

צה"ל, מדיניות החוץ ומדיניות הביטחון

פרופ' גבי שפר*

אוגוסט 2015

א. הקדמה

צה"ל ומערכת הביטחון משפיעים במידה רבה לא רק על מדיניות הביטחון של ישראל אלא גם על מדיניות החוץ שלה. מצב זה נוצר כתוצאה מהדומיננטיות של שיקולי ביטחון על שיקולים דיפלומטיים בציבוריות הישראלית, ומהעובדה שמערכת הביטחון עוסקת במקרים רבים גם בסוגיות בינלאומיות הקשורות ליחסי חוץ (כגון מכירת נשק למדינות זרות וניהול-בפועל של מערכות יחסים עם מדינות באזור, דוגמת מצרים וירדן).

לפי תפישות מקובלות במדינה דמוקרטית, חברי הממשלה (ראש הממשלה, שרים בכירים והפקידות הבכירה) הם בעלי המעמד הבכיר בתהליכי קביעת מדיניות החוץ והביטחון ובפיקוח על ביצועה. הטענה המקובלת בהקשר זה, הנגזרת מהמעמד הפורמלי של אישים אלה ושל המוסדות שבהם הם משרתים, היא כי למעשה הם הפוסקים האחרונים בתחומי מדיניות אלו.

לאחרונה, לעומת זאת, יש טוענים כי אין הפרדה מספקת בתהליכי קביעת מדיניות חוץ וביטחון בין קציני הצבא לבין בכירי הממשלה בישראל. לפי גישה זו, הגבולות בין שתי המערכות האלה פרוצים, ולפיכך מתאפשר ביניהם שיתוף פעולה הדוק מדי. כלומר, באורח עקרוני, הצבא והממשלה שותפים למעשה בקבלת החלטות, ולעיתים לאנשי הצבא יש אפילו עליונות בקביעת המדיניות ובביצועה.

למעשה, במקרים לא מעטים קציני צה"ל מבקשים ומקבלים רק את אישורם הפורמלי של שותפיהם האזרחיים – בעלי התפקידים הבכירים בממשלה, בכנסת ובגופים אזרחיים אחרים – בכל הקשור לעיצוב מדיניות החוץ והביטחון הנוגעת לענייני הצבא ומערכת הביטחון ולביצועה. מצב מתמשך זה מלמד שהשלטון האזרחי מהווה לעיתים חותמת גומי בלבד ומעיד על קיומן של שתי מערכות קבלת החלטות השוות במידה רבה בעוצמתן.

התחומים בהם היכולות של צה"ל והשפעתו הן הבולטות ביותר הם, בראש ובראשונה, התחום הצבאי, ולצדו תחום הביטחון הכללי ומדיניות החוץ. כיוון שברור שצה"ל שולט כמעט לחלוטין בתחום הצבאי, נתמקד בהמשך במעמד צה"ל ובמעשיו בשני התחומים שקשורים אחד לשני – הביטחון והחוץ. ראוי לציין כי יש להשפעה זו גם השלכות על תחומים אזרחיים נוספים שלא יידונו כאן.

ב. מעורבותו ההיסטורית של צה"ל בעיצוב מדיניות חוץ וביטחון

לאחר הקמת מדינת ישראל, דוד בן גוריון ניהל לכאורה בעצמו את ענייני הביטחון, כאשר את מדיניות החוץ ניהל בשיתוף עם משה שרת. אך למעשה, מספר גדל והולך של קציני צבא בכירים, כמו יגאל ידין ומשה דיין בזמנם, הפכו למעורבים בגיבוש המדיניות בקבלת ההחלטות

* פרופ' גבי שפר הוא פרופסור אמריטוס במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים וחוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

