

## כיצד זה הועיל:

### תפקידה של דיפלומטיה בלתי-פורמלית בסכסוכים ממושכים, אסימטריים, ואתנו-לאומיים<sup>1</sup> אוניברסיטת אוטווה

**סקירה כללית:** מחקר זה מנסה להבין את מידת תרומתה של דיפלומטיה בלתי-פורמלית (המכונה Track 2 Diplomacy) ביישוב סכסוכים ממושכים, אסימטריים ואתנו-לאומיים (PAE). דיפלומטיה בלתי-פורמלית מתייחסת לאותם דיאלוגים בלתי-פורמליים שנערכים בנוכחות מתווכים בין נציגים בעלי-השפעה של שני הצדדים המסוכסכים, וזאת במטרה להפיק תובנות ולהעלות רעיונות ה-"ניתנים להעברה" לערוץ המשא ומתן הפורמלי, וגם כאלה שניתן לתקשר לקהל הרחב. באופן מפורט יותר, עוסק המאמר בדרכים שבהן הערוץ הבלתי-פורמלי דוחף קדימה תהליכי שלום, תוך כדי התמקדות בתפקידו של צד שלישי, בשילובם של שחקנים מהחברה האזרחית ובאופן שבו דעת הקהל השפיעה על תהליך המשא ומתן והדיאלוג שהתקיימו בסכסוכים שנבחנו. המחקר מפתח טיפולוגיה מקורית כדי להסביר את תפקידיו השונים של Track 2, ובכך ממסגר את הניתוח שנערך ומציג כלי קונספטואלי המבוסס על הטיפולוגיה המוזכרת לעיל, וזאת על מנת להדגים העברה רב-כיוונית מהערוץ הבלתי-פורמלי, הן לערוץ הפורמלי והן לקהל הרחב.

## הגדרות:

- **דיפלומטיה בערוץ הרשמי (Track 1)** – מתקיימת בין מנהיגים פוליטיים, צבאיים או דתיים עם נראות גבוהה. פעילותם לבניית שלום מאופיינת במשא ומתן בדרגים גבוהים.
- **דיפלומטיה בלתי פורמלית (Track 2)** – מתקיימת בין מנהיגים מסקטורים שונים שקהילתם רוחשת להם כבוד (קהילות דתיות, אקדמיות, אינטלקטואליות, ארגונים לא ממשלתיים וכיו"ב). פעילותם לבניית שלום מאופיינת בסדנאות לפתרון בעיות והכשרות ביישוב סכסוכים בקבוצות קטנות.
- **מנהיגות מקומית, חברתית (Track 3)** – מנהיגים מקומיים, פעילים קהילתיים, מנהיגים שכונתיים וכולי. פעילותם מתאפיינת במפגשים מקומיים, הפחתת עוינות ודעות קדומות בין קהילות, עבודה פסיכולוגית קהילתית, וכדומה.

**טיפולוגיה/כלי המחקר:** המאמר מציג טיפולוגיה מקורית לתפקידים השונים שהערוץ הבלתי-פורמלי יכול למלא בהקשר של סכסוכים, וכן כלי חדש להבנת הערוץ הבלתי-פורמלי המכונה Track 2. הטיפולוגיה מציגה חמישה שלבים מובהקים שדרכם יכולים לעבור תהליכי הדיפלומטיה הבלתי-פורמלית, ומבהירה את התפקידים הספציפיים שזו ממלאת, על סוגיה השונים, בכל שלב. חשוב לציין שיישום השלבים אינו לינארי; תפקידו של ה-Track 2 בתהליכי שלום מתאפיין בכך שהוא יכול לדלג בין השלבים השונים מבלי להיות כבול לכיוון מסוים. בנוסף, רמות שונות של דיפלומטיה בלתי-פורמלית יכולות להתקיים בעת ובעונה אחת בשלבים שונים של תהליך השלום, מבלי שהאחת תהיה בהכרח מודעת לקיומה של השנייה. ולבסוף, הדיפלומטיה הבלתי-פורמלית לא תמיד עושה שימוש בכל השלבים שמאפיינים תהליכי שלום – לפעמים ערוץ זה ידלג על אחד מן השלבים, ואילו במקרים אחרים הוא יכלול את כולם בזמן זה או אחר.

