

המשגת המונחים השפעה זרה והתערבות זרה

עופר פרידמן¹

המאמר עוסק במושגים "השפעה זרה" ו"התערבות זרה" ביחסים בינלאומיים, ומתאר את הפערים המושגיים והנורמטיביים בתחום זה. הוא מדגיש את החשיבות של מסגרות אסטרטגיות כמו לוחמה היברידית, שטח אפור ומניפולציית מידע כמרכיבים ביחסים בין מדינות ובמערכות פוליטיות. פרידמן טוען שאין צורך להמשיג מחדש את המונחים, אלא יש לראות בהם חלק אינטגרלי מהיחסים הבינלאומיים מאז ומעולם. כמו כן, המאמר מנתח את השימוש במסגרות אלו, תוך השוואה בין גישות צבאיות ופוליטיות באירופה ובארה"ב, ומציע דרכים להבין את ההשפעה וההתערבות הזרה דרך הגדרה של המושגים עצמם.

מבוא

במהלך העשור האחרון, ממשלות, חברות פרטיות, קהילות מומחים וארגוני חברה אזרחית בכל העולם השקיעו מאמצים ומשאבים ניכרים בניסיון לזהות ולחסום פעילויות עוינות וחתרניות מצד שחקנים זרים, מדינתיים ולא מדינתיים. היוזמות המדיניות והמהלכים המשפטיים שנעשו במהלך תקופה זו, מגלים פערים מושגיים ונורמטיביים משמעותיים לא רק בין מדינות דמוקרטיות למדינות שאינן מכבדות זכויות אדם, אלא גם בין דמוקרטיות דומות.

כאשר בוחנים את השיח הפוליטי, המקצועי והאקדמי על השפעה/התערבות זרה המתנהל בימים אלה, מתברר מהר מאוד שיש שונות רבה בין ההגדרות והגישות השונות. הפערים מתגלים בכל רמות הניתוח וההמשגה: מההבנה הבסיסית של מה הן השפעה/התערבות זרה, כיצד הן מתבצעות ולמה הן גורמות, ועד למסגרות האסטרטגיות שעל פיהן נעשה שימוש בהשפעה/התערבות זרה כדי לשרת מטרות פוליטיות.

למאמר זה שלוש מטרות. ראשית, לסקור את השיח הנוכחי. הסקירה תחל בהצגת המסגרות האסטרטגיות הקיימות, ותתמקד במגמות העיקריות שמאפיינות את הגישות הקיימות להגדרת השפעה/התערבות זרה. שנית, להציג ניתוח ביקורתי של המושגים והגישות, תוך זיהוי פערים נפוצים והמשגות מוטעות. ולבסוף, על בסיס הסקירה המוצגת והניתוח הביקורתי, לבנות את המסגרת המושגית שתכלול ניסוח הגדרות נפרדות להשפעה זרה והתערבות זרה, ובכך להציע הבנה טובה יותר להבחנה בין שתי התופעות.¹

חלק 1: סקירת השיח הקיים

מסגרות אסטרטגיות קיימות להשפעה/התערבות זרה

לעקרון אי-ההתערבות בענייני פנים של מדינות זרות יש היסטוריה ארוכה.² סעיף 2.4 לאמנת האו"ם קובע בבירור כי "כל המדינות החברות יימנעו ביחסיהן הבין-לאומיים משימוש באיומים או בכוח נגד שלמותה הטריטוריאלית או עצמאותה המדינית של מדינה אחרת".³ עם זאת, בעשור האחרון השיח האקדמי, המקצועי והמדיני במערב מושפע משלוש מסגרות מושגיות חדשות שנועדו לתאר את ההשפעה/ההתערבות הזרה כפעילות עוינת מתחת לסף העימות הצבאי הגלוי: 'לוחמה/איומים היברידיים', 'שטח אפור', ו'מניפולציה של מידע והתערבות על ידי גורם זר'.

לוחמה היברידית (Hybrid Warfare/Threats) - לרעיון של 'לוחמה/איומים היברידיים' יש היסטוריה מושגית ארוכה ומורכבת למדי, שבמהלכה הגדרת המושג (מה זה), והשאלה במה הוא כרוך (למה הוא גורם), עברו שינויים רבים והמשגה מחדש.⁴ מסגרת ה'לוחמה היברידית', שהוצגה לראשונה בארה"ב, צברה פופולריות באירופה לאחר סיפוח קרים ב-2014 על ידי רוסיה.⁵ למושג

1 ד"ר עופר פרידמן הוא מרצה בכיר באוניברסיטת קינגס קולג', לונדון.

2 MICHEL WOOD, *NON-INTERVENTION (NON-INTERFERENCE IN DOMESTIC AFFAIRS)*, PRINCETON UNIVERSITY, [HTTPS://PESD.PRINCETON.EDU/NODE/551](https://PESD.PRINCETON.EDU/NODE/551), ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023.

3 UNITED NATIONS, *UNITED NATIONS CHARTER*, [HTTPS://WWW.UN.ORG/EN/ABOUT-US/UN-CHARTER/FULL-TEXT](https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text), ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023.

4 OFER FRIDMAN, *RUSSIAN 'HYBRID WARFARE': RESURGENCE AND POLITICIZATION*, (NEW YORK: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2022).

