לחץ על היריב שכן הערוצים העיקריים הם דיפלומטיים. הדיפלומטיה מאפשרת לבנות קואליציות, השחקנים במו"מ הם דיפלומטים המייצגים מדינות, הסנקציות מבוססות על החלטות פוליטיות, הגופים בהם מתקבלות ההחלטות הם גופים אזרחיים כגון מועצת הביטחון או הקונגרס האמריקאי.

יש לזכור גם שהאכיפה דורשת החלטות פוליטיות שנתמכות ע"י מודיעין מדויק

הקשרים עם ורמי ממשל במדינות שלישיות מאפשרים סיכול במדינות שלישיות תוך שימוש בערוצים פוליטיים. הכלים העיקריים:התערבות ושיבוש כלכלי של מעבר סחורה

לחץ כלכלי

ניתן ללמוד על כך למשל מהפעילות שנעשתה מול הגרעין האיראני כאשר הכלים העיקריים להפעלת הלחץ הכלכלי היו החלטות מועצת הביטחון היוצרות את הקונצנזוס הרחב האפשרי, ונותנות לגיטמציה לפעולות והם המכנה המשותף הנמוך לאכיפה, סנקציות אוטונומיות של LM א"א, אוסטרליה, קנדה, יפן, רד"ק, סנקציות אמריקאיות. כמו כן פנייה ייחודית לסקטור הפרטי (מראה שזה כבר קיים) , כלים כלכליים חיוביים – סיוע, סיוע הומניטארי

כלי נוסף הוא הדזיגנציות הכולל זיהוי גורמים לא חוקיים (משה"מ), חרמות מגזריים (ספנות, כרייה), ניתוק פיננסי.

לוחמה משפטית

נוכחות בזירות מפתח, התקפי

לחץ מדיני

הלחץ המדיני בא לידי ביטוי הבריתות, קואליציות – עם מדינות, ישויות לא מדינתיות, - כשותפים, בעלי ברית, פרוקסי. הכלים שבהם עושים שימוש הם בין היתר דיאלוגים מדיניים, קבוצות עבודה בינ"ל (למשל הפרסום האמריקאי). כאמור הדיפלומטיה מאפשרת יצירת אירועים דיפלומטים (places to be) – ועידות

שימוש בזירה המולטילטרלית:

הזירה המולטילטרלית הכוללת את הארגונים הבינ"ל מהווה גם היא תפקיד חשוב בהפעלת לחץ. כך למשל דיונים באו"ם בממסגרת דיונים תקופתיים, ועדות סנקציות, פנלים של מומחים, השחרה, יצירת נורמות, סטנדרטים וכללים משפטיים, יצירת נורמות חדשות (זרחן),

דוגמא קלאסית לשימוש בדיפלומטיה מולטילטרלית היא חיזוק המנדט של כוח יוניפי"ל במסגרת החלטה 1701.

אופנים שונים של דיפלומטיה:

דיפלומטית אנרגיה (למשל הפרסומים על תיווך בסוגיית בלוק 9) והסיפור עם לבנון כמו גם ההסכמים עם ירדן ומצרים למכירת גז.

סיוע הומניטרי ודיפלומטית פיתוח – למשל מול פליטים

דיפלומטיה ציבורית

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)

113 דפ"צ יכולה להשפיע דרך השפעה ישירה, תמיכה ולא ישרה (landscaping and altercasting). באמצעים 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

מגוון הנושאים החדשים של הדיפלומטיה מאפשר לחץ נוסף על היריב כייוון שיש נושאים חדשים והצד השני פגיע (למשל סמים וז"א)

השחקנים החדשים מאפשרים פעילות כגון יוזמות של השוק הפרטי בקרב יריבים

בין דפ"צ ותודעה

מה הקשר בין דיפלומטיה ציבורית ותודעה. אפשר להסתכל על זה כ(גרילה 165) מנעד של פעולות שבקצה אחד דיפלומטיה מסורתית ובקצה שני מבצעי תודעה ולוחמת מידע ודפ"צ זה באמצע.

