

הלוחמה האמריקאית נגד התקוממות באפגניסטן – הערכת ביניים על גישתו של הנשיא אובמה

נדב קדם ושמואל זטלוף-צור

מתקפת הטרור של ארגון אל־קאעדה על ארצות הברית ב־11 בספטמבר 2001 הובילה את נשיאה דאז, ג'ורג' בוש הבן, להורות לצבאו על כניסה קרקעית לאפגניסטן במטרה למגר את הארגון שנתמך על ידי משטר הטאליבן. לאחר שמונה שנים בהן נקבעה מדיניות ארצות הברית באפגניסטן על ידי ממשל בוש, גיבש הנשיא אובמה, שהחליפו בתפקיד, מדיניות שונה. בהנהגתו הוחלט על תגבור ניכר של הכוחות האמריקאיים באפגניסטן והושקעו אמצעים רבים בבניין המדינה וכוחות הביטחון שלה.

יעדיו המרכזיים של הנשיא אובמה היו הבסת אל־קאעדה, הנחלת מכה קשה לטאליבן, שהתחזק מאז מאד ואיים על יציבות אפגניסטן, וסיוע לממשל האפגני לבסס את התשתית השלטונית והביטחונית במדינה. אובמה סימן את קיץ 2011 כמועד להסגת רוב הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן, אולם לאחר הערכת מצב נוספת, הוכרז בכינוס נאט"ו בליסבון, בנובמבר 2010, על נסיגה צבאית מאפגניסטן והעברת האחריות הביטחונית לאפגנים רק בסוף שנת 2014. הערכת מצב נוספת, שהתקיימה בתחילת 2012, הביאה את מזכיר ההגנה של ארצות הברית, לאון פאנטה, להכריז על הקדמת המועד של הסגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן והעברת האחריות הביטחונית לידי האפגנים כבר בשנת 2013, כשנה לפני המתוכנן.¹

ארצות הברית תופסת את פקיסטן כשותפה חיונית להשגת יעדיה במלחמתה נגד הטרור באפגניסטן. יחד עם זאת, שיתוף פעולה זה ידע עליות ומורדות לאורך השנים. ביקורת אמריקאית נוקבת הוטחה בפקיסטן בגין העובדה כי פעילי טאליבן

נדב קדם חוקר במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון למחקרי ביטחון לאומי
שמואל זטלוף-צור הוא עוזר מחקר בפרויקט הטרור במכון למחקרי ביטחון לאומי

ושותפיו חוסים בשטחה ופועלים ממנה נגד הכוחות המערביים באפגניסטן, מבלי שזו תתנגד לכך. מנגד טענו בפקיסטן כי ארצות הברית מפירה בבטחות את הריבונות הפקיסטנית בתקיפות אוויריות, ואלו אף עוררו התנגדות ציבורית למדיניות האמריקאית, הנתפסת כאנטי-אסלאמית במהותה. למרות חילוקי הדעות בין שתי המדינות, הן נזקקות האחת לעזרתה של השנייה. ארצות הברית נזקקת לפקיסטן לשם התמודדות עם הארגונים השונים החוסים בשטחה, בעוד שפקיסטן זקוקה לסיוע הכלכלי והצבאי של האמריקאים הניתן לה בתמורה לשיתוף פעולה עימם. מטרתו של מאמר זה היא לערוך מאזן ביניים של מדיניות ממשל אובמה באפגניסטן לקראת הנסיגה המתוכננת, וזאת על רקע שיקולי מדיניות פנים לקראת הבחירות לנשיאות ארצות הברית בשלהי 2012 ומשולש היחסים ארצות הברית-אפגניסטן-פקיסטן. המאמר יציג את היעדים האמריקאיים באפגניסטן כפי שנקבעו על ידי הנשיא אובמה וינסה להעריך את הסיכויים להשיגם עד למועד הנסיגה.

