

להוביל מאחור: "דוקטרינת אובמה" ומדיניות ארצות הברית במזרח התיכון

סנפורד לייקוף

ברק אובמה לא הכריז מעולם על "דוקטרינת אובמה", אולם אם לשפוט על פי המינויים שעשה, הירידה במחויבויות ארצות הברית בעיראק ובאפגניסטן והקיצוצים הצפויים בתקציבי ההגנה, ניתן להבחין בצמיחתה של דוקטרינה כזו במהלך כהונתו השנייה. מדובר בקריאה להורדת פרופיל בנושאי חוץ ולהתמקדות בתגובה צבאית רק כנגד איומים ישירים על הביטחון הלאומי של ארצות הברית, וגם אז ללא כוחות חי"ר למעט כוחות מיוחדים. כן מדובר בקריאה ל"שותפויות אסטרטגיות" עם מדינות ידידותיות ול"דיפלומטיה מתקנת" כלפי מדינות עוינות. האתגרים שמציבות סוריה ואיראן יהוו מבחן מכריע לשאלה האם וכיצד תיושם דוקטרינה זו במזרח התיכון.

על פי החוקה האמריקאית, הקונגרס מוסמך לחוקק חוקים, להעלות מסים, להכריז על מלחמות ולאשר הסכמי שלום. הנשיא מוסמך "לוודא שהחוקים ייושמו ככתבם וכלשונם", לנהל את הדיפלומטיה ולשרת כמפקד העליון של כוחות הצבא בלבד. עם זאת, בעידן המודרני מצופה מהנשיא לקבוע את סדר היום הלאומי, במיוחד במדיניות החוץ, עד כדי כך שסמכותו של הקונגרס לאשר יציאה למלחמה מופרת יותר מאשר נשמרת.¹ חלק מהנשיאים הכריזו על המדיניות שלהם באמצעות קידום "דוקטרינות" אסטרטגיות. את התקדים לכך קבע הנשיא ג'יימס מונרו ב־1823, והוא הוחזר בעידן המודרני על ידי הנשיאים טרומן, אייזנהאואר, קרטר, רייגן וג'ורג' וו. בוש.²

ברק אובמה טרם צעד בעקבות קודמיו: לא מיוחסת לו "דוקטרינת אובמה" שנוסחה או הוכרזה במפורש. עם זאת, ניתן להתחיל לזהות דוקטרינה כזו עם תחילת כהונתו השנייה.³ אובמה, שאינו חושש עוד מהתקפות הרפובליקנים על רקע נסיגתה של ארצות הברית מתפקידה כמנהיגת העולם או מאיבוד תמיכה מצד מחוקקים דמוקרטיים, להם היה זקוק לבחירתו מחדש (לרבות מצביעים יהודים

סנפורד לייקוף הוא פרופסור אמריטוס למדעי המדינה, אוניברסיטת קליפורניה, סאן דייגו

ותורמים למערכת הבחירות), חופשי עתה יותר להטביע את חותמו האישי על מדיניות החוץ, וכוונותיו אכן הופכות לברורות יותר. כוונות אלו מאותתות על הפחתה משמעותית של מעורבות ארצות הברית בענייני העולם, למעט במקרה שביטחונה יאויש ישירות. זאת בניגוד להשקפה הניאו-שמרנית, הרואה את ארצות הברית כמנהיגה העולמית של החופש והדמוקרטיה, השקפה שבעטיה מצא עצמו הממשל הקודם מעורב בעיראק ובאפגניסטן.

במקום לנסות לכפות "שלום אמריקאי" (pax Americana), מסתפק הממשל הנוכחי ב"להוביל מאחור", כלשונו של אחד היועצים שתיאר את תפקיד ארצות הברית במסגרת ההתערבות של נאט"ו בלוב. האמצעים שבהם דוקטרינה לא מוצהרת זו מיושמת הם כפולים, ומשלבים בריתות רשמיות ובלתי רשמיות, המכונות "שותפויות אסטרטגיות", עם "דיפלומטיה כופה באיומים" (Coercive Diplomacy) כלפי מדינות עוינות.

השותפויות האסטרטגיות מקודמות על בסיס ובאמצעות נכסים צבאיים, סיוע צבאי וכלכלי, תרגילים צבאיים משותפים, שיתוף מידע מודיעיני ותיאום מדיניות. הסיוע הצבאי כולל מענקים או מכירה של נשק מתקדם ומזל"טים, ופריסתם של כמה סוגים של טילים אנטי-בליסטיים: סוללות "פטריוט" סופקו בגלוי לטורקיה ובחשאי לקטר, לכווית, לאיחוד האמירויות ולבחריין; מערכת Aegis הותקנה על ספינות המוצבות במפרץ הפרסי ואומצה על ידי יפן; ומערכת "חץ", הפועלת מהקרקע, פותחה במשותף עם ישראל. הדיפלומטיה הכופה מתבטאת בסנקציות כלכליות המלוות בהצעות למשא ומתן; בעידוד החלטות של מועצת הביטחון ובתמיכה בהן (דוגמת אלו שאומצו במטרה לרסן את איראן וצפון קוריה); בתמיכה לוגיסטית בבעלות ברית; ובפעילויות סודיות כמו לוחמת סייבר.