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

הרבה פעמים עושים פעילות דיפלומטית שהמטרה העיקרית שלה היא בתחום התודעה כגון חיזוק מנדט יוניפיל שגם נמאפשר להפנות את הקשב הבינ"ל לסוגיית חיזבאללה.

**חלק חמישי – סיכום והמלצות**

סיכום

בעבודה זו ניסינו להראות שגם לאור השינויים בסביבה האסטרטגית וגם בכלי הדיפלומטי עדין יש לכלי זה חשיבות רבה במאבק מול אימומים אסטרטגיים.

הראינו כי השתנות הסביבה הבינ"ל והאזורית מייצרת איומים חדשים ותפיסות מענה משתנות בעולם ובישראל.

האיומים חדשים הם בעיקר איומים א-סימטריים של ארגונים מעין מדינתיים ותפיסות המענה היא רב-ממדית וממוקדת בהשפעה.

אם באמת התפיסה ממוקדת בהשפעה ברור שלדיפלומטיה, שעיסוקה קרי הוא השפעה, יש חשיבות גדולה.

הראינו כי הדיפלומטיה משתנה והיא מורכבת היום מהרבה יותר שחקנים, צורות פעולה, נושאים, זירות

הראינו כי הכלי הדיפלומטי יש נכסים שבהם ניתן לעשות שימוש רחב מול איומים א-סימטריים ובהם לחץ כלכלי, פגיעה תדמיתית, מסגור סכסוכים

הכלי הדיפלומטי בתת ניצול מול האיומים – בתחומים מסוימים עושים שימוש אבל לא מספיק

חשוב להראות את חשיבות הדיפלומטיה לאור ול המיליטריזציה של החיחב"ל (גרילה , 206,144)

העולם המודרני דווקא מאפשר תרומה חדשה וייחודית של הדיפלומטיה - כיוון שאזרחים וחברה אזרחית חשובים יש האפשרות להשפיע עליהם

המלצות

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.

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

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!

התובנות יוצרות השלכות גם למערכת:

על המערכת לאמץ גישה רב תחומית כולל למידה (דקל ועינב 2017, 42) ולפעול בצורכה מערכתית. אחת השאלות היא מינוי אופרטור?

התמקדות במניעת מלחמה ולא רק בהתכוננות למלחמה

שלוביות: שילוב יותר מלא של הדיפלומטיה - לשתף את משרד החוץ בשלב העיצוב – למידה משותפת רב ארגונית (שבתאי). הפיתרון אינו הרחבה של היכולות בצבא אלא חיזוק משה"ח וכלים רכים אחרים (פז VIII). לטפל בחסמים הארגוניים המונעים שילוביות. שנות תרבות אסטרטגית ולהתארגן בצורה רשתית על בסיס יתרונות יחסיים. חשיבות שבצוות יהיו לא רק ארגונים שונים אלא גם תפיסות.

דוגמא לשילוביות שעבדה טוב היא פורום הסגנים שפעל במלחמת לבנון השנייה

ללמוד מנסיון לתחקר הצלחות כגון איראן

**ישראל - ממב"מ למל"מ**

מי אחראי למנוע מלחמה?

נדרשת התארגנות אחרת שבודקת הזדמנויות, התראות להסלמה

ברור שחלק מהבעיות שלנו נובעות מהעדר דירקטיבה.

מהתכוננות למלחמה ודחייתה – למניעתה

מערכה מדינית למניעת מלחמה

יוזמה מדינית

דילמות

בעימותים בין מדינות לכלי הדיפלומטי יש יותר אפקטיביות כי הן יותר רגישות למעמד בינ"ל

מה הנפקות שלו בעימותים עם ארגונים לא מדינתיים?

איזה פעילות מתבצעת שאפשר לסווגה כדיפלומטית?

לוט"ר – פגיעה במימון, השחרה (תדמית) , בידוד בינ"ל, חופש תנועה

סיכול מדיני של התעצמות

פגיעה בלגיטימציה פנימית ובינ"ל כולל ע"י תודעה

פעילות מול הספונסר

איזה פעילות חסר?

מניעת עימות

ממסגור מחדש

יוזמה מדינית

דיפלומטיה ציבורית

אנרגיה