

ייצובה של אפגניסטן: הצורך בגישה מקיפה

מרתה פורלאן

מאז סיום משימתו של כוח הסיוע הביטחוני הבינלאומי (ISAF) של נאט"ו בדצמבר 2014, חלה הידרדרות ניכרת במצב הביטחוני באפגניסטן. על רקע זה מקדם הנשיא טראמפ את "אסטרטגיית אפגניסטן החדשה" המתמקדת במשלוח כוחות נוספים, "הרג טרוריסטים" והימנעות מ"בניין אומה" על מנת למנוע מאפגניסטן להפוך למקום מבטחים לטרוריסטים. בעקבות אימוצה של גישה צבאית זו נדרש ניתוח של הבעיות המטרידות את אפגניסטן בשנתיים האחרונות, על מנת לזהות את האסטרטגיה המתאימה ביותר לייצובה של המדינה. המסקנה של ניתוח זה היא שגישה מקיפה הממזגת צעדים צבאיים, פוליטיים וכלכליים היא הנתיב היחיד ליציבות ארוכת טווח.

מילות מפתח: אפגניסטן; טאליבאן; ISIS-K; NUG; בניין אומה

"אסטרטגיה חדשה" בראייה עתידית עבור אפגניסטן?

הנשיא דונלד טראמפ חשף חזון מעודכן עבור מלחמתה של ארצות הברית באפגניסטן במהלך נאום שנשא בבסיס הצבאי פורט מאייר בארלינגטון (וירג'יניה) ביום שני, 21 באוגוסט.¹ לאחר שיקול מחדש של ה"אינסטינקט" הראשוני שלו להסיג כוחות שפעלו במלחמה שהפכה לארוכה והיקרה ביותר בתולדות ארצות הברית (שהחלה באוקטובר 2001 אחרי מתקפת ה-11 בספטמבר ועלתה עד כה למשלם המיסים האמריקאי יותר מ-100 מיליארד דולר) הכריז טראמפ על "אסטרטגיה חדשה" עבור אפגניסטן, הנטועה לדבריו ב"ריאליזם עקרוני".

עמוד התווך הראשון ב"אסטרטגיה החדשה" של טראמפ הוא ההחלטה להגדיל את מספר החיילים האמריקאים באפגניסטן. הנשיא טען כי למד מן הניסיון בעיראק מרתה פורלן היא תלמידה לתואר שני באוניברסיטת טרנטו, איטליה ומתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

– שממנה נסוגו הכוחות האמריקאיים ב־2011 בטרם עת, והותירו מאחוריהם ואקום שנוצל מייד על ידי המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה (דאע"ש) על מנת לזכות בשטח ובתמיכה – וקידם בברכה את ההמלצות² של מפקד כוחות ארצות־הברית באפגניסטן (USFOR-A) ומפקד "משימת התמיכה ההחלטית" (Resolute Support Mission) של נאט"ו הגנרל ג'ון וו. ניקולסון, ושל מזכיר ההגנה ג'יימס מאטיס, והחליט לתגבר את 11 אלף החיילים האמריקאים הפרוסים כבר באפגניסטן.³ החלטה זו מקושרת לעמוד התווך השני של האסטרטגיה ה"חדשה": אף על פי שמטרות הליבה של הכוחות האמריקאיים באפגניסטן ימשיכו להיות אימון כוחות אפגניים ומבצעי לוחמה בטרור, הרי כללי המעורבות יתורפפו ותותר גמישות רבה יותר במענה לאיומים ביטחוניים. עמוד התווך השלישי הוא שהחלטות לא יתקבלו עוד על בסיס תאריכי יעד שנקבעו מראש, אלא אך ורק על סמך התנאים השוררים בשטח בפועל, בניסיון לסתור את הטיעון של הטאליבאן שלפיו "בידי האמריקאים נמצאים כל השעונים, אבל כל הזמן בידנו".⁴ לבסוף אך אולי חשוב מכול, המעורבות האמריקאית תממש את ההבטחה של טראמפ מאז תחילת מסע הבחירות שלו: מתן עדיפות לאינטרסים הלאומיים של ארצות־הברית על פני אלה של מדינות זרות. למעשה, חרף הטיעון כי "האסטרטגיה החדשה" תכלול שילוב של כל הכלים הצבאיים, הכלכליים והדיפלומטיים של העוצמה האמריקאית, טראמפ כלל לא הזכיר צעדים בלתי צבאיים, ובמקום זאת הדגיש כי ארצות־הברית תמנע כל ניסיון ל"בניין אומה" באפגניסטן, ותגביל את מעורבותה ל"הרג טרוריסטים". לדברי טראמפ, "אסטרטגיה" זו (אם אכן ניתן להשתמש במונח זה לתיאור רשימת כוונותיו המבולבלת של הנשיא) תצליח להביא לניצחון. עם זאת, בכל מה שנוגע ל"ניצחון", הרי ההגדרה של הנשיא נותרה מעורפלת במידה רבה: "מתקפה על אויבנו, הכחדת דאע"ש, ריסוק אל־קאעדה, מניעת השתלטות הטאליבאן על אפגניסטן ובלימת מתקפות הטרור ההמוני נגד אמריקה לפני שהן צצות". מניסוח זה נראה כי מטרתה הסופית של ארצות־הברית היא לייצב את אפגניסטן על מנת למנוע את הפיכתה מחדש של המדינה למקלט לקבוצות טרור, כפי שהייתה במהלך שנות התשעים, כאשר ממשלת הטאליבאן הציעה מקלט לאל־קאעדה בראשות אוסמה בן־לאדן.⁵

אולם בהקשר זה עולה השאלה הבאה: האם הגישה הצבאית שאימצ' טראמפ אכן מהווה "אסטרטגיה" אפקטיבית לפתרון הבעיות המכאיבות של אפגניסטן בשנתיים האחרונות, והאם היא תביא לייצובה של המדינה?