במקרה שהביטחון האמריקאי יחייב שימוש בכוח, או

כאשר תהיה התערבות הומניטרית במסגרת קונצנזוס בין-לאומי, המעורבות הצבאית הישירה תוגבל לשימוש בטיילים וללוחמה אווירית. פעולה צבאית בקנה מידה מלא, עם "חיילים על הקרקע", תימנע כמעט בכל מחיר, כדי לא לחזור על הסתבכות בדומה לזו שהייתה בווייטנאם, בעיראק ובאפגניסטן. משימות קרב ישירות ייצאו לפועל נגד טרוריסטים, אולם אלו ייעשו באמצעות מתקפות

מזל"ט וכוחות מיוחדים. משאבים צבאיים שאינם מתאימים לשינוי אסטרטגי זה, כגון נשק גרעיני ופלטפורמות שיגור, כוח אדם צבאי בהיקפים גדולים, בסיסים מקומיים ואלה הנמצאים מעבר לים, או נשק המיועד ללוחמה קרקעית וימית קונבנציונלית – יזכו לתמיכה מופחתת.

המזרח התיכון צפוי להיות מושפע במיוחד ממדיניות "ציר אסיה" ולו בשל אימוץ הגישה של "התעלמות מנומסת" ("benign neglect")

אזורי עולם שונים יחושו בהשפעת המאמצים לגבש מדיניות חוץ עקבית יותר. בהקשר זה רלוונטית במיוחד מדיניות "ציר אסיה" ("pivot to Asia"), עליה הכריז הממשל. המזרח התיכון צפוי להיות מושפע במיוחד ממדיניות זאת, ולו בשל אימוץ הגישה של "התעלמות מנומסת" ("benign neglect") ביחס אליו. יחד עם זאת, סביר להניח שאובמה עשוי לגלות, כפי שנשיאים אמריקאים רבים גילו לפניו, שגם התוכניות השקולות ביותר שעושה מעצמת-על עלולות לעתים להשתבש, אם משום הצורך להגיב למשברים בלתי צפויים⁴, ואם בשל הקושי למנוע "שינויים תוך כדי משימה" ("mission creep") ברגע שהכוח, מוגבל ככל שיהיה, כבר הופעל. יחד עם זאת, ניתן לומר שהאסטרטגיה החדשה של אובמה עוברת מהספסל האחורי, שם הייתה בתקופת הכהונה הראשונה, לקדמת הבמה.

מהכהונה הראשונה לכהונה השנייה

הניגוד בין המסרים הסותרים ששיגרה מדיניות החוץ של אובמה בכהונתו הראשונה ובין הגישה העקבית יותר שלה כיום, מוצא ביטוי במינויים שעשה אובמה לעמדות מפתח בממשלו. עם כניסתו לתפקידו לראשונה, מינה אובמה את הילרי קלינטון למזכירת המדינה, למרות שכסנטורית היא הצביעה, בניגוד לדעתו, בעד השימוש בכוח צבאי בעיראק. הוא גם מינה את רוברט גייטס, איש הממשל הקודם ותומך נוסף של המלחמה בעיראק, לשר ההגנה, ושלף את ג'ון או. ברנן מה-CIA לשמש כיועצו לענייני מלחמה בטרור. גנרל דייויד ה. פטראוס, אדריכל המדיניות של תגבור הכוחות בממשל בוש, המשיך בתפקידו בעיראק, ב־2010 נשלח לאפגניסטן, ולאחר מכן מונה לראש ה-CIA. מן הסתם, שיקולים פוליטיים היו מעורבים בכמה מהמינויים האלה: סביר להניח שהמועמדים נהנו מתמיכה דו־מפלגתית בקונגרס וכי מינוי קלינטון סייע לרפא את הרגשות הפגועים של תומכיה מהפריימריס, אולם באופן כללי היה בהם מסר ואיתות חזק של המשכיות.

עם תחילת כהונתו השנייה של אובמה, הוחלפה קלינטון במשרד החוץ על ידי ג'ון קרי; צ'אק הייגל התמנה לעמוד בראש הפנטגון, וברנן חזר ל־CIA והועמד בראש הארגון. קרי והייגל, ששירתו שניהם בווייטנאם לפני שהפכו למבקרים גלויים של המלחמה, ידועים בהסכמתם עם אובמה שיש להימנע ככל האפשר ממעורבות צבאית. הייגל מונה על ידי אובמה למרות התנגדות שהושמעה נגדו בעקבות ביקורות שמתח בעבר על ישראל ועל "הלובי היהודי", ולמרות התנגדותו לתגבור הכוחות בעיראק ולסנקציות על איראן. ברנן התמחה באסטרטגיית "טביעת הרגל הקלה" ("light footprint"), הדוגלת בהגבלת מעורבות אמריקאית כל אימת שהדבר ניתן. כפי שדיווח כתב "ניו יורק טיימס" בוויינגטון, מינויים אלה מעידים כי אובמה "החליט לתמוך, מבלי לומר זאת במפורש, בהשקפתו של סגן הנשיא ג'ו ביידן – השקפה שברוב תקופת כהונתו הקודמת התנגד לה – כי

זהירות, פעולה חשאית וטביעת רגל אמריקאית צבאית מתונה בעולם הולמות את המצב הגיאוגרפי הפוליטי העכשווי".⁵

שינוי זה בגישת אובמה נובע, במידה רבה, משינוי בנסיבות בין הכהונה הראשונה לשנייה, יותר מאשר משינוי בחשיבה של אובמה. במהלך כהונתו הראשונה, ביטא אובמה השקפות שעתה מתבטאות במינויים שלו, אלא שבניגוד לחזית הביתית, במדיניות החוץ הוא נקט אז משנה זהירות.

