

**מרכז אריאל
למחקרי מדיניות**

**נייר עמדה
מס' 160**

**הערות על שירות החוץ
של ישראל**

משה יגר

מרכז אריאל למחקרי מדיניות
THE ARIEL CENTER FOR POLICY
RESEARCH (ACPR)

ת.ד. 830, שערי תקוה 44810
טל' 3920-906-03 * פקס 3905-906-03
דואר אלקטרוני : acpr@inter.net.il
אתר אינטרנט : www.acpr.org.il

המועצה המייעצת

פרופ' פול איידלברג (ארה"ב)
ד"ר רעיה אפשטיין
פרופ' משה ארנס
יוסף בודנסקי
ד"ר דוד בוקעי
יוסי בן-אהרון
פרופ' יוסף בן-שלמה
פרופ' לו-רנה ברז (ארה"ב)
מישל גורפינקל (צרפת)
פרופ' גוסטב הנדריקסן (שוודיה)
פרופ' ויליאם ון קליב (ארה"ב)
פרופ' רפי ישראלי
ד"ר נטע כהן דור-שב
שמואל כץ
ד"ר סטיבן פלאוט
יאיר שמיר
יצחק שמיר
פרופ' משה שרון
ד"ר מרטין שרמן
דרור צורף (ארה"ב)

מועצת מנהלים

הנרי דסקל
פרופ' עזרה זהר
פרופ' ישראל חנוקוגלו
מרדכי קריינר

חברי עמותת המרכז

פרופ' צבי אופיר
אליהו אלוני
חיים חכם
יואש צידון-צ'אטו
פרופ' שלמה שרן
פרופ' אליאב שוחטמן
משה יגר

פרוייקטים מיוחדים

יורם אטינגר

מנכ"ל

אריה סתיו

מרכז אריאל למחקרי מדיניות עוסק בחקר נושאים מדיניים
ואסטרטגיים הנוגעים למדינת ישראל ולעם היהודי.

מסת"ב 4 7165 64 965
© מרכז אריאל למחקרי מדיניות
יוני 2005 / סיון תשס"ה

מנהלת פרסומים : לאה קוכנוביץ

הערות על שירות החוץ של ישראל

משה יגר

ד"ר משה יגר הוא בעל תואר דוקטור של האוניברסיטה העברית, ירושלים. הצטרף למשרד החוץ, כצוער, במאי 1956. תפקידיו העיקריים במשרד החוץ: מזכיר שני בבוקרשט (1958-1960) וברנגון (1960-1962). נציג לא-רשמי בקואלה לומפור (1965). קונסול בלוס אנג'לס (1966-1969). קונסול כללי בפילדלפיה (1969-1972). מנהל מחלקת ההדרכה (1974). מנהל מחלקת ההסברה (1975-1978). סמנכ"ל למידע ותקשורת (1980-1985). קונסול כללי בניו יורק (1985-1988). שגריר בשטוקהולם (1988-1990). סמנכ"ל לאסיה, אפריקה ואוקיאניה (1990-1993). שגריר בפראג (1994-1995). ב-1 בנובמבר 1995 פרש לגימלאות. במשך שמונה השנים הבאות לימד תולדות דרום-מזרח אסיה באוניברסיטה העברית, ירושלים.

ספריו העוסקים במדיניות חוץ ובמשרד החוץ: **לתולדותיה של מערכת הסברת החוץ של ישראל (1956)**; **מדיניות נייטרלית – הלכה למעשה. תולדות היחסים הדיפלומטיים בין שוודיה לישראל (1993)**; **מאלאזיה – ניסיונות הידברות עם מדינה מוסלמית (1996)**; **צ'כוסלובקיה, הציונות וישראל. גלגולי יחסים מורכבים (1997)**; **המסע הארוך לאסיה. פרק בתולדות הדיפלומטיה של ישראל (2004)**. כמו כן היה מעורכי האנתולוגיה: **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות (2002)**.



דעות הכותבים בניירות העמדה אינן מבטאות בהכרח את דעת מרכז אריאל למחקרי מדיניות.

מרכז אריאל מאפשר שימוש במובאות מן החומר שלעיל בתנאי שהמובאה תזכה לציון המקור.

עותקים נוספים של נייר זה וכן ניירות קודמים ניתן לרכוש במשרדי המרכז.

תוכן העניינים

7	הקדמה.....
9	1. משהו על מושגים מסולפים.....
10	2. מעט רקע היסטורי.....
19	3. התכונות הרצויות לדיפלומט האידיאלי והגדרת תפקידיו..
24	4. הטכנולוגיות המודרניות ו"הדיפלומטיה החדשה".....
26	א. מסחר וכלכלה.....
27	ב. אמצעי התקשורת.....
28	ג. הסברה.....
33	ד. קשרי תרבות.....
34	ה. מש"ב.....
36	ו. פעילות חברתית.....
39	5. לשון דיפלומטית.....
42	6. דיפלומטיה בעם היהודי, בציונות ובישראל.....
48	7. מעמדו הציבורי של משרד החוץ.....
53	8. מינויים.....
59	9. הדלפות.....
64	10. אורחות חיים.....
71	11. הערות לסיום.....
76	הערות.....
83	מבחר פרסומים של מרכז אריאל.....

לנתי אליאש,
שגרם לדיון הזה.
למוקירי זכרו של מיקי גיל ז"ל,
שהאזינו לגלגולו הראשון.

ובעיקר –
לרעייתי דבורה,
שותפתי המלאה באורח חיים זה.

הערות על שירות החוץ של ישראל

משה יגר

הקדמה

עם סיום לימודי באוניברסיטה העברית ניגשתי לבחינות כניסה לצוערים (אז קראו לזה-מתמחים) של משרד החוץ. הייתי אחד משלושה בני-מזל שהצליחו בבחינות והתקבלו למחזור השלישי של 1956. משרד החוץ היה אז רק בן שמונה שנים ותחושת בראשית עוד רווחה בו.

עדיין זכור לי באיזה רגש של חגיגות, יראת כבוד והתרוממות רוח נכנסתי לעבוד במשרד זה. התקבלנו בו בסבר פנים יפות ובמאור פנים. התרשמתי מאוד מרוח חדוות העבודה שרווחה אז במשרד ומגאוות היחידה ששררה בו. הייתי הולך לעבודת יומי ברצון רב, בהנאה ושמחה. יום העבודה החל אז ב-30: 07. מי שהגיע אחר 07: 45 נרשם לו איחור!

כמו כל אחד מעמיתי כך זכיתי גם אני במרוצת השנים לשרת בתפקידים שונים ומגוונים במשרד הראשי בארץ ובכמה נציגויות בחו"ל. היו שרי חוץ, סגנים לשר החוץ ומנכ"לים שהכרתי יותר מקרוב בגלל נושאים שהיו בטיפול או נציגויות ששירתי בהן וזכו לביקוריהם, והיו כאלה שלא נזדמן לי לעבוד עמם מקרוב. היו מהם שהערכת והוקרתי והיו שעוררו אצלי רגשות הפוכים. מהם אף כאלה שגרמו למשרד החוץ נזקים, והדברים נזכרים ברמז בסקירה זו.

אחרי "המהפך" שחל בשנת 1977 החל במשרד החוץ תהליך של התרופפות בתחומים שונים. תהליך זה היה בניגוד בולט לתחושת התרוממות הרוח שאפיינה את השנים הראשונות. תהליך זה גרם לכך שאני, וכמה מעמיתי, כשהגיעה שעתנו לפרוש לגמלאות לאחר כמעט ארבעים שנה בשירות החוץ, עזבנו ברגשות שונים לגמרי מאלה שהיו לנו כשנכנסנו אליו.

בנוסף לתהליכי סחף שהיינו עדים להם בתחומים רבים בישראל, תהליכים המשתקפים גם בתפקוד משרד החוץ, תרמו להתרופפות שחלה במשרד בפרט כמה וכמה שרים, סגני שרים ומנכ"לים. אפשר לציין שמות, אך העדפתי לא לעשות זאת שכן הדבר החשוב הוא לחשוף את הליקויים ולטפל בתופעות עצמן. משרד החוץ יוכל לחדש ימיו כקדם אם תקום לו מנהיגות ראויה, כפי שהיתה לו בייחוד בשנותיו הראשונות.

גורם אחר שהביאני לבחינת נושאים שונים הקשורים בעבודה הדיפלומטית ובשירות החוץ הוא הפקפוקים הנשמעים במקומות שונים, וגם בישראל, אם לא הגיעה העת לבטל את השירות הדיפלומטי, שכן החידושים הטכנולוגיים המדהימים של ימינו מספיקים בהחלט לקיום מערכת של יחסים בינלאומיים. גם עניין זה נדון להלן.

סקירה זו איננה ניסיון לכתוב את תולדות הדיפלומטיה של ישראל. קיימים על כך מקורות רבים והיסטוריון טוב יוכל למצוא לו שדה מחקר מעניין להתגדר בו. אין היא עוסקת בנושאי הפעולה הדיפלומטית, זאת אומרת במדיניות החוץ של ממשלות ישראל השונות. כל שניסיתי לעשות היה להעיר על כלי הפעולה של הדיפלומטים, כלומר: לדון בהיבטים הטכניים של העשייה הדיפלומטית, בדרכי התפתחותם בכלל ובמשרד החוץ של ישראל בפרט. בתחום זה, ובו בלבד, העליתי על הכתב הערות על כמה היבטים של שירות החוץ של ישראל ומאפייניו, הקשורים לעשרות השנים הקצרות של קיומו, הישגיו וכשלו, במטרה לראותו מתקדם ומשתפר. אני מקווה שימצאו בישראל קוראים שסוגיות אלה תעניינה אותם.

לא אכחד שאני גאה על כך שמתוך כ-57 שנות קיומו של משרד החוץ זכיתי להיות שותף-מה בארבעים מהן. דומני שלרגש זה שותפים רוב אנשי שירות החוץ, ובייחוד גמלאיו.

סקירה זו נקראה על ידי חברי ועמיתי: משה אראל, יוסי בן-אהרון, יוסי גוברין, מרדכי גזית ואהרון לופז. הם העירו הערות חשובות ומועילות. חלקן קיבלתי וחלקן דחיתי. האחריות על הכתוב כאן חלה עלי בלבד.

תודתי הלבבית נתונה לגבי לבנה ארנון שהדפיסה סקירה זו וחזרה ותיקנה והדפיסה שוב ושוב במיומנות רבה ובסבלנות מופלגת.

רעייתי ד"ר דבורה יגר, שותפתי לחיים הדיפלומטיים, קראה אף היא, תיקנה שגיאות וליקויים וערכה את העבודה. ללא תמיכתה לא היתה סקירה זו רואה אור.

1. משהו על מושגים מסולפים

השירותים הדיפלומטיים של רוב ארצות העולם – ולא רק של ישראל – סובלים מתדמיות שליליות בקרב הציבור הרחב בארצותיהן. דעה רווחת היא שדיפלומטים חיים חיי פאר, גרים בארמונות או בבתים מרווחים ומוקפים משרתים. נהגיהם מסיעים אותם במכוניות מהודרות והם מבליים את זמנם בסעודות ובמשתאות (קוקטיילים) בקרב ה"חוגים הנוצצים" של הארצות אליהן הם מואמנים.¹

כל הדברים שצוינו לעיל אכן קיימים במידה רבה, אך הם שוליים מאוד לתוכן העבודה הדיפלומטית, כפי שיוסבר בהמשך הדברים. דיפלומט שדווקא דברים חיצוניים ו"נוצצים" אלה הם העיקר בעיניו – ויש כאלה גם אצלנו – קרוב לוודאי שייכשל בעבודתו.

מושגים מסולפים מסוג אחר על השירות הדיפלומטי מצאו ביטוי באימרות כגון ש"דיפלומט הוא אדם שנשלח לארץ אחרת לשקר למען ארצו". אפשר לקבוע בצורה נחרצת שדיפלומט שיצא לו שם של שקרן או של אדם בלתי-מהימן, ייכשל כישלון חרוץ במילוי תפקידו. יש פעמים שדיפלומט אינו יכול לומר לבני שיחו את כל האמת, אך אם יאמר דבר שקר ייאבד את אמינותו ואת יעילותו.

טעות מקובלת אחרת הרווחת בציבור היא הבלבול בין "מדיניות חוץ" לבין "משא ומתן", כאשר שניהם נקראים בשם – דיפלומטיה. יש להבהיר: במדינות דמוקרטיות נקבעת מדיניות החוץ על ידי הממשלה הנוקקת לאישור הרשות המחוקקת. ביצוע מדיניות זו – הדיפלומטיה – נעשה, לרוב, על ידי פקידות מקצועית. אפשר לסייג קביעה זו במידה מסוימת ולומר שבדורות האחרונים השתנה המצב במידה רבה ועבודת הדיפלומטיה העיקרית נעשית כיום על ידי הקברניטים הפוליטיים עצמם. הדיפלומטים המקצועיים ירדו בחשיבותם, אם כי נוספו להם תחומי פעולה אחרים. אמנם, התחלות מסוימות, אם כי נדירות, בכיוון זה ניכרו כבר בדורות קודמים. עניין זה יידון בהרחבה בהמשך הדברים.

הרבה דברים המעידים על תפיסה מוטעית באשר לטיב העבודה הדיפלומטית נשמעו ונשמעים. חלקם מקורם בבורות, וחלקם מקורם, אולי, בצרות עין של המלעזים. המעניין הוא שלמרות התדמית הציבורית המוטעית, ממשך השירות הדיפלומטי להיות עטוף בהילה רומנטית מסוימת. צעירים וצעירות רבים נמשכים לשירות זה ואישים מתחומים אחרים רוצים להימנות על שורותיו, אם לא באופן קבוע, אז לפחות לפרק זמן של שנים אחדות. תמצאו ביניהם: פוליטיקאים, עיתונאים, אקדמאים בעלי מוניטין, אנשי עסקים, קציני צבא ומשטרה ורבים אחרים. הם רוצים, כמובן, לקבל לאלתר משרות בכירות, לרוב בארצות נוחות לשירות, ואין בכוונתם לעבור את מסלול הקידום האיטי המקובל בשירות החוץ המקצועי. בעניין מינויים של אנשים בלתי-מקצועיים שאינם נמנים על הסגל הקבוע של משרד החוץ נדון להלן בנפרד.

2. מעט רקע היסטורי

דיפלומטיה היא ניהול יחסים בינלאומיים, זאת אומרת ניהול יחסי החוץ של המדינה, באמצעות משא ומתן, כפי שהחליטו עליהם המנהיגים הפוליטיים שלה ומוסדותיה המוסמכים. דיפלומטיה היא השיטה שבאמצעותה מתנהלים יחסים אלה על ידי שגרירים ושליחים. זו ההגדרה המקובלת למשלח-היד של הדיפלומט ועיסוקו.

יש המנסחים זאת קצת אחרת ואומרים שמטרת הדיפלומטיה היא לשרת את המטרות הלאומיות של המדינה בדרכי שלום, ואם אפשר - למנוע מלחמה (שעה שמטרת הצבא **לנצח** במלחמה לכשתפרוץ). הטכניקה המסורתית שהדיפלומטיה משתמשת בה היא ניהול משא ומתן בעל-פה או בכתב, העשוי להשפיע על מדיניות החוץ של הצד השני בדרך של שכנוע ולהשיג את המטרות המדיניות של הממשלה.

משא ומתן אמיתי יכול להתנהל רק בין צדדים המתייחסים זה לזה כאל שווים. שאם לא כן אין זה מו"מ שבסופו יושג הסכם המקובל על כל הצדדים הנושאים ונותנים, אלא תכתיב (דיקטאט) שצד אחד, המנצח, מכתיב בו את תנאיו לצד השני, המפסיד או הנכנע. בהסכמי השלום שלאחר מלחמת העולם הראשונה התנהל מו"מ בין בעלות הברית לבין גרמניה ושותפותיה. הן חתמו על חוזים שהוכתבו להן. מו"מ התנהל אז דווקא בין בעלות הברית לבין עצמן. מצב דומה אירע גם בתום מלחמת העולם השנייה כלפי גרמניה ויפן.

יש להבהיר שמשא ומתן דיפלומטי יכול להתקיים גם בין ממשלות לארגונים לא-מדינתיים. ישראל התנסתה בכך פעמים אחדות במשא ומתן דיפלומטי שניהלה, במישרין או באמצעות מתווכים, עם ארגוני טרור ערביים שונים.

עצם התהליך של קביעת מדיניות החוץ אינו בתחום הדיפלומטיה, אלא בתחום הניהול הפוליטי של המדינה. הדיפלומטים מופקדים על ביצוע מדיניות החוץ הזו ועל הוצאתה לפועל ולא על קביעתה.² עם זאת חובה לציין שהגבולות בין שני תחומים אלה הלכו וניטשטשו מאז ימי הביניים. בימינו מרבים לערב שני מושגים אלה יותר ויותר. אולם, הנגיעה היחידה שיש לדיפלומטיה לעיצוב מדיניות החוץ, היא בכך שאחד מהתפקידים החיוניים של הדיפלומטים הוא לגבש המלצות למדיניות חוץ. לתפקיד זה יש ערך, כמובן, רק במקומות שבהם הקברניטים הפוליטיים מוכנים להאזין לעצה.

קיים תחום נוסף בו קשה לקבוע גבולות ברורים בין מעצבי המדיניות וקובעיה לבין מבצעה, או במילים אחרות – בין הממשלה לבין הדיפלומטים. הכוונה לקביעת הטקטיקה של ניהול המשא ומתן. קיימות שתי גישות בסיסיות לגבי טקטיקת ניהול משא ומתן בינלאומי. לרוב, נוהגות ממשלות לשאוף להשגת יתרונות מכסימליים לעצמן תוך התעלמות מן האינטרסים של הצד שכנגד

ומסרבות לעשות ויתורים. לעתים אחרות נוהגות ממשלות ליטול על עצמן סיכונים ולוותר ויתורים לצד השני מתוך תקווה שאולי יביא הדבר לידי פשרה, השלמה ורגיעה. יש בהיסטוריה של ימינו דוגמאות להצלחה או לכישלון של הגישה הראשונה כמו גם של הגישה השנייה.

כדאי להכיר היטב את אופיו ומגמותיו של הצד עמו נושאים ונותנים לפני שמחליטים אם יש לנקוט כלפיו גישה נוקשה או פשרנית ומתונה. בתחום זה עשויות עצותיהם של דיפלומטים נבונים ומנוסים להשפיע לעתים, אם כי לא תמיד, על גישתם של מעצבי המדיניות.³ אם המשא ומתן מנוהל על ידי דיפלומטים ולא על ידי מדינאים, כי אז יש להם זירה רחבה למדי לקבוע בעצמם איזו טקטיקה או גישה לנקוט. מאז הקמתה של מדינת ישראל עומדת שאלה זו, של בחירת הגישה הטקטית הנכונה במשא ומתן עם גורמים ערבים עויינים, כשאלה גורלית במדיניות החוץ הישראלית. בארץ יש לסוגיה זו גם פן אידיאולוגי המפריד בין מפלגות.

המונח דיפלומטיה מקורו ביוונית. "דיפלומה" היא מסמך מקופל לשניים, שכן הנציגים או השליחים, הלא הם הדיפלומטים של יוון הקדומה, נשאו עמם בתחילה כתב האמנה מקופל לשניים מטעם שולחיהם, השליטים, שייפה את כוחם לשאת ולתת עם נציגי העיר או המדינה האחרת.

שיגור נציגים אל בני עם או שבט אחר כדי לנהל משא ומתן היה מקובל כבר מימי קדם. בתנ"ך נזכרות שליחויות דיפלומטיות פעמים אחדות (ר' למשל, במדבר כ' 14, כ"א 21-22; שופטים י"א 12; שמואל א' י"א 4) שליחים אלה נקראו בשם מלאכים. חסינותם של השליחים הדיפלומטיים, האיסור המוחלט לפגוע בהם, ההכרה במעמדם המיוחד ואפילו קדושת אישיותם היו מקובלים כבר בזמן העתיק. נוהגים כאלה רווחו באשור, בבבל, במצרים, ביוון וברומא. הכרה בחסינות זו, הקיימת עד היום, היא אולי החוק הבינלאומי הקדום ביותר. פגיעה בשליח, הריגתו או אף העלבתו (למשל, גילוח זקנו, כולו או חלקו) שימשה לעיתים עילה למלחמה, (ר' למשל, שמואל ב' י' 2-7), שכן ללא הענקת חסינות לשליח שבא לנהל משא ומתן לא היו חברות אנוש יכולות לקיים ביניהן מגעים וקשרים.

דיפלומטים במובן של מנהלי משא ומתן מופיעים בערי המדינה ("פוליס") ביוון הקדומה, מן המאה הששית לפנה"ס ואילך. בערי-המדינה הללו ביוון התפתחו כבר כללי הנוהל של פעולות השליחים הדיפלומטיים שנשארו ביסודם בתוקף עד ימינו אלה. כבר אז רווחה ההכרה שניהול משא ומתן הוא מקצוע הדורש כשרונות מיוחדים וטכניקה נאותה. הללו הצריכו הקפדה בבחירת שליח מתאים כדי שתהיה ודאות שימסור למי שנשלח אליו את כוונת שולחו בדיוק נמרץ ושידווח לשולחו על מילוי תפקידו במהימנות ובדייקנות. באימפריה הביזנטית התפתחה הדיפלומטיה של משא ומתן בגלל יחסיה המגוונים עם שכניה, ביחוד

ככל שכוחה הצבאי הלך ונחלש. היא טיפחה סגל מקצועי של פקידים שעסקו בדיפלומטיה. הדיפלומטים הביזנטיים פיתחו גם תחום נוסף – איסוף מידע על המצב הפנימי בארצות שליחותם והגשת דו"חות כתובים על כך. חידוש ביזנטי נוסף היה כינון מחלקה ממשלתית מיוחדת לטיפול יחסי החוץ.

האימפריה הרומית, וכן גם סין הקיסרית, לא קיימו יחסים דיפלומטיים קבועים עם גורמי חוץ. הללו יכלו להיחשב כפופים, וסאלים, אבל לא שווים. יפן לא רצתה כל מגע עם זרים עד שאולצה לעשות זאת באמצע המאה ה-19.

בארצות האסלאם הכירו מאז ומתמיד בזכויות ובחסינויות של נציגים זרים, כולל נציגי אויבים. כבר הנביא מוחמד שיגר וקיבל נציגים דיפלומטיים במסגרת מגעיו עם שבטים ערביים שונים. עם התרחבות כיבושי המוסלמים והקמתן של ממלכות מוסלמיות, נהגו שליטיהן לשגר שליחים רק בשעת הצורך. כשהסתיימה שליחותם חזרו השליחים הביתה. גם הממלכה החשובה ביותר בתולדות האסלאם – האימפריה העות'מאנית – לא קיימה יחסים דיפלומטיים קבועים עם גורמי חוץ. זה לא מנע, כמובן, שיגור משלחות דיפלומטיות בהזדמנויות שונות, למטרות מסוימות ומוגדרות. שגרירויות קבע זרות החלו להתקבל בבירה העות'מאנית במאה ה-16. רק ב-1792 החליט הסולטאן הרפורמטור סלים השלישי לפתוח שגרירויות קבועות בלונדון, וינה, ברלין ופריז. זה נעשה בעקבות המפלות הצבאיות שנחלו העות'מאנים בסוף המאה ה-18 במלחמות נגד רוסיה הצארית והאימפריה ההבסבורגית ולפי דוגמת המדינות האירופיות. עד אז העדיפה האימפריה העות'מאנית לנהל את יחסייה עם מעצמות זרות באמצעות השגרירים האירופיים שנמצאו באיסטנבול.

סוג מסוים של ייצוג דיפלומטי, נציגויות קונסולריות – מסחריות, הונהג על ידי ערי המסחר האיטלקיות, ולאחר מכן על ידי מדינות אירופה הגדולות שרצו להגן על האינטרסים המסחריים שלהן. בנמלי הלבנט וצפון אפריקה הוצבו קונסולים עוד מן המאה ה-15. הם היו ראשי קהילות הסוחרים של בני ארצותיהם ושימשו גם כבני ערובה להתנהגותם הטובה של בני קהילותיהם. ב-1579, למשל, נשלח לאיסטנבול ציר פרלמנט בריטי לנהל מו"מ. כעבור שנה חזר ללונדון והביא עמו חוזה מסחרי שאיפשר לסוחרים אנגלים לסחור ברחבי האימפריה העות'מאנית. אותה תקופה היו כבר באיסטנבול שגרירים אירופאים, אך הם עסקו, בדרך כלל, רק בנושאים מדיניים.

עד המאה ה-19 לא הקפידו העות'מאנים על שמירת החסינויות של הנציגים הדיפלומטים הזרים ועל אי-פגיעה בהם. באימפריה העות'מאנית רווח הנוהג לכלוא שגריר זר כאשר פרצה מלחמה עם ארצו ולהחזיקו במאסר עד שהחלו שיחות שלום. יוזכר עוד שעם התרחבות הייצוג הדיפלומטי העות'מאני בארצות אירופה במאה ה-19, בעיקר במדינות אירופה, שימשו דיפלומטים תורכיים כצינורות תקשורת שבאמצעותם חדרו רעיונות ליברליים ומהפכניים מאירופה

לאיסטנבול. כיום, עם התפתחות התקשורת המודרנית, אין צורך בדיפלומטים להעברת רעיונות או מידע, כפי שיידון בהמשך.

מפנה בעבודת הדיפלומטיה חל עם הופעתן של המדינות הלאומיות באירופה בראשית הזמן החדש. ההתפתחויות ההיסטוריות מאז הרנסנס אילצו את קברניטי האומות לבצע שינויים בדרכי ניהול קשרי החוץ שלהן ובטכניקה של הדיפלומטיה. במאה ה-15 הלך והתפתח הנוהג למנות שגרירים קבועים לאורך זמן בארצות אליהן נשלחו. החלה ליישם נוהג זה הרפובליקה של ונציה ואחריה הלכו מדינות-ערים אחרות של איטליה: מילאנו, סבויה והותיקן. כך נהגה גם הרפובליקה של ראוונה (דוברבניק של היום). בהדרגה החלו לנהוג כך אף שאר מדינות אירופה. ונציה היתה גם הראשונה שניסחה תקנות התנהגות לשליחיה הדיפלומטיים. בשנת 1626 חידשה צרפת חידוש אחר. ביוזמתו של הקרדינל רישליה הוקמה אז מחלקה ממשלתית מיוחדת שהופקדה על ניהול יחסי החוץ של הממלכה. מנהג זה התפשט גם ליתר ארצות אירופה. צרפתית הפכה מאז גם לשפת הדיפלומטיה.

כללי משלח היד הדיפלומטי נוסחו כאמנה בינלאומית בקונגרס וינה שהתכנס ב-1815, לאחר מפתל נפוליאון. אמנה דיפלומטית זו עסקה, בין היתר, בקביעת ההיררכיה, בסולם התארים והדרגים של הדיפלומטים, בסדרי הקדימויות והבכורה, בדרכי פעולתם, בחסינויות ובזכויות המוענקות להם. אמנה זו תוקנה מאז ועודכנה פעמים אחדות, לאחרונה באמנת ג'נבה של 1961. קונגרס וינה מציין את תאריך תחילתו של השירות הדיפלומטי כפי שהוא מוכר לנו כיום.

לחסינויות המוענקות לכל חברי סגל הנציגות הרשומים בספר הדיפלומטים של הארץ המארחת, על בני משפחותיהם הנלווים אליהם ועל משרדי הנציגות עצמם, יש חשיבות רבה בניהול החיים הדיפלומטיים. חסינויות וזכויות-יתר אלה ניתנות לנציגים הדיפלומטיים כדי לאפשר להם תנאים נוחים למילוי תפקידיהם והרגשת ביטחון אישי מלא. מזכויות אלה נהנים גם ראשי מדינות, ראשי ממשלות, שרי חוץ, שרים אחרים וכן שליחים מיוחדים מסוגים שונים שמוחלט להעניק מעמד דיפלומטי להם ולבני משפחותיהם. זכויות אלה כוללות כיום חירויות מיוחדות שונות. בראש וראשונה, איסור פגיעה אישית בנציגים, חסינות למקומות עבודתם ולמגוריהם, חסינות התכתובת שהם מנהלים, רשות להשתמש בכתבי סתר ובצופן, רשות להחזיק תחנת שידור ושימוש בבלדרים שגם להם מוקנית חסינות דיפלומטית. זכויות אלה כוללות גם חסינות מפני שיפוט אזרחי ופלילי ופטור מתשלומי מסים ומכסים. הדואר של הנציגות הדיפלומטית אינו כפוף לבדיקות מכס וצנזורה. פקידי השלטונות המקומיים, או המשטרה, אינם רשאים להיכנס לשטח הנציגויות ללא רשות. אין לחייב נציג דיפלומטי להופיע בבית-משפט בארץ שירותו ולמסור עדות. ויתור על חסינות בתביעות משפטיות נגד דיפלומט זר טעון הסכמת ממשלתו של הדיפלומט.

חסינויות אלה אינן משחררות את הדיפלומטים הזרים מן החובה לכבד את חוקי המדינה המארחת. עבירה על חוקים אלה יכולה לשמש סיבה מספקת להכריז על הדיפלומט כ"אישיות בלתי רצויה" (פרסונה נון-גראטה), ובכך לגרשו מארץ השירות. באופן זה, למשל, מחוייבת כל מדינה לדאוג לכך שלא יעשה בדואר הדיפלומטי שלה, הנהנה מחסינות, שימוש בלתי חוקי כמו הברחת סחורות אסורות. בין החובות החמורות שכל דיפלומט חייב להקפיד עליהן ראויות לציון אי-התערבות בענייני פנים של המדינה המארחת והימנעות מעיסוק בריגול או בחתירה. היו כמה וכמה מקרים שנציגים זרים בישראל לא הקפידו על כך. מסיבות שונות נקטה ישראל, במקרים רבים, קו של הבלגה ולא גירשה נציגים אלה. זכורים גם מקרים בהם נציגים ישראלים רשמיים הפגינו בפומבי מתן העדפה למועמד זה או אחר במסעות בחירות לנשיאות בארה"ב. האמריקנים מחו על התנהגות כזו, אך נהגו בסלחנות ולא גירשו את הנציג הישראלי. ברוב המקרים אין מדינות ידידותיות נוקטות בצעד קיצוני של גירוש דיפלומט החוטא חטא כזה ומסתפקות במחאה או בהערה. תחום אחר, חשוב מאוד בעיני השלטונות האמריקנים, הוא עבירות חניה רבות מאוד שדיפלומטים ישראלים עוברים, יותר מדיפלומטים של רוב המדינות האחרות, בייחוד בניו-יורק. הדיפלומטים, הנהנים מחסינות, אינם משלמים קנסות ופוגעים בכך בחוקי המדינה המארחת, למרות שהם חייבים לשמור על חוקיה ותקנותיה ולא להפירם. עניין זה נראה, לכאורה, דבר פעוט, ואולי אף קטנוני, אך גורם לישראל אי-נעימות רבה.

המצב היה שונה בארצות מזרח אירופה בשנות השלטון הקומוניסטי. ישראל נהגה אז לטעון, בנימוקים שונים, שיש לה זכות לקיים קשרים עם חברי הקהילות היהודיות בארצות אלה, ובייחוד לתבוע את זכותם לעלות לישראל. המשטרים הקומוניסטים ראו בכך התערבות בלתי-דיפלומטית בענייניהם הפנימיים. דיפלומטים ישראלים לא מעטים גורשו עקב כך. הכרזה על דיפלומט כעל "אישיות בלתי רצויה" יכולה לבוא גם כביטוי להרעת היחסים בין מדינות. כך, למשל, גירשה ארגנטינה את שגריר ישראל בעקבות חטיפת אדולף אייכמן ב-1960.