חרף הטיעון כי "האסטרטגיה החדשה" תכלול שילוב של כל הכלים הצבאיים, הכלכליים והדיפלומטיים של העוצמה האמריקאית, טראמפ כלל לא הזכיר במסע הבחירות שלו צעדים בלתי צבאיים.

אפגניסטן: לכודה בין מצב ביטחוני הפכפך, מערכת פוליטית שברירית ומצב כלכלי עגום

מאז סיום משימתו של כוח הסיוע הביטחוני הבינלאומי של נאט"ו (ISAF) בדצמבר 2014 והחלפתו בידי הצוות הצנוע יותר של משימת התמיכה ההחלטית חלה הידרדרות במצב הביטחוני באפגניסטן, משום שהצמצום בהיקף הכוחות הבינלאומיים הפרוסים בשטח יצר הזדמנויות ראויות לציון לפעילותן של הקבוצות האלימות הוותיקות והחדשות כאחת. כבר בתחילת שנות התשעים, כאשר החלו אנשי הטאליבאן להרחיב את פעילותם מן המדרסות של תנועת דיאובנדי (Deobandi) בפקיסטן שבהן קיבלו את האינודוקטרינציה שלהם, לאזורים הדרומיים של אפגניסטן, אשר עם תושביהם הם חולקים את מוצאם האתני הפשטוני, הם הוכיחו את יכולתם לנצל את הסביבה הביטחונית המידרדרת, את חוסר יעילותה של המדינה ואת חוסר שביעות הרצון של התושבים מן הממשלה המרכזית.⁶ שיטותיהם כללו ביצוע מתקפות צבאיות נגד מנהיגי ארגונים לוחמים מקומיים; התייחסות לזהות ולמערכת משותפת של ערכים המבוססות על היתוך מוזר בין הקוד השבטי הפשטוני (פשטונוואלי) והאסלאם הסוני; והחלפת תפקידה של קאבול בהענקת שירותים לציבור באמצעות בניית בתי ספר, מסגדים, כבישים, מרפאות ובתי דין של השריעה. באופן זה עלה בידי הטאליבאן להשיג שליטה טריטוריאלית ולזכות בתמיכה עממית בחלקה הדרומי של המדינה.⁷ משם התרחב הארגון צפונה באמצעות מערכה צבאית אכזרית, וב-1996 הצהיר על הקמת 'האמירות של הטאליבאן' על פני כ-90 אחוזים משטחה של המדינה.⁸ ואולם, האמירות של הטאליבאן הייתה ניסיון קצר ימים בהקמת מדינה ג'האדיסטית, אשר הגיע לקיצו ב-2001, כאשר המעורבות האמריקאית תחת הכותרת של 'מבצע חירות מתמשכת' (OEF) הביאה להבסת הארגון, ואילצה את שרידי ההנהגה שלו להעתיק את מושבם לאזור השבטים הפשטונים שבין אפגניסטן ופקיסטן. בחוף מבטחים חדש זה, באזור המכונה AfPak, הצליח הארגון להתארגן מחדש ולהתכונן לתחייה כאשר יופיעו הזדמנויות חדשות באפגניסטן.⁹

הזדמנויות אלה הופיעו ב-2015, כאשר צמצום המחויבות הבינלאומית באפגניסטן עודד את הטאליבאן להאמין כי הגיעה העת לשובו. כך, מאז 2015 הפכה אפגניסטן לזירה להתעוררות מרשימה של הטאליבאן, שבמסגרתה רשם הארגון את ההצלחות הצבאיות והכיבושים החשובים ביותר שלו מאז שנת 2001. למעשה, באמצעות המערכה הצבאית המחודשת שלו הצליח הארגון להשתלט או להשפיע על חלק הולך וגדל משטחה של אפגניסטן; לדברי האתר הרשמי של התנועה, 'קול הג'האד', נהנה הטאליבאן כיום מ"שליטה מלאה" על 34 מחוזות, מ"שליטה חלקית" על 167 מחוזות ומנוכחות "משמעותית" ב-52 מחוזות נוספים. נתונים אלה אינם נראים רחוקים מדי ממה שדיווחו מקורות אחרים כגון המפקח הכללי המיוחד לשיקום

אפגניסטן (SIGAR), המדווח על שליטה "מלאה" של הטאליבאן על 33 מחוזות ושליטה "חלקית" על 16 מחוזות.¹⁰