5 Ibid.

אין הגדרה מוסכמת, אולם אפשר לקבץ את כל ההגדרות הקיימות לשני אשכולות עיקריים הקשורים זה לזה. האשכול הראשון יהיה מורכב מההגדרות השונות הרווחות בשיח הצבאי. הדוגמה הטובה ביותר לגישות אלו תהיה ההגדרה שאומצה על ידי MCDC (Multinational Capability Development Campaign): "לוחמה היברידית היא שימוש מסונכרן בכמה מכשירי כוח שהותאמו לחולשות ספציפיות על פני הספקטרום המלא של הפונקציות החברתיות כדי להשיג תוצאות סינרגטיות".⁶ האשכול השני יכלול את ההגדרות המשמשות מוסדות פוליטיים אירופיים שונים. הדוגמה הטובה ביותר לגישות אלו תהיה ההגדרה שהציג מרכז Hybrid CoE (European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats), שלפיה "המונח איום היברידי מתאר פעולה שמבצעים גורמים מדינתיים או לא מדינתיים, במטרה לערער או לפגוע ביעד באמצעות השפעה על תהליך קבלת ההחלטות שלו, ברמה המקומית, האזורית, הארצית או המוסדית".⁷

שטח אפור (Gray Zone) - בזמן שהמושג 'לוחמה/איומים היברידים' שולט בשיח האירופי, המושג 'שטח אפור' התפשט בשיח האמריקני. לקראת אמצע העשור השני של שנות האלפיים הוא הפך דומיננטי יותר בזכות הצבא האמריקני, ובמיוחד קהילת הכוחות המיוחדים.⁸ בדומה ל'לוחמה היברידית', גם 'שטח אפור' אין הגדרה אחידה. לאחר הערכה מחדש של הגדרות קיימות שונות, חוקרים במכון האמריקאי ראנד (RAND) הגיעו למסקנה כי "שטח אפור מתאר את המרחב המבצעי שבין שלום למלחמה, וכולל פעולות כוחניות לשינוי הסטטוס קוו שהן מתחת לסף שיצית תגובה צבאית קונבנציונלית, לרוב בזכות טשטוש הגבולות בין פעולות צבאיות ולא צבאיות, ומניעת היכולת לייחס את המעשים למקור".⁹ תפיסה זו חולקת הנחות יסוד רבות עם המושג של 'המערכה שבין המלחמות', שפותח בנפרד על ידי אסטרטגים ישראלים במהלך העשור האחרון.¹⁰ כפי שטוענים עמוס ידלין ואסף אוריון, עקרון הליבה של 'המערכה שבין המלחמות' הוא "הימנעות מהסלמה וביצוע פעולות מתחת לסף המלחמה", על ידי "הפחתת תחושת הדחיפות של האויב להגיב בתגובה הסלמה".¹¹

מניפולציית מידע והתערבות על ידי גורם זר (Foreign Information Manipulation and Interference - FIMI) - בניגוד למושגים 'לוחמה/איומים היברידים' ו'שטח אפור', שמקורם בשיח הפוליטי-צבאי, למסגרת FIMI יש שורשים אזרחיים לחלוטין. המונח הוצע בשנת 2021 על ידי שירות החוץ האירופי (EEAS, European External Action Service) בתגובה לקריאה שהוציאה נציבות האיחוד האירופי בשנת 2020 לשפר את המסגרות המושגיות סביב דיסאינפורמציה.¹² המושג אומץ במסמכים אסטרטגיים שונים, כגון 'המצפן האסטרטגי לביטחון והגנה לשנת 2022'¹³ ו'מסקנות מועצת האיחוד האירופי בנושא FIMI לשנת 2022'¹⁴ והפך לעגה המקובלת בשיח המקצועי העוסק במדיניות של האיחוד האירופי. לפי שירות החוץ האירופי, המונח FIMI מתאר "דפוס התנהגות שלרוב אינו מחוץ לחוק, המאיים או בעל פוטנציאל להשפיע לרעה על ערכים, נהלים ותהליכים פוליטיים. פעילות כזו היא מניפולטיבית באופייה, ומתנהלת באופן מכוון ומתואם על ידי שחקנים מדינתיים או לא מדינתיים, לרבות באי כוחם, בתוך ומחוץ לטריטוריה שלהם".¹⁵

- 6 THE MULTINATIONAL CAPABILITY DEVELOPMENT CAMPAIGN (MCDC), *COUNTERING HYBRID WARFARE*, 2019, p. 12, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf, ACCESSED: 19 JANUARY 2023.
- 7 THE EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE FOR COUNTERING HYBRID THREATS (HYBRID CoE), *HYBRID THREAT AS A CONCEPT*, <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>, ACCESSED: 19 JANUARY 2023.
- 8 DONALD STOKER & CRAIG WHITESIDE, *BLURRED LINES: GRAY-ZONE CONFLICT AND HYBRID WAR - TWO FAILURES OF AMERICAN STRATEGIC THINKING*, *NAVAL WAR COLLEGE REVIEW*, 73, 1, (2020), pp. 13-48.
- 9 LYLE J. MORRIS, MICHAEL J. MAZARR, JEFFREY W. HORNING, STEPHANIE PEZARD, ANIKA BINNENDIJK & MARTA KEPE, *GAINING COMPETITIVE ADVANTAGE IN THE GRAY ZONE: RESPONSE OPTIONS FOR COERCIVE AGGRESSION BELOW THE THRESHOLD OF MAJOR WAR*, (SANTA MONICA, CA: RAND CORPORATION, 2019), pp. 7-8.
- 10 SHAI SHABTAI, TFIAT HAMA'ARAH SHE'BEIN HAMILKHAMOT [THE CONCEPT OF CAMPAIGN BETWEEN THE WARS], *MA'ARAHOT*, No. 445, 2012, pp. 24-27.
- 11 AMOS YADLIN & ASSAF ORION, *THE CAMPAIGN BETWEEN WARS: FASTER, HIGHER, FIERCER?*, *INSS INSIGHT*, No. 1209, 2019, <https://www.inss.org.il/publication/the-campaign-between-wars-faster-higher-fiercer/>, ACCESSED: 19 JANUARY 2023.
- 12 THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR CYBERSECURITY (ENISA) AND THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE (FIMI) AND CYBERSECURITY - THREAT LANDSCAPE*, DECEMBER 2022, p. 4, <https://www.enisa.europa.eu/publications/foreign-information-manipulation-interference-fimi-and-cybersecurity-threat-landscape>, ACCESSED 19 FEBRUARY 2023.
- 13 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *2022 STRATEGIC COMPASS FOR SECURITY AND DEFENSE*, 21 MARCH 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023.
- 14 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *COUNCIL CONCLUSION ON FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE (FIMI)*, 18 JULY 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11429-2022-INIT/en/pdf>, ACCESSED 19 FEBRUARY 2023.
- 15 THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *1ST EEAS REPORT ON FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE THREATS*, FEBRUARY 2023, p. 4, https://www.eeas.europa.eu/eeas/1st-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en, ACCESSED: 19 JANUARY 2023.