התפיסה האסטרטגית האמריקאית החדשה באפגניסטן

כניסתו של ברק אובמה לתפקיד נשיא ארצות הברית הביאה עמה אסטרטגיית לחימה באפגניסטן השונה מזו של ממשל בוש. בתקופת בוש, הלחימה האמריקאית באפגניסטן התמקדה במרדף של כוחות קומנדו וצבא סדיר אחר אל-קאעדה ובסילוק משטר הטאליבן. האמריקאים הגיעו להישגים משמעותיים בשנים הראשונות ללחימה, שבאו לידי ביטוי בנפילתו של משטר הטאליבן ובמנוסתו, יחד עם אל-קאעדה, לאזורים ההרריים בפקיסטן. אולם, הסטת מוקד תשומת הלב של ממשל בוש מאפגניסטן לעיראק ב-2003 הביאה להצלחת הטאליבן ואל-קאעדה לשרוד ולהחיות את התשתית הצבאית והאנושית שלהם הן באפגניסטן והן בפקיסטן. הממשל האפגני החדש, בראשות הנשיא קרזאי, לא השכיל לגבש שלטון יציב בכל חלקי המדינה, וגורמי הטאליבן ושותפיו ניצלו מצב זה ונכנסו לחלל שנוצר, ובהמשך חזרו לפעול נגד הכוחות המערביים באפגניסטן.

בשנת 2008 כבר פעל הטאליבן מתוך בסיסיו בפקיסטן, שהעניקו לו מחסה מפני פעולות נאט"ו, והחל לחלוש באופן אפקטיבי על שטחים נרחבים של אפגניסטן. הארגון הקים ממשלות צללים ששלטו במחוזות הדרומיים של אפגניסטן, בעיקר בהלמנד וקנדהאר, ושימשו מקור לגיוס ולתגבור כוח האדם שלו, וכן כמרכזים רוחניים מסורתיים שתמכו ברעיונותיו. גם המנגנון הצבאי של ארגון אל-קאעדה הוכפף לפיקוד הטאליבן, ויחד הם ביצעו פעולות טרור וגרילה נגד הכוחות המערביים באפגניסטן.

גורם כוח מקומי נוסף שהיה בעל יכולות צבאיות והצטרף לפעילות האנטי-מערבית באפגניסטן היה רשת חקאני, שאנשיה קיימו קשרים ענפים עם הטאליבן וארגון אל-קאעדה. הרשת פרוסה על פני שטח נרחב, הכולל בתוכו חלקים במזרח

אפגניסטן ובמערב פקיסטן, ומבצעת פעולות גרילה וטרור ראוותניות במטרה להפוך לכוח משמעותי בכל הסכם פוליטי עתידי שיחתם במדינה.

עם כניסתו של הנשיא אובמה לתפקידו הוא נאלץ להתמודד עם מצב נתון זה באפגניסטן. פעילות הטרור המתחדשת במדינה גרמה לממשל האמריקאי לחשוש שמא הטאליבן ישתלט מחדש עליה, יספק בשנית מחסה לאל־קאעדה ויאפשר קיומה של תשתית לביצוע פעולות טרור מחוץ לאפגניסטן. בשל כך תפס הנשיא אובמה את ייצוב השלטון ובניית סמכותו של הממשל המרכזי באפגניסטן כאתגר מרכזי למדיניותו, במטרה למנוע מגורמי הטרור במדינה להוות איום על הביטחון הלאומי של ארצות הברית.²

חיזוק לעמדה זו ניתן לראות בהצהרתו של רוברט גייטס, מזכיר ההגנה האמריקאי הקודם בממשל אובמה, משנת 2009. לטענתו, האסטרטגיה של הנשיא בוש באפגניסטן לא הייתה יעילה, מפני שהכוחות האמריקאיים היו מעטים מדי ופרוסים בצורה רחבה מדי ולכן התקשו להתמודד עם הטאליבן. גייטס הזהיר כי כישלון באפגניסטן יהווה נסיגה משמעותית ביכולתו של הממשל האמריקאי להילחם בטרור ויעודד את הארגונים החמושים במקום, שכבר הניסו בעבר את הסובייטים משם. לכן, יש צורך באסטרטגיה אמריקאית חדשה באזור.³