באזורים אלה לא הסתפק הטאליבאן בכפיית נוכחותו באמצעות שימוש בכוח והפצת פחד, אלא למד גם מניסיון העבר שלו על מנת לזכות "בלבבות ובמוחות" של התושבים באמצעות הענקת הביטחון והשירותים לציבור, אשר נראה כי קאבול אינה מסוגלת להבטיח באופן קבוע. לאמיתו של דבר, הנהגת המבנים של "ממשלת צללים" אפשרה לטאליבאן לגבש ולהעניק לגיטימציה לנוכחותו ולזכות ברמות מובחנות של קבלה עממית, בייחוד בחגורה הדרומית של אזורי השבטים הפשטונים, שהיא המעוז המסורתי של הארגון, ובאזורים הכפריים והמבודדים, שאליהם מתקשה הזרוע השלטונית של קאבול להגיע.¹¹

התעוררות זו של חלק מן הטאליבאן לוותה בהתחדשות מקבילה של האיום מצד אל-קאעדה. שורשי הקשרים בין אל-קאעדה ואפגניסטן נעוצים בייסודו של הארגון בתקופת הסכסוך האפגני-סובייטי. בעקבות הניסיון הצבאי שרכש לצידם של המוג'אהדין האפגנים וחשיפתו לשיח הפוליטי-דתי שאותו קידם בהקשר זה האידיאולוג הפונדמנטליסטי עבדאללה יוסוף עזאם, הקים בן לאדן את אל-קאעדה בשנת 1988. עם זאת רק ב-1996, כאשר האמירות של הטאליבאן פתחה את שעריה לבן לאדן שהוגלה מסודאן של אל-תוראבי ואל-בשיר, הפך הקשר בין אל-קאעדה ואפגניסטן לחזק במידה שאפילו מבצע 'חירות מתמשכת' בהובלת ארצות-הברית לא הצליח להתיר.¹² למעשה, "היחסים המיוחדים" בין אל-קאעדה לבין שטחי אפגניסטן ניכרים גם כיום באמצעות נוכחותו של הארגון בשטח הבלתי נשלט בפועל המשתרע בין אפגניסטן לפקיסטן, אשר אליו הצליחו בן לאדן ומוחמד אל-זוההאירי להעביר את אל-קאעדה בעקבות התבוסה של 2001, עקב חולשתה של קאבול והעלמת העין של אסלאמבאד. משם המשיך אל-קאעדה להקדין את כוחו על הלוחמנות האפגנית ולהשפיע על ההתקוממות במדינה. לא מכבר הצליח אל-קאעדה לחדש גם את נוכחותו הפיזית באפגניסטן באמצעות פתיחת מחנות אימונים חדשים בדרום-מזרח המדינה, תוך ניצול צמצום הנוכחות הצבאית הבינלאומית והתעוררות הטאליבאן שבאה בעקבותיה.¹³

לצד התעוררות הטאליבאן והופעתו הפיזית המחודשת של אל-קאעדה, הושפע ביטחונה של אפגניסטן לרעה מהתפתחות נוספת: הופעתו של דאע"ש-חוראסאן (ISIS-K) כארגון טרור חדש הפועל בזירה האפגנית. בשיא התפשטותה וכוחה החליטה המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה (דאע"ש) להתרחב לאפגניסטן על מנת לזכות בולאיית (מחוז) בעל ערך אסטרטגי גבוה ולמתוח את גבולותיה של הח'ליפות שהכריזו עליה.¹⁴ דאע"ש שהיה מונע על ידי כוונה זו הכריז בינואר 2015 על הקמת השלוחה האפגנית בשם דאע"ש-חוראסאן (התייחסות לשם עתיק המשמש לציון האזור המזרחי ביותר של האימפריה הסאסאנית הפרסית),

והקים את המקלט הבטוח שלו במחוז ננגרהאר בצפון-מזרח המדינה. משם ביצע הארגון את התקפותיו הראשונות במטרה להרחיב את השפעתו על אפגניסטן. מעניין לציין כי בתחילת הניסיון האפגני נתקלה יכולת החדירה של ISIS-K בשני מכשולים: ראשית, המאבק שערכה נגדו קבוצה של הטאליבאן הנחושה לשמר את אמינותה כמנהיגת ההתקוממות האפגנית, ואשר אינה מוכנה לחלוק את השטח עם ארגון חדש שזה עתה הגיע (parvenu); שנית, התנגדותה של האוכלוסייה האפגנית, הרואה ב־ISIS-K ישות זרה למציאות האפגנית, אשר מקדמת פרשנות סלפית טהורה של האסלאם המנוגדת לדוקטרינה החנפית השלטת באפגניסטן, ואינה מבינה או מכבדת את הפסיפס השבטי והאתני המורכב של המדינה. עם זאת, חרף מכשולים אלה גילה ISIS-K יכולת מרשימה לבצע פיגועי טרור בהיקף גדול.¹⁵ עובדה זו הוכחה כנכונה בייחוד במהלך השנה האחרונה, שכן אובדן הטריטוריה באזור ג'זירה המסורתית¹⁶ עודד את דאע"ש להשקיע משאבים ומאמצים רבים אף יותר בשימורה ובצמיחתה של הפרובינציה האפגנית שלו.¹⁷

