

# ההשפעה המפלגתית על התמיכה בישראל בבית הנבחרים האמריקני

אמנון כוורי ואילן נייער<sup>1</sup>

## תקציר

בשנים האחרונות נכנס הסכסוך הישראלי-ערבי אל תוך השיח הפוליטי-מפלגתי בארה"ב. במאמר זה אנו בוחנים מגמות בפעילות החקיקתית של חברי קונגרס בנוגע לישראל ואת ההשפעה של הזרות המפלגתית שלהם על פעילות זו. הנתונים כוללים את כל הצעות החוק וההחלטות המבטאות תמיכה בישראל שהוגשו לבית הנבחרים האמריקני בין השנים 1973 ו-2012 - מהקונגרס ה-93 ועד הקונגרס ה-112. באמצעות מודל רגרסיה ליניארית אנו מנתחים את ההשפעה של גורמים ברמה האישית וברמת המחוז על תמיכת חברי בית הנבחרים בישראל בין השנים 2001 ו-2012 (מושבים 107-112). הממצאים מראים כי לזרות המפלגתית ולנטייה האידיאולוגית של חברי הקונגרס השפעה גדולה על פעילות חקיקתית פרו-ישראלית: רפובליקנים ושמרנים פעילים באופן משמעותי יותר מאשר חבריהם הדמוקרטים והליברלים.

<sup>1</sup> מחקר זה מומן בסיוע הקרן הלאומית למדע (מענק מחקר מספר 432/13) ומרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים.

## א. מבוא

בשנים האחרונות אנו רואים עלייה משמעותית בהשפעת הזהות הפוליטית על התמיכה בישראל (Cavari, 2012; Rynhold, 2015). ביטוי קיצוני לכך הוא ההתנגשות בין הדמוקרטים והרפובליקנים סביב זימון ראש ממשלת ישראל לנאום בקונגרס (בשנת 2011 ושוב בשנת 2015). על מנת לנתח כיצד המחויבות הפוליטית-מפלגתית של חברי הקונגרס משפיעה על תמיכתם בישראל, אנו בוחנים את פעילות הקונגרס במטרה לזהות גורמים לתמיכה ברמת חבר הקונגרס עצמו וכן ברמת המחוז שהוא מייצג. האם הזהות הדתית, האידיאולוגית או המפלגתית משפיעות על עמדת חבר הקונגרס? האם המחויבויות והאינטרסים של חברי הקונגרס עצמם הם שמוניעים אותם, או שמא הם מייצגים את רצון קהל הבוחרים שלהם? איזו השפעה ייחודית יש לאותם גורמים ברמה האישית וברמת המחוז? במחקר זה אנו בוחנים מגמות בביטויי התמיכה בישראל בבית הנבחרים האמריקני בין השנים 1973 ו-2012 - מהקונגרס ה-93 ועד הקונגרס ה-112 - וכן את ההשפעה של גורמים שונים ברמה האישית וברמת המחוז על חברי בית הנבחרים בין השנים 2001 ו-2012 (מושבים 107-112).

## ב. תמיכת הקונגרס האמריקני בישראל

התמיכה בישראל היא נושא ייחודי במעורבות של הקונגרס במדיניות החוץ בארצות הברית. עד למלחמת וייטנאם, ובמידה מועטה יותר עד סוף המלחמה הקרה, הקונגרס נטה להימנע מדיון בנושאי חוץ וביטחון. הקונצנזוס ששרר באותה התקופה היה שאין לקונגרס הרצון או היכולת למלא תפקיד פעיל ומשמעותי במדיניות החוץ האמריקנית (Trice, 1979). קונצנזוס זה קיבל ביטוי באמירה המפורסמת של הסנאטור ארתור ונדנברג (מישיגן, רפובליקני), מנהיג הרוב בסנאט ויושב ראש ועדת החוץ של הסנאט, כי הפוליטיקה המפלגתית עוצרת על קו החוף: "Partisan politics stops at the water's edge".

לעומת זאת, עוד לפני מלחמת וייטנאם הקדיש הקונגרס תשומת לב רבה לתמיכה דיפלומטית, צבאית וכלכלית בישראל (Feuerwerker, 1979; Trice, ). בניסיון להסביר תמיכה זו נמצא כי התפיסה הרווחת של ישראל כישות דמוקרטית במזרח התיכון, היותה בעמדת נחיתות באזור (underdog), ערכים דתיים משותפים והצורך בבית עבור העם היהודי הם שמסבירים את התמיכה

האמריקנית בישראל - תמיכה אשר חוצה גבולות מפלגתיים, אידיאולוגיים ודמוגרפיים (Feuerwerger, 1979; Trice, 1979). הקונגרס הגביר מאז את מעורבותו במדיניות חוץ, אך רמת התמיכה שישראל זוכה לה בקרב חברי נותרה ייחודית בעוצמתה (Cavari and Nyer, 2014).

לצד העקביות במעורבות הקונגרס בנושא, מחקרים מראים כי התמיכה של הקונגרס בישראל השתנתה מתמיכה קונצנזואלית לתמיכה בעלת מאפיינים פוליטיים-מפלגתיים ברורים. במחקר שהתחקה אחר התמיכה בישראל בבית הנבחרים בשנים 1997-2002 ושניתח הצבעות והצעות חוק נמצא כי ככל שהאלימות בין ישראל לפלסטינים החריפה, כך הרבה הקונגרס לעסוק בהצעות חוק שנגעו באופן ישיר לסכסוך ושכפו על חברי הקונגרס לבחור צד (Oldmixon, Rosenson, and Wald, 2005). לטענת החוקרים, מגמה זו שינתה את הפוליטיקה שמאחורי התמיכה בישראל ויצקה לתוכה שסעים חדשים על רקע מפלגתי, אידיאולוגי, דתי וגזעי (racial). הם מראים שהתמיכה בישראל בקרב חברי הקונגרס ה-107 (בין 2001 ל-2002) הייתה חזקה במיוחד בקרב רפובליקנים, שמרנים ומשויכים לכנסיות פונדמנטליסטיות. מכאן שהנושא נעשה מאופיין בקיטוב פוליטי אשר חופף להבדלים מפלגתיים ואידיאולוגיים קיימים. אולם עורכי המחקר מציינים כי השינוי הוא קטן ומוקדם לטעון שלמפלגתיות יש השפעה מובהקת על פעילות חברי הקונגרס בנוגע לישראל. ייתכן שגם ההקשר ההיסטורי - אירועי 11 בספטמבר - השפיע על הממצאים.

