

לעיראק ובחזרה: המשמעות של יציאת הכוחות האמריקאים

אפרים קם

"העסק לא יהיה גמור למשך הרבה שנים"
(גנרל לואיס אוסטין, מפקד כוחות ארצות הברית בעיראק, 20 בנובמבר 2011)

עכשיו זה סופי. בסוף שנת 2011 הסתיים תהליך יציאתם של כוחות צבא ארצות הברית מעיראק. הממשל האמריקני ומפקדי הכוחות בעיראק בקשו להשאיר בה כמה אלפי חיילים כדי להמשיך לאמן את כוחות הביטחון של עיראק ולסייע להם בעיקר בהגנת הגבולות והמרחב האווירי, בהפרדה בין האזור הכורדי בצפון לאזור הערבי ובאיסוף מודיעין. כך רצו גם רוב מנהיגי עיראק ובהם ראש ממשלתה, נורי אל-מאלכי השיעי. ואולם עקב לחצים פנימיים ולחצים של איראן לא הושגה הסכמה על המשך הישארותם של כוחות אמריקניים בעיראק, וממשל אובמה החליט להוציא את שארית הכוחות – כ-45,000 חיילים בסתיו 2011 – עד סוף השנה.

ההחלטה העקרונית להוציא את הכוחות מעיראק התקבלה כבר בשנת 2007, בימי ממשל בוש. השנים 2004–2007 היו השנים הקשות בעיראק, ובכל אחת מהן נהרגו מעל 820 חיילים אמריקנים ו-20,000 אזרחים עיראקים. ריבוי האבדות הוליד בארצות הברית את התחושה, שכיבוש עיראק היה טעות ושמטרותיו אינן ניתנות להשגה מלאה, והגביר את הלחץ על הממשל לסיים את פרשת עיראק. ואולם מימוש ההחלטה נדחה מחשש שההישגים שהושגו עד כה יאבדו, שהטרור בעיראק ובסביבתה יגבר ושארצות הברית תאבד מאמינותה בעיני ידידים ואויבים. מאז שנת 2007 הצליחו הכוחות האמריקניים, בסיוע כוחות הביטחון העיראקיים, לצמצם במידה ניכרת את היקף האלימות בעיראק: מספר האבדות של הכוחות האמריקניים ירד משיא של כ-900 הרוגים בשנת 2007 ל-54 הרוגים ב-2011, והיקף האבדות של האזרחים העיראקים ירד משיא של 34,500 ב-2007 לכ-2,500.

ד"ר אפרים קם הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ב־2010.¹ ההישגים הצבאיים, ירידת האלימות, בניית כוחות הביטחון של עיראק והכנסתם לפעילות מבצעית בהצלחה יחסית, ותחילת בניין מוסדות דמוקרטיים במדינה הולידו תקווה שהתהליך יימשך, ואפשרו את פינוי הכוחות. על רקע זה חתמו ממשלות ארצות־הברית ועיראק בנובמבר 2008 על מסמכי יסוד שהגדירו את עתיד היחסים האסטרטגיים ביניהן, וקבעו שכל הכוחות האמריקניים יצאו בהדרגה מעיראק עד סוף שנת 2011.

גם עיראק וגם ארצות־הברית שילמו מחיר כבד. ארצות־הברית איבדה כ־4,500 חיילים – מהם 160 במהלך הכיבוש והשאר בשנים שלאחר מכן – וכ־32,000 פצועים. מכוחות הקואליציה האחרים נהרגו כ־300 חיילים, רובם בריטים. הוצאות המלחמה נאמדות ב־900 מיליארד עד טריליון דולר. מספר האזרחים העיראקים שנהרגו נאמד ב־100,000–120,000, ויש אומדנים גבוהים יותר. כ־10,000 מאנשי כוחות הביטחון העיראקיים נהרגו. רוב גדול של ההרוגים העיראקים נפגעו על ידי מיליציות וארגונים עיראקיים. כלכלת עיראק נפגעה קשה, ולמרות עושר הנפט שלה היא הידרדרה למקום ה־161 בעולם במונחים של התל"ג לנפש. כ־2.25 מיליון עיראקים נמלטו מעיראק, בעיקר לירדן ולסוריה, וכמספר הזה נעקרו מבתיהם בתוך עיראק.

הבעיה של עיראק: רמת האלימות

בעקבות הפלת משטר צדאם חוסין הציבה ארצות־הברית לעצמה כמה יעדים בעיצוב פניה של עיראק והמשטר שישלוט בה. הממשל האמריקני בקש לבנות את עיראק כמדינה יציבה, דמוקרטית, בעלת משטר מתון, שלא תהווה עוד בסיס לטרור ואיום על שכנותיה, ושותפה אסטרטגית של ארצות־הברית לטווח הארוך. עד כמה השיגה ארצות־הברית יעדים אלה, או שתשיגם בעתיד?

המפתח להשגת יעדים אלה מצוי בשאלת יציבותה הפנימית של עיראק. המספר העצום של ההרוגים והפליטים בעיראק, והפגיעה הקשה בכלכלתה הם תוצאה של לחימתם של ארגונים שונים – כמו "אל־קאעדה בעיראק" והמיליציה השיעית "חטיבת היום המובטח" בראשות המנהיג הרדיקלי מוקתדא אל־צדר – בכוחות האמריקניים במגמה להוציאם מעיראק. אך בעיקר משקפת פעילותם של הארגונים הללו את העוינות והאיבה בין שלוש העדות העיקריות בעיראק, שפרצו החוצה בעקבות ההתערבות הצבאית של ארצות־הברית: הסונים, ששלטו בעיראק זה דורות למרות היותם מיעוט של 20 אחוז מהאוכלוסייה, נדחקו עתה מהשלטון והם מתקשים להשלים עם מצבם ונאבקים על מקומם; השיעים, שדוכאו בעיראק זה דורות למרות היותם הרוב, אך הפלת משטר צדאם ותהליך הדמוקרטיזציה שהובל בידי ארצות־הברית יצרו בעבורם הזדמנות היסטורית לתפוס את עמדות השלטון, והם אינם מתכוונים לוותר עליהן; והכורדים, שמלחמת המפרץ הראשונה הקנתה

גם להם הזדמנות היסטורית לבנות לעצמם מרחב אוטונומי, והם חותרים לבססו ולהרחיבו. התפרצות העוינות וריבוי קורבנותיה משקפים גם את חולשתו הרבה של הממשל המרכזי בעיראק, כאשר בקרב כל אחת מהעדות הוקמו מיליציות חמושות הנאבקות אלה באלה, והאוכלוסייה האזרחית היא הקורבן העיקרי של המאבקים האלה.

