

שיעור במגבלות הכוח - משמעויות נסיגת ארצות הברית ובעלות בריתה מאפגניסטן

אלדד שביט ושמעון שטיין | 22 באוגוסט, 2021 | גיליון 1512

הרושם הקשה שהותירו הנסיגה הכאוטית של הכוחות האמריקאיים ובעלי בריתם מאפגניסטן, קריסת הממשל והצבא האפגניים והשתלטות הטליבאן על המדינה, העידו על כישלון מאמציה של ארצות הברית "לבנות אומה" על פי מודל הדמוקרטיה המערבית. סיום המערכה באפגניסטן מיד לאחר השגת יעדה הראשון, בלי לנסות ולעצב מחדש את אפגניסטן, היה חוסך לארצות הברית את המבוכה שהועצמה על ידי הסתבכות הנסיגה והסיכון שאפגניסטן תחזור ותהיה מדינה לא יציבה ובסיס לייצוא טרור. בטווח הקצר נפגעו דימויה ואמינותה של ארצות הברית כמעצמה ושחקנים בינלאומיים שונים ינסו לנצל זאת כדי לקדם את האינטרסים שלהם. אולם, טרם ברור אם הנסיגה תיתרגם לאתגר אסטרטגי ארוך טווח. מבחינת ישראל, חשוב לבחון את השפעת הנסיגה על פעילותם של ארגונים אסלאמיים קיצוניים ועל המוטיבציה האיראנית לדחוק את ארצות הברית מעיראק, וכן את הראיה האמריקאית את מקומה של ישראל במזרח התיכון על רקע שינויים בהיערכותה באזור.

הנסיגה המתוכננת של כוחות ארצות הברית (ובעלות בריתה) מאפגניסטן, הנמשכת בימים אלה, מתנהלת תחת הרושם הקשה שהותירה ההשתלטות המהירה של הטליבאן על המדינה, לאחר שההנהגה האפגנית ובעיקר צבאה, שאומן וצויד במשך שנים רבות בהשקעה של מיליארדי דולרים, לא נקפו אצבע כדי לבלום התפתחות זו. שרשרת ההתפתחויות המהירה והכאוטית חידדה מידית בארצות הברית ומחוצה לה את השאלה האם היו אלה התרחשויות בלתי נמנעות, או שמא מדובר בכישלון מנהיגותי ובעיקר מודיעיני. זאת, בפרט בהקשר לקביעתו הנחרצת של הנשיא ג'ו ביידן מתחילת יולי, כי הצבא האפגני יתמודד בהצלחה עם הטליבאן וקיימת אך סבירות נמוכה להשתלטות מהירה של הארגון על המדינה.

גם אם מדובר "בהפתעה" מודיעינית, לממשל האמריקאי היה זמן מספיק כדי להיערך להוצאה מסודרת של כל כוחות נאט"ו עד למועד הרשמי, בעל המשמעות הסמלית – 11 בספטמבר, ולמנוע רושם של "בריחה" ופינוי בזמן של אפגנים ששיתפו פעולה עם הגורמים האמריקאים ובעלי בריתם בשנות שהותם באפגניסטן. במסגרת ההכנות לפינוי וכחלק מההכנות ליום שלמחרת יכול היה הממשל לתאם מהלך אזורי עם המדינות השכנות, בעיקר פקיסטן, סין הודו, רוסיה וטורקיה, כדי לנסות ולמזער את הסיכון שאפגניסטן תחזור להיות

מדינה לא יציבה, המשמשת בסיס לייצוא טרור, וכן להיערך להתמודדות עם ההשלכות ההומניטריות, הפוליטיות והכלכליות של סיום הנוכחות האמריקאית.

שאלה מרכזית, נוסף לשאלות בדבר הסיבות להערכת החסר האמריקאית לגבי התנהלות ההנהגה האפגנית והטליבאן בימים שקדמו לנסיגה, היא עד כמה השיגה ארצות הברית ב"הרפתקה" האפגנית, שנמשכה 20 שנה, את יעדי המערכה. ארצות הברית פלשה לאפגניסטן במטרה לפגוע משמעותית באל-קאעדה, ויעד המשנה היה "בניית אומה" באפגניסטן על פי המודל של דמוקרטיה מערבית. בעוד היעד הראשון הושג במידה רבה (כולל חיסול בן לאדן ב-2011), כשלה ארצות הברית להשיג את היעד השני, ומאותן סיבות שהיא נכשלה בעיראק. כישלונות אלו מעידים על חוסר היכולת לכפות מבחץ ובכוח שינויים פוליטיים-מוסדיים-ערכיים על חברות שאינן "בשלול" לכך, בפרט בפרק זמן קצר. סיום המערכה מיד לאחר השגת היעד הראשון, בלי לנסות ולעצב את הזירה האפגאנית, היה חוסך לארצות הברית את מבוכת הנסיגה.