מאמר אחר של אותם חוקרים, המתמקד בפעילות הסנאט בשנים 1993-2002, מחזק את מסקנות המחקר הקודם לגבי המקום המרכזי של הזהות הדתית והאידיאולוגית כגורמים לתמיכה של חברי הקונגרס בישראל (Rosenson, Oldmixon and Wald, 2009). עם זאת, מחקר זה אינו מצביע על השפעה ייחודית של הזהות המפלגתית בסנאט במהלך הקונגרס ה-106 וה-107. אם כן, עמדות כלפי ישראל קשורות בזהות דתית ואידיאולוגית, אך לא ברורה מידת החפיפה שלהן עם הבדלים מפלגתיים קיימים.

מחקר נוסף, של כותבי מאמר זה, בחן את השינויים במידת ההשתתפות של חברי בית הנבחרים בחקיקה פרו-ישראלית (Cavari and Nyer, 2014). במחקר זה זוהתה עלייה במידת המעורבות של הקונגרס בנושא הישראלי, אשר חוצה הבדלים מפלגתיים. אולם המחקר מצביע גם על מגמה הולכת וגוברת של חקיקה נפרדת: דמוקרטים ורפובליקנים, אשר בעבר שיתפו פעולה בהצעות חקיקה פרו-ישראליות, דנים עתה בנושאים שונים ומגישים הצעות חוק נפרדות.

## ג. הצעות חוק והחלטות בבית הנבחרים: מושבים 93-112 (1973-2012)

על מנת לבחון את ההשפעה המפלגתית על התמיכה בישראל בקרב בית הנבחרים זיהינו את כל הצעות החוק וההחלטות הנוגעות לישראל שהוגשו לבית הנבחרים האמריקני בשנים 1973-2012. בחנו את הנושא של כל הצעה ואת זהות חברי הקונגרס שהגישו אותה (sponsor and co-sponsor). בהכללת החלטות לצד הצעות חוק אנו מרחיבים את מגוון מסמכי החקיקה הנקשרים בישראל ובכך מגדילים את השונויות בין מושבי הבית ובין חברי הקונגרס (במידת התמיכה שלהם בהצעות השונויות). אמנם לרוב ההחלטות אין משמעות מבחינת מדיניות (policy), אולם ייתכן שדווקא משום כך הן מבטאות את עמדות חברי הקונגרס טוב יותר מהצעות חוק. כמו כן, חלק ניכר מהצעות החוק אינן מגיעות לכדי הצבעה (רק כ-4% הופכות לחוק). לכן, הצעות חוק רבות אינן שונות מהצעות להחלטה של הקונגרס - תפקידן הוא לשמש כלי לביטוי עמדה מצד חברי הקונגרס (Hall 1996; Burden 2007). מאחר שלהחלטות אין משמעות מבחינת מדיניות, חברי הקונגרס חשים חופשיים יותר להביע את עמדתם כלפי ההחלטה מבלי שיופעל עליהם לחץ מצד חברי מפלגתם. לשם הפשטות אנו מתייחסים לכל המסמכים שנכללים במחקר כהצעות חוק.

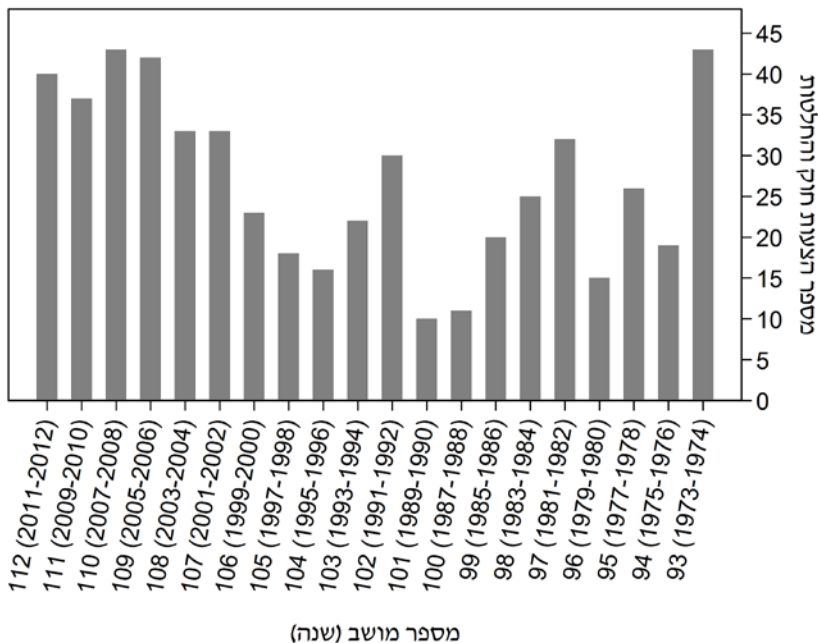
לצורך זיהוי הצעות החוק וההחלטות ערכנו חיפוש באתר המקוון של ספריית הקונגרס, THOMAS (<http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>). ראשית איגדנו רשימה של כל הצעות החוק שבהן הוזכרה המילה "ישראל" בין המושבים 93 ו-112. לאחר מכן בחנו שני מקודדים שונים את הרשימה וזיהו הצעות חוק אשר ענו לשלושה קריטריונים: (1) הצעות המתייחסות באופן ספציפי למדינת ישראל; (2) הצעות המביעות תמיכה - הצהרתית, כספית או צבאית - בישראל, או שמגנות את אויביה; (3) הצעות שבהן ישראל היא נושא מרכזי.