הירידה הבולטת בהיקף הפיגועים והאבדות בעיראק מאז אמצע שנת 2007 היא תוצאה של הפעילות המבצעית האמריקנית, אך גם של הקמתם והכשרתם של כוחות הביטחון של עיראק, בסיוע צמוד של ארצות הברית. כוחות אלה גדלו מ־30,000 איש ביוני 2003 ל־800,000 איש ביוני 2011, מהם 270,000 בצבא והשאר בזרועות המשטרה. צבא עיראק, בשיתוף עם צבא ארצות הברית, מילא תפקיד חשוב בצמצום האלימות ששלטה בבגדאד בין שנת 2005 ל־2007. מפקדי צבא ארצות הברית מסכימים, שכוחות הביטחון העיראקיים משתפרים בהדרגה, וכי הם מוכנים טוב יותר מבעבר לקיים את היציבות הפנימית גם בכוחות עצמם. ההיבט המעודד הוא, שמאז אמצע שנת 2010 לא עסקו הכוחות האמריקניים בפעילות לחימה, אלא בייעוץ, באימון כוחות הביטחון העיראקיים ובמתן סיוע לוגיסטי ומודיעיני לכוחות אלה. רק חלק קטן מהם הופעלו בסורים משותפים ובנקודות ביקורת משותפות עם צבא עיראק, כך שפעילות הלחימה ב"אל־קאעדה בעיראק" ובגורמי התנגדות אחרים הוטלה על כוחות הביטחון העיראקיים, ואף־על־פי־כן היקף הפיגועים והאלימות לא עלה.

מה עלול להשתנות בעקבות יציאת הכוחות האמריקניים? למרות הגידול והשיפור הניכר בתפקודם של כוחות הביטחון העיראקיים, אין ערובה ששיפור זה ימשך לאורך זמן לאחר יציאת הכוחות האמריקניים. מתחילת 2012 צריכים העיראקים לשאת לבדם בכל הנטל של ביטחון הפנים. הם ידרשו לפעול בתנאים של אי־ודאות ניכרת ובמצבים בעייתיים בלי רשת הביטחון של הנוכחות האמריקנית, והזעזוע העובר על המזרח התיכון יוסיף על אי־הודאות. הכוחות העיראקיים למדו להתמודד עם ארגונים מסוג אל־קאעדה בעיראק ועם מיליציות שיעיות וסוניות קיצוניות. אך אל־קאעדה בעיראק הוא עדיין ארגון מסוכן, וביכולתו לבצע פיגועים חמורים ולשקם את עצמו. הפעילות נגד טרור נשענת על מודיעין איכותי, ויציאת הכוחות האמריקניים עלולה לפגוע ביכולת להשיג מודיעין שכזה. אחד האזורים הרגישים ביותר בעיראק הוא מרחב התפר שבין האזור הכורדי לאזור הערבי. במרחב זה מילאו האמריקנים תפקיד חשוב בייצוב המצב ובהרגעתו. ספק אם הכוחות העיראקיים יוכלו להתמודד עם עימותים בין הכורדים לערבים, מה גם שבקרב הכוחות עצמם קיימים מתחים בין־עדתיים. ולבסוף, המשך הסיוע האמריקני בתחומי האימונים, הכשרת הכוחות והשגת המודיעין ידרוש תקציבים ניכרים, ולא ברור אם אלה ימצאו.

ערב השלמת פיגוי הכוחות האמריקניים מעיראק, סיכם מפקד הכוחות גנרל לויד אוסטיין את משמעותו לעתיד. להערכתו, ארגונים קיצוניים מסוגם של אל-קאעדה בעיראק או המיליציה של אל-צדר ינסו למלא את החלל שיווצר בעקבות היציאה ולהרחיב את חופש הפעולה שלהם. עקב כך תעלה רמת האלימות בעיראק, אם כי לא צפויה התמוטטות דרמטית של מצב הביטחון.²

הזירה הפוליטית בעיראק לאן?

ההתערבות הצבאית האמריקנית בעיראק שינתה לחלוטין את פני הזירה הפוליטית בה, גם עקב החלל שהותירה נפילתו של משטר צדאם והתשתית הפוליטית שלו, וגם כתוצאה של המאמץ של ארצות-הברית לכוון משטר דמוקרטי במקומו. שינויים אלה מסתכמים בכמה מאפיינים מרכזיים של המערכת העיראקית החדשה: התהליך הדמוקרטי נתן ביטוי לרוב השיעי, כ-60 אחוז מהאוכלוסייה, שנעשה לגורם הפוליטי החשוב בעיראק; הסונים נדחקו מעמדת השלטון ונאבקים על מעמדם, לעתים גם באמצעות טרור; הכורדים הרחיבו את שליטתם במרחב האוטונומי שלהם בצפון, והם משולבים גם בהנהגת המדינה (לראשונה נשיא עיראק הוא כורדי); הממשל המרכזי בעיראק נחלש במידה רבה לעומת קודמו, והוא נדרש להתמודד עם מיליציות חמושות משלוש העדות הנוגסות בכוחו ובסמכותו, ועם מצב כלכלי קשה המכביד על תפקודו; וגורמים חיצוניים – ובראשם ארצות-הברית ואיראן – מעורבים עמוקות בנעשה בעיראק.

