**הדיפלומטיה במערכה שבין המלחמות**

**חלק ראשון - הסביבה האסטרטגית המשתנה**

1. השתנות האיומים האסטרטגיים
2. השתנות תפיסות המענה

**חלק שני - התמורות בעולם הדיפלומטי**

1. התמורות בשדה הדיפלומטי
2. משבר הדיפלומטיה הממוסדת

**חלק שלישי - הדיפלומטיה בעולם הדיגיטלי**

1. עידן הדיפלומטיה הדיגיטלית
2. התמודדות משרדי החוץ עם הדיפלומטיה הדיגיטלית

**חלק רביעי - השימוש בדיפלומטיה החדשה מול האתגרים החדשים**

1. השימוש בכלי הדיפלומטיה במערכה שבין המלחמות
2. דיפלומטיה והמערכה על התודעה

**חלק חמישי – סיכום והמלצות**

1. השלכות על המערכת הביטחונית-מדינית
2. השלכות על משרד החוץ

**מבוא**

התרבות הפוליטית הישראלית ממוקדת בכלים ביטחוניים בכלל, וצבאיים בפרט, בטיפול באתגרים אסטרטגיים. הדיפלומטיה, ככלי מדיניות מרכזי, זוכה בדרך כלל לתשומת לב מועטה ולהערכה נמוכה של יעילותה בטיפול באתגרים אלה. עבודה זו מבקשת להאיר את תפקידה של הדיפלומטיה, ככלי מדיניות העומד לרשותו של המדינאי, בהתמודדות עם האתגרים הביטחוניים העכשוויים מולם ניצבת מדינת ישראל, ובראשם העימות הא-סימטרי מול ארגונים לא-מדינתיים אלימים.

שינויים בסביבה האסטרטגית הגלובלית והאזורית הביאו בעשורים האחרונים לירידה בחשיבותם של איומים מסורתיים דוגמת צבאות סדירים ועליית מרכזיותם של איומים חדשים בדמות שחקנים לא מדיניים חמושים ואלימים. ארגונים אלה, שחלקם משולבים באופן עמוק במנגנון המדינה בה הם פועלים, פועלים בשיטות היברידיות המערבות אמצעים כוחניים ולא כוחניים והעימות עמם נושא אופי א-סימטרי.

השינוי באופי האתגרים בסביבה האסטרטגית הגלובלית יצר, באופן טבעי, תפיסות חדשות של מענה. תפיסות אלה מדגישות את הצורך בצורות פעולה רב-ממדיות, הפועלות לא רק בממד הצבאי-קינטי אלא גם בממדים אחרים כגון המדיני-דיפלומטי, הכלכלי, החברתי, המשפטי והתודעתי. כך הפכו מושגים כגון עוצמה חכמה והשפעהלמושגי מפתח בשיח האסטרטגי. תופעה זו באה לידי ביטוי גם בישראל, כפי שבא לידי ביטוי למשל במסמכים רשמיים כגון אסטרטגיית צה"ל ובמסמכי חשיבה העוסקים בתפיסת הביטחון.

במקביל לתמורות העמוקות אותן חווה הסביבה האסטרטגית עובר גם עולם הדיפלומטיה זעזועים משמעותיים. שדה הפעולה הדיפלומטי נע ממבנה כללי אותו ניתן לתאר כ**"מועדון"** שבו מספר מצומצם של שחקנים הפועלים בחשאי, עוסקים במספר מוגבל של נושאים ובמספר שיטות מצומצם, למבנה הדומה ל"**רשת"** שבו פועלים בזירה שחקנים רבים, העוסקים במגוון רחב של נושאים ופועלים בשיטות רבות ומגוונות. שינויים מהותיים אלה, ובראשם כניסתה של הדיפלומטיה לעידן הדיגיטלי, משפיעים מאד על מעמדם של משרדי חוץ, המתמודדים עם שאלת הרלבנטיות שלהם מול הטענה כי לאור השינויים בזירה הבינ"ל "הדיפלומטיה מתה"[[1]](#footnote-1).

מחקר זה בא לבחון את תפקידה של הדיפלומטיה, בעיקר זו המקצועית-ממוסדת, בהתמודדות עם אותם אתגרים אסטרטגיים החדשים. שאלת המחקר אותה ננסה לבחון היא: לאור השינויים בשדה הדיפלומטי, מהו מקומה של הדיפלומטיה המקצועית בסל הכלים אותם ניתן להפעיל מול האיומים האסטרטגיים החדשים בדגש על ארגונים לא מדינתיים חמושים?

טענת המחקר **היא כי דווקא לאור השינוי באופי הסביבה האסטרטגית והפוליטית, ועל אף התמורות המהותיות אותה עברת הדיפלומטיה, יש לדיפלומטיה המקצועות 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 הסלמה.

בחלק הראשון של העבודה נתאר את האיומים החדשים מולם ניצבות מדינות כגון ישראל, לאור השתנות הסביבה האסטרטגית הגלובלית והאזורית, בדגש על עימותים א-סימטריים ועליית חשיבותם של שחקנים לא מדינתיים אלימים. כמו כן נציג את תפיסות המענה שהתפתחו בתגובה להשתנות האיומים, הן בעולם הרחב והן בישראל.

בחלק השני נתאר את השינויים העיקריים העוברים על עולם הדיפלומטיה. נראה כי מגמות העומק, המשפיעות על הסביבה האסטרטגית, משפיעות בתורן גם על עולם הדיפלומטיה. נתאר את השינויים העיקריים, הן במבנים והן בתהליכים הפוקדים את העולם הדיפלומטי. נציג את המשבר הנוכחי אותו חווים משרדי חוץ ברחבי העולם ואת דרכי ההתמודדות שלהם.

בחלק השלישי נתמקד בשינויים העוברים על הדיפלומטיה בעולם הדיגיטלי. נציג את המהפך אותו עוברת הדיפלומטיה, שמקורו אמם בשינויים טכנולוגיים, אך השפעתו חורגת מהרבה מתחום הכלים הטקטיים בהם עושה שימוש הדיפלומטיה. נראה כיצד מתמודדים משרדי חוץ עם שינויים טקטוניים אלה בשדה הפעילות הבינ"ל בדגש על משרד החוץ הישראלי ההווה היום בתחומים פורץ דרך ברמה עולמית.

בחלק הרביעי, ננסה להראות מה השימוש הנעשה בדיפלומטיה מול האיומים החדשים בסביבה האסטרטגית בדגש על שחקנים לא מדינתיים אלימים. נציג את מרכיבי הפעילות הקיימת ואת ה"נכסיות" של הכלי הדיפלומטי המסורתי, לצד הפוטנציאל של שימוש בכלים חדשים, הנובעים מהתמורות בעולם הדיפלומטיה. נרחיב בתחום הזוכה בימים אלה לחשיבות גדלה והולכת - הדיפלומטיה ככלי במערכה התודעתית.

בחלק החמישי והמסכם, ננסה לגזור מסקנות מתובנות הפרקים הקודמים עבור המערכת הביטחונית-מדינית הישראלית, הן ברמה הכלל-מערכתית הן ברמת משרד החוץ.

עבודה זו מיועדת בעיקרה לגורמים במערך הביטחוני-מדיני בישראל ובהם חניכי המכללה לביטחון לאומי, ואף לאותם אלה בציבור הרחב המעוניינים להכיר את התחום הדיפלומטי, שבמקרים רבים הפעילות החשובה הנעשית בו לא זוכה לאור הזרקורים ואינה מוכרת. כיוון שקהל היעד הוא רחב החלטתי להישאר בכתיבת העבודה במימד הבלתי מסווג. עובדה זו מגבילה כמובן את היכולת להיכנס לפרטים ולתת דוגמאות אמיתיות מתוך עבודת הגופים השונים ובראשם משרד החוץ אך נדמה לי שעקרונות הפעילות יוכלו להיות מובנים.

כיוון שנעשה ניסיון להתייחס לספקטרום רחב של פעילות דיפלומטית ומתוך רצון להניח חיבור בסיסי על התחום (שאין כמוהו רבים בעברית) נאלצנו באופן כללי להימנע מפירוט יתר על מנת לשמור על מסגרת מצומצמת יחסת של קריאה. בעבודה מסוג זה לא נוכל כמובן לכסות את מלוא יריעת האתגרים הביטחוניים החדשים או אף להתייחס בהרחבה לפעילות הנדרשת מול ארגונים לא מדינתיים חמושים ((הדורשת כמובן גם לטפל לא פעם ב"ספונסר" המדינתי שלהם). גם בתחום הדיפלומטיה אין החיבור מקיף מטבע הדברים והרוצים להעמיק יוכלו לפנות למקורות שבביבליוגרפיה.

**רקע - התמורות באופי האיומים ותפיסות המענה**

**השינוי באופי האיומים האסטרטגיים**

הסביבה הבינ"ל משתנה בשנים האחרונות בקצב חסר תקדים, בין היתר כתוצאה משינויים טכנולוגיים מהירים ביותר, הבאים לידי ביטוי במהפכת המידע, בעולם הסייבר, ובהעמקת מגמות הגלובליזציה והגלוקליזציה.

אחד השינויים הבולטים הוא השינויבמאזני העוצמה הבא לידי ביטוי בפיזור חדש של העוצמה בשני ממדים עיקריים: הן בין מדינות לשחקנים חדשים שמשקלם עולה בזירה הבינ"ל (כגון ארגונים בינ"ל וחברות גלובליות רב-לאומיות), והן בין מדינות לבין עצמן (כגון ירידת ההגמוניה האמריקאית ועלייתן של סין והודו). ככלל, הסביבה הבינ"ל היא כיום צפופה, הטרוגנית ורב-קוטבית.

