

אליעז : המקלע והצילינדר

לבעיות השירות הדיפלומטי הישראלי

הדיפלומטיה היא אמנות, אך היא גם קריירה. פירושה הוא הניהול הרשמי של יחסים בין מדינות, אך פירושה הוא גם עבודה יומיומית של קבוצת בני־אדם שפל אחד מהם נתון לבעיותיו האישיות לא פחות מאשר לשאלות הבינלאומיות שעליו להתעסק בהן. הדיפלומטיה היא ענין פוליטי, אך היא גם ענין אנושי. אולי בשל כך הצד האנושי בכל פרשה דיפלומטית הוא חשוב כל־כך, מושך כל־כך, ולעתים קרובות נוח כל־כך למתיחת בקורת.

בישראל מרבים לשמוע על חולשת השירות הדיפלומטי. ארוכה ורבת־פנים היא רשימת הקובלנות. על משרד־החוץ הישראלי אומרים לעתים קרובות שאין הוא מסוגל לפעול כשרגליו ניצבות על הקרקע. שהוא חסר „חוט שדרה“. שהוא מחמיץ תמיד הזדמנויות פוליטיות — כמו, למשל, ההכרה בספרד כשהיה הדבר אפשרי — ושהוא רץ אחריהן לשווא, לאחר שכבר החמיץ את השעה. אומרים שאין המשרד מסוגל לחשוב בקטגוריות מדיניות ושאין הוא מסוגל לחשוב מראש. שמנהלת אותו קבוצת אנשים המעוניינת בחלוקת התפקידים הדיפלומטיים בהתאם לרגשי החיבה והטינה שלה יותר מאשר בהתאם לכשרונותיהם של מקבלי המינויים. ועוד, משרד־ החוץ הישראלי דומה, כמו שאמר פעם חבר־כנסת אחד בניו־יורק, בחוץ־לארץ ללגיון־זרים ומבית — לתחנת־רכבת.

כל זה אפשר שהוא נכון. נכון כל־כך, וגם נורמלי כל־כך, עד שבעצם אותם הדברים, פחות או יותר, נאמרים על שירות־החוץ ברחבי העולם כולו (להוציא אולי חריג אחד בולט). אבל בכל חברה שהיא, ובמיוחד בחברה הביורוקרטית המודרנית שלנו, תהיה זו דרך־כלל טעות לומר שכל הצרות נובעות מאפיים של בני־אדם. יחידים, אפילו המעולים שבתוכנו, אינם יכולים לשנות במידה רבה את אפיק ההיסטוריה, בפרט אם הם נמנים על מעמד „אנשי הצווארון הלבן“. מכל־מקום תהיה זו טעות לדון את שירות־החוץ הישראלי מנקודת־מבט זו דווקא.

מצד רמת־ההשכלה משרד־החוץ הישראלי עומד, כמדומה, משכמו־ומעלה מעל כל יתר משרדי־הממשלה בארץ הזאת. מצד הפטריוטיות והמסירות אין אנשיו מפגרים אחר הארגונים הביורוקרטיים המצוינים ביותר במדינה. כנופיות אישיות קיימות במשרד־החוץ לא פחות מאשר בכל משרד אחר. לעומת זאת הצליחה הדיפלומטיה הישראלית במידה רבה להרחיק משורותיה את עסקי הפוליטיקה המפלגתית. ולבסוף, מספר מדהים של „בחורים טובים“ שהגיעו לדרגות האחוריות הגבוהות ביותר הם

בעצם „בחורי משרד־החוץ“, כמו למשל מנהל משרד־ראש־הממשלה, מי־שהיה ראש המודיעין של הצבא, מנהל החברה לתיירות, מזכירו של ראש־הממשלה, יועצו של ראש־הממשלה לעניינים ערביים, כמה מרצים ופרופסורים באוניברסיטה העברית וכו'. נוהגים לומר עליהם שהם נאלצו לעזוב את משרד־החוץ — אף כי במקרים רבים לא עזבוהו כלל — כדי להוכיח את כשרונותיהם. ההפך מזה הוא האמת, שכן עוצבו וזכו לאפשרות להוכיח את סגולותיהם בעיקר הודות לשירותם בתחום הדיפלומטיה. כל הדברים האלה מוליכים אותנו לשאלה המרכזית של מאמר זה, כלומר: האם תקלותיה של הדיפלומטיה הישראלית הן בבחינת ליקויים אנושיים וארעיים או שנובעות הן מסיבות עמוקות יותר שאין ליחיד השפעה מרובה עליהן.

*

הקו המבדיל בין פוליטיקה דיפלומטיה הוא לעתים קרובות דק מאוד, בפרט בארץ חדשה שבה רבים נוטים להאמין שמדיניות־החוץ היא האמנות של בישול תככים וקנוניות מעבר לגבולות הארץ ושהדיפלומטיה היא האמנות של ניהול מדיניות־כוח בנימוסים מלוטשים. ואולם דיפלומטיה אין פירושה המצאת דרכים פוליטיות אלא ניהולם של יחסי־שלום בין ארצות ריבוניות.

אמת שהרבה פוליטיקאים זקוקים לדיפלומטיה כדי להצליח ולהשיג את מטרותם, אך ודאי הדבר שלא על הדיפלומט לנהל את מדיניותה של ארץ. יכול הוא להשפיע על הקו המדיני בדו־חכות שלו ובשיפוטו. יכול הוא לנצל מצבים קיימים למרבה התועלת למולדתו. אך בנדיר מאד יכול הוא ליצור את המצבים הללו. תפקידו של דיפלומט הוא לא לקבוע קו אלא לנהוג בהתאם לקו שממשלתו מכתיבה לו. מתוך כך הרי מלאכתו של כל דיפלומט תלויה בשלושה תנאים: קיומה של מדיניות־חוץ, האמצעים לביצועה, ומידת האמון שנותנים בו בתוך ממשלתו וכן במדינה הזרה שבה הוא משרת.

טעות גמורה תהיה זו לחזור ולטעון שישראל אין לה מדיניות־חוץ. לרוע־המזל אין למדינה מדיניות־חוץ של שלום לנהלה עם שכנותיה, שכן, וזאת לא באשמתו של הדיפלומט הישראלי, שרויה היא ביחסי־מלחמה אתן. הואיל וזאת היא העובדה המרכזית במדיניות־החוץ הישראלית, הרי שבתחום זה עיקר מלאכתם של הדיפלומטים הישראלים הוא לכלכל יחסי מלחמה ולא יחסי שלום. כשאנו עוסקים עם ארצות גדולות וידידותיות, דוגמת צרפת או ארצות־הברית, מטרנתו העיקרית היא לחזק את בטחוננו. מאירופה אנו רוצים לקבל נשק לעמוד בו כנגד תוקפנות. מאמריקה, הרשמית ובלתי־הרשמית, על החלקים השונים של אוכלוסיתה, אנו רוצים לקבל את הכסף הדרוש כדי להחזיק מעמד נוכח תוקפנות. מבעלי־בריתנו החדשים באפריקה ובאסיה שוב אנו מבקשים שיתוף־פעולה כדי להשיב „מן העורף“ על קריאת־התגר הערבית. לשון אחרת, כל מה שאין לו השפעה ישרה על בטחוננו נחשב שני־בדרגה בישראל, או שאינו נחשב כלל.

מצב־העניינים הזה אין בו כדי להתמיה במיוחד. שום איש בארץ הזאת לא יערער על העובדה ששיקולו הראשון של כל מיניסטרויון צריך להיות שיקול בטחוני. רשויות ההתישבות לא תעלינה בחלומן להקים כפר חדש מבלי לבקש את עצתם או את הסכמתם של השלטונות הבטחוניים המתאימים. משרד־החקלאות לעולם לא יחליט על ארגון־מחודש של הגידולים החקלאיים בקנה־מידה גדול בלא שישמע את דעתו של הצבא או של משרד־הבטחון. ביסמארק היה אומר שמספר תפוחי־האדמה הנורעים ברוסיה הוא גורם ממדרגה ראשונה במדיניות־החוץ הגרמנית. מדוע לא כך תהיה הגישה בארץ שעודה נתונה במצב־מלחמה?

בימות מלחמת־העולם השניה נעשה משרד־החוץ הבריטי במצבים רבים סתם שלוחה של הפיקודים הצבאיים. המפקדות־הראשיות בקאהיר, אלז'יר וקאזרטה הן שקיבלו את ההחלטות הנכונות או המוטעות ביחס למדיניות היומיומית שתינקט בדרומה של צרפת, בבלקנים ובאיטליה. העובדה שאנו יכולים להחזיק נציגויות דיפלומטיות ברחבי העולם בתנאים פיזיים נוחים יותר מאלה שבהם היו נתונות המשלחות הצבאיות הבריטיות שנלוו למטה של טיטו או מיכאילוביץ', אין בה כדי לשנות את העובדה היסודית שכאשר אנו נושאים־זונותים עם ארצות־חוץ מתכוונים אנו בראש־זבראשונה להבטיח את מעמדנו האסטרטגי והצבאי יותר מאשר את מעמדנו המדיני והכלכלי.

