Outline

מבוא

יש האומרים שהדיפלומטיה מתה (ציטוט של רוגר כהן אצל פלטשר עמ' 12)

מאמר זה ינסה להראות שגם בעידן הדיגיטלי מול האיומים החדשים יש לה משמעות ורלבנטיות

* מטרת המחקר: לבחון את ההשפעות שיש לתמורות במאפייני הדיפלומטיה המודרנית, על התמודדותם של משרדי חוץ עם אתגרי העימות הא-סימטרי במערכה שבין המלחמות
* טענת המחקר: על אף התמורות העוברות על הדיפלומטיה ועל הסביבה האסטרטגית יש לדיפלומטיה ולמשרדי חוץ כלים חשובים ורלבנטיים להתמודדות עם האתגרים האסטרטגיים החדשים.

הסביבה משתנה מביאה לשינוי באופי האיומים

המעה הנדרש הוא בכלים רכים ובעוצמה חכמה

הכלי הדיפלומטי הוא אחד הכלים המרכזיים בהשפעה רב-ממדית

נראה שהדיפלומטיה השתנתה אך היא עדיין רלבנטית ובמקרים מסוימים יותר מתמיד

בחלק השני נראה שם בהקשר האסטרטגי הישראלי זה נכון

שאלות המחקר

* מהן מגמות העומק בזירה הבינ"ל וכיצד הן משפיעות על אופי האיומים הביטחוניים?
* מהן תפיסות המענה לאיומים החדשים בעולם ובהקשר הישראלי בפרט?
* מהן ההשפעות של אותן מגמות עומק על העולם הדיפלומטי וכיצד מתמודדים משרדי חוץ עם שינויים אלה?
* לאור השתנות הדיפלומטיה, האם וכיצד משרדי חוץ יכולים להתמודד עם האתגרים האסטרטגיים העכשוויים, ומהם הכלים הותיקים והחדשים העומדים לרשותם?

חלק ראשון: הסביבה האסטרטגית המשתנה- איומים ומענה

מהם האתגרים החדשים בסביבה האסטרטגית?

* שינוי באויב ובסביבת המלחמה ממלחמה בין אנשים למלחמה בתוך אנשים
* הסביבה מתוארת כ-VUCA וכל הגבולות מטשטשים בעולם המלחמה בין מלחמה לשלום, ללוט"ר, לפשע, מאמצים קינטיים ולא קינטיים
* תם עידן המלחמות הגדולות (דקל ועינב 15) ועליית שחקנים לא מדינתיים אלימים (ולנסי) בעיקר ארגוני טרור שמסתתרים בתוך אוכלוסיה אזרחית ומאיימים על העורף
* אילוצים הולכים וגוברים על הפעלת כוח: עלייה במשקלה של דעת הקהל, הקמת ערכאות בינ"ל והסתעפות דיני המלחמה, שיח זכויות אדם
* איומים חדשים – מוגבלים, א-סימטריים, היברידים – נשק תלול מסלול, סייבר וכד' (דקל ועינב 15)
* מדינות צריכות לפעול בזירה שבה יש גורמים שתופים, נייטראליים, יריבים ותחת עיני התקשורת

מהי תפיסת המענה מול האתגרים החדשים?

* הכרה הולכת וגוברת שעוצמות קינטיות לא מביאות את הסחורה – קושי מהותי להציג הכרעה במושגים קינטיים. לא ניתן להשיג הכרעה במחיר סביר
* קושי לשלוט במידע ולעצב נרטיב של פעולה. נזק אגבי מנוצל ע"י היריב
* עולה התפיסה של עוצמה רכה (המבוססת על משיכה) ואחר כך חכמה המבוססות על השפעה על היריב באמצעים לא קינטיים. עוצמה חכמה שילוב של ביטחון, דיפלומטיה
* תפיסה של תחרות אסטרטגית
* תפיסות רכות והיברידיות חזקו בתרבויות אחרות (רוסיה וסין)
* גם האבחנה בין עוצמה רכה לקשה לא דיכוטומית – מדובר ברצף

חלק שני – דיפלומטיה חדשה וישנה

מהי הדיפלומטיה בהגדרתה המסורתית?

פתרון בעיות דרך מו"מ ותקשורת שמבצוע ע"י דיפלומטים ושרי חוץ וראשי מדינות (מליסן, אוקספורד 455), גם ביולה 78

בעיקר ייצוג, מו"מ, שכנוע

הגדרה בספר אוקספורד עמ' 2 בהקדמה: ניהול יחסים, באמצעי שלום...