עד לאחר מלחמת העולם הראשונה, ובארצות מסוימות, בייחוד באירופה, גם עד לאחר מלחמת העולם השנייה, היה סגל השירות הדיפלומטי מורכב בעיקר מחוגי האצולה. (ארה"ב היתה חריג, שכן לא היתה בה אצולה). מאחר שהנציג הדיפלומטי נחשב כמייצג את ריבונו, הקיסר או המלך, נבעו מכאן גם גינוני טקס, נוהלי הענקת מתנות חגיגיות ורשמיות, סגנון כתיבה ודיבור, כללי לבוש נאות בהזדמנויות שונות, ותקנות שימוש בתוארי כבוד ("הוד מעלתך" לשגריר) שהיו מקובלים בחצרות מלוכה וסייעו ליצירת אווירה נוחה לניהול משא ומתן. כללי התנהגות מיוחדים כאלה רווחים גם כיום, במידה מסוימת, בעולם הדיפלומטי, למרות שמעמד האצולה הולך ונעלם. שכן עם הגידול במספר

המדינות בעולם התרחבו מאוד גם שורות הדיפלומטים, המונים כיום עשרות אלפים. הרוב המוחלט של הדיפלומטים בימינו אינם באים מחוגי אצולה. הדיפלומטיה הפכה מבחינה זו, למשלח יד "דימוקרטי". עם זאת אין לזלזל במסורת גינוני הטקס והנימוס, שכן כוחם יפה ליצור אווירה נאותה לקיום דיאלוג ומשא ומתן בין נציגי עמים שונים גם בתנאים של מתיחות קשה ואפילו במצב של מלחמה.⁴

הרצל, בתפיסתו הפסיכולוגית החדה והחריפה ובתבונתו העמוקה הבין את חשיבות החגיגות הטקסיות כגורם חינוכי בתהליך של בנין עם. זו הסיבה שתבע מצירי הקונגרסים הציונים שנערכו בימי חייו לבוא לבושים בלבוש חגיגי ("פְּרָאק"). ב-3 בספטמבר 1897 רשם ביומנו:

...כבר לפני חודשים היה אחד הרעיונות הראשונים שלי... שיש לבוא למושב הפתיחה (של הקונגרס הציוני הראשון בבאזל) לבושים בפְּרָאק ועניבת פרפר לבנה. דבר זה הוכיח את עצמו להפליא. בגדי החג משווים לרוב הבריות סבר נוקשה, ומתוך הנוקשות הזאת מיד נוצר טון מדוד שאולי לא היו משיגים אותו בתלבושת מסע קיצית בהירה, ואני לא נמנעתי מלהעצים את הטון הזה ולהעלותו לסולם חגיגי.⁵

היה פעם יו"ר לכנסת שסבר שאם חברי הכנסת יחוייבו להופיע לכנסת כשהם לובשים חליפות ועונבים עניבות, כפי שמקובל בפרלמנטים בארצות המערב, ישפיע הדבר לטובה גם על התנהגותם של חברי הכנסת שלנו. הוא נכשל כישלון חרוץ במאמציו, ואפשר רק להצטער על כך.

שמירה על כללי טקס איננה מיוחדת רק לעוסקים בדיפלומטיה. גם מיגזרים רבים אחרים בחברה האנושית שומרים על כללי טקס. למשל, מוסדות אקדמאים על תהלוכותיהם והגלימות הססגוניות שלהם, או צבאות העורכים מצעדים ומסדרים, לובשים מדים מיוחדים ומניפים דגלים. גם בבתי המשפט ברוב המדינות נשמרים כללי טקס ולבוש. בשמירה על מסורות טקסיות, ובלבד שתהינה במידה נכונה ולא מוגזמות מדי, יש תועלת חינוכית רבה.

יחסים דיפלומטיים התקיימו, בדרך-כלל, כפי שכבר נאמר לעיל, בין מדינות שסברו שהן במעמד משפטי שווה, למרות הבדלי שטח, גודל האוכלוסייה או עוצמה צבאית וכלכלית. ענייני החוץ הוצאו אל הפועל כמעט תמיד בשמו של הריבון, ראש המדינה, ולעיתים קרובות גם אישית על ידו. היו שליטים אוטוקרטים שבלטו בכך שריכזו את מדיניות החוץ בידיהם, כגון: לוואי הארבעה-עשר בצרפת, קתרינה השנייה, הגדולה, ברוסיה ופרידריך הגדול בפרוסיה. גם מלכי אירופה האחרים הרבו לעסוק בדיפלומטיה אישית עד מלחמת העולם הראשונה. במידה רבה היה זה עיסוק משפחתי בשל יחסי הקירבה ששררו בין בתי המלוכה באירופה. (גם בימינו – אם כי מסיבות אחרות

לגמרי – חוזרת התופעה של ריכוז ענייני מדיניות החוץ בידיהם של ראשי המדינות, ועוד נדון בכך להלן).

מאז 1815 עברה העבודה הדיפלומטית, במידה רבה, מחצר המלכות לרשות המבצעת, או ליתר דיוק למשרדי החוץ שהוקמו בכל הארצות, לפי דוגמתה של צרפת. מטרת משרדי החוץ ומגמתם היתה להבטיח טיפול אחיד, מרכזי ומרוכז ככל האפשר בעניינים הבינלאומיים על מנת שהמדינה לא תדבר במספר קולות הסותרים זה את זה.

במאות ה-17 וה-18, ואף במאה ה-19, שוגר שגריר כשהוא מצוייד בהוראות כלליות בכתב לגבי הקו המדיני שעליו לייצג והמטרות העיקריות שעליו לנסות להשיג. כדי שמשא ומתן שהוא ינהל יישא תוצאות מעשיות היה צורך שיוכר כמייצג סמכות השלטון בארצו. ביטוי סמלי וטקסי לכך ניתן במעמד הגשת כתב האמנה לריבון של ארץ שירותו. בהגיעו לארץ שירותו היה השגריר באותן תקופות מתנתק כמעט לחלוטין מממשלתו, בשל קשיי התקשורת של הימים ההם, והיה עליו לנווט את דרכו בכוחות עצמו ותוך עצמאות רבה. ידועים מקרים בהם הועמדו לרשות שגרירים כוחות צבא וצי וניתנה להם סמכות להפעילם לפי שיפוטם והחלטתם מבלי להמתין להוראות או לאישורים מממשלת הבית, שכן היו דרושים חודשים ארוכים בטרם יכלו אישורים כאלה להגיע. כיום יכול שגריר לקבל הוראות מיידיות, תוך דקות ספורות, משר החוץ שלו, או אפילו מראש ממשלתו. כפי שישתבר להלן בפרק הדין בהשפעת חידושי הטכנולוגיה על הדיפלומטיה.

חידוש חשוב אחר בתחום הדיפלומטיה שחל בדורות האחרונים הוא הניהול של משא ומתן דיפלומטי בפומבי על ידי ועידה, כפי שנעשה במסגרות חבר הלאומים, האו"ם והסוכנויות הבינלאומיות למיניהן. לאמתו של דבר ניתן לראות התחלות ראשונות של דיפלומטיה רבת-משתתפים כזו כבר בכינוסים של בריתות הערים- המדינות ביוון הקדומה. כנס ראשון מסוג זה, של ערי הברית הפלופונסית בראשות ספרטה, נערך ב-506 לפנה"ס. גם ברית הערים האטית-דלית בראשות אתונה התכנסה באורח דומה. בעת החדשה, בייחוד במאה ה-19, נתכנסו לעיתים מזומנות ולפי הצורך ועידות דיפלומטיות רבות-משתתפים (קונגרס וינה ב-1815, ועידת לובליאנה ב-1821, קונגרס לונדון ב-1841, קונגרס פריז ב-1856, קונגרס ברלין ב-1878 ועוד), אך היו אלה ועידות מזדמנות. כמה מהן עסקו בבעיית עתידה של האימפריה העות'מאנית המתפוררת, הלא היא "השאלה המזרחית" הידועה, אולם הן לא נתגבשו כמוסד של קבע, שהראשון מסוגו היה חבר הלאומים.

במלחמת העולם הראשונה תבעו מחוללי המהפכה הרוסית ביטול "הסכמים סודיים" וניהול "דיפלומטיה גלויה". גם נשיא ארה"ב וודרו וילסון דרש שהמדינות תסתפקנה בהסכמים גלויים על בסיס משא ומתן גלוי. עם זאת, איש

לא התייחס ברצינות לדרישה שלפיה גם על המשא ומתן להיות גלוי. וילסון עצמו השתתף בסדרה שלמה של שיחות סודיות בוועידת השלום ב-1919 וכמוהו נהגו גם שליטיה החדשים של רוסיה הסובייטית.⁶

חבר הלאומים, שהוקם בתום מלחמת העולם הראשונה, וארגון האומות המאוחדות, שנוסד לאחר מלחמת העולם השנייה, ריכזו את מפגשי הפסגה של ראשי מדינות, ראשי ממשלות ושרי חוץ במסגרת מוסד של קבע. בתקופת עצרת האו"ם השנתית, מספטמבר עד דצמבר, נפגשים אישים אלה ומנהלים את מדיניות החוץ של ארצותיהם. בשנים האחרונות הפכו גם לוויית של מלכים, נשיאים, ראשי ממשלות או אנשי שם אחרים, הזדמנות למפגשים של ראשי המערכות הפוליטיות של העולם. כל אלה, והזדמנויות אחרות למפגשי פסגה, צמצמו בהרבה את התפקידים השגרתיים המסורתיים של השגרירים.

אכן, משעה שנוסד האו"ם, וחבר הלאומים לפניו, הונהגו שינויים מרחיקי לכת בעבודת הדיפלומטיה וירדה קרנה, במידה מסוימת, של הדיפלומטיה המסורתית. רק לעתים רחוקות מושם דגש בדיוני האו"ם, שהם פומביים, על קידום שאיפות היסוד של הדיפלומטיה – השגת החלטות מוסמכות בדרכי שכנוע, או אפילו מיקוח – ובמקום זה שואפים המשתתפים להתנצח ובסופו של דבר להביא לקבלת החלטות שאפשר יהיה לכפותן על הנוגעים בדבר.

הניסיון מלמד שייסוד ארגונים בינלאומיים לקיום מגעים בינלאומיים גלויים או – במילים אחרות – לניהול דיפלומטיה מולטילטרלית, שהמובהק בהם הוא האו"ם, לא סייע להפגת המתרחקות הבינלאומית ולהשכנת שלום בעולם. הדיון הציבורי והפומבי פעל לא פעם לליבוי יצרים ולגלישה לתעמולה ולהסתה. החשיבות הרבה שהוקנתה בימינו לדעת הקהל והמאבקים על אהדת אמצעי התקשורת הפכו, לפיכך, את עבודת התעמולה (או: "ההסברה") לחלק מן העבודה הדיפלומטית. תופעה זו כמעט לא היתה קיימת לפני מלחמת העולם הראשונה, ובוודאי לא כפי שהיא נפוצה ומודגשת בימינו אלה.

זאת ועוד. כיום יודעים שהדעה ש"דיפלומטיה פומבית" עשויה לשמש תחליף ל"דיפלומטיה סודית" היא טעות גמורה. למרות קיום האו"ם לא בוטלו הוועידות הדיפלומטיות שמחוץ למסגרתו, כגון ועידת גינבה (1955) שסיימה את מלחמת הודו-סין או ועידות קמפ-דייויד שטיפלו ביחסי ערב-ישראל, או שלל ועידות אחרות דומות בנושאים שונים ומשונים. הדיפלומטיה המולטילטרלית הזו אף לא באה במקום המשא ומתן בין ראשי מדינות ("דיפלומטיה של פסגות").⁷

ישראל ומעמדה בזירות הבינלאומיות למיניהן היא אחת הדוגמאות הבולטות ביותר לעיוותים שחלו בתחום זה בחיים הבינלאומיים. מבחינתה של ישראל הפך האו"ם לצינור לתעמולה ערבית (ועד קריסת המשטרים הקומוניסטים- גם סובייטית) אנטי-ישראלית ואף אנטישמית. ישראל חייבת תמיד לזכור שהאו"ם

איננו גוף ששיקולים מוסריים מדריכים את פעולותיו. הוא גוף פוליטי, כעין-פרלמנטרי, זירה למאבקי כוחות בין מדינות או גושי מדינות. הערבים ובני בריתם המוסלמים, יחד עם מדינות נוספות, מהווים באו"ם גוש עצום. ישראל היא מדינה בודדה. באו"ם נוצרים מצבים אבסורדיים לפיהם מדינה כמו סעודיה נבחרת כחברה בוועדה לזכויות אדם או סוריה נבחרת למועצת-הביטחון (ישראל לא נבחרה מעודה לגוף זה!) והיא משמשת בו גם כמאשימה כלפי ישראל וגם כשופטת שלה בזכות כח הצבעתה. מאז היווסדו ועד היום עוסקים מוסדות האו"ם בעיקר בישראל, בהתקפות עליה, בהשמצתה, בגינויה ובקבלת החלטות נגדה בכל הזדמנות. זה לא נעים אך ישראל אינה חייבת, וגם אינה יכולה, להתחשב בכך יותר מדי. במילים אחרות, כפי שציין פרופ' בנימין אקצין: "...אין לראות באו"ם כמו שהוא גורם למען השלום או הצדק או האנושות. הוא הפך להיות גורם פוליטי בין גורמים פוליטיים אחרים, ותו לא... באופן כללי הפך האו"ם באיזורנו לגורם מזיק".⁸

עם זאת חייבת ישראל לנהוג בתבונה ובוהירות במערכת הבינלאומית הקשה הזו כדי לצמצם עד כמה שאפשר את הנזקים היכולים להיגרם לה מבלי שייפגעו האינטרסים הלאומיים שלה. על ישראל לתאם מהלכים, ככל שניתן, עם חברות או"ם המוכנות להאזין לעמדותיה. חשוב שיישלחו למושבי האו"ם אנשים היודעים לפעול מאחורי קלעיו, וחיוני שכל מי שנשלח לאו"ם יהיה ניחן בכשרון רטורי.

כמו כן אסור להתעלם גם מכמה יתרונות חשובים הנובעים מקיומו של האו"ם, למרות ההפליה הקבועה והמתמשכת כלפי ישראל הקיימת בו ובסוכנויותו המיוחדות ובבדידותה בגופים אלה. יתרון חשוב כזה הוא העובדה שהאו"ם מהווה לפעמים מקום למפגש, להידברות ומשא ומתן עם נציגי מדינות שאין ביניהן יחסים דיפלומטיים, לאו דווקא במסגרת "הדיפלומטיה הפומבית". מגעים כאלה מתנהלים ברמות שונות, מפקידי שירות החוץ ועד ראשי מדינות. גם נציגי ישראל קיימו, במסגרת מפגשי האו"ם בניו יורק ובמקומות אחרים, מגעים ופגישות עם נציגי מדינות עמן אין, או לא היו, לישראל יחסים. בכמה מקרים תרמו פגישות אלה לכינון יחסים דיפלומטיים.

3. התכונות הרצויות לדיפלומט האידיאלי והגדרת תפקידיו

כבר אמרנו שתפקיד הדיפלומטיה הוא לנהל את היחסים בין מדינות באמצעות משא ומתן. לפיכך הנציג הדיפלומטי הוא האדם הנשלח מטעם ממשלתו כדי לייצגה ולנהל משא ומתן מטעמה ובשמה, בפגישות בילטרליות בין שתי מדינות בלבד, בוועידות רחבות יותר ובוועידות בינלאומיות מטעם האו"ם או מטעם ארגונים אחרים.

מכאן, שתפקידו העיקריים של הדיפלומט הם: (1) ייצוג מדינתו; (2) שמירה על האינטרסים שלה ועל אזרחיה הנמצאים בחו"ל במסגרת המותר לפי כללי המשפט הבינלאומי; (3) ניהול משא ומתן; (4) לימוד תנאי החיים המדיניים, החברתיים, הכלכליים והתרבותיים במדינת שירותו, עמידה על הלכי הרוח השוררים בה ודיווח על כך לשולחיו; (5) טיפוח יחסים עם חוגים בעלי השפעה במדינת שירותו במגמה להביא להגברת האהדה למדינתו, לאוכלוסיתה, לערכיה ולמדיניותה. ואם אפשר – להביא גם להבטחת תמיכתם הפעילה של חוגים אלה באינטרסים של מדינתו.⁹

על השירות הדיפלומטי להעמיד את ניסיונו ואת מומחיותו לרשות הממשלה המכהנת ולייעץ, ואם יש צורך – להעלות התנגדויות במטרה להשפיע על המדיניות. עם זאת, אם שר החוץ אינו מקבל את העצה הניתנת לו, על הפקידים לקבל עול משמעת ולמלא את הוראותיו ללא סייג. הפקידים חייבים לשרת בנאמנות כל ממשלה חוקית ללא שים לב למפלגה או למפלגות המרכיבות אותה. בתמורה יש לצפות מן הממשלה שתיתן את אמונה בפקידים ותהא אהדתם המפלגתית אשר תהא. המדובר, כמובן, במדינה הנהנית ממנייהל תקין וממסורת של מימשל תקין.

עניין זה אינו כה קל כפי שהוא נראה במבט שטחי. נטייתו הטבעית של אדם יכולה להביאו לעשות הכל כדי לרצות את הממונה עליו ולשאת חן בעיניו. נטייה זו יכולה להביא להשמעת דעות שהלה ירצה לשמוע תחת דברי אמת היכולה להיות בלתי-נעימה. הכעסת שר עלולה לגרור אחריה פגיעה בקידום הפקיד או עיכובו. מקרים של "ענישה" על אמירת אמת ידועים ממשרדי חוץ שונים, גם ממשרד החוץ שלנו. מצד שני ידועים מקרים שבהם עובד שירות החוץ הדליף ידיעה מסוימת כדי לפגוע בצעד שתכנן שר חוץ ושנראה לו מוטעה. התנהגות כזו היא מתכונת להכנסת אנרכיה לשירות החוץ.

מ-1948 ועד נצחון הליכוד בבחירות ב-1977 ("המהפך") לא התעוררה בשירות החוץ של ישראל שאלת נאמנות הפקידות המקצועית לממשלה. השלטון היה בידי מפא"י ורוב אנשי משרד החוץ, בייחוד אנשי הצמרת, היו גם הם חברי אותה מפלגה או בלתי-מפלגתיים, אך נאמנים לה ולדרכה. רבים גם לא הבחינו בין נאמנותם למדינה לבין נאמנותם למפלגה, ויש על כך עדויות הן במסמכים מאותם ימים הנמצאים בתיקי משרד החוץ בארכיון המדינה, הפתוחים לציבור,

והן בכמה מספרי הזיכרונות של עובדי משרד החוץ. קשה היה למצוא דיפלומטים בעלי דעות ימניות או שמאלניות קיצוניות מזהות, להוציא מי שמונו במסגרת המינויים האישיים שיידונו להלן בנפרד.

המצב השתנה עם היוודע תוצאות הבחירות ב-17 במאי 1977 ועליית הליכוד לשלטון. היו בצמרת משרד החוץ כאלה שהתקשו להשלים עם תוצאות הבחירות. ישראל נחשבה, אמנם, לדמוקרטיה, אך עד אז לא התנסתה בחילופי שלטון. בפעם הראשונה מאז קום המדינה החלו לשאול במשרד החוץ שאלות לגבי דעותיהם הפוליטיות של עובדים ומידת "נאמנותם" למפלגה שהובסה. המהלומה של חילופי שלטון והחשש שהביעו כמה מן העובדים הבכירים שלישראל צפויה קטסטרופה ביחסיה הבינלאומיים בגלל עליית הליכוד רוככה קצת כיון שלשר חוץ מונה משה דיין שנחשב איש תנועת העבודה ומפא"י במהותו, למרות שחצה גבולות מפלגתיים והצטרף לממשלת מנחם בגין. גם המנכ"ל שמונה על ידו, היה איש "שלו" ונאמן לו אישית. מכל מקום, לא חבר ליכוד. ואכן, לא חלו שום שינויים משמעותיים בהרכב כוח האדם של המשרד, להוציא מינויים פוליטיים אחדים של הליכוד, שחלקם היו לא מוצלחים.

במדינות בעלות מסורת דמוקרטית-פרלמנטרית מושרשת אין שינויי שלטון גורמים לזעזועים בשירות החוץ. באנגליה, ובמדינות אחרות בעלות משטרים דומים, מחנכים את עובדי שירות החוץ לשרת בנאמנות את מדינתם וכל ממשלה חוקית נבחרת, מבלי להזדהות אישית עם מפלגה זו או אחרת. אין זאת אומרת ששינוי שלטון אינו גורר, לעתים, חילופין בתפקידים מסוימים בשירות החוץ, אך השירות בכללו אינו נפגע וממשיך בשגרת עבודתו. בארה"ב קיים נוהג שעם היבחרו של נשיא חדש שולחים לו כל השגרירים מכתבי התפטרות כדי לאפשר לו למנות במקומם אנשים כלבבו. זו פעולה סמלית יותר מאשר ממשית. הרוב המכריע של הדיפלומטים האמריקנים ממשיכים במילוי תפקידם.

עניין זה מעורר את הצורך לבדוק מהן התכונות הדרושות לדיפלומט המקצועי כדי למצות ממנו את מיטב הכישורים שיאפשרו לו לשרת בנאמנות את מדינתו, ולא מפלגה מסוימת. נושא זה נדון בספרות המקצועית בהרחבה. מי שאין בו כמה מן התכונות שתפורטנה להלן צריך להיפסל לשירות הדיפלומטי. אחדות מן התכונות הנדרשות הן חלק מאופיו של האדם, ואחרות ניתן לרכוש במהלך ההדרכה הניתנת לדיפלומטים מתחילים ותוך כדי שנות השירות עצמן. רשימת התכונות הרצויות לדיפלומט האידיאלי, כפי שרשמו על ידי היסטוריון הדיפלומטיה הארולד ניקולסון, הן עדיין התיאור הטוב ביותר,¹⁰ והרי הרשימה:

- התכונה הראשונה במעלה היא - **אמת**, או **אמינות מוחלטת** במגעיו של הדיפלומט עם נציגי המדינה המארכת כמו גם בדיווחיו לממשלתו. הדיווח הוא לב פעולת השירות הדיפלומטי ואי אפשר להגזים בחשיבותו של דיווח אמין ומדויק של הדיפלומט לממשלתו. דיווח בלתי מהימן, או

אפילו בלתי מדויק, יכול להטעות את הממשלה ולגרום לה מבוכה ותקלות חמורות.¹¹

- תכונה שניה היא – **דייקנות** במסירת דברים לבני שיחו כמו גם, שוב, בדיווח לשולחיו. עיוותים וחוסר דייקנות בדיווח או בשעת שיחה, יכולים לגרום לקשיים רבים, למבוכה, להטעיה ובמקרים קיצוניים גם לאסונות.

- תכונה שלישית היא – **קור רוח**. זו היכולת שלא להיות מושפע מטיפשות, מחוסר-ישר, מפרובוקציות או מגסות בהתנהגותם או בהתבטאויותיהם של אלה שעימם חייב הדיפלומט לשאת ולתת. פירושו של קור רוח הוא גם היכולת להתגבר על רגשות של איבה אישית, דעות קדומות ותגובות אחרות בעלות אופי אישי. על הדיפלומט לדעת לשלוט שליטה מלאה בכעסו וביצריו. עליו לדעת לגלות סבלנות מופלגת ומתינות. איש קר-רוח אינו נסחף על ידי התפרצויות של כעס או גילויי רגשנות.

- **ענווה**. היא תכונה חשובה אחרת לדיפלומט. היא היפוכה של גאווה, שחצנות, התרברבות או גנדרנות שהן תכונות מסוכנות לדיפלומט. שכן אדם כזה ימנע מלהאזין לעצה וידחף לניסיונות להשיג הצלחות מהירות. הוא יעליב את בני שיחו ויפגע בהם. דיפלומט שאין בו מתכונת הענווה עלול להיות מושפע מן הסביבה החיצונית בה הוא חי: טקסים, התחככות ברבי-שלטון ובני אליטות אחרות, מגורי פאר, משרתים וכיו"ב פיתויים חיצוניים העלולים להשפיע לרעה על אישיותו ועל תפקודו.

- **נאמנות** מוחלטת לממשלה אותה מייצג הדיפלומט היא תנאי לקיומו של שירות דיפלומטי תקין. הדבר כבר נזכר וחשיבותו עצומה. הוא מתבטא בהצגה מדויקת של עמדות ממשלתו, ללא הסתייגויות, ללא העוויות פנים, ללא הוספת "דעות אישיות", כמו גם בדיווח מדויק לחלוטין לשולחיו על הדברים המושמעים באוזניו, ללא זיופים וללא הטיות המושפעות מדעותיו האישיות, המפלגתיות או אחרות.

לרשימת תכונות כמעט בלתי-אנושית זו יש להוסיף, כמובן מאליו, גם: הגיון, תבונה, השכלה וידע, תפיסה מהירה וטובה, ניסיון, יוזמה, זהירות בהתנהגות, הכנסת אורחים, חן ומזג טוב, חריצות, אומץ, שמירת סוד ואפילו – טקט. הדיפלומט האידיאלי צריך להיות מודרך, בכל הליכותיו, רק על ידי תחושה של חובתו הציבורית והתפקיד שעליו למלא למען ארצו. אבא אבן מוסיף, בהשפעת התגברות חשיבותה של הדיפלומטיה הפומבית של ועידות, גם את יכולת הנאום, הרטוריקה.¹² כזכור היה אבן עצמו אחד מן הנואמים המוחוננים ביותר במחצית השנייה של המאה העשרים, ואולי גדול הנואמים שקמו לישראל עד כה. מן הדין להוסיף שהדיפלומט הישראלי זקוק לסגולות נוספות כמו: אהבת ישראל, יכולת לקשור קשרים עם הקהילה היהודית במקום שירותו, ידיעת היהדות, ישראל

וארץ ישראל ורמה גבוהה של התנהגות אישית נאותה, תבונה וטקט מיוחדים, ביחסיו עם אישי הקהילה היהודית.

משה שרת נזקק לעניין זה של התכונות הדרושות לדיפלומט יהודי עוד שנים לא מעטות בטרם קמה מדינת ישראל ובטרם הקים הוא עצמו את שירות החוץ של ישראל. ב-10 באוגוסט 1942, בהיותו ראש המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, כתב למישהו שפנה אליו, כנראה, בשאלה מה עליו לעשות כדי להכשיר את עצמו לדיפלומטיה:

... להיות דיפלומט פירושו לייצג את העניין הלאומי לפני גורמי חוץ. זה מחייב קודם כל לדעת את העניין הלאומי ... מה הן ... ידיעותיך על חיי העם היהודי בגולה? ... ומה ידיעותיך על הארץ? ... עצתי לך, קודם כל למד את הארץ ואת חיי העם היהודי... ראה חלקים שונים של הארץ... הסתכל עד כמה שרק אפשר ביישוב הערבי. אם יצא ממך דיפלומט אין להתנבא מראש, כי אין זו רק שאלה של ידיעה אלא גם של כשרון ושל מזל, אך אם תעבוד הרבה ותלמד הרבה מובטח לי שיצא ממך יהודי מועיל לעמו.¹³

התכונות הדרושות לדיפלומט אינן בהכרח תבנית סטנדרטית. אין הכוונה לומר שכל הדיפלומטים צריכים להיות דומים זה לזה וכולם יחד דומים לרשימה שצוטטה לעיל. אין הכוונה ליצור קבוצת אנשים חסרי אופי משלהם ובעלי אישיות חיוורת. ישנן תכונות, מאלה שפורטו לעיל, הנחוצות בכל מקום במהלך השירות הדיפלומטי, ואילו אחרות הן סגולות הדרושות להצלחתו של הדיפלומט בארץ מסוימת, אך יעשוהו בלתי מתאים לתפקיד בארץ אחרת. תפקיד ועדת המינויים של משרד החוץ הוא לשגר את המועמד המתאים למקום המתאים, ואילו הדיפלומט הנבון, המכיר את עצמו טוב מכל אחד אחר, ייטיב לעשות אם יתגבר על שאפתנותו ולא יקבל מינוי למקום שאין הוא מתאים לו.

בתחום הדיפלומטיה, כמו בכל תחום אחר של פעילות אנושית, יש חשיבות למתן ביטוי לתכונות אישיות ולאופי מיוחד, ובלבד שלא תהיה חריגה מן המסגרת הכללית של הסגולות החיוניות שנוכרו. להמחשת העניין כדאי להביא כדוגמא אחד מן הטובים שהיו בשירות החוץ של ישראל. הלא הוא שלמה ארגוב. בראשית יוני 1982 התנקשו טרוריסטים ערבים בחייו, עת שירת כשגריר בלונדון. ידידיו ומוקיריו כינסו מבחר מנאומיו, הרצאותיו ומכתביו מתקופת שירותו בלונדון, ולפני כן – בהאג, ופרסמום בספר.¹⁴ קריאה בספר זה מגלה שהשגריר ארגוב לא היסס לפרט באזני מאזיניו האירופאים את חטאי מדינותיהם וממשלותיהם כלפי העם היהודי בשנות הרצח הנאצי, כמו גם כלפי ישראל, קרבן קבוע של גילויי איפה ואיפה וצביעות מדינית. הוא נהג לעשות זאת בסגנון בוטה למדי. ב"יוזמות אירופיות" למיניהן ראה סכנה חמורה לישראל והזהיר שלישראל לא יהיה מנוס אלא להתעלם מגילויי חד-צדדיות זו, ועוד כהנה וכהנה דברים קשים ואמיתיים ו"לא-דיפלומטיים" הראויים להיקרא במקורם על ידי

כל דיפלומט ישראלי. ארגוב התגלה בנאומיו כאיש נלהב ובעל מזג סוער. ההיפך הגמור מקור-רוח, תכונה כה חשובה ברשימת ניקולסון. כך גם הכירוהו מכריו. ספק אם ניקולסון היה מאשר תכונות כשלו אצל הדיפלומט הסטנדרטי שהוא תיאר. אך ארגוב זכה להצלחה בתפקידיו ולהערכה גם באנגליה, ארצו של ניקולסון. קרוב לוודאי ששגרירים ישראלים אחרים, שחסרו סגולות חשובות אחרות שהיו לשלמה ארגוב, והכלולות ברשימתו של הארולד ניקולסון, היו מעוררים רושם שלילי בגילויים של רגשות והתלהבות.

עניין זה מעלה שאלה אחרת – מה היא הצלחה בשירות החוץ והאם ניתן למדוד אותה? האמצעים הטכניים שמשרדי חוץ משתמשים בהם, בדרך כלל, הם גיליונות הערכה שהממונים ממלאים לגבי הכפופים להם. גיליונות כאלה, וכן רשמים מצטברים, פרי שמועות ואף רכילות – ואין לזלזל בכך, הם הקובעים את תדמיתו של הדיפלומט בעיני הממונים עליו – האם הצליח בתפקידו או לא. מקור חשוב לחוות דעת בלתי-רשמיות על דיפלומטים ישראלים הן הקהילות היהודיות. לראשי קהילות אלה יש מאז ומתמיד קשרים נרחבים בארץ והם יודעים כיצד להעביר את רשמיהם ארצה. שיטות דומות להערכת הצלחה או כישלון קיימות גם בתחומים אחרים. במשרד החוץ העניין קשה קצת יותר משום שרוב הנציגויות קטנות וחוות-הדעת מצומצמות לאיש או שניים. על שגרירים אין מי שיכתוב חוות דעת, ודעתם – החיובית או השלילית של הכפופים להם – אינה נחשבת. אך האמת ניתנת להיאמר שבסופו של דבר נוצרות תדמיות באשר למי הוא דיפלומט מוצלח ומי לא. קשה להסביר כיצד נוצרות תדמיות כאלה, אך עובדה שהן קיימות.

4. הטכנולוגיות המודרניות ו"הדיפלומטיה החדשה"

כמו כל תחום אחר בחיי אנוש, כך גם הדיפלומטיה הושפעה עמוקות מן ההתפתחויות הטכנולוגיות העצומות של הדורות האחרונים. עקב כך הולכים תפקידיה ושיטות העבודה של הדיפלומטיה ומשתנים בהתמדה.

המצאת הטלגרף, הטלפון, מנוע הקיטור, ויותר מאוחר – המטוס, הרדיו, הטלוויזיה, המחשב והאינטרנט עשו הרבה לשינוי שיטות הדיפלומטיה הישנה, אם כי לא ביטלו את נחיצותה כאמצעי למשא ומתן בין ממשלות. מגעים בין ממשלות יימשכו גם בעתיד על ידי בני אדם ולא על ידי מכונות, בדיוק כפי שכל חידושי הטכנולוגיה הצבאית לא ביטלו את נחיצותו של החייל בשדה הקרב. גם גופים לא-ממשלתיים כמו חברות כלכליות גדולות, למשל, אינן מסתפקות באמצעי הקשר החדשים ואינן מוותרות על שיגור נציגים ופתיחת סניפים במקומות בהם יש להן עניין מסחרי ואינטרס כלכלי.

בעינה נשאר העובדה, וכנראה שתמיד תישאר, שנחוץ שיהיה איש במקום היעד ושהמכונה אינה תחליף לאדם. גם בעתיד לא יהיה רצוי שממשלה תנקוט בפעולה מסוימת מבלי לבקש תחילה את עצתו ואת חוות דעתו של השגריר. הוא האיש החייב להתמחות בתנאים המקומיים גם בתקופת הטכנולוגיה המתקדמת, לטפח קשרים עם מדינאים מקומיים, ואישים חשובים אחרים, ולהיות נכון תמיד להעניק לשולחיו עצה טובה בדבר המדיניות שעליהם לנקוט. שום מכשיר או גורם טכני אינו יכול לבוא במקום הגורם האנושי הזה. מבחינות רבות מוטלת דווקא היום על הדיפלומט אחריות רבה מזו שרצצה על שכם קודמיו בדורות הקודמים, שכן בעקבות השינויים הטכניים המפליגים הורחב לאין שיעור תחום הנושאים וציבורי היעד במדינת כהונתו שעליו לקיים עמם מגע ולטפח קשרים בתדירות.

