

עסקה עם השטן? תנאים, השלכות וסיכונים להסכם שחתמה ארצות הברית עם הטליבאן

ארי הייסטין, אלדד שביט, דניאל שפירו

הסכם השלום שנחתם בין ארצות הברית לבין הטליבאן בדוחה שבקטאר ב-29 בפברואר 2020, נועד לשים קץ למלחמה בין כוחות הטליבאן לכוחות האמריקאים באפגניסטן, הנמשכת כבר כמעט שני עשורים. בתמונה האסטרטגית הרחבה, כישלונה של ארצות הברית להשיג הכרעה נגד הטליבאן היא הוכחה למגבלותיו של הכוח הצבאי. איראן צפויה להפיק תועלת מהנסיגה האמריקאית (על אף ההשלכות האפשריות על היציבות בגבולותיה), שכן אחת מהמטרות העיקריות של מדיניותה הייתה סילוק הכוחות האמריקאים מהאזור. בנוסף, התפתחות זו מחזקת את ההערכה האיראנית כי הנשיא טראמפ מעוניין להימנע מעימות צבאי במזרח התיכון. מבחינת ישראל, משמעותית הנכונות של הממשל לחתום על הסכם עם מי שהיו אויביו לאורך שנים רבות (ולעשות זאת מאחורי גבה של בעלת הברית ממשלת אפגניסטן). הגם, שהעסקה עם הטליבאן עשויה למתן את הלחץ בבית הלבן למהר ולהשיג הסכמים נוספים, כדי לרשום הצלחות במדיניות החוץ לקראת בחירות 2020.

ארצות הברית ניצבה בפני החלטה קשה כיצד לסיים את המלחמה היקרה והלא פופולרית באפגניסטן שנקלעה למבוי סתום, במחיר סביר. שתי האפשרויות היו נסיגה חד-צדדית, או הסכם עם הטליבאן שיכלול קבלת ערבויות מסוימות בתמורה לנסיגת הכוחות. לאחר התנגדות ממושכת בממשל לשתי האפשרויות, לראשונה בשל תפיסתה כנסיגה ללא תמורה ולאחרונה בשל היותה קשה לאכיפה, הסכימה ארצות הברית לבסוף לחתום על הסכם עם הטליבאן שייושם בהדרגה לאורך 14 חודשים. המשא ומתן על ההסכם נוהל בין השליח המיוחד של הממשל לאפגניסטן, זלמאי חלילזאד, לבין הממונה על המשא ומתן מטעם הטליבאן, מולא עבד אל-עיזי ברדר, והוא כולל שישה מרכיבים עיקריים.

ארבע ההתחייבויות האמריקאיות לטליבאן כוללות:

- הפחתת הכוחות מהמספר הנוכחי של כ-12-14 אלף ל-8,600 בתוך 135 יום, והוצאת כל הכוחות הנוותרים עד סוף אפריל 2021.
- הסרת הסנקציות של האו"ם נגד הטליבאן עד 29 במאי 2020, ובהמשך הסרת הסנקציות האמריקאיות עד 27 באוגוסט 2020.
- קידום עסקת חילופי אסירים, של 5,000 אסירים מהטליבאן בתמורה ל-1,000 "מהצד השני", שתושלם עד 10 במארס 2020.
- התחייבות שלא להפר את ריבונותה של אפגניסטן על ידי איום בשימוש בכוח, שימוש בפועל בכוח או בהתערבות בענייני אפגניסטן.

הטליבאן מצדו התחייב כלפי ארצות הברית:

- לפעול למניעת איומים על ביטחון ארצות הברית ובעלות בריתה אשר מקורם בשטח אפגניסטן או בתמיכת אפגניסטן, כולל מצד אל-קאעידה.

- החל מה-10 במארכ 2020 ינהל הטליבאן משא ומתן עם ממשלת אפגניסטן לקראת הגעה להסדר על מנת לשים קץ לסכסוך וכדי לשרטט את המתווה למערכת שלטונית חדשה ומאוחדת במדינה.

ההסכם בין ארצות הברית לבין הטליבאן הושג בעיתוי הנוכחי הודות לשילובם של כמה משפיעים מרכזיים הנוגעים לפוליטיקה האמריקאית ולהתפתחויות גלובליות כפי שהן נתפסות בווינגטון. ראשית, על רקע הבחירות הקרבות לנשיאות, הנשיא טראמפ חדור מוטיבציה להגשים את הבטחת הבחירות שלו מ-2016 ולסיים את המלחמה "הבלתי נגמרת" והבלתי פופולרית באפגניסטן - הישג שהוא מקווה שיזכה אותו בתמיכה הן של בסיס הבוחרים שלו והן של חתך רחב יותר של האוכלוסייה.