מגמות עומק אלה מייצרות בתורן שינויים מרחיקי לכת באופי האיומים עימם מתמודדות מדינות המערב, בדגש על אופי האויב וסביבת המלחמה. השינוי המהותי הוגדר ע"י רופרט סמית כשינוי "ממלחמה בין אנשים למלחמה בתוך אנשים"[[2]](#footnote-2). בעולם חדש זה כבר לא רואים כמעט מלחמות בין צבאות. נראה שתם עידן המלחמות הגדולות[[3]](#footnote-3) והגיע עידן העימותים בין מדינות לבין **שחקנים לא מדינתיים אלימים**[[4]](#footnote-4), בעיקר ארגוני טרור המסתתרים בתוך אוכלוסייה אזרחית ומאיימים על העורף האזרחי[[5]](#footnote-5). יריבים אלה נהנים מיכולות היברידיות, כולל יכולות קינטיות שבחלקן משתוות לצבאות מתקדמים ובהם נשק תלול מסלול, יכולות סייבר וכד'.[[6]](#footnote-6)

**בסביבת המלחמה** **קמו** **אילוצים הולכים וגוברים על הפעלת הכוח** הנובעים בין היתר מעלייה במשקלה של דעת הקהל, הקמת ערכאות בינ"ל והסתעפות דיני המלחמה ושיח זכויות האדם. הצבאות המודרניים פועלים בסביבה מורכבת שבה חלק מהשחקנים הינם שותפים, חלקם גורמים ניטראליים, וחלקם יריבים וכל זאת תחת עיניה החודרניות של התקשורת. כתוצאה מכך העימותים החדשים מתקיימים לא רק סביב שימוש בכוח צבאי אלא גם סביב רעיונות ונרטיבים ותהליך ההפצה של הטכנולוגיה מאפשר גם לשחקנים לא- מדינתיים להשפיע בזול ובאופן מיידי על קהלים רחבים ברחבי העולם.[[7]](#footnote-7)

העימותים המודרניים מתוארים לא אחת **כעימותים א-סימטריים**. ניתן להסתכל על תופעת הא-סימטריה, במגוון צורות. ירחי וילון מציעים 6 פרמטרים לבחינת תופעת הא-סימטריה: מעמד בזירה הבינ"ל 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'.[[8]](#footnote-8)

אחד המאפיינים העיקריים של עימותים א-סימטריים הוא **שמדינות מתקשות להשיג את היעדים הפוליטיים שלהם בעימות למרות העדיפות העצומה שלהם ביכולת הלחימה**, הן בשל אילוצים חיצוניים (חוקי מלחמה וסנקציות על הפרתם) והן בשל אילוצים פנימיים (דעת קהל במדינות דמוקרטיות הרגישות לאבדות והרגישויות ההומניטאריות כלפי נפגעים בצד השני).[[9]](#footnote-9)

**תופעות גלובליות אלה משפיעות מטבע הדברים גם על** **הסביבה האסטרטגית שבה פועלת ישראל.** אולם ישראל מושפעת גם **ממעצבים אזוריים ייחודיים**, כגון השפעות "האביב הערבי" והתפרקות הסדר המדינתי בחלק ממדינות המזרח התיכון, עליית הציר השיעי, נסיגת ארה"ב מהמזרח התיכון והיווצרות אזורים נטולי שליטה אפקטיבית המהווים אתגרי משילות. האיומים החדשים עימם מתמודדת ישראל הם במידה רבה איומים על-קונבנציונליים ותת-קונבנציונליים, שחלקם מגיע מכיוון ישויות מעין-מדינתיות אלימות, הפועלות במדינות "חלולות", ועושות שימוש באמצעים היברידיים צבאיים ולא-צבאיים. [[10]](#footnote-10)

**הפרוליפרציה של יכולות צבאיות לשחקנים לא מדינתיים** המאיימים על ישראל, בדגש על נשק מדויק, פו"ש וסייבר וההסתמכות שלהם על נשק מנגד ולוחמת תודעה הופכות אותם לאיום משמעותי ביותר.[[11]](#footnote-11) בלוחמה הא-סימטרית עימה מתמודדת ישראל האויב מתחפר בקרב אוכלוסייה אזרחית ובתת קרקע, נמנע מעימות ישיר ומנתב את העימותים האלימים לזירות הנוחות לו. השינויים בסביבת הלחימה גורמים להצרת חופש הפעולה של ישראל המתמודדת עם מתקפות בזירה הבינ"ל המתמקדות בשלילת הלגיטימיות של קיומה.[[12]](#footnote-12)

**השינויים בתפיסות המענה**

העימותים האחרונים בהן נטלו חלק מדינות מערביות הביאו רבות מהן להכרה הולכת וגוברת **שעוצמות קינטיות "לא מביאות את הסחורה"** וכי קיים קושי מהותי להציג הכרעה במושגים קינטיים בעימותים א-סימטריים אלה. בין היתר נטען כי לא ניתן לנצח רק ע"י הכרעה בכוח של היריב כיוון שהמלחמה מתרחשת גם בזירת התקשורת[[13]](#footnote-13) וקיים קושי לשלוט במידע ולעצב נרטיב של פעולה, כאשר נזק אגבי מנוצל ע"י היריב לפגוע בתדמית השחקן המדינתי. כמו כן נטען כי קיים קושי לנצח באמצעים צבאיים אידיאולוגיות מושרשות ומכאן שפעמים רבות להישגים טקטיים יש מעט מאד השפעה ברמה האסטרטגית.

ההכרה במציאות זו הביאה בין היתר לעלייתה של **תפיסת העוצמה הרכ**הובהמשך להתפתחות **תפיסת העוצמה החכמה** המבוססות על **השפעה** על היריב, כולל בעימותים א-סימטריים באמצעים מגוונים, קינטיים ולא קינטיים. [[14]](#footnote-14)[[15]](#footnote-15)

כיוון ששדה המערכה העיקרי הוא האוכלוסייה ולא השטח הרי **שמושג המפתח הוא כאמור השפעה.** [[16]](#footnote-16). מכאן גם החשיבות הגדולה שמייחסים **למבצעי תודעה** המורכבים בין היתר מיחסי ציבור, דיפלומטיה ציבורית ולוחמה פסיכולוגית. 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.

גם **בישראל** נטען כי השינויים באופי האיומים והסביבה גורמים לשחיקת מרכיבי תפיסת הביטחון המסורתיים הכוללים הרתעה, התרעה הכרעה והתגוננות וכן לשחיקת האפקטיביות של מערכת הביטחון בכללותה.[[17]](#footnote-17). מושג ההכרעה סובל בעיקר ממשבר זהות כאשר ברור שהמחיר של אותה הכרעה לא ברורה יהיה גבוה וההישג לא ברור, וזאת על רקע העדר משאבים המאפשרים לתמוך במערכות צבאיות נרחבות בזירות שונות.

**הדבר הביא גם את** **הקהילה האסטרטגית בישראל** **לחפש תפיסות חדשות של מענה.** בפרסומים שונים, רשמיים ולא רשמיים ([[18]](#footnote-18)) בא לידי ביטוי בולט הרעיון של תפיסה רב-ממדית הכוללת בין היתר מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, סייבר, כלכלה ומשפט.

התמורות שתוארו לעיל הביאו גם בישראל להכרה כי **יש צורך במושגים חדשים** המתארים את אופי העימותים כגון עימות מוגבל, תחרות אסטרטגית (פז). שני מושגים חשובים במיוחד לעניינה של עבודה זו הם **מניעה והשפעה** – כאשר מניעה מכוונת בעיקר לאויב ואילו השפעה מכוונת לאויב, הציבור בישראל, הזירה הבינ"ל ומי שיכול להשפיע על האויב.

נראה איפה שקיימת כיום הבנה בממסד הביטחוני הישראלי שהממד הרך[[19]](#footnote-19) - על מרכיביו החיוביים והשליליים, יכול לסייע במחיר נמוך יחסית בעימות כולל בצמצום הפצה של אמצעי לחימה ועיצוב תנאי המערכה (יחס אוכלוסייה). עם זאת נראה כי קיימת הסתייגות ממהלכים רכים בשל צלקות העבר (מלחמת לבנון הראשונה) וחוסר אמונה בסיסית באפקטיביות של מימד זה בהתאם לתרבות האסטרטגית השולטת בישראל. זוהי כנראה הסיבה לכך שהלקחים ממבצעים היברידיים מוצלחים כמו המאבק הדיפלומטי בתכנית הגרעין האיראנית ובמשטים ("הפלוטילות")לא הפכו לחלק מהתרבות האסטרטגית השלטת ומסל הכלים הבסיסי של הקהילה האסטרטגית הישראלית.

רעיונות אלה באו לידי ביטוי בולט בשנים האחרונות בתפיסה המכונה **המערכה שבין המלחמות** (מב"מ) המתאפיינת בפעילות מתחת לסף המלחמה, במימד זמן של מאמץ מתמשך, במימד מרחב גלובלי, בשיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-לאומי ובהעדר מצבי סיום ברורים. (שבתאי). עם זאת, ראוי לציין כי כתוצאה מהתרבות האסטרטגית השלטת ומההקשר בשטח גם המב"מ מוטה כלים צבאיים (דקל ועינב 33).

**חלק שני – השינויים בעולם הדיפלומטי**

**מהי דיפלומטיה?**

נראה כי אין חולק שהדיפלומטיה הייתה ונשארה אחד מכלי המדינאות Statecraft)) המרכזיים[[20]](#footnote-20). עם זאת, המושג דיפלומטיה עצמו אינו קל להגדרה ובספרות מופיעות הגדרות רבות ושונות, הנובעות הן בגלל שהדיפלומטיה עברה שינויים מהותיים במשך השנים[[21]](#footnote-21) והן בגלל שניתן להתבונן בדיפלומטיה מפרספקטיבות שונות; כך למשל, בספרות על דיפלומטיה יש מחקרים רבים שעוסקים בעצם במדיניות חוץ או בהיסטוריה של יחסים בינ"ל ויש העוסקים בה כמוסד חברתי (הערה 22).

בעבודה זו, כמו במחקרים אחרים,[[22]](#footnote-22) נתייחס ל**פרקטיקה** של הדיפלומטיה – כלומר לדיפלומטיה כשיטה של אינטראקציה פוליטית ברמה הבינ"ל, שבבסיסה עומד רעיון התקשורת, שמירת יחסים ופיתוחם ומשא ומתן בין מדינות ושחקנים בינ"ל אחרים.

אחד החוקרים הידועים של הדיפלומטיה מגדיר אותה כך: "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** (ההדגשה שלי) שבאמצעותו מדינות, דרך הנציגים הפורמאליים והאחרים שלהן, וכן שחקנים אחרים מעצבות, מתאמות ומשיגות אינטרסים רחבים ופרטיקולאריים שלהן, באמצעות התכתבות, שיחות פרטיות, חילופי השקפות, לובי, ביקורים, איומים, ופעולות קשורות אחרות.[[23]](#footnote-23)

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."[[24]](#footnote-24) הגדרה נוספת היא " דיפלומטיה היא התקשורת הממוסדת בין נציגים מוכרים של ישויות מוכרות בזירה הבינ"ל שבאמצעותה הנציגים האלה מייצרים, מנהלים ומחלקים מוצרים ציבוריים (public goods)".[[25]](#footnote-25) .