גישות קיימות להשפעה/התערבות זרה

לאחר סיפוח קרים ב־2014 והמחלוקת סביב בחירות 2016 לנשיאות בארצות הברית, המונחים 'השפעה זרה' ו'התערבות זרה' תפסו את קדמת הבמה בדיונים שונים בקרב ממשלות, חברות פרטיות, קהילות מומחים והחברה האזרחית. למרות היעדר הסכמה לגבי הגדרה מדויקת של השפעה זרה או התערבות זרה, סקירה של ההגדרות והגישות שהוצעו ונדונו בשנים האחרונות מאפשרת לזהות חמישה מאפיינים מרכזיים לתופעות הללו:

השפעה מול התערבות - הגישות הקיימות שאומצו על ידי ממשלות ואקדמיה משתנות בהבנתן את ההבדל בין השפעה זרה להתערבות זרה. כך למשל, הגישה שאומצה על ידי ממשלת אוסטרליה מפרידה בבירור בין השפעה לבין התערבות. אומנם היא שואפת להדוף התערבות זרה שהיא "כוחנית, משחיתת, עוינת וחשאית, ועומדת בניגוד לריבונות, הערכים והאינטרסים הלאומיים של אוסטרליה", אולם אינה מוטרדת מהשפעה זרה פתוחה ושקופה, המכבדת את העם, החברה והמוסדות.¹⁶ המצב באיחוד האירופי מציג דוגמה הפוכה שבה הגישה הרשמית אינה מכירה בהבדל בין השפעה זרה לבין התערבות זרה, ועושה בשני המושגים שימוש מקביל.¹⁷ לא רק שרבות מהגישות הקיימות מחליפות בין מונחים אלה לסירוגין ללא הפרדה, הן גם כמעט אינן מספקות הגדרות ברורות לכל אחד מהם. במקום זאת הן מציעות רשימה חלקית של דוגמאות לפעילויות שיכולות להיחשב כהשפעה זרה או כהתערבות זרה או נמנעות כליל מהגדרה רשמית. ולבסוף, גישות אלה כוללות בדרך כלל מאפיינים שליליים שונים, כגון 'עויני',¹⁸ 'זדוני'¹⁹ או 'מניפולטיבי'.²⁰

תחום ההשפעה וההתערבות - כאשר דנים בהשפעה זרה ובהתערבות זרה, הגישות הקיימות שונות זו מזו בהתמקדות שלהן בתחום שבתוכו פעילויות אלה מתקיימות. אומנם קיימת הסכמה כללית שפעילויות אלו חותרות למטרות פוליטיות באמצעות הפרעה, ערעור או השפעה עוינת על התהליכים הדמוקרטיים הממסדיים, אך גישות שונות שמות דגש שונה על התחומים שבהם מתבצעות פעילויות אלו. מצד אחד של הספקטרום יש גישות המתמקדות אך ורק בתחום המידע, כתחום העיקרי להתערבות זרה, ודנות בקמפיינים של דיסאינפורמציה במדיה חברתית, פעילויות סייבר רלוונטיות, חדשות כוזב (פייק ניוז) ושימוש לרעה בנתונים ומניפולציה עליהם.²¹ מהצד השני ישנן גישות הנוקטות ראייה הוליסטית יותר, שמשלבת לא רק את תחום המידע, אלא גם פעולות אחרות שנועדו להתערב בתהליכים פוליטיים ממסדיים, כגון סחר והשקעות, שחיתות, ניצול סוגיית ההגירה ותמרון ארגונים בין־לאומיים.²²

תכלית - גישות רבות נוטות לראות את סוגיית התכלית כחלק מרכזי בהגדרה של השפעה/התערבות זרה. מצד אחד יש מי שניגשים לסוגיה זו בצורה מפורשת, בתוך תפיסת התכלית כחלק מהותי בהתערבות הזרה. כך למשל, המשרד האמריקני לביטחון המולדת מגדיר התערבות זרה כ"פעולות [...] שנועדו לזרוע מחלוקת, לתמרן את השיח הציבורי, לפגוע באמינות מערכת הבחירות, [...] במטרה לערער את האינטרסים של ארצות הברית ובעלות בריתה".²³ מהעבר השני ישנן גישות הדנות בשאלת התכלית בצורה עקיפה, כשהן מתמקדות בהשפעה/התערבות זרה כ'עוינות', 'זדוניות', 'מרושעות' או 'מניפולטיביות'. אף שאין הרבה הבנה של המהות האסטרטגית מאחורי התכלית הזאת, מעבר להיותה פעולה טקטית עוינת, רשימה חלקית של מאפיינים משותפים תכלול: לכפות, לערער, לחתור תחת, להפעיל מניפולציות ולשבש תהליכים דמוקרטיים ממסדיים או להעצים שסעים חברתיים.