היכן חלו השינויים? קודם כל, התפתחות דרכי הקשר והשתכללות אמצעי התחבורה מאפשרים כיום לדיפלומט לקיים מגע קבוע, מתמיד ומיידי, הן עם שולחיו והן עם ציבורי היעד שלו, מה שלא היה כן בעבר, כשהתחבורה היתה איטית. התחבורה המהירה החדשה שינתה כליל את המצב ומאפשרת לו, או למנהיגים פוליטיים, לנוע בקלות ממקום למשנהו, אך היא גם הביאה להתפתחות הדיפלומטיה האישית בין קברניטי מדינות ולניהול דיונים דיפלומטיים ישירים בין ראשי מדינות ושרי חוץ. בעבר היו פגישות פסגה כאלה מעטות ונדירות, כיום הן חזון נפרץ. הפוליטיקאים לקחו לעצמם את ניהול רוב ענייני יחסי החוץ של המדינה ואפילו כמה מן התפקידים הטקסיים המסמלים את היחסים הבינלאומיים. כיום, אחד העיסוקים העיקריים של משרדי ראשי ממשלות, גם בישראל, הוא יחסי חוץ. בצד חסרונות וסיכונים יש בכך גם תועלת מסוימת אולם, כאמור, אין בהם תחליף לשימוש בדיפלומטיה באמצעות הצינורות המסורתיים של דיפלומטים מקצועיים. ריכוז העשייה הדיפלומטית,

בייחוד בנושאים הלאומיים המרכזיים, בידי הקברניטים הפוליטיים והפגיעה במעמד השגרירים המקצועיים הנובעת ממנו פוגמת בהשגת היעד, שכן במשטרים דמוקרטיים רווחת הנטייה לצרף עסקנים פוליטיים וחברי מפלגות, חסרי הכשרה או כישורים, לעבודה הדיפלומטית. אנשים כאלה משתתפים בוועידות שונות, בדיוני האו"ם או אף בשליחויות מיוחדות. זאת ועוד, פגישות פסגה בדרג ראשי מדינות, ראשי ממשלות או שרי חוץ מעוררות ציפיות בציבור וכישלון עלול לגרום לתוצאות שליליות, מה שאין כן פגישות בדרגים מקצועיים שלא תמיד מושכות תשומת לב תקשורתית ולכן אינן מעוררות ציפיות דומות. מצד שני, היתרון הברור של פגישת פסגה, אם היא מסתיימת בהצלחה, הוא בכך שפגישה כזאת יכולה לקצר תהליכים שבצינורות המקצועיים עלולים להימשך זמן רב.¹⁵

האמת היא שביקורי-צמרת דיפלומטיים כאלה חביבים מאוד על פוליטיקאים, בייחוד אלה הנגועים ברדיפת-כבוד, בין היתר בגלל הפרסומת הרבה המלווה אותם. התירוץ המקובל להצדקתם הוא שיש ערך רב ל"מגע אישי" בין מנהיגי ארצות. אלא שקיימת כאן סכנת הגזמה, וישראל בהחלט מגזימה. דומה שאין עוד מדינה בעולם כישראל, שמנהיגיה הפוליטיים מרבים כל כך בנסיעות לחו"ל, בייחוד לארה"ב, ובקיום פגישות ושיחות, בין אם יש בהן צורך ובין אם לאו, בנושאים ועניינים שגם דרג פקידותי-מקצועי יכול היה לטפל בהם בסדרת דיונים סבלניים ושקטים. בישראל רווחת תופעה שלילית נוספת והיא שלא רק ראשי ממשלותיה ושרי החוץ שלה מרבים בנסיעות, מיותרות בחלקן, אלא גם שרים אחרים וכן אישי אופוזיציה מרבים בנסיעות כאלה ובניהול מדיניות חוץ משל עצמם. האנרכיה בתחום זה בישראל בעשורים האחרונים אין למצוא כדוגמתה בארצות אחרות.

נציגי ישראל בחו"ל יוכלו להעיד שריבוי נסיעות צמרת אלו הוא מטרד, לעתים קרובות, לארצות המארחות ולמנהיגיהן, אינו מוסיף כבוד למדינה וגם לא לפוליטיקאים-הנוסעים ולרוב גם אינו מביא תועלת, שלא להזכיר את עלותן לקופת המדינה. הכלל צריך להיות שכל נושא שיכול להיות מטופל בידי דיפלומט מקצועי, עדיף שלא יבוא פוליטיקאי בנסיעה מיוחדת לטפל בו. למרות כל השינויים הנזכרים לא פחת ערכו של משרד החוץ.¹⁶ הבעיה היא שנסיעות לחו"ל הפכו לחלק מן ההנאות הכרוכות בתפקידי שרים בארץ וב"תנאי השירות" שלהם. לנוכח המבנה הפוליטי הקיים אצלנו קשה לראות אם ניתן להתגבר על רעה חולה זו.

דוגמא לכך שמשמיות בעלות חשיבות רבה בתחום הדיפלומטיה יכולות להתבצע על ידי הפקידות המקצועית, ושאינן צורך במעורבותם של שרים, ישמשו התהליכים שהביאו לכינון יחסים בין סין לישראל בינואר 1992. הדברים אמורים גם לגבי תהליך הפתיחה מחדש, באותו החודש, של שגרירות ישראל בסיאול, עניין קשה למדי שהיה כרוך בעבודה דיפלומטית רבה. כינון יחסים

דיפלומטיים מלאים בין הודו לבין ישראל, גם זה בינואר 1992, נעשה כתוצאה של עבודה בדרג הפקידותי ללא מעורבות שר החוץ של אותם ימים. גם חידוש היחסים עם ניגריה, המדינה האפריקנית הגדולה והחשובה ביותר, נעשה על ידי פקידי משרד החוץ. שר החוץ בא רק לטקס החתימה. גם התהליכים שהובילו לחידוש היחסים בשנת 1990 עם מדינות הגוש המזרח אירופי, שניתקו את קשריהן עם ישראל בעקבות מלחמת ששת הימים, ובאוקטובר 1991 – עם בריה"מ, נעשו בעיקר על ידי הפקידים המקצועיים תוך מעורבות שולית של שר החוץ. ויש דוגמאות נוספות. במילים אחרות - המקום המרכזי של אנשי מקצוע בעשייה הדיפלומטית לא נס ליחו ושרים או פוליטיקאים אחרים אינם יכולים למלא את כל מרווח תפקידיהם.

עם זאת, עובדה היא שההתפתחויות שצוינו לעיל שינו בצורה מכרעת, לטוב או לרע, את שיטות העבודה הדיפלומטית ואת תחומי אחריותם וסמכותם של השגרירים. ריבוי ביקורי ראשי הממשלה ושרי החוץ של ישראל בכמה ארצות שינה את ההדגשים בעבודה הדיפלומטית של השגרירים. צמצום עבודת השגריר בתחום ניהול משא ומתן דיפלומטי הביא להתפתחות תחומי פעולה חדשים שלא נכללו בדורות הקודמים בתחום עשייה זה. תרמו לכך השינויים המפליגים שחלו באורחות החיים בעולם, בהתקרבות של ארצות ועמים זה לזה, בהתרחבות עצומה בקשרי מסחר, כלכלה ותיירות, תרבות ומדע, בהתעניינות גוברת בתרבויות שקודם לכך נראו רחוקות מאוד ואף אקזוטיות ורק אנשי מקצוע ומלומדים מעטים עסקו בהן, ואילו עתה החלו לעניין ציבורים רחבים. זו היתה תולדה של התפשטות המשטרים הדמוקרטיים שבמסגרתם נפתחו האזרחים למעורבות רבה יותר בענייני מדינותיהם. זו היתה גם תוצאה של העובדה שאמצעי התקשורת המודרניים מאפשרים לאדם כיום לשבת בביתו ולצפות בטלוויזיה באירועים המתחוללים באותו רגע עצמו בכל קצווי תבל, ואף בחלל. בדורות קודמים היה חולף זמן רב עד שידיעות אלה היו מגיעות לידי קורא עיתון, אם בכלל היו זוכות לתשומת לב. התפתחויות אלה גרמו גם לשידוד מערכות בתחומי העיסוק של הדיפלומטיה, בעבודת השגרירים ובמבנה השגרירויות וכוח האדם המועסק בהן.

א. מסחר וכלכלה. בדורות האחרונים גדלו מאוד היקפי המסחר ויחסי

הכלכלה במכלול הפעילות הדיפלומטית בין מדינות. ביסודות תופעה זו אפשר להבחין עוד בדיפלומטיה של ערי איטליה בתקופת הרנסנס ובנציגויות המסחריות, הקונסוליות, שנפתחו בערים שונות לחופי הים התיכון. ההתפתחויות המודרניות הביאו לשינוי מהותי, ובין היתר גם להוספת תפקיד של "נספח כלכלי-מסחרי" בנציגויות של רוב ארצות העולם. שגרירים עוסקים כיום בטיפוח קשרי המסחר והכלכלה של ארצותיהם, בענייני יצוא ויבוא, בעידוד השקעות ותיירות, הרבה יותר מאשר קודמיהם לפני דורות אחדים. במשרדי חוץ רבים מושם דגש על

הדרכת הדיפלומטים בענייני כלכלה ומסחר. בולט בכך השירות הדיפלומטי של ארה"ב.

בישראל אין תחום זה מוסדר באורח תקין, וזאת בגלל התחרות הבין-משרדית שהפכה כבר למסורת.¹⁷ רוב הנציגים הדיפלומטים הכלכליים בשגרירויות ישראל מתמנים, לפי מפתח-חלוקה מסוים, על ידי משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה ולא על ידי משרד החוץ, כפי שנעשה במדינות מתוקנות אחרות. הנציגים הכלכליים האלה, שלרוב אין להם הכשרה או ניסיון דיפלומטיים, מלבד – במקרה הטוב – קורס הכנה קצר, נוטים, לעתים, לפעול ללא תיאום עם ראשי הנציגויות או שאינם משתמשים באפשרויות הפתוחות בפני שגרירים הודות למעמדם הבכיר. זאת, כדי לשמור על עצמאותם, כביכול, ועל אי תלותם בשגריר ובשל צרות עין ותחרות בין-משרדית הרווחות מאוד בישראל. לאגף לעניינים כלכליים במשרד החוץ אין אותו תוקף או מעמד כמו לשני המשרדים הכלכליים שנזכרו לעיל ואין בכוחו להתערב בנעשה. בכמה מדינות, ביניהן שוודיה, יש לאגף במשרד החוץ העוסק בסחר-חוץ מעמד מיוחד, ובראשו עומד שר זוט, משהו מעין סגן-שר אצלנו. סידור כזה מבטיח תיאום בין האינטרסים הכלכליים לבין מדיניות החוץ, תיאום התורם לחיזוק קשרי המסחר והכלכלה של המדינה.

ב. אמצעי התקשורת. כפי שכבר צוין הביאה ההתפתחות והפריסה הרחבה של אמצעי התקשורת ההמוניים: העיתונות הכתובה, הרדיו והטלוויזיה, לשינויים עמוקים בתחומי העבודה הדיפלומטית. תופעה זו גרמה לכך שירדה חשיבותו של הדיווח המדיני שבדורות הקודמים היה אחד מתחומי הפעילות העיקריים של כל שגריר ועוזריו. כיום מצוי כמעט כל המידע המבוקש באמצעי התקשורת המודרניים, צריך רק לעקוב אחריו ולבקשו. השגריר כיום יכול להמעיט בדיווח עובדות, ולהסתפק בהערכות לעובדות. במדינות דמוקרטיות מותר לנציגויות זרות לטפח יחסים עם אמצעי התקשורת. הדבר הביא למינוי "נספח עיתונות" בשגרירויות רבות. תפקידו של נספח זה לעקוב אחר המתפרסם באמצעי התקשורת של ארץ שירותו ולדווח לממונים עליו על העשוי לעניינם. חשוב מזה – הנציג הדיפלומטי הטוב ישתדל להבטיח, מצדו, שעמדות ממשלתו תקבלנה פרסום נאות באמצעי התקשורת של ארץ כהונתו. קשרים טובים עם עיתונאים מקומיים עשויים גם להיות מקור למידע מועיל שלא התפרסם, או שטרם התפרסם, ושיש קושי להשיגו בצינורות המידע הדיפלומטיים הממוסדים העומדים לרשותו של נציג זר. עיתונאים רבים, כבני חוגים אחרים, אוהבים להתחכך בדיפלומטים ולהיות מוזמנים לאירועים הנערכים בשגרירויותיהם. בנוסף להכרה בחשיבות המוזמנים המופגנת בעצם שיתופם באירועים כרוכה בהזמנתם אף תועלת.

המפגשים באירועים כאלה יכולים לשמש הזדמנות ומכשיר להחלפת מידע בין עיתונאים ודיפלומטים.

ג. **הסברה**. "תעמולה" או "הסברה" הפכה גם היא לתחום עיסוקה של הדיפלומטיה המודרנית בדורות האחרונים. הכוונה היא לשאיפה להשפיע על דעת הקהל המקומית, או לפחות על ציבורי-יעד נבחרים כמו: פוליטיקאים, מנהיגי דת, אקדמאים בכירים וכיוצא באלה אישים בעלי חשיבות ציבורית שדעתם נשמעת. פעולה כזו אפשרית רק בארצות דמוקרטיות בהן מותרים מגעים בין דיפלומטים זרים לבין כל חלקי האוכלוסיה. בארצות כאלה מוזמנים דיפלומטים להשתתף בהופעות פומביות, בהרצאות ובראיונות לאמצעי התקשורת. לדיפלומטיה הישראלית זה אתגר חיוני, שחשיבותו לא פגה עם חלוף השנים, לנוכח התעמולה הערבית ותוקפנותה.

דבר זה מחייב להכשיר את הדיפלומטים הישראלים הכשרה יסודית כדי למלא משימות הסברתיות. הקשיים בעבודת ההסברה של משרד החוץ ומכשולותיו אינם נעוצים רק בהכשרה הניתנת לדיפלומטים או באיכות המתמנים לתפקידים באגף ההסברה. הקושי העיקרי נובע מההיקף ומהרמה של הבנתם של קברניטי המדינה המשתקפים בצורת התבטאותם ובתכניה, במעשיהם ובמחדליהם.¹⁸

לעבודת ההסברה המוטלת על הדיפלומטים הישראלים יש מימד מיוחד לישראל שאינו קיים בשום מדינה אחרת. ישראל היא המדינה היחידה בעולם הצריכה עדיין להסביר את הסיבות להקמתה ולהצדיק את עצם קיומה. זאת למרות שחלפו כבר יותר מחמישים שנה מאז הכריזה על עצמאותה. ישראל אינה פוסקת ממאמצייה להשיג אהדה בינלאומית. חוגים רחבים בישראל סיגלו לעצמם את הדעה כי מתכון בדוק להשגת אהדה בינלאומית לשיפור מעמדה המדיני הוא היענות לדרישות הערבים לויתור על שטחים. הם סוברים כי כיון שהסכסוך הערבי-ישראלי הוא מטריד לקהיליה הבינלאומית, כי על הערבים קשה להשפיע שיוותרו, הרי מסוכן להתעמת אתם או אפילו למתוח עליהם ביקורת, שכן מספר מדינותיהם רב ויש להם אוצרות נפט שופעים. לישראל, לעומתם, בנוסף להיותה מדינה קטנה מאוד, אין משאבים כלכליים או עוצמה מדינית. כיון שכך, הם מניחים, ככל שיירבו ויתוריה של ישראל כך תגבר האהדה כלפיה בחוגים שונים בעולם. בישראל קיימים גם חוגים המוחזקים בעיני עצמם "נאורים" ו"מתקדמים" שוויתור ופייסנות הם חלק מן האידיאולוגיה "השפויה" שלהם. חוגים אלו סוברים כי הפעלת לחץ על ישראל במגמה להפיס את דעת הערבים יביא לשיפור מעמדה או מצבה הבינלאומי. כל אלה מהווים גורמים כבדי משקל בקביעת מדיניות ההסברה.

לא תמיד היה זה כך. לפני קום המדינה היה לתנועה הציונית קל יותר לרכוש אהדה בחוגים רחבים של דעת הקהל בעולם מאשר למדינת ישראל כיום. הסברה נאותה יכולה להתבצע לא רק על ידי מנהיגים בשיעור קומה ראוי היכולים להופיע בעולם, להסביר את בעיותיה ומדיניותה של ישראל בכישרון ולרכוש תמיכה, אלא, בראש וראשונה, כאשר הללו אינם נראים נבוכים והם מקרינים שיש להם מסר יהודי-ציוני-ישראלי ברור. חיים וייצמן, למשל, היה לא רק איש הסברה מעולה שידע להשפיע על שומעיו ולרכוש את אהדתם לציונות, אלא שהיה לו גם עקרון אכסיומטי ברור וחד-משמעי שעליו נבנתה כל השקפתו המדינית. ב-20 ביולי 1938 פגש בלונדון את ג'אהאווארלאל נהרו, מנהיג התנועה הלאומית ההודית, ולימים ראש ממשלתה הראשון של הודו העצמאית. נהרו אהד את הערבים והתנגד לציונות. במהלך שיחה זו אמר לו וייצמן באופן ברור ביותר: "אם אתה, נהרו, סבור שאנו שוגים מוסרית אז לא יהיה יותר דיון בינינו. רק אם תכיר בבסיס המוסרי של שאיפותינו בארץ – ישראל יהיה היגיון כלשהו להיכנס לפרטים".¹⁹ היתה לו השקפת עולם ברורה שהזיקה בין העם היהודי לארץ-ישראל אינה ניתנת לערעור. רק על בסיס הכרה זו אפשר היה לדעתו להיכנס לדיון ב"פרטים". אצל וייצמן פירוש הדיון ב"פרטים" היה גם – ויתורים לצורך השגת הסדר.

כשמונה-עשרה שנים לאחר מכן, ב-30 באוקטובר 1956, פגש משה שרת את אותו נהרו. היה זה בניו דלהי. באותו בוקר שמע שרת בהפתעה שצה"ל נכנס לחצי האי סיני, במסגרת "מבצע קדש". נהרו, שהתמיד בדעותיו האנטי-ציונות, סירב לכונן קשרים דיפלומטיים עם ישראל. השיחה בין שני האישים, שרת ונהרו, היתה קשה ובמהלכה אמר שרת לבן-שיחו דברים דומים מאוד למה שאמר לו וייצמן שנים כה רבות לפני-כן: "...אם לא תובן ותקובל האמת ההיסטורית הזאת, כי מדינת ישראל היא מולדת העם העברי, אזי אין בכלל על מה לשוחח. מפעלנו נעשה אז לא רק בלתי-צודק אלא פשוט בלתי-מובן. הארץ ההיא היא המולדת של עמנו".²⁰ נראה שההכרה האקסיומטית הזו, שהיתה משותפת לכל אבות הציונות, התערערה בימינו. בהעדר תפיסה זו לא ניתן לעשות עבודת הסברה! בעיתה היסודית של ישראל בתחום ההסברה היא, במידה רבה מאוד, אותה בעיה שהתנועה הציונית כבר ניצבה בפניה טרם קום המדינה. בעניין זה לא השתנה הרבה, למרבה הצער, כפי שמתאר חיים וייצמן בזיכרונותיו בספרו על המאבקים נגד הפרשנות שנתנה בריטניה להצהרת בלפור:

באותם הימים שלפני המלחמה נחשבו מחאותינו, כאשר נשמע קולן, כהתגרויות; עצם סירובנו לחתום על פסק-דין-המות שלנו נעשה לדבר המרגיז את הציבור ונתקבל בסבר פנים רעות. פנו אלי באיומים ובבקשות

לסירוגין, שנקבל עלינו את הדין ונוותר על ארץ-ישראל.²¹

דובריה של ישראל עוסקים ללא הרף, גם כיום, בהצטדקויות ובהסברים על כל פעולה להגנה עצמית שהיא נוקטת נגד הטרור הערבי. זאת, במקום להיאבק, הסברתית, בהפלייה בין ישראל לבין מדינות אחרות. מה שמותר למדינות אחרות אסור לה. אפילו ידידה מובהקת כארה"ב המכירה, לכאורה, ב"זכות ההגנה העצמית של ישראל" מכבידה עליה בפועל לא פעם בבואה להגן על עצמה ולממש את זכותה זו. ארה"ב עצמה יודעת לפעול בשם הזכות להגנה עצמית נגד הטרור באפגאניסטאן, בעיראק ובמקומות אחרים, אך היא מעצמה עולמית ואינה מדינה תלויה כישראל, שעצמאותה מוגבלת למדי. רוסיה מותחת לעתים קרובות ביקורת על פעולותיה של ישראל, ובעת ובעונה אחת פועלת נגד הטרור הצ'צ'ני לפי מיטב הבנתה ושיטותיה הידועות ואין פוצה פה ומצפצף. תורכיה מוחה על פעולותיה של ישראל נגד ארגוני הטרור הערבים שעה שהיא נוקטת יד קשה נגד ארגונים כורדיים וארגונים ארמניים דומים הפועלים נגדה. גם שיטות הדיכוי הברוטליות שאנגליה נקטה בהן נגד המחתרת האירית זכורות עדיין לכל. אין זה מפריע למדינות אלה, ואחרות, לנקוט אמות מידה שונות נגד ישראל, לגנותה ולמתוח עליה ביקורת, שאינה נמתחת על מדינות אחרות.

עבודת הסברה וגיוס תומכים ואוהדים לישראל בקרב חוגים משפיעים בדעת הקהל בארצות שונות בעולם, צריכה להיות חלק מרכזי בעבודתו של כל דיפלומט. לצורך זה יש למצוא אנשים בעלי כישורים מתאימים ורקע השכלתי נאות ולהדריכם ולהכשירם ללא הרף. יש להודות שקשה לעשות זאת בישראל בה אין תיאום מספיק בין הרשויות השונות שסוגיה זו צריכה להעסיקם; ומה שגרוע יותר – אין הסכמה לאומית לגבי מהותה של המדינה, מטרותיה, עקרונותיה ותפקידיה. קיתונות של דיו נשפכו במרוצת השנים על עניין ההסברה ואין טעם לפרט יתר על המידה במסגרת סקירה זו. נסתפק רק בציון נקודות עיקריות אחדות לצורך המחשת הבעייתיות של תחום זה וקשייו.

עד מלחמת ששת הימים היו אלה ארצות ערב (גולית) שלחמו נגד ישראל הקטנה (דוד). באותן שנים הואשמו ארצות ערב לעתים קרובות למדי בניצול ציני שהן מנצלות את מצוקת הפליטים הערביים. מאז אותה מלחמה התהפכו היוצרות. אין מדברים יותר על מלחמת ארצות ערב בישראל, אלא על מאבקם "הצודק" של הפלסטינים הקטנים והמסכנים (דוד) נגד ישראל החזקה והעצומה (גולית) – "צה"ל הצבא הטוב ביותר בעולם!" שגולה מהם את מולדתם ושוללת מהם את "זכות השיבה" לבתיהם. בחלקים משמעותיים של הקהילה הבינלאומית נתפסת אחיזתה של ישראל בחבלי שומרון, יהודה ועזה ככיבוש יזום תוך

התעלמות מכך שאלה חלקי מולדתו ההיסטורית של עם ישראל כמו שטחה של מדינת ישראל, שטחים שנפלו בחלקה במלחמה יזומה על ידי הערבים. תפיסה זו, שנתפסו לה לא רק חוגי השמאל בארץ, שהפכו גם למפיצים, בהצהרות ש"אין לנו מה לעשות שם" או ש"הכיבוש משחית", אלא גם אישים וחוגים אחרים, היא בבחינת הצלחה תעמולתית ערבית שישראל עומדת נגדה חסרת אונים בגלל השסע האידיאולוגי העמוק המפלא אותה. קשה לראות כיצד ניתן יהיה לגשר עליו.

גם הטיפול ההסברתי השוטף בענייני הטרור הערבי מגושם ושגוי. הדעת נותנת שבתור הצד הסובל מפגעי הטרור הזה היתה ישראל צריכה לזכות באהדת דעת הקהל בעולם, והנה לא כך הוא. הסיבה פשוטה: כשמתרחש פיגוע טרור מדברים נציגי ישראל ודובריה בכל כלי התקשורת הבינלאומיים על נושאים משניים כמו נחיצותה של גדר ההפרדה, כביכול הבעיה היא טקטית וטכנית ולא אחת מבעיות היסוד של התוקפנות הערבית. הדוברים הערבים, לעומתם, מביעים, לעתים, צער על הפיגוע, אך מתכחשים להגדרת הפיגועים כטרור ומדברים על בעיות היסוד מבחינתם. הם מזדרזים תמיד להטיל את האשמה על ישראל, על "הכיבוש הנמשך" על "העדר תקווה", על מולדת לפלסטינים שנגזלה על ידי היהודים או על המאבק הצודק להחזרת הזכויות הלגיטימיות, ונוצר הרושם כי הפיגועים אך מקדמים את הפיתרון. כך הופך פיגוע טרור ערבי, בו נרצחים ישראלים, למנוף הסברתי מוצלח לעניינם של הערבים. לאסטרטגיה הלוקויה של ההסברה הישראלית מצטרפים משגים טקטיים של תגובות שלומיאליות, כמו החיפזון להודות באשמה באירועים שלא נגרמו על ידי ישראל. למשל, רצח הילד הערבי מוחמד א-דורה בעזה, והדברים ידועים.

אולם, עיקרו של דבר הוא: אם "אין לנו מה לחפש שם", כטענת אנשים שונים בישראל, שום הסברה לא תצלח. ממשלות ישראל למיניהן, מאז מלחמת ששת הימים, נתקפו במבוכה ובגמגומים ו"החליטו לא להחליט" בהנחה שאם ידברו רק על "ביטחון" כעילה להישארות ב"שטחים", יזכו בהבנת דעת הקהל בעולם. ולא היא. בין כך ובין כך איבדה ישראל עשרות שנים. נימוקי "ביטחון ולחימה נגד טרור" לא יועילו. כדאי למנהיגי ישראל וקברניטיה לחזור ולקרוא דברים שכתבו ואמרו אישים כחיים וייצמן ואחרים בתקופת המאבק הציוני על ארץ ישראל. הם ימצאו שלא הרבה השתנה בתנאים ובנסיבות ושלא נס ליחם של אותם טיעונים ישנים שעודם תקפים ושכדאי לחזור ולהשמיעם.

והיה וישראל תחליט לוותר על שטחים הנמצאים בידיה תמורת הסדרי שלום, גם אז לא תהיה מלאכת ההסברה כה קלה. רבים מתומכי ישראל בעולם יתמהו על כך, שכן קשה למצוא עם שיותר מרצונו על שטחי

מולדתו מבלי שהדבר נכפה עליו כתוצאה ממפלה במלחמה. עם זאת, ידע אז העולם שישראל ויתרה על שלה, על ארץ-ישראל, ולא פינתה שטחים כבושים של "פלסטיין". הלא זו היא תמצית התעמולה הפלסטינית שהצלחותיה בדעת הקהל בעולם כה רבות בשנים האחרונות – הארץ היא ארצם ואילו ישראל היא זו שפלשה לארצם, כבשה אותה ומדכאת את האוכלוסייה. כאן מקור הכשל הישראלי הגדול, שגם הטרור הערבי ורצחנותו הקשה, לא עוררו כלפיה את האהדה הדרושה לה.

הקושי החמור הוא שחילוקי הדעות בישראל בסוגיות אלה עמוקים ומרים. כשם שישנם במשרד החוץ אנשים הסבורים שההנחות שפורטו לעיל נכונות, כך ישנם בוודאי גם אחרים, שניסיון חייהם בשנות שירותם בשירות החוץ הביאם למסקנות הפוכות. בין כך ובין כך אין בכוח אנשי ההסברה, ולא מתפקידם, לפתור קושיות אלה. לפיכך, מה שקרוי בשם "מחדלי ההסברה", ימשך, כנראה, גם בעתיד.

היו זמנים בהם הצליח משרד החוץ לפתח בחו"ל מערך הסברה טוב למדי מבחינה טכנית, בהתחשב בנתונים האובייקטיביים ובמצוקות האידיאולוגיות, כמו גם הכספיות, מהן סבל תמיד. אך במחצית שנות השמונים במאה שעברה השתרר במשרד החוץ הלך רוח שקבע ש"כאשר יש מדיניות טובה אין צורך בהסברה, והסברה לא תועיל כשהמדיניות אינה טובה", ולא טרחו הקובעים כך לפרש זכותו של מי להגדיר מהי מדיניות "טובה". יצוין רק שבמונח "מדיניות טובה" התכוונו יוצריו לויתורים מצד ישראל ולביצוע נסיגות מהקווים הנוכחיים. דומה שההיסטוריה הוכיחה כבר את כישלונה של הנחה זו. ויתוריה של ישראל עד כה ונכונות כמה מממשלותיה לעשות ויתורים מפליגים נוספים לא הועילו, אם כי רבים מחסידיה של סברה זו מסרבים להכיר בכך, לרוע מזלה של ישראל. גישה תמוהה כזו אינה מקובלת על אף מדינה אחרת בעולם. אף מדינה אינה מזלזלת בפעולות ההסברה שלה כמו ישראל. מכל מקום, התפורר אז הרבה ממה שפותח ונבנה בעמל רב, ובסיוע ייעוץ מצד גורמים מקצועיים בחו"ל.

עם זאת, מן הראוי לחזור ולהדגיש שמשמיעי קול ההסברה העיקריים של כל מדינה הם הקברניטים הפוליטיים. לא הרי ההד שינתן בעולם להודעת ראש ממשלה או שר חוץ, כהד שמעוררים דברי פקיד במשרד החוץ, שגריר או דובר צה"ל. לרוע מזלה לא זכתה ישראל שיהיו לה ראשי ממשלה או שרי חוץ רבים שהבינו עניין זה או שידעו למלא את המוטל עליהם ביכולת ביטוי רהוטה. יוצאים מן הכלל היו משה שרת, גולדה מאיר, אבא אבן ובנימין נתניהו.

ד. קשרי תרבות. תחום אחר בעבודה הדיפלומטית שלא היה קיים בדורות קודמים הוא פיתוח קשרי תרבות. בחשיבות פיתוח ענף זה של קשרים בינלאומיים הכירו מדינות רבות בעולם, שאף הקימו לצורך זה מוסדות מיוחדים הפועלים בתיאום עם משרדי החוץ שלהן ולעיתים אף מהווים חלק מהם. לדוגמא: "סוכנות המידע של ארה"ב" (USIA), "המועצה הבריטית", "מכון גיתה" (גרמניה), "מכון דאנטה" (איטליה) "אליאנס פרנסז" (צרפת), "קרן יפן", "המכון השוודי", ועוד.

לישראל אין גוף מיוחד לטיפול קשרי תרבות עם ארצות חוץ (להוציא "המכון לתרגום ספרות עברית" העוסק רק בעידוד תרגום ספרות עברית עכשווית לשפות שונות בעולם, וזכה להישגים ניכרים). קשרי התרבות של ישראל מופקדים בידי האגף לתרבות של משרד החוץ, שתקציבו זעום והיקף פעולותיו מצומצם בהשוואה לצרכים הגדולים ולאפשרויות העצומות להציג את ישראל בעולם כמדינה בעלת תרבות מגוונת ומפותחת בתחומים רבים. בין האבות המייסדים של משרד החוץ והדיפלומטים הראשונים שלו בלטו אנשים בעלי רמה תרבותית גבוהה והשכלה רחבה. רובם זכו לחינוך גבוה בארצות מוצאם בחו"ל, והיו ביניהם גם מי שגדלו והתחנכו בארץ-ישראל. משה שרת ייחס חשיבות רבה לרמתם של האנשים שגייס לשירות הדיפלומטי, לחינוכם ולהשכלתם הכללית ורבים מהם אכן הביאו כבוד לישראל בשנות שירותם בחו"ל. עובדת היותם בעלי רמה תרבותית גבוהה, ידיעה והבנה בספרות, מוזיקה, ציור וכיו"ב אמנויות יפות, פתחה בפניהם דלתות רבות והעניקה להם מעמד אישי מיוחד ופרסטיז'ה בארצות שירותם. מדינה קטנה כישראל, בתנאים הקשים בהם היא שרויה במעמדה הבינלאומי, זקוקה מאוד לדיפלומטים מן הסוג הזה המחזקים את תדמיתה של ישראל כמדינת תרבות. לא רבים הם הדיפלומטים הישראלים כיום שיש להם רקע תרבותי דומה.

מצוקת התקציב הכרונית של משרד החוץ מודעת לכל. ענייני תרבות הם תמיד בין הקרבנות הראשונים של קיצוצים תקציביים. אך שגרירים נמרצים בעלי יוזמה ודמיון יכולים למצוא פיצוי ותחליף מסוים לתקציבים החסרים על ידי התמקדות בערכי הרוח של עם ישראל. לדוגמא, התנ"ך, היצירה העיקרית של גאון ישראל, היה לאחד היסודות הערכיים והתרבותיים של העולם המערבי-הנוצרי, והוא מוכר בחלקים רחבים של האנושות כאחת מיצירות התרבות הנשגבות ביותר. דבר זה נכון בעיקר בארצות העולם הנוצריות, או בארצות שיש בהן אוכלוסיות נוצריות גדולות בשתי האמריקות, באירופה, באסיה ובאפריקה. בארצות הנצרות קשה למצוא אנשים משכילים (מלבד קומץ אנטישמים) שיכחשו את העובדה שהתנ"ך הוא התרומה הנעלה ביותר של עם ישראל

לציויליזציה האנושית, ומכאן מושלכת זיקה ישירה למדינת ישראל של ימינו. שגריר יכול לארגן, תוך שימוש במשאבים מקומיים, אירועים שייסובו, למשל, על השפעת התנ"ך על הספרות, על השירה, על המוזיקה, על המחול, על הציוור, על הפיסול באמנות ארץ שירותו או בעולם בכלל. אירועים כאלה נעשו בכמה מקרים על ידי נציגים ישראלים בהצלחה רבה ותוך תהודה פרו-ישראלית רבה.