## להלן השלבים השונים:

<sup>1</sup> תודה לפיטר ג'ונס - מנכ"ל Ottawa Dialogue, אוניברסיטת אוטווה - על ניסוחו, באישור, של הדו"ח המסכם הזה המבוסס על המאמר "כיצד זה הועיל: תפקידה של דיפלומטיה בלתי-פורמלית בסכסוכים ממושכים, אסימטריים, ואתנו-לאומיים" [How It Helped: The Role of Track 2] מאת ג'ונס ושות'.  
המחקר המקורי נערך כחלק מפרויקט המחקר - "מדוע זה עבד: מודל מבוסס-מחקר ליישוב סכסוכים", פרויקט שהוקם וממומן על ידי Bridging Insights, Inc. בהובלת בית הספר למשא ומתן ולפתרון סכסוכים של בית הספר הרווארד קנדי. Bridging Insights, Inc. הינו ארגון רשום ללא מטרת רווח המבקש לבנות מודל מבוסס-מחקר ליישוב סכסוכים שניב רעיונות, פרדיגמות ושיטות פעולה חדשים, שיהיו לעזר לאלה הפועלים באזורי סכסוך מגוונים (במסגרת זו נתן הארגון את הרשות למיזם תנ"ח ללמוד מהידע שיצר). בין השנים 2021 ו-2023 עבד ארגון Bridging Insights Inc. עם חמש אוניברסיטאות על מחקר השוואתי רב-תחומי מקיף שבחן מספר גדול של סכסוכים שהתקיימו בין השנים 1946 ו-2018 ובאו לבסוף על פתרונם. לקבלת מידע נוסף אנא פנו ל- [research@bridginginsights.com](mailto:research@bridginginsights.com).

- **"קו הזינוק" (In the beginning)** – ממש בתחילת הדיאלוג, הרבה לפני שמתקיים תהליך שלום רשמי, מתקיימות שיחות גישוש ברמת ה-Track 2 שיכולות לכונן את הרעיון ששיחות עם הצד השני הוא דבר אפשרי.
- **"הרמת משקל כבד" (Heavy Lifting)** – השלב הזה כולל את עבודת הנמלים שהערוץ הפורמלי, או Track 1, איננו יכול או מעוניין לעשות, אך לא מן הנמנע שתבצע. בנוסף לכך, השלב הזה מתאפיין בבחינת פשרות בעלות היתכנות.
- **"קפיצה קדימה" (Great Leap Forward)** – כאן מתרחשות פריצות הדרך שלא היו יכולות להתרחש באמצעות דיפלומטיה קונבנציונלית. לפעמים זה קורה בעקבות שינויים פוליטיים בשילוב העובדה שכבר התקיים דיאלוג בעבר שיצר היכרות ואמון בין הצדדים.
- **"מכונת הנשמה" (Life Support)** – שמירה על דלתות פתוחות לדיאלוג, גם במצבים שהתהליך הרשמי קפוא.
- **"סוף המשחק או משחק ללא סוף?" (Endgame or Endless Game?)** – מדובר במצב שבו תהליך השלום מתמקד יותר בתהליך ופחות בשלום, היינו, השיחות נמשכות מכוח האנרגיה, ללא פתרונות נראים באופק, והופכות לחלק מהתפאורה. במצב כזה, הערוץ הבלתי-פורמלי יכול למלא תפקיד חיובי ולנהל את הסכסוך, אך בה בעת, הוא יכול גם להוביל למצב של סטגנציה, שבו האלימות נמשכת והופכת לחלק מהשגרה "הנסבלת".
- **"הרחבת היריעה" (Broadening the Scope)** – הכללתם של שחקנים נוספים על מנת להשיג שלום אמיתי בין שתי החברות המסוכסכות.