מקובל לומר שהפונקציות העיקריות של הדיפלומטיה הן ייצוג, תקשורת ומשא ומתן והכללים שלה מעוגנים באמנות וינה על יחסים דיפלומטיים (ראשית קונגרס וינה 1914-15 ואחר כך אמנות וינה מ-1961 ו-1963). ביחס לתפקיד הדיפלומטיה בעיצוב מדיניות החוץ נטען שבעוד שעיצוב מדיניות ובכלל זה מדיניות חוץ הוא באחריות המנהיגים הפוליטיים היישום שלה הוא בידי הפקידות ובמקרה זה של דיפלומטים. (אוקספורד 2)

מוסד הדיפלומטיה עבר שינויים מפליגים מאז ימי הנציגויות הראשונות בתקופת ערי המדינה באיטליה [[26]](#footnote-26)עפ"י הגישה המסורתיתדיפלומטיה היא "פתרון בעיות דרך מו"מ ותקשורת שמבוצע ע"י דיפלומטים ושרי חוץ וראשי מדינות[[27]](#footnote-27). עפ"י תאור זה, דיפלומטיה מנוהלת ע"י דיפלומטים המנהלים יחסים בעיקר בינם לבין עצמם ובינם לבין פקידי ממשל. הדיפלומטים אינם יוצרים יחסים עם החברה כולה אלה עם חלק מסוים של החברה – בדרך כלל אליטה או גורמים מעוניינים.[[28]](#footnote-28)

בעקבות מלחמת העולם השנייה התפתחה מאד תפיסת **הדיפלומטיה הציבורית** עד שיש   
המזהים אותה עם הדיפלומטיה החדשה (קופלנד 456). [[29]](#footnote-29) זאת, כתוצאה מההבנה שאופני הפעולה של דיפלומטיה מסורתית כבר אינם מספיקים על מנת להביא לשינוי בעמדותיהן של ממשלות זרות ויש להשפיע עליהן דרך השפעה על הציבור (ה-POLITY שלהם -ראה גרילה 162). בהתאם לגישה זו דיפלומטים עוסקים בדיאלוג, פיתוח שותפויות והקרנת תדמית כדי לפנות ישירות לאוכלוסיות זרות – מובילי דעה, נציגי NGO'S, אנשי עסקים, עיתונאים ואחרים על מנת להשפיע על הממשלות המארחות. נרחיב בנושא זה בהמשך העבודה.

**מגמות העומק המשפיעות על הדיפלומטיה**

מגמות העומק והתמורות אותן עוברת הסביבה האסטרטגית משפיעות גם על העולם הדיפלומטי. בין הגורמים המשפיעים ביותר על השינוי בעולם הדיפלומטי ניתן למנות את **תהליך הגלובליזציה** (ראה פרק 2 heine באוקספורד להלן היינה). הכולל, בין היתר, את המהפכות הטכנולוגיות בתקשורת, מידע, ותחבורה המחברות את העולם ברשת היוצרת תלות הדדית. תהליך זה מחייב את המדינה לוותר בתחומים מסוימים על ריבונותה ולתאם מדיניות בנושאים שונים כולל נושאי חוץ עם מדינות וגורמים אחרים. תהליך זה מביא לפתיחתה של "הקופסא השחורה" של המדינה ולחיבורים, כולל בתחום מדינות החוץ בין הממשל לגורמי חברה אזרחית (היינה 56).

גורם השינוי נוסף בעל ההשפעה הגדולה ביותר על השדה הדיפלומטי הוא **הטכנולוגיה ומהפכת המידע.**  נדון בנושא זה בהרחבה בהמשך, אך בשלב זה נזכיר רק כי כאשר האינטרנט הופך לגורם המידע העיקרי וכל אדם הוא גם צרכן וגם יצרן של מידע , הרי שעיתונאים ודיפלומטים כבר לא שולטים על זרימת המידע, דבר המשפיע באופן בולט על מעמדם.[[30]](#footnote-30)

מגמת עומק נוספת היא **הירידה במעמדן של מדינות וממשלות ועליית מעמדם של שחקנים לא ממשלתיים** – מהחברה האזרחית, ארגוני טרור, חברות רב לאומיות, יחידים, גופים על לאומיים ותת-לאומיים.[[31]](#footnote-31)

תופעה חשובה נוספת היא **המעבר מעולם של מדינות לעולם של רשתות**[[32]](#footnote-32). הרשתות עצמן הן שחקן בעולם הדיפלומטי ולכן העולם שבו פועלת היום הדיפלומטיה הוא **עולם היברידי**: מצד אחד עולם מסורתי עם מדינות לאום וגיאופוליטיקה, שבה מתרחשת חלוקה מחדש של העוצמה לאור עלייתן של מעצמות כגון סין. מצד שני עולם רשתי חדש שבו קשרים הולכים וגוברים בין מדינות וגורמים לא מדינתיים, כאשר גבולות לאומיים כבר לא מגבילים בהכרח אינטראקציה.[[33]](#footnote-33)

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 בעוד שנושאים שהיו בעבר נושאי פנים מובהקים (כגון בריאות) הופכים לנושאי חוץ. במקביל, גופים בינ"ל מעורבים בנושאי פנים של מדינות (כגון ארגוני זכויות אדם).

מגמה מאפיינת אחרת היא **טשטוש הקו שבין פעילות דיפלומטית ואלימות. כ**פי שכותב ברסטון, אמנם בדרך כלל נהוג לקשר דיפלומטיה עם פעולות של דרכי שלום, הרי שפעמים רבות היא עוסקת בנושאים הקשורים לעימות כולל במהלך מלחמה או ביצירת תנאים מתאימים לפעילות צבאית[[34]](#footnote-34) (ברסטון, עמ' 1).

**השינויים העיקריים העוברים על התחום הדיפלומטי**

**הדיפלומטיה המודרנית עוברת שינוי בשני מימדים עיקריים: מבנים ותהליכים** (הוקינג). נראה כי הדימוי המתאים ביותר לאופן השתנות הדיפלומטיה הוא אם נתאר את השינוי ממבנה אותו ניתן לתאר **כ"מועדון"** למבנה אותו ניתן לתאר **כ"רשת",** כאשר במועדון יש מספר קטן של שחקנים שרובם מדינות, מבנה היררכי, שקיפות נמוכה והתקשורת בין השחקנים ברובה כתובה, בעוד שבמבנה רשתי יש יותר שחקנים, המבנה הוא שטוח, פתוח ושקוף והתקשורת ברובה דיגיטלית.

בהקדמה לאחד הספרים הבסיסיים העכשוויים על דיפלומטיה (the Oxford handbook of modern diplomacy) מתארים עורכי הספר חמשה מימדים של שינוי אותו עוברת הדיפלומטיה:[[35]](#footnote-35) כמות ומגוון השחקנים, מגוון תחומי העיסוק, הרחבה של מישורי היחסים, אופנים ושיטות, ושינויים מוסדיים (apparatus and machinery) . להלן נציג תאור קצר של חמשת מימדי השינוי:

**כניסת שחקנים חדשים לזירה הדיפלומטית**

Wiseman תאר את הסיטואציה כ Polylateralism – שדה שבו פועלים שחקנים רבים מסוגים שונים כולל ארגונים ואנשים פרטיים.[[36]](#footnote-36) במסגרת כניסת שחקנים חדשים לזירה הדיפלומטית, הדיפלומטים הממוסדים העובדים במשרדי החוץ מאבדים את מעמדם לטובת שחקנים חדשים כגון ראשי מדינות שמשחקים תפקיד חשוב בזירה העולמית, שרים ממשרדים אחרים ופקידים ממשרדי ממשלה וגופים אחרים שגם הם שולחים נציגים לחו"ל.

אולם לא רק שחקנים ממלכתיים ונציגים ממשלתיים משחקים במגרש הדיפלומטי המודרני, אלא גם נציגי חברות בינלאומיות, אנשי עסקים, עיתונאים, אנשי אקדמיה, 'סלבריטאים' וכן נציגים של ארגונים לא-ממשלתיים וארגונים ממשלתיים בינלאומיים, המהווים היום שחקן מרכזי ביותר בזירה הבינ"ל.

בעולם ובעיקר בישראל בולטים סוגים נוספים של שחקנים דיפלומטים משמעותיים כגון שליחים מיוחדים של ראש הממשלה, נציגי ארגוני מודיעין העוסקים בדיפלומטיה חשאית וגורמים צבאיים האמונים על דיפלומטיה צבאית (בעיקר מול הפלסטינים והמדינות השכנות) המרכזים לעיתים רבות תיקים מדיניים משמעותיים ביותר.

כניסת השחקנים החדשים לזירה מעלה את השאלה: מיהם הדיפלומטים היום? השאלה אם כל השחקנים האלה (למשל הזמר BONO) ניתן לכנות דיפלומטים נתונה בויכוח (אוקספורד 43). סוגיית פעילותם של מנהיגי המדינות מעניינת במיוחד וקיימת התייחסות נרחבת לתפקידם הגדל של המנהיגים שכן נראה שדווקא בסביבה הפוליטית הצפופה – הם היחידים שיכולים ל"חתוך", להחליט ולהביא שינוי (אוקספורד 36). ניתן למצוא דוגמאות רבות לכך גם בישראל (ראה למשל יחסי ראש הממשלה נתניהו עם הנשיא פוטין).

**מגוון הנושאים** **בהם עוסקת הדיפלומטיה**

שינוי מהותי נוסף חל במישור מגוון הנושאים שבהם עוסקת הדיפלומטיה: הדיפלומטיה עוסקת כיום לא רק בנושאי שלום ומלחמה גדולים ( high issues of foreign policy) אלה גם בקשת רחבה של נושאים שבעבר היו בעיקרם נושאי פנים כגון בריאות, איכות סביבה, פשע, תקשורת, וזכויות אדם. (ביולה 44).

**מישור היחסים**

כיום דיפלומטיה מתנהלת לא רק ביחסים שבין ממשלות במישור הלאומי אלא גם בדרג השלטון מקומי ובמישור העל-לאומי (כגון האיחוד האירופי).

**שיטות ואופני פעולה**

תחום נוסף בו חלו שינויים מפליגים וחשובים לענייננו הוא הצורות, האופנים, והשיטות שבהן מתנהלת הדיפלומטיה. בעוד הדיפלומטיה המסורתית הייתה בעיקרה חשאית ובילטראלית – כלומר עסקה ביחסים שבין שתי מדינות, הרי שעם השנים התפתח מאד התחום של דיפלומטיה מולטילטרלית.

בהמשך ובעיקר מאז מלחמת העולם השנייה נוספה לצורות המסורתיות של דיפלומטיה הבילטראלית והמולטילטראלית גם הדיפלומטיה הציבורית. מי שטבע את המונח הוא Edmund Gullion מבית הספר פלשטר באוניברסיטת הרווארד. 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).

סוגים אחרים של דיפלומטיה הם, בין היתר:

* דיפלומטיה כלכלית (בה ניתן לכלול גם אמצעים חיוביים כגון קידום מסחר בין מדינות וגם אמצעים שליליים בעיקרים כגון סנקציות כלכליות).
* דיפלומטיה חשאית (אותה מבצעים בדרך כלל שליחים מיוחדים של מנהיג המדינה ואנשי ארגוני מודיעין).
* דיפלומטיה צבאית (שעיקרה פיתוח קשרים בין מערכת ביטחון ע"י נושאי מדים ואנשי מערכת הביטחון אך לעיתים ובעיקר בישראל היא משמש גם כערוץ מרכזי ליחסים בין מדינות בעיקר שכנותינו והפלסטינים)**.**
* דיפלומטית פסגות (המאפשרת למנהיגים להגיע להחלטות משמעותיות).
* תיווך (כולל shuttle diplomacy)
* דיפלומטיה הנעשית ע"י שליחים אישיים**.**
* Track 2 (דיפלומטית ערוץ 2 – המציא את המומחה דיפלומט אמריקאי Montville. ערוץ שני לא פורמאלי שלא יהיו מעורבות בו ממשלות. יש הרבה יותר מקום לדיאלוג ולא חייבים לעמוד על עמדותיך בכוח, ביולה ) **[[37]](#footnote-37)**

תחומים נוספים של דיפלומטיה שהתפתחו מאד בשנים האחרונות הם**:**

* דיפלומטית פיתוח.
* דיפלומטית מדע.
* דיפלומטית אנרגיה.
* דיפלומטית תרבות וספורט.
* דיפלומטיה הומניטארית.