ובביצוען בשני התחומים. לדוגמא, כבר בשלהי מלחמת השחרור, לצה"ל הייתה השפעה משמעותית על החלטות בדבר מתקפות, פעולות תגמול וכיבושים. כך היה בנוגע לכיבוש לוד ורמלה, הדרך לאילת, ואילת עצמה. באותו זמן, קציני צבא בכירים השתתפו באופן פעיל, ולעיתים אף באופן בלעדי, במשא ומתן עם המדינות הערביות – מצרים, לבנון, סוריה וירדן – בדבר שביטות נשק וקביעת הגבולות הזמניים של ישראל כפי שנעשה עם סיום מלחמת השחרור ואף בימינו אנו ממש, במסגרת המשא ומתן על הפסקת האש לסיום מבצע "צוק איתן", ממנו מודרו אנשי משרד החוץ. ניתן לראות בבירור כי למעורבות הגוברת של הצבא לאורך השנים הייתה השפעה משמעותית גם על היבטים של מדיניות החוץ הישראלית.

הדומיננטיות הצבאית היא נגזרת של הדימוי של ישראל כ"מדינה במצור" ושל המציאות המדינית-ביטחונית בה מצויה ישראל. היא גרמה לתחושה שעל המדינה נגזר לחיות על חרבה במשך שנים ארוכות, ותרמה לחיזוק עוצמתו של צה"ל ולביצור מעמדו בחברה. כל אלה, נוסף על המשאבים שצה"ל קיבל ומקבל לאחר מלחמות ומבצעים, ביססו את האוטונומיה הבלתי פורמלית של צה"ל (וגם זו של ארגוני הביטחון האחרים) ואת חדירתם לתחומי האחריות האזרחיים, ובכללם למדיניות החוץ.

אחד הכלים החשובים שהיו וישנם לצה"ל בהקשר של מדיניות החוץ הוא שליטתו בתחום התכנון האסטרטגי והטקטי בתחום מדיניות הביטחון ואף לעיתים בתחום מדיניות החוץ. לדוגמא, רמטכ"לים ושירי הביטחון ניהלו מאבק ארוך לשליטה בהסדרי שביטות הנשק שהיו בתחילת הדרך בתחום האחריות של משרד החוץ בראשותו של שרת. לימים קיבל צה"ל מבן גוריון את האחריות לתחום זה. לעומת זאת, כמו בכמה מקרים אחרים, צה"ל נאלץ לקבל את החלטת הממשלה לסגת מצפון סיני ורצועת עזה אחרי מלחמת 1956 ושישראל לא תישאר שם כדרישת הצבא. מעבר לכך, היכולת למנות את נספחי צה"ל הפזורים בשגרירויות ישראליות בעולם, ולנהל באמצעותם מגעים ישירים עם נציגי המדינות המארחות. צעדים אלו דחקו לשוליים את משרד החוץ מתחומי עשייה טבעיים שלו.

בשנות החמישים, צה"ל יזם וביצע "פעולות תגמול", למרות מאמצים כושלים מצד שרת, אז שר החוץ ובתקופה מסוימת גם ראש הממשלה, להגביל פעולות אלה. מטרת צה"ל הייתה לדחוק את המדינות הערביות ואת ישראל לכיוון של מלחמה, שאכן פרצה בשנת 1956 (לאחר ששרת אלץ להתפטר מהממשלה בעקבות התנגדותו למלחמה המתקרבת). למלחמה שקידם הצבא היו השלכות על יחסי החוץ של ישראל, בראש ובראשונה עם המדינות הערביות השכנות ועם המעצמות. אולם, בנסיגה מסיני ומרצועת עזה אחרי מלחמת 1956, היה זה כאמור צה"ל שקיבל את החלטת הממשלה, שנבעה מלחץ בינלאומי כבד.