החלופות למדיניות של הנשיא בוש התמקדו באסטרטגיה של מערכה נוגדת התקוממות (COIN – Counter Insurgency). אסטרטגיה זו כללה תוספת צבאית לכוח הלוחם, ובמקביל הקמת מוסדות שלטוניים וביטחוניים יעילים. מהותה היא ניסיון להתמודד לא רק עם הטרור עצמו, אלא גם עם בניין המדינה הכושלת, המהווה קרקע פורייה לצמיחתו. אסטרטגיית ה־COIN שואפת להשיג לגיטימציה ואף אהדה מצד האוכלוסייה המקומית, וכך לייבש את מקורות התמיכה בטרור. קידום ביטחון אישי, ממשל תקין, שלטון חוק, בניין תשתיות, העלאת רמת חיים ועוד, אמורים היו לזכות את המערב באהדת האוכלוסייה המקומית ואף בתמיכתה. סגן נשיא ארצות הברית, ג'ו ביידן, חשש כי מערכה צבאית מורחבת תוביל לניכור ולתלות אפגנית בסיוע זר. לכן הוא הציע למקד את המאמץ האמריקאי בבניית המדינה האפגנית ולהסיג את מרבית הכוח הלוחם תוך שנה וחצי. לעומתו, הגנרל מק'קריסטל, לשעבר מפקד כוחות ארצות הברית באפגניסטן, טען כי חולשתם של כוחות הביטחון האפגניים מחייבת את כוחות ארצות הברית לשאת בנטל המערכה. לצורך זה הוא דרש תגבור משמעותי לכוח הלוחם, מבלי להתחייב על תאריך יעד להשלמת המשימה. מזכיר ההגנה רוברט גייטס ומזכירת המדינה הילארי קלינטון הציגו גישת ביניים, לפיה יש לדחוף את הממשל האפגני ליטול אחריות, אך ארצות הברית ונאט"ו הם אלה שיישאו בנטל הלחימה. הם הציעו תוספת כוחות קטנה מזו שדרש מק'קריסטל ודרשו קביעת מועד לסיום המשימה. לבסוף הוחלט על הוספת 30,000 לוחמים אמריקאיים בכדי לנסות ולהכריע את