בנוסף הוכיח עצמו הארגון כמסוגל לנצל את הילת האכזריות שהשיג בזירה הסורית-עיראקית כדי למשוך לשורותיו כמה מן החברים הקיצוניים ביותר בטארק-א-טאליבאן פקיסטן (TTP) והתנועה האסלאמית של אוזבקיסטן (IMU), אשר חשו תסכול משנים של ג'האד בלתי מוצלח והוקסמו מן ההישגים הצבאיים חסרי התקדים של דאע"ש.¹⁸ רלוונטית אף יותר, עם זאת, הייתה יכולתו של ISIS-K לצרף לשורותיו את כל אנשי הטאליבאן המאוכזבים שערקו מן הארגון באביב 2015, כאשר התגלה דבר מותו של האב המייסד המולה עומאר, והמנהיגות הועברה למנסור במהלך שעור מספר מחלוקות ודיונים מרים.¹⁹

עם התעוררות המחודשת של קבוצות הטרור ועלייתן של קבוצות חדשות, אפגניסטן כיום היא מדינה המתאפיינת בסביבה ביטחונית המידרדרת ללא הרף, אשר חוותה עלייה חדה במספר מתקפות הטרור ובמספר הנפגעים במאבקים

בין המורדים לבין כוחות הביטחון הלאומיים האפגניים (ANSF). כפי שדיווח מזכ"ל האו"ם, למעשה, החל מ־18 בנובמבר 2016 ועד 31 במאי 2017 נרשם מספר כולל של 11,412 אירועים ביטחוניים, לרבות התנגשויות חמושות, מתקני נפץ מאולתרים, חיסולים ממוקדים, חטיפות, פיגועי התאבדות, מעשי פשע ואיומים.²⁰ באותה נימה דיווח מזכיר צוות המשימה של האו"ם לאפגניסטן (UNAMA) כי החל מ־1 בינואר 2017 ועד 30 ביוני נרשמו 5,234 נפגעים אזרחיים, נתון המהווה עלייה של אחוז אחד בהשוואה

עם התעוררות המחודשת של קבוצות הטרור ועלייתן של קבוצות חדשות, אפגניסטן כיום היא מדינה המתאפיינת בסביבה ביטחונית המידרדרת ללא הרף.

לאותה תקופה בשנה הקודמת.²¹ UNAMA ייחס 43 אחוזים מנפגעים אלה לטאליבאן,

19 אחוזים לגורמים אנטי-ממשלתיים בלתי מזוהים ו־5 אחוזים ל־ISIS-K.²²

כמו כן, ההתקוממות המחודשת מצד הטאליבאן והופעתו של ISIS-K גרמה לממשלה אובדן הולך וגדל של שליטתה הטריטוריאלית; כפי שדיווחה מפקדת כוחות ארצות-הברית באפגניסטן, נכון למאי 2017 נמצאו 45 מחוזות ב-15 פרובינציות תחת שלטון המורדים (11 מחוזות) או השפעתם (34 מחוזות), מספר המהווה גידול של 2.2 אחוזים בהשוואה למצב שנצפה באותה תקופה בשנה שעברה. עם זאת לא חל שינוי במספר המחוזות שבהם מתחולל עימות. כתוצאה מכך חיים כיום שלושה מיליון אפגנים תחת שליטתם או השפעתם של המורדים ו-8.2 מיליון נוספים חיים באזורי עימות.²³

מצב עגום זה מגלה כיצד לא עלה בידיהם של כוחות המשימה של נאט"ו וארצות-הברית, הפועלים באפגניסטן כבר 16 שנים, לחסל את האיום הנשקף מן הטרור, וכיצד כוחות ANSF עדיין אינם מאומנים ומצוידים כראוי כדי להילחם נגד המורדים. הצבא הלאומי האפגני (ANA) והמשטרה הלאומית האפגנית (ANP) הוכיחו את חוסר התאמתם ואת תלותם בתמיכה צבאית חיצונית. זאת משום שהם נאלצים להתמודד עם בעיות כמו שימוש בכלי נשק לא מתוחכמים והיעדר גישה למרבית כלי הנשק המתקדמים ביותר ולטכנולוגיות צבאיות אחרות; חוסר תרבות אסטרטגית לאומית המסוגלת לשלב בשורות הצבא את כל המרכיבים השונים של המרקם החברתי האפגני והצורך לנטוש מספר אזורים מחוץ למטריית ההגנה של קאבול, על מנת לרכז כוחות במרכזים העירוניים העיקריים ובאזורים שבהם האיום על הביטחון הוא החמור ביותר.²⁴