16 AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS, *DEFINING FOREIGN INTERFERENCE*, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-16-PORTFOLIOS/NATIONAL-SECURITY/COUNTERING-FOREIGN-INTERFERENCE/DEFINING-FOREIGN-INTERFERENCE>, ACCESSED: 19 JANUARY 2023

17 EUROPEAN PARLIAMENT, *FOREIGN INTERFERENCE IN ALL DEMOCRATIC PROCESSES IN THE EUROPEAN UNION*, 9 MARCH 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0064_EN.PDF, ACCESSED: 19 JANUARY 2023

18 FOR EXAMPLE: G7, *CHARLEVOIX COMMITMENT ON DEFENDING DEMOCRACY FROM FOREIGN THREATS*, 9 JUNE 2018, <http://www.g7.utoronto.ca/18-SUMMIT/2018CHARLEVOIX/DEMOCRACY-COMMITMENT.HTML>, ACCESSED 19 FEBRUARY 2023

19 FOR EXAMPLE: EUROPEAN COMMISSION, *SECURING FREE AND FAIR EUROPEAN ELECTIONS*, 12 SEPTEMBER 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/19-EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0637&from=EN>, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023

20 FOR EXAMPLE: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *COMPLEMENTARY EFFORTS TO ENHANCE RESILIENCE AND COUNTER HYBRID THREATS*, 10 DECEMBER 2019, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14972-2019-INIT/EN/PDF>, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023

21 FOR EXAMPLE: THE EUROPEAN UNION AGENCY FOR CYBERSECURITY (ENISA) AND THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE (FIMI) AND CYBERSECURITY - THREAT LANDSCAPE*; THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *1st EEAS REPORT ON FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE THREATS*

22 FOR EXAMPLE: MANSTED, KATHERINE, 'THE DOMESTIC SECURITY GREYZONE: NAVIGATING THE SPACE BETWEEN FOREIGN INFLUENCE AND FOREIGN INTERFERENCE', *NATIONAL SECURITY COLLEGE OCCASIONAL PAPER*, AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY, 2021; THE US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *FOREIGN INTERFERENCE TAXONOMY*, JULY 2018, https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/19_0717_CISA_FOREIGN-INFLUENCE-TAXONOMY.pdf, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023

23 THE US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, *FOREIGN INTERFERENCE TAXONOMY*. UNDERLINED BY THE AUTHOR TO EMPHASIZE DESIGNATIONS OF INTENT

שקיפות - חלק מהגישות הקיימות דנות במפורש בשאלת השקיפות כמאפיין של הגדרת ההשפעה הזרה וההתערבות הזרה, כאשר "השפעה היא פתוחה וישירה, ואילו התערבות היא סמויה או כרוכה בהונאה".²⁴ גישות אחרות דנות בשאלה זו באופן עקיף, על ידי ראיית כל התערבות או השפעה זרה כ"סמויות", "כרוכות בהונאה" או "חשאיות".²⁵ רוב הגישות הקיימות מניחות ששקיפות מרמזת על לגיטימיות או סבורות ששאלת השקיפות היא ההבדל העיקרי בין השפעה זרה להתערבות זרה, שכן "השפעה זרה היא גלויה וישירה ואילו התערבות זרה היא חשאית ומבקשת להונות".²⁶

לגיטימיות - הגישות הקיימות נבדלות בשימוש שהן עושות בדיכוטומיות כשהן דנות בלגיטימיות כדרך להגדיר השפעה זרה והתערבות זרה. המסגרות הנפוצות ביותר הן 'לגיטימי מול לא לגיטימי', 'מקובל מול לא מקובל', 'חוקי מול לא חוקי'. כמה גישות מאמצות את המסגרות הללו במפורש ומכירות באפשרות של השפעה זרה והתערבות זרה שהן לגיטימיות/מקובלות/חוקיות, מול כאלה שאינן לגיטימיות/מקובלות/חוקיות. כך למשל, שירות החוץ האירופי (EEAS) משתמש במונח "אינו מחוץ לחוק".²⁷ אולם רוב הגישות דנות בהבחנות הללו באופן עקיף, ומתמקדות רק בהשפעה/התערבות זרה כמשהו שאינו לגיטימי/מקובל/חוקי. עם זאת, שתי הגישות נוטות לאמץ מסגרות דיכוטומיות של "או... או" ונדיר שיראו בהבחנות הללו רצף.

חלק 2: ניתוח

ניתוח המושגים 'לוחמה/איומים היברידיים' ו'שטח אפור'

שתי המסגרות האסטרטגיות הללו פותחו בנפרד, אולם מומחים רבים סבורים שהן חולקות תכונות משותפות.²⁸ ככלל, שני המושגים מתארים שילוב של אמצעים ושיטות עוינים שנועדו להשיג מטרות פוליטיות רצויות מבלי להסלים לכדי עימות צבאי גלוי. במילים אחרות, שתיהן מתארות גישות אסטרטגיות להשפעה זרה עוינת מתחת לסף הלחימה.

מאז שובה של התחרות בין המעצמות בתחילת העשור השני לשנות האלפיים, חדרו לאוצר המילים האסטרטגי של המערב שורה של מונחים המציניים פחות או יותר את אותה פעילות - יחסים בין-לאומיים עוינים בין גורמים פוליטיים, שהם מתחת לסף הפעלת כוח קינטי. 'לוחמה/איומים היברידיים' ו'אזור אפור' הם דוגמאות טובות למסגרות אסטרטגיות לא מספיק ברורות שחורות בהירות רעיונית.²⁹ הפגם העיקרי של מסגרות אלו הוא הניסיון שלהן להציע הגדרה אובייקטיבית לפרקטיקה ביחסים בין-לאומיים. אף שחקן מערבי פוליטי או צבאי לא יצהיר שהוא מוציא לפועל פעולות "היברידיות" או "אפורות".³⁰ המסגרות הללו, המומשגות כמערכת של פעולות שרק האויב עושה, אינן מכירות בסובייקטיביות המובנית שלהן, שפוגעת בהירות ההגדרה. לדוגמה, אם 'לוחמה היברידית' היא "שימוש מסונכרן בכמה מכשירי כוח שהותאמו לחולשות ספציפיות על פני הספקטרום המלא של הפונקציות החברתיות כדי להשיג תוצאות סינרגיות",³¹ - כל שחקן פוליטי (מהדמוקרטיה הליברלית ביותר ועד המשטר האוטוקרטי ביותר) שמעורב בעימות לא צבאי, מבצע לוחמה היברידית. ואם 'שטח אפור' הוא "מרחב מבצעי בין שלום למלחמה, הכולל פעולות כוחניות לשינוי הסטטוס קוו שהן מתחת לסף שצפוי שיצית תגובה צבאית קונבנציונלית" - לא רק סין פועלת בשטח האפור בים סין הדרומי,³² אלא גם נאט"ו, המנסה לכפות את רצונה על הקרמלין באמצעים ושיטות שלא יעוררו נגדה תגובה צבאית רוסית.