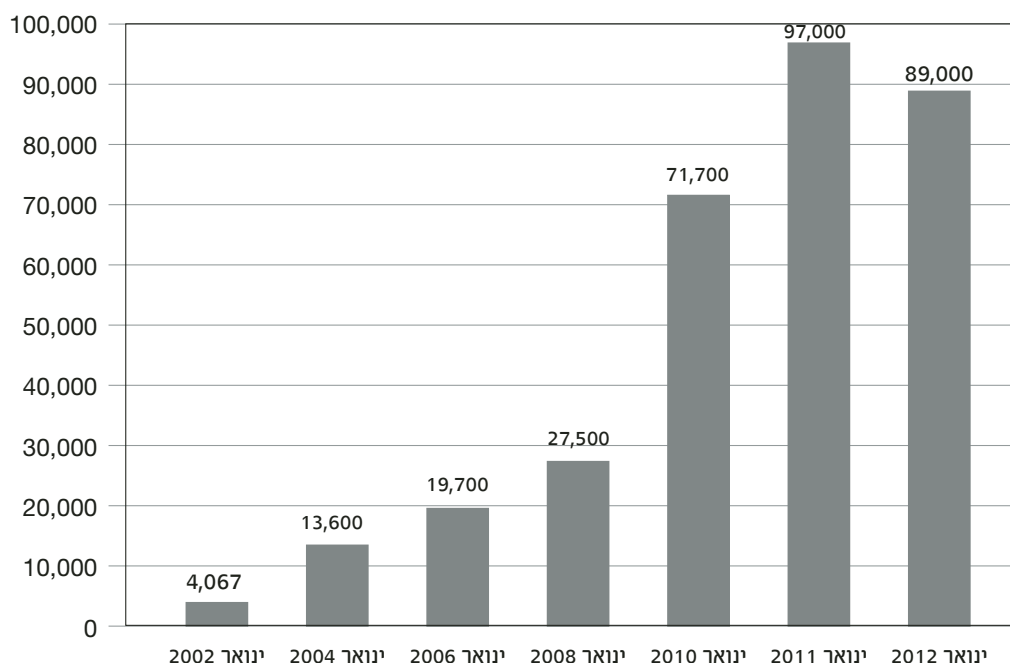
הארגונים החמושים גם באזורים שעד אז לא היו בשליטת כוחות מערב. במקביל הוחלט על בנייתו ואימונו של כוח ביטחון אפגני שיהיה מסוגל להתמודד עם הטרור, והושקעו משאבים רבים בפיתוח מסיבי של התשתית האזרחית במדינה לטובת אזרחיה. הנשיא אובמה קיווה בכך לפתח באפגניסטן יכולת מקומית להתמודדות עם הארגונים החמושים, שתאפשר הסגה הדרגתית של הצבא האמריקאי מהמדינה והעברת האחריות הביטחונית לידי האפגנים. האסטרטגיה האמריקאית מבוססת גם על הבנה כי הצלחה במערכה באפגניסטן מצריכה שיתוף פעולה עם פקיסטן נגד הטאליבן הפקיסטני, שפעל נגד הממשל הפקיסטני וסיפק תמיכה ללוחמי הטאליבן האפגני.⁴

ביסוס האסטרטגיה האמריקאית החדשה באפגניסטן

הסיוע הכלכלי לאפגניסטן נתפס על ידי ארצות הברית כגורם מפתח לקידום היציבות במדינה ולזכייה באהדת האוכלוסייה ומהווה למעשה הבסיס לאסטרטגיית ה-COIN. מטרת הסיוע הינה ליצור את התנאים הדרושים לפיתוח ממשלה יציבה ודמוקרטית, המסוגלת להתמודד לבדה עם הארגונים החמושים. בתקופת אובמה חל גידול משמעותי בהשקעה הכספית שהופנתה לפיתוח מנגנונים אזרחיים וביטחוניים באפגניסטן. כתוצאה מכך השתפרה מערכת החינוך ומספר הילדים הלומדים בה, וכן חל שיפור משמעותי במערכת הבריאות. יחד עם זאת, חוסר בבקרה והקצאה לא נכונה של משאבים עשויים לגרום ליכולת נמוכה של הממשל האפגני לעקוב אחר כספי הסיוע ולהביא לשחיתות.⁵

ארצות הברית השקיעה מאמץ רב בפיתוח היכולות של הצבא והמשטרה האפגניים, המונים כ-320,000 איש, במטרה להכניס להתמודדות עצמאית עם הארגונים החמושים.⁶ יחד עם זאת, רמת שחיתות גבוהה וגיוון אתני של הכוחות (כמו גם גורמים נוספים) מציבים סימן שאלה מול נאמנותם העתידית למדינה. בנוסף לכך, הקשיים הכלכליים בקרב מדינות נאט"ו, ובראשן ארצות הברית, עשויים לגרום עם הזמן להפחתה בתזרים המזומנים עבור אחזקת כוחות הביטחון האפגניים, וגם דבר זה עלול לפגוע קשות ביכולתם לקבל את האחריות הביטחונית במדינה.⁷