שנית, בעקבות התבוסה הטריטוריאלי של דאע"ש וההישגים המשמעותיים נגד מי שכלל הנראה הם השלוחה המסוכנת ביותר של אל-קאעידה, ארגון הטרור "אל-קאעידה בחצי האי ערב" (AQAP), העניין של ווינגטון להמשיך במלחמה בטרור העולמי הולך ודועך; בזמן שהתחרות בין המעצמות מאפילה כעת על מה שנתפס כאיום הטרור מהאסלאם הקיצוני, ישנה הבנה שאיום הטרור ינוהל בצורה טובה ויעילה יותר באמצעים של "מיקור חוץ" או תקיפות מזל"טים, במקום באמצעות נוכחות רחבה ויקרה של כוח צבאי.

תנאי ההסכם משקפים מגמות אלה, וארצות הברית התחייבה לצעדים קונקרטיים בזמן שהטליבאן הסכים אמנם לנקוט צעדים שמטרתם להילחם בטרור, אך מהותם הקונקרטית נותרה מעורפלת. מבחינת הממשל, הטליבאן לוקח על עצמו את התפקיד של ארצות הברית ובמילותיו של הנשיא טראמפ: "הגיע הזמן שמישהו אחר יעשה את העבודה, והמישהו הזה יהיה הטליבאן". נראה כי התנאים שבלב ההסכם, שנראים לכאורה מוטים לטובת הטליבאן וקשים לאכיפה, יישקלו בהמשך על ידי ארצות הברית שכלל מוכנה לאפשרות של נסיגה חד-צדדית, גם בהיעדר הסכם.

אחת הבעיות מבחינת האסטרטגיה של טראמפ, היא שהמפלגה הרפובליקנית נראית מפולגת בנוגע להסכם עם הטליבאן. שר החוץ מייק פומפיו אמר כי ההסכם "יבטיח כי אפגניסטן לעולם לא תשמש עוד כבסיס לטרוריסטים בינלאומיים". אולם למעלה מ-20 חברי קונגרס רפובליקנים קראו להבטיח "כי ביטחון העם האמריקאי לא יופקד בידי הטליבאן". מנהיגים רפובליקנים אחרים הביעו את חששם מכך שההסכם פוגע בכוחה של ממשלת אפגניסטן הנחשבת שותפה של ארצות הברית, וקראו להשאיר שם נוכחות של כוחות אמריקאים כדי להילחם בטרור.

באשר לטליבאן, השאלה אם ניתן לסמוך עליו שיקיים את התחייבויותיו אינה תלויה רק בכוונות הארגון, אלא גם ביכולותיו. בהחלט ייתכן שהטליבאן ינהל משא ומתן בחוסר תום לב, כשמטרתו לקדם השתלטות מחודשת על כל אפגניסטן. אך גם אם נניח שההנהגה הבכירה שלו מעוניינת לעמוד בהתחייבויותיה לארצות הברית, עדיין יש סיבה טובה לפקפק אם היא יכולה. מומחים רבים גם מעריכים כי קבלת ההחלטות המבצעיות בטליבאן הנה מבוזרת ביותר. יש להניח כי

"הירידה באליםמות" שהחלה בשבוע שלפני חתימת ההסכם, תימשך לאורך תקופת יישומו. חשוב לציין כי אין מדובר ב"הפסקת אש" כוללת, אלא בניסיון לשים קץ לפעולות גדולות וקטלניות. סביר שהטליבאן מודעים לכך שמוותם של אמריקאים עלול להביא לקריסה של התהליך הנוכחי, כפי שקרה בספטמבר, כאשר הנשיא טראמפ עצר את שיחות השלום בין הממשל לטליבאן לאחר שחייל אמריקאי נהרג בקאבול מפיגוע של הטליבאן, אך ייתכן שבכל מקרה הטליבאן ינסו לבדוק את הגבולות.