מלחמת 1956 יצרה למעשה את הרקע למלחמת 1967 (מלחמת ששת הימים) ולמלחמת ההתשה שפרצה אחריה, בהן היה לצה"ל תפקיד מרכזי בעיצוב המדיניות. בשלב האחרון של מלחמת 1967 צה"ל החליט להגיע אל שפת תעלת סואץ, ובכך להשלים את כיבוש סיני; במלחמת ההתשה הוביל צה"ל להחלטה בדבר הקמתו של "קו בר-לב" לאורך תעלת סואץ. קו בר-לב נפל במהרה במלחמת 1973 (מלחמת יום הכיפורים), ולאחר מכן ניסה צה"ל להעביר את הלחימה לגדה המערבית של התעלה. לאחר המלחמה, דרשו המצרים נסיגה ישראלית משטח זה, ובסופו של דבר הושג הסכם בעניין.

מעורבות קציני צה"ל בעיצוב מדיניות נמשך גם בעשורים הבאים: באמצע שנות ה-70 היה לצה"ל תפקיד מרכזי בגיבוש מדיניות ישראל כלפי לבנון; בראשית שנות ה-80 היו קציני צה"ל האחראים העיקריים להחלטה על הפצצת הכור הגרעיני בעיראק; במלחמת לבנון הראשונה (1982) פעל צה"ל בלבנון בניגוד להחלטת ראש הממשלה; צה"ל היה מרכזי גם בעיצוב התגובות הישראליות לשתי האינתיפאדות הפלסטינאיות ולמאבקים בלבנון; ולאחרונה, מילא צה"ל תפקיד מרכזי בקבלת ההחלטה שלא לתקוף את מתקני הגרעין באיראן, ובניהול הפלישה לרצועת עזה והנסיגה ממנה במבצע "צוק איתן" (שנהל בצוותא על ידי ראש ממשלה נטול רקע של שירות צבאי בדרג בכיר, שר ביטחון שהיה רמטכ"ל בעברו, והרמטכ"ל

המכהן. למעורבות של צה"ל במגוון האירועים הללו, ולהחלטות אותן פעל לקדם, הייתה השפעה ישירה על יחסי החוץ של ישראל, ובייחוד על היחסים עם ארצות הברית.

ג. מדוע יש לצה"ל השפעה כה רבה על מדיניות החוץ?

1. המצב הביטחוני הקשה של מדינת ישראל – לפני הקמתה, בראשית ימיה, ועד עתה – כולל המלחמות, המתקפות והאימים הביטחוניים, הקנה לצה"ל ולמערכת הביטחון, המופקדות על הביטחון הפנימי והחיצוני של ישראל, מעמד מיוחד שתוקפו טרם פג. מעמד זה מתבטא בתחומים רבים, ובייחוד בתפקיד המרכזי שממלאים צה"ל ומערכת הביטחון בניהול היבטים השונים של אירועים ביטחוניים בתוך המדינה ומחוצה לה. המעמד המיוחד משפיע גם על אופי מערכת היחסים בין צה"ל ומשרד הביטחון, ונותן את אותותיו גם בתחומים התרבותי, החברתי (מעמד צה"ל כ"צבא העם"), הכלכלי, התקשורתי, וכאמור, גם בתחום המדיני והדיפלומטי.

ישנם היבטים של יחסי החוץ בעלי מרכיב צבאי מובהק, שלפיכך נמצאים באחריות צה"ל (כמו סיוע ביטחוני לישראל ממדינות המערב וסיוע ביטחוני של ישראל למדינות שונות, לדוגמה באסיה), תוך פיקוח – אפקטיבי או חסר משמעות – של הדרג האזרחי (למשל של ועדת חוץ וביטחון). לעומת זאת, ישנם היבטים אזרחיים עליהם השתלטו הצבא ואנשי משרד הביטחון, תוך הדרת רגליו של משרד החוץ, עקב חולשת הדרג הדיפלומטי. צה"ל ומשרד הביטחון פועלים לעיתים באופן לעומתי כלפי משרד החוץ. דוגמה לכך הם מהלכים של נספחי צה"ל במדינות שונות שלעיתים נעשים ללא עדכון השגרירויות באותן מדינות עצמן, ושעשויים לסתור מהלכים שמקדמות השגרירויות. ההשתלטות של צה"ל על תחומי אחריות של משרד החוץ באה לידי ביטוי לאחרונה בדיווחים התקשורתיים על כך שבצה"ל תוקם יחידה שתטפל בתנועת החרם (ה-BDS). הדבר עורר תרעומת במשרד החוץ.