מבנים היררכי – משרדי חוץ. התפתח במשך שנים עם קודים אמנת וינה,

מה גרם לדיפלומטיה להשתנות?

* + מהפכת המידע:
		- אינטרנט הפך לגורם המידע העיקרי
		- כל אחד הוא גם צרכן וגם יצרן מידע
		- עיתונאים ודיפלומטים כבר לא שולטים על המידע (מליסן, אוקספורד, 454)
		- השפעות ויקיליקס (חזרה לסודיות, אי דיווח אי שיתוף – ראה מליסן אוקספורד 462)
	+ גלובליזציה: סביבה עם תלות הדדית גדולה מאד
	+ וגלוקליזציה
	+ שינויים במראזני העוצמה:
		- ירידה במעמדן של מדינות ירידה בחשיבותם של מדינות וממשלות ועליית מעמדם של שחקנים לא ממשלתיים – מהחברה האזרחית, ארגוני טרור, גופים על לאומיים ותת לאומיים
		- שינויים במאזני העוצמה בין מדינות
	+ השתנות הסביבה
	+ טשטוש האבחנה בין פנים לחוץ
	+ קצב האירועים
	+ עולם של רשתות network centric and not state centricולא של מוסדות היררכיים – משרדי חוץ בדרך כלל שמרנים

איך הדיפלומטיה השתנתה?

צריך לזכור שהיא כל הזמן משתנה כתוצאה משינויים בסביבה (ביולה 3)

כללי:

* מעולם של מדינות לעולם של רשתות. דיפלומטיה של רשתות היא בגדול שת"פ של שחקנים ממשלתיים ולא ממשלתיים לטובת נושא מסוים (אוקספורד 22)
* ממועדון לרשת – מועדון – מספר קטן של שחקנים שרובם מדינות , מבנה הררכי, שקיפות נמוכה, תקשורת כתובה. רשת – יותר שחקנים, שטוח, פתוח ושקוף
* פוליצנטריזם – שחקנים רבים מסוגים שונים
* אבחנה בין חוץ לפנים מטשטשת
* אבחנה בין שלום למלחמה מטשטשת

שינוי במבנים ושינוי בתהליכים

5 שינויים עיקריים(אוקספורד):

כניסת שחקנים:

* ראשי מדינות – איבוד עוצמה ברור לטובתם
* שרים אחרים
* משרדים וגופים אחרים – שולחים נציגים לחו"ל
* לא רק נציגים ממשלתיים – אנשי עסקים, עיתונאים, אקדמיה , NGO'S
* ארגוני מודיעין (בולט בישראל)

מישור היחסים:

* גם שלטון מקומי וערים וגם בלובלי

נושאים:

* הרבה יותר רחבים
* לא רק high issues of foreign policy
* קשת רחבה של נשאים שכעבר היו נושאי פנים בריאות, איכות סביבה, פשע, תקשורת, ז"א (ביולה 44)

צורות, אופנים, שיטות

* נוסף לביטלרלי ולמולטי דפ"צ
* שליחים אישיים
* Track 2
* ועידות, תיווך ועוד

מוסדות(apparatus and machinery(:

* + משרדי חוץ מרגישים צורך להשתנות מעטים הגיבו טוב למשבר
	+ מצבם המערכת לא אחת גרוע (אוקספורד 15)
	+ שינויים הן במטה והן בנציגויות משרדי חוץ מובילים (הולנד, דנמרק)
	+ הרבה מהסמכויות הלכו למשרדים אחרים בדגש על אוצר וביטחון, משרדים מיוחדים (כמו בארץ)
	+ קיצוצים במשאבים
	+ וכוח אדם (ראה מליסן, אוקספורד, 456 הערה 19). דיפלומטים עוזבים את המקצוע (גרילה 144). מוראל נמוך
	+ לא ברור להם לגמרי איך מטפלים בדיפלומטיה הדיגיטלית
	+ בכל זאת רבים מהם משתנים – שותפויות עם החברה האזרחית, הרבה פעילות באינטרנט ובמדיה החברתית

מה הטענות כלפי הרלבנטיות שלה?

