מחקר ניסוי 20.6

**הדיפלומטיה מול האתגרים האסטרטגיים החדשים**

**מבוא**

**חלק ראשון - הסביבה האסטרטגית המשתנה**

1. השתנות האיומים האסטרטגיים
2. עליית חשיבות המענה הרב-ממדי

**חלק שני – התמורות בשדה הדיפלומטיה**

1. מהי דיפלומטיה?
2. מגמות העומק העוברות על הדיפלומטיה
   1. כניסת שחקנים חדשים
   2. הרחבת מגוון הנושאים
   3. הגדלת מישורי הפעולה
   4. שיטות ואופני פעולה
   5. השפעות ברמה המוסדית
3. העידן הדיגיטלי בדיפלומטיה
4. מהפכת הרשתות החברתיות
5. ההשפעה על הפרקטיקה הדיפלומטית
6. אתגרי מדיניות הנובעים מהעידן הדיגיטלי
7. התמודדות משרדי החוץ בעולם עם העידן הדיגיטלי
8. פעילות משרד החוץ הישראלי

**חלק שלישי – הדיפלומטיה ככלי מדיניות בהתמודדות עם האיומים האסטרטגיים**

1. הנכסים הייחודיים של הדיפלומטיה המקצועית
2. הדיפלומטיה ההתקפית בתחרות האסטרטגית:
   1. הפעלת לחץ כלכלי על היריב
   2. בידוד מדיני ויצירת קואליציות נגד היריב
   3. מניעת התעצמות והטלת אילוצים על הפעלת הכוח של היריב
   4. השחרה והשפעה על התודעה
   5. יצירת נורמות מגבילות
3. דיפלומטיה כמכשיר למניעת עימות והסלמה

**סיכום והמלצות**

**מבוא**

התרבות האסטרטגית הישראלית[[1]](#footnote-1) ממוקדת בכלים ביטחוניים בכלל, וצבאיים בפרט, בטיפול באתגרי הביטחון הלאומי. הדיפלומטיה המקצועית זוכה בדרך כלל לתשומת לב מועטה ככלי מדיניות, ולהערכה נמוכה של תרומתה לטיפול באתגרים אלה. עבודה זו מבקשת להאיר את תפקידה של הדיפלומטיה המקצועית, ככלי מדיניות העומד לרשותו של המדינאי בהתמודדות עם האתגרים האסטרטגיים העכשוויים מולם ניצבת מדינת ישראל.

שינויים בסביבה האסטרטגית הגלובלית והאזורית של ישראל הביאו בעשורים האחרונים לירידה בחשיבותם של איומים מסורתיים דוגמת צבאות סדירים ועליית מרכזיותם של איומים חדשים בדמות שחקנים לא-מדיניים חמושים ואלימים שהעימות איתם נושא אופי לא סימטרי, תכניות הגרעין האיראנית, אתגר הסייבר, אתגר הדה-לגיטימציה ועוד.

השינוי באופי האתגרים בסביבה האסטרטגית יצר, באופן טבעי, תפיסות חדשות של מענה. תפיסות אלה מדגישות את הצורך בפעולה רב-ממדית, לא רק בממד הצבאי-קינטי אלא גם בממדים אחרים כגון המדיני-דיפלומטי, הכלכלי, החברתי, המשפטי והתודעתי. כך הפכו מושגים כגון עוצמה חכמה והשפעה**,** כמו גם מושג התחרות האסטרטגית**,** למושגי מפתח בשיח האסטרטגי. תופעה זו באה לידי ביטוי בישראל במסמכים רשמיים כגון אסטרטגיית צה"ל ובמסמכי חשיבה העוסקים בתפיסות ביטחון לאומי.[[2]](#footnote-2)

**במקביל לתמורות העמוקות אותן חווה הסביבה האסטרטגית עובר גם עולם הדיפלומטיה זעזועים משמעותיים**. שדה הפעולה הדיפלומטי נע ממבנה אותו ניתן לתאר כ"מועדון" למבנה הדומה ל"רשת".במבנה הדומה למועדון, מספר מצומצם של שחקנים פועלים בחשאי, עוסקים במספר מוגבל של נושאים ומשתמשים במספר שיטות מצומצם ואילו במבנה הדומה לרשת פועלים בזירה שחקנים רבים, העוסקים במגוון רחב של נושאים ופועלים בשיטות רבות ומגוונות.

