

מבט על, גיליון 627, 6 בנובמבר 2014

הבחירות לקונגרס בארצות הברית – משמעויות ליחסים עם ישראל

עודד ערן

שש השנים הראשונות של הנשיא ברק אובמה בבית הלבן התאפיינו במתיחות אישית בינו לבין ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ובחילוקי דעות ביניהם בנושאים מרכזיים: בראש ובראשונה התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני וסוגיית הגרעין האיראני. אמנם, בין השניים התקיימו מפגשים רבים, אבל עננת המחלוקות לא חלפה. השנתיים הבאות יעמידו את היחסים האישיים בין שני המנהיגים, כמו גם את היחסים בין המדינות, במבחן קשה. זאת, הן בשל מורכבות הנושאים שעל המדוכה והן משום תוצאות הבחירות הקונגרסיונליות, שהביאו לשליטה של המפלגה הרפובליקנית בשני בתי הקונגרס – בית הנבחרים והסנאט. ההשלכות הפנים-אמריקאיות של עימות מלא בין קונגרס, המצוי בשליטת מפלגה אחת, לבין נשיא מן המפלגה היריבה, הן בדרך כלל שליליות. בעגה הפוליטית האמריקאית, הנטייה במצב כזה, היא להגדיר את הנשיא, בשנתיים שנותרו לכהונתו השנייה, כ"ברווז צולע". אולם, מאמר זה לא ירחיב בנושא רב-משמעויות זה, אלא יתמקד בהשלכותיו של המתח בין הקונגרס לנשיא על ישראל.

אין זו הפעם הראשונה שתופעה זו מתרחשת בפוליטיקה האמריקאית. מבחינתה של ישראל, מצבים דומים בעבר יצרו דילמה ומלכוד שזו ביקשה להימנע מהם. מאז ומתמיד הדגישה ישראל את הישענותה על תמיכה דו-מפלגתית וחתרה ליצור קואליציה רחבה, הנשענת על שיתוף פעולה חוצה גבולות מפלגתיים של הנבחרים. מדי פעם היו "התחלקויות" של ראשי ממשלה ושרים ישראלים, שלא עמדו בפיתוי והביעו את דעתם בעד או נגד מועמדים ונשיאים מכהנים, אך ככלל נשמרה מדיניות אי-ההזדהות. עם זאת, בשנים האחרונות התחזקה בוויינגטון התחושה, שלראש ממשלת ישראל ולבכירים ישראלים אחרים יש העדפה ברורה של המפלגה הרפובליקנית. יש אכן להניח, שבחוגים רחבים בישראל גרמו תוצאות הבחירות שנערכו ב-4 בנובמבר 2014 קורת רוח. מבלי לנסות לפגוע בקורת רוח זו, רצוי שאלו הנהנים ממנה יבינו את המשמעויות של המצב שנוצר בין הממשל והקונגרס, בכל הקשור לנושאים החיוניים לישראל.

הקונגרס האמריקאי אינו תחליף לממשל, המרכז בידיו את סמכויות הביצוע. הקונגרס מחליט, למשל, על רמת הסיוע הכספי לביטחון ישראל – אם מתוך היענות לבקשות הממשל או מתוך החלטה שאותה הקונגרס מאמץ. כבר קרה בעבר, שהממשל ביקש, מסיבות של עימות עם ישראל, להפחית מרמת הסיוע לישראל ונתקל בהתנגדות הקונגרס. בשני הנושאים המרכזיים שעל הפרק – התהליך המדיני וסוגיית הגרעין האיראני – שיעמדו במרכז הפעילות המדינית בתקופה הקרובה, יוכל הקונגרס להמליץ על מדיניות, להטיח ביקורת באובמה ולנסות להערים קשיים אם התנהלותו של הנשיא לא תיראה לו כנכונה. ואולם, הקונגרס אינו יכול למנוע מן הנשיא לפעול בדרך זו או אחרת. אם וכאשר תובא למועצת הביטחון של האו"ם טיוטת הצעה בנושא הפלסטיני, לא יוכל הקונגרס לכפות על הנשיא להטיל עליה ווטו. כבר עתה פועלים פקידי הממשל האמריקאי לגבש הצעת החלטה, שתימנע הטלת ווטו אמריקאי במועצת הביטחון (נוסח ההחלטה אינו מקובל על ישראל, משום שהוא מתייחס לקווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, הגם שבלי התייחסות למזרח ירושלים). אבל הקונגרס אינו יכול להורות לממשל לקבל נוסח כזה או אחר. כמו כן אין ביכולתו, כאמור, להורות על אופן ההצבעה של ארצות הברית במועצת הביטחון. זאת ועוד, גם ידידיה הקרובים והמסורים ביותר של ישראל בקונגרס האמריקאי לא ישקלו ל"העניש" את הנשיא על ידי פעולות חקיקה, שאין להן ולא כלום עם נושאים של מדיניות חוץ. זה לא קרה בעבר, וספק רב אם יקרה בעתיד.