מכל מקום, גם אם מראות הנסיגה מאפגניסטן אינם נעימים לממשל וההתפתחויות זעזעו את מובילי מדיניות החוץ האמריקאית, הרי שהחלטת הנשיא בידן ליישמה הייתה בלתי נמנעת, שכן היא שיקפה לא רק את הבנתו אשר למגבלות הכוח של ארצות הברית, אלא גם מימשה את כוונותיהם של קודמיו בתפקיד – הנשיאים ברק אובמה ודונלד טראמפ. יתר על כן, ההסכם שחתם ממשל טראמפ עם הטליבאן (שלא מומש על ידי הארגון) שיקף הבנה כי הטליבאן הנו פרטנר לגיטימי. ממשל בידן ומדינות נוספות, ביניהן סין, רוסיה ואיראן, מקיימות שיח עם הארגון במאמץ להשפיע על התנהלותו באפגניסטן עצמה ומחוצה לה. גם אם תיזכר לחובת הנשיא בידן הערכת חסר לגבי הטליבאן והערכת יתר לגבי צבא אפגניסטן, העייפות הניכרת השוררת בקרב הציבור האמריקאי ממעורבות בסכסוכים בינלאומיים בכלל וצבאית בפרט תפצה על הביקורת ותגבר עליה, וספק האם בטווח הרחוק הנשיא יינזק פוליטית מכך שמימש את כוונת הנסיגה.

זאת ועוד, סיום הנוכחות באפגניסטן תקל על ארצות הברית להפנות קשב ומשאבים להתמודדות עם האתגר מספר אחת, כהגדרת הממשל - סין. ביולי 2021, בד בבד עם הנסיגה מאפגניסטן ובמסגרת הדיאלוג האסטרטגי עם עיראק, הודיע הנשיא בידן כי עד סוף השנה תסיים ארצות הברית את משימותיה הקרביות בעיראק והכוחות שיישארו במדינה זו יתמקדו ביעוץ ובאימון של הכוחות המקומיים. ספק אם החלטה זו תשתנה - גם לאור מראות נסיגה מאפגניסטן. עם זאת, אפשר שמראות אלה ישפיעו על ההיערכות לקראת היציאה. זאת, נוסף לכך שבשונה מאפגניסטן, צמצום הנוכחות האמריקאית בעיראק הינו על דעת ההנהגה העיראקית ובתאום מלא עמה.

מוקדם להעריך את מלוא המשמעויות של ההתרחשויות האחרונות, ספציפית לגבי אפגניסטן והן בהקשר הדינמיקה הבינלאומית שהתפתחה ועדיין מתפתחת מאז תחילת כהונתו של הנשיא בידן, ובעיקר לנוכח שאיפתו להשיב את ארצות הברית לעמדת הובלה. בטווח הקצר

יפגעו בוודאי דימויה של ארצות הברית כמעצמה והאמון מצד בעלות בריתה בנכונותה לבוא לעזרתן בעתות מצוקה. גם אם הטליבאן יבקש בתקופה הקרובה לבסס את שליטתו ברחבי אפגניסטן, הוא עצמו וכן אל-קאעדה צפויים לחגוג את ניצחונם על המעצמה העולמית, שאותו יציגו במונחים של הישג אסלאמי דתי. שחקנים בינלאומיים שונים צפויים לנסות לבחון את עוצמתה ונחישותה של ארצות הברית ולאחר הזדמנויות לנצל את הפגיעה בדימויה כדי לקדם אינטרסים שלהם. עם זאת, טרם ברור עד כמה יתורגם הכישלון האמריקאי הנוכחי לאתגר אסטרטגי ארוך טווח, שיאיים על מעמדה של ארצות הברית.