שינויים מהותיים אלה שהואצו עם כניסתה של הדיפלומטיה לעידן הדיגיטלי, הביאו בין היתר להרחבה מהותית של המושג דיפלומטיה ושל קבוצת הגורמים – מוסדות רשמיים ולא רשמיים, שליחים ואנשים פרטיים - העוסקים במה שניתן לכנות דיפלומטיה. לפיכך חשוב להדגיש כי **עבודה זו תתמקד בדיפלומטיה המקצועית המתבצעת ע"י דיפלומטים** **מקצועיים השייכים למשרדי החוץ**. עם זאת, במהלך העבודה ננסה למפות את שאר הגורמים העוסקים בדיפלומטיה ונבחן את שיתוף הפעולה של משרדי חוץ עם גורמים רשמיים ולא רשמיים אלה, הפועלים גם הם לטובת האינטרסים של המדינה.

לשינויים בעולם הדיפלומטיה יש השפעה דרמטית על מעמדם של משרדי חוץ, המתמודדים עם שאלת הרלבנטיות שלהם. יש אף הטוענים כי לאור השינויים בזירה הבינ"ל "הדיפלומטיה מתה"[[3]](#footnote-3). טענת המחקר של עבודה זו **היא כי דווקא לאור השינוי באופי הסביבה האסטרטגית, ועל אף התמורות המהותיות העוברות על הדיפלומטיה המקצועית יש לה תפקיד חשוב וייחודי בהתמודדות מול האיומים החדשים**. ננסה להראות כי לדיפלומטיה הממוסדת יש נכסים חיוניים וייחודיים, וכי השינויים בשדה הדיפלומטי מעניקים לכלי הדיפלומטי יכולות חדשות וחשובות, הן במאמץ להפעיל לחץ ולפגוע ביריבים ולהצר את חופש הפעולה שלהם והן במאמץ למנוע עימותים והסלמה.

בחלק הראשון של העבודה יתוארו האיומים החדשים מולם ניצבת ישראל, לאור השתנות הסביבה האסטרטגית הגלובלית והאזורית, כמו כן יוצגו תפיסות המענה שהתפתחו בתגובה להשתנות האיומים.

בחלק השני יתוארו השינויים העיקריים, הן במבנים והן בתהליכים, העוברים על עולם הדיפלומטיה כתוצאה ממגמות העומק המשפיעות על הזירה הבינ"ל. כמו כן יוצגו השינויים העוברים על הדיפלומטיה בעידן הדיגיטלי. נציג את המהפך אותו עוברת הדיפלומטיה, שמקורו אמנם בעיקר בשינויים טכנולוגיים, אך השפעתו חורגת הרבה מעבר למסגרת הכלים בהם עושה שימוש הדיפלומטיה. על רקע תמורות מרחיקות לכת אלה בעולם הדיפלומטיה, יוצגו המשבר הנוכחי אותו חווים משרדי חוץ ברחבי העולם ודרכי ההתמודדות שלהם, עם התייחסות מיוחדת למשרד החוץ הישראלי שביצע בכמה תחומים קפיצת דרך מרשימה ביותר.

בחלק השלישי, המהווה את נקודת המפגש בין שני החלקים הראשונים של העבודה, תבקש העבודה להראות איזה שימוש ניתן לעשות בדיפלומטיה מול האיומים החדשים בסביבה האסטרטגית. יוצגו עיקרי הפעילות הקיימת וה"נכסיות" של הכלי הדיפלומטי המסורתי, לצד הפוטנציאל של שימוש בכלי הדיפלומטיה החדשים, להשפעה על חופש הפעולה, וניסיונות ההתעצמות הצבאית, הכלכלית והמדינית של יריבים אסטרטגיים.