המגבלות באשר ליכולת ולאוטונומיה של כוחות הביטחון האפגניים מחמירות עוד יותר בשל בעיות כמו שחיתות מקומית בדרגים העליונים של הממסד הצבאי, המסכלת בדרך כלל את העברתם היעילה והמהירה של כלי נשק, מזון ותחמושת ממוצב אחד למשנהו; התופעה הנרחבת הנקראת 'חיילי רפאים', הנכללים ברשימת מקבלי השכר של הממשלה אך אינם משרתים בפועל בצבא; מספר העריקים הגבוה היוצר אקלים של חשד הדדי בשורות הצבא ואיום ההסתננות מצד אנשים הקשורים לארגוני טרור, החודרים לצבא כדי לבצע מתקפות על מטרות צבאיות.²⁵ חשוב לציין כי גורמים אלה לא רק פוגעים ביעילותו של ANSF, אלא גם מסכנים את אמינותו בעיני התושבים המקומיים, ובכך יוצרים אקלים מדאיג של חוסר אמון.²⁶ מלבד הסביבה הביטחונית המידרדרת, יציבותה של אפגניסטן מתערערת גם כתוצאה מחולשתה של הממשלה המרכזית בקאבול ומהשבריות של הניסוי הדמוקרטי באפגניסטן. כאשר הוקמה בספטמבר 2014 ממשלת האחדות הלאומית (NUG)²⁷ עם אשרף גאני הפשטוני כנשיא ועבדאללה עבדאללה הטג'יקי כראש הממשלה, נראה היה כי המדינה מתקדמת לעבר דמוקרטיה ויציבות מלאה. אולם תקוות אלה נכזבו עד מהרה: הפטרונות, השחיתות, הנפוטיזם והסיעתיות המאפיינים מאז ומתמיד את הזירה הפוליטית של המדינה, אשר שורשיהם נעוצים בעליונותם

של הקשרים השבטיים והאתניים על הזהות הלאומית, אינם מדלגים על ממשלת האחדות הלאומית²⁸ ומטפחים חיכוכים אתניים-שבטיים ויריבויות אישיות בשורות ממשלתו של גאני, המשתקים לעיתים קרובות את קביעת המדיניות. הממשלה המתמודדת עם בעיות אלה כשלה במקרים רבים ביישומן במועד של הרפורמות המובטחות, בקיום הבחירות לפרלמנט שנועדו להתקיים זה מכבר, באיוש המשרות הממשלתיות הפנויות ובמתן שירותים לציבור באופן עקבי ואחיד בכל רחבי המדינה.²⁹ הבעיות מורגשות במיוחד באזורי הכפר שאינם בהישג ידה של הממשלה, שהידרדרו לאנרכיה בפועל או נפלו קורבן למשחקים פוליטיים ולניצול לרעה של סמכויות ואינטרסים אישיים מצד מושלים מקומיים מושחתים, שעליהם אין לקאבול מנגנון פיקוח אפקטיבי.³⁰ באופן דומה רשמה ממשלת האחדות הלאומית (NUG) ביצועים מאכזבים בצורה קיצונית באזורים הצפוניים, שבהם מנהיגי ארגונים לוחמים דוגמת עבד אל-רשיד דוסטום, אחמד זיא מסעוד ועטא מוחמד נור³¹ מפעילים את כוחם ללא הפרעה הודות לקשרים שבטיים היסטוריים, וכן באזורים הדרומיים והמזרחיים שבהם – כפי שהוצג לעיל – הצליחו קבוצות מורדים להביא לידי ביטוי את שליטתם והשפעתם הטריטוריאלית.

על רקע זה, אין זה מפתיע כי בסקר האחרון שביצעה קרן אסיה³² הגיעו תפיסות דעת הקהל האפגנית לגבי ביצועיהם של המוסדות הממשלתיים לשפל היסטורי. ב־2016 אמרו רק 49.1 אחוזים מן האנשים שממשלת האחדות הלאומית עושה עבודה טובה. שיעורי שביעות רצון נמוכים נמדדו לגבי גופי הממשל בפרובינציות (52.9 אחוזים), גופי הממשל המוניציפלי באזורים עירוניים (42.4 אחוזים) וממשלות המחוזות באזורי הכפר (50.7 אחוזים).

לבסוף, יציבותה הפנימית של אפגניסטן קשורה גם לחולשתה של כלכלת המדינה. לפי הבנק העולמי,³³ מ־2015 עד 2016 גדל התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) של המדינה ב־0.4 אחוז בלבד עקב הצמצום בפעילות התעשייתית והיצרנית, המהווה משקל נגד לגידול בייצור החקלאי. זאת ועוד, במהלך אותה תקופה גדלה האוכלוסייה ב־3 אחוזים, והדבר הוביל להידרדרות בלתי נמנעת בהכנסה הכוללת לנפש. בהקשר זה של עוני הולך וגובר נרשמה ירידה בביקוש הפנימי ובהשקעות הפרטיות; החוש העסקי נותר מודחק במידה רבה; לא נרשמו חברות חדשות והאבטלה נותרה בשיעור גבוה במידה ניכרת של 24 אחוזים, וכתוצאה מכך נותרו צעירים רבים ללא כל אפשרות אחרת או טובה יותר מלבד הצטרפות לקבוצות מורדים ולארגוני פשיעה. כמו כן, גביית ההכנסות המקומיות מצד הממשלה צנחה ב־25 אחוזים בשנה האחרונה, בהותירה את המדינה תלויה בסיוע חוץ למימון ההוצאות הציבוריות ולאיזון התקציב.