בין היתר, גוברת כעת הסבירות שמדינות הגובלות באפגניסטן, ובעיקר סין, הודו ואיראן, וכן רוסיה שחצרה האחורית כוללת את טג'יקיסטן, יאוימו מאי היציבות באפגניסטן. הסיכון שהטליבאן יפנה את קשב גם כלפיהן יאלצן להשקיע משאבים רבים יותר מאשר בעבר בהתמודדות עם איומים אפשריים מכיוון זה. מנגד, התפתחות בכיוון זה תשרת אינטרסים אמריקאיים בפרט ומערביים בכלל. ואכן, בהסבירו את הנסיגה הדגיש הנשיא ביידן כי סין ורוסיה היו מעוניינות שהישארות ארצות הברית באפגניסטן כדי להחלישה וכך להגן על אינטרסים שלהן. כיוון שכך, ועידה אזורית בחסות האו"ם תסייע לכל הצדדים, כולל לארצות הברית, להדק את התאום ביניהם ולהבטיח כי יציאת הכוחות האמריקאים לא תערער את היציבות באזור הסובב את אפגניסטן בעיקר על ידי הידרשות להשלכות ההומניטריות, הביטחוניות, הפוליטיות והכלכליות של הנסיגה. יש לקוות כי כל סיוע שיוגש לאפגניסטן יהיה כפוף לתנאים שימנעו מממשלת אפגניסטן אפשרות לעשות שוב את המדינה אכסניה לארגוני טרור.

מבחינת ישראל, חשוב לבחון את ההתפתחויות בשלושה מישורים:

- **ההשפעה על המוטיבציה של ארגוני הטרור** - השתלטותו המהירה של הטליבאן על אפגניסטן וקידום הנראטיב כי הצליח לגרום לכישלון האמריקאי עלול לחזק מוטיבציה של גורמי טרור קיצוניים להגביר את פעילותם בזירה הגלובלית ובכלל זאת במזרח התיכון, גם נגד יעדים ישראליים. עם זאת, לארצות הברית תפקיד מועט בלבד במאבק בארגוני טרור הפועלים נגד ישראל, ולכן ספק אם הנסיגה מאפגניסטן תשנה במידה ניכרת את הערכת המצב של אותם ארגונים אשר להיקף והיעדים של פעילותם.
- **התנהלותה האזורית של איראן** - ההתפתחויות באפגניסטן מציבות בפני איראן מציאות מורכבת. איראן רואה בנסיגת ארצות הברית התפתחות חיובית בהקשר לאינטרס האיראני בסילוק הנוכחות האמריקאית מהמזרח התיכון. בטהראן אף מקווים שהשלב הבא בתהליך צמצום הנוכחות האמריקאית באזור יהיה נסיגה מעיראק. התפתחות זו תשפר משמעותית את הביטחון ב"חצרה האחורית" של איראן וגם תספק לה את "הנקמה האסטרטגית" על חיסול קאסם סולימאני. תפיסה זו עשויה לחזק את הנרטיב האיראני, שלפיו צריך להגביר לחץ על האמריקאים כדי "לשכנעם"

לדבוק בכוונה לצאת מעיראק. מנגד, אם איראן תיזרש (וכרגע אין אלה פני הדברים) להגביר מעורבותה באפגניסטן יהיה עליה להקצות משאבים (בעיקר מצד משמרות המהפכה), שספק אם הם מצויים בידה וגם אם כן – הקצאתם תהיה בהכרח על חשבון פעילותה באזור.

- **יחסי ישראל-ארצות הברית** - למרות המראות המתפרשים כבריחה אמריקאית מאפגניסטן, הממשל האמריקאי לא צפוי לסטות ממדיניותו המקדמת התנתקות של ארצות הברית ממוקדי לחימה "אין סופיים" כהגדרתו, ובכלל זאת תהליך צמצום הנוכחות הצבאית במזרח התיכון. ההבנה השוררת בקרב השחקנים באזור, שלפיה המזרח התיכון מאבד מחשיבותו במכלול שיקולי הביטחון הלאומי האמריקאי, וכתוצאה מכך מהנכונות האמריקאית להשקיע באזור משאבים כלכליים וצבאיים, מחייבת אותם לעדכן הערכות לגבי התנהלותם שלהם. לכאורה, הבנה זו אמורה גם להקרין על הערכתם את מידת התמיכה שארצות הברית צפויה להעניק לישראל מול אתגרים אזוריים. זאת ועוד, גם מבחינה אובייקטיבית, על ישראל לכלכל את צעדיה מתוך הבנה כי גם אם הממשל כן באהדתו ובתמיכתו בישראל, הרי שהלכה למעשה קטנים הסיכויים כי יהיה מוכן להשקיע בעתיד משאבים צבאיים בהתמודדות עם אתגרים אזוריים, ובכללם האתגר האיראני. ועם זאת, דווקא מגמת ההתנתקות מהמזרח התיכון עשויה לחזק בראיית הממשל האמריקאי את ערכה של ישראל, כמדינה היכולה לסייע לארצות הברית לשמר ולקדם את האינטרסים שלה באזור.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט