

חיילים אמריקאים בעיראק המיעוט הרפובליקני לאן?

רוני ברט

בפרוס אביב 2008, ישוב הקונגרס ויעסוק בסוגיית צמצום מספרם של החיילים האמריקאים בעיראק. אם לא יחול שינוי דרמטי לרעה בשטח לאחר מכן, תהיה זו הפעם האחרונה שבה יוכל קונגרס זה לנסות להפעיל את השפעתו בסוגיה זו, לאור עונת הבחירות הממשמשת ובאה. כפי שהיה במשך שנת 2007, ככל שהדבר עלול להישמע פרדוקסאלי, יהיה למיעוט הרפובליקני תפקיד מכריע בפעילות הגומלין הפוליטית. עד כה, כמעט כל הרפובליקנים תמכו בסירובו של הנשיא להוציא חיילים אמריקאים מעיראק; מספר ניכר מהם עלולים לשנות את טעמם בידעם כי הבחירות תתקיימנה עוד ששה חודשים בלבד.

העבר

במשך שנת 2007 ניסו הדמוקרטים פעמים אחדות להתוות מסלול חדש לפריסת הצבא האמריקאי בעיראק. בינואר, הנשיא בוש לא זו בלבד שהתעלם מהמלצת הצוות הדו-מפלגתי של בייקר-המילטון (קבוצת המחקר לענייני עיראק – ISG) לצמצם בהדרגה את תפקידו של הצבא האמריקאי בעיראק, אלא שלמעשה הורה על "שיגור תגבורת זמנית" של 30,000 חיילים נוספים. רק שבעה סנטורים רפובליקנים נטשו את הקו של מפלגתם והצביעו עם ארבעים ותשעה הדמוקרטים נגד אסטרטגיה זו. ארבעה קולות בלבד חסרו כדי להגיע ל"מספר הקסם" – ששים – הדרוש כדי לסיים פיליבסטר.¹ נראה כי סיכוייהם של הדמוקרטים טובים יותר בקיץ, לאור ההשפעה הצבאית האיתית של המתקפה והמבוי הסתום הפוליטי בעיראק. רפובליקנים נוספים הביעו הסתייגויות לגבי מדיניותו של הממשל ונכונות להצביע בעד הצעות מתונות לשנות מדיניות זו (קביעת לוחות זמנים גמישים לנסיגה, מתן מנדט לשינוי משימה, יישום המלצות ISG, ביטול ההחלטה

ינואר 2007 זכו הדמוקרטים לשליטה בשני בתי הקונגרס, נחושים להשתמש בכוחם החדש כדי להפחית את הנוכחות הצבאית האמריקאית בעיראק. בארצות הברית, לעומת זאת, אין די ברוב בקונגרס כדי לכפות שינוי במדיניות, ולא כל שכן בכל הנוגע לעניינים צבאיים. הנשיא יכול להטיל וטו על כל חקיקה (וטו שאפשר לגבור עליו ברוב של שני שלישים בשני בתי הקונגרס), ולקרוא תגר על החוקתיות של פעולות הקונגרס בסוגיות צבאיות בהתבסס על מעמדו כמפקד העליון של הכוחות המזוינים. יתרה מזאת, הדמוקרטים מתקשים להתגבר על משוכה קלה יותר מאשר התגברות על וטו. לפי כללי הנוהל בסנאט נדרשים ששים קולות כדי לסיים דיון לפני שאפשר יהיה לנהל הצבעה על החלטה ("הצעה לקרוא לסיום הדיון"). הרוב הדמוקרטי בבית הנבחרים (202-233) יכול לפעול בסוגיה זו כאוות נפשו, אולם הרוב הזעום בסנאט (49-51) אינו יכול אף לסיים דיונים כדי להצביע. הנה כי כן, למרות הצורך הפוטנציאלי להתגבר על וטו של הנשיא, המיעוט הרפובליקני בסנאט ממלא תפקיד עיקרי.