אובמה נכנס לתפקיד ב־2009 ללא ניסיון במדיניות חוץ וללא ידע קודם בנושאים כלל עולמיים. הוא לימד משפט חוקתי, שימש כעובד קהילתי וכיהן תקופה קצרה כמחוקק מדינתי וכסנטור. לא היה לו יועץ למדיניות חוץ להסתמך עליו, בדרגתם של דין אצ'יסון, ג'ון פוסטר דאלס, הנרי קיסינג'ר או זביגניב בז'ז'נסקי, או חבורה של "נערי מדיניות חוץ", כמו ה"וולקנים"⁶ הניאור-שמרנים בממשל הקודם. הילרי קלינטון הִזְהירה במערכת הבחירות שבכל הקשור למדיניות חוץ, אובמה יהיה חייב ללמוד את התפקיד תוך כדי כהונה – ואכן כהונתו הראשונה כנשיא הייתה זרועה בהתנסויות כואבות: במקום לנווט את מדיניות החוץ האמריקאית, הוא מצא עצמו בדרך כלל משמר מחויבויות שירש. בעיראק הוא הסכים באי רצון לשמר את הגישה של דיכוי חתרנות שהחל קודמו בתפקיד; באפגניסטן הוא התעלם מהמלצתו של סגן הנשיא ביידן להגביל את פעולות ארצות הברית לאזור הגבול עם פקיסטן, קרי לאזור פעולתו של "אל־קאעדה", ובמקום זאת קיבל את המלצת הגנרלים שלו לבצע תגבור נוסף של הכוחות. אמנם, הוא החליט לשים קץ לשיטת "החקירה הלוחצת" ("enhanced interrogation") – ביטוי המכסה על שימוש באמצעים חריפים, לרבות הטבלת עצור במים – אך לא עמד בהבטחתו לסגור את מתקן העצירים בגואנטנמו.

סיבה מרכזית לכך שאובמה העדיף את המשכיות מדיניות החוץ היא העובדה שנאלץ לעסוק במשבר פנימי. הוא נכנס לתפקיד כשהוא קורא ל"פוליטיקה של תקווה" – תקווה לא רק לאמריקה טובה יותר אלא גם לעולם משתף פעולה ורודף שלום. אולם, מכיוון שניצב לנוכח מיתון חמור בהרבה מהצפוי, היה עליו לייצב את הסקטור הכלכלי באמצעות הזרמת מימון פדרלי לבנקים הגדולים, חילוף שתיים מתוך שלוש יצרניות הרכב המובילות ושכנוע הקונגרס להעביר תוכנית תמריצים בסך 800 מיליארד דולר. מכיוון שלא היה מוכן לוותר על חזונו לרפורמות, הוא לחץ להעברת חוק הביטוח הרפואי ושילם מחיר גבוה על העיכוב בתהליכי החקיקה. ב־2010 האשימו אותו הבוחרים בכישלון לצאת מהמיתון ובחרו בקונגרס רפובליקני שסיכל את סדר היום שלו לשנתיים הבאות. היה עליו להתמודד עם שתי מלחמות, שלאחת מהן, בעיראק, הוא התנגד ולשנייה, באפגניסטן, הוא התייחס כאל "מלחמת ברירה", שהפכה למלחמה על שליטה במדינה במקום להיות מלחמה נגד "אל־קאעדה" בלבד.

במקביל, חתר אובמה להגדיר גישה חדשה במדיניות החוץ, שתיתן ביטוי להשקפתו הליברלית השמה דגש על פשרה במקום על עימותים. נראה היה שדרך מדיניות החוץ שלו הוא חזר לתפקידו כפעיל קהילתי בשיקגו, אלא שעתה הוא עשה זאת מעל הבמה העולמית. כבן לאב מוסלמי, הנושא את שמו האמצעי של אביו חוסיין, וכמי שלמד בבית ספר יסודי מוסלמי באינדונזיה, ראה אובמה את עצמו כבעל הכישורים הדרושים לשפר את קשריה של ארצות הברית עם העולם המוסלמי. על רקע זה הוא נשא ב־2009 את נאום קהיר, בו הודה שארצות הברית שגתה במדיניותה במזרח התיכון, הושיט יד לאיראן והכיר במצוקות הפלסטינים. הוא מינה שגריר לדמשק – הראשון שנשלח לשם מאז החזרת השגריר ב־2005, לאחר שסוריה הואשמה בשותפות לרצח ראש ממשלת לבנון רפיק אל־חרירי – והמשיך בהבטחה שנתן במערכת הבחירות לפתוח מחדש בדיאלוג עם בשאר אל־אסד.

אובמה גם חתר לאתחל את הקשרים עם רוסיה לאחר שחזר בו מפריסת טילים אנטי־בליסטיים שתוכננה במרכז אירופה, מתוך התחשבות בטענתו של הנשיא פוטין שיהיה בכך משום פגיעה באמינות ההרתעה של רוסיה. הוא עשה מחוות ידידותיות כלפי סין, תוך שהוא מתנגד לקריאות למתוח ביקורת על הדיכוי שמפעילה בייג'ין כלפי מתנגדיה מבית, או לדרישה לנקוט אמצעים חריפים נגד הריגול התעשייתי והפירטיות מצד סין. במהלך מערכת הבחירות של 2008, מתח אובמה ביקורת על כך שסין מורידה באופן מלאכותי את ערך המטבע שלה כדי לעודד ייצוא על חשבון משרות אמריקאיות, אולם משנכנס לתפקידו הוא נמנע מלטעון באופן רשמי שסין מבצעת מניפולציות במטבע שלה, כדי שלא יידרש לתמוך בדרישות הקונגרס לפעולת גמול נגדה. אובמה שמר על קשרים כלכליים עם סין בתמורה לרכש של אגרות חוב אמריקאיות מצדה, מה שהפך את ארצות הברית לשוק הגדול ביותר לייצוא הסיני. הוא גם פתח במאמצים לטפל בבעיית הגרעין של צפון קוריאה ובייצוא טכנולוגיה של טילים גרעיניים ובליסטיים משם, וזאת באמצעות גיוס שיתוף הפעולה של סין, אולם כאשר הבין שבייג'ין לא תסתכן בקריסת המשטר בפיוניאנג על ידי עיכוב הסיוע החיוני להישרדותו, הוא בחר שלא לאיים בפעולה חד־צדדית, ובמקום זאת העדיף "סבלנות אסטרטגית".