לפיכך, שעה שדיפלומטים ישראליים בארץ או מחוצה לה מתלוננים שארגונים אחרים, כמשרד־הבטחון למשל, עוקפים אותם ופועלים „מאחרי גבם“, יש לזכור שגם בארצות אחרות כך הוא הנוהג בשעות־חירום. אם יש דבר מפתיע במשרד־החוץ שלנו כיום, הריהו זה שעדיין נשתמרה בידו מידה של שליטה על מדיניות־החוץ, מידה שבכל ארץ אחרת כבר היו ארגוני ההגנה נוטלים אותה מידו מזמן. רוב הסכסוכים שנתגלעו בזמן האחרון בין משרד־החוץ לשאר מחלקות הקובעות את המדיניות נובעים מרוגזתם של דיפלומטים ישראליים כשהם רואים והנה חלק ממלאכתם נעשה בידי אנשים שאינם דיפלומטים, וכלל לא משום שאין הם עצמם מוכנים לבצע משימות מכריעות ביותר, משימות שלפעמים כרוכה בהן הסתכנות אישית. אי־היכולת הזאת להשלים עם מצב בלתי־נורמלי הנובע מתנאי מלחמה, אי־היכולת לקבלו כמצב תקין בעניינים מדיניים, אינה מדברת אלא בשבחו של משרד־החוץ הישראלי. זאת ועוד, במדינה שמשאביה בחומר ובכוח־אדם עזומים כל־כך, שבה מצומצמים כל־כך השוליים שמותר לטעות בהם, יש לקדם בברכה ולא בפחד את התחרות בין המיניסטרויונים החשובים ביותר. ואולם זאת בשני תנאים מפורשים: שה„מערכה“ תנוהל על־ידי פקידים בעלי שיעור־קומה ונסיון של ממש, ושצמרת השלטון תקיים בידה את מלוא הסמכות לפסוק ולהכריע סופית.

אם נפנה עכשיו לאמצעי ביצועה של מדיניות־חוץ, הרי עלינו להבחין בין האמצעים העומדים לרשות המדינה לבין אלה העומדים לרשותם של ה"יחידים" שניטל עליהם לבצע מדיניות נתונה. יש יחס הדוק בין השנים, שהרי שום פקיד אינו יכול לבצע מדיניות שאין למדינה די כוח לתמוך בה, ומצד שני אין תקוה גם למדיניות הלאומית הטובה ביותר אם האנשים שניטל עליהם להגשימה חסרים את האמצעים — ובכך כוונתי לשיעור־הקומה המוסרי, האינטלקטואלי ולפעמים אפילו הפיזי — הדרושים לביצועה.

במשרד־החוץ כמו במקומות רבים אחרים אמצעים פירושם תמיד — וקודם־כל — כסף. והנה, תקציבו של משרד־החוץ אינו אלא 1.3% מן התקציב הלאומי. זהו אחוז נמוך מאד, מה'גם אם נזכור שמטעמים שלא כאן המקום להיכנס בהם מותנות ההתחייבויות הדיפלומטיות של ישראל באחריות שקיבלה עליה כלפי יהודי הפזורה.

שנים רבות נשמעו טענות בעד ונגד ההכרח להחזיק בארצות־חוץ בשגרירויות וצירויות כה רבות במקום קונסוליות פשוטות. ויכוח זה, שודאי היתה לו חשיבות בימים עברו, בזמן שאי־אפשר היה להעסיק ציר או שגריר ישראלי בתפקידים פחותים יותר אחרי תום שליחותו, בגלל דרגתו, עתה, לכשיתקבל החוק החדש לשירות הדיפלומטי, שוב לא יהיה בו טעם. לפי החוק החדש יפקע הקשר בין דרגות דיפלומטיות לדרגות מינהליות, וכתוצאה מכך יוכל אפילו פקיד צוער להתמנות במסיבות מסוימות ציר בעמדה חשובה פחות, ואילו פקיד בעל דרגה גבוהה יוכל לקבל מינוי דיפלומטי נמוך יותר — אם יצריך זאת השירות — בלא שיפסיד את היתרונות המינהליים המגיעים לו בזכות דרגתו המינהלית.