הצעות חוק שלא ענו לקריטריונים אלה לא נכללו במחקר; כך, למשל, H.R.5522 מהמושב ה-109, שכותרתה "הגדרת תקציב לפעילות חוץ, מימון של ייצוא ותכניות קשורות עבור השנה הפיסקלית המסתיימת ב-30 בספטמבר 2007, וכן למטרות נוספות". הצעה זו כוללת מדינות רבות ונושאים רבים, ועל כן אף שישראל מוזכרת בה 27 פעמים ואף שאזכורים אלה עוסקים בסיוע כלכלי וצבאי נרחב מאוד, ישראל היא מדינה אחת מני רבות בהצעה זו ולא ברור אם מי שתמך בהצעה עשה זאת בגלל תמיכתו בישראל או ממניעים אחרים.

במחקר נכללו הצעות חוק שגינן מדינות או גורמים לא-מדינתיים כאשר הגינוי תאם לאינטרסים של ישראל באזור, או שכללו הבעת תמיכה מפורשת בישראל. דוגמה לכך היא H.R.1143 במושב ה-109, שכותרתה "לאסור על סיוע אמריקני לרשות הפלסטינית ולתכניות, פרויקטים ופעילויות בגדה המערבית ובעזה, אלא אם ימולאו תנאים מסוימים". תנאים אלה הם: (1) ההנהגה של הרשות הפלסטינית לא תהא קשורה עוד לאלימות, תגנה באופן פומבי אלימות וטרור פלסטיני, תחדל מהסתה לשנאה ותנקוט את כל הצעדים שביכולתה כדי לפרק את תשתית הטרור; וכן (2) שרמת האלימות בגדה המערבית ובעזה תשכך.

בסך הכול זיהינו 550 הצעות חוק שענו על הקריטריונים שהוצגו לעיל. תרשים 1 מציג את ההצעות שנכללו בבסיס הנתונים לפי המושב שבו הן הוגשו. באופן כללי נראית עלייה במספר הצעות החוק הנוגעות לישראל מהמושב ה-93 (1973-1974) ועד המושב ה-112 (2011-2012).

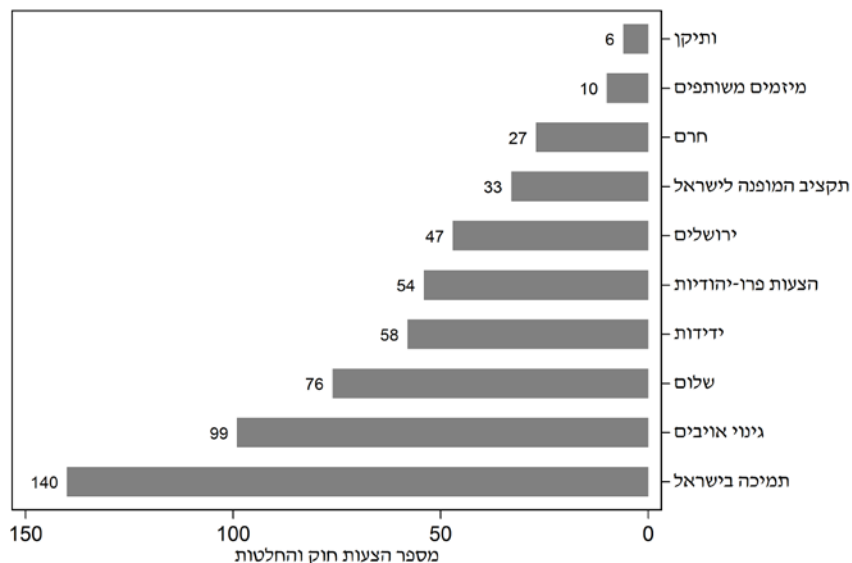
### תרשים 1: מספר הצעות החוק וההחלטות הפרו-ישראליות שהוגשו לבית הנבחרים, 1973-2012 (לפי מושב)



במושב ה-102 (1991-1992) יש עלייה נקודתית במספר הצעות החוק הנובעת מהחרם הכלכלי על מוצרים ישראליים. ואולם, העלייה המשמעותית ניכרת החל מהקונגרס ה-107 (2001-2002), והיא מתחזקת במושבים מאוחרים יותר. חלק מהעלייה נובע מההסלמה באזור ומהתמיכה האמריקנית בישראל. כאשר ישראל סופגת ביקורת ממדינות אחרות או מבתי דין בין-לאומיים הקונגרס מביע תמיכה עזה בישראל כתגובה לקהילה הבין-לאומית. ככל שהביקורת על ישראל גוברת, מספר הצעות החוק הנוגעות לישראל גדל. כך, למשל, H.CON.RES.392 במושב ה-107: "הבעת סולידריות עם ישראל במאבקה נגד הטרור"; H.RES.499 במושב ה-107: "גינוי הניסיונות להחרים מוסדות מדעיים ואקדמיים ישראליים"; וכן H.CON.RES.390 במושב ה-108 (2003-2004), שכותרתה "גינוי ההחלטה של העצרת הכללית של האו"ם ES-10/14 (8 בדצמבר 2003) אשר מבקשת מבית הדין הבין-לאומי לצדק (ICJ) למסור חוות דעת מייעצת על אודות ההשלכות החוקיות הבין-לאומיות של בניית גדר ההפרדה על ידי ישראל בגדה המערבית לצורכי ביטחון ולטובת צרכים אחרים". במהלך מושבים 109-112 של הקונגרס (2005-2012), תקופה המאופיינת במתחים רבים באזור ובביקורת גוברת של הקהילה הבין-לאומית על מעשיה של ישראל, הוגשו למעלה מארבעים הצעות חוק הנוגעות לישראל בכל מושב (למעט המושב ה-111 בשנים 2009-2010), כך שישראל הפכה לנושא בולט בקונגרס.