בנוסף לטיפולוגיה, המאמר מבקש להציג כלי חדש. מחקרים השוואתיים מראים כי דיפלומטיה בלתי-פורמלית (Track 2) ממלאת מספר תפקידים מוגדרים בזמנים שונים במהלך הסכסוך, אך לא דווקא באופן לינארי. התפקידים הללו משפיעים על טיב ה-"העברה" ("Transfer") לערוצים השונים בדרכים שונות, מה שמוביל להשפעה רב-ממדית על תהליך יישוב הסכסוך. בנוסף לכך, האופן שבו נערך המחקר, הטיפולוגיה שפותחה ומקרי המבחן שנבדקו הדגימו שצורות ההתגלמות השונות של Track 2 מילאו תפקידים שונים בתהליך. למשל, הם היוו גורם תמיכה וליווי לתהליך באופן מצטבר, ודחפו אותו קדימה לכיוונים שונים ובכך "סייעו" לתהליך להתקדם לקראת הסכם. המחקר מדגים זאת באמצעות שילוב בין הטיפולוגיה של התפקידים השונים של Track 2 ובין המנגנונים הספציפיים והתנאים הסביבתיים שסייעו ב"העברה" של אלמנטים מוחשיים (משוברים, טיוטות הסכם, המלצות) ובלתי-מוחשיים (אמון, מערכות יחסים, לגיטימיות) מ-Track 2 ל-Track 1 או ל-Track 3 (החברה האזרחית).

חשוב לבחון את הכלי בצורה הוליסטית ולא לינארית, ולא רק מן הפנים אל החוץ, אלא גם מן החוץ אל הפנים. המעגל הפנימי מסמן את ההליך הבלתי-פורמלי, בין אם הוא מתבצע באמצעות סדנאות לפתרון בעיות ובין אם הוא נעשה באמצעות דיונים או יוזמה חדשה. החלקים השונים במעגל השני מסמנים את הטיפולוגיה על שלל שלביה, ומדגישים בצורתם את העובדה שרוב הסכסוכים, בעבר ובהווה, אינם מתנהלים על פני רצף לינארי בדרך כלל. המעגל החיצוני מסמן כי גם Track 1 וגם Track 3 הם סוכני "העברה" שווים בחשיבותם, הן כצד מקבל והן כצד מעביר, ומדגיש את חשיבות הכללתה של החברה האזרחית (Track 3) בכל תהליך החותר להגיע לפתרון בר-קיימא לסכסוך. החיצים בתרשים מסמנים את תהליך ההעברה, ומדגימים כי תהליך זה הוא רב-כיווני.

**מקרי מבחן:** ממקרי המבחן עולה כי קיום פגישות בלתי פורמליות במרחב ניטרלי, שהות ארוכה של שני הצדדים זה במחיצתו של זה, יחס השווה שניתן לכל אחד מן הצדדים ונכחותו של צד שלישי – תרמו רבות לתהליכים שהתקיימו בערוץ הפורמלי. למשל, הנ"ל מנעו עזיבה הפגנתית את שולחן הדיונים או מבוי סתום בשיחות, ותרמו לבניית אמון וקשרים פוליטיים בין מקבלי החלטות ובעלי עניין רבי-השפעה. זאת ועוד, הערוץ הבלתי-פורמלי יצר הזדמנויות למסירת הצהרות משותפות, שלאחר מכן הועברו לשחקנים בערוץ הפורמלי.

הנתונים שעלו ממחקר זה, הדגישו את חשיבותה של "העברה" רב-כיוונית, גם לערוץ הפורמלי (Track 1) וגם לחברה האזרחית (Track 3). בנוסף, עולה מן הניתוח כי הערוץ הבלתי-פורמלי (Track 2) יכול להוות מרכיב חיוני בקידום ערכים כמו שילוב והכלה, בטיב מערכת היחסים שנרקמת בין הצדדים המעורבים בתהליך ואף בין החברות האזרחיות משני הצדדים באופן כללי. את הנ"ל אפשר להשיג באמצעות פגישות ייעוץ ופורומים ברמה של Track 2, ואף באמצעות שחקנים בלתי-מזוינים, כגון אנשי עסקים ואנשי תרבות היוצאים בהצהרות משותפות בשאיפה שאלה יועברו לערוץ הפורמלי. בנוסף, דיפלומטיה ציבורית אינטנסיבית בשיתוף Track 2 ו-Track 3 מגבירה את סיכויי "העברה" ל-Track 1, ופותחת פתח למשא ומתן והסכמים רשמיים. עוד עולה מן המחקר כי דיאלוגים שהתקיימו ב-Track 2 תרמו לתהליך השלום בכך שהפחיתו את חששות הציבור מפני קיום דיאלוג, ותרמו, באופן סמוי, לבניית אמון במשא ומתן ובתמיכה בו מצד החברה הכללית. כמו כן, מדגים המחקר שהדרתה של החברה האזרחית מהתהליך, או היעדר חיבור ו/או "העברה" בין כל שלושת הערוצים הובילו בסופו של דבר למחאות מצד הציבור ולהצבעתו נגד הסכם השלום הסופי או לקשיים ביישומו של ההסכם. הניתוח מעלה עוד כי תרומתו של Track 2