ה. מש"ב. מן הראוי להזכיר עוד סוג של פעילות שנוספה ל"דיפלומטיה החדשה" שהתפתחה מאז מלחמת העולם השנייה והוא – סיוע חוץ. זאת אומרת, הסיוע הטכני בתחומי חקלאות, תעשייה, חינוך, פיתוח מדעי ותחומים אחרים שמגישות מדינות מפותחות למדינות צעירות יותר, ביחוד מן "העולם השלישי", מדינות הנמצאות בשלבי התפתחות שונים, וזקוקות לעזרה ולסיוע.

סיוע לארצות נחשלות ונזקקות לא היה רעיון מקורי ישראלי. מדינות תעשייתיות ומפותחות אחרות עסקו בכך בהיקפים ובהשקעות כספיות שישראל אף לא יכלה להעלותם על הדעת. ארה"ב הגדילה לעשות מכולן, אך גם מדינות עשירות ומתקדמות אחרות כגרמניה, יפן, אנגליה, הולנד ומדינות נוספות עסקו בהגשת סיוע טכני מסוגים שונים.

במסגרת החשיבה הישראלית היו לרעיון הסיוע שורשים כבר בחזונו העצום ומרחיק הראות של תיאודור הרצל. ברומן האוטופי שלו *אלטנוילנד* שם הרצל בפי אחד מגיבוריו את הדברים הבאים:

...יש עוד בעיה לאומית אומללה שעדיין לא באה על פתרונה, ורק יהודי יודע להעריך את מלוא עמקה הטראגי. זאת היא בעיית-הכושים... לאחר שזכיתי לראות בשיבת-היהודים, רוצה אני לתת ידי גם להכנת שיבת-הכושים.²²

ואמנם לתכניות הסיוע של ישראל לארצות הזקוקות לו, תכניות שהתפתחו עשרות שנים לאחר פטירתו של הרצל, היה אופי מיוחד במינו שהקנה לדיפלומטיה שלה מוניטין ביחוד במהלך שנות השישים ועד לשנות השמונים של המאה הקודמת. סוג זה של פעולות נודע בכינוי "סיוע מש"בי" על שם המחלקה במשרד החוץ – מחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב) – שנוסדה לצורך זה.

ייחודה של ישראל ומקוריותה היו בכך שמימדיה הקטנים הקלו על הפיכתה למודל-חיקוי למדינות חדשות ומתפתחות. כך גם מוסדות חברתיים וכלכליים מיוחדים במינם שהתפתחו על ידי הישוב היהודי בארץ ישראל, ובשנים הראשונות למדינה, כמו: התנועה הקיבוצית לסוגיה, ההסתדרות, מערכת החינוך וכן גם צה"ל (גדני"ע, נח"ל, מערכת המילואים). הראשון שתפס את החשיבות המדינית בהגשת סיוע כזה על

ידי הישוב היהודי, ולאחר מכן – מדינת ישראל, והפיכתו למכשיר דיפלומטי, היה הנשיא הראשון חיים וייצמן, שנענה לבקשות שהגיעו אליו מהודו ומבורמה בטרם קום המדינה. מאורעות הימים ההם, ובייחוד קרבות מלחמת העצמאות, מנעו ממנו להגשים את תכניותיו.

החלוץ המממש הראשון, שאפשר לייחס לו את כינון השיטה של מש"ב שהופעלה במשרד החוץ היה דוד הכהן שנשלח על ידי משה שרת ב-1954 לבורמה לפתוח שם את הנציגות הישראלית ולעמוד בראשה. דוד הכהן היה דמות ציורית ומקורית מיוחדת במינה. הוא לא נמנה מעולם על הסגל הקבוע של משרד החוץ, וספק אם אופיו הסוער היה מאפשר לו לפעול במסגרת שירות דיפלומטי מסודר וממוסד האמון, מטבע ברייתו, על איפוק, על משמעת ועל שמירת מסגרות. עם זאת צבר הכהן ניסיון דיפלומטי רב בתפקידים שונים שמילא בתקופת מלחמת העולם השנייה, במסגרת ארגון ה"הגנה", ולאחריה. הוא שירת כציר ברנגון תקופה קצרה בלבד, כשנה וחצי, אך הטביע חותם עמוק על הדיפלומטיה הישראלית, ובעיקר בתחום סיוע החוץ. כל חייו המשיך לעסוק בדיפלומטיה כיושב-ראש ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, כחבר משלחות ישראל לכמה עצרות שנתיות של האו"ם וכמשתתף בכנסים בינלאומיים רבים.

הרעיון העיקרי והמקורי שלו היה שעל ישראל להציע למדינה מקבלת הסיוע (הראשונה היתה בורמה, בה כיהן כציר) שותפויות בפיתוח פרויקטים שונים, תוך שילוב פעולות הדרכה בארץ ובמדינה מקבלת הסיוע. יחסים אלה צריכים להיות מושתתים על בסיס של שוויון בין המדריכים למודרכים ועל תחושת זהות מלאה של הישראלים עם האנשים המקומיים עמם הם עובדים והנושא עליו הם מופקדים. הכהן סבר שהישראלים שיעסקו בהגשת סיוע והדרכה חייבים להיות, מלבד אנשי מקצוע טובים, אנשים ישרים, צנועים ושונאי-בצע. עליהם להסתפק במשכורות נמוכות, הדומות לאלה המשולמות לאנשים המקומיים עמם הם עובדים. הוא הירבה לכתוב על כך לעמיתיו בישראל ולתבוע בתוקף שרעיונותיו יבוצעו.²³

רעיונותיו של דוד הכהן הוצאו לפועל בחלקם. במשך שנים רבות פעלה מש"ב ברוח הצעותיו, אם כי לא תמיד זכרו את ראשוניותו המקורית בתחום זה. ואמנם, עבודת מש"ב – בשנותיה הטובות – היתה אחת הפעולות המוצלחות ביותר של הדיפלומטיה הישראלית, בייחוד באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית, והקנו לה מוניטין גם באירופה ובארה"ב. ראוי להזכיר כאן שלא רבים מן האבות המייסדים של משרד החוץ ומחברי הסגל הדיפלומטי הקובע עסקו בעבודת מש"ב. עבודה זו הצריכה טיפוס חדש של דיפלומט בלתי-שגרתי ו"לא-מכופתר". משרד החוץ גייס לעבודה זו אנשים מן החוץ, שרבים מהם נקלטו במשך הזמן

בשירות ומילאו גם תפקידים דיפלומטיים שגרתיים שונים אחרים. לא כל שרי החוץ גילו הבנה מספקת לפעולת הסיוע של מש"ב. משה שרת, שבימיו החלה פעולה זו, אבא אבן ויגאל אלון, ייחסו לה חשיבות, אך הגדילה לעשות מכולם גולדה מאיר, שהקנתה לעבודת מש"ב עדיפות מיוחדת. ואמנם, היא לא אהדה את דרכי הדיפלומטיה השגרתית, "המכופרת", אם כי הצטיינה גם בתחומי פעילות אלה.

במקומות בהם לא פעלו אנשים שהיו שותפים לחזון שצייר הכהן, נחלה פעולת מש"ב כישלון. חשוב להוסיף שלהט הפעולה של מש"ב דעך בעשורים האחרונים – למרות שפעולת הסיוע נמשכת בצורות שונות גם כיום – מסיבות שכלל לא היו תלויות במשרד החוץ. המוסדות שנזכרו לעיל, שהפכו את ישראל "אור לגויים" בצורה מסוימת, דעכו בישראל עצמה, ואין היא יכולה לשמש כיום, לדאבון לב, מודל לחיקוי, כפי שהיה בעבר. צריך לציין עוד, שטרם נעשתה בדיקה יסודית של הניסיון המצטבר של ישראל בתחום הסיוע באמצעות מש"ב ולא נבדק מה היתה התועלת המדינית שישראל הפיקה, אם בכלל, מפעילות הסיוע הזאת. שאלה זו עלתה בחריפותה לנוכח בגידת מדינות אפריקה בה וניתוק היחסים הדיפלומטיים הכללי כמעט שבא בתקופת מלחמת יום הכיפורים ב-1973, והמשך תמיכתן – עד עצם היום הזה - של רוב הארצות שקיבלו סיוע רב-שנים ורב-ערך, ביוזמותיהן האנטי-ישראליות של מדינות ערב באו"ם ובזירות בינלאומיות אחרות. נראה שדווקא בתחום המסחרי נהנתה ישראל מפירות מסוימים כתוצאה מפעילות מש"ב. כאמור, הדבר טעון בחינה יסודית.

1. פעילות חברתית. כל העוסק בדיפלומטיה יודע ומכיר את חשיבותם של אירועים חברתיים: ארוחות חגיגיות או פרטיות, מסיבות קוקטייל וכיו"ב, כמכשיר למגעים דיפלומטיים, לניהול שיחות ולהעברת או לקבלת מידע ומסרים באווירה לא-רשמית ולא משרדית. מי שאינו מבין שמדובר במכשיר עבודה ולא בבילוי חברתי אינו מתאים למלא תפקיד דיפלומטי.

השינויים המפליגים שתוארו לעיל, שחלו, בייחוד מאז מלחמת העולם השנייה, בתחומיה של הדיפלומטיה הקודמת שינו במידה רבה גם את אופיה של הפעילות החברתית של הדיפלומט. אם קודם לכן הצטמצמו הקשרים החברתיים של הנציג הזר בקרב חוגי אצולה והאליטה הפוליטית, הרי עתה, עם התפשטות "הדיפלומטיה הדמוקרטית", עליו לארח לעתים קרובות לארוחות ולמסיבות אנשים מחוגים רחבים הרבה יותר מאשר היה מקובל לפני כמה דורות. עליו להרבות להזמין לביתו פקידי ממשלה בכירים, אנשי כלכלה ומסחר, אקדמאים, אנשי תרבות, אמנות, ספורט, עיתונאים ורבים אחרים. עליו לטפח ידידות עם אנשים שיש להם חשיבות בציבור והשפעה במדינה אליה נשלח. עליו לגלות עניין

ובקיאות בנעשה בתעשייה המקומית, בחיי התרבות לענפיה ולהרבות בביקורים במחוזות ובערי השדה. עליו לצפות שגם ירבו להזמין אותו – הדבר תלוי בו ובהתנהגותו – שאם לא כן ישמש לו הדבר סימן אזהרה באשר למעמדו כשגריר והיעילות שבה הוא ממלא את תפקידו. בקיצור, השגריר חייב להיות בעל השכלה ורמה אינטלקטואלית גבוהה כדי שיוכל להתקבל על ידי אנשים אלה כשווה בין שווים.

חשיבותה של פעילות חברתית זו של הדיפלומט רבה מאוד מבחינה מדינית. היכרויות רחבות וקשירת קשרי ידידות בחוגים מגוונים תסייע לו בעבודה המדינית ובמילוי המשימות השונות והמגוונות המוטלות עליו. גם בתחום זה, כמו בתחומים אחרים שכבר נזכרו, קיים קושי לגבי הדיפלומט הישראלי הממוצע, שמשכורתו היא האמצעי היחיד לקיומו. משכורת זו נמוכה, בדרך כלל, מן המשכורות המשולמות לדיפלומטים של ארצות רבות אחרות, שאינן זקוקות לדיפלומטיה יעילה ופעילה, כפי שזקוקה לה ישראל, בגלל מאבקה וצרכיה בזירה הבינלאומית. לפיכך הקציב משרד החוץ לנציגו בחו"ל "דמי ייצוג" שמטרתם לאפשר להם למלא את תפקידיהם החברתיים. גם הקצבה זו צנועה למדי ורחוקה מלמלא את הצרכים. מטרתה לשמש מכשיר עבודה. לרוע המזל יש ארצות בהן אוהבים לבקר פוליטיקאים מישראל, חברי כנסת ואחרים, המצפים שהנציג הישראלי יארח אותם ויטפל בהם. ביקורים כאלה, שכאמור לעיל, לא תמיד הם נחוצים, מהווים הכבדה על התקציב הצנוע של "דמי הייצוג", אך הנציג הישראלי, החושש שמא יפגע קידומו או יינזק שמו אם יעורר מורת רוח אצל מבקרים נכבדים מן הסוג הזה יזהר מאד שלא להכעיסם. יש לכך מחיר.

בשירותי חוץ רבים רווחת עדיין ההשקפה השמרנית שהיזקרה הלאומית מחייבת להחזיק את השגרירויות ואת מעונות השגרירים בבתי פאר ובארמונות. זאת משום שתפארת זו יש בה כדי להרשים את חברי האליטות בארץ השירות, שהם ציבורי היעד העיקריים של הדיפלומט הזר. הוצאות החזקת בתי מידות ודירות פאר כאלה מהוות נטל כבד על משרדי החוץ של ארצות רבות. בכמה מקומות נשמעת הטענה שצריך לעבור לדירור יותר צנוע, באזורים זולים יותר ולוותר על מגורים בשכונות יוקרה יקרות. הרוסים וההולנדים, למשל, מכרו את בתי הפאר של שגרירויותיהם בלונדון (באותו רחוב שוכנת גם שגרירות ישראל). גם הבריטים מכרו בשנים האחרונות כמה בתי שגרירים בארצות אחדות. יש מקומות בהם חברו, לצרכי חסכון, כמה מדינות אירופאיות והחליטו לקיים ביניהן שיתוף פעולה על ידי החזקת נציגויותיהן יחד, בבנין אחד. כנראה שזה סימן להתפתחויות הצפויות של איחוד הדרגתי של שירותי החוץ שלהן במסגרת הקהיליה האירופית, בייחוד בתחום העבודה

הקונסולרית – הטיפול בדרכונים ובאשרות. באנגליה, ובארצות אירופאיות אחרות, נערכות בדיקות לגבי הצורך בהחזקת נציגויות במקומות שונים ואפשר להניח שיבוא שינוי בהיערכות זו.²⁴

לישראל אין ארמונות שישוו לנציגויות של משרדי החוץ של מדינות ותיקות יותר ועשירות ממנה, אך גם שירות החוץ של ישראל יכול לעבור לתנאי שיכון צנועים יותר באי-אלו מקומות ולחסוך על ידי כך כסף רב. דבר זה אינו צריך לפגוע ביכולת האירוח של הנציגים הדיפלומטיים הישראליים, שהיא פעולה חשובה מאוד, כפי שהוסבר לעיל.

5. לשון דיפלומטית

ביחסים בין מדינות היתה פעם משמעות רבה, יותר מאשר היום, לפסוק: "מות וחיים ביד-לשון" (משלי י"ח, 21). שיג ושיח בין דיפלומטים היה המכשיר העיקרי לניסיונות לשמור על השלום בין העמים ולניהול משא ומתן ביניהם. בדיפלומטיה הקלסית התפתח שימוש לשוני מיוחד שבא לשרת מטרות אלה ולאפשר לדיפלומטים לנהל את עבודתם. לרוע המזל, השתרשו בציבור מושגים מוטעים לגבי המונח "לשון דיפלומטית". יש הסבורים שהכוונה להתחמיות לשוניות, לאי-אמירת האמת ועוד סילופים או אי-הבנות כיוצא באלה. אין בין סילופים אלה לבין המובנים האמיתיים של המושג "לשון דיפלומטית" ולא כלום. למונח "לשון דיפלומטית" יש שתי משמעויות שונות: האחת, כוונתה למונחים הטכניים המקצועיים המהווים את המילון הדיפלומטי.²⁵ המשמעות השניה כוונתה לסגנון דיבור עצור ומאופק, המאפשר לדיפלומטים לומר זה לזה דברים חריפים וחמורים, בשקט ובנימוס, מבלי ליצור פרובוקציות ולגרום למשברים. זאת כדי שניתן יהיה להמשיך ולשמור על ערוצי הידברות, גם אם המסר הוא, לעתים, אולטימטום או אף איום במלחמה. הדוגמאות הבאות ימחישו את העניין:

- "ממשלתי אינה יכולה להישאר אדישה", פירושו בקירוב – ממשלתי אינה יכולה שלא לנקוט בפעולה (זה איום מפורש!).
- "ממשלתי רואה בדאגה", פירושו – ממשלתי אינה מסכימה למדיניותכם ועלולה לנקוט פעולה תקיפה.
- "פעולתכם איננה ידידותית", פירושו – פעולתכם עוינת.
- "סיוע סוריה לחיזבאללה ומשלוח נשק אינו מסייע לקידום השלום" (דברים שאמר מזכיר המדינה האמריקני קולין פאול), פירושו - התנהגות סוריה מסכנת את השלום.
- "נקטתם בצעד לא מועיל", פירושו – נקטתם בצעד מזיק.
- "רצח ילדים אינו משרת את העניין הפלסטיני" (דברי שר החוץ של אירלנד ב-3 במאי 2004), פירושו – רצח ילדים הוא מעשה תועבה המזיק לעניין הפלסטיני.
- לביטויים מן הסוג הזה אפשר להוסיף גם מונח כמו "החזרת שגריר להתיעצויות" שפירושו הבעת אי-נחת ורוגז וביטוי של מחאה, אם כי אינו כה חמור כמו ניתוק קשרים דיפלומטיים.

החזרת שגריר לתקופה ממושכת, לפעמים לשנים ארוכות, ולא רק ל"התיעצויות", והחזקת שגרירות בראשות ממונה בלבד, היא דרך להביע חוסר ידידות או, לפחות, אי שביעות רצון. מצרים וירדן, למשל, סילקו את שגריריהן

מישראל, בניגוד להסכמי השלום שחתמו עמה, במטרה ברורה להפגין יחס מסויג כלפי ישראל וחוסר ידידות. ישראל נהגה כך כלפי אוסטריה, כשזו בחרה לנשיא את קורט וולדהיים, מזכ"ל האו"ם לשעבר, לאחר שהסתבר שהיה בעל עבר נאצי. כשתקופת נשיאותו הסתיימה מינתה ישראל שוב שגריר בווינה.

הטכניקה הדיפלומטית הביאה לידי מנהגים מיוחדים וקבועים בענייני לשון וסגנון. ביטויים סמליים שונים המופיעים עד היום במסמכים דיפלומטיים הם זכר לנוהגי חצרות המלכות של העבר. הללו הם דפוסי הבעה חיצוניים ומסורתיים המציינים את החשיבות המדינית שיש לייחס לכל מסמך ומסמך. ממזכר (ממורנדום) פשוט ללא חתימה, משפטי פתיחה וסיום מוסכמים ועד האיגרת הרשמית שיש בה ביטויים סמליים מוסכמים. שימוש בסגנון טקסי מסוים ובלשונות של אדיבות, גם אם תוכן האיגרת עלול להיות קשה וחמור, יכול לסייע בריסון יצרי הכעס והרוגז ואולי אף למנוע, במידת מה, החרפת יחסים (נוהגי לשון דומים קיימים גם בפרלמנטים שונים בעולם ובבתי-משפט, גם בישראל). אפשר להעריך את ערכם של גינוני הסגנון הדיפלומטי המסורתי כאשר מאזינים לגידופים שלוחי הרסן ולשפה הגסה הרווחת ב"דיפלומטיה הפומבית" של דיוני האו"ם וארגונים בינלאומיים אחרים בהם לא קיימת המסגרת המגבילה של נימוסים ומטבעות לשון שתפקידם לנסות ולהתגבר על הנטייה להשתמש בלשון מעליבה בניהול משא ומתן ויחסי חוץ בין מדינות. לרבים זכורה בוודאי עדיין הופעתו הגסה של מנהיג בריה"מ לשעבר ניקיטה חרושצ'וב באו"ם, כאשר חלץ את נעלו ודפק בה על השולחן. ישראלים מכירים היטב את גסותם של הנואמים הערבים באו"ם וסגנונם הברוטלי שלא השתנה מאז ימי המאבק על החלטת החלוקה ב-1947 ועד ימינו אלה.

השאלה אם ניסוחים "דיפלומטיים" משיגים את מטרותם ומעבירים את המסר המרומוז בהם לציבורי היעד שאליהם כווננו ראויה למחקר. חסרונה של "לשון דיפלומטית" זו, בייחוד בלשון ימינו המחוספסת והאלימה לעתים, היא שהציבור, ולעיתים גם המדינאים עצמם, בייחוד חסרי ההשכלה או הניסיון שביניהם, אינם מתמצאים במשמעות האמיתית של ביטויים דיפלומטיים דקים אלה. שתי מלחמות העולם ושנות המלחמה הקרה, שהיו רוויות שימוש בלשון של איומים וגידופים ותעמולה גסה, החלישו מאוד את היעילות של העברת מסרים חדים ובהירים בלשון מאופקת ואלגנטית שאיננה מביאה לטריקת דלתות ולהחרפת המשבר. לתרגום לשון דיפלומטית מרמזת למשמעותה המדינית האמיתית צריך חוש שמיעה עדין ורגיש וזה אינו קיים הרבה ביחסים הבינלאומיים של הדורות האחרונים.

קהות שמיעה והבנה זו חלה גם אצלנו. הפוליטיקאים הישראלים, שרובם אמונים על תרבות ה"דוגרי" וההתבטאויות התוקפניות, לא תמיד הבינו דברים שנאמרו להם בלשון דיפלומטית מנומסת על ידי מדינאי ארה"ב, למשל, ופירשו אותם, לעתים בטעות, כהסכמה לעמדה הישראלית או מחויבות לתמיכה בה,

והדוגמאות ידועות. מצד שני, מרבית ישראל להשתמש בלשון בוטה, שבמושגים דיפלומטים יש לה משמעות קשה, אך במציאות אין לה כיסוי (ולעתים היא ננקטת לצרכי פרסומת פוליטית פנימית). כלל גדול הוא שמדינה הרוצה לשמור על אמינותה אסור לה לנקוט לשון של איומים אם אין בכוונתה או ביכולתה, לבצעם בעת הצורך. למשל, כשהחזיבאללה שאב מים בדרום לבנון ללא הסכמתנו. ישראל איימה בתגובה שתנקוט בפעולה להפסקת השאיבה, אך לא עשתה זאת. מדיניות כזו היא בלתי נבונה ואף מסוכנת, שכן הצד השני עלול להתרגל – ואולי התרגל כבר – שאין לייחס רצינות רבה מדי להצהרות פוליטיקאים ישראלים ולאיומיהם שכן אין מאחוריהם כוונת ביצוע.

עם זאת, אסור להקל ראש באיומים ביחסים הבינלאומיים. מדינה שמאיימים עליה בלשון בוטה, ולא בלשון דיפלומטית, כפי שנעשה לעתים קרובות כלפי ישראל, טוב תעשה אם תתייחס לאיומים ברצינות ולא תיקח סיכונים. טעות או הערכה לא נכונה יכולים לגרום לתוצאות קטלניות.

עד סוף המאה ה-17 היתה לטינית שפת הדיפלומטיה הבינלאומית בארצות אירופה הנוצרית. במרוצת הזמן, משגברה באירופה ההגמוניה המדינית והתרבותית של צרפת הפכה השפה הצרפתית ללשון המקובלת ביותר במגעים הבינלאומיים. אחר מלחמת העולם הראשונה החלה האנגלית לדחוק בהדרגה את מקומה של הצרפתית. התהליך היה איטי, אך לאחר מלחמת העולם השנייה הוחשו הדברים והאנגלית אומצה ברחבי העולם כשפה הבינלאומית העיקרית. זאת, בשל היתה עליית כוחה של ארה"ב (לא של אנגליה!) והתבססותה כמעצמה הבינלאומית הראשית. מסיבות של יוקרה לאומית מותר כיום בדיוני האו"ם ובוועידות בינלאומיות שימוש בשפות נוספות, אך אין עוררין על הבכורה של האנגלית.

בשנים הראשונות לקיומו של משרד החוץ של ישראל נעשה שימוש בצרפתית כשפת הדיפלומטיה של ישראל. הדבר לא עמד במבחן הצרכים המציאותיים ולמעשה הצטמצם רק לשימוש בצרפתית בדרכונים הדיפלומטיים של ישראל ובשילוט שהוצב בשבילים שבין צריפי משרד החוץ במקומו הקודם. בראשית שנות השמונים שונו גם אלה לאנגלית, הן בדרכונים הדיפלומטיים והן בשילוט.

6. דיפלומטיה בעם היהודי, בציונות ובישראל

"בלי ארץ אין לכם לא שם, לא קול
ולא זכויות, גם לא תתקבלו כאחים
במשפחת העמים. אתם ממזרי האנושות..."

מאציני אל האיטלקים

(מצוטט אצל ברברה טוכמן,
התנ"ך והחרב, 199)

הרוצה להרחיק עדותו יוכל לטעון שהנושא-ונותן העברי הראשון, זאת אומרת-
הדיפלומט, היה אבי האומה – אברהם אבינו. המשא ומתן, ואם תרצו לומר –
ההתמקחות, שניהל עם בורא עולם כדי להציל את סדום מחורבן, היא דוגמא
נפלאה למעשה דיפלומטי [בראשית י"ח, 23-33]. אם כי לא התקיים כאן כלל
חשוב שמשא ומתן דיפלומטי אמיתי יכול להתנהל רק בין צדדים המתייחסים
זה לזה כאל שווים. גם אין לשכוח שבסופו של דבר הושחתה סדום בחטאת
יושביה, שלא היתה להם תקנה, ולמרות השתדלויותיו של אברהם.

דוגמא תנ"כית אחרת לפעולה דיפלומטית מעניינת היא המשא ומתן הקשה
והארוך שניהל משה רבנו עם פרעה מלך מצרים כדי לאלצו לשלח את בני ישראל
לחופשי (שמות, פרקים ה'-י"ב). משה לא ראה עצמו מתאים לנהל משא ומתן
וטען בפני בורא עולם כי "לא איש דברים אנכי... כי כבד פה וכבד לשון אנכי".
בורא עולם צרף אליו את אחיו אהרון הכהן, שניחן בכשרון רטורי, והודיע לו
ש"הוא יהיה לך לפה". במשא ומתן עם פרעה, שהיה ממושך והתקיימו בו
פגישות לא מעטות, גילה פרעה עיקשות ועקשנות ("ויחזק לב פרעה") ואולי
האמין באמת שהוא חזק יותר. אלא שלרשות משה, שמילא שליחות אלוהית,
עמדו כמה וכמה אמצעים לא-קונוונציונליים, כפי שמספר הכתוב. בסופו של דבר
הוכנע פרעה: הוא נוכח לדעת שלסרבנות יש מחיר יקר, ואילו משה הצליח
במשימתו והוציא את בני עמו מעבדות לחירות. וכך נותר משה בזיכרון
ההיסטורי המשותף גם כדיפלומט מחונן, ולא רק כמשחרר העבדים הראשון
בהיסטוריה ומחוקק דגול.

אלפי שנים לאחר מכן, בימי הביניים ובראשית הזמן החדש, בהיות עם ישראל
בגלות, פיתחו מנהיגי הקהילות היהודיות באירופה ופרנסיהן שיטות של פעילות
דיפלומטית שעיקרה היה תיווך בינם לבין השלטונות המקומיים באמצעות
שימוש בקשרים אישיים, מתן הלוואות (או שוחד) ומשא ומתן כדי להגן על
היהודים מפני אלימות הסביבה הנוצרית. ליהודים לא היה כוח צבאי ולא בסיס

טריטוריאלי. הם סבלו משנאה ומבוז ומרדיפות מלוות במעשי אלימות ופרעות. העוסקים במצווה זו השיגו לעיתים כתבי זכויות והגנה. הם נקראו שתדלנים. רובם היו סוחרים עשירים, שהיו מורגלים במשא ומתן עם הסביבה הלא-יהודית. כישוריהם כללו: שליטה בשפת המדינה, ידיעת חוק, בקיאות בהווי המדינה, כשרונות דיפלומטיים ויכולת ניהול משא ומתן,²⁶ בין השתדלנים בלטו יוסף מרוסיהיים, שפעל בגרמניה במחצית הראשונה של המאה ה-16 ונודע כחשוב בשתדלני התקופה, מרדכי מייזל מפראג ואחרים. בתקופה מאוחרת יותר, במאה ה-19, היה משה מונטיפיורי דוגמא מובהקת לשתדלן ודיפלומט למופת שפעל למען העם היהודי, מבלי שהיה נציג רשמי של מדינה.

במעשה הדיפלומטי של השתדלנות נעדר היסוד החשוב של שוויון, לפחות להלכה, בין הצדדים הנושאים ונותנים, שכן "קשה דיפלומטיה לעם החי בתנאים נורמליים, וקשה שבעתיים למיעוט קטן שנוא ובזוי על סביבתו".²⁷

התנועה הציונית פיתחה פעולה דיפלומטית שהיתה כבר קרובה יותר באפיה ובשיטות עבודתה לדיפלומטיה הקלאסית המקובלת. ראש וראשון לדיפלומטים הציונים היה חוזה מדינת היהודים ומייסד התנועה הציונית ד"ר בנימין זאב הרצל. גאונותו המופלאה מצאה ביטוי בכל תחומי עבודתו כמו גם בפעילותו הדיפלומטית באירופה ובאימפריה העות'מאנית, כפי שניתן ללמוד מן העיון בשלושה כרכי יומניו, שנרשמו בשנים 1895-1904. כבר ב-8 ביוני 1895, בראשית הופעתו הציונית, חזה, בין היתר, גם את הקמת השירות הדיפלומטי של המדינה היהודית העתידית. הוא רשם אז ביומנו: "קשה ביותר יהיה לגייס דיפלומטים, כי בשבי הגלות נגמלנו מהליכות-העולם".²⁸

התנועה הציונית הוציאה מתוכה דיפלומטים מוכשרים נוספים כמו: חיים וייצמן, שזכה להגשים את חלומו של הרצל ולהשיג את "משפט העמים" ששאף לו, הלא היא הצהרת בלפור, שנכללה בכתב המנדט על ארץ ישראל שחבר הלאומים העניק לאנגליה; נחום סוקולוב; אביגדור יעקובסון; ריכרד ליכטהיים; חיים ארלוזורוב שניהל את המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית; משה שרתוק (שרת) שהחליפו בתפקיד זה והיה לימים שר החוץ הראשון של ישראל ומייסד משרד החוץ ואחרים. וייצמן מתאר את התנאים הפטטיים בהם פעלה הדיפלומטיה הציונית ואת

המאמצים שנעשו על ידי קבוצה של אנשי-מדינה חובבים, בני עם אשר במשך מאות שנים היה מודר מפעילות מסוג זה. לאיש ממנו לא היה כל ניסיון בענייני ממשלה והתיישבות. לא היה לנו חבר מומחים לסמוך עליו, לא מסורת של משטר, לא שירות אזרחי, לא אמצעים להטלת מסים, לא מעמד לאומי של עובדי-אדמה. היינו עיתונאים, אנשי-מדע, עורכי-דין, סוחרים, פילוסופים. רק דור אחד או שנים הפריד בינינו – אם הפריד בכלל – ובין הגיטו.²⁹

כינונה של מדינת ישראל הריבונית והעצמאית ב-14 במאי 1948, הביא לאלתר להקמת משרד החוץ ולארגון השירות הדיפלומטי הסדיר של המדינה. ישראל החלה, ללא דיחוי, לקשור קשרים דיפלומטיים עם ארצות בעולם שהעניקו לה הכרה. לא היה זה דבר של מה-בכך להקים שירות דיפלומטי "אחר אלפיים שנה" בהן היה רובו של העם היהודי מפוזר בגלויות שונות, מחוסר עצמאות ומחוסר גם דיפלומטיה משל עצמו.

מקימי משרד החוץ היו משה שרת, ד"ר ולטר איתן, המנהל הכללי הראשון של משרד החוץ ועמם חבורה מצומצמת למדי של אנשים ונשים ששרת קיבץ סביבו. שרת ואיתן לא פעלו בחלל ריק. עוד לפני ההכרזה על עצמאות ישראל הוקם "בית ספר לדיפלומטים", שהספיק לפעול חדשים אחדים בלבד עד פרוץ קרבות מלחמת העצמאות. כמה מן המשתתפים בקורס בלתי-גמור זה הפכו לנציגים בולטים של המדינה. הוכנו אז תכניות ראשונות למבנה משרד החוץ העתידי,³⁰ ובשנותיו הראשונות אורגן משרד החוץ על יסוד הכנות מוקדמות אלה. משרד החוץ ניבנה על בסיס המחלקה המדינית של הסוכנות היהודית, שעובדיה עברו למשרד החדש. משה שרת גייס עובדים נוספים, לפי הצרכים המתרחבים והולכים, מקרב אישי ציבור ידועים ומוכרים בארץ או מבין פעילים ציוניים בקהילות יהודיות בחו"ל. מן ההתחלה הקפיד שרת על רמתם הגבוהה של עובדי משרד החוץ החדש ועל התאמתם למילוי תפקידים דיפלומטיים. הוא אף תבע מעובדי שירות החוץ להחליף את שמותיהם הלוועזיים לעברית, בסברו כי נציג דיפלומטי הוא, במידה רבה, גם סמל של ארצו ותרבותה ומן הראוי שלא ייצג את ישראל בנושאו שם זר (לדוד בן-גוריון היתה דעה דומה וגם הוא פעל לשינוי שמות לוועזיים לעבריים. יש להצטער שמגמה זו אינה נמשכת בישראל של היום). הוא עצמו החליף את שמו משרתוק לשרת. בהעדר ניסיון עצמי נעשה באותה תקופה ראשונה שימוש רב בספרות דיפלומטית מקצועית. בכמה וכמה תחומים חיקה משרד החוץ של ישראל את הדוגמאות של אנגליה ושל צרפת.³¹

ספק אם הדיפלומטים הצעירים של היום מסוגלים להעריך את עוצמת ההתרגשות, התפעמות הלב ותחושת הגאווה שסחפה באותם ימי בראשית כל דיפלומט ישראלי שנשלח לתפקיד בחו"ל, למראה דגל ישראל מונף לראש התורן, למשמע "התקווה" המנוגנת בטקס הגשת כתב האמנה, בנסיעה במכונית השרד שלו, כשגריר, שדגלון ישראלי מתנוסס עליה או תחושת ההתרגשות הרבה לרגל המפגש עם הקהילה היהודית המקומית החוגגת את הופעתו של שגריר ישראל העצמאית. הדיפלומטים הצעירים, רובם ילידי הארץ, מקבלים כל זאת, אולי, כדבר מובן מאליו, אך לא כך היה הדבר בשנים הראשונות. עדויות מרתקות על האופוריה ותחושות אלה של ראשונות מצויות בספרי זיכרונות, שכתבו כמה מראשוני שירות החוץ. הבולטים בהם הם ספריהם של יעקב צור, אליעזר דורון, גדעון רפאל, מרדכי נמיר, משה אראל, נתנאל לורך³² ואחרים.