מדיניות ההמשכיות של אובמה הייתה ברורה, כמו גם גישתו לבעיית הטרור, למעט הוראתו שלא להשתמש יותר בנוסח שטבע ג'ורג' וו. בוש "מלחמה בטרור".⁷ אובמה המשיך לשים את הדגש על ביטחון פנים, כשהוא משלב זאת עם מאמצים לסגור את הגבול הדרומי של ארצות הברית להגירה בלתי חוקית. במקביל, הוא המשיך במאמצים שהחלו בממשל הקודם להילחם במנהיגות "אל־קאעדה", כשהוא יוזם מהלכים חדשים שנועדו לשבש את גיוס הכספים והתקשורת של הארגון, והורה על המשימה לחיסול בן־לאדן ב־2011, שתוכננה בצורה מזהירה ויושמה

ללא דופי. למעשה, השימוש בכוחות מיוחדים ובמזל"טים לצורך מעקב וחיסול ממוקד החל עוד קודם לכן, ורק צבר תאוצה בתקופת אובמה.

המוקד המרכזי של מדיניות אובמה במזרח התיכון בתקופת כהונתו הראשונה היה המשימה הלא גמורה בעיראק. לאחר שנראה היה שהתנופה האמריקאית הצליחה לעצור את האיום על שרידותה של ממשלת עיראק הנבחרת, לחץ אובמה על הפסקת המעורבות שם, אפילו במחיר של הימנעות מללחוץ על ממשלת עיראק להסכים להשאת כוח גדול, שמפקדי הצבא האמריקאי בשטח חשבו שיהיה דרוש להבטחת היציבות במקום. זהירות הייתה מילת המפתח כאשר פרץ "האביב הערבי". הבית הלבן לא נקט צעדים כלשהם להגן על המשטר בתוניסיה או על חוסני מובארכ במצרים – בעל ברית קרוב של ארצות הברית – והביע דווקא תמיכה במפגינים. כאשר הקריאות לרפורמות התפשטו לבחריין – מקום מושבה של מפקדת הצי החמישי של ארצות הברית – הממשל האמריקאי התעלם מבקשות להתערבות במקום. אובמה המשיך במדיניות שהחלה בממשלים קודמים ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני – מדיניות לעידוד פתרון של שתי מדינות. הוא עשה זאת באמצעות מינוי הסנטור ג'ורג' מיטשל למתווך. אובמה למד כבר בעבר כי עליו להכיר בצורך להבטיח ביטחון לישראל ומדינה לפלסטינים, כפי שציין הביוגרף שלו, דייוויד רמניק: "השקפותיו של אובמה אינן סוד. הבית הפוליטי שלו הוא הייד פארק, בצד הדרומי של שיקגו, מקום בו למד להכיר את הציונים הליברליים ואת האקדמאים הפלסטינים, ולהבין הן את הנחיצות במדינה יהודית לאחר מלחמת העולם השנייה והן את הטרגדיה והעומק של הסבל הפלסטיני".⁸

באופן שאולי אינו מפתיע, "פוליטיקת התקווה" ספגה מכה אחר מכה כמעט מכל כיוון שהוא, בעיקר מכיוונו של חמנהאי באיראן, אך גם מכיוונו של אבו מאזן, בנימין נתניהו, אסד, פוטין, צבא פקיסטן והשליטים של צפון קוריאה. אפילו צעירי

המחאה של "האביב הערבי", שאובמה שיבח, האשימו את וושינגטון על כך שתמכה בעבר ברודנים אותם הם הדיחו. למעט ההשפעות שהיו להצלחה המרשימה של חיסול בן-לאדן, אף אחד מהמאמצים לשפר את תדמיתה של ארצות הברית או לקדם שיתוף פעולה לא הניב פירות. בחודשים האחרונים לכהונה הראשונה, יותר מוסלמים גילו התנגדות כלפי ארצות הברית מאשר כאשר אובמה נכנס לתפקידו.⁹ הרוסים נותרו בהתנגדותם לשתף פעולה בהפעלת לחץ על איראן כדי שתוותר על מאמצייה לפתח

למעט ההשפעות שהיו להצלחה המרשימה של חיסול בן-לאדן, אף אחד מהמאמצים לשפר את תדמיתה של ארצות הברית או לקדם שיתוף פעולה לא הניב פירות

נשק גרעיני, או לאכוף סנקציות של האו"ם על משטר אסד בסוריה. צפון קוריאה התריסה כלפי ארצות הברית על ידי שהמשיכה בניסויי טילים ומתקני גרעין. ממשלת סין העלתה תביעות טריטוריאליות בים סין הדרומי ובים סין המזרחי,

כשהיא פורטת על נימים לאומניים, לתדהמתן הרבה של שכנותיה, בעלות בריתה של ארצות הברית. כן היא ממשיכה לפתח יכולות להפגנת כוח בים ובחלל, כשהיא גורמת לארצות הברית לבצע מהלכים נגדיים.