בתרשים 2 מוצג פילוח של הצעות החוק לפי נושא ההצעה. בעוד מרבית הצעות החוק משקפות אירועים אקטואליים באותה התקופה (הבעת תמיכה או גינוי אויבים), הצעות בנושאים אחרים חוזרות במרבית המושבים. דוגמאות לכך הן הצעות חוק העוסקות בירושלים - הגדרה של ירושלים כבירת ישראל, העתקה של שגרירות ארה"ב לירושלים או הכרה במי שנולד בירושלים כישראלי. נושאים תדירים אחרים כוללים הצעות חוק המברכות את ישראל ביום עצמאותה או ביום המציין את איחוד ירושלים.

**תרשים 2: מספר הצעות החוק וההחלטות הפרו-ישראליות שהוגשו בבית הנבחרים, 1973-2012 (לפי נושא)**



לעתים קורה שהצעות חוק מוגשות מחדש בכמה מושבים עוקבים עד אשר הנושא מגיע לכדי פתרון או שאינו עוד רלוונטי. כך, למשל, H.CON.RES.108 במושב ה-101, שכותרתה "הבעת התחושה של הקונגרס שלפיה על הוותיקן להכיר במדינת ישראל ולייסד יחסים דיפלומטיים אתה". הצעות חוק כמעט זהות לזו התקבלו במושב ה-102 (H.COM.RES.298) וכן במושב ה-103 (H.CON.RES.32). אף שההצעה לא נכנסה לתוקף באף אחד מן המושבים, לא היה צורך לחזור עליה במושב ה-104 שכן בשנת 1993, במהלך המושב ה-103, כוננו יחסים דיפלומטיים בין ישראל לוותיקן.

הצעות חוק אחרות מוגשות לתקופה מסוימת ואז יורדות מסדר היום, אפילו אם הנושא עודנו רלוונטי. דוגמה לכך היא ההצעה במושב ה-101, H.COM.RES.397, שכותרתה "הבעת התחושה של הקונגרס שלפיה התקיפה המקדימה של ישראל בשנת 1981 נגד הכור הגרעיני העיראקי באוסיראק הייתה פעילות של הגנה עצמית לגיטימית ומוצדקת, ושעל ארה"ב לחתור לביטול החלטה 487 של מועצת הביטחון של האו"ם אשר גינתה את התקיפה

הישראלית המקדימה ב-1981". הצעה זו הוגשה לראשונה במושב ה-101, הופיעה מחדש במושבים ה-102 וה-103 אך אינה מופיעה שוב. זהו מצב חריג, שכן החלטה 487 של מועצת הביטחון של האו"ם עודנה בתוקף, אך נראה כי הקונגרס זנח נושא זה.

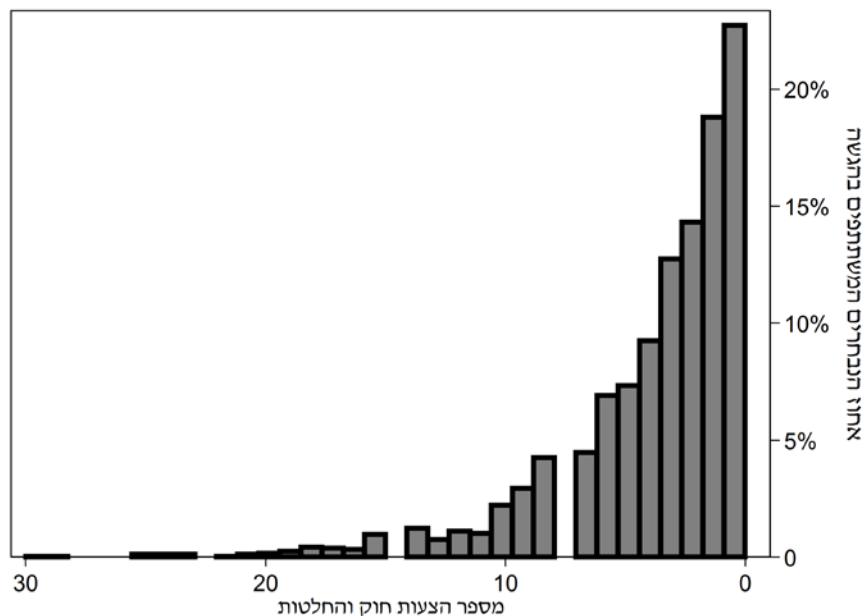
## **ד. בחינת הגורמים לתמיכת חברי הקונגרס בישראל**

על מנת להבין אילו גורמים מסבירים את התמיכה של חברי הקונגרס בישראל בחנו את פעילות חברי הקונגרס במושבים מאז 2001 (מושבים 107-112). בחנו מי משתתף בהצעות החוק, כלומר מי מגיש את ההצעה (sponsor) או מצטרף להגשתה (co-sponsor). אנו רואים בהגשה של הצעת חוק התומכת בישראל ביטוי של תמיכה בישראל.<sup>2</sup> בתקופת שבה מתמקד המחקר הוגשו בסך הכול 222 הצעות חוק העונות לשלושת הקריטריונים לעיל, בממוצע 37 בכל מושב. כל הצעה הוגשה בממוצע על ידי 44 חברי קונגרס. התפלגות השותפים בהצעות החוק אינה סימטרית - מספר קטן של חברי קונגרס שותפים במספר גדול של הצעות חוק, בעוד רוב חברי הקונגרס שותפים במעט הצעות, כפי שמראה תרשים 3.

<sup>2</sup> אולדמיקסון, רוזנסון וואלד (Oldmixon, Rosenson, and Wald, 2005; Rosenson, Oldmixon, and Wald, 2009) עושים דבר דומה.