רוני ברט חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

גם בתרחיש שבו השיעור החודשי של אבדות אמריקאיות מיוצב ברמה של רבע מרמת השיא, הבוחרים יהיו מוכנים לקבל את הטיעון הדמוקרטי נגד קיומה של נוכחות עקובה מדם וחסרת תקווה בעיראק

משנת 2002 המאשרת את המלחמה). עם זאת, עד אמצע ספטמבר, הסימנים הראשונים של הצלחה צבאית והעדות המשכנעת שמסרו בפני הקונגרס גנרל דייוויד פטראוס (Petraeus), המפקד האמריקאי בעיראק, ועמיתו האזרחי, השגריר ראיין קרוקר (Crocker), עצרו תנופה זו. הבטחתו להתחיל בצמצום חטיבות המתקפה לפני חג המולד 2007 ולהפחית את מספר החיילים לרמה שלפני ההסתערות עד קיץ 2008, סיפקה כיסוי לרפובליקנים המהססים. הלחץ של הבית הלבן והפנטגון השלים את המלאכה. ההצעה הדמוקרטית החידה שהיה לה סיכויי הייתה תיקון לאישור חופשות מולדת ארוכות יותר לחיילים (ובכך, בעקיפין ובמשך זמן רב, להפחית את מספר החיילים). אולם, לאחר שהפנטגון שכנע את הסנטור רב ההשפעה ג'ון וורנר (Warner) מווירג'יניה (המשמש כחבר המיעוט בוועדת השירותים המזוינים) בהשפעתה המבצעית השלילית של ההצעה, הצטרפו אליו עוד כמה רפובליקנים בנסיגה מתמיכתם בהצעה והשאירו רק ששה מעמיתיהם להצביע עם הדמוקרטים (אחד פחות מאשר בתחילת השנה).

הדמוקרטים ניסו גם "להשתמש בארנק". באביב אישר הקונגרס את תקציב המלחמה בעיראק שהגיש הנשיא, אבל צירף לאישור לוח זמנים לנסיגה. הרפובליקנים לא הפריעו לתהליך, כדי שלא לחסום את מימון המלחמה. כאשר הנשיא בוש הטיל וטו על הצעת החוק (כפי שהזהיר כי יעשה), הדמוקרטים אישרו מחדש את התקציב ללא תנאים (כפי שרמזו שיעשו), כדי שלא יישאו באחריות לחסימת כספים הדרושים לחיילים אמריקאים הנמצאים במלחמה. בנובמבר, כאשר הנשיא ביקש 200 מיליארד דולר למלחמות בעיראק ובאפגניסטן, הגישו הדמוקרטים

הצעת חוק (החוק להקצבה מסודרת ואחראית להיערכות מחדש בעיראק) המאשרת רק 50 מיליארד דולר עם תנאים מצורפים: צמצום המשימה להתמקדות בלוחמה נגד טרור ובאימונים; נסיגה שתתחיל תוך שלושים יום; ותאריך יעד (לא מועד אחרון) לנסיגה מלאה עד דצמבר 2008. הפעם מנעו הרפובליקנים את סיום הדיון בהצעה על ידי איום בפיליבסטר, והדמוקרטים ויתרו שוב.

המצב בעיראק

לאור השיפור במצב הביטחון בעיראק, אין לכאורה כל סיבה לצפות לשינוי בגישתו של המיעוט הרפובליקני. עם זאת, בגלל כמה סיבות ייתכן שלא בהכרח כך אכן יהיה. ראשית כל, בעדותו לא הציע גנרל פטראוס תשובה לשאלה מדוע לא יתפוגג השיפור שהושג בעקבות התגבור כאשר חיילי התגבורת ייסוגו במהלך המחצית הראשונה של שנת 2008 והאחריות לביטחון תעבור לידי כוחות עיראקיים שעדיין לא הוכיחו עצמם. בשל סיבה זו וסיבות אחרות עלולה להתרחש הידרדרות במצב הביטחון. שנית, לפי סקר של מכון המחקר "פיו" (Pew) מחודש נובמבר, 48% סבורים שהמאמץ המלחמתי מתנהל היטב (לעומת 30% בפברואר), אולם שיעור עקבי של אמריקאים – 54% – רוצה בכל זאת להחזיר את החיילים הביתה בהקדם האפשרי. הידרדרות במצב הביטחוני ו/או עקביות בדעת הקהל האמריקאית יתכן ויביאו לשינוי בגישת הרפובליקנים.