אובמה ביצע שני מהלכים משמעותיים להתנתקות ממדיניות ההמשכיות שלו. הראשון נעשה בשלב מאוחר של כהונתו הראשונה, כאשר החליט להורות על התערבות בלוב על פי החלטת מועצת הביטחון של האו"ם. המהלך נעשה בשיתוף פעולה עם בעלות הברית בנאט"ו ומדינות ערביות ידידותיות, תוך הימנעות משימוש בכוחות קרקעיים. בהשוואה לעלות מוערכת של טריליון דולר של המלחמה בעיראק ושל כ־500 מיליארד דולר של המלחמה באפגניסטן, בלוב היה מדובר בהוצאות צבאיות בעלות נמוכה יחסית (1.1 מיליארד דולר). התערבות זו נראתה בשעתה כמבשרת מדיניות חדשה של מעורבות הומניטרית, בדומה למעורבות של ממשל קלינטון שנועדה לעצור את הטיהור האתני ביוגוסלביה, וכמשקפת מוכנות דומה להשתמש בכוח אמריקאי כדי למנוע טבח מצד משטרים רודנים.

השינוי השני במדיניות אובמה שראוי לשים לב אליו, היה החלטתו להצהיר באופן ברור כי ארצות הברית לא תתיר לאיראן לפתח נשק גרעיני. החלטה זו מיושמת באמצעות גישה של "מקל וגזר", במקביל להישענות על "דיפלומטיה כופה באיומים", וכורכת ביחד הצעה למשא ומתן והטלת סנקציות כלכליות לצד פעולות חשאיות. ממשל אובמה נטל את ההובלה ביצירת קואליציה של מדינות המוכנות לכפות סנקציות כלכליות קשות על איראן, ועל פי הדיווחים גם שיתף פעולה עם ישראל ב"משחקים האולימפיים" – מתקפת הסייבר על מתקני הגרעין של איראן. למרות שסין, רוסיה, טורקיה ומדינות אחרות הורשו לא להיצמד באופן מלא לסנקציות, מאמצי הממשל הצליחו דיים כדי לגרום נזק משמעותי לכלכלה האיראנית. החלטה זו עולה בקנה אחד עם מה שמצטייר כדוקטרינה המתגבשת של אובמה: במקביל לאיומים בהפעלת כוח – ככל הנראה בצורת מתקפות כירורגיות על מתקני הגרעין של איראן – אין מדובר בפלישה או באסטרטגיה הקוראת לשינוי המשטר ול"בניית אומה" תחת כיבוש.

הבעיה הסורית

למרבה הפתעתם של הליברלים ושל השמרנים, שקראו להתערבות אמריקאית בסוריה כדרך לסייע להפלת הדיקטטורה האכזרית שם, להחלשת איראן ולבידוד חזבאללה, המעורבות האמריקאית בלוב לא הפכה עד כה לתקדים לנעשה בסוריה. הרציונל המקורי שנתן הממשל להחלטה לא להתערב בסוריה היה שאין לכך אישור של מועצת הביטחון של האו"ם, בשל התנגדותן של רוסיה וסין. דוברים אמריקאים הוסיפו שיקולים נוספים: האופוזיציה הסורית אינה מלוכדת, חלקים ממנה קשורים למתנדבים מ"אל-קאעדה", וחלקים גדולים אף יותר כוללים תומכים

של האחים המוסלמים; המועצה שהוקמה לכהן כממשלה גולה סבלה מפילוגים רבים והוכיחה קשר קלוש בלבד לארגונים הנלחמים בפועל נגד המשטר; הצבא הסורי מהווה כוח הרבה יותר חזק מאשר שכירי החרב של קדאפי; לא ניתן ליישם בסוריה גישה של "טביעת רגל קלה" או מערכה חשאית; מערך ההגנה האווירית הסורית עתיד לסבך כל מאמץ לאכוף אזורים אסורים לטיסה. זאת ועוד, מה יקרה לאחר נפילת המשטר? האם יעלה לשלטון משטר אסלאמי אנטי־מערבי? האם המדינה תתפצל למובלעות אתניות או כיתתיות? האם נהיה עדים למרחץ דמים נגד העלאווים שיחייב כיבוש המדינה?

לאור גורמים מעכבים אלה, העדיף אובמה לספק סיוע הומניטרי ולעודד גיבוש אופוזיציה מלוכדת, אך נמנע מלנקוט פעולה ממשית לעצור את הטבח, למעט סנקציות כלכליות. בתגובה לדוחות המודיעין הישראלי, לפיהם המשטר הסורי מגביר את המוכנות של הנשק הכימי, ארצות הברית ובעלות בריתה, ביחד עם רוסיה, הזהירו את אסד שכל שימוש בנשק כימי יביא להתערבות. אולם כאשר מפקדי הצבא ושר ההגנה לאון פאנטה, בתמיכת מזכירת המדינה קלינטון, הציעו תוכנית לאספקת נשק לכוחות מורדים שייבחרו בזהירות, התנגד לכך הבית הלבן. ייתכן שהסיבה להיעדר עשייה רבה יותר בסוריה היא שלוב הייתה מעין "ברבור שחור" – אירוע חריג, שבו התערבות הומניטרית הושגה באמצעות כוח אווירי, במאמץ רב־צדדי שנעשה עם גיבוי של האו"ם, ואשר בו הצליחה ארצות הברית "להוביל מאחור", מבלי להילכד בסבך שאין לו פתרון.

