

מבט על, גיליון 462, 2 בספטמבר 2013

אובמה משדר היסוס והתלבטות – היבטים אמריקאיים ובינלאומיים

עודד ערן

הדיון וההצבעה בקונגרס האמריקאי, שאותם ביקש הנשיא אובמה ב-31 באוגוסט יהיו תקדים מכול בחינה שהיא והם מעוררים שאלות חוקתיות וכאלו שמתייחסות למעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון.

מאז אומץ החוק War Powers Act ב-1973 לא היה נשיא אמריקאי שלא הביע את דעתו השלילית על חוק זה, המגביל את סמכות הנשיא לצאת למלחמה ואפילו את יכולתו להכריז על פעולות בדרגת עצימות נמוכה. קודמיו של הנשיא אובמה פנו אמנם לקונגרס, כמו הנשיא בוש לפני הפעולה בעיראק ב-2003. גם הנשיא אובמה עצמו פנה לקונגרס לפני הפעולה בלוב אבל אחר כך, בשנת 2011 "ננזף" על ידי הקונגרס שכן הוא לא ביקש הארכה של המנדט שנתן לו הקונגרס עם תום 60 הימים שהחוק קצב למעורבות של כוחות אמריקאים. היה אפילו ניסיון בבית הנבחרים להעביר החלטה המורה לנשיא להפסיק את פעילות הכוחות הצבאים האמריקאים; ההצעה נפלה בהצבעה.

נשיא אובמה חושף את עצמו, בפנותו לקונגרס בשלב הזה לשורה של בעיות. ראשית, הקונגרס בפגרה והדיון יפתח רק בעוד שבוע – אלא אם כן יוכרז על דיון חרום שאותו הנשיא לא ביקש. הדיון בשני הבתים יכול להסתיים בהחלטה משותפת, אך יתכן גם פיצול כאשר הסנאט בשליטת הדמוקרטים יצביע באופן שונה מהצבעת בית הנבחרים, המצוי בשליטת הרפובליקאים. שנית, שני הבתים יכולים להוסיף עוד מגבלות, מעבר לאלו שהנשיא עצמו הטיל על הפעולה הצבאית, באומרו שלא יוצבו חיילים אמריקאים על אדמת סוריה וכי הפעולה תהיה מוגבלת באורכה ובמטרותיה. בכך יכול הקונגרס לכרסם עוד יותר בסמכויות הנשיא כמפקד העליון של הצבא האמריקאי. המנדט שמבקש הנשיא מהקונגרס: "למנוע או להרתיע שימוש או הפצה (כולל לקבוצות טרור וגורמים לא מדינתיים אחרים) בתוך, אל או מסוריה של נשק להשמדה המונית מסוג כלשהו, לרבות נשק כימי או ביולוגי או מרכיבים הניתנים לשימוש בנשק כזה" עלול להיראות לחברי הקונגרס הן כמזומצם מדי, שכן הוא לא עוסק בהמשך הטבח באמצעים קונבנציונליים, או כמרחיב מדי, שכן הוא עלול להביא לשימוש באמצעים צבאים גם מחוץ לסוריה.

הנשיא אובמה עלול להתבקש על ידי חברי בית הנבחרים והסנטורים להציג את תכנית הפעולה הצבאית. על אף שהדבר ייעשה בדלתים סגורות, תיתכנה הדלפות שמטרתן תהיה להביך את הנשיא ולהקשות על מתן הפקודה.

התנהלות הנשיא אובמה מתחילת ההתקוממות בסוריה שידרה חוסר רצון בולט להתערב מבחינה צבאית ואפילו התערבות מוגבלת. אובמה נמנע מכך גם כאשר מספר ההרוגים בסוריה התקרב ל-100.000. הפניה לקונגרס אינה יכולה אלא להגביר את הדימוי שנוצר לארצות הברית של מעצמה המבקשת להתרחק משמוש בכוחה הצבאי. אובמה עצמו היטיב להבהיר זאת כאשר אמר, שנבחר על מנת להוציא את הכוחות האמריקאים מעיראק ומאפגניסטן. בכך מקרב הנשיא האמריקאי את דימויה של ארצו לזה של מדינות מערב אירופה – מדינות עם כוח צבאי שינקטו בכל מהלך אפשרי כדי להימנע מהשימוש בו גם כאשר ההצדקה לשימוש בו אינה מוטלת בספק.

בנאט"ו אומצה מדיניות בלתי פורמאלית שטבע מזכירו הכללי הקודם של הארגון, לפיה הארגון יפעיל כוחות צבאיים במשימות כגון זו שבסוריה רק אם יתבקש ואם יקבל מנדט למעורבות כזו ממועצת הביטחון. בבקשה שהגיש הנשיא לקונגרס, אין התייחסות לשיתוף פעולה עם מדינות אחרות, אבל חברי הקונגרס, מתוך רצון להקשות על הנשיא, עלולים להוסיף התניות ברוח זו. הדחייה של הפעולה הצבאית האמריקאית עלולה להביא את רוסיה למשל לזום דיון ואפילו פיליבסטר במועצת הביטחון ותרגילים אחרים על מנת להגיע להחלטה שתשלול פעולה

צבאית גם במחיר של גינוי מפורש לסוריה. ארצות הברית עלולה למצוא את עצמה במצב בו היא פועלת לא רק בלא מנדט של מועצת הביטחון, אלא בניגוד לדעתם של רוב חברי המועצה. רוסיה יכולה גם ללחוץ על הנשיא אסד לרכך את תנאיו לכינוס "גינבה 2" במגמה להרוויח זמן ולעכב את הפעולה האמריקאית.

כמו כן מתעוררת השאלה של ההשלכות על תגובותיה של ארצות הברית להמשך הפעילות הגרעינית האיראנית. בית הנבחרים והסנאט יטענו, כי אם במקרה הסורי ביקש הנשיא את אישורו, על אחת כמה וכמה שכאשר מדובר באיראן – מקרה יותר חמור מבחינת השלכותיו על ביטחון ארצות הברית - נדרש אישורם לכל מהלך צבאי. כמו גם במקרה של סוריה, כל פניה כזו והדיון בה יאפשר לאיראן לנקוט הן במהלכים המיועדים לעכב את הפעולה הצבאית והן במהלכי התגוננות, אם כי במקרה של איראן, יכולת זו מוגבלת, כי המדובר הוא בעיקר במתקני קבע. מאחר שבמדינות אחרות, שותפותיה של ארצות הברית, גדלה ההתנגדות לכל שימוש בכוח צבאי, אין ספק שההצבעה בפרלמנט הבריטי כנגד פעולה צבאית בסוריה ופניית הנשיא אובמה לקונגרס ישליכו על היכולת של מדינות אלו להשתמש באופציה הצבאית כנגד המשך הפעילות הגרעינית הצבאית של איראן.