קרוב לוודאי שתחושות דומות חשו גם דיפלומטים של מדינות חדשות אחרות, שנחלצו משלטון קולוניאלי אחר מלחמת עולם השנייה, והשיגו את עצמאותן.

שתי תופעות חשובות הבליטו מיד את ייחודו של השירות הדיפלומטי של ישראל והעניקו לו צביון שונה משהו מזה של שירות דיפלומטי רגיל, כמו בכל מדינה נורמלית: האחת, העובדה שישראל לא הצליחה ליהפך למדינה ככל המדינות והיא נותרה, עד ימינו אלה, מבודדת במידה רבה ומוקפת אויבים. גם שתי המדינות הערביות שחתמו עמה על הסכמי שלום רחוקות מלהיות ידידותיות. העימות הערבי-ישראלי המתמשך מציב את ישראל, שלא בטובתה, במוקד תשומת לב בינלאומית, קולנית ורעשנית, בלתי פוסקת. כיון שכך, על הדיפלומטים הישראלים להתמודד עם עומס נפשי מיוחד המשפיע על עבודתם ועל אורחות החיים שלהם ושל משפחותיהם בשנות השירות בחו"ל. בארצות מסוימות הם אף סובלים מבידוד חברתי בגלל החרם המוטל עליהם על ידי הדיפלומטים של מדינות ערביות ומוסלמיות, ולעתים אף על ידי אחרים.

עד היום סובלת ישראל מבדידות בזירה הבינלאומית ומאפליה לרעה במוסדות האו"ם ובארגונים בינלאומיים אחרים (כמו, הצלב האדום). אין היא נהנית מתמיכה ממנה נהנות כמעט כל יתר מדינות העולם החברות בארגוני משנה בינלאומיים כגון: ארגון אחדות אפריקה, ארגון מדינות אמריקה הדרומית, חבר העמים הבריטי, הקהילה האירופית ונא"טו, התאגדות עמי דרום מזרח אסיה, הליגה הערבית, ארגון מדינות האסלאם וכיו"ב התאגדויות בינלאומיות נוספות. מצב זה מונע תחושה של "נורמליות" דיפלומטית ממנה נהנים דיפלומטים של מדינות אחרות. אפליה נוספת מוצאת ביטוי בכך שעד עצם היום הזה אין מדינות העולם – ובראשן ארה"ב – מכירות בירושלים כבירת ישראל. המדינות המקיימות עם ישראל יחסים דיפלומטיים נאלצו, אמנם, להיכנע לבחירה שמשה שרת העמיד בפניהן ב-1952, כאשר העביר את משרד החוץ מתל אביב לירושלים, למרות לחץ בינלאומי כבד,³³ אך עמדתן מובעת בהחזקת השגרירויות הזרות באזור תל אביב ולא בבירת ישראל – ירושלים. למצב זה אין אח ורע באף ארץ אחרת. גם קווי שבידת הנשק של 1949, כלומר גבולות יוני 1967, לא זכו להכרה בינלאומית. שתי מדינות אירופאיות, לפחות, אף הודיעו, אולי ברגע של היסח הדעת וחוסר זהירות, שהגבולות היחידים של ישראל שיש להם הכרה בינלאומית הם קווי החלטת החלוקה של האו"ם מ-1947 (זאת לתשומת לבם של אלה בתוכנו הסבורים שאם תיסוג ישראל ל"קו הירוק", תגיע אל המנוחה ואל הנחלה).

המאפיין השני המעניק לשירות החוץ של ישראל ייחודיות משלו הוא היות ישראל מדינתו של העם היהודי. קיומן של תפוצות יהודיות בארצות שונות בעולם היווה, מן ההתחלה, גורם חשוב בעיצוב הדיפלומטיה הישראלית ובקביעת כללי ההתנהגות של הדיפלומט במקום שירותו. אין להשוות, כמובן, בין הקהילה היהודית בארה"ב, שהיא תופעה מיוחדת כשלעצמה, והקהילות

היהודיות בארצות רווחה אחרות, ששלטון חפשי ודמוקרטי שבהן נהנים היהודים משוויון זכויות, לבין הקהילות היהודיות בארצות מצוקה. עם קריסת השלטון הקומוניסטי לא נותרו כמעט קהילות במצוקה. אך בעבר הלא-רחוק היה זה נושא מרכזי מאד בסדר היום הדיפלומטי של ישראל³⁴. כיום תופסת "האנטישמיות החדשה" מקום חשוב לא פחות בעיסוקיה של הדיפלומטיה של ישראל. לאמיתו של דבר אלו פנים חדשות שלבשה האנטישמיות הישנה והמוכרת גם בגלגוליה האנטי-ציונים והאנטי-ישראלים שבה עסקה הדיפלומטיה הישראלית מאז ומתמיד,³⁵ אלא שיש לטפל בה בקונטקסט של ימינו.

כינונה של מדינת ישראל עורר בעיה מסוימת ביחסים עם קבוצה מכובדת של פעילים ציוניים, בעיקר בארה"ב, אך גם בארצות אחרות, שפעלו פעולה דיפלומטית חשובה, במסגרת התנועה הציונית, למען הקמתה של המדינה. הללו נפלטו מן העשייה הדיפלומטית עם הקמת המדינה הריבונית שבנתה שירות דיפלומטי משל עצמה. משה שרת הזמין, כידוע, כמה אישים כאלה לעלות ארצה ולהצטרף למשרד החוץ. היו שעשו זאת, אך היו רבים אחרים שהעדיפו להישאר בארצות מגוריהם. עמנואל ניומן, מחשובי המנהיגים הציונים בארה"ב, שפעל הרבה בתחום הדיפלומטי למען הקמת המדינה, הגדיר את מצבם בנאום שנשא זמן קצר אחר הקמתה, ב-3 ביולי 1948 באומרו:

...אין שום אדם חוץ מאזרחיה של אותה מדינה (ישראל) רשאי לדבר ולפעול בשמה ולייצג אותה ייצוג מדיני כלפי העולם החיצוני...עתה ששריה ושגריריה מקיימים יחסים מדיניים...יהודי ארצות הברית ויהודי כל שאר הארצות אסור להם להיות מעורבים מבחינה מדינית ביחסים הללו...³⁶

בין הדיפלומטים הישראלים לבין הקהילות היהודיות בארצות השירות התפתחה בדרך כלל זיקה מיוחדת. נוצרו גם קשרי ידידות שהשפיעו על אורחות החיים. דיפלומטים רבים נוכחו לדעת שגם דיפלומט שאינו שומר מצוות ינהג בתבונה אם ישמור על כשרות בביתו הרשמי (שאינו בית פרטי, אלא מעון ישראלי רשמי) וכי חובה עליו לבקר בבתי הכנסת, לפחות בחגים, אפילו אם הוא רואה עצמו חילוני או אף אתאיסט. כן למדו כי רצוי מאוד שלא יגלו בורות במנהגי ישראל (ויש פולקלור עשיר על בורותם בענייני יהדות בסיסיים של כמה וכמה נציגים ישראליים) וכי חשוב שישתתפו בחיי הקהילה ובפעולותיה, תוך הקפדה זהירה שלא להתערב בענייניה הפנימיים ולא להסתבך בהם.³⁷ כל זה בנוסף למילוי כל יתר המשימות המוטלות על הנציג הדיפלומטי, כמו על נציגים דיפלומטים של מדינות אחרות. ההצלחה בתחום זה תלויה באישיותו של השגריר, בתבונתו ובחוש הטקט שלו, כמו גם בהתנהגות יתר חברי סגל השגרירות ובני ביתם. גם בעניין זה אפשר לקרוא תיאורים מרתקים בספרי הזיכרונות של ראשוני השגרירים.

בדור האחרון הצטרפו לשירות החוץ דרוזים צעירים אחדים ומוסלמי אחד. עד כמה שידוע לכותב שורות אלה ממלאים הדיפלומטים האלה של ישראל את תפקידם בהצלחה רבה, בכבוד ובגאווה, בתבונה ובטקט. אלה מהם שזכו לשרת במקומות שיש בהם קהילות יהודיות נהנו מחיבת הקהילה ואהדתה.

מן הראוי שהכשרת הדיפלומטים הישראליים, חסרי הידע באשר למנהגים שנשתרשו במסורת היהודית, תיעשה באורח יסודי ולאורך זמן. אין להסתפק בקורס חפז ערב היציאה לשירות בחו"ל, כפי שנעשה לעתים כיום. מצד שני חשוב להדגיש שגם דיפלומטים שומרי מצוות חייבים לנהוג בנימוס, בתבונה ובטקט כאשר הם מוזמנים לאכול על שולחן מארחיהם בארצות השירות. לא רק ליהודים שומרי כשרות יש קשיים בהיענות להזמנות לארוחות. קושי זה ניצב גם בפני דיפלומטים הינדים הנמנעים מאכילת בשר, מוסלמים שאינם אוכלי חזיר וצמחונים. ויש דרכים להעביר את המידע על מגבלות בענייני מזון ובענייני דת אחרים ברגישות הראויה ובטקט.

אפשר לציין בצער שבשנים האחרונות נפגע משהו מעמדם של נציגי הרשמיים של ישראל בעיני הקהילות היהודיות בעקבות הפיחות שחל במעמדה של ישראל בכלל. זאת כתוצאה ממשבר המנהיגות הפוליטית שהיא סובלת ממנו. בשנים הראשונות היו רוב רובם של מנהיגי ישראל דמויות בעלות שיעור קומה בתחומים שונים. פגישה אתם עוררה יראת כבוד אצל יהודים ואצל לא-יהודים כאחד. לרוע המזל חלה בתחום זה ירידה רצינית. לא פעם שומעים מפי מנהיגים יהודים או אישים אחרים, דברי תמיהה על עסקן פוליטי ישראלי זה או אחר שבא אליהם ועל אישיותו הבלתי-מרשימה. ואמנם, מדינה במצוקה מדינית קבועה אינה יכולה להרשות לעצמה מינויים לא ראויים לתפקיד כה חשוב כמו שר חוץ. לדאבון לב היו כאלה בישראל. גם שרים אחרים מבין המרבים בנסיעות לחו"ל אינם תמיד, לרוע המזל, אנשים המרשימים את הקהילות היהודיות או קהלים אחרים.

גילוי אחר להידרדרות במעמדה של ישראל בתפוצות הוא עיסוקן של רבות מהן בסוגיות של מדיניות חוץ של ישראל. מעורבות זו אפשר לחלקה לשני סוגים: הראשון, עיסוקם של ארגונים כאלה בסוגיות שונות לפי בקשתה של ישראל ובתיאום אתה, לדוגמא – המאבק שהתנהל בעבר למען יהודי בריה"מ, הפעולה נגד כניעת יפן לחרם הערבי ועניינים אחרים. השני, עיסוקם של ארגונים כאלה, או אישים בודדים בעלי השפעה, בסוגיות ישראליות באורח עצמאי וללא תיאום עם ישראל. בדור האחרון נוספו כמה ארגונים כאלה, או אישים בודדים, לרשימה הארוכה והאופנתית של מותחי ביקורת על ישראל תוך הזדהות עם מפלגה ישראלית זו או אחרת. פעילויות כאלה נעשות לרוב ביוזמת פוליטיקאים ישראלים המגייסים תמיכה מחוץ לישראל כדי להביך את מתנגדיהם בארץ. אך זו חרב פיפיות. מה שמותר למפלגה אחת מותר גם לאחרת. חבל שנפרצו כאן הסכרים ונגרם נזק לניהולה התקין של מדיניות החוץ של ישראל.

7. מעמדו הציבורי של משרד החוץ

מדיניות החוץ של מדינות רבות, ושל ישראל במיוחד, מושפעת הרבה ממערכת היחסים שבין ראש הממשלה לשר החוץ. כאשר היחסים האישיים – מפלגתיים – סיעתיים בין שני אישים אלה טובים והרמוניים, מתפתחת מדיניות חוץ ברורה ויעילה. בפועל, קיים בדרך כלל, ובישראל במיוחד, חשד בלשכת ראש הממשלה כלפי פקידי משרד החוץ שהמדיניות הנקוטה אינה נראית להם. יש חששות שמא הללו ינסו להטות את המדיניות או לא ימהרו להוציאה אל הפועל, וכי הם עלולים גם לחבל בה באמצעות הדלפות מגמתיות. וכבר היו דברים מעולם. כתוצאה עלול להיווצר ניכור או אף נתק בין המשרדים האלה. ראש הממשלה ינסה למנות אנשים משלו לתפקידים בכירים בשירות החוץ וינהל מגעים ישירים עם אישים בחו"ל, אף מבלי להכניס את שר החוץ שלו בסוד העניינים.

מאז קום המדינה התקשה משרד החוץ לבסס את מעמדו במערכת המימשל בארץ כגורם קובע בענייני מדיניות חוץ. משה שרת נאבק על כך קשה, ולבסוף פוטר על ידי ראש הממשלה דוד בן-גוריון. שרי חוץ אחרים השלימו עם המציאות ולא נאבקו כפי שנאבק שרת על מעמד משרד החוץ, והפסידו.

שני גורמים עיקריים דחקו את משרד החוץ מניהול בלעדי של ענייני החוץ. האחד, משרד ראש הממשלה, והשני, מערכת הביטחון. חדירה גוברת והולכת של ראשי ממשלות או נשיאים (במשטרים נשיאותיים) לתחום מדיניות החוץ והדיפלומטיה היא תופעה כלל עולמית ואינה מיוחדת דווקא לישראל. יש לה אף הצדקה רבה. ואילו לגורם השני, מערכת הביטחון, בייחוד בתקופות בהן כיהן ראש ממשלה גם כשר ביטחון, נודעה בישראל מאז ומתמיד השפעה רבה על ענייני מדיניות חוץ מרכזיים, לעתים אף רבה יותר מאשר למשרד החוץ עצמו. הדוגמאות רבות מספור וסוגיה זו ראויה למחקר מפורט ונפרד. למשל, היו מקרים רבים של התעלמות ממשרד החוץ ואי תיאום פעולה עמו ב"משברי ההסברה" התקופתיים והעגומים הנגרמים בעת מלחמות או "אינתיפדות". כמו כן הופקדו לא פעם קצינים בכירים, חסרי הכשרה דיפלומטית או ניסיון על ניהול משא ומתן דיפלומטי. עם זאת, היו גם הישגים כאשר היה שיתוף פעולה. לדוגמה, כאשר קצינים היו מעורבים במשא ומתן בצד אנשי משרד החוץ בהשגת הסכמי שביתת הנשק עם מצרים, ירדן, לבנון וסוריה ב-1949 ובהזדמנויות שונות אחרות לאחר מכן.³⁸ המקום השולי שתופס משרד החוץ בהערכות המודיעין הלאומיות הוא עדות נוספת לדחיקתו מן הזירה.

הסיבה העיקרית למצב זה היא שהנושא הלאומי המרכזי של ישראל, מאז 1948 ועד ימינו אלה, וקרוב לוודאי שגם בעתיד הנראה לעין, הוא העניין הביטחוני. המלחמה הבלתי פוסקת של הערבים בישראל בגלגוליה השונים: מלחמת צבאות סדירים מצד המדינות השכנות או מלחמת טרור "זעירה", היא הנושא העיקרי המעסיק את ישראל. לכך נילוה גורם נוסף. רבים מראשוני משרד החוץ,

וביניהם אפילו אחד מחשובי הדיפלומטים שהיו לישראל מעודה ובוודאי המבריק שכולם – אבא אבן – נעדרו רקע של שירות בטחוני. הם צמחו בתחומי פעילות אחרים. רבים מהם הקרינו ניכור והיו זרים למציאות הישראלית ולאופייה. סיבות אלה, ואחרות, גרמו לתחושות של זלזול, או אף של אי-אמון באנשי משרד החוץ מצד אנשי מערכת הביטחון. רבים מאנשי משרד הביטחון סברו שהם נושאים על כתפיהם את בעיותיה האמיתיות של ישראל ולא אנשי משרד החוץ ה"מבילים במסיבות קוקטייל". כל זה לא הפריע לאנשי ביטחון בכירים לשאוף למשרות של שגרירים בחו"ל! ואמנם, במרוצת השנים קלט משרד החוץ כמה וכמה מאנשי המוסד והשב"כ, קציני צה"ל וקציני משטרה. הללו הצטרפו כשהם שומרים על דרגות שכר גבוהות יותר מסולם הדרגות והשכר של משרד החוץ ובדרך כלל התמנו, כבר עם כניסתם, למשרות בכירות מבלי לעבור את מסלול ההדרכה והקידום האישי של צוערי משרד החוץ. היו ביניהם דיפלומטים מוצלחים, אך היו גם אי אלו כישלונות קשים.

פרופ' בנימין אקצין, משקיף חד-עין על המציאות הפוליטית בישראל לאורך שנים רבות, תיאר את קשייה של גולדה מאיר, שהחליפה את משה שרת כשרת חוץ, ואת יחסיה עם מערכת הביטחון. דבריו מאפיינים מערכת יחסים זו גם בתקופות כהונתם של שרי חוץ אחרים:

...ברבות הימים קשה היה לה (לגולדה מאיר) להשלים עם המעמד הנחות של משרדה בקביעת המדיניות, ואף היא החלה להיאבק נגד ה"כפיפות" למשרד הביטחון. למאבק זה היה צד אישי, לאחר שבעקבות "הפרשה" נתגלו חילוקי-דעות בינה לבין ראש הממשלה, אבל בייחוד לאחר שמר פרס קודם בתור מנכ"ל משרד הביטחון ואחר-כך בתור סגן-שר, החל להיכנס יותר ויותר לתחום המו"מ הדיפלומטי. אבל היה במאבק גם צד ענייני: המערכת הביטחונית התרגלה להחליט על פעולות מסוימות שיש בהן משום השלכה ואף פלישה לזירת הדיפלומטיה, וגם לבצע, ללא התייעצות ותיאום מספיקים עם משרד החוץ שצריך היה להסבירן לאחר-מעשה בלי הכנה כלשהי. את ההרגל הזה היו אנשי הצמרת הביטחונית מצדיקים בטענה שאם ייוועצו קודם במשרד-החוץ ישתדל זה למנוע את הפעולה...³⁹

האירוניה היא ששמעון פרס, עליו התלוננו גולדה מאיר ואנשים אחרים במשרד החוץ, שימש ברבות הימים פעמיים כשר חוץ. אלא שהוא, שבית גידולו היה מערכת הביטחון, לא סבל כנראה מהבעיות של קודמיו.

מעניין שלא רבים היו יוצאי שירות החוץ והעבודה הדיפלומטית, שהשתלבו בחיים הפוליטיים. זאת בניגוד למספר גדול של רבי-אלופים, אלופים ובעלי דרגות אחרות שהצטרפו למפלגות שונות והגיעו לתפקידים הרמים ביותר בממשלות ישראל. מי שישווה את הרקע הממוצע של שתי קבוצות אלה יצטרך להודות שבקרב הדיפלומטים של ישראל אפשר למצוא רקע השכלתי ותרבותי

רחב בהרבה מזה המצוי בקרב אנשי צבא, אך כנראה שתכונות אלה אינן מבוקשות כל-כך בחיים הפוליטיים. מאז קום המדינה היו לישראל רק חמישה שרים שהגיעו לעולם הפוליטי עם רקע מסוים של שירות דיפלומטי: אליהו ששון ושלמה הלל שנבחרו לתפקידיהם מסיבות אחרות ולא בגלל ניסיונם הדיפלומטי. בנימין נתניהו שמילא תפקידים אחדים בשירות החוץ ושלמה בן-עמי שהיה שגריר במדריד, שניהם כמינוי פוליטי. משה ארנס מונה שר לאחר ששירת כשגריר בווינגטון, כמינוי פוליטי. אף אחד מהם לא צמח במשרד החוץ מן הדרגות הנמוכות. מקרה יוצא דופן היה אבא אבן שהצלחתו הבלתי רגילה כשגריר ישראל בארה"ב ונציג ישראל לאו"ם (ואיש מלבדו לא מילא שני תפקידים אלה בו-זמנית) עמדה לו בשובו ארצה ובהיכנסו לפעילות פוליטית, ביוזמת דוד בן-גוריון ומשה שרת. למרות זאת הוא נחשב תמיד ל"נטע זר" במפלגתו – מפלגת העבודה, למרות שמילא תפקידים מכובדים כשר החינוך, סגן ראש הממשלה ולבסוף, שר חוץ. בסופו של דבר סילקו אותו עמיתיו למפלגה מן החיים הפוליטיים.

לאישים שעמדו בראש משרד החוץ היה, ללא ספק, חלק בקביעת מעמדו של המשרד במערכת הרשות המבצעת בישראל. בעשרות השנים האחרונות מונו לתפקיד שר חוץ אנשים שלא כולם היו בעלי שיעור הקומה הדרוש לתפקיד זה. יש להניח כי הרוב המכריע של הפוליטיקאים בישראל, ואולי אפילו כולם, שואפים לשרת את המדינה וטובתה, ואין חולקים על כך שלא טובתם הפרטית לנגד עיניהם. אפשר, כמובן, לעשות זאת גם במיגוון רחב של תחומים אחרים החיוניים מאוד לאינטרסים של ישראל ושל תושביה: חקלאות, בריאות, סעד ורווחה, תחבורה, חינוך וכיו"ב. לפיכך תמיהה היא מדוע כה רבים הפוליטיקאים הנכספים להתמנות דווקא לשרי חוץ. יתכן כי מלבד הרצון לשרת את המדינה יש לכך אף סיבות הנובעות מחולשות אנוש, כגון: המשיכה להתחכך עם שועי עולם והרצון להיחשף לאמצעי התקשורת, ובייחוד למצלמות הטלוויזיה. אלו, אולי, הסיבות לכך שבתקופות שונות היו במשרד החוץ שרים שכלל לא הבינו כיצד ניתן להפעיל את משרד חוץ כמכשיר עבודה. הללו סברו שמדיניות החוץ של ישראל יכולה להישען רק על כתפיהם, שפגישותיהם עם אישים בינלאומיים, או תצלומיהם בעיתונות ובטלוויזיה היא מדיניות חוץ ואינם זקוקים לעצת הדרג המקצועי. היו גם שרי חוץ שהתייחסו לעובדי משרד החוץ בהסתייגות, בזלזול ואף בעוינות ובכך פגעו קשה בתקינות עבודתו ובמוראל עובדיו. חילופים תכופים של שרי חוץ בתקופות מסוימות, אף הם לא תרמו ליעילות עבודתו של המשרד.

גם לתפקיד מנכ"ל התמנו בתקופה זו כמה וכמה אנשים בלתי ראויים שעיקר כישורם היה קרבתם לשר. הללו החמיצו את ההזדמנות להשתמש במעמדם כדי לשפר את עבודת משרד החוץ ולשקם את מעמדו. גם תקופת השירות של אחדים מהם היתה קצרה וחסרת משמעות. במקום לערוך ראורגניזציה במבנה המשרד

ולהשתיתו על מערכת אגפים ומחלקות הגיונית, כפי שהיה בשנים הראשונות לקיום המשרד, נמשכה המגמה לפצל אגפים ללא צורך ולהקים יחידות פיקטיביות ללא הצדקה עניינית או מינהלית. אין תימה שכל אלה פגעו בגאוות היחידה ("אספרי דה-קור") של עובדי המשרד, שכה אפינה את הדורות הראשונים. משרד החוץ זקוק לכך שבראשו יעמדו שר ומנכ"ל שיתקנו בו את הטעון תיקון מבני וישקמו את הטעון שיקום.

גורם נוסף שהציב מכשולים לעבודת שרי החוץ השונים ולמשרד החוץ, והממשיך להכביד עליהם גם היום, נעוץ בכך שבישראל ניהול יחסי-חוץ הוא שדה פרוץ. כמה מהשרים בממשלה מרבים לעסוק בענייני חוץ בנוסף לנושאים שעליהם הם מופקדים. הם מתבטאים, נואמים ונפגשים עם מנהיגים פוליטיים בעולם, לא פעם ללא תיאום עם שר החוץ ואף ללא ידיעתו. אין זה מצב בריא, אך כנראה שאין לו תקנה בישראל בעתיד הנראה לעין. קשה למצוא מדינה אחרת בעולם בה שוררת אנרכיה כה רבה בתחום ניהול יחסי החוץ כמו בישראל. פיתוח קשרי חוץ, העומדים בניגוד למדיניות הממשלה, על ידי אנשי האופוזיציה, גם היא רעה חולה המכבידה על ניהול תקין של יחסי חוץ בצורה מוסמכת.⁴⁰

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה נעשו על ידי משרד החוץ ניסיונות למנוע גורמים לא-מוסמכים מלעסוק בקשרי חוץ מטעם עצמם. כך, למשל, הגיב השגריר אבא אבן בחומרה על שיחה או שיחות שקיים ח"כ אליעזר ליבנה (חברו לאותה מפלגה!) עם נציג פאכיסטאן לאו"ם. ב-28 במרס 1952 שלח לו על כך מכתב תקיף מאוד בו נאמר שממשלת ישראל הפקידה את האחריות על קיום קשרים עם נציגי המדינות באו"ם רק בידי נציגיה המוסמכים. לשיחותיו של ליבנה קרא "פריקת עול והפקרות" וראה בכך תסביך הנובע "מנטייה ליחס חשיבות מופרזת לעצם פגישה עם אישים מאומות העולם".⁴¹

מקרה אחר של ניסיון משרד החוץ לשמור על מעמדו אירע ביולי 1971. שליח מפ"ם בפריז, אלי בן-גל, נפגש אז עם נציגים סיניים רשמיים. הוא דיווח על שיחותיו לשגרירות ישראל בפריז. משרד החוץ הודיע למפ"ם על התנגדותו לפגישות אלה.⁴² עם זאת, לא תמיד זו תופעה שלילית. קורה לעתים שדווקא אישיות לא רשמית יכולה להגיע למקומות הנעולים בפני נציגים רשמיים, אך בתנאי שהמגעים האלה ייעשו בתיאום הדוק ושקט עם משרד החוץ. מכל מקום, מזה שנים רבות רואה משרד החוץ במגעים לא-מוסמכים כאלה מלחמה אבודה מראש וכבר פסק מלהגיב.

ככלל, אפשר לקבוע שככל שנחלשה סמכותם של ראשי-ממשלה ואנשים חלשים ובלתי ראויים נתמנו שרי-חוץ, כך נפגע אופן ניהול מדיניות החוץ. זה, אולי, מסימני התערערות מערכות השלטון התקין בישראל בכלל. שיא האנרכיה היה אולי הדרך בה נעשו הסכמי אוסלו וג'ינבה, בתיאום עם ממשלות זרות ובסיוען

וללא שהוענקה ליוזמים סמכות מטעם ממשלות ישראל, ובחלקה – אף ללא ידיעתן. ספק אם קיימת בעולם מדינה בעלת משטר תקין שהיתה סובלת תופעה כזו.

8. מינויים

סוגיה נכבדה הנוגעת לשורשי תפקודו של משרד החוץ היא המינויים לתפקידים דיפלומטיים מחוץ למסגרת המקצועית של שירות החוץ. המונח "עובדי משרד החוץ המקצועיים" מכוון לעובדים שנכנסו למשרד החוץ בגיל צעיר יחסית (בדרך כלל, באמצע שנות העשרים לחייהם), בין אם כצוערים ובין אם בדרכים אחרות, החלו לעבוד בו מן הדרגים הנמוכים ובמשך עשרות שנים עבדו במיגוון רחב של תפקידים, בארץ ובחו"ל, התקדמו בתהליך הדרגתי, עד שהגיעה שעתם לפרוש לגמלאות בגיל שישים וחמש (ובקרוב – בגיל ששים ושבע). לעובדים אלה הפך שירות החוץ למקצוע, לאורח חיים ולא היה רק חוויה חולפת וקצרת ימים. מלבדם, התקבלו במרוצת השנים לשירות החוץ גם אנשים אחרים המכונים בישראל "מינויים מן החוץ" או, בלשון העם, "מינויים פוליטיים".

כמעט מראשית כינונו של משרד החוץ קיים הנוהג ששר החוץ יכול למנות מספר מסוים של אנשים (בדרך כלל, עד אחד עשר) לתפקידים במשרד החוץ, בארץ או בחו"ל, על דעתו בלבד ומבלי להתחשב בוועדת המינויים של המשרד, שלפעמים מוחה, כדי לצאת ידי חובה, אך המינוי עובר לפי רצון השר. נוהג זה קיים גם במדינות אחרות. שם מוענק מינוי דיפלומטי כפרס לאישיות מפלגתית שחפצים לפצות אותה או לתורם חשוב לקופת המפלגה השלטת.

הדעות חלוקות לגבי עניין זה של בחירת נציגים דיפלומטיים, ובפרט שגרירים. יש הסבורים שבדרך כלל מוטב שיתמנו הנציגים מקרב הטובים והמתאימים ביותר מבין אנשי משרד החוץ, שמקצועם הוא מדיניות חוץ ודיפלומטיה, אלא אם כן מחייבות מסיבות יוצאות מן הכלל סטייה מדרך זו. זאת משום ששירות החוץ מחייב, מלבד תכונות אישיות מסוימות שתוארו לעיל, גם ידע מקצועי טכני הנרכש במהלך שנות עבודה. עובדי השירות הדיפלומטי הסדיר חייבים להשתתף בקורסים וללמוד. קידום תקין בשירות כרוך בתהליך לימוד והשתלמות בלתי פוסקים ובהצלחה במילוי התפקידים השונים. כל אלו אינם ניתנים לאנשים שבאים מן החוץ. לעומתם טוענים אחרים שהנציגים הדיפלומטים, בייחוד בשגרירויות החשובות, חייבים להיות מקורבים לראשי השלטון הקובעים, ובייחוד לראש הממשלה או לשר החוץ, בעלי גישה ישירה אליהם ונהנים מאמונם האישי. לא תמיד קל למצוא אנשים כאלה בפקידות המקצועית ולפיכך יש לחפשם בשורות העסקנים הפוליטיים או חוגים אחרים שראש הממשלה או שר החוץ מצויים בהם, למרות שלא עברו את מסלול הקידום הדיפלומטי המקצועי. זאת, כמובן, כאשר מדובר במינוי אנשים מוכשרים ובעלי מוניטין. קשה לתת תשובה מוחלטת בעניין המינויים מבחוץ. הדבר תלוי בשיקולים רבים, ביניהם ביכולתו או חוסר-יכולתו של שירות החוץ להעמיד מתוכו מועמדים ברמה מתאימה לתפקידים הדיפלומטיים החשובים. בתחום זה דומה שחלה בדור האחרון נסיגה מסוימת לעומת תקופות קודמות.

קורה גם שכמה מן המינויים מבחוץ הם בלתי תקינים בעליל כפי שיודעים כל קוראי העיתונים.

במדינות שונות קיימים נוהגים שונים, וגם בישראל אין כללים ברורים וקבועים. מכל מקום, מינוי מישהו מן החוץ, בשל היותו אישיות בכירה ומוכרת ובגלל קשריו עם ראש הממשלה, אינם תמיד יתרון, כפי שיש הטוענים. לדוגמא, ראש הממשלה גולדה מאיר מינתה את רמטכ"ל מלחמת ששת הימים רב-אלוף יצחק רבין לשגריר בווינגטון, למרות ששר החוץ אבא אבן התנגד למינוי זה. רבין עקף את שר החוץ, הסתייג ממנגנון משרד החוץ בניגוד לנהלים תקינים וקיים קשרים ישירים רק עם מנכ"ל המשרד ועם ראש הממשלה.⁴³ מצב דומה התפתח גם כשמונה דני איילון לשגריר בווינגטון.