לקראת אסטרטגיה חדשה

הדאגה המיידית של הממשל האמריקאי במה שנוגע למתרחש מעבר לים היא להאיץ את הסגת החיילים האמריקאיים מאפגניסטן ולהמשיך בגישת "המקל והגזר" כלפי איראן. בטווח הארוך, הבעיה של הדרג המבצע ושל הקונגרס תהיה כיצד לקצץ בתקציב הצבאי כדי לסייע להתמודד עם החוב הלאומי. לאחר שזה תפח לממדים של 16 טריליון דולר, הופך הגידול החזוי בחוב לעיסוק המרכזי של הפוליטיקה והממשל בארצות הברית. אדמירל מייק מולן, לשעבר יו"ר המטות המשולבים, כינה זאת "בעיית הביטחון הלאומי החמורה ביותר שניצבת בפני האומה". ב־2007 עמד החוב על 36 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי. עתה חוזה משרד התקציבים של הקונגרס שעד 2023 הוא יעלה לכדי 77 אחוזים לפחות – הרבה יותר מהממוצע של 39 אחוזים שאפיין את השנים 1973 עד 2012.¹⁰ התורמים הגדולים ביותר לעלייה הצפויה בחוב הם תקציבי הרווחה, הצפויים לעלות ככל שהאוכלוסייה מזדקנת. אולם קיצוץ ב"הוצאות הנתונות לשיקול דעת" בדמי הביטוח הלאומי וביטוח הבריאות הוא אופציה מאד לא פופולרית. לפי סקר אחד, האמריקאים התנגדו, ברוב של שבעים אחוזים נגד 25 אחוזים, לכל קיצוץ בביטוח הבריאות.

לפיכך, תקציב ההגנה הוא מטרה נחשקת ביותר, למרות שהחיסכון בקיצוצים עכשוויים בו כיום לא יפתור את בעיית החוב. תקציב זה, שנכון ל־2012 עומד על 700 מיליארד דולר, "שקול להוצאות המשותפות של עשרים המעצמות הצבאיות הגדולות ביותר אחרי ארצות הברית".¹¹ אולם ללא קשר לקיצוץ הדרכוני, אם יתרחש, אובמה מציע לקצץ בהוצאות הפנטגון ב־350 מיליארד דולר במהלך שני העשורים הבאים ולהפחית אותו לכ־550 מיליארד דולר מדי שנה, או בכ־שלושה עד ארבעה אחוזים מהתמ"ג – הרבה מתחת לשיאו בתקופת המלחמה הקרה וקרוב לרמתו בתקופה שלאחריה. בנוסף לכך, הצבא הסדיר יצומצם מ־1.5 מיליון ל־1.4 מיליון חיילים. התוכנית "תדחה, אבל לא תקטין במידה ניכרת תוכניות רכש שונות... היא תבטל חלק מהספינות ונושאות המטוסים, תפחית יחידות של חיל האוויר בכ־עשרה אחוזים לערך, תחזיר הביתה שתיים מתוך ארבע החטיבות באירופה" ותכניס שינויים קלים בשכר ובהטבות של אנשי הצבא. אם הקונגרס יאשר זאת, יהיו גם סבבים נוספים של סגירות בסיסים. עם זאת, משרד התקציבים של הקונגרס הזהיר לאחרונה שהפנטגון יזדקק לתוספת של 500 מיליארד דולר ביחס להערכותיו, במהלך העשור הבא.¹²

לנוכח היעדים המוצהרים של הממשל, מינויי המפתח והלחצים התקציביים, נדמה שניתן לצפות שהכהונה השנייה של אובמה תבטא טוב יותר את כוונתו המקורית להגדיר מחדש את תפקידה של אמריקה בעולם – משומרת החירות והדמוקרטיה בנוסח הליברליזם של הנשיא וילסון, למעצמת־על־כמוצא־אחרון. נראה שחלפו הימים שבהם ניתן היה ליחל, או לחשוש, מהתערבות אמריקאית ב"אזורים חמים" ברחבי העולם. כפי שמנתח זאת בעל הטור השמרני רוס דאות'ת (Douthat): "בדומה להייגל, שהיה נץ בעברו, גם אובמה דחה את החזון האסטרטגי של בוש של אמריקה כמחוללת שינוי גורף במזרח התיכון, ונסוג מהמחויבות הצבאית שחזון מהפכני כזה מחייב. נסיגה זו לוותה במוכנות לבצע קיצוצים מהותיים בתקציב הפנטגון – קיצוצים שמצופה מהייגל לפקח על השגתם".¹³

הגישה לנפט של המזרח התיכון נותרה חשובה, אך כזו שחשיבותה יורדת. ארצות הברית מייבאת כיום כ־23 אחוזים מהנפט שלה מהמזרח התיכון הערבי (לרבות 1.2 מיליון חביות ביום מערב הסעודית, נכון לאוגוסט 2012),¹⁴ אבל מיישמת צעדים גדולים להפחתת התלות בנפט, באמצעות השקעה בנפט מקומי ובמשאבי גז טבעי ונפט אחרים. מערך אחד של נושאת מטוסים ימשיך להיות מוצב במפרץ הפרסי, במקום השניים שהיו שם בשנותיים האחרונות.