אפשר שמעל לכל, בניגוד לרציונאל של התגבור (ששיפור הביטחון יאפשר פיוס פוליטי ויציבות), שיפור המצב הביטחוני עדיין לא משמש בידי הסיעות העיראקיות כדי לגשר על פני הפער הדתי-אתני. לא הושגה כל התקדמות לקראת הסכם חקיקתי על ציון דרך כלשהו: שינויים חוקתיים, בחירות אזוריות, חזרה מן הדה-בעת'יפיקציה של המגזר הציבורי (כלומר, החזרתם לשירות של סונים שגורשו משירות המדינה ב-2003), וניהול מגזר הנפט (כלומר, חלוקה יחסית של הכנסות הנפט בין שלש הקבוצות



העיקריות). היעדר ההתקדמות מודגשת למעשה על ידי סימנים כי הממשל האמריקאי מתמקד עתה ביעדים צנועים יותר: חידוש המנדט של האו"ם לנוכחות צבאית של הקואליציה בעיראק; העברת התקציב הלאומי בפרלמנט העיראקי; ומשא ומתן על הסכם לטווח ארוך של יחסים דו-צדדיים עם עיראק. יש פחות דיבורים על "פיוס" ויותר על "הסדר".

יתרה מזאת, כמה היבטים של מצב הביטחון המשופר משמשים כלחץ על המערכת הפוליטית. פליטים סונים שבים ומוצאים כי בתייהם נתפסו על ידי שיעים, ורבבות סונים מורדים-לשעבר מנועים על ידי הממשלה השיעית

מארגון סיורים דמויי משטרה שכונתית. מקצת הסונים רומזים על כך שעתה, בשעה שאל-קאעידה במנוסה הם יתקפו בקרוב את המיליציות השיעיות הקיצוניות. כך, עד אביב 2008, המקרה הגרוע מכל יהיה התחדשות הדליקה, והמקרה הטוב ביותר יהיה המשך המבוי הסתום הפוליטי עם חיילים אמריקאים שקועים בבוץ בין ו/או נגד שני הצדדים.

הדמוקרטים, אף שהם מכירים בהישגים הביטחוניים, מדגישים בעיה זו בדיוק. לדבריה של המועמדת הדמוקרטית המובילה לנשיאות, הסנטורית הילארי קלינטון: "הנקודה הבסיסית כאן היא כי מטרת המתקפה הייתה ליצור מרחב לפיוס פוליטי. דבר זה לא קרה ואין כל סימן שהוא עומד לקרות, או כי העיראקים יעמדו בנקודות הציון הפוליטיות. אנו צריכים להפסיק לשפוט בין הצדדים במלחמת האזרחים שלהם ולהתחיל לצאת ממנה."²

כך, גם בתרחיש של 'המקרה הטוב ביותר', שבו השיעור החודשי של אבדות אמריקאיות מיוצב ברמה של רבע מרמת השיא (בערך שלושים), הבוחרים יהיו מוכנים לקבל את הטיעון הדמוקרטי נגד קיומה של נוכחות עקובה מדם וחסרת תקווה בעיראק.

פוליטיקה של בחירות

מעבר למצב בעיראק, גורם חשוב נוסף במשוואה יהיה המצב הפוליטי בתוך המפלגה הרפובליקנית. נשיא אמריקאי, בעיקר אם אינו פופולארי, מתויג בדרך כלל כ"ברווז צולע" אחרי הבחירות של מחצית תקופת הכהונה השניה שלו. עם זאת, גם נשיא פופולארי נעשה "צולע" לאחר שמפלגתו בחרה את יורשו. מועמד המפלגה לנשיאות הוא המנהיג ונושא-הדגל שלה, אף אם הנשיא היוצא הוא מאותה מפלגה. לאור לוח הזמנים המוקדם של הבחירות המוקדמות (ה"פריימריס"), המועמד הרפובליקני עלול שלא ללכת בעקבות מדיניותו של בוש בעניין עיראק.

תוך מתיחת ביקורת על שגיאות העבר של הממשל, כל ארבעת המתמודדים המובילים על המועמדות הרפובליקנית לנשיאות תומכים במדיניות הנוכחית לגבי עיראק. דבר זה עלול להשתנות או בגלל התרחישים שהוזכרו לעיל (נסיגה במצב הביטחון או המשך המבוי הסתום הפוליטי), או כאשר תחלופנה הבחירות המוקדמות והמועמד הרפובליקני יפנה אל הבוחרים העצמאים ולדמוקרטים המתונים במקום

דולר לעומת 10 מיליון של הרפובליקנים. כל אלה מביאים סנטורים פגיעים לרוץ לבחירה מחדש מתוך סבירות רבה יותר כדי להפעיל לחץ על ההנהגה ומתוך סבירות פחותה כדי ללכת בתלם הלא פופולארי של המפלגה בעניין עיראק.