24 KATE JONES, *LEGAL LOOPHOLES AND RISK OF FOREIGN INTERFERENCE*, IN-DEPTH ANALYSIS REQUESTED BY THE ING2 SPECIAL COMMITTEE AT THE EUROPEAN PARLIAMENT, JANUARY 2023, P. 21, [https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA\(2023\)702575_EN.PDF](https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.PDF), ACCESSED: 19 JANUARY 2023

25 FOR EXAMPLE: AUSTRALIAN DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS, *COUNTERING FOREIGN INTERFERENCE*, 27 JANUARY 2022, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolio/national-security/countering-foreign-interference>, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023

26 KATE JONES, IN-DEPTH ANALYSIS: *LEGAL LOOPHOLES AND THE RISK OF FOREIGN INTERFERENCE*, *DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES*, EUROPEAN PARLIAMENT, JANUARY 2023, P. 21, [https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA\(2023\)702575_EN.PDF](https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2023/702575/EXPO_IDA(2023)702575_EN.PDF), ACCESSED: 19 JANUARY 2023

27 THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), *1ST EEAS REPORT ON FOREIGN INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE THREATS*

28 FOR EXAMPLE: FRANK HOFFMAN, *EXAMINING COMPLEX FORMS OF CONFLICT: GRAY ZONE AND HYBRID CHALLENGES*, *PRISM*, 7, 4, (2018), PP. 31-47; STOKER AND WHITESIDE, 'BLURRED LINES', FRIDMAN, *RUSSIAN 'HYBRID WARFARE*

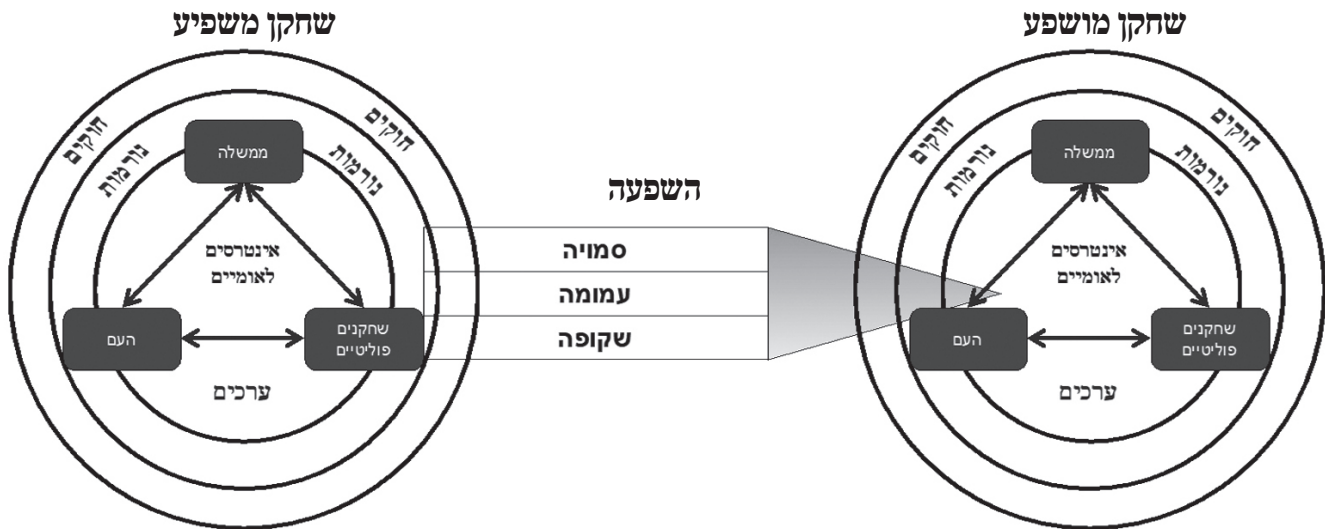
29 RAUTA, VLADIMIR, *A CONCEPTUAL CRITIQUE OF REMOTE WARFARE*, *DEFENSE STUDIES*, 21, 4, (2021), PP. 545-572; STOKER & WHITESIDE, *BLURRED LINES*; FRIDMAN, *RUSSIAN 'HYBRID WARFARE*

30 'OFER FRIDMAN, AFTERWORD TO PAPERBACK EDITION: *MOVING BEYOND HYBRID WARFARE*, IN FRIDMAN *RUSSIAN 'HYBRID WARFARE*

31 THE MULTINATIONAL CAPABILITY DEVELOPMENT CAMPAIGN (MCDC), *COUNTERING HYBRID WARFARE*, P. 12

32 PETER LAYTON, *RESPONDING TO CHINA'S UNENDING GREY-ZONE PRODDING*, *THE RUSI COMMENTARY*, 11 AUGUST 2021, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/responding-chinas-unending-grey-zone-prodding>, ACCESSED: 19 FEBRUARY 2023

תרשים 1: הגדרת ההשפעה



ניתוח המושג התערבות זרה לשיבוש מידע (FIMI)