באופן דומה הדגישה קרן המטבע הבינלאומית כיצד תשתיות דלות, פיתוח בלתי מספיק של ההון האנושי במדינה, ביצועי מסחר חלשים עקב הסגירה הזמנית

של הגבול עם פקיסטן, שחיתות משתוללת ושגשוג הסחר הבלתי חוקי בסמים הם כמה מן המכשולים העיקריים הניצבים בפני התפתחותה הכלכלית של המדינה.³⁴

הצורך להתבונן אל מעבר לצבא

מן הניתוח לעיל ברור כי חוסר יציבותה של אפגניסטן קשור לביטחון, אך גם לגורמים פוליטיים וכלכליים. בהתחשב במורכבות זו נראית הגישה הצבאית שאימץ הנשיא טראמפ בלתי מתאימה בעליל לייצוב המדינה: אף על פי שיש לקבל בברכה את הגידול במספר החיילים, שכן הוא עשוי לחזק את היכולות הצבאיות של ANSF ולהפחית את האיום הצבאי הנשקף מצד קבוצות מורדים, הרי אסטרטגיה הנמנעת מ"בנין אומה" ואשר אינה מחברת בין אמצעים צבאיים לאמצעים פוליטיים וכלכליים לא תצליח להביא יציבות ממושכת לאפגניסטן.

נדרש מענה לרמה הנמוכה של הלגיטימיות, המחלישה את הממשלה בקאבול ומניעה אפגנים רבים לתמוך במבנים חלופיים של "ממשלת צללים" שהוקמו על ידי מנהיגי שבטים, מנהיגי ארגונים לוחמים ומורדים. ניתן לעשות זאת באמצעות הבטחת חלוקת סמכויות מאוזנת יותר על ידי הנהגת מערכת מכסות, כך שבעת מינוי פקידי ממשלה וגורמים ממסדיים תובטח רמה פרופורציונלית והוגנת של ייצוג ישיר לכל הקבוצות האתניות השונות במדינה.

חיוני לעשות צעד זה כדי לעודד את כל האפגנים לתת אמון בממשלה הלאומית, ללא קשר לזהויותיהם האתניות התת-לאומיות. שנית, נדרשת מלחמה בשחיתות, בנפטיזם ובפטרונות השוחקים את אמינותה של המערכת הפוליטית האפגנית. לשם כך נדרש ניסוח דרישות ברורות של שקיפות עבור כל המינויים לתפקידים רשמיים, באמצעות תקנות אד הוק והקמת גופים למלחמה בשחיתות שיבטיחו את קיומן של דרישות אלה, וכן החלת צעדי עונשין במקרה של הפרתן. לבסוף, חיוני לפעול להתפייסות בין קאבול לבין קבלני קולות רבים ומורדים הפועלים מחוץ למוסדות הלגיטימיים של המדינה, ואשר פעילותם בתחום הצבאי והממשל הראשוני מציבה אתגר רציני לאמינותה של הממשלה המרכזית. בעקבות התקדים שנקבע ב־2015 על ידי צוות התיאום הארבע־צדדי, אשר הורכב מנציגי ארצות־הברית, סין, רוסיה ופקיסטן,³⁵ יש להמשיך במאמצים לסייע לקאבול לזהות שותפים פוטנציאליים לדיאלוג מבין המתנגדים הנוכחיים שלה, ולפתוח במשא ומתן עימם. ברמה הכלכלית, צעד חיוני הוא השקת פרויקטים של פיתוח למטרות מודרניזציה של הייצור החקלאי, והענקת תמריצים לפעילויות תעשייתיות שיעוררו צמיחה כלכלית ויצירת משרות חדשות. באותה מידה חשוב לקדם את הסחר בין אפגניסטן והשותפים האזוריים והבינלאומיים. ניתן לעשות זאת באמצעות צמצום החסמים הרגולטוריים והתפעוליים הקיימים והשקעה בשיפור מערכת התשתיות של אפגניסטן. לבסוף, נדרש מאבק בייצור הסמים באמצעות שימוש בשילוב של איסור

(למנוע מסמים להגיע ליעדם) והשמדה (הרס פיזי של יבולים בלתי חוקיים). מצד אחד, יש להכשיר את רשויות אכיפת החוק והמשטרה באפגניסטן, לציידן ולספק להן תמיכה טכנית לצורך גילוי ותפיסת משלוחי הסמים הבלתי חוקיים; מצד שני, המדינה האפגנית חייבת להציע תמריצים חומריים תמורת נטישת גידול הפרג, ולפתח פרויקטים כלכליים המסוגלים להציע לחקלאים חלופות חוקיות ורווחיות. חרף עמדתו של הנשיא טראמפ, אין במעורבות בצעדים מסוג זה של בניין אומה כדי "להכתיב" לאפגנים כיצד עליהם לחיות, אלא לסייע להם לכוון שלטון עצמי אפקטיבי. יחד עם זאת, מעבר מההגדרה התיאורטית ליישום בפועל של צעדים אלה הוא בעייתי במיוחד, משום שלקאבול אין יכולת, לוושגיטון אין נכונות ולאיחוד האירופי אין יכולת ואין נכונות. כפי שאירע בפרויקטים אחרים של בניין אומה מקוסובו ועד מזרח טימור,³⁶ נראה אם כן כי הדרך היחידה להתקדם לעבר ייצוב ארוך טווח של אפגניסטן טמונה בשיתוף פעולה בין מגוון שחקנים בעלי אינטרס משותף בהפיכת "ליבה של אסיה" למדינה בטוחה ומשגשגת, המקיימת את עצמה. מגוון שחקנים זה כולל מדינות באזור דוגמת הודו, סין ורוסיה; כוחות בינלאומיים דוגמת ארצות הברית והאיחוד האירופי; פקידים ומומחים אפגנים; ארגונים על-לאומיים דוגמת האו"ם, נאט"ו והבנק העולמי; סוכנויות סיוע ופיתוח כגון תוכנית הפיתוח של האו"ם (UNDP); וארגונים בלתי ממשלתיים בינלאומיים ואזוריים. עד אשר יושג שיתוף פעולה רב-צדדי ורב-ממדי דומה בבניין אומה, התקוות לסיימה של המלחמה באפגניסטן יישארו בגדר אשליה.