* בעולם המודרני לא צריך דיפלומטים:
	+ אפשר לשלוח מומחים מהמשרדים האחרים
	+ מניהיגים סוגרים הכל לבד. מפגיש פסגה שלדיפלומטים יש עליהם השפעה מעטה
	+ המידע קיים במדינה וכל אחד יכול לראות
	+ כל אחד דיפלומט
	+ עולם של רשתות לא מתאים לארגון היררכי
	+ צריך לזכור שדיפלומטיה סובלת מתדמית שלילית בדרך כלל ארכאי לא רלבנטי, שנדלירים וקבלות פנים(מליסן 463, גרילה 150)
* הדיפלומטיה חווה ימים קשים. היוזמה עברה לשחקנים אחרים, היזמות הפרואקטיבית פינתה מקומה לריאקטיביות לדרישות (לא בהכרח אפקטיבית) (גרילה 143
* משרדי חוץ ומנהגים דיפלומטיים נוטים להתנגד לשינוי (גרילה 146)
* נוטים לא להתנגד לבעלי עוצמה

למה היא עדיין רלבנטית?

* מדינות עדיין חשובות
* עליית עוצמה רכה
* נכסים ייחודיים:
	+ קשרים אישיים – בסוף אין להם תחליף
	+ גישה למקבלי החלטות
	+ גישה לזירות: למשל מועצת הביטחון – הכרת הפרוצדורה
	+ ידע מקומי – כגון הלכי דעת קהל
	+ רשתות – קופלנד 456
	+ Convening power
	+ לגיטימיות להסתכל על הזדמנויות
	+ יכולת לייצר ידע כתוצאה מדיפלומטיה מסורתית וחדשה
	+ הבנת העולם - הבנה של קשרי גומלין (פרפר)
	+ , אותות חלשים של אג'נדות חדשות בזירה הבינ"ל
	+ אינטגרציה בין תחומי עיסוק
	+ עדיין יצרנים של ידע ייחודי – מודיעין, הלכי דעת קהל

מהם כלי הדיפלומטיה החדשה?

* הבנה 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 בדגש 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)
* מוד שלישי לצד בילטרלי ומולטילטרלי
* מה זה דפ"צ? פ"צ מבוססת על שכנוע, השפעה, עוצמה רכה (הגדרה מליסן, אוקספורד 456), הגדרה גרילה 163
* מה היתרונות שלה?
	+ יותר זולה
	+ מגיעה יותר טוב לחלק מהשחקנים
	+ ניתנת למדידה
	+ ניתנת לשימוש מהיר

חלק שלישי – הכלי הדיפלומטי מול האיומים החדשים

איך כלי הדיפלומטיה מסייעים מול האיומים?

* תפיסת הדיפלומטיה הכופה
* הערוצים העיקריים הם דיפלומטיים:
	+ בניית קואליציות
	+ מסגרת המו"מ: מי נמצא ליד השולחן?
	+ יצירת מסגרות ללחץ- סנקציות מבוססות על החלטות פוליטיות
	+ האתרים האם אזרחיים: מועצת הביטחון, הקונגרס האמריקאי
	+ סיכול במדינות שלישיות תוך שימוש בערוצים פוליטיים
	+ אכיפה דורשת החלטות פוליטיות שנתמכות ע"י מודיעין מדויק
* הכלים העיקריים:
* החלטות מועצת הביטחון
	+ יוצרות את הקונצנזוס הרחב ה אפשרי, נותנות לגטמציה לפעולות והם המכנה המשדותף הנמוך לאכיפה
* סנקציות אוטונומיות של LM א"א, אוסטרליה, קנדה, יפן, רד"ק
* סנקציות אמריקאיות
* דזיגנציות:
	+ זיהוי גורמים לא חוקיים (משה"מ)
	+ חרמות מגזריים (ספנות, כרייה)
	+ ניתוק פיננסי
	+ התערבות ושיבוש כלכלי של מעבר סחורה
* פנייה ייחודית לסקטור הפרטי (מראה שזה כבר קיים)
* לוחמה כלכלית – סנקציות, דזיגנציות
* כלים כלכליים חיוביים – סיוע, סיוע הומניטארי
* לוחמה משפטית – נוכחות בזירות מפתח, התקפי
* לחץ מדיני – בריתות, קואליציות – עם מדינות, ישיות לא מדינתיות, - כשותפים, בעלי ברית, פרוקסי
* דיאלוגים מדיניים
* קבוצות עבודה בינ"ל (למשל הפרסום האמריקאי)
* יצירת נורמות חדשות (זרחן)
* שימוש בזירה המולטילטרלית:
	+ למשל דיונים באו"ם בממסגרת דיונים תקופתיים
	+ ועדות סנקציות
	+ פנלים של מומחים
* השחרה
* יצירת נורמות, סטנדרטים וכללים משפטיים
* דיפלומטית אנרגיה (למשל הפרסומים על תיווך בסוגיית בלוק 9)
* יצירת אירועים דיפלומטים (places to be) – ועידות
* סיוע הומניטרי ודיפלומטית פיתוח
* הרבה מזה זה הניסיון של דיפלומטיה ככלי לוט"ר

איך כלי הדיפלומטיה החדשה יכולים לסייע מול האתגרים העכשוויים?