המשמעות של דוקטרינת אובמה למזרח התיכון (ובמשתמע, גם לאפגניסטן ופקיסטן) היא שעמים המתגוררים באזורים שבהם אי־יציבות היא הנורמה, יאלצו לדאוג לעצמם, אלא אם אי־יציבות זו תהווה איום ישיר על ארצות הברית. טרוריסטים שיעדיהם אינם ארצות הברית עצמה לא יטופלו ישירות.¹⁵ אם הממשלה המרכזית

של אפגניסטן תאבד שליטה על חלקים במדינה לאחר שמרבית כוחות נאט"ו כבר נסוגו משם, ארצות הברית לא תחזיר לשם כוחות, אלא אם אזורים ללא שליטה אלה יהפכו למקלט ל"אל-קאעדה". סיוע צבאי יינתן לפקיסטן גם אם היא לא תפעל באגרסיביות נגד הטליבאן בארצה. ארצות הברית תתערב ישירות רק אם פקיסטן תעמוד בפני איום של איבוד שליטה על הנשק הגרעיני שלה.

היה ועיראק תתפרק, לא סביר שאובמה ירצה להחזיר כוחות אמריקאיים כדי לאחד אותה מחדש. אם סוריה תתפורר למדינה חלשה עם מובלעות של קנאות דתית, דוגמת עיראק או לבנון, חיילי המארינס האמריקאיים לא צפויים להגיע להציל אותה, אלא אם יתעורר סיכון שהנשק הכימי שלה ייפול לידיים הלא נכונות. בתימן, ארצות הברית תסתמך על מתקפות של מזל"טים נגד כוחות "אל-קאעדה", אך לא תשתמש בכוחות צבא להקים בה שוב ממשלה מרכזית. במקרים שבעלות הברית של ארצות הברית יהיו מוכנות לשלוח חיילים להילחם בטרוריסטים אסלאמיים, כמו בהתערבות הצרפתית במאלי השנה, ארצות הברית תספק סיוע אווירי ותתרום או תמכור ציוד מלחמתי. אם מצרים, לוב או טוניסיה יתנדנדו בתהליך המעבר בין דיקטטורה לדמוקרטיה, ארצות הברית תביע דאגה אך לא תתערב. וושינגטון גם לא תחדל מלתמוך במשטרים רודניים המשתפים פעולה איתה שיאוימו בעקבות התפשטות "האביב הערבי", וזאת כדי שלא יוחלפו בממשלים אנטי-אמריקאיים או באנרכיה העלולים לאפשר לטרוריסטים אנטי-מערביים למצוא בהם מקלט.

אובמה חזר וקרא במפורש לפתרון שתי המדינות בסכסוך הישראלי-פלסטיני, אולם אם הצדדים לא יצליחו להגיע להסדר, הממשל צפוי לאמץ עמדת נסיגה, שמטרתה תהיה מניעת הידרדרות של המצב הנוכחי. ארצות הברית תמשיך לספק סיוע צבאי לישראל וסיוע כלכלי והומניטרי לפלסטינים. ההצעה שהעלה בשעתו שר ההגנה הייגל, לפיה יש לערב את חמאס, לא צפויה להילקח ברצינות, כיוון שהנשיא אובמה הבהיר בצורה ברורה שהוא רואה בחמאס ארגון

טרור ואחראי לפעולות מזוינות נגד ישראל. כל מאמץ מצד ישראל לספח שטחים בגדה המערבית ייתקל בהתנגדות חזקה, אך סביר להניח שגם ייתקל בסירוב להטיל וטו על גינוי שלה במועצת הביטחון.

הנעלם הגדול ביותר היא איראן. במאוס 2012 הצהיר אובמה בפסקנות, בנאומו בוועידת איפא"ק, כי ארצות הברית לא תתיר לאיראן לפתח נשק גרעיני וכי הוא יהיה מוכן להשתמש בכוח כמוצא אחרון: "כפי שהבהרתי פעם

בכירים בקרב קובעי מדיניות החוץ ובצבא ארצות הברית (לרבות שר ההגנה החדש) הביעו הסתייגות רבה מהשימוש בכוח צבאי אמריקאי נגד איראן

אחר פעם לכל אורך כהונתי כנשיא, לא אהסס לעשות שימוש בכוח כדי להגן על ארצות הברית ועל האינטרסים שלה". נשיא מדינת ישראל, שמעון פרס, הביע את אמונו כי "בסופו של דבר, אם שום דרך אחרת לא תצלח, הנשיא אובמה יפעיל כוח

צבאי מול איראן, אני בטוח בכך".¹⁶ עם זאת, בכירים בקרב קובעי מדיניות החוץ ובצבא ארצות הברית (לרבות שר ההגנה החדש) הביעו הסתייגות רבה מהשימוש בכוח צבאי אמריקאי נגד איראן. נותר, אפוא, לראות אם וכיצד האסטרטגיה של "הובלה מאחור" תוכיח את עצמה כנגד איראן – יריב המסוגל לעמוד מול לחץ שאינו צבאי – והאם יעמוד אובמה בהבטחתו – היה וכל שאר האמצעים ייכשלו – בין אם על ידי הנחיה על מכה כירורגית על מתקני הגרעין של איראן ובין אם על ידי מתן "אור ירוק" לתקיפה ישראלית. אם ניתן יהיה לשכנע את איראן, באמצעות שילוב של סנקציות ודיפלומטיה, לסגת מהסף של פצצה גרעינית ולהסכים לפיקוח מלא, יזכה אובמה בהון פוליטי ניכר בקרב הערבים והישראלים גם יחד, הון שיוכל לשמש אותו לקידום פיוס ורפורמות בכל אזור המזרח התיכון.