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

לסיכום ראוי להעיר כי עבודה זו מיועדת בעיקרה להציג, מנקודת מבט של דיפלומטי מקצועי ממשרד החוץ הישראלי, את הפעילות הדיפלומטית המשמעותית הנעשית מול איומים אסטרטגיים, תחום המוכר פחות לגורמים במערך הביטחוני-מדיני בישראל ובהם חניכי המכללה לביטחון לאומי. מתוך רצון להגיע למרב הגורמים המתעניינים, כולל בציבור הרחב, הוחלט לשמור עליה ברמת סיווג נמוכה. עובדה זו מגבילה כמובן את היכולת להיכנס לפרטים ולהשתמש בדוגמאות עכשוויות אך השאיפה והתקווה היא שעקרונות הפעילות יוכלו להיות מובנים.

חשוב גם לזכור כי אין ביכולת מחקר בהיקף כזה להוות חיבור מקיף על כלל עולם הדיפלומטיה[[4]](#footnote-4) אלא לעורר חשיבה על דרכי פעולה העומדות בפני מדינאים בישראל ולעורר שיח ומחקרים נוספים, ביחס לפוטנציאל שימוש יותר נרחב יותר בכלים לא אלימים בכלל, בדגש על הכלי הדיפלומטי מול האתגרים החדשים מולם ניצבת מדינת ישראל.

שאלות לדימה:

* השאלה העיקרית נוגעת לכלי הזה של הדיפלומטיה:
  + מה הוא כולל ומה לא?
  + איך להתייחס למה שעושים למשל במוסד, או דיפלומטיה צבאית או ב-ACT IL?
* איך לטפל בסוגיה של האסטרטגיה: - כי אני רוצה להציג בעיקר כלי ולא איך להשתמש בו.
  + למשל דיפלומטיה כופה
  + למשל COIN
* איך להתייחס לאיומים:
  + האם לפי יריבים? האם להשאיר כללי? האם לנסות להתאים יכולות ליריבים?
  + מה חושב על הטבלה שלי לפי יעדים

שלד רעיוני

* האיומים היום על מדינת ישראל הם רב ממדיים ולכם גם המענה צריך להיות רב ממדי.
* אחד הכלים העיקריים באשפת החיצים של המדינאי שעליו מוטל לטפל באיומים אלה הוא הדיפלומטיה
* בגלל שנויים חברתיים, פוליטיים וטכנולוגיים עמוקים בזירה הגלובלית דיפלומטיה היום היא הרבה יותר ממה שמשרדי החוץ עושים. העידן הדיגיטלי מעמיד עוד יותר את הדיפלומטיה הממוסדת ומשרדי החוץ במבחן.
* עם זאת למשרדי החוץ עדיין יש מקום חשוב בביטחון הלאומי, בין היתר כי עדיין יש להם נכסים חיוניים.
* אנו נראה כיצד נעשה שימוש בכלים של משרד החוץ כדי להשפיע על יריבים בתחרות אסטרטגית, כולל בכלים חדשים המתפתחים בעידן הדיגיטלי ובאמצעות שיתוף פעולה עם שחקנים אחרים במערכת.

1. לעניין תרבות אסטרטגית ראה דימה אדמסקי [↑](#footnote-ref-1)
2. (דקל ועינב, פז). [↑](#footnote-ref-2)
3. (ציטוט של רוג'ר כהן אצל פלטשר עמ' 12). [↑](#footnote-ref-3)
4. מתוך רצון להניח חיבור בסיסי על התחום הדיפלומטי (שאין כמוהו רבים בעברית), נמנענו מפירוט יתר של עולמות התוכן הקשורים בדיפלומטיה והמבקשים להעמיק יוכלו לפנות למקורות שבביבליוגרפיה. [↑](#footnote-ref-4)