'לוחמה/איומים היברידיים' ו'שטח אפור' היו אמורים להציע מסגרת אסטרטגית כוללת להשפעה זרה עוינת, אולם יש לגביהם הסתייגויות מושגיות רבות³³ שהביאו מומחים וקובעי מדיניות להתמקד בהשפעה/התערבות זרה כמושגים בפני עצמם. מסגרת FIMI הייתה אחת התוצאות העיקריות של שינוי המיקוד. מכיוון שהמסגרת חדשה יחסית (הוצגה בשנת 2021), הבהירות המושגית שלה עדיין לא עברה הערכה ביקורתית נרחבת על ידי קהילת המומחים. עם זאת, ההתמקדות שלה בהתערבות זרה בתחום המידע בלבד, כבר פוגעת בפרוטנציאל שלה לשמש מסגרת אסטרטגית. במילים אחרות, מכיוון ש-FIMI מתמקדת בהתערבויות זרות בתחום המידע בלבד, היא אינה דנה באופי ההוליסטי של התערבות זרה שלרוב כוללת מגוון תחומים ביחסים בין-לאומיים כגון פוליטי, כלכלי, דיפלומטי, פיננסי וכולי. לפי שירות החוץ האירופי, המונח FIMI נועד לתאר את מה ש"מתווג לעתים קרובות כדיסאינפורמציה"³⁴, ולכן, מעצם הגדרתו, אינו יכול להציע מסגרת אסטרטגית להבנת השפעה זרה או התערבות זרה ביחסים בין-לאומיים.

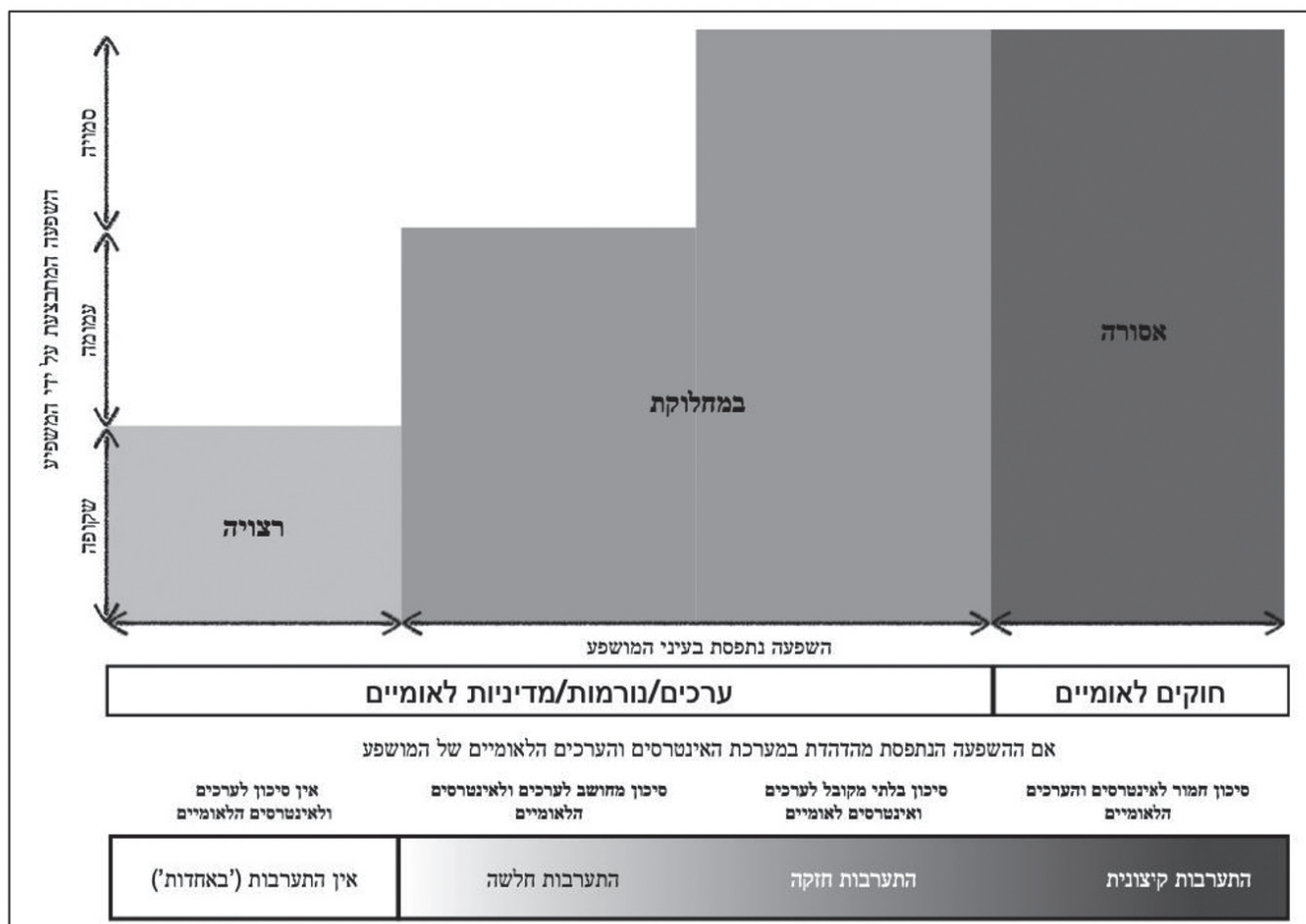
ניתוח ההמשגה של השפעה והתערבות זרה

מסגרות אסטרטגיות אלה לא רק מנסות להמציא את הגלגל מחדש באמצעות המשגה חדשה לפרקטיקה שתמיד הייתה מקובלת ביחסים בין-לאומיים, אלא גם מגבילות את עצמן רק להשפעה הנתפסת כעוינת. התוצאה היא שהן נכשלות בהכרה שהשפעה ביחסים בין-לאומיים יכולה להיפתס בשני אופנים, חיובי ושלילי, והעוינות הנתפסת שלה היא סובייקטיבית למושגים. במילים אחרות, כפי שמדינות מערביות תופסות את הלוחמה/האיומים ההיברידיים של הרוסים כהשפעה עוינת, כך רוסיה צפויה לתפוס את העוצמה הרכה (soft power) של המערב כהשפעה עוינת כלפיה.