טבלה 1 מצביעה על הגידול בהיקף הכוחות האמריקאיים באפגניסטן משנת 2001 עד 2012. ניתן לראות בה בבירור את הגידול המשמעותי שחל בהיקף הכוחות מאז כניסתו של הנשיא אובמה לתפקידו.⁸ נכון לינואר 2012, סך כל הכוחות המערביים והזרים באפגניסטן עומד על כ-130,000, מתוכם כ-90,000 אמריקאים. הטקטיקה המבצעית שננקטה על ידי הכוחות האמריקאיים בניסיון להכריע את החמושים במהלך הלחימה באפגניסטן באה לידי ביטוי בשלושה תחומים



טבלה 1: כוחות ארצות הברית באפגניסטן – 2012-2002

עיקריים: מבצעים קרקעיים נרחבים, פעולות קומנדו נקודתיות ושימוש בכלי טיס בלתי מאוישים לפגיעה בפעילי טרור המסתתרים בפקיסטן.

מרבית המבצעים הקרקעיים באפגניסטן התמקדו במעוזי הטאליבן במחוזות הדרומיים הלמנד וקנדהאר, וכן במחוזות המזרחיים השוכנים סמוך לאזורים ההרריים בפקיסטן. אחת הבעיות המרכזיות במבצעים הקרקעיים הנרחבים נגד מאחזי הטאליבן הייתה העובדה שהכוחות היו עוזבים את האזור לאחר הפעולה הצבאית, הטאליבן היו כובשים אותו מחדש וכוחות נאט"ו נאלצו להיכנס לקרבות מחודשים על אזורים שכבר טיהרו. כדי לטפל בבעיה זו הוחלט כי כוחות משטרה וממשל אפגניים יתקדמו בעקבות כוחות נאט"ו ויתפסו את השליטה בשטח לאחר סיום המהלך הצבאי. גם לאחר יישומה של תוכנית זו במקומות שונים, הטאליבן הצליחו לחזור ולאיים על התושבים המקומיים.⁹

אמצעי צבאי נוסף של כוחות המערב היו פשיטות קומנדו ליליות על מתחמי מגורים שבהם שהו על פי החשד פעילי טרור והוסתר נשק. במהלך שנת 2011 חל גידול משמעותי בפשיטות הלילה, ולטענת קצינים אמריקאים, אלפי חמושים נהרגו ונעצרו במהלכן, מה שלדבריהם מעיד על חיוניותן. למרות זאת, פשיטות הלילה מהוות מקור למתיחות בין אפגניסטן לארצות הברית, שכן במהלכן נהרגים אזרחים חפים מפשע. נשיא אפגניסטן אף דרש מארצות הברית להפסיקן והצהיר כי אם הן יימשכו, לא ייחתם הסכם אסטרטגי עם המערב.¹⁰

מכשיר לחימה עיקרי בארגוני הטרור במקומות המסתור שמצאו בפקיסטן הם כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם). מספר תקיפות הכטב"ם גדל באופן משמעותי תחת ממשלו של אובמה, ובשנים 2009–2012 נערכו כ-240 תקיפות כאלו. ארגון אל-קאעדה ספג בהן פגיעות משמעותיות, הנהגתו דולדלה ויכולתו להוציא לפועל פיגועים באזור צומצמה באופן משמעותי.¹¹

בנובמבר 2011 נהרגו 24 חיילים פקיסטנים מירי של כוחות אמריקאיים, דבר שגרם למתח בין שתי המדינות והביא להפסקה בת חודשיים בתקיפות האוויריות. לטענת גורמים אמריקאיים ופקיסטניים, ההפוגה נוצלה על ידי הארגונים החמושים לשיקום וחזוק הקשרים ביניהם במטרה לרכז מאמץ נגד הכוחות המערביים.¹² ב-10 בינואר 2012 חודשו התקיפות האוויריות נגד הארגונים החמושים בפקיסטן, ועד סוף אפריל 2012 בוצעו אחד עשר תקיפות מסוג זה.¹³

טבלה 2: היקף הפגיעה בחמושים במהלך מבצעים של כוחות מיוחדים באפגניסטן בשנים 2010–2011¹⁴