כפועל יוצא, המערכת הפוליטית העיראקית אינה מתפקדת כראוי בכל הרמות

וסובלת משיתוק חלקי. תהליך בניית הקואליציה שבבסיס הממשלה הנוכחית נמשך שמונה חודשים, ומשרדי ההגנה והפנים נשארו בלי שרים תקופה ארוכה עקב מחלוקות בין הצדדים. הממשלה נתונה ללחצים כבדים מכיוונים שונים ומפוצלת בין יריבים. שני המנהיגים הבכירים בעיראק אינם מדברים זה עם זה. התוצאה של כל אלה היא כרסום חמור באמון הציבור בהנהגה ובמערכת הפוליטית החדשה. ההנחה המקובלת היא, שיידרשו שנים עד שהמערכת הפוליטית תתפקד ביעילות.

המפתח ליציבותה של המערכת העיראקית יהיה היכולת להשיג פיוס אמיתי בין שלוש העדות. כמה צעדים חשובים נעשו בכיוון זה בשנים האחרונות, בחלקם

בסיועה ובעידודה של ארצות-הברית. ואולם תהליך הפיוס שהתנהל עד כה הוא עדיין שטחי ורופף, והוא עלול להתערער, בעיקר עקב האלימות בין העדות. גם אם היקף האלימות הצטמצם מאז 2007, עדיין 2,000–3,000 הרוגים בשנה בקרב

המפתח ליציבותה של המערכת העיראקית יהיה היכולת להשיג פיוס אמיתי בין שלוש העדות

•

אם תתממש הערכתו של מפקד הכוחות האמריקניים, היקף האלימות עלול להתרחב לאחר יציאת כוחותיו

האוכלוסייה, כפי שהסתמן בשנים 2009 – 2011, אלה עדיין מספרים גבוהים. אם תתממש הערכתו של מפקד הכוחות האמריקניים, היקף האלימות עלול להתרחב לאחר יציאת כוחותיו. לשלוש העדות יש עניין בשמירת לכידותה של עיראק, אולם כל אחת מהן סבורה שקידום האינטרסים שלה מותנה בצמצום כוחן של האחרות, והן מוכנות לוותר על חלק מכוחן ושאיפותיהן ולשתף פעולה ביניהן רק אם יהיה ברור להן שהמשטר החדש יבטיח את האינטרסים שלהן. המשמעות היא, שיידרשו שנים עד שיושג פיוס עמוק בין הצדדים.³

לכך נקשר תהליך הדמוקרטיזציה שהובילה ארצות הברית. לתהליך זה היו כמה הישגים. מיליוני עיראקים הצביעו בבחירות הפרלמנטריות והמוניציפליות כמה פעמים מאז שנת 2005, עובדה חוקה למדינה והוקמו חלקים חשובים של מוסדות המשטר החדש. אך בחירות וחוקה עדיין אינן דמוקרטיות, והתהליך הדמוקרטי עדיין רופף ואינו עמוק מספיק, ועתידו יהיה תלוי בעומק הפיוס ובמצב האלימות בין העדות. אם הפיוס הביין-עדתי לא יעמיק והאלימות תגבר, ואם הממשל המרכזי יישאר חלש ולא יציב, גם התהליך הדמוקרטי ייכשל. יש הסבורים שיציאת הכוחות האמריקניים מעיראק תסייע להעמקת הדמוקרטיה במדינה משום שהעיראקים ייאלצו ליטול אחריות על עתידם. ואולם קשה להניח שעצם הפינוי מעיראק יסייע לדמוקרטיזציה בה. ארצות הברית הייתה גורם מדרבן לכיוון דמוקרטיזציה. במדינה שהפיצול בין עדותיה כה עמוק ופיגועי הטרור בה עדיין רבים, יהיה קשה לקדם את התהליך הדמוקרטי. אם התהליך הדמוקרטי ייכשל, אין להוציא מכלל אפשרות עלייה של משטר דיקטטורי, ואף רדיקלי.

קשה להניח שעצם הפינוי מעיראק יסייע לדמוקרטיזציה בה. במדינה שהפיצול בין עדותיה כה עמוק, יהיה קשה לקדם את התהליך הדמוקרטי. אם התהליך הדמוקרטי ייכשל, אין להוציא מכלל אפשרות עלייה של משטר דיקטטורי, ואף רדיקלי

בשיא האלימות, בשנים 2006–2007, היה חשש כבד שעיראק תתפצל לשתיים או לשלוש מדינות, בהתאם להרכב העדתי. חשש זה לא התממש, והאפשרות שהפיצול יקרה בשנים הקרובות נראית היום פחות סבירה, גם אם לא ירדה לגמרי מעל הפרק. יש לכך כמה סיבות: רצונם של רוב העיראקים למנוע את התפרקותה של עיראק, שתותיר אותה קטנה וחלשה; מעורבותן של העדות – בעיקר השיעים והסונים – זו בזו, והקושי להפריד בין האוכלוסיות; והקושי לחלק את השליטה במקורות הנפט, בעיקר כשבאזורים הסוניים אין נפט וכלכלתם תלויה בעדות האחרות. ואולם גם אם עיראק לא תתפרק, היא לא תחזור להיות מה שהייתה בעבר –

מדינה אחודה תחת שלטון חזק. חוקת עיראק קובעת שהיא תהיה בעלת מבנה פדרלי, והשאלה היא איזה איזון ייווצר, מה תהיה חלוקת העוצמה בין הממשלה

המרכזית למרכיבים העדתיים, וכיצד תתמודד הממשלה עם המיליציות העדתיות החמושות.