מינוי איש מן החוץ לתפקיד דיפלומטי מסיבות של העדפות מפלגתיות או אישיות של שר החוץ הוא סוג של שחיתות, או, לפחות, מינהל בלתי תקין. אין לערב זאת עם מינוי איש מחוץ לסגל הדיפלומטי הקבוע בגלל סגולותיו האישיות, התאמתו המיוחדת לתפקיד מסוים או העדר מועמד מתאים בקרב הסגל הדיפלומטי המקצועי הקבוע. הניסיון מלמד שבדרך כלל ניתנים המינויים מן החוץ למקורבים אישיים או פוליטיים, כגמול על שירות כלשהו שהעניקו לשר או למפלגתו, או כשרוצים להיפטר מהם ולהרחיקם מן הארץ, למשל עסקנים פוליטיים (ביניהם גם אקדמאים, חברי כנסת ודומיהם), קציני צבא או משטרה, אנשי עסקים עתירי ממון ואחרים. הדבר תלוי בשרי החוץ ובתחושת ההגינות שלהם. שיקולים אלה שונים משר חוץ אחד לרעהו.⁴⁴ תופעה זו אינה מיוחדת דווקא לישראל והיא מוכרת גם במדינות אחרות. אך צריך – לטובת שירות החוץ והאינטרסים של המדינה – לצמצמה עד כמה שאפשר ולשאוף לביטולה.

משה שרת שאף להקים שירות דיפלומטי מקצועי מחוץ להישג ידן של מפלגות. כשהוצע לו מועמד מן החוץ, ממפלגתו או ממפלגות אחרות, הקפיד שיעמוד באמות המידה הגבוהות שדרש. עם זאת עירב לעתים את ענייניו המפלגתיים בעבודת משרד החוץ, מבלי שאף הבחין בכך, כפי שמעידים יומניו.⁴⁵

בכירי משרד החוץ, בני "דור המייסדים", היו נאמניו האישיים וחבריו של שרת. רובם היו, כמוהו, חברי מפא"י. הדבר היה גלוי ונחשב תקין וטבעי. לחברי מפלגות אחרות, אם דבר חברותם זו היה ידוע, לא היה בדרך כלל סיכוי להתקבל למשרד החוץ, אם כי היו גם יוצאים מן הכלל מעטים. מצב זה גרם לכך שעד המהפך בשנת 1977 לא התעניינו בדעותיהם הפוליטיות של עובדי משרד החוץ, בייחוד לא בדרגים הנמוכים, ולא שאלו על כך. מבחינה זו שררה במשרד החוץ מונוליטיות רבה. עם זאת כדאי לזכור שרק למפלגה אחת – מפא"י על גלגליה וחילוף שמותיה בשנים הבאות – היה תא עובדים במשרד החוץ. חברי תא זה התכנסו לעתים מזומנות, ואולי עושים זאת גם היום, כדי לדון בנושאים

שעניינו אותם כחברי מפלגה, ובין היתר כדי להפעיל את השפעתם בענייני מינויים. פעילות בתא מפא"י לא באה תמיד רק כדי לשמור על עמדות מפלגתיות. לעתים סייעה הפעילות בתא זה לעובד המשרד לקבל מינוי שבתנאים רגילים אולי לא היה נמצא ראוי לו.

עם עליית הליכוד לשלטון במאי 1977, עמדו רבים מוותיקי משרד החוץ, שהיו מזוהים בהשקפותיהם עם מפלגת העבודה, ואולי גם חברים רשומים בה או פעילים במוסדותיה, בפני דילמה לא-קלה. האם להמשיך ולשרת את המשטר החדש או להתפטר? עד כמה שידוע לא היו מתפטרים. אולי משום התחושה ש"יש לשמור על העמדות". כמה מן הנשואים האלה המשיכו בעבודה במשרד החוץ תוך חריקת שיניים וציפיה "למהפך" חדש ש"יחזיר את המצב לתיקנו", כפי שאמנם אירע, למעשה אם לא להלכה.

על ההשפעה החזקה של הלכי רוח שמאלניים במשרד החוץ תעיד העובדה שפעמים אחדות הצטרפו גמלאי משרד החוץ לפטיציות שפורסמו בעיתונים, ותוכנן חפץ את ההשקפות של השמאל. במרוצת השנים היו במשרד החוץ גם עובדים בכירים בודדים בעלי דעות ימניות. ידוע רק על אחד מהם שנתן שמו לפטיציות ברוח הימין שפורסמו בעיתונות.

במשרד החוץ קיים ועד עובדים שתפקידו להגן על האינטרסים של עובדי המשרד, ובכמה מקרים פעל במסירות ובהצלחה להבטחת זכויות אלה. ועד העובדים עוסק גם בפיקוח על המינויים ונציגו משתתף בדיוני ועדת המינויים. לתא העובדים של מפא"י היתה מאז ומתמיד השפעה רבה על הרכב ועד העובדים. לעתים היוותה התנגדות ועד העובדים מחסום יחיד כנגד ניסיונות שרי החוץ או סגני שרי חוץ (או נשותיהם!) למנות את מקורביהם, שמחוץ למשרד, לתפקידים דיפלומטיים נחשקים. לא תמיד הצליח ועד העובדים במאבקים אלה. היו גם מקרים שחברות בוועד העובדים שימשה מקלט לעובדים בינוניים שקידומם לא היה מובטח. עסקנות בוועד העובדים פתרה בעיה זו ושימשה להם מקפצה לקבלת תפקיד נאה בחו"ל. זה שימש גם אמצעי בדוק בידי הנהלת משרד החוץ להיפטר מעובד, שפעילותו בוועד העובדים הפכה למטרד. טכניקה זו לא תרמה אמנם לרמת השירות הדיפלומטי של ישראל בחו"ל, אך פתרה בעיות פנימיות במשרד החוץ.

שיטה אחרת לקידום מהיר עד המשרות הבכירות ביותר היא זו שכונתה על ידי אחד מראשוני משרד החוץ – עמיאל נגר, שהצטיין בחוש ההומור שלו, בכינוי – "שיטת השיח המטפס". שיטה זו מתאימה לצעירים שאפתנים שאצה להם הדרך והיודעים לפעול לקידומם בזריזות וביעילות. אנשים כאלה משתדלים להגיע לסביבתו של שר או סגן-שר (לפעמים באמצעות המלצה של מקורב לצמרת) ומשנתמנו לתפקיד הופכים לנאמני השר (או סגנו) ולמבצעי דברו המובהקים, שכן תנאי הכרחי הוא גילוי נאמנות מוחלטת. בדרך כלל נקשר

גורלם של אלה בגורל האישיות הפוליטית אליה נצמדו. אם התמזל מזלם והוא האריך שבת במשרד החוץ, כי אז קידומם המהיר היה מובטח. ברוב המקרים מסתלקים אנשים אלה ממשרד החוץ יחד עם פטרונום, אפילו אם מלכתחילה השתייכו לצוות העובדים הקבוע במשרד. אלה הנוודים עם פטרוניהם לשדות אחרים, ממלאים בדרך כלל תפקידים בכירים גם שם, או שמוסדרות להם מישרות מתאימות במוסדות אחרים, המוכיחים שנאמנות משתלמת.

בשנות השמונים התברר שאפשר למצוא דרכים מתוחכמות יותר ויעילות להחדרת פוליטיזציה לשירות החוץ או, ליתר דיוק, להבטחת נאמנות אישית של עובדים נבחרים לשר החוץ או לסגן שר החוץ ולהשקפותיהם הפוליטיות מאשר מינוי אנשים מן החוץ שמינויים הוא בחוזה אישי לתקופה קצובה מראש, בדרך כלל שנתיים – שלוש, ולאחר מכן הם עוזבים את המשרד והשפעתם מתפוגגת ונעלמת. הדרך החדשה התאפשרה על ידי שבירת כללי הפז"מ ("פרק זמן מינימלי" שכל עובד חייב לשהות בכל דרגה לפני שתתאפשר העלאתו לדרגה גבוהה יותר), הקפצת אנשים לתפקיד מנהלי מחלקות או סמנכ"לים מבלי שעברו מסלול מקובל של מיגוון תפקידים בארץ ובחו"ל, וכשהם עוד צעירים יחסית. בקיצור, אפשר להשיג זאת על ידי שבירת מסגרות קידום להתפתחות העובד וכל מערכת הקידום התקינה שיסודותיה הונחו עוד על-ידי משה שרת. כשעושים זאת לחבורה של, נאמר, 15 אנשים ולא רק לאיש אחד או שניים, מבטיחים אז שליטה או, לפחות, השפעה של נאמנים אישיים על הנהלת המשרד לשנים רבות, גם כשמתחלפים שרי חוץ. ישנה דרך נוספת להבטחת נאמנות פוליטית ואישית של עובדי משרד החוץ, עוד מתחילת דרכם במשרד והיא, לשאול, למשל, בבחינות הכניסה לצוערים: "מה דעתך על הסכם אוסלו?" או שאלה דומה. השאלה נראית, לכאורה, תמימה ולגיטימית בבחינות מסוג זה, אך התשובה תגלה מיד אם הצוער-המועמד "לנו הוא או לצרינו". כך אפשר להבטיח שליטה רבה למדי על טיב כח האדם במשרד החוץ ודעותיו הפוליטיות למשך עשרות שנים (גיל הכניסה של צוערים למשרד החוץ הוא 25-30. גיל הפרישה הוא 65-67), מבלי להזדקק למינויים מן החוץ, להוציא אלה שמסיבות אישיות מעוניינים שר החוץ (או סגן שר החוץ) למנותם לתפקיד מסוים.

קשה לקבוע בוודאות אם המינויים מן-החוץ בשירות הדיפלומטי של ישראל היו מוצלחים ברובם, או כישלון. רבים מביניהם היו כישלון. היו גם יוצאים מן הכלל שהצליחו יפה בתפקידיהם ושירתו בנאמנות ובכשרון את האינטרסים הלאומיים של ישראל. בשנות השישים והשבעים, שהיו תקופת פריחת הסיוע הטכני שישראל הגישה לארצות רבות באפריקה, באסיה, באמריקה הלטינית ובאגן הים התיכון, מונו לתפקידים דיפלומטיים, בין היתר, גם חברי קיבוצים שכמה מהם הצליחו מאוד בתפקידיהם. מנהל "סולל בונה" דוד הכהן מונה ב-1954 לציר הראשון של ישראל בבורמה והפך להיות אחד השגרירים המוצלחים ביותר שהיו לישראל מעודה. הוא היה דמות מיוחדת במינה והתאים מאוד

לתפקיד אליו נשלח, אם כי קשה לדעת מה היתה מידת התאמתו למדינות אחרות. בנימין נתניהו הובא מעולם העסקים והצלחתו כנציג ישראל באו"ם היתה שנייה רק לזו של אבא אבן בתפקיד זה. אלה ולא מעט אחרים, היו מינויים מיוחדים שנעשו, בהצלחה רבה, לצרכים מיוחדים ולאופי המיוחד של התפקידים שהוטלו עליהם.

כאן המקום להזכיר שדווקא שני שרי חוץ, חברי הליכוד, מינו מנכ"לים מן החוץ שדעותיהם "השמאלניות" היו ידועות. הרקע המקצועי שלהם היה שנות עבודה ארוכות ב"מוסד". הם היו, כל אחד בדרכו, מנכ"לים מצויינים מן הטובים שהיו למשרד החוץ, שגילו נאמנות אישית רבה לשרים שמינו אותם, לא עסקו כלל בעניינים מפלגתיים-פוליטיים ולא נתנו להשקפותיהם האישיות להשפיע על עבודתם. לא ידוע על שר חוץ כלשהו של מפלגת העבודה שמינה מנכ"ל בעל דעות "ימניות". בעניינים כאלה מקפידים בשמאל הרבה יותר על האינטרסים המפלגתיים שלהם מאשר בימין, ואולי אין זו אלא שלומיאליות סתם שלא פעם איפיינה את תפקודן של ממשלות הליכוד. גם כמה וכמה מן המינויים הפוליטיים שנעשו במשרד החוץ על ידי שרים מן הליכוד אופיינו בשלומיאליות זו.

לעומת ההצלחות מבין המינויים מן החוץ היו גם כישלונות רבים וחלקם אף היו מגוחכים ממש וגרמו לשמה של ישראל נזק. מקרה קיצוני כזה היה מינוי מן החוץ כשגריר באחת ממדינות מזרח אירופה. מאחר שהיה יליד אותה ארץ, ביקש, תוך כדי שירותו כשגריר ישראל, לחדש את אזרחותו בארץ שירותו.

סוג שונה של החדרת אנשים מבחוץ, לרוב למשרות בכירות, הוא "היועצים" ששר חוץ חדש מביא אתו ללשכתו. לאנשים אלה אין, לרוב, רקע קודם, השכלה מתאימה, הכשרה או ניסיון בעבודה דיפלומטית. ברוב המקרים, כשמסתלק השר, מסתלקים עמו גם יועציו. אך היו מקרים ששר חוץ דאג, טרם עזיבתו את משרד החוץ, להשארת אנשיו אלה במשרד, וכמובן – במשרות בכירות. רק בודדים היו סיפורי הצלחה. אחד הבולטים ביניהם – אליקים רובינשטיין שהובא למשרד החוץ על ידי משה דיין, נקלט במשרד ומילא בכישרון רב תפקידים שונים, שהחשוב בהם היה – היועץ המשפטי של משרד החוץ.

כנזכר לעיל, ניסה משה שרת להקים משרד חוץ יעיל ומקצועי, שאנשיו יצטיינו ברמה גבוהה. על המינויים שנעשו בזמנו הקפיד בעצמו. הוא הכיר כל אחד מעובדי המשרד ונפגש עמם, גם עם זוטרים, לפני צאתם בתפקיד לחו"ל, ואחר שובם. הוא דאג גם לדור ההמשך. לצורך זה הנהיג, לראשונה ב-1954, בחינות כניסה שנתיות לצוערים (שכבר נזכרו לעיל. בשנים הראשונות קראו להם – מתמחים). הנרשמים היו חייבים להיות בעלי תואר אקדמי, לפחות ב.א., או תואר מקביל, ולעמוד בבחינות כניסה ממושכות וקשות (הקשות ביותר בשירות הציבורי בישראל), בע"פ ובכתב. הטובים ביותר התקבלו לשנתיים ניסיון

והדרכה. רק לאחר מכן, אם עברו בהצלחה שנתיים אלה, נקלטו במשרד. שיטת בחינות זו הועתקה מנוהגיהם של משרדי חוץ אחרים והיא נחשבת לדרך הבדוקה ביותר לגייס לשירות הדיפלומטי את המועמדים הטובים ביותר. בדרך כלל, הוכיחו עצמם רוב הצוערים, מאז 1954 ועד היום, שהם נימנו על טובי עובדי משרד החוץ. עם זאת גם בחינות הכניסה לא היו תמיד ערובה להצלחה וגם בין הצוערים התגלו כישלונות. מכל מקום, נראה שבחינות כניסה לצוערים יכולות לצמצם מאוד את נזקי הפוליטיזציה בשירות החוץ, אם כי לא למנעם כליל.

כדאי שבבחינות אלה, כמו גם במדיניותו כלפי עובדיו בכלל, ינקוט משרד החוץ באמות מידה מחמירות. אולי לפי הנהוג בחיל האוויר של ישראל. מספרים שבקורסי הטיס נפסלים בקלות רבה פרחי טיס גם על פגמים באופי ולא רק על אי-יכולת צבאית-מקצועית. מן הראוי שמשרד החוץ יפסול גם הוא אנשים בגלל פגמים באופיים. אלה המתגלים כלא-מהימנים, כלא-דוברי אמת, שאין לסמוך עליהם, או נוטים לעסוק בתככים, בעיקר להתחכך עם אישים פוליטיים, לצורך קידומם, יש לסלקם מיד מן השירות אפילו אם יגלו כשרונות בתחומים אחרים. הם יוכלו, ללא ספק להצליח במקומות אחרים, אך למשרד החוץ אינם מתאימים.

בחינות הכניסה לצוערים לא הצליחו ליהפך לאמת המידה היחידה לקבלת עובדים לשירות הדיפלומטי. משרד החוץ המשיך במהלך כל השנים לקבל עובדים גם ממקורות אחרים, לתפקידי מינהלה ושירותים ולתפקידים אחרים, ללא רקע השכלתי אקדמי כנדרש מן הניגשים לבחינות כניסה לצוערים. במשך הזמן הועברו כמה וכמה מעובדים אלה לתפקידים דיפלומטיים והיו אף שהגיעו למשרות בכירות, לעתים כתוצאה מקשרים אישיים מועילים שקשרו במהלך עבודתם עם ראשי המשרד או הודות לגילויי נאמנות פוליטית או אישית לשר החוץ או לסגנו, ולאז דווקא כתוצאה מכישרונות שגילו או הצלחה במילוי תפקידיהם. היו גם יוצאים מעטים מן הכלל לטובה, שהצטיינו בעבודתם, הרחיבו את השכלתם וזכו אף לשרת כשגרירים מוצלחים. באופן דומה התקבלה למשרד החוץ גם קבוצה גדולה של עובדים לפי המלצת דו"ח ועדת-אגרנט, שמונתה אחר מלחמת יום הכיפורים. הדו"ח המליץ על הרחבת מחלקת החקר של משרד החוץ, שמנתה אז עובדים ספורים והפיכתה לאגף בן עשרות עובדים. שנתיים לאחר בואם למשרד החוץ הפכו "מגוייסי אגרנט" אלה לעובדים רגילים מן המניין של השירות הדיפלומטי. חלקם הועברו, במהלך הרוטציה המקובלת, לתפקידים אחרים ואף נשלחו למלא תפקידים בחו"ל. לא כולם התאימו לתפקידיהם.

9. הדלפות

הצורך לשמור, בדרך כלל, על חשאייות המשא ומתן הדיפלומטי מובן מאליו, אפילו בעידן "הדיפלומטיה הפתוחה" של ימינו. כשם שגורמים שאינם דיפלומטים מוצאים לנכון לשמור על חשאייות במשא ומתן שהם עורכים: עורכי דין ולקוחותיהם, איגודים מקצועיים, סוחרים וכיו"ב כך גם במשא ומתן דיפלומטי. אם שני צדדים עומדים לדון בנושא כלשהו כדי להגיע לידי הסכם, אך טבעי הוא שכל צד יהיה מעוניין לתת עד כמה שאפשר פחות ולקבל עד כמה שאפשר יותר. כמו במיקוח מסחרי, כך גם במשא ומתן בינלאומי, המטרה היא להשיג את המקסימום האפשרי במחיר מינימלי. צד שאינו נוהג כך אינו מתכוון להגן על האינטרס שלו אלא, מסיבות שונות ומשונות, מתכוון להעניק לצד השני מתנה או יתרון כלשהו. דבר כזה יכול לקרות גם במקרה של משא ומתן בין צד חזק לצד חלש, המודע לחולשתו. לאמיתו של דבר יהיה זה משא ומתן סמלי על תנאי כניעה ולא משא ומתן בין צדדים שווים במשמעותו הדיפלומטית המקובלת. גילוי בטרים עת של פרטי משא ומתן הוא מתכון בטוח להכשלתו.

זאת ועוד, אם צד אחד יגלה מראש את גבול דרישותיו המינימליות, לא יוכל לקוות שיזכה במשהו יותר מהן, לרוב תהיה זו נקודת התחלה לסחף שיווצר בעמדותיו במהלך המשא ומתן. (להסתרת הכישלון יקראו לכך בשם: "פשרה"). כך יוותר הצד שאינו יודע לשמור על סודותיו על כח-מיקוח וכושר תמרון, גדול או קטן, שאולי יש לו.

נסיבות ימינו מקשות על שמירת חשאייות של משא ומתן דיפלומטי כיון שאמצעי התקשורת, הכתובה והאלקטרונית, וכן קבוצות אינטרסנטיות אחרות, בדרך כלל פוליטיות, תשתדלנה לגלות פרטים על משא ומתן כזה ולפרסמם. אמצעי התקשורת רואים את תפקידם בצורך לספק לציבור ידיעות על המתרחש, בשם העקרון של "זכות הציבור לדעת". ההתחרות ההדדית בין אמצעי התקשורת, ותרבות ה"רייטינג" השולטת לאחרונה, אך מגבירה את המאמצים לחשוף פרטים ולגלותם. עיתונים או עיתונאים הנמצאים באופוזיציה לממשלה יעשו זאת גם בגלל הרצון לנגח אותה ולפגוע בפעולותיה.

דין זה חל גם על מפלגות אופוזיציה, או חוגים חוץ-פרלמנטריים המתנגדים לממשלה, שכוונתם להביא להפלתה ולהחלפתה. לא פעם עומדות מגמות אלה בניגוד לרגש האחריות הממלכתית, שכן, באופן זה הופכים חוגים כאלה להיות בעצמם גורמים במשא ומתן גם אם באורח רשמי אינם כאלה ואינם מוסמכים להיות כאלה. קיומו או היעדרו של רגש אחריות כזה תלוי בטיב התרבות הפוליטית השוררת באותה מדינה או במידת הקיטוב הפוליטי השורר בה. בישראל נמצאת התרבות הפוליטית בתחום זה בדרגה נמוכה מאוד.

במדינה דמוקרטית, שבה חייבת הממשלה להתחשב בדעת הקהל ובה היא עומדת תחת פיקוחו של גוף פרלמנטרי, נמסרים סודות דיפלומטיים, במידה

מרובה למדי, לוועדות פרלמנטריות הנוגעות בעניין או לאישים או קבוצות קטנות של מנהיגי סיעות. אולם טבעי הוא שכלל שמתרחב מעגל האנשים היודעים סוד, כך גם קשה יותר למנוע את הדלפתו. לעתים יש הדלפות מכוונות מצידם של אי-אלו ממשותפי המשא ומתן, או מצד תומכיהם, וכמובן מצד מתנגדיהם. אחת הסיבות לתופעה זו היא – רדיפת פרסומת והגמול שמדליפים כאלה זוכים לו, באופנים שונים, מצד העיתונאים שקבלו את ההדלפה. זאת, כאמור, מלבד הסיבה האידיאולוגית של הרצון להכשיל את הצעד המדיני-דיפלומטי המתוכנן. לעתים קרובות תיעשינה ההדלפות דווקא לאותם אנשי תקשורת שדיעותיהם הפוליטיות זהות לאילו של המדליפים והרואים בתפקידם העיתונאי לא רק שירות לעקרון של "זכות הציבור לדעת", אלא גם מכשיר "מסיונרי" של הטפה לדיעותיהם, והתערבות בתהליך המדיני עצמו.⁴⁶ אנשי תקשורת רבים, כמו גם אקדמאים לא-מעטים, שואפים להיות מעורבים בעשייה המדינית והדיפלומטית עצמה ולא רק לדווח עליה, או לשמש כיועצים לאנשי הביצוע.

שמירת סוד היא דבר שכמעט ואינו קיים בישראל. המצב בתחום זה מחמיר והולך בהתמדה. דיוני הממשלה, ודברי כל שר, מתפרסמים באמצעי התקשורת סמוך לאמירתם. תופעה זו היא כבר מעבר להדלפות. זה שטפון ופריצת כל הסכרים. טיפוסית לכך תשפוכת המלל בתחנות הרדיו וערוצי הטלוויזיה המתחילה השכם בבוקר ונמשכת ללא הרף עד מאוחר בלילה. שרים, חכ"ים מכל המפלגות, פרופסורים, קציני צה"ל בכירים בדימוס, מומחים לסוגיהם, עיתונאים האוהבים לראיין איש את רעהו ופרשנים למיניהם מתייצבים כבני מרון בפני מראייניהם, מדווחים על הכל ומחווים דעתם על הכל, אך קודם כל על ענייני חוץ וביטחון. שדה זה פרוץ לחלוטין והכל דשים בו.

בתנאים כאלה לא ניתן לשמור סוד. ספק אם ישנה מדינה אחרת בעולם בה הגיעו האנרכיה וחוסר הריסון העצמי למימדים חמורים כאלה. אם ירצו אויבי ישראל לדעת מה בכוונתה לעשות או כיצד תפעל, בתחום הצבאי כמו גם המדיני, אין צורך שיפעילו לשם כך מאמץ מודיעיני-איסופי מיוחד. עליהם רק לעקוב אחר אמצעי התקשורת שלה. זה מצב אידיאלי גם למי שמתכוון לגשת למשא ומתן או למי שמחליט להימנע ממנו. אין בין נגע חמור זה לבין שמירת הערכים הדמוקרטיים ועקרון "זכות הציבור לדעת" ולא כלום. קיימות בעולם מדינות נוספות, לא פחות דימוקרטיות מישראל, אך לא שוררת בהן אנרכיה כזו.

אחת המכשלות החמורות בעבודת משרד החוץ ורעה חולה קשה היא נגע ההדלפות. ההדלפות הן, כאמור, מכת מדינה בכל מערכות השלטון בישראל ואינן מיוחדות רק למשרד החוץ, אלא שבמשרד החוץ הן מכבידות מאוד על ניהול עבודת הדיפלומטיה וגורמות, לא אחת, לפגיעה באינטרסים הלאומיים של המדינה וביחסי החוץ שלה. הדוגמאות רבות מספור. מפעם לפעם נשמעות תלונות מפי נציגי ממשלות זרות שונות הקובלים על כך שקשה לנהל משא ומתן

עם נציגים ישראליים כי גם דברים שמן הראוי להצניעם, לפחות לפרק זמן מסוים, מוצאים דרכם לאמצעי התקשורת במהירות רבה.

מנהג מוזר במקצת רווח בישראל שראשי ממשלה או שרי חוץ, או שרים אחרים המתערבים בענייני חוץ, מתראיינים לאמצעי התקשורת מיד עם תום פגישה שהם מקיימים עם מדינאי זר ומוסרים פרטים מלאים על שיחותיהם, שאין צורך לומר שהן תמיד מוצלחות ומועילות, ועל גודל הישגיהם. פרסומת גלויה זו (ואולי לא צריך לקרוא לכך – הדלפה), כוונתה לרומם את מעמדו של השר בקרב הציבור בארץ, אך היא מזיקה לגוף העניין. היא משמשת הוכחה לכך שלא ניתן לסמוך על הדיסקרטיות של שרים בישראל. ברור מאליו שמדינאים זרים יימנעו בשיחותיהם עם עמיתיהם הישראלים מלומר להם דברים שאין הם מעוניינים בפרסומם. תאוות הפרסומת הזו פוגעת מאוד ביעילות פעולתם הדיפלומטית של הפוליטיקאים הישראלים ואפילו באינטרסים הלאומיים של ישראל.

זכורות תלויות של דיפלומטים סינים, בסוף שנות השמונים, בתקופת המשא ומתן הרגיש על כינון יחסים דיפלומטים בין שתי המדינות. הם טענו אז שההדלפות בישראל גרמו למחאות ערביות ועיכבו במידת מה את תהליך הנורמליזציה ביחסים הדיפלומטיים בין שתי הארצות. הם לא הצליחו להבין מדוע המדליפים, פוליטיקאים ופקידים ישראלים, פועלים נגד האינטרסים של ארצם.⁴⁷

אפשר לקבוע במידה רבה של וודאות שההדלפות שמקורן במשרד החוץ באות, בדרך כלל, משר החוץ או סגן שר החוץ ואנשי לשכותיהם. לעתים גם מצד מנכ"ל שוחר פרסומת. הדלפות מצד פקידים נמוכים יותר יכולים לנבוע, לרוב, מסיבות פוליטיות-מפלגתיות, כשהמדליף רוצה להזיק לפעולה מסוימת הנוגדת את דעותיו, בייחוד אם השר נמנה על מפלגה אחרת מזו שלו; או להיפך, כשברצונו לקדם פעולה התואמת את דעותיו. סיבה אחרת היא סוג של הבנה הקיימת בין עובד מסוים במשרד החוץ לבין עיתונאי לפיה מקבל העיתונאי ידיעות מעניינות ותמורת זאת יפצה את המדליף בכתיבת שבחים אודותיו. כך אפשר להבין כתבות המתפרסמות בעיתונים מפעם לפעם ובהן נזכר שמו של עובד במשרד החוץ בלוויית תוארים כמו: "דיפלומט בכיר", "דיפלומט מצטיין" וכיו"ב, שעה שלמכיריו במשרד יש עליו, אולי, דעה אחרת. יש, לעתים, שימוש בעיתונאים לצורך ניהול מערכה על מינוי בחו"ל ופרסום שבחים על התאמתו של העובד שוחר המינוי לתפקיד המדובר. התמורה לעיתונאי על שירותו זה היא כנזכר לעיל.

ההדלפות שמקורן בשר חוץ, סגן שר חוץ או מנכ"ל באות גם כדי לרומם ולפאר את מעשי המדליף והצלחותיו. (זה נכון גם לגבי מדליפים בדרגה דומה במשרדי ממשלה אחרים). מערכת הדלפות זו במשרד החוץ עברה שלבים אחדים והשתכללה במרוצת הזמן. עד שנות השבעים, בערך, היו כתבים מדיניים

נבחרים מוזמנים למשרד החוץ בימי רביעי בשבוע, כדי לקבל "תדרוך" וחומר הדרוש להם לכתובת מאמר הפרשנות שלהם לעיתוני סוף השבוע. היו מראים להם, לעתים, מברקים מקוריים או מספרים להם על תוכנם. ברבות הימים נעשתה השיטה יעילה יותר וקצרה. הכתבים המסוימים, הרצויים לשר החוץ באותו זמן, החלו מקבלים את המברקים המקורים ואף הורשה להם לצלמם במכונת הצילום שליד לשכת השר, באורח גלוי לגמרי, כאשר עובדי המשרד עדים למחזה. מצב זה גרם לכך שבמקרים מסוימים נמנעו נציגים ישראלים בחו"ל לדווח בכתב למשרד החוץ בארץ על נושאים רגישים והעדיפו לדווח בטלפון, או במכתבים אישיים, רק לפקידים שנגעו לעניין, מחשש שתפוצה רחבה יותר תגרור הדלפה. דבר זה היה נכון בייחוד בימי כהונתם של שרי חוץ שהיו ידועים כמדליפים.

היו ניסיונות לבער את נגע ההדלפה, אך ללא הצלחה. הדלפות שמקורן בשר חוץ, או בסגן שר החוץ או מטעמם, לא ניתן לחקרן. הדלפות אחרות – תלוי מי החוקר. שר החוץ יצחק שמיר סירב, כעקרון, לערוך חקירות בקרב עובדי משרד החוץ. לעומתו ראש הממשלה אהוד ברק הדיח מתפקידו מנכ"ל שנאשם בהדלפות. הוא הכירו, כנראה, עוד מן התקופה הקצרה בה שירת כשר חוץ.

פרופ' בנימין אקצין קבע: "...בין המדינות בימינו תופסת ישראל את אחד המקומות האחרונים, אם לא האחרון, באשר ליכולתה לשמור על חשאיות עמדותיה, ודבר זה הוא מקור חולשה חמור ביותר."⁴⁸ דברים אלה פורסמו ב-1984. לו כתב היום, היו, ניסוחיו חריפים הרבה יותר, ללא ספק. נגע חמור זה, לא קשה לבערו, אם אמנם יוחלט לנקוט בפעולה נחרצת מבלי לשאת פנים לאיש – משר חוץ ועד אחרון העובדים. רק כך ניתן יהיה להתגבר על הנוקמים הקשים שתופעה זו גורמת למדיניות החוץ של ישראל ולשמה הטוב.

להדלפות יש גם צד חיובי מסוים, ואולי מוטב לומר – שימושי. לעתים משתמש מדינאי באמצעי התקשורת לצורך הפרחת "בלון ניסוי". זאת אומרת, להשמעת רעיון מדיני או כוונה לפעולה כלשהי באורח לא רשמי, כדי לבחון את התגובה או כדי להכשיר את הקרקע לפעולה מדינית או צבאית. זאת מבלי להיות קשור למתפרסם. אם הניסיון אינו מצליח יכול המדינאי-המדליף להכחיש כל קשר בינו לבין מה שפורסם, אך את התשובה לשאלתו – קיבל.

עדות לשקיעתו של משרד החוץ בשנים האחרונות היא השימוש החוזר ונשנה באמצעי התקשורת על ידי עובדים במשרד החוץ המנהלים מאבקים אישיים. עובדי משרד שיש להם קובלנות על אי-קידום, או על הפסקת שירותם בחו"ל, או אי-מינויים לתפקיד שחשקו בו, שוטחים את טענותיהם בפני עיתונאים השמחים לעסוק ברכילות זו ולפרסמה. חידוש נוסף של התקופה האחרונה היא פניה לערכאות מצד עובד משרד החוץ המתלונן על הממונים עליו. דומה שאלה הן תופעות שלא היו ידועות בעבר המעידות על התרופפות מדאיגה בהלכי הרוח

בין עובדי השירות הדיפלומטי של ישראל. על כך צריך להאשים את שרי החוץ והמנכ"לים של השנים האחרונות. לו היו נוהגים בעובדי המשרד כראוי, לפי אמות מידה ברורות וכללי קידום מסודרים וקבועים ולא לפי העדפות אישיות או מפלגתיות, לו דאגו לטפח סגל עובדים מקצועי ומיומן בעל גאוות יחידה גבוהה, ולקדם רק מי שראוי לכך, לו נהגו יותר בתבונה ובררנות במינויים פוליטיים מבחוץ, היו מונעים מעצמם וממשרד החוץ בכלל את הביזיון והחרפה שבפרסומים המופיעים בכלי התקשורת על הנעשה במשרד החוץ.⁴⁹ אלא שמשרד החוץ לא זכה, כנראה, בשנים האחרונות לשרים ולמנכ"לים בשיעור הקומה של קודמיהם ושלהם הוא נזקק כיום.