מטבע הדברים, כל אחד מתחומים אלה מהווה עולם ומלואו של תכנים ושיטות דיפלומטיות שאין ביכולתו של חיבור זה להרחיב בהם.

**משבר הדיפלומטיה הממוסדת**

התחום החמישי שבו חל שינוי מהותי הוא התחום המוסדי (המכונה בספר של אוקספורד apparatus and machinery). על הדיפלומטיה הממוסדת משפיעים תהליכים מקבילים של **ביזור**- כאשר משרדים אחרים מקבלים פונקציות בזירה הבנלאומית ו**ריכוז** – כאשר ראשי ממשלה ונשיאים מרכזים בידיהם פעילות במישור הבינלאומי.

בהקשר זה בולט במיוחד **המשבר אותו עוברים משרדי חוץ ברחבי העולם**. אכן נראה כי במקרים רבים מצבם של משרדי חוץ במערכת הממשלתית אינו בין המשופרים (אוקספורד 15). בין המאפיינים העיקריים של המשבר ניתן לראות:

* שסמכויות רבות מועברות למשרדים אחרים בדגש על אוצר וביטחון, ומשרדים שהוקמו במיוחד העוסקים בנושאים שהיו בעבר נחלתם של משרדי החוץ (כמו בישראל המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין)
* קיצוצים במשאבים כספיים ובכוח אדם.[[38]](#footnote-38)
* המצב הגיע לכדי כך שבמדינות לא מעטות מדווח על דיפלומטים העוזבים את המקצוע ועל מורל נמוך במשרדי החוץ.[[39]](#footnote-39)

משרדי חוץ ידועים כמוסדות שמרניים והיררכיים אך למרות שהם מרגישים צורך להשתנות, מעטים מהם הגיבו טוב למשבר. במדינות רבות היום בוחנים מחדש את תפקיד משרד החוץ והרלבנטיות שלו"[[40]](#footnote-40) והדבר הביא לשינויים הן במטה והן בנציגויות במשרדי חוץ מובילים (כגון בהולנד ובדנמרק). אמנם גם בימים עברו סבלה הדיפלומטיה לא פעם מתדמית שלילית[[41]](#footnote-41) אולם בימינו קיימת ותחושה שדיפלומטיה נמצאת בירידה והאקו-סיסטם שלה נמצא במצור:[[42]](#footnote-42) כמו כן נטען כי בעולם של רשתות וקצב חסר תקדים של אירועים אין מקום לארגונים שמרנים והיררכיים כגון משרדי החוץ שיש להם נטייה להיות ריאקטיביים ולא פרו-אקטיביים ויוזמים.[[43]](#footnote-43)

מול הדיפלומטיה המקצועית עולות מספר טענות עיקריות:

ראשית, בעולם שבו יורדת חשיבותן של מדינות אין צורך בדיפלומטים מקצועיים המייצגים מדינות ,שכן אפשר לשלוח למפגשים בינלאומיים, שרבים מהם עוסקים בנושאים מקצועיים, **מומחים ממשרדים אחרים.**

שנית, נטען כי בימים אלה **המנהיגים "סוגרים הכול בינם לבין עצמם",** בין היתר במפגשי פסגה שבהם לדיפלומטים נועד תפקיד משני בלבד.

טענה נוספת היא **שבעידן המודרני המידע קיים בכל מקום** ולכן אין צורך בדיפלומטים על מנת לדווח על מה שקורה במדינות ואזורים אחרים.

ככלל יש הטוענים כי בעולם שבו שחקנים רבים משתתפים בדיפלומטיה כמעט כל אחד הוא דיפלומט **ואין להגביל את הדיפלומטיה רק לדיפלומטים מקצועיים**. הסביבה החדשה, הרשתית, המחליפה את הסביבה מבוססת מדינות ששלטה בכיפה במאה ה-20.שמה דגש יותר על מידע ומומחיות. כללי המשחק כבר אינם נקבעים בהכרח ע"י ממשלות ודיפלומטים כבר לא נמצאים בלב הרשת שבה מה שקובע הוא הערך המוסף ולא סמכות הנובעת ממעמד (שניהם 28**).**

**חלק שלישי: דיפלומטיה בעולם הדיגיטלי**

כמו מושג הדיפלומטיה גם מושג הדיפלומטיה דיגיטלית הוא מונח עמום (שניהם10) שיש לו הגדרות שונות וכינויים שונים. הגדרות כלליות מדברות על דיפלומטיה דיגיטלית כשימוש באינטרנט ובטכנולוגיות מידע ותקשורת חדשות להשגת מטרות דיפלומטיות (ראה ציטוט של Hanson בשניהם 27). עפ"י הגדרה מפורטת יותר 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 (קופלנד 453).

התופעה זוכה גם לכינויים שונים כגון דיפלומטיה וירטואלית, דיפלומטיית סייבר, e-diplomacy , (ראה הערה 2 בקופלנד עמ' 466) ולמושגים חדשים כגון ה- TWIPLOMACY המתאר את השימוש בטוויטר ופלטפורמות אחרות של מדיה חברתית ע"י מנהיגים פוליטיים.

לדיפלומטיה הדיגיטלית יש מספר יתרונות בולטים ובהם אפקטיביות – יכולת הגעה לשחקנים רלבנטיים, ויעילות – יכולת להגיע להרבה יותר גורמים בהרבה פחות מאמץ. בהסתכלות החוצה המרכיב הדיגיטלי יכול לסייע בדיפלומטיה ציבורית, לובי, דיאלוג, תקשורת אסטרטגית, מיתוג, קמפיינים של PR, שיתוף במודיעין ופתרון בעיות, קידום סחר ויצוא, פיתוח קשרים, בניית יחסים, בניית קהלים ו-OUTREACH, מידע קונסולרי.

בהסתכלות פנימה לממסד הדיפלומטי יכולה הדיפלומטיה הדיגיטלית לסייע באיסוף מידע, פיתוח רעיונות, עיצוב מדיניות, שת"פ מידע פנימי, עבודה מרחוק, הדרכה, סימולציות, ערוצי ביקורת ורפורמה, זיכרון ארגוני (קופלנד 460).

משמעות השינוי

הדיפלומטיה הגיבה תמיד לשינויים בסביבה הפנימית והבינלאומית (שניהם9) ובהם גם לשינויים טכנולוגיים (כמו למשל השפעת המצאת הטלגרף במאה ה-19 (שניהם 46 ) אולם למהפכה הטכנולוגית אותה אנו חווים בעשורים האחרונים השפעה נרחבת מעבר ל"טקטיקה" הדיפלומטית והיא משפיעה גם על ערכים, פרוצדורות, תהליכים וציפיות בזירה הבינ"ל.

העידן הדיגיטלי מחולל שינוי עמוק בדיפלומטיה במספר ממדים: **בסביבה** - רשתיות, שחקנים חדשים, קצב, ביזור עוצמה וסמכות (כפי שאמרנו אם בעבר היו הדיפלומטים בעלי הסמכות על המידע היום הם נמדדים על פי הערך המוסף שלהם), **בכלים -** מדיה חברתית, אלגורית מיקה, BIG DATA, ניידות/ויזואל, **בסדר היום -**  פייק נוז, הסתה ברשת, סייבר, באופי קהילה ה. דיפלומטית.

שני ביטויים בולטים של השפעת הטרנספורמציה הטכנולוגית על הדיפלומטיה הם **המהירות והשקיפות** (קרייג היידן 17).

מתח מובנה בין הדיפלומטיה טרום העידן הדיגיטלי וזו בעקבות עידן זה(לפי דיגי'):

* בעוד שהדיפלומטיה הייתה פרטית היא עתה ציבורית.
* הייתה חשאית היא 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.

**השאלה העיקרית היא האם מדובר בכלים חדשים בלבד או בשינוי מהותי של עצם התחום הדיפלומטי?** אפשר להסתכל על זה בשתי צורות: כשינוי הדרגתי והתאמה של מסגרות קיימות מול שבר מהותי של נורמות וכללים (שניהם, 6).יש הטוענים כי דיפלומטיה דיגיטלית היא דיפלומטיה רגילה עם סט של כלים חדשים. מצד שני יש הטוענים שהשינוי הוא כה עמוק שעצם ה-DNA של הדיפלומטיה משתנה (שניהם 51 )

כך למשל נטען כי ההשלכות החברתיות של טכנולוגיות המדיה החדשה הביאו לשינויים טקטוניים בתשומת הלב, כלים וטקטיקות של הדיפלומטיה האמריקאית (קרייג היידן, 17). כדוגמא ניתן את את השימוש בטוויטר ע"י הנשיא טראמפ מבלבל את הזירה עוד יותר (טראמפ) כשהתפקידים של דיפלומטים ופוליטיקאים עוד יותר לא ברורים. (שניהם34

ברור אם כן כי גם אם העידן הדיגיטלי לא משנה את הפונקציות הבסיסיות של הדיפלומטיה הרי המרקם של הדיפלומטיה עובר שינוי רציני (שניהם 43) ולטכנולוגיות תקשורת יש השפעה מהותית על הפונקציות העיקריות של הדיפלומטיה ובהן ייצוג, משא ומתן ותקשורת. עם זאת, כפי שתיארנו בפרק הקודם הדיפלומטיה עברה תהליכי שינוי מהותיים עוד טרם שנכנסה לעידן הדיגיטלי כך שהרבה מהשינוי המיוחס להשפעות הדיגיטציה קשור למעשה שינויים הקודמים לעולם הדיגיטלי.(שניהם 5)

מהפכת הרשתות החברתיות

לתופעה חדשה יש קשר הדוק לעליית **מרכיב הכוח החברתי** ביחסים בינ"ל (שניהם 32). בהרצאה בפני הפרלמנט הבריטי טענה אן מרי-סלוטר כי ההתפתחות החשובה ביותר ביחב"ל היא עלייתן של חברות כסוכן במערכת הבינ"ל (מצוטט אצל קרייג היידן 17, הערה 2) כך שהדיפלומטיה רואה יותר ויותר במדינה שילוב של ממשלה וחברה.

נראה כי אין חולק על כך **שתופעת הרשתות החברתיות מהווה מהפכה של ממש**[[44]](#footnote-44). הרשתות מהוה אפיק מרכזי, בעיקר אך לא רק לדור הצעיר, להשתתפות בשיח ובחוויה והמדיום הראשון בו בוחרים על מנת לפרש ולעצב את הבנת האירועים. הטלפון החכם מהווה את הכלי הראשון במעלה לקבלת מידע ופרשנות – הרבה יותר מהטלוויזיה. השיח בנושאי חוץ מתנהל היום במידה רבה אונליין ולא רק בין ובתוך מכוני מחקר.