מעורבות איראן

בצד המהפך שחל במערכת הפנימית בעיראק, התוצאה הבולטת ביותר של כיבושה בידי צבא ארצות-הברית היא הצלחתה של איראן לחדור לזירה העיראקית ולהרחיב את השפעתה בה. הממשל האמריקני לא צפה זאת כנראה. אדרבא, בעקבות ההתערבות בעיראק חששה איראן שהיא תהיה היעד הבא של מהלך צבאי של ארצות-הברית. ואולם בהדרגה הצטמצם חשש זה, אם כי לא נעלם לחלוטין, ויש בו עליות וירידות. יתר על כן, עד מהרה קלטה איראן את היתרונות הטמונים במצב החדש. מבחינה אחת, סילוק עיראק ממרחב המפרץ כשחקן צבאי מרכזי הסיר מעל איראן איום אסטרטגי נכבד לשנים רבות. עיראק גם הייתה השחקן האזורי היחיד שהיה בידיו לבלום את איראן במרחב המפרץ, ועתה התערער האיזון ולא נותר גורם אזורי היכול למלא תפקיד זה. ומבחינה חשובה לא פחות, איראן גם זיהתה אפשרות להפוך לגורם חשוב ומשפיע בעיראק עצמה. אפשרות זו נשענה על הפיכתם של השיעים לגורם המוביל בעיראק, ועל חולשתו של הממשל המרכזי והיריבות בין המיליציות החמושות.

להתערבותה של איראן בעיראק היו כמה מטרות. היא ביקשה לעודד הקמת משטר שיתבסס על הרוב השיעי ויהיה קשור אליה ונתון להשפעתה. לשם כך היא לחצה על המנהיגים השיעים לגרום ליציאת הכוחות האמריקניים מעיראק מוקדם ככל האפשר, ולמנוע היווצרות קשרים אסטרטגיים ארוכי טווח בין ארצות-הברית לעיראק. בו בזמן חשוב לאיראן שעיראק לא תיצור שוב איום אסטרטגי עליה ולא תתחרה בה, אך גם תהיה מדינה יציבה ואחודה, מחשש שחוסר יציבות יגלוש לתוך איראן עצמה. חשיבותה של הרחבת השפעתם גדלה עוד יותר בעיני האיראנים משום שעיראק נהפכה לשדה המאבק העיקרי עם ארצות-הברית, עקב חשיבותה לבניית הציר השיעי, ומאחר שהקשר לעיראק יוכל לשמש תחליף כלשהו לברית בין איראן לסוריה במקרה שזו תתפרק אם ייפול משטר אסד.

הבסיס לבניית השפעתה של איראן בעיראק הוא קשריה עם העדה השיעית. איראן יצרה קשרים עם רוב הגופים השיעים בעיראק, ובכלל זה מפלגות, מיליציות חמושות, מנהיגים פוליטיים, אנשי דת וגופים כלכליים. לשם חיזוק קשריה עמם החלה איראן להזרים, מאז שנת 2003, כספים ונשק מתקדם למיליציות השיעיות, והיא מסייעת להן בהדרכה ובאימונים, בסיוע טכני ולוגיסטי ובמודיעין, באמצעות אנשי כוח "אל-קודס" של משמרות המהפכה ואנשי חזבאללה שהוחדרו לעיראק. לאיראן יש גם חלק בפגיעה בחיילים אמריקנים. לפי הערכות בארצות-הברית, איראן עמדה מאחורי כמה פיגועים ובהם רצח אנשי ממשל עיראקים, ירי מרגמות

ושיגור רקטות וחטיפת חיילים אמריקנים. איראן מעורבת עמוק בפוליטיקה העיראקית, והייתה לה השפעה על מערכות הבחירות, גיבוש הגושים הפוליטיים ומינוי ראשי הממשלה. בו בזמן יש לאיראן קשרים גם עם ארגונים כוורדיים, ואפילו עם ארגונים סוניים. איראן בונה גם קשרים רשמיים עם ממשלת עיראק באמצעות השקעות כלכליות, וממלאת תפקיד גדל והולך במשק העיראקי. איראן חודרת גם לכוחות הביטחון של עיראק.

איראן השיגה בזירה העיראקית הישגים חשובים. היא אמנם לא הצליחה למנוע את חתימת ההסכם האסטרטגי בין עיראק לארצות-הברית בשנת 2008, אך עלה בידה להביא לידי כך שייכלל בו סעיף האוסר על שימוש בשטח עיראק להתקפה על מדינות אחרות. מעבר לקשריה של איראן עם גופים רבים בעיראק, בממשלת נורי אל-מאלכי, שהוקמה בשנת 2010, חברים רבים מבעלי בריתה של איראן, מה שמגביר את השפעתה במדינה. לאיראן גם היה חלק בהפעלת הלחצים על הממשלה, ואלה מנעו השגת הסכם להארכת שהותם של הכוחות האמריקניים בעיראק אל מעבר לשנת 2011.

מהצד האחר יש מגבלות על הפעלת השפעתה של איראן בעיראק. מאמציה לבנות קשרים עם גופים רבים יוצרים ניגוד אינטרסים וניכור כלפי חלק מהארגונים הקשורים בה. בעיראק יש קבוצות חשובות המתנגדות להשפעת איראן – בעיקר בקרב הסונים והכוורדים, אך גם בקרב השיעים. גם טראומת מלחמת עיראק-איראן לא נשכחה אצל שני הצדדים, והחדירות הצבאיות המוגבלות של איראן לשטח עיראק בשנים האחרונות, בעיקר בצפון הכורדי, לא הגבירו את אמונם של העיראקים באיראן. גם תורכיה ודאי מוטרדת ממעורבות איראן בעיראק, ואולי תמצא דרך לשתף פעולה עם גורמים עיראקיים ועם ארצות-הברית כדי לבלום את השפעת איראן.