למעט המקרה הפוטנציאלי החרגי של איראן, "דוקטרינת אובמה" קוראת לארצות הברית להתמקד ב"בניית אומה" מבית ולא להרפתקאות מעבר לים – גם לא במזרח התיכון. אם נגזר על אזור זה לעבור שינוי משמעותי, יהיה זה שינוי שיגיע מתוכו, אלא אם הטלטלה הפנימית תציב איום חמור ומידי על אינטרס לאומי אמריקאי חיוני. האתגרים של מלחמת אזרחים בסוריה ושאיופות הגרעין של איראן מציבים מבחנים קשים במיוחד הנוגעים לעצם יישומה של דוקטרינה זו ולדרך בה תיושם.

הערות

- 1 הפעם האחרונה שהקונגרס הכריז מלחמה הייתה ב־1942. כל ההתערבויות הצבאיות של ארצות הברית שבאו לאחר מכן היו ביזמת הנשיאים, בין אם בהסמכת הקונגרס בצורה של החלטות או מתוך יישום החלטות מועצת הביטחון של האו"ם. החוק הפדרלי War Powers Resolution משנת 1973, שעבר ברוב מיוחס בשני הבתים למרות וטו נשיאותי, מחייב את הנשיא להודיע לקונגרס בתוך 48 שעות על כל שיגור של כוחות אמריקאיים לפעולה מעבר לים וקובע כי כוחות אלה ישובו בתוך שישים יום (בתוספת שלושים יום המותרים להשלמת הנסיגה), אלא אם מאחורי משימת הכוחות עומדת החלטה או הצהרת מלחמה. ביציאה למלחמה האווירית נגד המשטר בלוב ב־2011, בשיתוף פעולה עם חברות נאט"ו, הנשיא ברק אובמה נשען על החלטת מועצת הביטחון מספר 1973, שאישרה שימוש ב"כל האמצעים הדרושים" (למעט שימוש בכוחות חי"ר זרים) כדי לסיים את המתקפות על אזרחים בלוב. בכך הוא עקף את הקונגרס ואפשר לכוחות האוויר האמריקאיים לפעול מעבר למגבלת שישים הימים. הנרי קסינג'ר היטיב להסביר את היתרונות המעשיים של דוקטרינות כאלו: "בשיטת הממשל האמריקאית, שבה הנשיא הוא הנבחר היחיד ברמה הלאומית, העקביות במדיניות החוץ צומחת, אם בכלל, מתוך הצהרות נשיאותיות. אלו משמשות כהנחיות היעילות ביותר לבירוקרטיה העיקשת והמסורבלת ומציבות את הקריטריונים לוויכוחים בציבור או בקונגרס".
- 2

Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 1994, p. 765.

- 3 "המאפיין הבולט ביותר של שלוש וחצי השנים של שינוי כיוון בעוצמה האמריקאית, הוא אולי צמיחתה ההדרגתית של דוקטרינת אובמה, המגדירה מחדש את הנסיבות

- שבהן ארצות הברית תשתמש בדיפלומטיה, בכפיה ובכוח כדי לשנות את העולם סביבה".
- David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York: Crown, 2012, p. xiv.
- 4 ההיסטוריה זרועה בדוגמאות של סטייה מתבניות אסטרטגיות: מפרוץ המשבר עם קוריאה – אזור שהוצהר עליו שהוא נמצא מחוץ ל"מרחב ההגנה" של ארצות הברית – ב־1950, ועד למה שהיה לכאורה סכסוך "פריפריאלי" בווייטנאם ולמלחמות בין ישראל לערבים ב־1967 וב־1973, שהעתיקו את המלחמה הקרה אל מחוץ להקשר האירופי שבה הייתה נתונה במקור.
- David E. Sanger, "Obama Nominees in Step on Light Footprint", *New York Times*, January 8, 2013. 5
- James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking, 2004. 6
- 7 עם כניסת ממשל אובמה החדש לכהונתו הוצאה הנחיה לכל משרדי הממשלה שאין עוד להשתמש במונחים "war on terror" או "the long war", אלא במונח "Overseas Contingency Operations". השרה החדשה לביטחון המולדת אף השתמשה אז במונח חדש ומקוצר יותר – "man-caused disasters" (אסונות מעשי ידי אדם).
- The New Yorker*, March 21, 2011. 8
- Pew Research Global Attitudes Project, May 17, 2011. 9
- Commentary by Doug Elmendorf, Congressional Budget Office, February 6, 2013. 10
- Sanger, *Confront and Conceal*, p. 418. 11
- Michael E. O'Hanlon, "Getting Real on Defense Cuts", *Politico*, July 22, 2012. 12
- "The Obama Synthesis", *New York Times*, January 12, 2013. 13
- Seth G. Jones, "The Mirage of the Arab Spring", *Foreign Affairs*, January/February 2013, p. 62. 14
- 15 המגזין טיים מדווח, בהקשר של התערבות צרפת במאלי ב־2013, כי גישת ממשל אובמה משקפת "קונצנזוס רחב בבירות המערב" לגבי האופן שבו יש להילחם בטרור ברחבי העולם: "לסייע, כן; לשלם, ודאי; לשלוח מזל"טים, מטוסים ואפילו מספר קטן של חיילים, אם מוכרחים. אבל לטווח הארוך, להשאיר למקומיים לפתור את העניין". Alex Perry, Bamako, "In and Out of Africa", *Time*, February 4, 2013, p. 22.
- Ronen Bergman, "A Conversation with Shimon Peres", *New York Times Magazine*, January 13, 2013. 16