הייתה בעיקר למהות התהליך ולקשרים שנוצרו במהלכו, והם הם המובילים בסופו של דבר לרגע הבשל שבו ההתקדמות הופכת לאפשרית. יחד עם זאת, חשוב להבחין כיצד הדבר מתרחש. זהו בדיוק תפקידה של הטיפולוגיה שבאה להציג את תפקידם של אותם "צמתים קריטיים" (למשל, ה-"קפיצה קדימה" או "קו הזינוק") שמתרחשים ב-Track 2 ודוחפים קדימה את התהליך. הניתוח גם מדגיש את תפקידו של הצד או הגורם השלישי, שגם הוא משמש כמנגנון "העברה" מ-Track 2 ל-Track 1, למשל קיום קשר ישיר עם תהליך המשא ומתן הפורמלי שמתנהל ב-Track 1 או השתתפות הצד השלישי ב-"shuttle dialogue" ("מסע דילוגים" - סוג של משא ומתן עקיף שבו המתווך או הצד השלישי מעביר מסרים, הצעות ונקודות מבט בין צדדים שאינם נמצאים במגע ישיר זה עם זה), המתקיים בין הצדדים (וגם בין הערוצים), וקיום מגעים עם גורמי מפתח שאינם משתתפים במשא ומתן, וכן עוד כיוצא בזה.

**מסקנות:** הטיפולוגיה והכלי שיצרו החוקרים מדגימים כיצד הערוץ הבלתי-פורמלי, Track 2, יכול "לסייע" או לתרום להחלטות הנוגעות לסכסוכים בצמתים שונים בתהליך. בכל אחד מחלקיו של העיגול, יכולה להתרחש "העברה" בין מרחבים וערוצים שונים. המאמר הנוכחי יכול לתרום בשלוש דרכים שונות למחקר ולפרקטיקה העוסקים בתפקידו של Track 2 ביישוב סכסוכים:

**ראשית,** באמצעות שימוש במושג **רב-כיווניות** בדיפלומטיה בלתי-פורמלית. אף-על-פי שתרשים המשולש הידוע של Lederach מהווה מודל ויזואלי חשוב לייצוג שכבות החברה השונות והתפקיד החשוב שהן ממלאות ביישוב סכסוכים, מודל המשולש יוצר, אומנם באופן בלתי מכוון, סוג של היררכיה בין הערוצים השונים. הטיפולוגיה והכלי המוצעים כאן מתגברים על "אשליית ההיררכיה" שנוצרת במודל המשולש העוסק ב-Track 2 ומדגימים בעזרת השימוש במודל מעגלי חלופי כיצד Track 1 ו-Track 3 משמשים באופן שווה כיעדים חשובים ל-"העברה".

**שנית,** ובאופן דומה, כשם שתהליכים ליישוב סכסוכים מוצגים לרוב על ציר זמן לינארי, הטיפולוגיה והכלי שפיתחנו מנסים להמחיש את האופי ה**בלתי-לינארי** של התהליך, כפי שזה מיוצג בתרשים המעגלי, המסמל זרימה מעגלית ורב-כיוונית של כל אחד מהשלבים, עם חזרות אפשריות, עצירות לעיתים ואז חידוש המגעים לאחר תקופת קיפאון ממושכת, כפי שקורה במציאות הכאוטית של תהליכי שלום.

**שלישית,** הטיפולוגיה והכלי מסמנים **מודולריות**, בכך שהם מדגימים את הגורמים התורמים לתהליך – כגון תפקידו של צד שלישי, או גורמים תלויי-הקשר, למשל שינוי בממשל או פירוק המשא ומתן – וממלאים תפקידים שונים בשלבים שונים בתהליך. לאור זאת, הטיפולוגיה והכלי שפותחו שואפים לייצר דרכים להמשיג את המורכבות של תהליכים מהסוג הזה, ובכך ליצור גם תקווה, מתוך ההבנה שאף במצב שבו תהליך השואף ליישב סכסוך נסוג אחור מהשלב של "קפיצה קדימה" לשלב המכונה "קו הזינוק" – אין להתייאש. התהליך אולי הופסק, לעת עתה, אך לא בהכרח הופסק לצמיתות.