איראן לא הצליחה למנוע את חתימת ההסכם בין עיראק לארצות-הברית בשנת 2008, אך עלה בידה להביא לידי כך שייכלל בו סעיף, האוסר על שימוש בשטח עיראק להתקפה על מדינות אחרות

כיצד ישפיע פינוי הכוחות האמריקניים על מעמדה של איראן בעיראק? למרות מאמציה לא הצליחה ארצות-הברית עד כה לבלום את הגידול בהשפעתה של איראן. הדבר לא יהיה קל יותר לאחר הפינוי, משום שבלי הנוכחות הצבאית תקטן השפעתה של ארצות-הברית, בעוד שלאיראן יש קשרים הדוקים בעיראק יותר משיש לארצות-הברית. עצם הפינוי הוא הישג לאיראן: היא חתרה לכך במשך שנים, והיציאה מעיראק תצמצם

את האיום האמריקני על איראן. חשוב לא פחות, הפינוי יעשה את איראן לגורם החיצוני החשוב ביותר בעיראק ויפתח לפניה דרכי פעולה נוספות להרחבת השפעתה בה ובמרחב. אין ספק שאיראן תנסה לנצל כל חלל וחולשה במערכת העיראקית לקידום השפעתה.

בטווח הארוך יותר, מעמדה של איראן בעיראק יהיה תלוי בשני מכלולים של גורמים. מצד אחד גישתה של ממשלת עיראק והמצב הפנימי במדינה. הגורם החשוב ביותר יהיה מידת נכונותה ויכולתה של ממשלת עיראק לבנות שותפות אסטרטגית ארוכת טווח עם ארצות-הברית, ברוח ההסכם ביניהן, לשמור על איתנותה באיראן ולהדגיש את הלאומיות העיראקית. על כך ישפיעו גם מצב הביטחון והאלימות בעיראק ומידת המתח בין השיעים לסונים. ככל שאלה יגברו, וככל שממשלת עיראק תהיה חלשה, תגדל גם ההזדקקות של גורמים עיראקיים לאיראן, ולהפך. מהצד האחר, גם מאמציה של ארצות-הברית עשויים להשפיע על מעמדה של איראן בעיראק. ככל שהממשל האמריקני יפעיל את מלוא יכולתו לבלום את חתירתה של איראן להגמוניה אזורית, כך יהיה אפשר לצמצם את השפעתה של איראן בעיראק. בשקלול גורמים אלה נראה, שבכל מקרה תצליח איראן לשמור על מידה ניכרת של השפעה בעיראק גם בעתיד.⁴

עתיד שיתוף הפעולה האסטרטגי ארצות-הברית-עיראק

הכוחות האמריקניים יוצאים מעיראק, אך תישאר בה נוכחות אזרחית ונוכחות צבאית בסביבתה. בעיראק יישארו 10,000 – 15,000 אזרחים אמריקנים: דיפלומטים, אנשי חברות ביטחון פרטיות ויועצים צבאיים וכלכליים, שיטפלו בנושאי ביטחון, אימונים ופיתוח כלכלי. גם מדינות נאט"ו עשויות לסייע לעיראק בתחום האימונים. לאחר היציאה מעיראק תציב ארצות-הברית בכמה ממדינות המפרץ כוחות מוגברים, שגודלם עדיין אינו ידוע, כדי לסייע לעיראק במצבי משבר, להרתיע את איראן מלנקוט צעדים בוטים ולחזק את ביטחונן של מדינות המפרץ. רוב מנהיגי עיראק ומפקדי צבאה מבינים שהיא זקוקה לסיוע ולערבויות ביטחון מארצות-הברית. כוחות הביטחון העיראקיים עדיין תלויים הרבה בארצות-הברית לצורכי ביטחון הפנים. למרות גידולם המרשים והמהיר, ויכולתם להתמודד עם אלימות פנימית, הם זקוקים עדיין לסיוע של ארצות-הברית בלוגיסטיקה, מודיעין, אימונים ובניית הכוחות – בעיקר לאחר שהכוחות האמריקניים יצאו מעיראק. חמור בהרבה המצב לגבי הגנה מפני אויבים מבחוץ. לעיראק אין כיום שום יכולת ממשית להגן על עצמה מפני איזמים חיצוניים. בצבא עיראק יש כיום 13 דיביזיות חי"ר, והוא בונה דיביזיה ממוכנת ראשונה. ואולם לרשותו רק כ-150 טנקי אברמס M¹ שקבל מארצות-הברית, כשבכוונתו לרכוש טנקים נוספים. אין לו חיל אוויר של ממש. עיראק אמורה לקבל 36 מטוסי F-16 משנת 2014–2015, והיא מבקשת לרכוש בסך הכול 96 מטוסים מהסוג הזה. אין לעיראק יכולת ארטילרית, שלא לדבר על יכולת רקטית וטילים.⁵

רוב מנהיגי עיראק ומפקדי צבאה מבינים שהיא זקוקה לסיוע ולערבויות ביטחון מארצות-הברית