בנוסף לבחינת יחס צה"ל והשפעתו הרבה על מדיניות הביטחון ומדיניות החוץ, חשוב לבחון גם כיצד משפיעה מדיניות הביטחון שצה"ל מנסח ומבצע בעצמו על מדיניות החוץ שמשרד החוץ מנסח ומבצע. לאור השפעה זאת, יש לבחון עד כמה יכולה הדיפלומטיה הישראלית לקבוע הלכה למעשה את מדיניות החוץ ולבצע. ברוב המקרים ישנה התעלמות של צה"ל מעמדות משרד החוץ, והוא מבצע את המהלכים שתכנן מלכתחילה. הדבר בא לידי ביטוי מובהק במבצע "צוק איתן", שכאמור הובל על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון (שהיה רמטכ"ל בעבר) והרמטכ"ל, ללא השפעה ניכרת של הדרג הדיפלומטי. מצב זה פוגע במעמדם, ביכולותיהם ובדימויים של אנשי משרד החוץ המשרתים בישראל ובמדינות זרות, והופך את הדיפלומטים הישראליים לשחקני משנה בתחומים מסוימים בזירת החוץ של ישראל. קשה מאד יהיה לתקן זאת ללא חיזוק מהותי במעמדו של משרד החוץ.

הדברים נכונים גם לגבי המטה לביטחון לאומי (המל"ל), המשמש כגוף שבו הצלעות השונות של המשולש (צה"ל-מדיניות ביטחון-מדיניות חוץ) נפגשות. הלכה למעשה קיימת מתיחות רבה בין המל"ל ומשרד החוץ. עד לאחרונה בהוראת שר החוץ הקודם, אביגדור ליברמן, משרדו סירב לשתף פעולה עם המל"ל, שגם לו – כמו לצה"ל – ישנה השפעה רבה על מדיניות החוץ הישראלית ועל ביצועה, ושנתפס בעיני משרד החוץ כמי שפוגע בסמכויותיו.

2. מצד שני, קיימת חולשה כרונית של בכירי הארגונים האזרחיים השונים שאין להם קשרים, אינטרסים משותפים ויכולות לפעולה משותפת עם צה"ל. אישים בסקטור האזרחי אינם יכולים למנוע מצה"ל להשפיע על מדיניות או על קבלת ההחלטות, וזאת בין היתר, בגלל ההסתגרות של צה"ל. הדברים נוגעים לא רק לקביעת המדיניות התקציבית אלא גם למדיניות וליחסי החוץ, לדוגמה, בתחום הגרעיני הנתון למעשה בשליטה של מערכת הביטחון מבחינת ההשלכות החיצוניות והיכולות הישראליות בתחום זה.

בהקשר הזה, חשוב לציין את מעמדו הרעוע, וחסר הפעולות האסטרטגיות של משרד החוץ במשך שנים רבות, שהחמיר עוד לאחרונה. חולשה זו מאפשרת, בין היתר, לצה"ל לפעול כרצונו בתחומים רבים של מדיניות החוץ וביחסים עם מדינות שונות, ולא רק עם ידידות ותיקות של ישראל. מצב זה תורם עוד לחולשתו של משרד החוץ לגבי שאלות מדיניות חשובות ביותר ומעצים עוד יותר את כוחה של מערכת הביטחון.

3. החדירה של קצינים מצה"ל ואישים בכירים מארגוני ביטחון אחרים, כולל קצינים ופקידים בדימוס, לתפקידים בכירים במערכות ממשלתיות ופוליטיות-אזרחיות משפיעה גם היא על תחום מדיניות החוץ. דוגמא עדכנית היא מינויו של תא"ל לראש מטה משרד החוץ.