אם ארצות הברית לא תטיל ווטו על הצעת החלטה במועצת הביטחון העוסקת בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יש להניח ששלושה רבעים מחברי הסנאט יחתמו על מכתב נזעם לנשיא, אבל המכתב לא יביא לשינוי בעמדת הנשיא, גם אם יגיע לפני ההצבעה. לפני שלושה עשורים עזר הקונגרס את ההקצבה למימון חלקה של ארצות הברית במספר ארגונים בינלאומיים, כאונסק"ו, שהרחיקו לכת באימוץ החלטות אנטי-ישראליות. הקונגרס יוכל לאיים בחזרה על תקדים זה, אך מדובר במהלך מורכב וספק אם ניתן יהיה לתכננו ולבצעו בשבועות הספורים, שנותרו עד לדיון, אם יתקיים, במועצת הביטחון.

בנושא האיראני יתכן מצב מורכב יותר, אף כי גם במקרה זה אין הקונגרס יכול להכתיב לנשיא להימנע מחתימה על הסכם עם איראן, הכולל וויתורים שנגדם כבר התבטאו בכירים רפובליקנים בקונגרס. במקרה של הגרעין האיראני לקונגרס האמריקאי יש "שיניים", שכן הוא יכול, למשל, לעכב את הסרת הסנקציות שאומצו בחקיקה בקונגרס. פעולה כזו, או דומה לה, תשרבב את ישראל בעל כורחה לעימות בין הממשל לקונגרס. אין פרוש הדבר שישראל אינה זכאית להביע ביקורת על הסכם אפשרי עם איראן ולהשמיעה גם בפני הנבחרים האמריקאים. עם זאת, ישראל צריכה להימנע מלפעול בדרך שתיראה כאילו היא זו שמסיתה את הקונגרס, שבשליטה רפובליקנית, לפעול נגד ממשל המצוי בידי הדמוקרטים. מצבה של ישראל בהקשר זה יהיה נוח יותר, אם בין אלו שישמיעו בקורת לפני ואחרי חתימה על ההסכם עם איראן, יהיו נבחרים משתי המפלגות.

שני הממשלים, הישראלי והאמריקאי, יזדקקו למנה גדושה של איפוק בשנתיים האחרונות לכהונתו של אובמה, כדי למנוע התדרדרות נוספת במערכת היחסים ושימוש במערכות המפלגתיות בישראל ובארצות הברית במסגרת הדיון ביניהן. מעבר להיבט המידי של ניהול המאבקים בחזית הפלסטינית ובחזית האיראנית, על ישראל להביא בחשבון את השינויים הדמוגרפיים-פוליטיים המתחוללים בארצות הברית, ובכלל זאת אלה המתרחשים באוכלוסייה היהודית על כל גווניה ודורותיה. קבוצות של מיעוטים, שרמת מעורבותם הפוליטית הייתה לאורך שנים זניחה, הולכים ומרחיבים את השפעתם – אם משום חלקם הגדל באוכלוסייה ואם בשל מעורבותם המעמיקה. מדובר במיעוטים אתניים, אידאולוגיים ואחרים (כמו, למשל, ההומו-לסביים) הנשענים על הפתיחות הגדולה יותר בחברה האמריקאית ומשום כך הם מזוהים עם המפלגה הדמוקרטית. ההזדהות ההיסטורית-אידאולוגית עם ישראל וההכרה בממד המיוחד של יחסי ישראל-ארצות הברית אינן מוכרות לחלקים גדולים של אוכלוסיות אלו והמדיה הזמינה, שמדווחת על חיכוכים נמשכים בין הממשל לישראל, מעצימה את הנזק לתדמית ישראל בדעת הקהל האמריקאית. על רקע זה, הזדהות בלתי מבוקרת של ישראל עם המפלגה הנחשבת שמרנית, אינה לטובת ישראל – בטווח הארוך.

יתר על כן, מהניצחון הסוחף של הרפובליקנים בבחירות הקונגרסיונליות לא ניתן ללמוד כמעט דבר על תוצאות הבחירות לנשיאות ארצות הברית, שייערכו בנובמבר 2016. ב-4 בנובמבר 2014 הצביעה ארצות הברית הצבעה של ביקורת ומחאה נגד נשיא מכהן ולא בהכרח הצבעה של תמיכה בדרכה האידאולוגית של המפלגה הרפובליקנית. הפוליטיקאים הישראליים חייבים להסתכל לפחות לעבר נובמבר 2016 ולזכור שכשם שנשיא מכהן גרם לאובדן השליטה של מפלגתו בסנאט, מועמד או מועמדת כריזמטיים לנשיאות עשויים לסחוף מועמדים מאותה מפלגה בבחירות הקונגרסיונליות לניצחון. כדאי גם לזכור שדפוס ההצבעה של הקהילה היהודית לא השתנה רבות בעשורים האחרונים – רובה ככולה נוטה לדמוקרטים. איזון ואיפוק הם לכן שמות המשחק של ישראל בושינגטון – לא רק, אבל בוודאי בשלושים החודשים הקרובים.