עם זאת לפעילות ברשתות חברתיות יש לא רק יתרונות אך גם אתגרים: מצד אחד יכולת להגיע לצבורים רחבים, לעשות סגמנטציה של צבורים ולדייק מסרים, תוך שימוש בין היתר ב-BIG DATA. מצד שני, גם הצד השני מיומן בכלי הזה וקיימת סכנה של איבוד שליטה (שניהם 32) . כמו כן יש לזכור כי על מדיניות כושלת לא ניתן להתגבר גם בקמפיינים הכי מזהירים.

דיפלומטיה אלגוריתמית

כלי עבודה חדשים אלגוריתמיים שמשרתים יעדים. תופעת האלגוריתמים היא בעלת משמעות אדירה – כאשר כל צרכן מקבל מידע המותאם לו אישית כשהמטרה היא לחשוף אותו כמה שיותר זמן לתוכן ופרסומות שהמפיץ רוצה שיקבל (שיקול כלכלי מצוביל). המשמעות היא שהוא נשאר כל הזמן במסגרת ה-ECHO CHAMBER והאתגר הגדול הוא לחשוף אותו לתכנים שמעבר לתיבת התהודה שלו. שימוש בבוטים, טרולים, אוטומטיזציה חלקית, אפליקציות מגבירות תהודה. מסייע בניתוח – פידבק, בלימת מסרים שליליים ובהגברת תהודה מעבר ל-echo chamber.

כמו כן חשוב לזכור כי למרות שטכנולוגיות דיגיטליות אינן חדשות בעולם הדיפלומטי אופן ומידת השפעתם של אלגוריתמים, בוטים ושל האקרים עדיין לא ברור (וילטון פרק עמ' 2). בהקשר זה הוצגו לאחרונה מספר מחקרים שעסקו בלוחמה פוליטית ושהציגו באופן בולט ומטריד את פעילותן המטרידה מדינות דוגמת רוסיה וסין בדיפלומטיה הדיגיטלית שמטרתה העיקרית הייתה ערעור יציבות במדינות המערב (ראה המחקרים של ראנד וברוקינגס).

**השפעה על הפרטיקה הדיפלומטית**

השפעה על פעילות הדיפלומט

הדיפלומט המודרני עובד היום בצורה משולבת - online ו-.offline הוא חייב להיות פרסונה ברשת – אחרת הוא כמעט ולא קיים. הוא צריך לבנות מעמד בעולם האמיתי והדיגיטלי (דן שפירו) שכן אם יש לו רק מרכיב אחד אמצעי ההשפעה שלו מוגבלים ואנחנו כזכור בעסקי ההשפעה. הוא צריך להיות מעניין ולהיות מסוגל להגיע גם לכאלה שאינם מסכימים עימו – מעבר לקהל הבית.

הדיפלומט נדרש היום להגדיר את ההישג הדיפלומטי המבוקש, להגדיר קהל מטרה (כגון סטאפרים בקונגרס), לגבש תכנית דיגיטלית ייעודית כולל יעדים, שיטות, תכנים (בהקשר זה יש חשיבות גדולה לכלים כגון אינפוגרפיקה), שותפים, קידום ממומן, לבצע את התוכנית ולמנף אותה online ו-offline

לדיפלומטיה הדיגיטלית יש השפעה מהותית על הפונקציות העיקריות של הדיפלומטיה ובהן ייצוג, משא ומתן ותקשורת. אם נבחן את ההשפעה על **משא ומתן דיפלומטי** הרי שמו"מ בינ"ל מתקיים כיום בהקשר ציבורי ורחב יותר מבעבר, דבר שהופך את שלב הקדם המו"מ לחשוב יותר (שניהם 35) ומאפשר יכולת לגורמים חיצוניים להשפיע על השיחות. כמו כן לשינויים הטכנולוגיים השפעה על נושא האמון (אם אין מגע אישי בין מנהלי המו"מ, שימוש בטלפונים חכמים במהלך המו"מ (לא בהכרח עוזר).

ניתן לעשות אבחנה בין מו"מ סביב משבר למו"מ שעוסק בנושא יותר ארוך טווח כמו ז"א או איכות סביבה שם לכלים דיגיטליים ושימוש בביג דאטה יש יתרונות גדולים (שניהם36 ) באיסוף וניתוח מידע ויכולות של שת"פ וירטואלי.

כדוגמא להשפעות העידן הדיגיטלי על פונקצית המשא ומתן ניתן להתייחס למו"מ הגרעין בלוזאן. הנשיא אובמה מדבר עם מנהלי המו"מ שלו דרך VC מאובטח. במקביל היו הרבה ציוצים. המדיה חברתית שימשה ל"מכירת" התוצאות לציבור.האיראנים הקימו אתר מיוחד בו ניסו למכור את ההיסטוריה שלהם ובכלל שימוש נרחב במדיה חברתית.

דוגמאות נוספות כולל בנוגע לאמנה נגד אלימות מינית בסכסוכים – השימוש במדיה החברתית יצרה מודעות לנושא ולהגדיל את מספר בעלי העניין וליצור קואליציות שכללו מדינות, NGO'S גדולים, כולל האקטון (אפשר להזכיר את שלנו). דוגמא מצוינת איך משה"ח הבריטי יצרו עניין וקואליציות בעמ' 38 בשניהם.

**הקשר בין דיפלומטיה דיגיטלית וציבורית הוא מורכב.** יש הרואים את הדיפלומטיה הדיגיטלית כחלק מדיפלומטיה הציבורית הפועלת רק בשיטות שונות ובמציאות שונה מזו שהתקיימה המציאות בסוף המאה הקודמת. נראה כי התחום של דיפלומטיה ציבורית הוא זה שמקבל הכי הרבה תשומת לב בעידן הדיגיטלי. הרשתות החדשות יצרו דינאמיקה חדשה ופתחו אפשרויות פעילות רבות (שניהם 6) ולכן רוב הדיון בדיפלומטיה דיגיטלית עוסק במדיה חברתית שיש לה השפעות עצומות ("פייסבוק הוא האומה הגדולה ביותר"). (שנהיהם10). עד שיש הטוענים כי דיפלומטיה דיגיטלית היא בעצם מעבר לשימוש במדיה חברתית בדיפלומטיה ציבורית (שניהם30). הטכנולוגיות דיגיטליות העצימו את תפיסה המאפיינת דיפלומטיה ציבורית של דיאלוג לעומת שידור – כאשר הציבור עימו מתמודדים הוא גם יצרן ולא רק צרכן של תוכן.

אולם יש לזכור כי התחום של דיפלומטיה דיגיטלית כולל נושאים ש**מעבר לתחום הדיפלומטיה ציבורית** ובהם: שינוי באג'נדות של מדיניות חוץ - הנובע מקצב האירועים והפחתת יכולת השליטה וצורך תהליכי עבודה מתאימים לעולם רשתי, **נושאי סייבר** – נושאים המצויים במו"מ כגון חופש האינטרנט, משילות באינטרנט, וביטחון סייבר**, ניהול ידע** – ניהול ידע כולל ביג דאטה ואספקת שירותים – שימוש במשאבים דיגיטליים בנושאים קונסולריים ובמצבי משבר.

כפי שהראנו לעיל יש לדיפלומטיה דיגיטלית השפעה ניכרת גם בתחום **פונקציית התקשורת.** מנהיגים הרשת – בלוגרים מובילים ואושיות רשת – יכולים לקבל הרבה עוקבים ולהפוך לפרשני מציאות. כבר אין "הודעות לעיתונות" – אלה ציוצים בטוויטר. כולל המיקום שבו מתקיימים מפגשים דיפלומטים – לא רק בחדרים סגורים בנציגויות או במפגשי צד באו"ם או בועידות בינ"ל אלא גם באמצעות בלוגים, חדרי צ'אט (גרילה 205). צריך לזכור שיש סוגים שונים של מודלים של דיפלומטיה עם אופנים שונים של תקשורת. כך למשל בקמפיינים של ז"א יש שימוש רחב יותר במדיה חברתית מאשר בנושאים ביטחוניים (שניהם30).

**השפעות על משרדי חוץ**

אחד האתגרים הגדולים של משרדי החוץ כיום הוא כיצד להתמודד עם הדיפלומטיה הדיגיטלית. הדיון בדיגיטיזציה מצטרף לדיון הקיים לגבי הרלבנטיות של משרדי חוץ שתואר בפרק הקודם, בעולם שבו ההגדרה של "חוץ" היא בעייתית. אפשר להסתכל על הטכנולוגיה הדיגיטלית כמי שמוכיחה שלא צריך יותר משרדי חוץ או כמשאב נוסף המסייע למשרדי חוץ לפעול.

קשה לנהל דיפלומטיה מסורתית בעולם הדיגיטלי (פלטשר 18) כאשר ברור שאי אפשר להתייחס למשרד החוץ כשומר שער של אינפורמציה. יש מתח בין נורמות דיפלומטיות מקובלות (למשל שידע הוא כוח) ופעולה בסביבה דיגיטלית (שיש לשתף בידע) ודיפלומטים ומשרדי חוץ עדיין לא יושבים על קרקע יציבה בנושא זה.

עם זאת למשרדי חוץ יתרון עצום – יש קהילה קיימת. יש לנציגות נכסים פיזיים ודיגיטליים. יש לנו real users עולמיים.

אחת השאלות המעניינות בהקשר משרדי חוץ והמערכת הדיפלומטית הבינ"ל היא האם הטכנולוגיות הדיגיטליות ישארו כמומחיות נפרדת בדיפלומטיה או יהפכו לחלק בלתי נפרד ממנה (שנהים 29)? כמו כן שאלה נוספת היא האם נדרשת הערכה מחדש של המערכת הדיפלומטית המבוססת על מדינות, למשל של העקרונות של אמנת וינה מ-1961 על יחסים דיפלומטיים? למשל כיצד משפיעה הדיפלומטיה הציבורית על עיקרון אי ההתערבות בעניינים פנימיים? (שניהם 29)

כפי שהראנו משרדי חוץ ומנהגים דיפלומטיים ידועים כמי שנוטים להתנגד לשינוי (גרילה 146, קופלנד 453). התרבות הקיימת במשרדי חוץ מתנגדת עם האילוצים הנובעים מהקצב הנדרש והאופקיות (בניגוד להיררכיה). בהקשר זה יש כמה מימדים שדורשים בחינה (שניהם 46):

* התפקיד והיחסים בין המרכז (מטה) לפריפריה (הנציגויות). דווקא בישראל משה"ח נמצא במרכז הרשת החברתית הדיפלומטית (ראה קט בעמק 48 בשניהם)
* תפיסת התפקיד של דיפלומטים מקצועיים – היחס שלהם לדיגיטציה ולרשתות חברתיות שונה מאד מאחד לאחד. למשל שגריר ארה"ב לרוסיה McFaul שהשתמש בטוויטר מול משה"ח הרוסי והציבור הרוסי
* פיתוח אסטרטגיות דיפלומטיות כולל חוקים וניהול סיכונים
* אמצעי בקרה והערכה

משרדי חוץ אכן מנסים להתאים עצמם לעידן החדש ויש להם אתרים, בלוגים, משתמשים ברשתות חברתיות כמו טוויטר וטמבליר, פיסבוק, ובערוצי שידור כמו יוטיוב ופליקר. אגפי תקשורת שוכרים מומחי הייטק לעבוד על המדיה החדשה ועוסקים לא רק בדחיפה אלא בדיאלוג לעיתים קרובות בשפות רבות (קופלנד454). קיימים קורסים וספרי עזרה עצמית המיועדים לדיפלומטים המעוניינים להשתמש ברשתות חברתיות (ראה הערה 27 בשניהם עמ'28).