החוק קובע גם כמה מחלקות פונקציונאליות מקבילות במסגרת משרד־החוץ. יהיו אפוא בשירות אגף דיפלומטי, אגף מינהלי, וכן גם אגף כספי, והפקיד בכל אחד מאלה יוכל להגיע לשלבים הגבוהים ביותר במנגנון. ואולם רק האנשים הנמנים על האגף הדיפלומטי ישמשו בתפקיד דיפלומטי, ובכך יימנע המצב המופרך שהיה קיים בעבר, כשהיו מנהלי־חשבונות טובים מפקדי משרד־החוץ, בעלי דרגה גבוהה במינהל, נשלחים לשמש בתפקידים דיפלומטיים בלי שום הכשרה קודמת.

ואולם כל הדברים האלה אינם נוגעים בבדיעה העיקרית של השירות הדיפלומטי, נוכח נטל האחריות העצום וצמצום האמצעים של שירות־החוץ שלנו: מחסור בחומר ובכוחות־אדם. שום החלטה מינהלית לא תוכל להמציא תקנה למעמד־הדברים הזה. הוא נובע בעיקר מן העובדה שארץ בת שני מיליונים תושבים פשוט אי־אפשר שיעמדו לרשותה כל האמצעים הנחוצים לשאת בעומס התפקידים של מדינה מודרנית.

שירות־החוץ שלנו לעולם לא יהיו לו האמצעים הדרושים למילוי תפקידיו בטרם תימצא הדרך ליצור מאגר של כל המשאבים הדיפלומטיים של הארץ הזאת. פירוש

הדבר הוא לא רק שצריך יהיה לתאם את המאמצים הכספיים שמשקיעים מיניסטרוניגו שונים בפעולות מדיניות שיש בהן משום כפילות, וזאת בלי כל התחשבות באישים, במפלגות ובאינטרסים פקידותיים, אלא שגם יהיה צורך במידה גדולה הרבה יותר של שיתוף־פעולה בין השלטון לגופים בלתי־ממשלתיים העוסקים בהכרה, באורח זה או אחר, במדיניות־חוץ.

כאן אנו מגיעים לסעיף השלישי של מאמרנו, האמון שזוכה לו הדיפלומט הישראלי מבית ומחוץ כאחד. חשוב, יהיה עלינו להבדיל גם כאן בין בעיות פונקציונליות לבעיות אישיות.

במובן זה סובל השירות הדיפלומטי הישראלי מאותן תקלות קשות שבהן נתקלת הדיפלומטיה ברוב הארצות הדמוקרטיות בימינו. שעה ששגרירי ישראל מגישים את כתב־האמנתו לראש מדינה זרה הוא מוסר איגרת בה נאמר שהוא שליחו המהימן של נשיא הרפובליקה הישראלית, המסופח מעתה והלאה לראשה של אותה מדינה זרה. נוסחה זו, שהיא שריד ימים קדמונים, כשהיה ראשה של מדינה גם בעליה של ארצו ומושלה האמיתי, כיום אין היא אלא בדיה דיפלומטית. יש בכך גם משום אישור רשמי לעובדה שבעת החדשה קיימת אי־התאמה בין הכוח שמייצג הדיפלומט לבין כוחה הממשי של ארץ לעצב מדיניות. לאמיתו של דבר ניטלו מן הדיפלומטיה הרבה מן התפקידים שהיו מוטלים עליה לשעבר. בפאריו, למשל, יש לכל אחת מן הארצות המשתייכות לשוק־האירופי־המשותף חמישה שגרירים שווים בדרגתם הפועלים בעת־ובעונה־אחת. שגריר אחד שלוח אל הרפובליקה הצרפתית. עוד אחד עומד בראש המשלחת של ארצו בנאט"ו. שגריר שלישי ממונה על העניינים הכלכליים האירופיים, רביעי מסופח לאונסק"ו וחמישי ממונה על העניינים האירופיים בסטראסבורג. יתר על כן, בשל הצורך בשיתוף־פעולה מוגבר בין ארצות בעלות־ברית נעשו הפגישות בלתי־הקבועות בין מיניסטרים של המדינות מוסד של קבע. שרי־החוץ כמו גם השרים הכלכליים והצבאיים, באירופה המזרחית והמערבית כאחד, יודעים דרך־כלל ששה חדשים מראש שעתידים הם להיעד ביום זה וזה לדון בבעיה אחת מסוימת, וכן גם, כמובן, להחליף דעות על כלל היחסים בין ארצותיהם. הולנד צעדה אפילו צעד אחד קדימה בכיוון זה: יש לה שני שרי־חוץ, האחד יושב בקביעות במולדת והשני נמצא כמעט תמיד בחוץ־לארץ, מדלג מוועידה אחת לחברתה. ולבסוף, בגלל השימוש בטלפון וברדיו פחתה עד למיזער העבודה הספרותית, ומתוך כך גם רוב החשיבה הפוליטית, של השגרירים משכבר־הימים. מעריצי הבהירות הדיפלומטית וראיית־הנולד של שגרירי ונציה לשעבר שוכחים לעתים קרובות שסגולות אלו נתפתחו בכוח העובדה שהשגרירים הללו הוצרכו לחשוב בדרך־חות שלהם בהקדם של ששה חדשים לפחות כדי שתהיינה הידיעות והמסקנות הפוליטיות שהם מוסרים טריות ושרירות ברגע שתגענה לתעודתן.