**תרשים 3: אחוז המשתתפים בהגשת הצעות החוק והחלטות הפרו-ישראליות שהועלו בבית הנבחרים, 2001-2012**



הציר האופקי מציג את מספר הצעות החוק שחבר קונגרס היה שותף בהן (בכל קונגרס בנפרד), והציר האנכי מציג את אחוז חברי הקונגרס. כך, לדוגמה, כ-25% מחברי הקונגרס לא לקחו חלק באף הצעת חוק, כ-17% מחברי הקונגרס לקחו חלק בהצעת חוק אחת, וכ-2% לקחו חלק ב-10 הצעות חוק.

המשתנה התלוי במודל הרגרסיה שלנו הוא מידת ההשתתפות של כל חבר קונגרס בהגשת הצעות חוק פרו-ישראליות. בשל השונות בין מספר הצעות החוק הפרו-ישראליות שהוגשו במושב השונים - על פי רוב בהשפעת אירועים בישראל או אירועים שקשורים לישראל - ומאחר שחלק מחברי הקונגרס לא כיהנו במשך מושב שלם, מספר ההצעות כשלעצמו אינו משקף נאמנה את מידת ההשתתפות. משום כך יצרנו משתנה אשר הופך את מספר הצעות החוק לאחוז ההשתתפות בהצעות החוק הפרו-ישראליות אשר הוגשו באותו מושב בקונגרס (mean=8.6; SD=10.3). אמנם גם משתנה זה אינו בעל התפלגות נורמלית, אך הוא מאוזן הרבה יותר ממדד ספירה פשוט.

לצורך זיהוי הגורמים לתמיכה (המשתנים הבלתי תלויים), אספנו מידע על כל חברי בית הנבחרים מהמושב ה-107 ועד המושב ה-112, וכן מידע על המחוז שהוא מייצג. בהתאם לעניין המרכזי שלנו במאמר זה, אנחנו מתמקדים בזהות המפלגתית של חברי הקונגרס ובחלוקה המפלגתית במחוז הבחירה שלהם, וכן בוחנים את ההשפעה של זהות דתית ותפיסה אידיאולוגית על התמיכה בישראל.

**מפלגתיות.** יש עדויות לכך שבעשור האחרון עברה החברה האמריקנית תהליך של קיטוב על בסיס קווים מפלגתיים בנוגע לעמדותיה כלפי ישראל. בחינה של פעילות חברי בית הנבחרים בשנים 1997-2002 וכן של פעילות הסנאטורים בשנים 1993-2002 (Oldmixon, Rosenson, and Wald 2005; ) (Rosenson, Oldmixon, and Wald 2009) מעלה ממצאים סותרים באשר לשינוי זה. בבחינה של דעת הקהל האמריקנית נראה פער הולך וגובר בין רפובליקנים (תומכים בישראל) לבין דמוקרטים (תומכים פחות), אשר מגיע לכדי שלוש אחוזים בסוף העשור הראשון של המאה ה-21 (Cavari, 2012). פער זה צפוי להשפיע על האופן שבו חברי קונגרס מצביעים - נציגים רפובליקנים או נציגים המייצגים מחוזות רפובליקנים יביעו תמיכה רבה יותר בישראל מאשר נציגים דמוקרטים או נציגים אשר מייצגים מחוזות דמוקרטיים.

הזהות המפלגתית של חברי הקונגרס הוכנסה למודל באמצעות משתנה דמה: 1 אם רפובליקני, 0 אם לא.<sup>3</sup> חלוקה מפלגתית ברמת המחוז נמדדה כאחוז מהקולות בכל מחוז שניתנו למועמד הרפובליקני לנשיאות בבחירות האחרונות (2000, 2004, 2008).<sup>4</sup>

**דת.** נושא הדת עולה לא פעם כגורם מרכזי לתמיכה בישראל, הן בקרב ההנהגה והן בקרב דעת הקהל. כשמדובר בתמיכה בישראל, לשתי קבוצות דתיות יש חשיבות מרכזית: יהודים ונוצרים אוונגליסטים. התמיכה בישראל בקרב יהודים היא חזקה. אף שהיא אט אט נשחקת בשנים האחרונות, יהדות ארה"ב הפגינה לאורך השנים תמיכה כוללת בישראל, אשר לרוב מלווה בהפעלת לחץ על נבחרים ועל מועמדים במהלך בחירות (Sasson, Kadushin, and Saxe, 2010). לכן אנו צופים כי נבחרים יהודים וחברי קונגרס המייצגים מחוזות בעלי אוכלוסייה יהודית גדולה יביעו תמיכה חזקה בישראל.

<sup>3</sup> על פי הרישום באתר הקונגרס. מספר הנציגים העצמאים הוא זניח ולכן אין התייחסות אליהם כקבוצה.

<sup>4</sup> הנתונים באדיבות גארי גייקובסון מאוניברסיטת קליפורניה, סן דייגו.

תמיכת הנוצרים האוונגליסטים בישראל נובעת מהאמונה האוונגליסטית שלפיה הארמגדון (חזון אחרית הימים) יתממש רק לאחר חזרתו של ישו. לפי פרשנים אוונגליסטים מודרניים (אמריקנים), אלוהים העניק ליהודים את אדמת ישראל והופעתה המודרנית של מדינת ישראל מאששת את הנבואה התנ"כית ואת שובו הקרב של ישו. מלחמת ששת הימים ב-1967, שבה ישראל הביסה את צבאות מצרים, סוריה וירדן, שילשה את שטחה ואף השתלטה על העיר העתיקה בירושלים ועל אתרים קדושים בגדה המערבית, נחשבה לשלב נוסף בתכניתו של האל (Lienesch, 1993; Fine, 2015). מנהיגים אוונגליסטים מצאו משמעות פוליטית עכשווית במתנתו של האל, והם מעודדים את ההנהגה הישראלית שלא לוותר על אף שטח לטובת הפלסטינים או מדינות ערב ופועלים להבטיח את המשך התמיכה של ארה"ב בישראל (Boyer, 2005). מאחר שפרשנות זו טמונה בקריאה נוקבת של התנ"ך (Ariel, 2002) ומשום שלאוונגליסטים יש נטייה לקבל את המדיניות שמציעים מנהיגיה הדתיים של התנועה (Putnam and Campbell, 2010), מרבית הציבור האוונגליסטי מחזיק בדעות פרו-ישראליות. קהל בוחרים זה הפך לתומך ביותר בישראל כיום, ותמיכתו באה לידי ביטוי בקרב הציבור ובקרב ההנהגה (Fine, 2015; Mayer, 2004). בדומה להשפעה של זהות יהודית, אנו צופים שנוצרים אוונגליסטים בקונגרס יביעו תמיכה חזקה בישראל.