משרדים שונים מגיבים ברמה שונה (ראה דו"ח של ה-OECD שמופיע בעמק 45 שניהם). דיפלומטים רבים למשל משתמשים בטוויטר רק כדי להשיג מידע (שניהם29) . יש טענה שמשרדי חוץ עדיין עוסקים בעיקר בשידור (ראה הערה 31 בעמ' 33 בשניהם).היכולת של משרדים להשתנות תלויה בין היתר במבנים פנימיים תומכים, מובילים (champions) דיגיטלים אפקטיביים, אנשים כמו טום פלטשר הבריטי, קידום מיומנויות, ניהול סיכונים (שניהם 50).

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 הפעילויות האלה הוכנסו תחת המושג 21st century statecraft. גם הבריטים עושים הרבה בתחום זה, כולל גיוס של "דיפלומטים דיגיטליים" ואתר מיוחד שמוקדש לדיפלומטיה דיגיטלית (קופלנד 457).

חדשנות דיפלומטית:

האקטונים דיפלומטיים משלבים את הידע והמיומנויות של דיפלומטים , יזמים חברתיים, אנשי הייטק, ילד עם עיתונאים, אקדמאים., ארל"מים, ואנשי עסקים כדי לטפל (to hack) בבעיות דיפלומטיות מסורתיות בסגנון של סטארטאפ (שניהם 39). התוצאה יכולה להיות אפליקציה יחודית או אתר אינטרנט. העיקר זה השת"פ בין בעלי העניין השונים. ה-DIPOHACK הראשון אורגן ע"י השגרירויות של שבדיה והולנד בלונדון ב-2013.

ניהול מידע, חשאיות ו-BIG DATA: באופן היסטורי אחת מהפונקציות של דיפלומטיה הייתה יצירה, ניהול ושימוש בידע. המהפכה הדיגיטלית מעלה שאלות כגון איזה ידע נדרש ואיך להשתמש בו (שניהם 33)? במקור זה היה הרבה איסוף מודיעין באמצעות הנציגויות. שאלה זו כבר עלתה בעידן ה-CNN אך נראה שהדיפלומטיה בנושא זה לא מיותרת אלא שינתה יעדים ואופני פעולה. יש עדיין מקום לניתוח עמוק וממוקד שבא מהשטח.

המדיה החברתית מצד אחד מגדילה את כמת המידע ומצד שני עודף המידע צריך להיות "מנוהל". 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,

דווקא בגלל עודף המידע יש למשרד החוץ ערך בגלל היכולות האנליטיות **השפעת ויקיליקס:** השפיע על המקצוע – חשש מגילויים, פגיעה בקשרים, ברשתות, יהיה יותר מידור, פחות שקיפות, פחות דיווח. אך גם יש לזה לא מעט יתרונות (קופלנד 462-3) – מראה כמה הדיפלומטיה עדיין רלבנטית.

שיתוף מידע מול חשאיות – פרשת ויקיליקס (2011). **השפעת ויקיליקס:** השפיע על המקצוע – חשש מגילויים, פגיעה בקשרים, ברשתות, יהיה יותר מידור, פחות שקיפות, פחות דיווח. אך גם יש לזה לא מעט יתרונות (קופלנד 462-3) – מראה כמה הדיפלומטיה עדיין רלבנטית.

עוד נושא שקשור ל-BIG DATA – יכולת לנטר את התוכן סביב אירועים דיפלומטיים יכול לסייע להבין אילו מסרים ועם אילו שחקנים (למשל האפיפיור בדוגמא מסוימת ראה שניהם40) כדאי לעבוד.

**אתגרים:**

1. סוגיות POLICY

השינויים בעידן הדיגיטלי גורמים למשרדי חוץ להתמודד עם סוגיות מדיניות איתן לא התמודדו בעבר. באיזו מדיניות לנקוט מול פייסבוק ששלה עוצמה אדירה באינטרנט? כיצד לפעול בתחום הרגולציה והחקיקה, איזה מבנים בירוקרטיים יש לפתח, איך יוצרים איזון מול חברות הענק.

1. בעבר התיווך של המידע בין הממשלה והציבור היה בעיקר באמצעות התקשורת. הבעיה עם המדיה החברתית שהיא היום הגוף המתווך העיקרי – שהיא נתונה ל-HACKING.

פעילות משרד החוץ הישראלי

משרד החוץ הישראלי נחשבה כיום אחד הגופים המובילים...רמת מקצועיות גבוהה יחסית למשרדי חוץ אחרים.

דיפלומטיה עסקה תמיד בבניית נרטיבים ומסגורם והדיפלומטיה הדיגיטלית מאפשרת לממשל למסגר אג'נדות . ברמה הממשלתית ניתן לעקוב אחרי משרדי חוץ יריבים כאשר כל משרד מציע נרטיב משלו (ראה הועידה בנשא הפלסטיני שהתקיימה בסוף דצמבר 2016 בצרפת), שגרירויות יכולות להתמודד מול המדינה המארחת (ראה פעילות השגרירות הישראלית בוורשה בנושא חוק השואה הפולני). דוגמא נוספת המצוטטת בספרות היא (שניהם 33) פעילות שגרירות ישראל בטוויטר בזמן ביקור נתניהו בקונגרס ב-2015.

עוסקים בפיתוח תוכנות חדשת כולל מהמדף במטרה ליצור ארגז כלים לדיפלומט המודרני

נכסיות בילטרלית מול גורמים נוספים – למכור יכטולות לשת"פ בילטרלי (רשימת מדינות). לבנות שותפויות.

כלי שמונע התפשטות שיח בעייתי כלי שמעצים מסר שלך.

יכולת פתיחת שגרירויות וירטואליות. כולל בעולם הערבי.

מליון וחצי עוקסבים בפייסבוק מול העולם הערבי.

דיפלומטיה מול שחקנים חדשים כגון פייסבוק

כלים דיפלומטיים מול אתגרים דיגיטליים (שיח עם פייסבוק).

הדרכה: הטמעה, בכוונת נציגויות

**סייבר:**

זה נושא נפרד שאינו חלק מהדיון הנוכחי למרות שגם בו מתבצעת פעילות דיפלומטית נרחבת (אפשר להמשיל זאת לצנרת ולמים). נורמות בינ"ל – אמנות וכד'.

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

בפרק זה ננסה להראות כיצד למרות המשבר אותו חווים משרדי החוץ, הדיפלומטיה המקצועית עדיין רלבנטית בהתמודדות עם האיומים החדשים, ובראשם האתגר של ארגונים לא-מדינתיים אלימים.

בבסיס העניין עומדת העובדה כי **למרות שמדינות איבדו מעוצמתן במאזן העוצמה בזירה העולמית, כפי שתואר בפרק השני, הן נותרו שחקן חשוב ביותר בזירה הבינ"ל** בעיקר בכל הנוגע לתחום הביטחוני-מדיני. גם היום, **החלטות המתקבלות בנושאים אלה מתקבלות בעיקר בגופים הממשלתיים והפוליטיים** וגם כאשר גופים אלה פועלים מול שחקנים במדינות אחרות הם משתמשים בעיקר בערוצים דיפלומטיים.

**המגעים בין דיפלומטים המייצגים את מדינותיהם, הם המאפשרים לבנות קואליציות, ולקבל החלטות על סנקציות כלכליות ופוליטיות בגופים מדינתיים ובין-ממשלתיים.** כאשר החלטות מסוג זה מתקבלות בגופים כגון מועצת הביטחון של האו"ם או הקונגרס האמריקאי הנגישות והמיומנות של הדיפלומטים המקצועיים היא חיונית ולפעמים בלעדית. עם זאת ראוי לציין שההחלטות נתמכות לא פעם ע"י מודיעין איכותי ומכאן שיתוף הפעולה הנרחב בין גופי המודיעין לדיפלומטים בנושאים אלה.

חשוב גם לזכור שגם **שהאכיפה של החלטות אלה,** לאחר שהתקבלו, דורשת החלטות פוליטיות

כאמור לדיפלומטיה המקצועית-הממוסדת שבמרכזה עומדים משרדי החוץ - יש נכסים ייחודיים שאין לשחקנים אחרים במערכת הממשלתית:

* היתרון העיקרי **נובע מהרשת של משרדי חוץ ונציגויות**: **הנציגויות** מהוות כלי משמעותי ביותר שכן הדיפלומטים נהנים **מקשרים אישיים** שגם בעולם המודרני אין להם תחליף המאפשרים גישה למקבלי החלטות תוך ניצול ידע מקומי משמעותי.
* לדיפלומטים **גישה** **ייחודית לזירות פוליטיות מרכזיות** כגון למשל מועצת הביטחון. גם במקרים אלה להכרת דרכי הפעולה והפרוצדורות יש חשיבות עליונה.
* **גם בעידן הרשתות החברתיות יש חשיבות גדולה לנוכחות המקומית**. גישה לרשתות מתאפשרת ע"י קשרים שנוצרים במקום (כמו פלטשר בלבנון). בנייה של הקשרים הדרושים לוקחת זמן ודורשת הכרה עם התנאים המקומיים.[[45]](#footnote-45) ידע מקומי – כגון הלכי דעת קהל במקום השרות, הוא מהותי לטיפול בצורה מתאימה בקהלים שונים.
* למשרדי החוץ ולדיפלומטים יש, בניגוד לגופים צבאיים הממוקדים בעיקר באיומים, לגיטימיות ואף חובה מקצועית לבחון גם **הזדמנויות זירה הבינ"ל.**
* לדיפלומטיםישיכולת **לייצר ידע ותובנות**, כתוצאה בשימוש בכלים של דיפלומטיה מסורתית וחדשה ובעיקר תוך השענות על רשת המטה והנציגויות, שפעמים רבות הם ייחודיים במערכת ולא ניתן להשיגם באמצעים מודיעיניים או אחרים.
* מתוקף הפרישה בעולם **יש לדיפלומטים יכולת טובה יותר להבין קשרי גומלין (אפקט הפרפר) , כלומר כיצד פעילות מול גורם אחד עלולה להביא להתפרצות במקום אחר.**
* הפרישה הגלובלית מאפשרת לדיפלומטים **לאתר אותות חלשים של אג'נדות חדשות** בזירה הבינ"ל (לניר).
* הדיפלומטים משמשים כיום **כאינטגרטורים** של תחומי עיסוק מקצועיים רבים. כמי שנמצאים בצומת ועוסקים באינטגרציה בין תחומי עיסוק שונים יכולת לייצר תמונה כוללת שלעיתים היא ייחודית במגזר הציבורי, בוודאי בכל הנוגע לזירה הבינ"ל.
* לדיפלומטיה יש יכולות **לייצר אירועים דיפלומטי בעלי משמעות** (פלטשר 163 ,רשתות – קופלנד 456). לדיפלומטיה יש מה שכונה Convening power שניתן לעשות בו שימוש להשגת יעדים מדיניים (ראה גם המאמר של גרוסמן).