4. הקצונה הישראלית איננה הומוגנית מבחינת התפישות והעמדות הפוליטיות שלה והקצינים אינם חוששים להביע עמדות אלה שרק לעיתים הן מתאימות לעמדות כמה דיפלומטים המשתפים אתם פעולה.

כיוון שהקצונה הבכירה איננה מתמקדת אך ורק בעניינים צבאיים, לא תמיד שוררת הסכמה מלאה בין חבריה בנושאים אזרחיים. מדובר בקציני צה"ל בעלי נטיות פוליטיות, חברתיות וכלכליות שונות. לכן, בתנאים שונים משתנים גם הדגשים של פעולותיהם והשפעותיהם, שלא תמיד תואמים את תפישותיהם של אנשי הסקטור האזרחי או של חבריהם באליטה הביטחונית. על כל פנים, למרות חילוקי הדעות, קציני הצבא מפגינים כלפי חוץ אחדות דעים, הם בטוחים בעליונות הצבא ומערכת הביטחון בקביעת הצרכים הביטחוניים של ישראל כולל בתחומים שונים של מדיניות החוץ, והם רגישים מאד לכל ניסיון להטיל ספק במקצועיות של קציני צה"ל ובהתנהגותם.

5. בעשורים האחרונים גברה החשדנות ההדדית בין צה"ל והממשלה, וגברה התחרות על המשאבים בכלל ועל המשאבים המוענקים לצה"ל ולמערכת הביטחון בפרט. גם להיבט זה יש השלכות לגבי חלקו ויכולותיו של צה"ל לשמור על מעמדו הבכיר במערכת השלטון הישראלית, כולל בהיבטים הקשורים לקביעת ולביצוע מדיניות החוץ – כמו אי-ויתור על ייצוג צה"ל בשגרירויות ישראל למרות עלותו הכספית, ויזמת וניהול עסקאות ביטחונית עם מדינות שונות, רובן חסויות, כולל מדינות מ"העולם השלישי".

כעת, כאשר מתרחשות תמורות חברתיות ופוליטיות משמעותיות ביותר בישראל, המערכת הפוליטית והחברה האזרחית נוטות להיחלש מבחינת השליטה בהיבטים שונים במדינה (כמו הקצאות התקציב למטרות אזרחיות ולשיפור מעמד הקבוצות החלשות במדינה) וממשיכות להתיר לצה"ל להמשיך ולחמוק משליטתן ולהגביר את תקציב הביטחון. גם עתה מדובר בקבלת מערכת הביטחון של כמה מיליארדי שקלים נוספים שראש הממשלה נוטה לאשר.

לסיכום, קיומו והשפעתו של צה"ל בכל התחומים שצוינו פה, כולל בשאלות מדיניות החוץ, תרמו להתפתחות בלתי ראויה במערכת הפוליטית הישראלית כולה משנת 1948 ובייחוד מאז מלחמת 1967. ההתפתחות הזו כוללת, לדוגמא, את "הריבונות" הצבאית הפורמלית ביהודה ובשומרון. הדבר פוגע באופן משמעותי באופייה הדמוקרטי של ישראל ובדרכי הניהול הדמוקרטיים של המדינה ובמעשיה.

ד. מה אפשר לעשות לשינוי המצב?