ברמת חבר הקונגרס קידדנו את הדת באמצעות שלושה משתני דמה: יהודי (1 אם יהודי, 0 אם לא), קתולי (1 אם קתולי, 0 אם לא) ואוונגליסט (1 אם אוונגליסט, 0 אם לא).<sup>5</sup> הסיווג של אוונגליסט מבוסס על הטיפולוגיה של אדם קריידל (Kradel, 2008). ברמת המחוז השתמשנו באחוז היהודים מתוך האוכלוסייה.<sup>6</sup> אין בנמצא נתונים ברמת המחוז עבור זהות דתית אחרת.

**אידיאולוגיה.** מחקרים משנות השבעים מראים שהתמיכה בישראל חזקה יותר בקרב ליברלים מאשר בקרב שמרנים (Garnham, 1977; Trice, 1979). אולם, בזמנו היה לכך קשר לוויכוח האידיאולוגי על תפקידה של ארה"ב במזרח התיכון והתערבותה בנעשה באזור. ויכוח זה השתנה מאז, עם נפילתה של ברית המועצות ועלייתו של הטרור האסלאמי. ישראל נקשרה מאז למלחמה בטרור, ותמיכתם של השמרנים בה התגברה (Rosenson, Oldmixon, and Wald, 2009). לכן אנו מצפים שנבחרים שמרנים יביעו תמיכה רבה יותר בישראל מאשר נבחרים ליברלים.

<sup>5</sup> המידע על הזהות הדתית של חברי הקונגרס לקוח מתוך מאגר הנתונים של ה-Congressional Almanac.

<sup>6</sup> הנתונים באדיבות דייוויד פול.

פרמטר האידיאולוגיה נקבע על פי מדד ההצבעה DW-Nominate של פול ורוזנטל (Poole and Rosenthal, 2011). כל חבר קונגרס מקודד לפי הצבעותיו בנושאים שונים (במאמר זה אנו עושים שימוש בממד כלכלי-חברתי). הממד נע בין 1- ל-1, ו-1 הוא הרמה הגבוהה ביותר של שמרנות. לאור המתאם הגבוה בין זהות מפלגתית לאידיאולוגיה, ערכנו רגרסיה בין אידיאולוגיה לזהות מפלגתית ( $b=.98$ ;  $p<.00$ ) ואנו כוללים במודל את השאריות כמדד נקי יותר של אידיאולוגיה.

**לובי ישראלי.** לאור הטענה בדבר ההשפעה של הלובי הישראלי על פעולות חברי הקונגרס בנוגע לישראל (Mearsheimer and Walt, 2006), הוספנו מדד המבטא את הקשר של חבר הקונגרס ללובי היהודי - היקף התרומות שחבר הקונגרס קיבל מגופים המוגדרים כפרו-ישראליים.<sup>7</sup> אנו מניחים שככל שהיקף התרומות גדול יותר, כך מידת המחויבות של חבר הקונגרס לישראל תהיה גבוהה יותר.

לבסוף, כללנו גם משתנה בקרה עבור הבדלים בין שחורים ולבנים באמצעות משתנה דמה לנבחרים אפרו-אמריקנים (1 אם כן, 0 אם לא) ומדד של אחוז האוכלוסייה האפרו-אמריקנית בכל מחוז.<sup>8</sup> מחקרי דעת קהל ומחקרים שבדקו עמדות של חברי קונגרס מצביעים על ביקורת גבוהה יותר על ישראל בקרב האוכלוסייה האפרו-אמריקנית בארצות הברית, בעיקר לאחר 1967 ולאור התפיסה שישראל מקיימת מדיניות של אי-שוויון על בסיס מוצא דתי ואתני (Gilboa, 1987; Cavari, 2012).

על מנת לזהות את ההשפעה הייחודית של כל אחד מהגורמים הללו בחנו את התמיכה האינדיבידואלית של כל חבר קונגרס בישראל (ברמה האישית) וברמת המחוז שהוא מייצג (כאשר נתונים אלו קיימים) באמצעות מודל רגרסיה ליניארית (Ordinary Least Squares).<sup>9</sup> על מנת לתת ביטוי להבדלים לאורך זמן ובין מושבים הוספנו משתנה דמה לכל מושב. לבסוף, מאחר שחלק (גדול) מחברי הקונגרס מכהנים ביותר ממושב אחד, איחדנו את טעויות התקן עבור כל חבר קונגרס. תוצאות המודל מוצגות בטבלה 1.

<sup>7</sup> הנתונים נלקחו מהארגון Open Secrets Center for Responsive Politics (<https://www.opensecrets.org>). הנתונים הם בעשרות אלפי דולרים.

<sup>8</sup> הנתונים באדיבות סקוט אדלר.

<sup>9</sup> מאחר שהמשתנה המקורי הוא משתנה ספירה ובשל ההתפלגות המוטה של המשתנה התלוי ערכנו גם רגרסיה מתאימה לערכי ספירה, Negative binomial, על המשתנה המקורי. התוצאות אינן שונות באופן מהותי והפרשנות קלה יותר (אם כי עשויה להיות מוטה) מאשר במודל רגרסיה פשוט.