כלי המערכה הדיפלומטית

השאלה הראשונה שאנו צריכים לשאול את עצמנו כאשר אנו באים לבחון את יעילותו של הכלי הדיפלומטי היא **מהם היעדים שאנו מנסים להשיג?** רשימה בסיסית עשויה לכלול את היעדים הבאים:

* הפעלת לחץ כלכלי על היריב
* מניעת התעצמות ונצרת חופש הפעולה הצבאי
* יצירת קואליציות נגד היריב בידוד מדיני של היריב
* החלשה פוליטית פנימית של היריב
* השחרת היריב ופגיעה בתדמיתו
* יצירת נורמות בינ"ל מגבילות את אופן הפעולה של היריב
* מניעת הסלמה ומניעת קונפליקט

להלן ננסה להראות כיצד הפעילות הדיפלומטית מסייעת מול יעדים אלה.

הפעלת לחץ כלכלי על היריב

מדובר בתחום עצום ונרחב שפותח בין היתר במסגרת תפיסת ה"דיפלומטיה הכופה" (coercive diplomacy) ודיפלומטיית לוט"ר (counter-terrorism diplomacy). הפעילות המדינית שנעשתה מול הגרעין האיראני מראה כיצד ניתן לעשות שימוש בכלים דיפלומטיים על מנת להפעיל לחץ כלכלי על היריב. במקרה זה היוו החלטות מועצת הביטחון את היעד העיקרי כיוון שהן יוצרות את הקונצנזוס הרחב האפשרי, ונותנות לגיטימציה לפעולות ובמסגרות מדינתיות ובינלאומיות אחרות. בין ההחלטות של גופים משמעותיים אחרים ניתן למנות:

* סנקציות אמריקאיות: למרות השינויים במאזני העוצמה המשק האמריקאי הוא עדיין גורם משמעותי ביותר ולכן לסנקציות האמריקאיות ובעיקר אלה השניוניות יש חשיבות עצומה. בהקשר זה, עקב חשיבות הקונגרס ברמה הפדרלית וכן חשיבות רמת ה-STATES והרמה המוניציפאלית יש לחקיקה אמריקאית משמעות מיוחדת. לכן יש חשיבות לשגרירות בארה"ב ולקונסוליות הפועלות ברמה המדינתית והמוניציפאלית אך גם יוצרות את התמיכה במדיניות לטווח הארוך.
* כלי נוסף הוא הדזיגנציות הכולל זיהוי גורמים לא חוקיים (משה"מ). בהקשר זה הכנסת הגורם הצבאי של חיזבאללה לרשימות הטרור של האיחוד האירופי היא בעל משמעות גדולה.
* חרמות מיגזריים (ספנות, כרייה), ניתוק פיננסי.
* סנקציות אוטונומיות של מדינות LIKE MINDED כגון , אוסטרליה, קנדה, יפן, רד"ק
* הדיפלומטיה יכולה לעסוק גם בפנייה לסקטור הפרטי .

בידוד מדיני ויצירת קואליציות נגד היריב

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.

מגוון הנושאים החדשים של הדיפלומטיה מאפשר לחץ נוסף על היריב כייוון שיש נושאים חדשים והצד השני פגיע (למשל סמים וז"א). יצירת קואליציות של מינות ושימוש בגופים מולטילטרליים על מנת לבודד את היריב נעשה בהיקף נרחב.

מניעת התעצמות והצרת חופש הפעולה הצבאי

הקשרים עם גורמי ממשל במדינות שלישיות מאפשרים סיכול העברות אמל"ח במדינות שלישיות תוך שימוש בערוצים פוליטיים.

אם נסתכל על בזירה המולטילטרלית הרי שוועדות סנקציות ופנלים של מומחים בזירת האו"ם משמים גם כן להגבלת יכולותיו של היריב. דוגמא קלאסית לשימוש בדיפלומטיה מולטילטרלית להצרת חופש הפעולה של היריב היא חיזוק המנדט של כוח יוניפי"ל במסגרת החלטה 1701 שהתבצע בקיץ 2017.

תחום נוסף הוא פיקוח על היצוא ומשטרי ספקים שגם בהם ניתן לעשות שימוש על מנת למנוע הגעת טכנולוגיות בעיתיות ליריבים.

יצירת נורמות בינ"ל המגבילות את היריב

ניתן לראות דוגמאות על שימוש **בכוח רך ובדיפלומטיה ציבורית על מנת לייצר נורמות ומוסדות בינ"ל** – ראה למשל הערה 17 בעמ' 467 קופלנד על היוזמות של שה"ח Axworthy למשל בנושא מוקשים וילדים-חיילים. (להכניס לפרק האחרון) או סוגיית השימוש בזרחן בעימות צבאי.

הדיונים באו"ם ומוסדות אחרים משמשים ליצירת נורמות וסטנדרטיים וכללים משפטיים.

השחרת היריב ופגיעה בתדמיתו

הזירה המולטילטרלית הכוללת את הארגונים הבינ"ל מהווה גם היא תפקיד חשוב בהפעלת לחץ. כך למשל דיונים באו"ם בממסגרת דיונים תקופתיים משמשים לפגיעה בתדמית היריב.

מניעת קונפליקט והסלמה

תוך שימוש בדיפלומטית פיתוח ודיפלומטיה הומניטארית הכוללת סיוע חוץ למדינות ולגופים חיצוניים באמצעות גורמי ממשל וסוכנויות סיוע מדינתיות, כמו גם גופי סיוע של ארגונים לא ממשלתיים, והחלטות המתקבלות במסגרת ארגונים בינלאומיים ניתן לייצר אינטרס אצל הצד השני להימנע מקונפליקט ומהסלמה (כגון סיוע למדינת לבנון בנושא הפליטים). בהקשר זה צריך להזכיר גם את **הצד החיובי של הדיפלומטיה הכלכלית** למשל בהסכמים עם ירדן ומצרים למכירת גז.

בהקשר למניעת הסלמה ראוי להזכיר את התפיסה של דיפלומטיה מניעתית שפותחה ע"י שורה של מזכ"לים של האו"ם (ביולה 182). 183 שבמהותה היא "פעילות דיפלומטית שנעשית, בשלב המוקדם האפשרי, כדי למנוע סכסוכים להיווצר בין צדדים, למנוע מסכסוכים קיימים להפוך לקונפליקטים עימותים ולמנוע מעימותים להתפשט כשהם קורים".

**לשחקנים הדיפלומטיים החדשים יש תפקיד מיוחד בהיבט זה:**  ארגונים לא ממשלתיים וחברות עסקיות גלובליות יכולים לעשות דברים שממשלות לא יכולות לעשות ולהשפיע על יריבים בדרכים מגוונות. ארל"מים משמשים כבר כמה עשורים במשימות תיווך בסכסוכים בינ"ל (דיינמיקס 111).

לאירגונים כאלה יש תפקיד מיוחד בדיפלומטיה מניעתית (דיינמיקס12) לא פעם הם היו הראשונים שניסו להביא צדדים לוחמים לשולחן המו"מ. אחד היתרונות שלהם הוא שבניגוד למדינות הם אינם חוששים להיות בקשר עם כוחות גרילה או מחתרת החוששים מקשר כזה כדי שלא יראה שהם נותנים להם לגיטימציה. בעוד שמדינות בדרך כלל מתערבות מאוחר, ארגונים כאלה (כגון הצלב האדום) יכולים להיות פחות חודרניים וההתנגדות להם פחותה, הם נהנים מאמון הצדדים.

אחד המטרות העיקריות במניעת קונפליקט והסלמה היא השפעה על הרצון (טל בקר)אך כאמור בסוגיית התודעה נעסוק בנפרד.

**טבלה לפי יעדים**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| יעד | כלי דיפלומטי | דוגמאות לפעולות אפשריות | הערות |
|  |  |  |  |
| הפעלת לחץ כלכלי | דיפלומטיה כלכלית | דזיגנציות |  |
|  | מולטי | סנקציות כלכליות באו"ם |  |
|  |  | ניתוק פיננסי | ארגונים בינ"ל |
|  |  | סנקציות כלכליות של גורמים אחרים ומדינות באופן בילטראלי |  |
|  |  | שימוש בגופים הנלחמים בהלבנת הון |  |
|  |  | חקיקה | שימוש בכוח של השוק האמריקאי - |
|  |  | התניה של סיוע למדינות המארחות |  |
|  | בילטרלית | וסנקציות של מדינות וגופים LM |  |
|  | חדשה | פנייה לסקטור הפרטי |  |
| חיזוק גורמים מתנגדים מבית | דיפלומטיה ציבורית |  |  |
|  | דיפלומטיה כלכלית | סיוע אזרחי וצבאי של מדינות שלישיות למדינות המארחות | דילמות |
|  | דיפלומטיה הומניטארית | סיוע לגורמים חיוביים בשטח | שכנות |
|  | צבאית | סיוע צבאי |  |
|  | חשאית |  |  |
| השחרה ופגיעה בלגיטימציה | דיפלומטיה ציבורית | קמפיין השחרה במדיה מסורתית וחדשה |  |
|  | דפ"צ וחדשה | מכפילי כוח – מכוני מחקר |  |
|  | מולטי | דוחות או"ם | במהלך חידוש מנדט |
|  | מולטי | נאומים ומכתבים | לאורך השנה |
|  |  | אירועי צד |  |
|  | חדשה | יצירת אירועים דיפלומטים |  |
|  | משפטית |  |  |
|  | חדשה | שימוש בנושאים חדשים כגון סמים וז"א |  |
|  |  |  |  |
| חיזוק אילוצים על פעילות הגורם | דיפלומטיה מולטילטראלית | חיזוק מנדט כוח או"ם | ראה החלטה |
|  | חדשה | שימוש בארל"מים פעילים |  |
| בידוד מדיני ויצירת קואליציות | מולטי | הכרזות וכלילה ברשימות |  |
|  |  | הגבלות תנועה |  |
|  |  | דזיגנציה במועבי"ט כארגון טרור |  |
|  | דיפלומטיה בילטראלית | דיאלוגים מדיניים עם מדינות מפתח |  |
|  | חשאית | קואליציות עם גורמים בעלי אינטרס זהה |  |
|  |  | חקיקה מול הספונסור |  |
|  | דיפלומטית פסגות |  |  |
|  | מולטי | יצירת קואליציות וקבוצות עבודה | דוגמא אמריקאית הקבוצה |
|  |  | שימוש במנגנוני זכויות אדם |  |
|  | צבאית |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
| מניעת התעצמות | מולטי | יצירת נורמות |  |
|  |  | ועדות סנקציות |  |
|  |  | פנלים של מומחים |  |
|  |  | משטרי ספקים |  |
|  | בילאטרלית | סיכול מדיני ומניעת העברות אמל"ח ע"י פעילות מול גורמים בירוקרטים |  |
|  | חשאית |  |  |
| יעד | כלי | דוגמא | הערות |
|  |  |  |  |
| חיפוש פשרה ומניעת הסלמה | דיפלומטיה מניעתית | שימוש בארגונים בינ"ל | לא נעשה שימוש |
|  | דיפלומטית אנרגיה |  |  |
|  | דיפלומטיה תרבותית |  |  |
|  | דיפלומטית תיווך | ארה"ב בגז | פורסם עכשיו |
|  | טראק 2 |  |  |
|  | שליחים מיוחדים |  |  |
|  | משפט | הכנת מנגנוני סיום |  |

**חלק חמישי – סיכום והמלצות**

בעבודה זו ניסינו להראות שגם לאור השינויים בסביבה האסטרטגית לכלי הדיפלומטי יש עדיין חשיבות רבה במאבק מול איומים אסטרטגיים.