הערות

- 1 לתמליל המלא של נאום הנשיא טראמפ: "Full Transcript and Video: Trump's Speech on Afghanistan", *The New York Times*, August 21, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/21/world/asia/trump-speech-afghanistan.html?mcubz=1>
- 2 Michael R. Gordon, "U.S. General Seeks 'a Few Thousand' More Troops in Afghanistan," *The New York Times*, February 9, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/09/us/politics/us-afghanistan-troops.html>
- 3 H. Cooper, "U.S. Says It Has 11,000 Troops in Afghanistan, More Than Formerly Disclosed," *The New York Times*, August 30, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/30/world/asia/afghanistan-troop-totals.html>
- 4 Con Coughlin, "Afghanistan: the clock is ticking for Obama as the Taliban bides its time," *The Telegraph*, April 12, 2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/barackobama/6724196/Afghanistan-the-clock-is-ticking-for-Obama-as-the-Taliban-bides-its-time.html>
- 5 L. Wright, *The Looming*: ראו לדוגמה: לטאליבאן, אל-קאעדה וטאליבאן, New York: Alfred A. Knopf, 2006.
- 6 Ahmed Rashid, *Taliban*, London, I.B. Tauris, 2010, Ch.1-3.
- 7 שם.
- 8 שם. פרק 3

- 9 שם. פרק 17
- 10 Bill Roggio, "Taliban controls or contests 40 percent of Afghan districts: SIGAR," *Long War Journal*, May 1, 2017, <https://www.longwarjournal.org/archives/2017/05/taliban-controls-or-contests-40-percent-of-afghan-districts-sigar.php>
- 11 "The Taliban", Council on Foreign Relations, https://www.cfr.org/interactives/taliban?cid=marketing_use-taliban_infoguide-012115#!/taliban?cid=marketing_use-taliban_infoguide-012115
- 12 A. Giustozzi, "Hearts, Minds, and the Barrel of a Gun: The Taliban's Shadow Government," *Prism*, Vol. 3, No.2, March 2012.
- 13 L. Wright, *The Looming Tower* ראו: Katherine Zimmerman, "Al Qaeda's Strengthening in the Shadows," Statement before the House Committee on Homeland Security Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence on "The Persistent Threat: Al Qaeda's Evolution and Resilience," American Enterprise Institute, July 13, 2017.
- 14 Seth G. Jones, "Expanding the Caliphate: ISIS's South Asia Strategy," *Foreign Affairs*, November 6, 2015.
- 15 Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?perpetrator=40371>
- 16 ג'זירה בתרגום מילולי – "אי". המונח מציין אזור המצוי בעיקרו בין נהרות הפרת והחידקל. כיום האזור מחולק לשני חלקים, המצויים משני צידיו של הגבול בין סוריה ועיראק. הוא חופף בצורה גסה למחוזות הסוריים של ראקה, חסאקה ודיר אזור והפרובינציות העיראקיות נינווה ומרבית שטחי סלאח אל-דין ואל-אנבאר. זה האזור שבו הכריז דאע"ש על הקמת הח'ליפות שלו ביוני 2014.
- 17 M. Torfeh, "ISIL in Afghanistan: a growing threat," Al Jazeera, August 20, 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/08/isil-afghanistan-growing-threat-170813133122968.html>
- 18 Caitlin Forrest, Richard DeKold, "Warning Update: the Expansion of ISIS in North-Western Afghanistan," Institute for the Study of War, February 22, 2017, <http://www.understandingwar.org/backgrounder/warning-update-expansion-isis-northwestern-afghanistan>
- 19 שם.
- 20 UN, Report of the Secretary-General, "The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security," June 15, 2017, p. 4.
- 21 UNAMA, Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict: Midyear Report 2017, July 2017.
- 22 שם.
- 23 USFOR-A, response to SIGAR data call, May 15, 2017, March 1, 2017, and May 28, 2017; SIGAR analysis of USFOR-A provided data, June 2017.
- 24 Caitlin Forrest, "Afghanistan Partial Threat Assessment," Institute for the Study of War, November 22, 2016, <http://www.understandingwar.org/backgrounder/afghanistan-partial-threat-assessment-november-22-2016>; John F. Sopko, Testimony Before the Subcommittee on Oversight and Investigations, Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives,