לפי הערכות של ארצות-הברית, יידרשו עשר שנים לפחות ומשאבים כספיים רבים עד שעיראק תבנה כוח צבאי אפקטיבי. בניית הכוח התעכבה עקב קשיי תקציב בעיראק ובארצות-הברית, ופינוי הכוחות האמריקניים עלול לעכב אותה עוד. בינתיים לא צפויה התקפה על עיראק מצד שכנותיה, וארצות-הברית תשמש גורם מרתיע כלפי איזמים מבחוץ. ואולם גם בלי התקפה כוללת, כוחות של איראן ושל תורכיה עורכים מפעם לפעם פשיטות מוגבלות בשטח עיראק, באזור הכורדי, בנצלם את חולשתה הצבאית. יתר על כן, הממשל האמריקני יצטרך לשקול מה תהיה העוצמה הצבאית שיהיה מוכן לבנות לעיראק, בהתחשב באפשרות שיקום בה משטר רדיקלי שיאיים על שכנותיה, או שתהפוך לגרורה של איראן. ערב הפינוי מעיראק אמר מפקד הכוחות האמריקניים, שאינו בטוח שממשלת עיראק תבקש סיוע צבאי, ואם תזדקק לסיוע – ייתכן שתבקש אותו ממדינות אחרות. ספקנות זו מלמדת שהממשל האמריקני אינו סומך לגמרי על נכונותה של ממשלת עיראק לממש את ההסכם האסטרטגי עם ארצות-הברית. היא גם משקפת אכזבה מסוימת הקיימת בארצות-הברית מתפקודה של ממשלת עיראק ומגישתו של ראש ממשלתה הנוכחי, נורי אל-מאלכי, הן בשאלת הזיקה לארצות-הברית והן בסוגיית הפיוס הבינ-עדת.

משמעות הדברים היא, שעתיד היחסים האסטרטגיים בין ארצות-הברית לעיראק יהיה תלוי בהחלטת ממשלת עיראק. לא ברור אם זו החליטה כיצד לבנות

לפי הערכות של ארצות-הברית, יידרשו עשר שנים לפחות ומשאבים כספיים רבים עד שעיראק תבנה כוח צבאי אפקטיבי

את כוחה הצבאי, איזה סיוע תרצה מארצות-הברית, וכיצד תבקש להפעיל את הסכם המסגרת האסטרטגי עם ארצות-הברית. נוכח המתחים הפנימיים בעיראק, לחציה של איראן והסתייגות חלק מהגורמים בעיראק מהמשך הקשר עם ארצות-הברית, לא ברור עד כמה ימומש הסכם המסגרת. בינתיים סוכם בין הצדדים על המשך אימון

כוחות המשטרה, אך טרם סוכם על אימון הצבא לאחר פינוי הכוחות האמריקניים. וגם כשהעניין יסוכם, תעמוד בעינה שאלת המימון, שהרי ארצות-הברית לא תוכל לממן את רוב צורכי הביטחון של עיראק.

סיכום: משמעות הפינוי לגבי ארצות-הברית ומדיניותה

ערב הפינוי אמר מפקד הכוחות האמריקניים בעיראק, שהתנאים להוצאת הכוחות מעיראק הם הטובים ביותר שהיו מאז שנת 2003. ויש מן הצדק בדבריו. ארצות-הברית מְפַנָּה את כוחותיה בשעה שרמת האלימות בעיראק ירדה במידה ניכרת מאז 2007, יש בה התחלה של בניית מוסדות דמוקרטיים וכוחות ביטחון, ונחתמו הסכמים בדבר קשרים אסטרטגיים עם ארצות-הברית. מבחינה זו תוכל ארצות-הברית לטעון, שהתערבותה בעיראק לא נכשלה משום שהיא הניחה

את היסודות לעיראק חדשה, ומעתה ואילך יהיה עתידה של עיראק נתון בידי ממשלתה ותושביה.

אלא שהתמונה מורכבת יותר. בחשבון נפש כולל תצטרך ארצות-הברית לשאול את עצמה אם תוצאות המהלך בעיראק הצדיקו את המחיר הכבד ששילמו היא ואוכלוסיית עיראק, בנפש ובמשאבים. ובראייה כוללת יותר, ממשל בוש סבר שהפלת משטר צדאם מותירה מזרח תיכון טוב יותר – האם זו התמונה כיום, והאם השינויים שחלו בעיראק ובסביבתה אכן יצרו מרחב אסטרטגי יציב ומשופר יותר? יידרשו עוד כמה שנים לפחות כדי לבחון את תוצאות התערבותה של ארצות-הברית בעיראק – וספק רב אם המאזן יהיה חיובי. מלכתחילה יעדי המהלך בעיראק לא היו ברורים. ממשל בוש רצה להפיל את משטר צדאם בעקבות מתקפת הטרור של אל-קאעדה בארצות-הברית משום שלהערכתה היה משטר זה קשור לטרור ועסק בפיתוח נשק להשמדה המונית. עד מהרה התברר שמשטר צדאם לא היה קשור לאל-קאעדה, ולא נמצאו סימנים שהמשיך לפתח נשק להשמדה המונית לאחר מלחמת המפרץ הראשונה. יעדי המהלך בעיראק הוגדרו אפוא מחדש: להפיל את משטר צדאם משום שהיה אחד ממקורות הרוע במזרח התיכון, ובמקומו לכונן משטר מתון, דמוקרטי, יציב וקשור לארצות-הברית ולמערב.

ארצות-הברית הניחה בסיס להשגת היעדים האלה, אך בינתיים לא יותר מכך. משטר צדאם סולק במהירות, והיה בכך משום הישג חשוב והמחשה שארצות-הברית נחושה להפעיל כוח כדי להגן על האינטרסים שלה. אלא שלממשל האמריקני לא היה מושג ברור כיצד לבנות בעיראק משטר וחברה חדשים, והוא לא הביא מספיק בחשבון את הפיצול העדתי בעיראק, את התפרצות האלימות הבין-עדתית בה ואת האפשרות שאיראן תחדיר את השפעתה. ארצות-הברית הניחה אמנם יסודות לדמוקרטיה בעיראק, אך אלה עדיין רעועים, ובינתיים העלו את השיעים לשלטון והגבירו את המתחים בין העדות. אין גם ביטחון שבעיראק לא יצמח שוב משטר רדיקלי שיאיים על שכנותיו. רמת האלימות ירדה, אך היא עדיין גבוהה ועלולה להתפרץ שוב, והפיקוד האמריקני בעיראק העריך שזו אכן תגבר לאחר הפינוי, ולממשל האמריקני אין דרך טובה לבלום את השפעת איראן. ומעל לכל אלה, עתיד הקשר האסטרטגי בין עיראק לארצות-הברית אינו נתון בידי ארצות-הברית, אלא בידי ממשלת עיראק הלא יעילה והנתונה ללחצים, כאשר איראן תעשה כמיטב יכולתה לשבש קשר זה.