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

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

הראנו שתופעות גלובליות אלה נכונות גם לישראל למרות שעל ישראל מופיע כמובן גם ההקשר האזורי הייחודי.

הראנו שאופי האיומים החדשים מחייב גישה רב-ממדית שמוקדה עומד מרכיב ההשפעה.

טענו שכאשר תפיסת המענה ממוקדת בהשפעה הרי ברור שלדיפלומטיה, שעיסוקה העיקרי (ה"ביזנס שלה") הוא השפעה, יש חשיבות גדולה.

הרחבנו בנושא תהליכי השינוי העוברים על הדיפלומטיה בשנים האחרונות ובהשלכות הכניסה לעידן הדיגיטלי על הדיפלומטיה הממוסדת ועל המשבר אותו חיים משרדי חוץ ואופי ההתמודדות איתו.

הראינו כי הדיפלומטיה משתנה והיא מורכבת היום מהרבה יותר שחקנים, צורות פעולה, בנושאים שונים ובזירות שונות. הדיפלומטיה משתנה והרבה ממה שהיה פעם דיפלומטיה מקצועית מתבצע היום ע"י שחקנים אחרים במערכת. כיוון שמאזן העוצמה הפוליטי משתנה - כיוון שאזרחים וחברה אזרחית חשובים - יש האפשרות להשפיע עליהם גם השפעה מתבצעת לא פעם בכלים אחרים ע"י שחקנים אחרים.

הראנו שלמרות המשבר אותו חווה הדיפלומטיה המקצועית-הממוסדת, הרי שהעולם המודרני דווקא מאפשר תרומה חדשה וייחודית של הדיפלומטיה גם בטיפול באתגרים אסטרטגיים עכשוויים. אמירה זאת חשובה דווקא על רקע תהליכי המיליטריזציה של היחב"ל (גרילה , 206,144).

הראנו שעדיין יש כלים מסורתיים – שבהם דיפלומטיה מקצועית ממוסדת מאד רלבנטית – לחץ כלכלי, פגיעה תדמיתית, מסגרו סכסוכים, סנקציות בארגונים בינ"ל, סיכולים מדיניים, יצירת קואליציות ובידוד מדיני. גם בעולם יחב"ל שהוא פוליצטריסטי, הטרוגני ומאד מאוכלס יכול להביא למשרדי החוץ גם יתרונות פונקציונאליים ולא רק הפסדים (דבר זה נכון בעיקר למדינות קטנות).[[46]](#footnote-46)

נראה שהדיפלומטיה המסורתית, המתבצעת ע"י דיפלומטיים מקצועיים, גם כשהיא תופסת מקום הולך וקטן בעולם הדיפלומטי, לא תעלם ותישאר רלבנטית בעיקר במדינות סגורות שיש בהם פחות ארגונים לא ממשלתיים ששורר בהן חוסר ביטחון ותת פיתוח מגבילים את היכולת להשתמש בדיפלומטיה ציבורית ושהממשלות בהן לא מסכימות שגורמים זרים יפעלו מול אזרחים שלהם (קופלנד 456).

לצורך השגת הישגים כאלה צריך דיפלומטים מקצועיים שיש להם את הידע, הנגישות, הקשרים, הפרישה ויכולת האינטגרציה. הראנו שהנכס העיקרי היה ונשאר הנציגויות והידע המקומי.

המלצות למערכת

הראנו גם שהדיפלומטיה של משרדי חוץ משתנה ויש כלים חדשים. שיכולים להשיג לא מעט. אחת השאלות העיקריות היא איך משלבים אותם עם הכלים הקיימים? מה הקשר בין המאמץ הדיפלומטי והמאמץ הצבאי העושה שימוש בכלים דומים?

נראה שהכלי הדיפלומטי בתת ניצול מול האיומים – בתחומים מסוימים עושים שימוש אבל לא מספיק ולכן 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.[[47]](#footnote-47)דוגמא לשילוביות שעבדה טוב היא פורום הסגנים שפעל במלחמת לבנון השנייה
* ללמוד מנסיון לתחקר הצלחות כגון איראן
* לעשות יותר שימוש בכלים של דיפלומטיה מניעתית

המלצות למשרדי חוץ

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 (אחת הבעיות היא שרבים מההישגים הם בעצם מניעה של יוזמות שליליות שלא קרו ולכן קשה לעשות בהן שימוש תדמיתי – (ראה המאמר של ג'רמי).
* להגביר את השלוביות ע"י השאלות כלפי חוץ והכנסה פנימה (גרילה 178). שלוביות!

המלצות כלליות - 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)
* מי אחראי למנוע מלחמה? נדרשת התארגנות אחרת שבודקת הזדמנויות, התראות להסלמה (ראה עבודה של עמית). ברור שחלק מהבעיות שלנו נובעות מהעדר דירקטיבה. מהתכוננות למלחמה ודחייתה – למניעתה. מערכה מדינית למניעת מלחמה.

1. (ציטוט של רוג'ר כהן אצל פלטשר עמ' 12). [↑](#footnote-ref-1)
2. רופרט סמית, התועלת שבכוח - אמנות במלחמה בעולם המודרני, מערכו 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. (דקל ועינב 15) [↑](#footnote-ref-3)
4. (ולנסי). לגבי הגדרה של ארגונים ראה ירחי עמ' 267 הערה 5 [↑](#footnote-ref-4)
5. (ירחי 255) [↑](#footnote-ref-5)
6. (דקל ועינב 15) [↑](#footnote-ref-6)
7. ירחי 264 [↑](#footnote-ref-7)
8. ירחי 258 [↑](#footnote-ref-8)
9. ירחי 255. [↑](#footnote-ref-9)
10. ראה פז 2, ידלין [↑](#footnote-ref-10)
11. פז עמ' [↑](#footnote-ref-11)
12. דקל ועינה 28 [↑](#footnote-ref-12)
13. (ירחי 255, גרילה 210), ירחי 263 [↑](#footnote-ref-13)
14. עוצמה חכמה מוגדרת כשילוב של ביטחון, דיפלומטיה, פיתוח. ראה NYE [↑](#footnote-ref-14)
15. (ראה הערה 126 אצל ירחי עמ' 264).ראוי לומר כי האבחנה בין עוצמה רכה לקשה לא דיכוטומית – מדובר ברצף . [↑](#footnote-ref-15)
16. (ירחי 255, גרילה 210), גרילה 211 [↑](#footnote-ref-16)
17. פז בהקדמה VIII [↑](#footnote-ref-17)
18. 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-18)
19. ניתן לדבר על מאמצים רכים חיוביים ושליליים (כגון לוחמת מידע, לוחמת סייבר, כלכלה ומשפט (דקל ועינב 2017 עמ' 41) [↑](#footnote-ref-19)
20. Juergen kleiner321 [↑](#footnote-ref-20)
21. Bjola 3 [↑](#footnote-ref-21)
22. Jean-Robert Leguey Feilleux, The Dynamics of Diplomacy, (Boulder: Lynner Rienner' 2009), 1 [↑](#footnote-ref-22)
23. Barston page 1 [↑](#footnote-ref-23)
24. אוקספורד, הקדמה, עמ' 2 [↑](#footnote-ref-24)
25. ביולה . מוצרים ציבוריים: במקור בד"כ דיפלומטיה עסקה בהספקת ביטחון מאיומים חיצוניים. היום גם פיתוח כלכלי, איכות סביבה, פיקוח על הגירה וכד'. [↑](#footnote-ref-25)
26. להרחבה בנושא התפתחות מוסד הדיפלומטיה ראה... [↑](#footnote-ref-26)
27. (מליסן, אוקספורד 455) [↑](#footnote-ref-27)
28. (הנריקסון 7). [↑](#footnote-ref-28)
29. ניתן להגדיר דיפלומטיה ציבורית כמכשיר בו נעשה שימוש ע"י מדינות, או קבוצת מדינות, ושחקנים תת-מדינתיים ולא-מדינתיים כדי להבין תרבויות, גישות והתנהגות; לבנות ולנהל יחסים; להשפיע על מחשבות ולהניע לפעולה על מנת לקדם את ה אינטרסים והערכים שלהם" (ראה הגדרה במליסן באוקספורד להלן מליסן 436). [↑](#footnote-ref-29)
30. (מליסן, אוקספורד, 454 וכן KELLEY 288). מנגד השפעת פרשת ויקיליקס כגון חזרה לסודיות, אי דיווח אי שיתוף (ראה מליסן אוקספורד 462) [↑](#footnote-ref-30)
31. Kelley, the new Diplomacy, 286 [↑](#footnote-ref-31)
32. network centric and not state centric [↑](#footnote-ref-32)
33. Modernizing Dutch diplomacy, 16 וגם הפרסום החדש הטוב. [↑](#footnote-ref-33)
34. R.P Barston, Modern Diplomacy, 4th edition….1 [↑](#footnote-ref-34)
35. (אוקספורד): [↑](#footnote-ref-35)
36. ראה הערה 26 באוקספורד פרק 1 עמ' 41. [↑](#footnote-ref-36)
37. 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 כורם לא מוכר (אוסלו). חלק לא קטן מהיוזמות האלה (דיינמיקס341). ליוזמות פרטיות היו הצלחות יפות [↑](#footnote-ref-37)
38. (ראה מליסן, אוקספורד, 456 הערה 19). [↑](#footnote-ref-38)
39. גרילה 144 [↑](#footnote-ref-39)
40. Dutch 17 [↑](#footnote-ref-40)
41. (בדרך כלל ארכאי לא רלבנטי, שנדלירים וקבלות פנים מליסן 463, גרילה 150 ) [↑](#footnote-ref-41)
42. (Kelley 287). האקוסיסטם של הדיפלומטיה נמצא במצור (גרילה 205) [↑](#footnote-ref-42)
43. גרילה 143 [↑](#footnote-ref-43)
44. חומרים של דיג'י. [↑](#footnote-ref-44)
45. Dutch,17 [↑](#footnote-ref-45)
46. Dutch [↑](#footnote-ref-46)
47. חשוב להגיד ששילוביות ברמה המערכתית היא קשה . ראה ALIEN HOW OPERATIONAL ART… [↑](#footnote-ref-47)