טבלה 1: מודל רגרסיה לתמיכה של חברי הקונגרס בישראל, 2001-2012

| מקדם                                  | משתנה                       |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| <b>מאפיינים אישיים של חבר הקונגרס</b> |                             |
| 5.651***<br>(0.712)                   | רפובליקני                   |
| 9.536***<br>(2.144)                   | שמרן (אידיאולוגיה)          |
| 10.07***<br>(1.917)                   | יהודי                       |
| 0.349<br>(0.679)                      | אוונגליסטי                  |
| 1.483*<br>(0.643)                     | קתולי                       |
| -1.083<br>(0.816)                     | דת אחרת (לא פרוטסטנטי)      |
| -1.484<br>(1.340)                     | שחור                        |
| 0.561***<br>(0.120)                   | תרומות מגורמים פרו-ישראליים |
| <b>מאפיינים של מחוז הבחירה</b>        |                             |
| -0.0463<br>(0.0364)                   | אחוז הרפובליקנים במחוז      |
| 0.0287<br>(0.0225)                    | אחוז השחורים במחוז          |
| 0.748***<br>(0.0870)                  | אחוז היהודים במחוז          |

| <b>מושבי הקונגרס</b> |                      |
|----------------------|----------------------|
| -2.139***<br>(0.317) | מושב 108             |
| -0.751<br>(0.401)    | מושב 109             |
| 5.617***<br>(0.441)  | מושב 110             |
| 1.741**<br>(0.563)   | מושב 111             |
| 2.444***<br>(0.560)  | מושב 112             |
| 4.421*<br>(1.863)    | קבוע                 |
| 2643                 | מספר התצפיות         |
| 0.367                | טיב הניבוי ( $R^2$ ) |

טעות תקן בסוגריים; מחושבת לפי 766 חברי קונגרס ייחודיים

\*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

התוצאות תואמות לחלק מהציפיות שלנו. לגורמים ברמת חבר הקונגרס יש השפעה חשובה. לשני הגורמים הפוליטיים ברמת הפרט השפעה מובהקת בכיוון המצופה: חברי קונגרס רפובליקנים משתתפים במספר גדול יותר של הצעות חוק מאשר חבריהם הדמוקרטים (קבוצת הייחוס). ההשפעה השיורית היא כמעט 6%. גם כאשר השפעה זו מובאת בחשבון, לאידיאולוגיה יש השפעה חזקה ומובהקת. ככל שהיסטוריית ההצבעות של חבר הקונגרס היא בעלת אופי שמרני יותר, כך גוברת מידת המעורבות שלו בחקיקה פרו-ישראלית.

לדת יש השפעה משמעותית. נבחרים יהודים וקתולים נוטים להגיש מספר גדול יותר של הצעות חוק התומכות בישראל מאשר פרוטסטנטים אשר אינם אוונגליסטים (קבוצת הייחוס). ההשפעה השיורית של זהות דתית יהודית היא 10%, ושל זהות קתולית - 1.5%. להפתעתנו לא מצאנו קשר בין אוונגליסטים לתמיכה בישראל באמצעות חקיקה.

בהתאם לספרות ולדעת הקהל הרווחת, ככל שהיקף התרומות שחברי קונגרס מקבלים מגופים פרו-ישראליים גדול יותר, כך הם שותפים במספר גדול יותר של מהלכי חקיקה פרו-ישראליים. תרומה של \$10,000 מעלה את שיעור ההצטרפות לחקיקה פרו-ישראלית בחצי אחוז. זוהי השפעה גדולה מאוד על פעילותם של חלק מחברי הקונגרס. רוב חברי הקונגרס (54%) אינם מקבלים תרומות מגופים פרו-ישראליים. מבין אלו שמקבלים תרומות כמחצית אינם מקבלים סכומים משמעותיים, אולם המחצית השנייה מקבלת תרומות גדולות מאוד המסתכמות בסכומים הנעים בין \$10,000 ל-\$640,000. למרות השיעור הגדול של חברי קונגרס שאינם מקבלים סכומים משמעותיים מארגונים פרו-ישראליים (או שאינם מקבלים תרומות כלל) יש למקדם התרומות השפעה מובהקת ומשמעותית, ועובדה זו מצביעה על ההשפעה הגדולה שיש לתרומות אלו על פעילות חברי הקונגרס. חבר קונגרס המקבל כ-\$50,000 מגופים פרו-ישראליים יעלה את הפעילות החקיקתית שלו לטובת ישראל בכשלושה אחוזים. למעלה מ-5% מבין חברי הקונגרס מקבלים סכומים כאלו או יותר. זאת, כמובן, השפעה שיורית לאחר שכללנו במודל גם את ההשפעה של דת ומפלגתיות.

ברמת המחוז, רק לגודל האוכלוסייה היהודית יש השפעה בכיוון המצופה. נציגים ממחוזות שבהם אחוז ניכר של יהודים נוטים להביע תמיכה בישראל באמצעות הגשה של הצעות חוק. זאת, כמובן, מעבר לזהות הדתית של חבר הקונגרס. הופתענו לגלות שאין השפעה מובהקת לנטייה הפוליטית של המחוז ולאחוז השחורים בו.

ממצאים אלו מראים שכאשר מדובר בנושאים הקשורים בישראל, נבחרים מצביעים לא על פי מאפיינים של המחוז שהם מייצגים אלא על פי המחויבויות הפוליטיות שלהם. הנושא של ישראל טמוע במחויבויות פוליטיות, אידיאולוגיות ודתיות והתנתק משיקולים פוליטיים רגילים של ייצוג או של ניסיון לרצות את הבוחרים. זאת, כל עוד במחוז אין קהל בוחרים יהודי גדול.