משנת 2003 נהפכה עיראק למדינה מוכת טרור בממדים רחבים, יותר מכל מדינה אחרת במזרח התיכון. עד כה הופנה הטרור כלפי פנים – לעימות הבין-עדתי וללחימה בכוחות האמריקניים. משעה שאלה יוצבו מחוץ לעיראק והטרור לא יכוון נגדם, להוציא אולי כמה אלפי אזרחים אמריקנים האמורים לסייע לממשלת עיראק, העלולים להוות מטרה לפיגועי טרור, עומדת השאלה, האם אנרגיות הטרור

שהצטברו בעיראק יחפשו יעדים חדשים מחוצה לה: משטרים ערביים מתונים, יעדים של ארצות-הברית במפרץ ויעדים של ישראל. הדבר לא קרה עד כה, אבל אין להוציא מכלל אפשרות שיקרה בעתיד – שאלפי לוחמי הג'יהאד שצברו ניסיון בעיראק יפנו למטרות אחרות, כפי שקרה לאחר פינוי הכוחות הרוסים מאפגניסטן. המצב בעיראק ויציאת הכוחות האמריקניים ממנה מדאיגים את שכנותיה המתונות של עיראק – סעודיה ומדינות המפרץ, ירדן ותורכיה. אלה חוששות הן מגלישת האלימות וחוסר היציבות לשטחן, והן מהפיכת עיראק לחוליה חשובה בציר השיעי בהנהגת איראן, בייחוד על רקע הזעזוע בעולם הערבי. כמה ממדינות האזור כבר מעורבות בעיראק להבטחת האינטרסים שלהן: איראן כבר הוזכרה; צבא תורכיה יוצא מפעם לפעם לפעולות צבאיות באזור הכורדי בצפון עיראק נגד מאחזים של גורמי אופוזיציה כורדים, ותורכיה גם קשורה בגוש הסוני בפרלמנט, ממלאת תפקיד כלכלי חשוב בצפון עיראק, והיא המשקיעה הגדולה ביותר באזור הכורדי; סעודיה מעבירה כנראה כספים לעיראק כדי לחזק ארגונים סונים. אבל ציפיתם העיקרית של המדינות המתונות היא שארצות-הברית תמשיך לפעול לייצובה של עיראק ולבלימתה של איראן גם ברמה האזורית, ובייחוד לבלימת תכנית הגרעין שלה. הן עשויות אפוא לפנות לארצות-הברית שלא להתנתק מעיראק ולהחזיק כוחות מוגברים במרחב המפרץ.⁶

האם אמינותה ומעמדה האזורי של ארצות-הברית עלולים להיפגע בעטייה של פרשת עיראק? הרבה יהיה תלוי בשני מכלולים של גורמים. המכלול האחד הוא ההתפתחויות באזור, שרובן לא יהיה תלוי בארצות-הברית: רמת האלימות וההתייצבות בעיראק, אופי המשטר והתפתחות הדמוקרטיזציה, ובעיקר עד כמה תפתח קשרים אסטרטגיים עם ארצות-הברית על חשבון השפעת איראן. לכך יש לצרף את ההתפתחויות לעתיד בעקבות הזעזוע העובר על המדינות הערביות. המכלול השני היא פעילותה בעתיד של ארצות-הברית לחיזוק מעמדה וכוחה ההרתעה שלה, והמבחן העיקרי שלה יהיה בסוגיית איראן, בעיקר בהקשר הגרעיני ובהשפעתה של איראן במתרחש בעיראק. לכך קשורה סוגיית הפעלת הכוח בידי ארצות-הברית. בשנת 2003 הפגינה ארצות-הברית נחישות ויכולת בהפעלת כוח צבאי גדול למרחק ניכר כדי להפיל משטר שחצה בעיניה את "הקו האדום". שנה וחצי לפני כן עשתה זאת באפגניסטן. ואולם הסתבכותה בשתי המדינות הללו והמחיר ששילמה צמצמו במידה ניכרת את האפשרות שתעשה זאת שוב, מה גם שהנסיבות שבעטיין יצאה לשני המבצעים הללו היו מיוחדות – בהקשר של מתקפת הטרור של אל-קאעדה בארצות-הברית. מותר להניח שאחד השיקולים להימנעותו של הממשל האמריקני עד כה מפעולה צבאית באיראן היה חוסר רצונו לפתוח חזית נוספת בעוד הוא מסובך ממילא בעיראק ובאפגניסטן. האם היציאה מעיראק תשפיע על גישת הממשל לגבי תקיפה באיראן בשעה שחיילי ארצות-

הברית לא יהיו עוד מטרות לתגובה של איראן? סביר להניח שעצם הפינוי מעיראק, עם כל חשיבותו, לא ישנה את גישת ארצות-הברית כלפי תקיפה באיראן, משום שלממשל עדיין יש סיבות נוספות להימנע מכך. כדי לשנות את עמדת הממשל בסוגיה זו יידרשו כנראה תנאים שבחלקם עדיין אינם קיימים.