10. אורחות חיים

השירות בניצוגות בחו"ל מחייב את הדיפלומט הישראלי ואת בני משפחתו בשינוי דרסטי באורחות חייהם לעומת המקובל בבית, בישראל. שעה שהשירות במשרד הראשי בירושלים דומה, במידה רבה, לעבודה בכל משרד ממשלתי אחר, מבחינת סדרי העבודה, שעותיה וכללי המשמעת, הרי אין זה כך בשירות בחוץ לארץ. בשירות בניצוגות אין חשבון שעות עבודה. עובדים לפי הצרכים ולפי הנסיבות. כך גם לגבי סופי שבוע וחגים. לא תמיד מתבצעת העבודה בבנין הנציגות אלא במקומות אחרים. מובן, שיש הבדלים בין הנציגויות בהתאם לתנאי הלחץ והדרישות במקום, וכן גם לפני מידת חריצותם ויוזמתם של העובדים.

גורם חשוב אחר הוא התחום החברתי. רוב נציגויות ישראל בעולם מורכבות ממספר מצומצם של עובדים. שלשה עד חמישה. משפחות עובדים אלה, שלרוב לא הכירו לפני-כן אחת את רעותה, נגזר עליהן לחיות יחד, תוך קרבה רבה. בדרך כלל, קיים גם פער גילים, ראש הנציגות יהיה, לרוב, המבוגר ביותר. הוא ורעייתו הופכים להיות, באופן טבעי, לראשי העדה הישראלית הקטנה הזו. אם התמזל המזל וראש הנציגות, ובייחוד רעייתו, הם אנשים נבונים ונעימים, ובעלי חוש מנהיגות טוב. יתנהלו החיים בניצוגות כסדרם והעבודה תיעשה תוך הרמוניה ויחסים טובים. אם חלילה אין זה כך עלולים תנאים אלה של "סיר לחץ" ליצור מתחים קשים, בייחוד בניצוגויות קטנות. במקומות כאלה חלים הדברים גם על נציגי הסוכנות או שליחים ישראלים אחרים שבטבע הדברים יחפשו את קרבתם החברתית של הנציגים הישראלים ויצטרפו לאותה חבורה מצומצמת של משפחות ספורות החיות, במידה רבה, ביחד.⁵⁰

נושא נוסף, שלכאורה אין לו חשיבות רבה, אך שלא כדאי לזלזל בחשיבות תרומתו לתדמית המדינה ולהערכה האישית של הדיפלומט בארץ השירות, הוא הכרת הנימוסים המקובלים בחברה הדיפלומטית. מדובר בכללי התנהגות, בנימוסים והליכות המקובלים במה שקרוי "החברה התרבותית" בכלל, ושישראל מתיימרת להיות חלק ממנה. זה נוגע לעריכת שולחן ולאירוח כהלכתו, לנימוסי שולחן, ללבוש העשוי בטעם התואם את האירוע, לצורת ההשתתפות בשיחה, להתנהגות שקטה ולא צעקנית וכיו"ב. כל אלה תורה היא ולימוד היא צריכה.

לאמתו של דבר, ברוב הארצות הקרויות "תרבותיות" נרכשים כללי התנהגות אלה כחלק מתהליך החינוך הכללי שאזרחי אותן מדינות מקבלים בבתיהם ובבתי הספר, ואין רואים בהם שום דבר מיוחד או יוצא דופן. פשוט מצפים מכל אדם מחונך ובן-תרבות שינהג לפי כללי ההתנהגות המקובלים, שחריגה מהם נחשבת להתנהגות "בלתי תרבותית" ו"בלתי מנומסת". בישראל אין זה כה פשוט או מובן מאליו. החברה הישראלית היא הטרוגנית מאד. היא קובצה

מארצות רבות ומרקע של תרבויות שונות ומגוונות. הוסף לכך שבתקופה שקדמה להקמת המדינה, ואף לאחר מכן, רווח בארץ הלך-רוח אידיאולוגי של מרדנות בכללי ההתנהגות של ארצות "המערב המנוון". סירוב לענוב עניבה או אי-שימוש במזלג וסכין בעת הארוחה נחשבו להבעת עמדה אידיאולוגית. לרוע המזל אין מתפעלים בעולם מן המקוריות המחשבתית הישראלית בתחום זה ורואים בהתנהגות כזו חוסר נימוס סתם. על אחת כמה וכמה שדיפלומטים היוצאים לייצג את ישראל בקרב אומות העולם חייבים לנהוג כמקובל ולא למשוך אליהם תשומת לב שלילית בגלל התנהגותם או התנהגות בני משפחותיהם.

משרד החוץ נהג מאז ומתמיד לערוך לעובדיו ולבני זוגם קורסי הדרכה בתחום זה של "נימוסים והליכות". יש להקפיד ולהמשיך בכך, שכן ספק אם מה שנעשה מספיק, כפי שניתן לגלות, מפעם לפעם, כשנתקלים בדיפלומטים שלנו בחו"ל. די לנו במבוכה שגורמים לעיתים פוליטיקאים ואנשי ציבור היוצאים לחו"ל ואינם יודעים כללים בסיסיים ביותר של התנהגות מנומסת מקובלת.

גם סיום תפקיד עלול, לפעמים, להיות בעיה. דיפלומט מקצועי, קר מזג, המסיים תפקידו בארץ מסוימת בחו"ל, צריך לארוז את חפציו ועם גמר מסיבות הפרידה המקובלות הנערכות לכבודו, לעבור לתפקידו הבא, בארץ, או בחו"ל. לרוע המזל ישנם אנשים הנקשרים אישית ורגשית למקום שירות מסוים ואינם מסוגלים להתנתק ממנו גם אחר סיום התפקיד. איש כזה ינסה להמשיך ולשמור קשר עם אנשי שלטון, תקשורת וקהילה יהודית, ינשוף בעורפו של מחליפו, יתערב בעבודתו ויפריע לו. לעתים גם על ידי הליכת רכיל ורצון להוכיח שהוא היה טוב יותר ממחליפו. תופעה זו רווחת יותר בקרב מינויים מן החוץ, המשרתים רק במקום אחד, לרוב רק פעם אחת והדבר הופך לחוויה מרכזית בחייהם. מכאן קשריהם הרגשיים למקום בו מילאו תפקיד ייצוגי מטעם ישראל, אך גם דיפלומטים מקצועיים לא חפים תמיד מהתנהגות כזו. משרד החוץ חייב להקפיד בתוכניות ההדרכה ובהכשרת הדיפלומטים לתפקידיהם ולהבהיר לאנשיו מהם כללי ההתנהגות הנאותה עם סיום התפקיד כדי למנוע תופעות שליליות מן הסוג המתואר לעיל.

מקומה של האשה בשירות החוץ, הן כדיפלומטית והן כרעייה, עבר שינוי רב בדורות האחרונים ברוב מדינות העולם. בדיפלומטיה הקלסית מילאו רק גברים את התפקידים הדיפלומטים, מדרג שגריר ומטה. בדור האחרון השתנתה התמונה. נשים נכנסו לשירותי החוץ וממלאות תפקידים דיפלומטיים במספר גדל והולך. ברוב שירותי החוץ כך וגם בישראל. למעשה שירתו נשים בתפקידים דיפלומטיים כבר מתחילתו של שירות החוץ הישראלי, אם כי אז לא היה מספרן רב. המקרה הבולט ביותר, הזכור עדיין בוודאי לרבים, הוא שיגורה של גולדה מאיר לתפקיד ציר ישראל הראשון במוסקבה. בשנים האחרונות גדל מספר הנשים בתפקידים דיפלומטיים והן ממלאות את כל סולם התפקידים בשירות

החוץ, כולל עמידה בראש שגרירויות. בעניין זה יש הבדל בין נשים לא-נשואות הצריכות למלא תפקיד כפול של דיפלומט ושל מארחת בעת ובעונה אחת, לבין נשים נשואות שבעליהן – שאינם דיפלומטים – נמצאים עמן בחו"ל. במקרה השני מתעוררת בעיית תעסוקתו של הבעל. לא תמיד נמצא פתרון. במקביל הולכים ומתרבים המקרים שהדיפלומטית יוצאת לשירות ובעלה אינו נילוה אליה.

סוגיה מיוחדת שיש לדון בה היא עניין נשות הדיפלומטים, ובייחוד נשות השגרירים, שאף תפקידן השתנה בדורות האחרונים מקצה לקצה. בעבר ניהלו הנשים את משקי הבית, שימשו כמארחות ודאגו לכך שהבית ימלא את תפקידו בענייני האירוח, שמקומו כה חשוב בניהול החיים הדיפלומטיים. כל אלו התקבלו כדבר מובן מאליו. הנשים עבדו, מילאו את תפקידן הרשמי, אך לא קיבלו כל שכר או תמורה על עבודתן. מצב זה אינו מתקבל יותר על הדעת בזמננו. השירות הדיפלומטי של ארה"ב היה הראשון שהחל לחפש פתרון לבעיה. בשנים האחרונות מתחיל לחול שינוי. בכמה מדינות מקובל כבר לשלם תמורה מסוימת, בדרך-כלל זעומה וסמלית, לנשים על פעולתן. גם בישראל נעשו אי אלו ניסיונות להתמודד עם הבעיה.

עניין זה טעון טיפול יסודי יותר. במוקדם או במאוחר לא יהיה מנוס מכך, שכן יש למצוא פתרון מניח את הדעת למצב לפיו רעיית הדיפלומט, ובייחוד אשת השגריר, איננה עובדת מדינה, איננה כפופה לתקנון שירות המדינה (תקשי"ר) ולתקנות שירות החוץ, אך עליה למלא – ללא תמורה ראויה – תפקידים רשמיים רבי חשיבות. היא נושאת באחריות אך אין לה סמכויות. ובהיותה עובדת בהתנדבות, ללא הגדרת סמכויות וחובות, אין גם יכולת לדרוש דין וחשבון על פעילותה.

השינויים שחלו בדורות האחרונים בתפקידי השגריר ועוזריו וההתרחבות הרבה של ציבורי היעד שעליו לקשור עמם קשרים ולפתח בקרבם פעילות, הביאו גם להתרחבות רבה ולשינויים בתפקידי רעיית השגריר ורעיות דיפלומטים בדרגים ובתפקידים אחרים. אשת השגריר יכולה לפעול כיום בקרב חוגי מסחר וכלכלה, מוסדות תרבות וחינוך ובעיקר בקרב ארגוני נשים העוסקים במיגוון רחב של פעילויות ושחשיבותם הבינלאומית גדלה מאוד. הכל תלוי בכישוריה, בהשכלתה וביכולתה. על כל אלו להיות מוסדרים בתקנון ומתוגמלים.

אשת שגריר, אם היא אקדמאית או בעלת מקצוע, עשויה להרחיב את רשת קשרי השגרירות על ידי פעילות גם בקרב חוגים אלה. נשות שגרירים מוזמנות בימינו לאירועים ולהרצאות ועליהן להיות מסוגלות להתמודד עם משימות אלה.⁵¹ הדבר נכון במיוחד לגבי אשת שגריר ישראלי, שכן הקהילה היהודית תיזום תמיד קשרים אתה וברוב המקרים תקדם בברכה פעילות – או יוזמת

פעילות – של אשת השגריר במוסדותיה. הכל בתנאי שהדברים ייעשו בתבונה, בזהירות ובטקט.

בנוסף לתפקידים הרשמיים המוטלים על אשת השגריר היא חייבת למעשה, כמו בעבר, גם לנהל את מעון השגריר על צוות עובדיו. היא נהנית בפועל ממעמד מיוחד כלפי יתר עובדי הנציגות ובני משפחותיהם וכלפי עובדי ביתה. עם זאת התעמרות בעובדי הבית, למשל, או התערבות בעבודת השגרירות, היא התנהגות פסולה שאין להרשותה. לא ייתכן כי הנושא יועלה לדיון רק כאשר מתגלית חריגה בשגרירות הנמצאת באחת הבירות המרכזיות, בהן מוצבים עיתונאים ישראלים דרך קבע, והיא משמשת נושא לכתבות עסיסיות שאינן מוסיפות כבוד לעובדים הנוגעים בדבר, אף לא למשרד החוץ כולו.

דין דומה צריך לחול גם על ניסיונות התערבות של נשות שרי חוץ בעבודת משרד החוץ, בענייני מינויים או פיטורי עובדים ובשאר נושאים שהם בתחום אחריותו של שר החוץ, ובשום פנים ואופן לא בתחום עיסוקה של רעייתו. זכור המקרה כאשר ראש הממשלה דוד בן-גוריון העיר לרעיית הנשיא השני יצחק בן-צבי, הלא היא רחל ינאית בן-צבי, שבעלה הוא שנבחר לנשיא המדינה ולא היא. מה שנכון לגבי רחל ינאית בן-צבי, אישיות בעלת היסטוריה מרשימה של עשייה ציונית חשובה, צריך לחול, על אחת כמה וכמה, על נשות שרי חוץ.

בשירות החוץ של ישראל מקובל היום גם לאפשר לנשות דיפלומטים לעבוד בנציגויות בחו"ל במישרות מינהליות שונות, הכל לפי תנאי המקום. נשים בעלות יוזמה והכשרה מתאימה, כגון: אקדמאיות היכולות לעבוד בתחום מקצוען ומורות היכולות להורות בבתי ספר של קהילות יהודיות, או לארגן כיתות לימוד מיוחדות לילדי המשפחות הישראליות במקום השירות. נשים רבות פועלות גם במסגרות של ארגונים וולונטריים שונים הקיימים בארץ השירות.

התרבות הנשים העצמאיות ובעלות מקצועות אקדמיים הביאה גם לתופעה של העדפות נשים שלא להצטרף לבעלים בארץ השירות. יש גם מקרים שבהם הבעל-הדיפלומט יוצא בעצמו למילוי תפקידו בחו"ל ואילו אשתו והילדים נשארים בארץ כדי שלא להיחשף לקשיי השירות ולא לפגוע בקידום המקצועי של האשה. כך או כך, אילו הן בעיות לא קלות ולא תמיד ניתן למצוא להן פתרון מניח את הדעת.

קושי אחר בשירות הדיפלומטי בחו"ל הוא בעיית חינוך ילדים. רק במקומות ספורים קיימים בתי ספר ישראלים בניהול מורים ומורות מישראל (שהם, כאמור, לעתים בני/ות זוג של דיפלומטים) ולפי תכנית הלימודים של ישראל. ברוב המקומות אין זה כך. במקומות בהם קיימים בתי ספר של הקהילה היהודית מצפים מן הדיפלומטים הישראלים שישלחו את ילדיהם לבתי ספר אלה. החינוך הניתן בבית ספר יהודי אינו דומה לזה הניתן בבית ספר ישראלי והדבר גורם, לא אחת, קשיי קליטה לילדי הדיפלומטים החוזרים ארצה אחר

שנות היעדרות אחדות בחו"ל. ברוב מדינות העולם קיימים "בתי ספר בינלאומיים" או "בתי ספר אמריקניים" וילדי דיפלומטים נשלחים אליהם. קשיי הקליטה עם השיבה ארצה, שנזכרו לעיל, חלים גם על ילדים אלה. יתכן שזו אחת הסיבות החשובות המסבירה את תופעת הירידה מן הארץ הקיימת במידה מסוימת בין ילדי דיפלומטים בהתבגרותם. נגזר על ילדים אלה, שלא מרצונם ושלא בטובתם, לחוש זרים גם בחו"ל וגם בארץ.

בעניין זה אפשר להזכיר שהיו כמה מקרים, לא מרובים, של ירידה לחו"ל של עובדי משרד החוץ. לרוב עוד לפני הפרישה לגימלאות ולעתים לאחריה. לעתים קשור הדבר בקשירת קשרים עסקיים עם גורמים מקומיים.

בעשרות השנים האחרונות נוסף גורם מכביד אחר על חיי הדיפלומטים הישראלים בחו"ל, והוא – הסיכון הביטחוני. מקרי רצח של דיפלומטים של ארצות שונות ארעו במקומות רבים בעולם על ידי קבוצות טרוריסטיות. אש"פ והמשטר האיראני תופסים מקום בולט בתחום זה של פגיעה בדיפלומטים.⁵²

מאז 1970 ועד מועד כתיבת שורות אלה נרצחו 16 דיפלומטים ישראלים או בני משפחתם בעת מילוי תפקידם בחו"ל. הפגיעה בדיפלומטים הביאה את ישראל, ומדינות רבות אחרות, לבצר את הנציגויות, להחזיק את הדיפלומטים אחר סוגר ובריה או להצמיד להם שומרי ראש. עובדה זו פוגעת קשה בעבודתם של דיפלומטים, בייחוד בארצות דמוקרטיות ופתוחות, השואפים לקיים מגעים חופשיים עם חוגים שונים בציבור ארץ שירותם. ביקור בשגרירות הפך לחוויה לא נעימה, בגלל הבדיקות הביטחוניות, ורבים נמנעים מלבוא. ההכרח, אולי, לא יגונה, אך אין להעלים את העובדה שהתבצרות זו היא הישג של ארגוני הטרור הערביים.

מלבד הקשיים שתוארו לעיל, נחשף עובד משרד החוץ גם לאורח חיים של תחרות רבה ולעתים גם של קנאה, קיפוח ואינטריגות. בכל שנתיים או שלוש עליו לצפות, או להיאבק, למינוי חדש, בארץ או בחו"ל, ולקידום בדרגה. דבר זה יכול לגרום לעובד שירות החוץ להיות שרוי במתח נפשי במשך תקופות ממושכות. זאת ועוד. בכל מינוי חדש מתחיל מבחנו של עובד שירות החוץ מחדש. הצלחה בתפקיד קודם אין בה ערובה להצלחה בתפקיד חדש בארץ שירות חדשה. כל תפקיד מעלה שוב תביעות להרחבת השכלה, אולי לרכישת שפה, וללימודים בתחומים נוספים שהעובד לא עסק בהם קודם לכן, כמו גם רכישת בקיאות חדשה והסתגלות לעובדים שלא עבד אתם לפני כן. שוב ושוב עליו להוכיח שהוא מסוגל למלא בהצלחה את התפקידים שהוטלו עליו. שוב ושוב עליו להתמודד עם בעיות הסתגלות, שלו ושל משפחתו, ועם מתחים מזיקים.

בעיה נוספת הנגרמת כתוצאה משנות שירות ארוכות בחו"ל היא הניתוק הנוצר לעתים בין אנשי שירות החוץ, המופקדים על ייצוגה של ישראל בחו"ל, לבין

המדינה אותה הם אמורים לייצג. בשובם ארצה, אחרי שנות שירות בחו"ל, אין עובדי משרד החוץ מכירים את מציאות החיים בארץ ואת השינויים שחלו בנופה הגיאוגרפי או האנושי-חברתי. יחסית לשירותי החוץ של מדינות אחרות, המחזיקים במשך זמן לא מוגדר את אנשיהם בארצות השירות או מעבירים אותם מארץ שירות אחת לשנייה מבלי להחזירם למשרד בין תפקיד למשנהו במשך שנים רבות, מגביל שירות החוץ של ישראל את שנות השירות בחו"ל לארבע-חמש שנים, להוציא מקרים יוצאי דופן. עם זאת, בשל סמיכות ההתרחשויות והשינויים בישראל, יש חשש להיווצרות ניכור גם בפרקי זמן קצרים יחסית ומן הראוי למנוע. אחד האמצעים הטובים ביותר להחזרת הדיפלומטים להכרת מציאות זו הוא שירות המילואים של צה"ל, המאפשר הכרת חוגים שונים ומגוונים באוכלוסייה, שבדרך אחרת לא יבואו עמם אנשי משרד החוץ במגע. המדובר, כמובן, בעובדים צעירים, בגיל שירות המילואים.

הבעיות המיוחדות לשירות החוץ, השונות מן השירות הממשלתי הרגיל, וכן העיוותים שנוצרו במרוצת השנים במבנה משרד החוץ, הביאו למחשבה שצריך לקבוע לשירות זה מסגרת של חוק מיוחד, כפי שמקובל בכמה ארצות אחרות. (בארה"ב, למשל, התקבל ב-1924 "חוק רוג'רס" שביסס את שירות החוץ על בחינות כניסה ועל קידום לפי הישגים). פעמים אחדות נעשו ניסיונות לרפורמה במבנה המשרד אך רק רפורמה אחת שנעשתה בימי שרת החוץ גולדה מאיר על ידי יעקב ניצן, שהיה אז סגן מנהל כללי למינהל, היתה תכליתית. האחרות היו ניסיונות שנועדו לשרת אינטרסים שאינם מבניים, אלא באו לענות על בעיות שעה או צרכים אחרים. גולדה מאיר, ויותר מאוחר גם שר החוץ יגאל אלון, גילו עניין בניסיון לחוקק חוק שירות חוץ, אך הדברים לא הגיעו לכלל ביצוע. היו גם חברי כנסת אחדים, ביניהם מי שהיו בעבר עובדי משרד החוץ, שהבטיחו לטפל בחקיקת חוק שירות חוץ, אך גם מהם לא יצא דבר. הוכנה אף טיוטה של חוק כזה,⁵³ אלא שזו לא הגיעה מעולם לידי דיון. אין בישראל נטייה להכיר בייחודיותו של השירות הדיפלומטי ולהקנות לו מעמד מיוחד, כפי שמקובל בכמה ארצות אחרות.

למרות כל הקשיים והמכשולים, דומה שקשה למצוא בשירות הציבורי בישראל, תחום כה מעניין, שהאתגרים בו כה רבים והאפשרויות לשרת בנאמנות את ישראל והאינטרסים המדיניים שלה, במיגוון רחב של תחומים, כה רחבות. ישראל הצליחה להקים שירות דיפלומטי טוב ביסודו ויעיל למדי, שצריך, ואפשר, לשפרו ולטפחו. זאת בתנאי שיעמדו בראשו שרי חוץ טובים. יעידו על כך דבריו של משקיף מן החוץ, פרופ' בנימין אקצין, שהכיר היטב את משרד החוץ ועקב במשך שנים רבות אחר הנעשה בו:

...בנסיעותי הרבות בחו"ל הזדמנתי להפגש עם הסגל הדיפלומטי שמר שרת הקים, גידל וטיפח, וביכולתי להעיד, כי קיים שם מנגנון למופת, שמדינת ישראל הצעירה יכולה להתגאות בו...אך קיימים גם קשיים ומוקשים בשירות החוץ.

קיימת סכנה שפקידיו יתמסרו ביותר לצד החיצוני ה"מזהיר", השטחי של חיהם ... וכן קיימים קשיים... בהסתגלות אנשי המנגנון לתנאי חיים ועבודה בהם עליהם לייצג את המדינה בפני זרים בטקט ובכבוד עצמי. על כל הקשיים האלה התגבר מר שרת והצליח ליצור סגל העובד בהתאמה מלאה ובמשמעת למופת והממלא בכשרון רב אחרי הוראותיו של השר. מכשיר זה שהעמיד מר שרת לישראל, נכס חשוב הוא שעליו יש לברך את יוצרו.⁵⁴

דברים אלה פורסמו ב-23 בספטמבר 1955. שלושים ותשע שנים לאחר מכן, כתב משקיף אחר מן החוץ פרופ' יצחק שיחור, שעקב גם הוא במשך זמן רב אחר פעולת הדיפלומטים הישראליים כלפי סין, את הדברים הבאים:

יש לנו לפעמים נטייה למתוח ביקורת על משרד החוץ, על הצורה שהוא מנהל את העניינים ועל מידת מעורבותו או אי-מעורבותו בקביעת מדיניות החוץ. אני חושב שבנושא הסיני לא רק משרד החוץ היה מעורב עמוקות אלא אף הוביל את המהלך ועשה זאת בתבונה בלתי רגילה. האופן שבו משרד החוץ ניהל את התהליך הזה של הפשרת היחסים עם סין, שעל אחר שעל, מתוך סובלנות וסבלנות גדולה מאוד, והבנה לדרישות הסיניות וכללי המשחק הסינים, כאילו לקוח מספר לימוד לניהול יחסים עם סין.⁵⁵

11. הערות לסיום

כאמור במבוא, מגמת סקירה זו היתה, שלא לדון בנושאי הפעולה הדיפלומטית, זאת אומרת במדיניות החוץ של ממשלות ישראל השונות, אלא בכלי הפעולה של הדיפלומטים, זאת אומרת בהיבטים הטכניים של עיסוק זה, בדרכי התפתחותם בכלל ובמשרד החוץ של ישראל בפרט.

נעשה ניסיון להבהיר עניינים אחדים. האחד הוא שהדיפלומטיה איננה אמנות, כפי שיש אומרים וגם מדע איננה. מוגזם להסחף על ידי המונח "אמנות הדיפלומטיה" או "מדע הדיפלומטיה" לתיאור משלח יד זה, כפי שמיותר השימוש המקביל – "אמנות המלחמה" או "מדע המלחמה", ואף בתחומים נוספים שבהם נוטים אנשים לגלות יחס רומנטי לעיסוקם ולקרוא לו "אמנות" או "מדע". הדיפלומטיה גם אינה אומנות במובן של מלאכה כמו, למשל, רפואה, הנדסה, נגרות, חייטות או נפחות, שכן אין היא מקצוע המחייב לימודי הכשרה מסוימים. רופא, מהנדס, נגר, חייט או נפח חייבים ללמוד את מלאכתם ואילו מי שלמד "לימודי דיפלומטיה" באוניברסיטה כלשהי או במיכללה לא יהיה עדיף כדיפלומט על מי שלמד היטב היסטוריה כללית, היסטוריה של עם ישראל, תולדות המזרח התיכון וכלכלה, למשל, ובלבד שכישוריהם האחרים יהיו שווים. עם זאת, דבר אחד ברור – השכלה אקדמית נאותה חייבת להיות תנאי מוקדם והכרחי לכניסה למשרד החוץ. היא הבסיס. חשוב לא פחות הוא צירוף של כשרון, תכונות נאותות, יכולת למידה והשכלה כללית טובה. תהליך הלמידה וההשתלמות צריך להימשך ללא הרף לכל אורך שנות השירות הדיפלומטי. על משרד החוץ לעבד תכניות הדרכה שתהיינה צמודות לתהליך הקידום בדרגה והמעבר מתפקיד לתפקיד. בצה"ל קיימת תלות בין השתתפות בקורסים לבין קידום בדרגה. גם במשרד החוץ צריך לעשות זאת. דומה שאין כיום במשרד החוץ ציבור אנשים, בדומה לדור המייסדים. מלבד היות המייסדים בעלי כישרונות, הם היו ברובם גם בעלי השכלה מגוונת ורחבה מאוד. זו אחת הסיבות לכך שהדיפלומטים הישראלים של הדור הראשון נהנו, בדרך כלל, ממוניטין טוב מאוד. אפשר להניח שגם כיום מקבל משרד החוץ, הודות לבחינות הכניסה לצוערים, כוח אדם מוכשר. צריך רק לדאוג לפיתוח מתמיד של כישרונותיו וכישוריו, להרחבה בלתי פוסקת של השכלתו וידיעותיו, ולקידומו על פי קריטריונים אלה.

על משרד החוץ להקדיש תשומת לב מיוחדת ושיטתית גם להדרכת בנות או בני הזוג של הדיפלומטים, ולא להסתפק בתכניות ארעי בתחום זה. יש ליחס לכך חשיבות רבה והרבה תשומת לב.

כחלק מתכנית ההדרכה השוטפת והקבועה של עובדי משרד החוץ, ובייחוד של הצוערים, יש לחייבם לקרוא את ספרות הזיכרונות והמחקר הענפה למדי שפורסמה על ידי כמה וכמה דיפלומטים ישראלים, בייחוד מן הדורות

הראשונים. על משרד החוץ גם לנקוט יוזמה ולעודד פרסומים מן הסוג הזה כחלק משימור מורשתו ותהליך הדרכת דורות של דיפלומטים צעירים חדשים. למרבה המזל הוקלטו כל ראשוני משרד החוץ (ומערכת הביטחון) במסגרת פעולה מיוחדת שנעשתה לפני שנים רבות על ידי מכון דיוויס ליחסים בינלאומיים של האוניברסיטה העברית. החומר קיים ומחכה לגאלו. אמנם, הרבה השתנה מאז, והמציאות הולכת ומשתנה ללא הרף, אך מקריאת ספרות זו יוכלו הדיפלומטים של ישראל לספוג את ערכי היסוד של מלאכתם ואת המסורת שהתפתחה במשרד החוץ במרוצת השנים, למרות פגיעות לא מעטות שנפגעה על ידי שרי חוץ לא-ראויים, סגניהם או מנכ"לים בלתי מתאימים. הדבר יסייע בידם לחזק את תחושת "רוח הצוות" המועילה ולהמשיך במסורת הטובה בעיקרה של שירות החוץ של ישראל.

כדי לשמור על רמה גבוהה של השירות הדיפלומטי חייב משרד החוץ להקפיד על שיטת קידום נאותה ולא חפזה. דברים קבועים, בנוהלים כתובים, בתחום זה יפחיתו, במידה מסוימת, חריגות ועמן גם את הלחצים הנפשיים הכבדים הנלווים אליהן והמשפיעים על עובדי משרד החוץ החוששים לקידומם ונאבקים עליו. נכון שתמיד אפשר למצוא דרכים לעקוף תקנות כתובות כפי שנעשה במשרד החוץ לא אחת ביעילות רבה ובתחכום. קשה לעמוד נגד תופעות כאלה אלא אם כן תתפתח בקרב עובדי משרד החוץ גאווה יחידה ברמה כה גבוהה שתקשה על ביצוע "רפורמות" בלתי-תקינות. דיפלומטים ברמה גבוהה, שתכונותיהם וכישוריהם האישיים מתקרבים עד כמה שאפשר לאלו שהובאו ברשימה, שנדונה לעיל, המציירת את "הדיפלומט האידיאלי", דיפלומטים העוסקים בלימוד ובהשתלמות קבועים כחלק בלתי נפרד מעבודתם, הם הנכס החשוב ביותר של שירות החוץ הישראלי.

ובעניין זה, הערה נוספת – על משרד החוץ להימנע עד כמה שאפשר מקבלת אנשים מבחוץ, אלא אם כן ניחן המועמד מן החוץ בסגולות מיוחדות במינן שלא כדאי לוותר עליהן. ברור שבמציאות הפוליטית-מפלגתית של ישראל קשה לקיים המלצה זו. ברור גם שאם משרד החוץ לא יצליח לטפח עובדים ברמה הגבוהה ביותר האפשרית, לא יוכל להלין על אותם שרי חוץ שיטענו כי למינויים חשובים מסוימים עליהם להביא מועמד מן החוץ כיון שאין בנמצא מועמד מתאים בתוך השירות.

הערה אחרת נוגעת לפריסת הנציגויות של ישראל. בעשורים הראשונים לקיום המדינה רווחה סברה שישראל חייבת לפתוח נציגות בכל מקום שרק ניתן. זאת מן הסיבה המוכרת והידועה שהמדינה מבודדת, מוקפת אויבים ועליה לנסות ולהגדיל במידת האפשר את מספר ידידיה בעולם. בינתיים חלפו עשורים אחדים, הצטבר ניסיון רב והגיעה השעה לבחון בחינה יסודית את מערך הנציגויות הישראליות בעולם, לא רק משום שמשרד האוצר גזר על צמצומים בתקציב, אלא מתוך שיקולי התועלת המדינית שמשרד החוץ חייב לערוך

בעצמו. גם בעבר נסגרו נציגויות, וחזרו ונפתחו, לרוב מתוך חוסר שיקול דעת מספיק או גחמה של שר חוץ. באופן זה נגרמו לישראל נזקים. מקרה בולט היה סגירת הנציגות בדרום קוריאה על ידי שר החוץ משה דיין במאי 1978. מקרים דומים אירעו גם בתקופות אחרות. דומה שמשרד החוץ עוד לא הגיע ליכולת טיפול בסוגיה זו בצורה שקולה. זאת משום שקשה להתנער מדפוסי מחשבה ישנים וממושגים שהשתרשו בתודעת עובדי משרד החוץ לדורותיהם ושהפכו לחלק משגרת מחשבתם.

הערכת מצב שיטתית ויסודית צריכה להיערך לגבי כל שגרירות וכל קונסוליה. על השיקולים להיות, בראש וראשונה, שיקולי תועלת מדינית וכלכלית, ולהביא בחשבון אף את הקשרים עם הקהילה היהודית במקום, אם ישנה. כלל נוסף צריך להיות שאין סוגרים נציגות במדינה שהפגינה תמיד ידידות לישראל, אפילו אם אין חשיבות אחרת לקיום נציגות באותו מקום. לגבי מקומות מסוימים אפשר יהיה בוודאי להגיע למסקנה שאין צורך לקיים בהם שגרירות בראשות שגריר ודי יהיה במינוי שגריר לא-תושב ובהצבת נציגות כלכלית שם. צמצום צורת הייצוג אין פירושו ניתוק היחסים הדיפלומטיים. לא מומלץ כאן לנתק את הקשרים עם מדינה מסוימת כלשהי, אלא רק לבדוק את טיבם והיקפם, ולשקול אם יש צורך בשגרירות קבע או די בהאמנת שגריר לא-תושב. בין יתר השיקולים יש להביא בחשבון גם את דפוס הצבעתן של מדינות באו"ם ובגופים בינלאומיים אחרים. בחינה יסודית כזו תביא, בוודאי, למסקנה שדווקא באיי פיגיי הרחוקים אסור בשום פנים ואופן לסגור את שגרירות ישראל והנוכחות הישראלית שם חשובה אפילו אם לא קיימים שיקולים של תועלת כלכלית או שהיקף היחסים הממשיים מצומצם.