ניתוח השיח המדעי והמקצועי העכשווי על השפעה/התערבות זרה מלמד שמעט מאוד מאמץ הושקע בניסיון להבין ולהגדיר תופעות אלה. יתרה מזאת: השפעה זרה והתערבות זרה בדרך כלל הוגדרו ונותחו בצורה שלילית (למעט באוסטרליה), כמערכת של איומים או פעילויות שיש לפעול נגדם או לחסלם, ומבלי להכיר שבנסיונות מסוימות יש גם השפעות זרות מבורכות. ועוד זאת: הגישות וההגדרות הנוכחיות אינן מכירות בהבדל המובנה שבין השפעה זרה להתערבות זרה, ומשתמשות במונחים "השפעה" ו"התערבות" בו בזמן. בניסיון להגדיר השפעה/התערבות זרה, הגישות הקיימות מסתמכות על מאפיינים כמו שקיפות או חוקיות, אולם בשל ההתמקדות בתופעה כמהלך שנעשה רק על ידי שחקנים זרים עוינים עם כוונה להזיק, נוצרים בלבול ואי-הבנה לגבי מהות ההשפעה/התערבות זרה, למה הן גורמות וכיצד להתמודד איתן.

33. FOR EXAMPLE, FRIDMAN, RUSSIAN 'HYBRID WARFARE'; STOKER & WHITESIDE, BLURRED LINES; HOFFMAN, EXAMINING COMPLEX FORMS OF CONFLICT

34. THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), 2021 STRATCOM ACTIVITY REPORT, 2021, P. 2, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2021-01/DOCUMENTS/REPORT%20STRATCOM%20ACTIVITIES%202021.PDF>34. ACCESSED: 19 JANUARY 2023



תרשים 2: תפיסת ההשפעה הזרה בעיני השחקן המושפע

אחד החסרונות העיקריים בגישות הקיימות להמשגת השפעה זרה הוא אי-ההכרה שלהן בכך שביחסים בין-לאומיים השפעה אינה מטרה בפני עצמה אלא האמצעי להשגת מטרה מדינית. במידה מסוימת אפשר לטעון שכל אינטראקציה בין מדינות (הן במעשים הן במילים) בכל תחומי הכוח המדיני (דיפלומטי, מידע, צבא, כלכלה ואחר) היא אמצעי השפעה החותר למטרות פוליטיות ביחסים בין-לאומיים.

חלק 3: השפעה והתערבות זרות: המשפיעים והמושפעים

בבואנו להגדיר השפעה זרה, חשוב להתמקד בשלושה היבטים עיקריים. ראשית, השחקן המשפיע ינסח את תכלית ההשפעה לפי האינטרסים הלאומיים שלו (שנוסחו באינטראקציה בין השלטון, המוסדות והשחקנים הפוליטיים המקומיים והעם) והערכים הלאומיים שלו (תרשים 1).³⁵ ברוב המקרים, התכלית האמיתית של השחקן המשפיע לא תהיה ידועה לשחקן המושפע. גם במקרים שבהם ההשפעה הזרה מוזמנת ומתקבלת בברכה, התכלית האמיתית שמאחוריה תישאר לא ידועה לשחקן המזמין. לכן, כל ניסיון לקשור את הגדרת ההשפעה (או ההתערבות) לתכלית של השחקן המשפיע יהיה שגוי ובלתי יעיל.

שנית, שאלת השקיפות נקבעת על ידי השחקן המשפיע, לא המושפע. מכיוון שתכלית ההשפעה ידועה רק לשחקן המשפיע, הוא זה שיחליט אם ההשפעה שהוא מפעיל תהיה שקופה, עמומה או סמויה. מכיוון שביחסים בין-לאומיים ההשפעה עצמה אינה המטרה אלא האמצעי להשגת מטרה פוליטית, מידת השקיפות של הפעולות שיעשו כחלק מהניסיון להשפיע תיקבע לפי היעדים

35 אף שההמשגה כאן היא בין מדינות (כלומר אינטרסים לאומיים, ממשלה, ציבור וכולי), אפשר לתרגם אותה בקלות לגורמים שאינם מדינתיים (כלומר האינטרסים של השחקן, ההנהגה של השחקן, הנורמות והערכים של השחקן וכולי).

האסטרטגיים (התכלית) שמאחורי פעולות אלו. כך למשל, השקעה זרה בתשתית לאומית של השחקן המושפע יכולה להיות השפעה שקופה (השקעה שנועדה להשיג מטרות שקופות שמוצהרות בגלוי על ידי השחקן המשפיע), השפעה סמויה (השקעה שנועדה להשיג מטרות סמויות של השחקן המשפיע - מעבר למטרות המוצהרות), או השפעה עמומה (השקעה שיש לה פוטנציאל לשמש למטרה אחרת מלבד המטרה המוצהרת).

ולבסוף, ההשפעה מאופיינת (כעוינת או אחרת) על ידי השחקן המושפע לפי האינטרסים והערכים הלאומיים שלו, ולפי הנורמות והחוקים שמעצבים אותם ומגייסים עליהם. במילים אחרות, שאלת העוינות תיקבע לפי האופן שבו השחקן המושפע יתפוס את ההשפעה. פירוש הדבר שאותה השפעה עם אותה תכלית יכולה להיתפס אחרת על ידי שחקנים מושפעים שונים. ההשפעה יכולה להיתפס על ידי המושפע בשלוש דרכים שונות: היא יכולה להיתפס כרצויה - אם היא עולה בקנה אחד עם הנורמות והערכים הלאומיים של השחקן המושפע. היא יכולה להיתפס כאסורה - אם היא נוגדת את חוקי המדינה של השחקן המושפע. ולבסוף, היא יכולה להיות שנויה במחלוקת - אם היא אינה הולמת בצורה מלאה את הנורמות והערכים של השחקן המושפע אך גם אינה נוגדת במפורש את חוקי המדינה שלו. לפעמים אפשר לסבול השפעה שנויה במחלוקת בשם ערכים ואינטרסים (למשל, חופש הביטוי, זכויות אדם וכו'). במקרים אחרים, ההשפעה השנויה במחלוקת יכולה להיתפס כבלתי חוקית ולכן דורשת חקיקה חדשה. לסיכום, האופן שבו ההשפעה תיתפס על ידי השחקן המושפע תיקבע על ידי הערכים והנורמות הלאומיות, המדיניות והחוקים שלו (תרשים 2).

כאשר דנים באופי הנתפס של ההשפעה, חשוב לציין שאופי זה תלוי יותר בגורמים הפנימיים של השחקן המושפע מאשר בשאלת השקיפות (או היעדרה). מאחר שנושא השקיפות נשלט על ידי השחקן המשפיע, כל השפעה (שקופה או לא) תישפט על ידי השחקן המושפע על רקע הערכים, הנורמות, המדיניות והחוקים במדינתו. כך למשל, השפעה שקופה יכולה להיתפס על ידי המושפע כרצויה, כשנויה במחלוקת או כאסורה, בהתאם לערכים/נורמות/מדיניות/חוקים במדינתו. השפעה עמומה לא תתקבל בברכה, אבל היא עדיין יכולה להיתפס כשנויה במחלוקת או כאסורה. השפעה סמויה תיפול בדרך כלל בתחום האסור או הלא חוקי שמחייב חקיקה חדשה. רוב הגישות הקיימות מנסות להתמודד עם ההשפעה השנויה במחלוקת, שכן המוכנות לקבל אותה, גם אם בחוסר רצון, או לראות בה חוקית, נגזרת ממידת ההתנגשות עם הערכים/הנורמות/המדיניות/החוקים הקיימים. הבעיה המרכזית של גישות אלו היא שהתמקדותן הבלעדית בסוג מסוים זה של השפעה (לצד אי-ההכרה בקיומם של סוגים אחרים) פוגעת בבהירות המושגית שלהן.

נקודה אחרונה בפירוט המגבלות של הגישות הקיימות, היא סוגיית הבלבול בין השפעה זרה לבין התערבות זרה, עד כדי כך שלפעמים נעשה שימוש במונחים אלה בו בזמן. כאמור, השפעה היא האמצעי ביחסים בין-לאומיים להשגת מטרה פוליטית. השפעה זרה יכולה להשיג את מטרותיה רק אם היא תהדהד בתוך מערכת האינטרסים והערכים הלאומיים של המושפעים. ללא תהודה כזו - ההשפעה הזרה תישאר חסרת משמעות משום שהיא לא תצליח ליצור אינטראקציה עם השחקן המושפע (לא חיובית ולא שלילית). לשם דוגמה, ניסיון להשפיע על שבט באמזונס באמצעות מידע על מלחמת העולם השנייה לא יזכה לתהודה מכיוון שלאנשי שבט כזה פשוט אין ידע על המלחמה הזו.

מכיוון שאופן תפיסת ההשפעה הזרה וסוג התהודה שהיא תיצור ייקבעו על פי האינטרסים והערכים הלאומיים של השחקן המושפע, קיים מתאם חזק ביניהם. התהודה שתיווצר השפעה זרה שיש עליה הסכמה לא תביא להתערבות שכן היא תפעל "באחדות" עם האינטרסים והערכים הלאומיים הקיימים. עם זאת, ככל שהתהודה שתעורר השפעה זרה תסכן את האינטרסים והערכים של השחקן המושפע, היא תביא ליותר התערבות (תרשים 2).

סיכום הגדרה להשפעה זרה והתערבות זרה

בכל ניסיון להגדיר השפעה זרה, חשוב לזכור שהשפעה זרה היא מרכיב מרכזי ביחסים בין-לאומיים. שחקנים בין-לאומיים תמיד ביקשו להשפיע על הסוגיות ועל קבלת ההחלטות של הצד השני כדרך להשגת מטרתם הפוליטית. במילים אחרות, השפעה זרה כוללת כל סוג של אינטראקציה בין שני שחקנים פוליטיים - בין אם מדובר בשיתוף פעולה אמיתי, המבוסס על ערכים דמוקרטיים משותפים, ובין אם מדובר באקט מלחמתי. אחרי הכול, מלחמה היא "הפעלת כוח שנועדה לכפות על אויבנו לעשות כרצוננו",³⁶ כלומר להשפיע עליו.

השפעה זרה תמיד הייתה מכשיר בסיסי ביחסים בין-לאומיים, ולכן אין צורך להמשיג לה מסגרות אסטרטגיות חדשות. במקום זאת יש לראות בהשפעה זרה את מה שהייתה מאז ומתמיד.

1. השפעה זרה היא הפעלת כל מקורות הכוח המדיני (דיפלומטי, מידע, צבאי, כלכלי, פיננסי, דתי וכולי) הזמינים לשחקן בין-לאומי המעוניין להשפיע על שחקן אחר, כחלק מהחתימה להשגת מטרה פוליטית.

2. בהמשך להגדרה זו של השפעה זרה, אפשר להגדיר התערבות זרה כסוג ספציפי של השפעה זרה: השפעה זרה תוגדר כהתערבות זרה כאשר הפעלת כל מקורות הכוח המדיני (דיפלומטי, מידע, צבאי, כלכלי, פיננסי, דתי וכולי) הזמינים לשחקן בין-לאומי המעוניין להשפיע על שחקן אחר, נתפסים על ידי השחקן המושפע כמנוגדים לערכיו, לנורמות שלו או לחוקיו.