## ה. סיכום

מאמר זה בוחן לראשונה פעילות של בית הנבחרים ביחס לישראל לאורך זמן. אספנו הצעות חוק המתייחסות לישראל החל מהמושב ה-93 ועד המושב ה-112 והראנו עלייה בפעילות החקיקתית בנושא מאז תחילת המאה ה-21.

בניתוח הגורמים לתמיכה מאז 2001 אנו ממחישים כי למחויבויות מפלגתיות ואידיאולוגיות של הנבחרים יש השפעה חשובה על מידת התמיכה שלהם בישראל. הדבר תואם להתנהגות הציבורית של חברי הקונגרס בשנים האחרונות ומאשש את המגמות שהוצעו במחקרים מוקדמים יותר. בשנים האחרונות, בניגוד לתקופות קודמות, התמיכה בישראל הפכה לנושא פוליטי-מפלגתי, והתנהגות חברי הקונגרס בנושא זה חופפת כעת שסעים מפלגתיים ואידיאולוגיים. ההשפעה של החלוקה הדתית והפוליטית במחוז הבחירה קטנה מזו של המאפיינים האישיים של חבר הקונגרס.

הממצאים בנוגע להשפעה של התרומות מגופים פרו-ישראליים - השפעה גדולה של התרומות על נטיית חברי הקונגרס להיות אקטיביים בפעילות החקיקתית למען ישראל - תומכים בטענה של מירשהיימר וואלט (Mearsheimer and Walt, 2006) בעניין השפעת הלובי הישראלי. הלובי משפיע - לפחות בפעילות החקיקתית ההצהרתית אשר נבדקה כאן.

בכוונתנו לפתח מחקר זה ולבחון את התמיכה של כל חברי הקונגרס החל מהמושב ה-93 ועד ה-113. מוקד העניין שלנו הוא לזהות מתי וכיצד הפכו השסעים המפלגתיים לגורם מרכזי המסביר את העמדות כלפי ישראל: האם השינוי הוא פועל יוצא של אירועי 11 בספטמבר או שמא הם תוצר של אירועים או של תהליכים אחרים, כגון סיום המלחמה הקרה ותחילת תהליך השלום, או של התפתחויות פנימיות כגון החפיפה בין המפלגה הרפובליקנית לימין הדתי הפונדמנטליסטי.



## רשימת מקורות

- Ariel, Yaakov S., 2002. *Philosemites or Antisemites? Evangelical Christian Attitudes Towards the Jews*, Jerusalem: Vidal Sasson Center, Hebrew University of Jerusalem.
- Boyer, Paul S., 2005. "Biblical Prophecy and Foreign Policy", in Claire H. Badaracco (ed.), *Quoting God*, Waco, TX: Baylor University Press, pp. 107–122.
- Burden, Barry C., 2007. *Personal Roots of Representation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cavari, Amnon, 2012. "Religious Beliefs, Elite Polarization, and Public Opinion on Foreign Policy: The Partisan Gap in American Public Opinion Towards Israel", *International Journal of Public Opinion Research* 25(1): 1–22.
- Cavari, Amnon, and Elan Nyer, 2014. "From Bipartisanship to Dysergia: Trends in Congressional Actions toward Israel", *Israel Studies* 19(3): 1–28.
- Feuerwerker, Marvin C., 1979. *Congress and Israel: Foreign Aid Decision-Making in the House of Representatives*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Fine, Jonathan, 2015. *Political Violence in Judaism, Christianity, and Islam*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Garnham, David, 1977. "Factors Influencing Congressional Support for Israel During the 93rd Congress", *The Jerusalem Journal of International Relations* 2(3): 23–45.
- Gilboa, Eytan, 1987. *American Public Opinion toward Israel and the Arab-Israeli Conflict*, Lexington, MS: D.C. Heath and Company.
- Hall, Richard, 1996. *Participation in Congress*, New Haven: Yale University Press.
- Kradel, Adam, 2008. *Using The Lord's Name: The Use and Impact of Presidential Religious Rhetoric*. Dissertation Submitted to the University of Wisconsin-Madison.
- Lienesch, Michael, 1993. *Redeeming America: Piety and Politics in the New Christian Right*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Lipson, Charles, 1997. "American Support for Israel: History, Sources, Limits", in Gabriel Scheffer (ed.), *U.S. - Israeli Relations at the Crossroads*, Portland: Frank Cass, pp. 128–146.
- Mayer, Jeremy, 2004. "Christian Fundamentalists and Public Opinion Toward the Middle East: Israel's New Best Friends?" *Social Science Quarterly* 85(3): 695–712.
- Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt, 2006. "The Israel Lobby and US Foreign Policy", *Middle East Policy* 13(3): 29–87.
- Oldmixon, Elizabeth, Beth Rosenson, and Kenneth Wald, 2005. "Conflict over Israel: The Role of Religion, Race, Party and Ideology in the U.S. House of Representatives, 1997–2002", *Terrorism and Political Violence* 17: 407–426.
- Poole, Keith T., and Howard L. Rosenthal, 2011. *Ideology and Congress*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Putnam, Robert, and David Campbell, 2010. *American Grace: How Religion Divides and Unites Us*, New York: Simon & Schuster.

Rosenson, Beth, Elizabeth Oldmixon, and Kenneth Wald, 2009. "U.S. Senators' Support for Israel Examined Through Sponsorship/Cosponsorship Decisions, 1993–2002: The Influence of Elite and Constituent Factors", *Foreign Policy Analysis* 5: 73–91.

Rynhold, Jonathan, 2015. *The Arab-Israeli Conflict in American Political Culture*, New York: Cambridge University Press.

Sasson, Theodore, Charles Kadushin, and Leonard Saxe, 2010. "Trends in American Jewish Attachment to Israel", *Contemporary Jewry* 30(2): 297–319.

Trice, Robert H., 1977. "Congress and the Arab-Israeli Conflict: Support for Israel in the U.S. Senate, 1970–1973", *Political Science Quarterly* 93: 443–463.