ישראל אינה משתייכת לשום ברית, ולפיכך אין לה צורך במשלחות מרובות בארץ־חוץ אחת. ואולם אין הדיפלומטיה הישראלית יכולה להתעלם מן העובדה שהעבודה השוטפת תלויה יותר ויותר בסגל של מומחים מיוחדים, דוגמת נספחים צבאיים, מסחריים, מדעיים, תרבותיים וכן נספחים לענייני עבודה, שאינם שייכים כלל למשרד־החוץ. הן מצד ממשלתם שלהם הן מצד הממשלה שאליה הם שלוחים נחשבים בעלי־המקצוע האלה לעתים קרובות רבי־השפעה יותר מן השגריר. השפעה פירושה תוקף ותוקף פירושו פרסטיז'ה. לפיכך אין תועלת מרובה בדבר שיעמוד בראשה של משלחת אדם שבעבודה היומיומית הוא עשוי להיות בעל השפעה ובן־סמך פחות מעוזריו העובדים במחיצתו. הפתרון היחיד לבעיה קשה זו הוא שיהיה משרד־החוץ בית־אולפן ומסגרת לטיפוס מעולה יותר של אנשי דיפלומטיה, של „דיפלומטים במאה אחוז“, שדומה לקציני־המטה של הצבא יוכשרו לשליחויות מדיניות עדינות עד מאד. אגב, כך מקובל למשל בדיפלומטיה של הוותיקן, שבה המיסדרים מכלכלים את רוב העניינים השוטפים, ואילו הסגל הדיפלומטי, המאומן ביותר והמצומצם מאד במספר, נושא באחריות המדינית העליונה של הכנסיה.

קשה מאד להגדיר את הטיפוס המושלם של הדיפלומט הישראלי. לא די שצריך לצמנו ולהכשירו לתפקידו אלא שצריך גם להעניק לו מעמד מוסרי וחברתי שיעוררו להיות מוכן לקבל כל מיני תפקידים ושליחויות. לעולם אין לשכוח שהדיפלומטים שלנו אינם מוצר של מעמד מסוים שבארצות אחרות מחזיק הוא, על פי המסורת, ברסן השלטון ובמקורות העושר. הדיפלומטים שלנו הם בשר מבשרה של חברה משתנית הנתונה להשפעתה של הגירה מבחוץ. משך שירותם בחוץ־לארץ אינו צריך להיות ארוך עד כדי כך שיתקשו לקיים את הקשר עם ארצם. עם זאת הרי התנאים החמריים והאישיים שהם מוצאים בחזירתם הביתה אינם צריכים להיות קשים כדי כך שימריצום לחפש בלי הרף שליחויות חדשות לשם סיפוק צרכיהם וצרכי משפחתם. הדיפלומטיה היא אולי דרך ביטויה העדינה והקשה ביותר של כל מדינה. כדי לייצג צריך קודם כל שיהיה מה לייצג, וכדי לייצג היטב צריך שתהיה לאדם הכרה ברורה מאד של ערכיה ושיעור־קומתה של האומה שאליה הוא משתייך. דבר זה קרוי ברגיל סגנון, ואין לך דבר שארץ חדשה, כמו גם „עשירים חדשים“, מתקשים יותר להגיע אליו. היום בו נזכה לדיפלומטיה ישראלית מושלמת יהיה גם יום התבגרותה השלמה של האומה בכללותה.