- “Assessing the Capabilities and Effectiveness of the Afghan National Defense and Security Forces,” Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, February 12, 2016, <https://www.sigar.mil/pdf/testimony/SIGAR-16-17-TY.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, [https://www.sigar.mil/](https://www.sigar.mil/interactive-reports/high-risk-list/index.html) 25
- “A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2016,” The Asia Foundation, [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-Afghan-People_Exec-Summary.pdf) 26
- [Afghan-People_Exec-Summary.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-Afghan-People_Exec-Summary.pdf)
- הטקסט המלא של הסכם ממשלת האחדות הלאומית זמין בכתובת: [https://www.](https://www.afghanistan-analysts.org/miscellaneous/the-government-of-national-unity-deal-full-text) 27
- [afghanistan-analysts.org/miscellaneous/the-government-of-national-unity-deal-](https://www.afghanistan-analysts.org/miscellaneous/the-government-of-national-unity-deal-full-text)
- [full-text](https://www.afghanistan-analysts.org/miscellaneous/the-government-of-national-unity-deal-full-text)
- Sameer Lalwani, “Ambling Blindly Back Into the Mountains: 5 Hard Questions 28
- for the Next Phase of Afghanistan,” warontherocks.com, February 23, 2017, [https://warontherocks.com/2017/02/ambling-blindly-back-into-the-mountains-5-](https://warontherocks.com/2017/02/ambling-blindly-back-into-the-mountains-5-hard-questions-for-the-next-phase-of-afghanistan/)
- [hard-questions-for-the-next-phase-of-afghanistan/](https://warontherocks.com/2017/02/ambling-blindly-back-into-the-mountains-5-hard-questions-for-the-next-phase-of-afghanistan/)
- Pamela Constable, “Afghan President is under siege as violence, joblessness 29
- persist,” *The Washington Post*, August 13, 2017, [https://www.washingtonpost.](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghan-president-under-siege-as-violence-joblessness-persists/2017/08/12/f85d680e-779b-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html)
- [com/world/asia_pacific/afghan-president-under-siege-as-violence-joblessness-](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghan-president-under-siege-as-violence-joblessness-persists/2017/08/12/f85d680e-779b-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html)
- [persists/2017/08/12/f85d680e-779b-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghan-president-under-siege-as-violence-joblessness-persists/2017/08/12/f85d680e-779b-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html)
- R. Qobil, “At the mercy of Afghanistan’s warlords,” BBC, November 28, 2012, 30
- <http://www.bbc.com/news/magazine-19983266>
- Ahmed Rashid, “Trepidation at the return of Afghan warlords,” *Financial* 31
- Times*, May 31, 2017, [https://www.ft.com/content/b7beff98-3e3d-](https://www.ft.com/content/b7beff98-3e3d-11e7-82b6-896b95f30f58)
- [11e7-82b6-896b95f30f58](https://www.ft.com/content/b7beff98-3e3d-11e7-82b6-896b95f30f58)
- Shawn Snow, “Fortress Kabul and Afghanistan’s Warlords,” *The National*
- Interest*, September 6, 2016, [http://nationalinterest.org/feature/fortress-kabul-](http://nationalinterest.org/feature/fortress-kabul-afghanistans-warlords-17582)
- [afghanistans-warlords-17582](http://nationalinterest.org/feature/fortress-kabul-afghanistans-warlords-17582)
- Shawn Snow, “Afghanistan Still Hasn’t Recovered From the Soviet Invasion,”
- The National Interest*, July 31, 2016, [http://nationalinterest.org/feature/](http://nationalinterest.org/feature/afghanistan-still-hasnt-recovered-the-soviet-invasion-17196)
- [afghanistan-still-hasnt-recovered-the-soviet-invasion-17196](http://nationalinterest.org/feature/afghanistan-still-hasnt-recovered-the-soviet-invasion-17196)
- “A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2016,” The Asia Foundation, 32
- [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-Afghan-People_Exec-Summary.pdf)
- [Afghan-People_Exec-Summary.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/12/2016_Survey-of-the-Afghan-People_Exec-Summary.pdf)
- World Bank, “Navigating Risk and Uncertainty in Afghanistan,” Brussels 33
- Conference on Afghanistan, October 4–5, 2016, September 28, 2016, pp. 2, 5–6,
- [http://pubdocs.worldbank.org/en/933791475512010365/WB-Brussels-ConfAF-](http://pubdocs.worldbank.org/en/933791475512010365/WB-Brussels-ConfAF-Presentation-FINAL.pdf)
- [Presentation-FINAL.pdf](http://pubdocs.worldbank.org/en/933791475512010365/WB-Brussels-ConfAF-Presentation-FINAL.pdf); World Bank, Afghanistan Development Update,
- October 2016, p. 13, [https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/](https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25350/109890-WP-P160737-PUBLIC-ENGLISH-ABSTRACT-SENT-AFG-Development-Update-Oct-2016-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- [handle/10986/25350/109890-WP-P160737-PUBLIC-ENGLISH-ABSTRACT-](https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25350/109890-WP-P160737-PUBLIC-ENGLISH-ABSTRACT-SENT-AFG-Development-Update-Oct-2016-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- [SENT-AFG-Development-Update-Oct-2016-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25350/109890-WP-P160737-PUBLIC-ENGLISH-ABSTRACT-SENT-AFG-Development-Update-Oct-2016-final.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- IMF, “Islamic Republic of Afghanistan, Request for a Three-Year Arrangement 34
- Under the Extended Credit Facility,” IMF Country Report, No. 16/252, July 2016,
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16252.pdf>

- J. Boone, "Afghanistan and Taliban peace talks end with promise to meet again," 35
The Guardian, July 8, 2015.
- J. Dobbins et al., *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica, CA: 36
RAND, 2007.