אם באביב, בעקבות דו"ח חדש של פטראוס-קרוקר, ינסו הדמוקרטים לקדם הצעות מתונות ולא קיצוניות, הם יוכלו לסמוך לפחות על שמונה סנטורים רפובליקנים שתמכו בהצעות כאלה בעבר, ומחציתם מתמודדים על בחירתם מחדש במדינות המתנגדות למלחמה. מעבר לשמונה אלה, יש לפחות עוד אחד עשר רפובליקנים הידועים כמותחי ביקורת על הממשל או שוקלים הצבעות נגד רצונו, שניים מהם מתמודדים על בחירתם מחדש למושבים לא-בטוחים. מתוך אחד עשר אלה, זקוקים הדמוקרטים לאסוף רק עוד שלושה כדי להשיג את מספר הקסם ששים. לאור הנסיבות הפוליטיות דבר זה עשוי עדיין לקרות.

סיכום

אם נניח לפוליטיקה, אין חלופות טובות לארצות הברית בעיראק. אף שהדמוקרטים מכירים בהשפעות השליליות של נסיגה, הם מאמינים כי יש לעשות זאת, מכיוון שחיילים אמריקאים אינם צריכים ואינם יכולים להביא ביעילות לסיומה של מלחמת אזרחים עיראקית. מאידך גיסא, רוב הרפובליקנים מכירים במחירה של נוכחות צבאית איתנה ומומשכת, אולם הם מאמינים כי מחירה של נסיגה נמהרת יהיה גבוה יותר. אולי פוליטיקה גוברת תמיד על שיקולי מדיניות, אולם קל יותר למנותה כגורם, כאשר ניתוח עלות-תועלת של חלופות של מדיניות הוא כה בעייתי.

סביר כי המבוי הסתום הפוליטי בעיראק יימשך, מאחר שהרוב הדמוקרטי בקונגרס יצליח בשמירת הסוגיה על סדר היום הציבורי למרות הביטחון המשופר, וכי הנשיא בוש לא יסכים להוציא חיילים נוספים מעיראק ב-2008, מעבר לחסיבות

לרפובליקנים המושבעים. אם סנטור ג'ון מק'יין יזכה במינוי, עמידתו העקרונית העיקשת על שמירת הכיוון בעיראק לא תשתנה. ראש העיר רודולף ג'וליאני עשוי לגלות מחויבות דומה, אך הרטוריקה של מיט רומני (Romney) ומייק האקאבי (Huckabee) מציגה פוטנציאל כלשהו לגמישות. 55% מן האמריקאים תומכים בנסיגת החיילים האמריקאים, בעיקר העצמאים. אף אחד מן המועמדים הרפובליקנים לא ירצה למסור ליריבו הדמוקרטי קלף מנצח כזה בסוגיה החשובה ביותר לציבור הבוחרים. בסוף 2007, למרות מצב הביטחון המשתפר בשטח, 34% בחרו בעיראק כבעיה החשובה ביותר הניצבת בפני האומה (הכלכלה במקום השני עם 14%). יתרה מזאת, אפילו המועמד לא ירצה למתן את עמדתו, הרפובליקנים בקונגרס עלולים להעדיף ללמוד מן העבר. הם עדיין מאשימים את בוש בכישלונו בבחירות של המחצית השנייה של כהונתו, מכיוון שהוא פיטר את מזכיר ההגנה דונאלד ראמספלד רק אחרי הבחירות. יופעל לחץ על מנהיגי המפלגה מצד המועמדים לקונגרס כדי לשמור על הנכסים האלקטורליים של המפלגה בעוד מועד.

המפלגה הרפובליקנית בכלל וסיעתה בסנאט בפרט, נכנסת לשנת הבחירות במצב של נחיתות ברורה. לפני חמש שנים, אמריקאים המזוהים מבחינה פוליטית נחלקו באופן שווה בין שתי המפלגות: 43% לכל אחת. בימים אלה נהנים הדמוקרטים מפער של 15%: 50-35. שיעור האהדה נטו של המפלגה הדמוקרטית הוא +6 (51% רואים אותה באהדה ואילו 45% רואים אותה בחוסר אהדה); שיעור האהדה של המפלגה הרפובליקנית הוא 17- (56-39). 54% רוצים שהדמוקרטים ישלטו בקונגרס הבא לעומת 40% המעדיפים את הרפובליקנים. בסנאט מגינים הרפובליקנים על עשרים ואחד מושבים (כולל ששה מושבים קשים להגנה של סנטורים פורשים) לעומת שנים-עשר מושבים של הדמוקרטים (ללא פורשים). הם מוגבלים גם על ידי חסרון כספי: לוועדות של הדמוקרטים למערכת הבחירות לסנאט יש 23 מיליון

רוב הרפובליקנים מכירים במחירה של נוכחות צבאית איתנה ומומשכת, אולם הם מאמינים כי מחירה של נסיגה נמהרת יהיה גבוה יותר

התגבור. בנסיבות כאלה, הרפובליקנים, ובעיקר כל המתמודדים על מינוי (כל חברי בית הנבחרים, כמה סנטורים, אולי אף המועמד לנשיאות), יהיו תחת לחץ להפגין גמישות או להסתכן בזעמם של הבוחרים. יש אפוא סבירות גדולה יותר מאי-פעם שהדמוקרטים יאספו מספר מספיק של סנטורים רפובליקנים כדי להביא הצעות חוק להצבעה. דבר זה עלול שלא להספיק מאחר שהנשיא יכול עדיין להפעיל את זכות הווטו שלו. אולם אם יעשה זאת, יעמיד בוש את הרפובליקנים במצב קשה עוד יותר מכיוון שהם יהיו חייבים לתמוך בווטו שלו על ידי מניעת הדמוקרטים מהתגברות עליו ברוב של שני שלישים. עימות מכריע כזה יעמיד את הרפובליקנים באור של מפלגת מלחמה לא פופולארית. הם אינם זקוקים לתווית כזו בשנת בחירות. הרפובליקנים עלולים אפוא ללחוץ על הבית הלבן כדי למנוע תרחיש כזה. כך, מסיבות פוליטיות טהורות, המיעוט המכריע הרפובליקני עלול לאפשר שינוי במדיניות לקראת נסיגה מזוהת של חיילים אמריקאים מעיראק.

אם יצליח בוש להחזיק את מפלגתו בתלם, עם או בלי וטו, ישלמו הרפובליקנים מחיר אלקטורלי, אשר שיעורו תלוי בהצלחתם של הדמוקרטים להעלות את הפרופיל של הסוגיה במערכת הבחירות. אם ייבחר רפובליקני לנשיא בנובמבר, המדיניות לגבי עיראק

תובא למבוי סתום לאור הוודאות המוחלטת כמעט שהדמוקרטים ישמרו על הרוב שלהם בקונגרס. אם, מאידך גיסא, הדמוקרטים יאלצו את בוש או יגיעו לפשרה כלשהי עמו, תהיינה לכך שתי תוצאות עיקריות. ראשית כל, ארצות הברית תתחיל לצמצם את נוכחותה הצבאית בעיראק, עם כל ההשפעות השליליות והחיוביות הנלוות. שנית, עיראק תיסוג ממעמד של סוגיה עיקרית במערכת הבחירות ואולי אף תשיג בהדרגה קונצנזוס דו-מפלגתי. הנשיא הבא יירש מצב הניתן הרבה יותר לניהול, ויתמודד 'רק' מול בעיית עיראק, עם אופוזיציה מפלגתית מעטה יותר. זה כשלעצמו יהיה תרומה משמעותית למדיניות האמריקאית אף אם תבוא מתוך חישובים פוליטיים טהורים מצד המיעוט הרפובליקני.

הערות

- 1 תודותיי ללימור שמחוני על סיועה במחקר ובנתונים. הדמוקרטים זקוקים ל-11 רפובליקנים כדי להגיע לשליש, אף שיש להם סיעה בת 51, מאחר ששני עצמאים חברו אליהם. ג'וזף ליברמן (קונטיקט) הוא תומך נאמן במדיניותו של בוש בעיראק; ברני סנדרס (Sanders) אף הוא אינו תומך אוטומטי.
- 2 Patrick Healy, "As Democrats See Security Gains, Tone Shifts," New York Times, November 25, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/11/25/us/politics/25dems.html?ref=politics>