השלכות אסטרטגיות

בתמונה האסטרטגית הרחבה יותר, כישלונה של ארצות הברית להשיג הכרעה במלחמה נגד הטליבאן באפגניסטן לאורך 19 שנים של לחימה רק ממחיש את מגבלות הכוח הצבאי: אפילו למערכות הנשק המתקדמות ביותר ישנה יעילות מוגבלת כאשר המטרות שהוצבו היו שאפתניות מדי או מעורפלות מדי. עם זאת, השלכות ההסכם מבחינת ארצות הברית טרם ידועות, והן יהיו תלויות במידה רבה בשאלה אם הוא ישמש "עלה תאנה" לנסיגת הכוחות האמריקאים תחת אש, או שתנאי ההסכם יישמרו על ידי שני הצדדים. במקרה הראשון, הדבר עלול להעצים את התפיסה בקרב בעלי ברית ואויבים כאחד של ארצות הברית, כי היא נסוגה ממעורבות ומאחריות גלובלית, ואילו במקרה האחרון, הדבר עשוי לספק הישג למה שהנשיא טראמפ מכנה כ"גישה ריאליסטית" למדיניות החוץ, קרי גישה המיישמת פרשנות אמריקאית מצומצמת יותר להגנה על המולדת.

באשר לממשלת אפגניסטן, מכיוון שלא סביר כי ארצות הברית תתנה את נסיגתה בהצלחת המשא ומתן הפנים-אפגני, קאבול תהיה תחת לחץ זמנים רב למנף את מעמדה הנוכחי כדי להגיע להסדר עם הטליבאן ועם צדדים אחרים. יהיו אשר יהיו תוצאות השיחות, השפעתו של הטליבאן באפגניסטן צפויה לגבור עם נסיגת הכוחות האמריקאים. בהתחשב בעמדה העוינת של הטליבאן כלפי זכויות אדם ובמיוחד זכויות נשים וכלפי דמוקרטיה, יש לצפות לירידה במעמדם וביישומם של ערכים אלה, ערכים שארצות הברית ביקשה לקדם במהלך שנות נוכחותה באפגניסטן.

באופן כללי, איראן נתפסת כמי שתפיק תועלת מנסיגת ארצות הברית, מכיוון שאחת מהמטרות העיקריות של מדיניותה הייתה הרחקת הכוחות האמריקאים מגבולותיה. בנוסף, התפתחות כזו צפויה לחזק את ההערכה האיראנית כי הנשיא טראמפ מעוניין להימנע מעימות צבאי נוסף במזרח התיכון. עם זאת, אם התוצאה של יישום ההסכם בעידן שלאחר יציאת ארצות הברית תהיה ערעור היציבות באפגניסטן, הרי שאיראן עלולה למצוא עצמה מתמודדת עם מספר אתגרים, וביניהם איום על ביטחונה הלאומי בעקבות התחזקותם של ארגונים סונים קיצוניים עוינים, ובשל זרם של פליטים אפגנים (בנוסף לשלושת המיליון שכבר חיים באיראן) שיימלטו לתחומה. אמנם כל אתגר כזה ניתן לטיפול בנפרד, אולם ביחד הם יגיעו בתקופה שבה טהראן כבר מתמודדת עם מספר משברים קשים, לרבות התפשטות בלתי מבוקרת של נגיף הקורונה, מיתון כלכלי חריף לאחר השבת הסנקציות האמריקאיות, וירידה ברורה בתמיכה הציבורית במשטר לאור שיעור המצביעים הנמוך בבחירות האחרונות לפרלמנט.

ולבסוף, על ישראל לשקול כיצד להתפתחויות הנובעות מההסכם בין ארצות הברית לטליבאן עשויות להשפיע על האינטרסים שלה. ראשית, אם הדיווחים בעיתונות על השימוש שעושה ישראל בשטח אפגניסטן כדי לאסוף מודיעין על איראן נכונים, עליה יהיה להיערך לכך שסביבת הפעולה הזו תשתנה בעקבות יציאת ארצות הברית. שנית, ובהקשר לסוגיית הגרעין האיראנית, התקדים

שקבעה וושינגטון להסכם עם אויב, אשר כולל מנגנוני אכיפה חלשים והושג במשא ומתן מאחורי גבה של בעלת ברית אמריקאית (ממשלת אפגניסטן), עשוי להוות סיבה לדאגה בישראל; עם זאת, המשקל הנגדי לחשש זה הוא האפשרות כי חתימת ההסכם עם הטליבאן יש בה כדי להסיר לחץ מהבית הלבן לחתום במהירות על עסקאות נוספות מתוך רצון להוכיח הצלחה במדיניות החוץ לקראת בחירות 2020. ונקודה נוספת וכללית יותר: המערכה באפגניסטן הסיטה כמויות עצומות של משאבים מיעדים אחרים שהיו בני השגה, וסיומה מספק לארצות הברית הזדמנות לשפר את תפקודה ויעילותה בזירה הגלובלית. להתפתחות כזו צפויה להיות השפעה חיובית על ביטחונה הלאומי של ישראל.