* שימוש 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 עוצה קשה (גרילה פרק 12)
* 113 דפ"צ יכולה להשפיע דרך השפעה ישירה, תמיכה ולא ישרה (landscaping and altercasting)
	+ 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
* כייוון שיש נושאים חדשים והצד השני פגיע (למשל סמים וז"א)
* יוזמות של השוק הפרטי בקרב יריבים

מה בין דפ"צ לתודעה?

גרילה 165: מנעד של פעולות שבקצה אחד דיפלומטיה מסורתית ובקצה שני מבצעי תודעה ולוחמ מידע ודפ"צ זה באמצע

כמה מילות אזהרה:

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

חלק רביעי – ההקשר הישראלי

מהם האיומים על ישראל בעולם החדש?

* על רקע המעצבים האזוריים ובהם השפעות "האביב הערבי" והתפרקות מדינות ועליית הציר השיעי, נסיגת ארה"ב והימנעות משליחת כוחות יבשה, אזורים נטולי שליטה אפקטיבית
* האיומים החדשים 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 אוכלוסיה אזרחית, תת קרקע, נמנע מעימות ישיר – לקח אותנו לזירות שנוחות לו (פז 6). השינויים גורמים להצרת חופש הפעולה של ישראל בשימוש בכוח

מהי תפיסת המענה בישראל

* שחיקת 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
* הרעיון של תפיסה רב-ממדית באה לידי ביטוי באסטרטגיית צה"ל וכן בשיח האקדמי (דקל ועינב 41) כולל מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, סייבר, כלכלה ומשפט
* הבנה שמימד רך חזק - יכול לסייע בצמצום הפצה של אמצעי לחימה, עיצוב תנאי המערכה (יחס אוכלוסיה), מרכיב זול
* נדרשים מושגים 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 מכונות מב"מ: המאפיינים (שבתאי): מתחת לסף המלחמה, מימד הזמן – מאמץ מתמשך, מימד המרחב – גלובלי; שיתוף פעולה בין ארגוני ובין לאומי; אין מצבי סיום
* עם זאת קיים חשש ממהלכים רכים – צלקות (לבנון) וחוסר אמונה – נוגד תרבות אסטרטגית. מבצעי מוצלחים כמו איראן, משטים לא תוחקרו ולא הפכו לחלק מהתרבות. המב"מ מוטה כלים צבאיים (דקל ועינב 33)

חלק חמישי – סיכום והמלצות

סיכום

* דיפלומטיה חשובה מול המיליטריזציה של החיחב"ל (גרילה 144)
* כיוון שאזרחים וחברה אזרחית חשובים יש האפשרות להשפע עליהם

מה ההשלכות למשרדי חוץ?

* באמת צריכים להשתנות
* לפעול בצורה מערכתית
* גם הדיפלומטיה צריכה להיות היברידית
* לשתף פעולה עם משרדים וגופים לא ממשלתיים
* לפעול בצורת מערכה – לעבור לדפוס של ניהול של תהליכים ולא מבנים (לניר, גרוסמן)
* להסתכל יותר על הזדמנויות שזה מנדט שלו יש ולאחרים אין (פז VIII)
* לשלב דפ"צ כחלק אינטגרלי
* לשפר מערכות מידע
* להתמקד במניעת מלחמה
* הכשרה מתאימה
* לייצר קהל אוהד פנימי להסביא איך רלבנטיים לשמירת הביטחון
* השאלות כלפי חוץ והכנסה פנימה (גרילה 178). שילוביות!

מה ההשלכות למערכת?

* גישה רב תחומית כולל למידה (דקל ועינב 2017, 42)
* מינוי אופרטור?
* יזמות דיפלומטית
* התמקדות במניעת מלחמה
* 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
* לשנות תרבות אסטרטגית
* להתארגן בצורה רשתית על בסיס יתרונות יחסיים
* להתמקד במניעת מלחמה
* לתחקר הצלחות כגון איראן
* לא לעשות דיפלומטיה במקומות אחרים אלא לשלב אותה