המשמעויות לגבי ישראל

ישראל אינה צד ישיר לנעשה בעיראק, ואין היא יכולה להשפיע בשום צורה על ההתפתחויות הפנימיות בעיראק, על מעורבות איראן בה או על התנהלות ארצות-הברית בסוגיה זו. ובכל זאת ישראל הושפעה ועוד תושפע מההתפתחויות בעיראק. את הרווח האסטרטגי העיקרי שלה מהתערבות ארצות-הברית בעיראק הפיקה ישראל כבר בשנת 2003. עיראק נעלמה מהמפה כשחקן צבאי, וירדה ממפת האיומים על ישראל. כיום אין עיראק יכולה אף להגן על עצמה מפני אויב חיצוני משום שאין ברשותה צבא ממשי, קל וחומר שלא תוכל לתקוף מדינה כלשהי. היעלמותו של האיום העיראקי תימשך שנים רבות משום שבניית העוצמה הצבאית של מדינה זו תימשך כנראה תקופה ארוכה. גם כאשר תצבור עוצמה, מותר להניח שעיראק לא תוכל ולא תורשה למשך תקופה נוספת לבנות יכולת אסטרטגית בתחום הנשק להשמדה המונית. גם מעמדה המדיני ומצבה הכלכלי יישארו פגועים עוד שנים.

ארצות-הברית אמנם מתחילה לחמש את עיראק כדי להקנות לה יכולת הגנה מפני אויבים חיצוניים – בעיקר מפני איראן – ובכך גם לצמצם את השפעת איראן. ואולם מותר להניח שהממשל האמריקני יזהר מלהקנות לעיראק יכולת צבאית מרחיקת לכת שתאיים על שכנותיה, כל עוד לא יהיה ברור לו שהמשטר בעיראק יהיה מתון, ימשיך את קשריו עם ארצות-הברית ולא יהפוך לגרורה של איראן. אמנם עדיין אפשרי שמדינות אחרות – בעיקר רוסיה – יחמשו את עיראק, אם זו תחליט להתנתק מארצות-הברית. אבל סביר להניח שגם תהליך כזה יהיה איטי וימשך שנים רבות, וכי מצבה הכלכלי הרעוע של עיראק לא יאפשר לה בשנים הקרובות לבנות יכולת אסטרטגית משמעותית, ובכלל זה יכולת לא-קונבנציונלית.

ואולם מכאן ואילך, ההשלכות האזוריות הנובעות מהמצב בעיראק ומיציאת הכוחות האמריקניים מתוכה עשויות להשפיע לשלילה על עניינה של ישראל. בראש

גם כאשר תצבור עוצמה, מותר להניח שעיראק לא תוכל ולא תורשה למשך תקופה נוספת לבנות יכולת אסטרטגית בתחום הנשק להשמדה המונית

ובראשונה, מעמדה האזורי של איראן והשפעתה במרחב התחזקו עקב השינויים בעיראק, ועלולים להתחזק עוד בעקבות הפינוי, ועד כה לא הצליחה ארצות-הברית לבלום התחזקות זאת. שנית, חולשתו של הממשל בעיראק מותירה מרחב פעולה

לא רק לאיראן, אלא גם לגורמים רדיקליים אחרים. כל עוד אלה יתחמו את מרחב פעולתם לעיראק עצמה, ההשפעה על ישראל תהיה מצומצמת. ואולם אם הדבר יחזק את המחנה הרדיקלי באזור, תהיה לכך השפעה שלילית על המחנה הערבי המתון, ובעיקר על מדינות כמו ירדן וסעודיה, וכך גם על ישראל. שלישית, חוסר היציבות בעיראק עלול לזלוג גם לירדן, מה גם שברקע מצוי הזעזוע בעולם הערבי, שכבר גרם לתופעות של מחאה בירדן. אי-יציבות המשטר בירדן תקרין לשלילה גם על ישראל, ובייחוד אם השפעתה של איראן בעיראק תתרחב ותזלוג ממנה לירדן. ורביעית, אם יקרה שגורמי הטרור הפועלים בעיראק יפנו ממנה החוצה, ישראל עלולה להיות אחת המטרות של הטרור הזה.

אחד משיקוליה של ישראל בנוגע לפעולה צבאית נגד אתרי הגרעין באיראן הוא הצורך לתאם פעולה כזאת עם ארצות-הברית משום שהמרחב האווירי של עיראק היה זירת פעולה של הכוחות האמריקניים. חשיבותו של שיקול זה מצטמצמת מעתה, גם אם לא נעלמת, משעה שארצות-הברית אינה אחראית עוד למרחב האווירי של עיראק, וחיל האוויר של עיראק אינו קיים.

ולבסוף, שאלת מעמדה האזורי של ארצות-הברית תעמוד עתה למבחן נוסף. פינוי הכוחות מעיראק וצמצום אחריותה של ארצות-הברית למתרחש בה, ישחררו לממשל האמריקאי כוחות לטפל בבעיות אחרות, ומבחנו העיקרי יהיה מידת הצלחתו לטפל באיום האיראני. ואולם אם בשנים הבאות יתברר שאמינותה ויכולת ההרתעה שלה נפגעו משום שפרשת עיראק תיתפס ככישלון ואיראן לא תיבלם, תהיה לכך השפעה שלילית גם על ישראל, בעיקר בסוגיית איראן.

הערות

- 1 Iraq Index, www.brookings.edu/iraqindex, September 30, 2011.
- 2 Liz Sly, "U.S. commander, Gen. Lloyd J. Austin III, predicts turbulence in Iraq", *The Washington Post*, November 21, 2011.
- 3 ראו: אפרים קם, "יציאת עיראק: ההשלכות של פינוי הכוחות האמריקאים", **עדכון אסטרטגי**, כרך 8, גיליון 4, ינואר 2006.
- 4 Michael Eisenstadt, Michael Knights and Ahmed Ali, *Iran's Influence in Iraq: Countering Tehran's Whole-of-Government Approach*, Washington Institute for Near East Policy, April 2011.
- 5 Peter Alsiss, Anthony Cordesman, Adam Mausner and Charles Loi, *The Outcome of Invasion: US and Iranian Strategic Competition in Iraq*, Center for Strategic and International Studies, November 28, 2011, Washington. D.C.
- 6 James Dobbins, Ellen Laipson, Helena Cobban and Lawrence Korb, "US Withdrawal from Iraq: What Are the Regional Implications?", *Middle East Policy Council*, 2011.