באופן כללי, הסבירות שיחולו שינויים משמעותיים בזמן הקרוב במעמד הממשלה בכלל ומשרד החוץ בפרט בתחום קביעת מדיניות החוץ הישראלית והאפשרות של הממשלה לפקח כראוי על צה"ל בתחום הזה היא נמוכה, וזאת בגלל האבחנות שלעיל. בכל מקרה, יש צורך לנסות לשנות את המצב. בהתחשב במצב הביטחוני של ישראל, בחולשת משרד החוץ, ובמעמד היציב של צה"ל וכן של יתר הארגונים הביטחוניים, להלן כמה אפשרויות להפחתת חלקו של צה"ל בתחום:

1. שינויים אישיים וארגוניים:

- להימנע ממינוי קצין צבא בדימוס, בעיקר בעל תפקיד בכיר בצבא, לתפקיד שר ביטחון. שינוי זה יפחית ממעמדו החזק של צה"ל במערכת השלטון כולה ובמערכת קביעת מדיניות החוץ בפרט;
- לחזק את מעמדו הרופף של משרד החוץ בממשלה ובעקבות כך לחזק את מעמד משרד החוץ ביחס לצה"ל. בין היתר על ידי חלוקה ברורה של הסמכויות ותחומי הפעולה של משרד החוץ וזאת בין היתר על ידי קידום חוק מערך החוץ שנדון בכנסת.
- למנות פוליטיקאי בעל עמדה פוליטית ואזרחית חזקה לתפקיד שר החוץ ולהרחיב את סמכויותיו כדי שיוכל לנסות לשנות את יחסי הכוחות הקיימים בתחום הזה בין משרד החוץ וצה"ל וארגונים ביטחוניים אחרים;
- להבטיח את הפיקוח על נספחים צבאיים ומעשיהם על ידי השגרירים ופקידי השגרירויות ובכך גם לחזק את הפיקוח הממשלתי האזרחי על פעילות צה"ל במדינות השונות.

2. שינויים בדרכי קביעת מדיניות וביצועה:

- על הממשלה להבטיח כי כל הנושאים הנוגעים למדיניות החוץ שיש להם קשר לצה"ל ולמערכת הביטחון יידונו בממשלה בפירוט ובשקיפות, גם אם הם מחייבים סודיות גמורה, וכי תתקבלנה לגביהם החלטות רלבנטיות למערכת הפוליטית בכללותה. לדוגמא, חיוני ששינויים בתקציבי הביטחון יידונו בצורה משמעותית יותר מאשר הן נדונות עתה בכנסת ובממשלה.
- בנושאי קביעת מדיניות החוץ וביצועה, על הממשלה להגביר את התאום בינה ובין משרד החוץ וגורמים ביטחוניים אחרים, כמו התעשיות הביטחוניות והמוסד, בכדי להגביר את הפיקוח על צה"ל ועל מערכת הביטחון.
- על הממשלה להביא לדיונים ולקבלת החלטות בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת סוגיות שבהן יש לצה"ל ולמערכת הביטחון חלק או עניין. אחרי שיתקבלו ההחלטות, על הוועדה והממשלה לפקח על ביצוען המלא על ידי צה"ל ומערכת הביטחון.
- במידה שהחלטות מסוג זה אינן מבוצעות כנדרש על ידי צה"ל ומערכת הביטחון, ואלה פונים לפעולות עצמאיות בנושאי מדיניות חוץ, הממשלה ומשרד החוץ צריכים לקרוא את צה"ל ומערכת הביטחון לסדר. הממשלה צריכה להעצים את מעמדו של משרד החוץ, כך שיוכל להיות שותף בכיר למהלכים שכאלה.

כל המהלכים האלה דורשים שינויים בממשלה, במשרדי הממשלה (כולל במשרד החוץ עצמו), בצה"ל ובמערכת הביטחון כאחד. על הממשלה להיות פתוחה לשינויים אלה, ולהיות נכונה, בהתאם לצורך, לכפות אותם על הצבא ועל יתר זרועות הביטחון.

ולבסוף הערה כללית חשובה – מדיניות החוץ של ישראל צריכה להיות מתונה, וכזו שאינה תומכת במדיניות תוקפנית כלפי פנים וחוץ, שלעיתים קרובות מוכתבת על ידי צה"ל, מערכת הביטחון, התעשייה הביטחונית והצבאית, וסוחרי הנשק האמורים להיות מפוקחים על ידיה.