לאור אמות מידה אלה נראה שסגירת השגרירות בניו-זילנד לפני זמן לא רב היתה מוצדקת, מה שאין כך, למשל, לגבי סגירת הקונסוליה הכללית בבומביי. באותו אופן אפשר לקבוע שסגירת קונסוליה כללית כלשהי בארה"ב תהיה טעות. דבר אחד אסור בתכלית האיסור והוא לסגור נציגות ללא בדיקה יסודית מוקדמת ואחר כך להיכנע ללחצים ולפתחה מחדש. לא אחת מתעורר הרושם שזה דווקא מה שמשרד החוץ נוהג לעשות.

הרפורמות הדרושות בעבודת הדיפלומטיה הישראלית ובפריסת הנציגויות שלה בעולם צריכות להתבסס, כאמור, על הערכת מצב שיטתית ובדיקה פרטנית לגבי כל עניין ומקום. הערכת מצב כזו, וניהול הדיפלומטיה בכלל, צריכות להסתמך על הגדרה של מטרות מדיניות החוץ של ישראל והאינטרסים הלאומיים שלה, אלא שכאן יש קושי גדול.

הליקוי הבסיסי והחמור מכל, הפוגע קשות בניהול מדיניות חוץ ברורה ומשכנעת הוא העדר הסכמה לאומית (קונצנזוס) בנושאים קיומיים והפוליטיזציה שפשתה בתחום זה. האם ניתן להגדיר מדיניות לאומית בישראל כאשר חלק מן הציבור

סבור שארץ ישראל שייכת לעם היהודי ואין למסור לזרים חלקים ממנה, שעה שהחלק האחר מוכן למסור חלקי מולדת מתוך אמונה עיקשת, שכל אירועי ההיסטוריה הקשה של ישראל לא ערערוה, שהדבר יביא שלום? בהעדר הגדרות למדיניות לאומית לא ניתן גם לקבוע מדיניות הסברה. מה מסבירים? ולפי איזה קו מדיני? מסיבה זו יש מקום לחשש ש"מחדלי ההסברה" ימשיכו להדריך את מנוחתה של ישראל גם בעתיד בכל פעם שיפרוץ משבר צבאי או מדיני. אין להטיל את האשם לפתחם של פקידים העוסקים במלאכה זו, אם כי חשוב שגם הללו יהיו ברמה נאותה ומתאימים לתפקידם.

לבסוף, אשר לשאלה הראשונה שהוצגה לנו: האם בעידן הטכנולוגי החדש יש בכלל צורך בנציגויות דיפלומטיות בחו"ל ובדיפלומטים, או שמא המיכשור המודרני וההמצאות החדשות לבקרים בתחום התקשורת, יחד עם התרחבות "הדיפלומטיה האישית" של הקברניטים הפוליטיים המרבים בנסיעות, ביטלו את הצורך בהם? דומה שנאמר די בדפים הקודמים כדי להסביר שהטכנולוגיה והמכשירים אינם יכולים להחליף בני אדם (כפי שאין לבני אדם תחליף בשדה הקרב, או בקשרי המסחר). אמנם בדורות האחרונים שונה מאד אפיים של היחסים הבינלאומיים, וכך גם אופי עבודתם של הדיפלומטים, התחום העיקרי שעסקו בו קודם לכן – משא ומתן מדיני – נלקח מהם במידה רבה, אך נפתחו בפניהם תחומים חדשים רבים ובעלי חשיבות, כפי שפורט לעיל. שינויים אלה, שעודם בעיצומם, מחייבים בדיקה מחודשת, כפי שהוצע, של פריסת הנציגויות וכן גם של הכשרת הדיפלומטים לעבודה בעולם המשתנה תדיר שבתוכו עליהם לפעול כדי להעניק לישראל את השירות הדיפלומטי הטוב ביותר שבגדר האפשר.

שירותי החוץ ימשיכו להתקיים כי מדינות תמשכנה להזדקק לעבודה דיפלומטית בקיום יחסיהן הבינלאומיים, המקיפים דווקא בזמנים המודרניים תחומים חדשים ורחבים בהרבה מאשר בעבר. מכשור אלקטרוני, ויהא מתוחכם ככל שיהא, לא יוכל להחליף בני-אדם, לא בתחום הדיפלומטיה כמו גם לא בתחומים אחרים. עם זאת, על טכניקות העבודה של הדיפלומטיה להסתגל לשינויים בתחום הטכנולוגי. שינויים אלה שכבר חדרו לעבודת משרדי חוץ שונים בעולם, גם זה של ישראל, ימשיכו בוודאי להתפתח גם בעתיד.

עדיין תיוותר בעיה חשובה: התקדמות בתחום הטכנולוגי מצד אחד, מול השמרנות והתנגדות פנימית לביקורת עצמית ולבחינת דרכי חשיבה מסורתיים הטבועים באופיים של משרדי חוץ רבים, מצד שני. משרד החוץ של ישראל אינו שונה בהרבה בנטיות השמרנות שהתפתחו בו משרדי חוץ אחרים. ומי כדיפלומטים הישראלים יודעים זאת. ישנם משרדי חוץ בעולם הממשיכים להיות מעוז לנטיות אנטי-ישראליות, אפילו אם חוגים רחבים אחרים בדעת הקהל בארצותיהם פיתחו מגמות חיוביות כלפי ישראל, והדוגמאות ידועות.

יש היום, ללא ספק, עובדים טובים ונבונים רבים במשרד החוץ, כפי שהופגן בתפקודו של המשרד בעקבות אסון הטבע באסיה בדצמבר 2004 ובהזדמנויות אחרות, אך דומה שאבדה לו אותה רמה גבוהה של השכלה רחבה, סקרנות אינטלקטואלית, הבנה תרבותית וידיעה יהודית-ציונית עמוקה שאפיינו את הדורות הקודמים. רבים מהדיפלומטים כיום הם, בוודאי, פקידים טובים, יעילים ומסורים, המיומנים בשימוש במחשב ובאינטרנט, אך משרד החוץ בכללו חסר אותו שאר רוח שהיה קיים בו בדורות הקודמים. על המשרד להשתדל שלא להיות נטול יוזמות ופעילות מקורית, משרד העושה מלאכתו בחינת מצוות אנשים מלומדה, שאנשים מעבירים בו את חייהם באורח שגרתי וללא דחף, ברדיפת קידום, מינויים ודרגות, ללא התרוממות רוח ושמחת עבודה ובעיקר - ללא מעוף ואתגר אינטלקטואלי שאפיינו במידה רבה את הדורות הראשונים. הדבר תלוי בגורמים רבים, אך בראש ובראשונה בשרי חוץ שיהיו בעצמם אישים בעלי תכונות אלה ובמנכ"לים, ועובדים בכירים אחרים, שיגלו מנהיגות ויהיו דוגמא לציבור העובדים.

מדינת ישראל ראויה שיהיה לה משרד חוץ ברמה גבוהה. דבר זה ניתן להשגה.

הערות

¹ על התדמית הציבורית השלילית שרווחה בארה"ב כלפי השירות הדיפלומטי בתקופת מלחמת העולם השנייה, ראו: Barbara W. Tuchman, **Notes from China**, Collier Books, New York 1972, pp. 106-107.

² קיימת ספרות רחבה על הדיפלומטיה, תולדותיה ודרכי פעולתה. יספיק אם נציין כאן את ספרו הקלאסי, אם כי חלקים ממנו התישנו במידה רבה, של היסטוריון הדיפלומטיה האנגלי: Sir Harold Nicolson, **Diplomacy**, 3rd Edition, London: Oxford University Press, 1963, p. 15 (להלן: ניקולסון). תיאור מבריק, מפורט ויסודי של התפתחות הדיפלומטיה מתחילתיה ועד השינויים המפליגים שחלו בטיבה של הדיפלומטיה בזמן החדש מצוי בפרק 9 בספר: Abba Eban, **The New Diplomacy, International Affairs in the Modern Age**, Random House, New York 1983, pp. 330-345. (להלן: אבן); סקירה היסטורית ממצה, בנוסח אחר במקצת, של המאפיינים העיקריים במקצוע הדיפלומטיה והתפתחותו, ראו: בנימין אקצין, **יסודות המדינאות הבינלאומית**, הוצאת ספרים אקדמון, ירושלים, תשמ"ד – 1984, ע"ע 278-288 (להלן: אקצין, **מדינאות**). סקירות קצרות מצויות בערך "דיפלומטיה" באנציקלופדיות הבאות: **האנציקלופדיה העברית**, כרך י"ב, ע"ע 535-554, **האנציקלופדיה למדעי החברה**, כרך ראשון, ספרית פועלים/הוצאת הקיבוץ הארצי השומר הצעיר. מרחביה 1970, ע"ע 895-899, **לכסיקון היסטורי**, כרך א', הוצאת "מסדה" בע"מ, תל אביב 1964, ע"ע 437-438. סקירות דומות מצויות גם באנציקלופדיות אחרות.

³ פרופ' יחזקאל דרור פרסם הרבה על עניין זה של מתן ייעוץ לקברניטים. ההיסטוריונית ברברה טוכמן תיארה מקרה חמור שאירע ב-1945 כאשר נשיא ארה"ב פרנקלין רוזוולט העדיף את חוות דעתו של שגריר לא מקצועי על פני חוות דעתם של דיפלומטים ותיקים ומנוסים שהיו כפופים לאותו שגריר. ראו: Barbara W. Tuchman, **Practicing History**, Alfred A. Knopf, New York 1981, pp. 287-293.

⁴ על ענייני טקס ראו: אבן, שם, ע"ע 371-376; מרדכי פלצור, "הטקס" (בתוך: משה יגר, יוסף גוברין, אריה עודד, עורכים, **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, שני חלקים, כתר הוצאה לאור, ירושלים, ניסן תשס"ב – מרס 2002. להלן: **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**), ע"ע 1096-1108. תיאור נחמד על קיום כללי טקס מסוימים בעת ניהול משא ומתן בין אויבים מצוי – אצל ברברה ו. טוכמן, **התנ"ך והחרב – אנגליה וארץ ישראל**, זמורה, ביתן – מוציאים לאור, תל אביב 1987, עמ' 71.

...בגלל שנתחוויר לו (לריצ'ארד לב-הארי) יותר ויותר כי מסתבר שלעולם לא יוכל להביא את הצבא (הצלבני) המפוצל לידי מאמץ מיוחד, חשקה נפשו לשים קץ למלחמה בשביתת-נשק שתושג במשא-ומתן. כל ימות החורף ועד לאביב של שנת 1192 נתמשכו

הדיונים... צלאח אל-דין האדיב והדיפלומטי המשיך בשיחות בכשרון-דיבור ממולח ובשפע בלתי-פוסק של מתנות – סוס ספרדי נהדר לריציארד, אוהל ארגמן, פירות רעננים או שלג לצינון שהובא מן ההרים, שבעה גמלים עטויים מחלצות-פאר, ורופא מומחה שיטפל במלך.

5 תיאודור הרצל, **עניין-היהודים - ספרי יומן**, כרך א', מוסד ביאליק – הוצאת הספריה הציונית, ירושלים 1997, עמ' 482.

6 בנימין אקצין, **בעין בוחנת כתבים פובליציסטיים**, שקמונה חברה להוצאה לאור בע"מ, אוניברסיטת חיפה 1975 (להלן: **בעין בוחנת**), עמ' 485.

7 אבן, שם, ע"ע 345-364; ראו המאמרים הבאים בספר **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, שמאי כהנא, "ישראל בזירת האומות המאוחדות", ע"ע 789-823, יהודה בלום, "ישראל והאומות המאוחדות במבט לאחור", ע"ע 824-829; רות ראל, "ציונות-גזענות. החלטת האו"ם 3379", ע"ע 871-876; חיים הרצוג, "הציונות וגזענות", ע"ע 877-881.

8 אקצין, **בעין בוחנת**, עמ' 585. דברים אלה, שפורסמו ב-19 במאי 1967, כתב פרופ' אקצין שעה שכיהן כראש האגודה הישראלית למען האו"ם!

9 אקצין, **מדינאות**, עמ' 282.

10 ניקולסון, שם, ע"ע 75-76, 110-131; אקצין, **מדינאות**, ע"ע 294-305; אבן, שם, ע"ע 376-381 (מצטט דיפלומט צרפתי, de Callieres, שפעל בימי לואי ה-14. דבריו נכונים כיום כפי שהיו בשעת כתיבתם); יוחנן כהן, "על הדיפלומט הישראלי, תכונותיו הדרושות ותפקידיו", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 1136-1139. רשימת סגולות דומה לזו שרשם ניקולסון לגבי דיפלומטים, מיוחסת באפוס ההודי – בהגודגיטה לאלים, והיפוכה לשדים! ראו: עמנואל אולסבנגר (מתרגם), **בהגודגיטה - שירת המבורך**, מוסד ביאליק, ירושלים, קיץ תשט"ז – יוני 1956, עמ' 112 (מתוך פרק 16: "דרך טיב השדים וטיב האלים").

11 ראו בעניין זה: משה יגר, "על דיווח דיפלומטי", **בעיות בינלאומיות**, מס' 4-3 (38), כרך כ', סתיו 1980, ע"ע כ"ז-ל'.

12 אבן, שם, ע"ע 391-394.

13 תודתי נתונה לגבי שפרה קולת על שהפנתה תשומת לבי למכתב זה וליעקב שרת, מנהל העמותה להנצחת משה שרת, על רשותו לצטט ממנו.

14 Shlomo Argov, **An Ambassador Speaks Out – Speeches and Writings**, Jerusalem: The Van Lear Jerusalem Foundation, London: Weidenfeld and Nicolson, 1983.

15 דיון יסודי בשינויים בטכניקות של הדיפלומטיה שנגרמו על ידי אמצעי הקשר והתחבורה החדשים ועל ידי פגישות הפסגה התכופות, כמו גם על

- השקיעה במעמד המסורתי של השגריר וחדירת פוליטיקאים לתחום הדיפלומטיה, ראו: אבן, שם, ע"ע 345-371.
- 16 מרדכי גזית, "תפקידי משרד החוץ ושירות החוץ", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 1085-1091.
- 17 יצחק מינרבי, "העיסוק הכלכלי במשרד החוץ הישראלי", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 945-949.
- 18 ספרים ומאמרים אין ספור התפרסמו בישראל בסוגיה הכואבת, והבלתי-פתורה, של ההסברה. ניסיון לסכם את העניין, ראו ב: משה יגר, **לתולדותיה של מערכת הסברת החוץ של ישראל**, להב, בית הוצאה לאור, בע"מ בשיתוף המכון הישראלי למחקרי תעמולה ע"ש הארי קארן, הרצליה 1986.
- 19 רישום שיחה זו נמצא בארכיון הציוני המרכזי (אצ"מ), תיק Z4\3708.
- 20 משה שרת, **משוט באסיה – יומן מסע**, הוצאת "דבר", תל אביב 1964, עמ' 188.
- 21 חיים וייצמן, **מסה ומעש – זכרונות חייו של נשיא ישראל**, הוצאת שוקן/ירושלים ותל-אביב/תשי"ט, עמ' 395.
- 22 תיאודור הרצל, **אלטנוילנד – ארץ עתיקה-חדשה**, חיפה-חברה להוצאת ספרים בע"מ, 1961, עמ' 137.
- 23 התכתובת שניהל דוד הכהן בעניין זה, ובעניינים אחרים הנוגעים בעבודתו במשרד החוץ ובתקופת כהונתו ברנגון מצויה בארכיון דוד הכהן, הנמצא בארכיון עיריית חיפה. כמו כן יש לעיין במה שכתב על כך בספרו **יומן בורמה – רשמי שליחות, 1953-1955**, הוצאת עם עובד, תל אביב, תשכ"ד – 1963.
- 24 Rob Blackhurst, "Less is More in Today's Foreign Service", **Financial Times**, August 27, 2004.
- 25 האקדמיה ללשון העברית פרסמה **מילון למונחי הדיפלומטיה עברי-אנגלי ואנגלי עברי**, הוצאת האקדמיה ללשון העברית, ירושלים ה'תשנ"ט – 1999.
- 26 "שתדלנות", **אנציקלופדיה עברית**, ל"ב, ע"ע 400-401.
- 27 אברהם יעקב ברור, **גליציה ויהודיה – מחקרים בתולדות גליציה במאה השמונה-עשרה**, מוסד ביאליק, ירושלים תשכ"ה – 1956, עמ' 47.
- 28 תיאודור הרצל, **עניין היהודים – ספרי יומן**, שלושה כרכים, מוסד ביאליק והוצאת הספריה הציונית, ירושלים תשנ"ח-תשס"א / 1997-2001. המובאה לקוחה מכרך א', עמ' 86.
- 29 חיים וייצמן, **מסה ומעש – זיכרונות חייו של נשיא ישראל**, הוצאת שוקן, ירושלים ותל אביב, תשי"ט, ע"ע 186-187.

30 אריה לבבי, "המוסד להשתלמות של הסוכנות היהודית (ביה"ס לדיפלומטים)", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 5-7; אורי חלפון. "קווים למיבנה שירות החוץ של המדינה היהודית", שם, ע"ע 8-10. אבא אבן הגה בשאלה כיצד צריך לעצב סגל דיפלומטי לתנועה הציונית, ואף כתב על כך תזכיר עוד ב-20 בנובמבר 1944, אם כי אין עדות שנעשה שימוש כלשהו במסמך זה. ראו: אבא אבן, "סגל דיפלומטי ציוני – הגיגים בנושא מדיניות ודיפלומטיה", בתוך: רון אדם, עורך, **אבא אבן – מדינאי ודיפלומט, ספר לזכרו של שר החוץ לשעבר**, משרד החוץ, ירושלים 2003, ע"ע 29-35 (להלן: רון אדם).

31 ולטר איתן, "שירות החוץ", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 21-29; שבתאי רוזן, "כתב ההאמנה הראשון", שם, ע"ע 30-31; גדעון רפאל, "כיצד קמו לישראל דיפלומטים", שם, ע"ע 1143-1146.

32 משה אראל, **צילינדר וחרב – זיכרונות שגריר ישראלי**, הוצאת ראובן מס בע"מ, ירושלים 1992; אליעזר דורון, **בתצפית ובעימות – מיומנו של שגריר ישראל**, ספרי מבט, כתר, ירושלים 1978; נתנאל לורד, **הנהר הלוחש – על פרו וישראל**, הוצאת "מערכות", תל אביב, אדר תשכ"ט-מרץ 1969; מרדכי נמיר, **שליחות במוסקבה – ירח דבש ושנות זעם**, עם עובד, תל אביב 1971; יעקב צור, **כתב האמנה מס' 4 – שליחות דיפלומטית ראשונה בדרום-אמריקה**, ספרית מעריב, תל אביב 1981; יעקב צור, **יומן פאריס – המערכה הדיפלומטית בצרפת, 1953-1956**, עם עובד, תל אביב 1968; גדעון רפאל, **בסוד לאומים – שלושים שנות מדיניות-חוץ, מבט מבפנים**, ספרי ידיעות אחרונות/הוצאת עידנים, ירושלים 1981.

33 רחבעם עמיר, "העברת משרד החוץ לירושלים – 1953", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 34-40.

34 הספרות העוסקת בפעילות הדיפלומטים הישראלים למען יהודים בארצות מצוקה רחבה מאד. נסתפק בציון שתי הדוגמאות הבאות: יוסף גוברין, "יהודי ברית המועצות וישראל", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 469-483; אשר נעים, "מבצע שלמה", שם, ע"ע 649-667.

35 בסוגיה זו עוסקת הרשימה – משה יגר, "האנטישמיות ומדיניות החוץ של ישראל", **רישומים, ביטאון משרד החוץ**, מס' 5, ירושלים, שבט תשמ"ג – פברואר 1983, ע"ע 10-11.

36 עמנואל ניומאן, **בזירת המאבק הציוני - פרקי זכרונות**, הספריה הציונית, ירושלים, תשל"ח – 1977, ע"ע 288-289.

37 Netanel Lorch, "Some Jewish Factors in Israeli Diplomacy", **Israel Magazine**, Vol. V, No. 11-12, November-December 1973, pp. 32-38; משה יגר, "הדיפלומט הישראלי כיהודי", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 916-921.

38 על המגעים שהתקיימו עם גורמים ערבים שונים עד לאחר מלחמת יום הכיפורים, ראו: משה ששון, "על המשאים ומתנים לשלום עם שכנינו (הסתכלות אישית)", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 104-130.

39 אקצין, **בעין בוחנת**, עמ' 464.

40 ליקוי זה ניכר כבר בפעולה הדיפלומטית של התנועה הציונית שלפני קום המדינה. "חיים) ארלוזורוב (מנהל המחלקה המדינית של הסוכנות) העלה את התביעה להופעה אחידה של התנועה הציונית כלפי חוץ. מבפנים אפשר שיהיו חילוקי-דעות, ויכוחים והתנצחויות. אולם משנקבע קו הפעולה על-ידי הקונגרס הציוני והמוסדות המוסמכים שנקבעו על-ידו, אין מפלגה בתנועה הציונית רשאית להוציא את הוויכוח הפנימי החוצה ולפעול פעולה נפרדת". יוסף שפירא – **חיים ארלוזורוב**, עם עובד-תרבות וחינוך, תל אביב, תשל"ה – 1975, עמ' 173.

41 רון אדם, ע"ע 38-41.

42 התכתובת והדיווחים על פגישות בן-גל מצויים בארכיון המדינה, תיק חצ 4602/12.

43 דניאל בלוך, "פרקים בדרכו הפוליטית (1959-1989)", אצל רון אדם, עמ' 175.

44 על עניינים אלה ואחרים הקשורים בהם ראו: יעקב מוריס, "סוגיית מינויים פוליטיים בשירות החוץ", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, עמ' 1109-1112, אקצין, **מדינאות**, ע"ע 305-308; משה יגר, "משרד החוץ – בעיות מבנה וכוח אדם", **נתיבי ארגון ומינהל**, גיליון 136, חורף 1981, ע"ע 17-21.

45 משה יגר, "משרד החוץ: מיבנה, דרכי עבודה ולקחים (בעקבות יומני שרת)", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 41-60.

46 אקצין, **מדינאות**, עמ' 310-311; אקצין, **בעין בוחנת**, ע"ע 287, 485-487.

47 תיאור תקלה זו, מתון מאוד בניסוחו, ראו ב: ע. זאב סופות, "המדיניות הסינית של ישראל, 1950-1992", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, עמ' 592.

48 אקצין, **מדינאות**. עמ' 311. עוד שנים רבות לפני-כן, ב-20 ביוני 1966, פרסם אקצין מאמר על נזקי ההדלפות בישראל בתחום יחסי חוץ והביא דוגמאות. ראו: אקצין, **בעין בוחנת**, ע"ע 488-489.

49 דוגמאות אחדות: אילאיל שחר, "אישיות בלתי רצויה", **מעריב**, 30 ביולי 2004; "הקונסול היוצא בניו יורק נגד שלום", **הארץ**, 2 באוגוסט 2004; אמיר אורן, "מורדים בחוץ, אומללים במל"ל", **הארץ**, 6 באוגוסט 2004; מאמר ראשי בג'רוזלם **פוסט**, 4 באוגוסט 2004; בן כספית, "סילבן, מאחוריך", **מעריב**, 3 בספטמבר 2004; וכן הפרסומים הרבים בעיתוני ישראל בפרשת השגריר בושינגטון, דני איילון, ורעייתו, מאי 2005.

50 על חיי הישראלים בחו"ל בקבוצה הכוללת את משפחות נציגי משרד החוץ, מורים, שליחי הסוכנות או מוסדות אחרים והיחסים עם הקהילה היהודית, ראו: משה יגר, "השליח הישראלי בחוץ לארץ – כללים ממשיים להתנהגות נאותה, הצעה פרטית", **כיוונים**, מס' 8, קיץ ה'תש"ם, ע"ע 137-133.

51 על סוגיה זו ראה: דבורה ברזילי-יגר, "חמישים שנות תמורה בשירות החוץ של נשות דיפלומטים", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 1124-1122. לקט כתבות של נשות דיפלומטים ישראלים, המתארות את פעולותיהן, מעשיהן וחוויותיהן בתחום הנזכר, ראה בספר: דבורה ברזילי-יגר (עורכת), **בשליחות המדינה – נשות הדיפלומטים של משרד החוץ, חמישים שנות עשייה**, משרד החוץ, חטיבת ההדרכה, ירושלים 1999.

52 אבן, שם, ע"ע 377-378.

53 משה אראל, "הצעה לחוק שירות החוץ", **משרד החוץ – 50 השנים הראשונות**, ע"ע 1121-1113. ראויה לעיון גם עבודת מ.א. שטרם פורסמה: מרים לוי, **שינויים ארגוניים במינהל הציבורי – יישום על משרד החוץ**, המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר אילן, רמת גן, תשס"ב.

54 אקצין, **בעין בוחנת**, ע"ע 323-322.

55 יצחק שיחור, "הפרספקטיבה הסינית" (בתוך: **ישראל והמזרח הרחוק: יחסים אסטרטגיים מתהווים**, דיונים בביטחון לאומי מס' 7, אוניברסיטת בר אילן, מרכז בס"א למחקרים אסטרטגיים, רמת גן, ספטמבר 1994), עמ' 8.

מבחר פרסומים של מרכז אריאל

נתיב – כתב עת למחשבה מדינית, חברה ותרבות

נתיב
לחשיבה לתיאור

מבחר פרסומים מדינית ותרבות

הלגנח האכל חרב? אסול ממוחק
13 שנים
עוללו בן-סאל

האינס הגרעיני האיראני
שלם מריסק

מוקרי תקשורת פרו-ישראליים
מפחד עולם-שני

דמוגרפיה – סכנה קיימת או מיתוס?
עודף נשי

מגמת חדשות באנטישמיות
המערב-אירופית
הרוב יסאק

תחריר ישראל – א.ק. חירות
היא עץ

היכן שהיכרון הוא קללה, והשכחה –
ברכה (1)

ליום יובא

מדינת רודריג'ה תובעת במסגרת תמיכה לאומית במדינת ישראל
מספר

יחס – האמנות היה כשאל (המחנך הריון)
הכל יום • דוד בוקאי • יואש ציאנו צדק • יובאל ישראל

ספרות ואמנות בעריכת דוד אדיר
ימים קצת על ארץ • עודד מנורי על פיוסן ספיר • משהל ופול
על היום ספר • אהוד ספקן • קליטה • נתן גמלי • גילום
שיריה פיליס המוא • מירי גרער • המהולל בן-יוסף • חילי ארון
• דניאל סאביר אדיר • משה גן

מרכז אריאל והשמאל הישראלי
עמות ערבי – מחוק בעריכת יגאל יודי
נורא פוטמן מול ופי הלוב

נתיב
לחשיבה לתיאור

מבחר פרסומים מדינית ותרבות

10

עם דודאיל בעתיד באסטרטגי של ישראל – לו-נה-ום רמז פשיקין, שש ציון צ'אק, נעמן בלקנד, מירון צוק, בן-ישראל

י קיימי על ישראל: מענה אסטרטגי – דוד בוקאי
ר למינן – איובב הערבי (איובב) – בת יואר
וטניית-ל של עופאת – אמיס קאקיס
ודר של אר"ב בעולם הערבי אחרי מלחמת המפרץ השלישית – רובל ישראל

מ (אורון ועין-חשקל) ככלל לחמם אומיית – בן ישי
מוב חמם מנל – ארינו בן-דוד
לל שרון "הספיו" ר"גולני" – ריחם נוסח מקאוול – מל אילונג
המשיטט בעליון – לזמחה של אולנוביה – דיים סטנג
קוד לעיתון "הארץ" – ארנון שפי

זכפת דרם רבין נסיכות הישראלית – יוסף ארן
ן החינוך לא אחשב – זב לרוא
"ם – מוקד האנטישמיות העולמית – אן ג'ימסקי

ן: אלאס סטפנסן • סוד דנקתו של הרוי ביבוחו • מדוע ליישא יודי • אליקים מכוני • מינו יהודי,
קוד להב • וולל פליס • הנחירה ריהות • מי אמם • הנבחה של ר' מאיר הניסחון • משה ספיר

מאיתנו אל השדות הנצחיים – משה ספיר • גלל יוס
ה אלטרטיבית של חולות הספרות העברית בא"י – ארנון בנא
ישפת טובין של בולקוב עד גלייה הרוסית – ליה צ'וננוטקי

לימית זודק בקרונת הכולויד – ארנון לוד
מון של נמיט סמו – אירן ליפק

ר ב: ארלע בן • משה מנחם בנן • זכר ארלי • אסף קאמי • חיל אנהום ארון • צ'רל פילט

נתיב
לחשיבה לתיאור

מבחר פרסומים מדינית ותרבות

אחי יבבורי ההחילה
גול ביבול

הערות לחופעת השנאה העצמית
באקדמיה
דוד הוביק

דמות הרשע – מבט אישי על התנהלות
הפוסט-ציונות באוניברסיטאות
דוד בוקאי

טכנולוגיה כמכפיל כוח בשדה הקרב
עשירל לרוב

אהוד ברק: "סוריה אינה בשלה לשלום"
קובל מרין

הבעיה הדמוגרפית" – חרדות מול מצאיות
עודף נשי

שרשרת הנצח לא תינתק (ב')
רעיה מוסאיון

ספרים

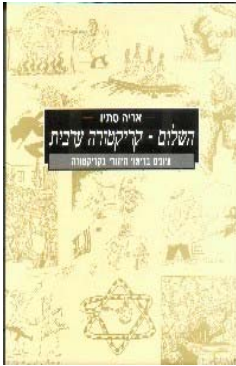


אסטרטגיה מדינית בעידן של טירוף מערכות
עורך: אריה סתיו
הוצ' מודן, 312 1977 עמ' כריכה
קשה – פורמט גדול

טילים בליסטיים – איום ומענה
עורך: אריה סתיו
הוצ' ידיעות אחרונות, 1998, 330
עמ'



**איווי המוות הישראלי:
עיונים ביחס היהודים אל סוגיית הריבונות
הלאומית**
מאת: אריה סתיו
הוצ' מודן, 1998, 361 עמ'



**איווי המוות הישראלי:
עיונים ביחס היהודים אל סוגיית הריבונות
הלאומית**

מאת: אריה שתי
הוצ' מודן, 1998, 361 עמ'

איסלאמיות אנטישמית כמכשיר פוליטי

מאת: יוסף בודנסקי
הוצ' תמוז, 2000, 206 עמ'



מדינאות יהודית - לבל תימוט ישראל

מאת: פול איידלברג
הוצ' תמוז, 2000, 252 עמ'

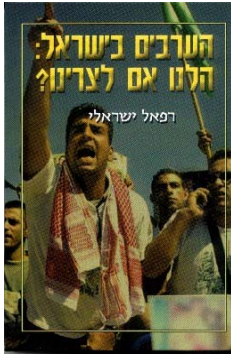


איבדנו כל אשר יקר היה :
שורשיו של השמאל הפוסט יהודי
מאת : אמנון לורד
הוצ' תמוז, 2000, 135 עמ'

הספר השחור –
דרום לבנון : הבריחה • הבגידה • הביזיון
מאת : אהרון אמיר
הוצ' כרמל, 2001, 176 עמ'



צדק, צדק תרדוף
מאת : אליאב שוחטמן
הוצ' מרכז אריאל, 2001, 113 עמ'

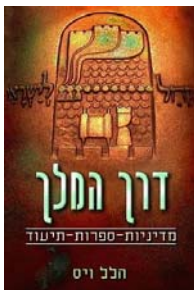


הערבים בישראל: הלנו אם לצרינו?

מאת: רפאל ישראלי

הוצ' אלי גבאי ומרכז אריאל,
2002, כריכה קשה, 280 עמ'

מה קורה פה
עורך: עזרה זהר
הוצ' מרכז אריאל, 2002, 111 ע'



דרך המלך

מאת: הלל וייס

הוצ' מרכז אריאל, 2003, כריכה קשה, 436 עמ'

ניירות עמדה



אתרי אינטרנט

מרכז אריאל למחקרי מדיניות (באנגלית) : <www.acpr.org.il>

נתיב (בעברית) : <nativ.cc>



סרטים

הגירוש אסון

טילים בליסטיים

צ'כוסלובקיה 1937 – ישראל היום

לרשימות מעודכנות של פרסומי המרכז, ורכישתם, נא לפנות למשרדי המרכז ואו אתר האינטרנט.

מרכז אריאל למחקרי מדיניות

ת.ד. 830

שערי תקוה 44810

טל' 03-906-3920 – פקס 03-906-3905

דוא"ל info@acpr.org.il

אתר אינטרנט www.acpr.org.il