	2011		2010	
	הרוגים	עצורים	הרוגים	עצורים
מנהיגים	~1500		~235	
לוחמים	~3200	~8000	~1673	~1066

טבלה 3: היקף ההרוגים מקרב הארגונים החמושים כתוצאה מתקיפות אוויריות בפקיסטן בשנים 2009– מארס 2012¹⁵

	2012	2011	2010	2009
מנהיגים	~164	~13	~18	~16
לוחמים	~73	~392	~783	~447

ביוני 2011 הכריז הנשיא אובמה כי ארצות הברית הצליחה לעמוד ביעדים שהוגדרו עם קבלת ההחלטה על תגבור הכוחות באפגניסטן – התמקדות באל-קאעדה, פגיעה במומנטום של הטאליבן ואימון כוחות הביטחון האפגניים.¹⁷ יתרה מכך, דובר נאט"ו באפגניסטן הגדיר את שנת 2011 כשנה מוצלחת במיוחד במאבק נגד הארגונים החמושים, שבה מספר תקיפות הטרור ירד בתשעה אחוזים. לדבריו, הביטוי העיקרי להצלחה הייתה העובדה שהחמושים איבדו מאחיזתם בשטחים

בדרום אפגניסטן ובמזרחה, סמוך לגבול עם פקיסטן.¹⁸ לכאורה, מדובר בהצלחה של ממש; המציאות בשטח מצביעה על מגמה שונה.

מענה הטאליבן לאסטרטגיה האמריקאית

קצינים בנאט"ו הצהירו כי הטאליבן אינו מסוגל לאחוז בשטח, אך שליטה קרקעית אינה בהכרח גורם עליון להשפעה על האוכלוסייה. הטאליבן שינה את אסטרטגיית הפעולה שלו כדי להימנע ממפגשים ישירים עם כוחות נאט"ו. הוא פתח בחזית פסיכולוגית, שבאה לידי ביטוי בהעברת הלחימה לערים במטרה לגרום לנאט"ו לאבד מיתרונו האווירי, בחיסולים ממוקדים של אישים אפגניים בכירים ובביצוע פיגועים ראוותניים ופגיעה בתשתיות אזרחיות, כגון פיצוץ אנטנות סלולריות. המטרה הייתה להראות לאוכלוסייה כי הארגון "חי ובוועט" וכי הממשל המרכזי אינו מסוגל להגן על אזרחיו.¹⁹

על פי דוח של האו"ם, 3,021 אזרחים נהרגו באפגניסטן בשנת 2011 – עלייה של שמונה אחוזים משנת 2010 והשנה החמישית ברציפות שבה עולה מספר האזרחים ההרוגים. מספר ההרוגים בפיגועי התאבדות בשנת 2011 עמד על 431 – עלייה של 80 אחוזים בהשוואה לשנת 2010. בשנת 2011, מותם של 77 אחוזים מתוך כלל האזרחים שנהרגו בקונפליקט במדינה, מיוחס לגורמים אנטי ממשלתיים וביניהם הטאליבן. בנוסף, בשנה זו חלה עלייה משמעותית במספר האירועים שכוונו ישירות נגד פוליטיקאים, אנשי צבא ומשטרה בכירים ואזרחים שנחשדו בשיתוף פעולה עם הכוחות המערביים. הדוגמה הבולטת ביותר לכך היא חיסולו של ראש "המועצה הגבוהה לשלום", בורהאנודין רבאני, בביתו על ידי מחבל מתאבד בספטמבר 2011.²⁰ מסקנת דוח האו"ם היא כי אפגניסטן הופכת להיות מסוכנת לאזרח הפשוט.²¹

דרך נוספת של הארגונים החמושים להפגין את יכולותיהם הייתה ביצוע פיגועים מורכבים. פיגועים אלה כוונו בדרך כלל נגד סמלים שלטוניים וכללו מהלך התאבדותי, שבעקבותיו באה הסתערות מרוכזת של כוחות שונים לעבר המטרה, תוך ניסיון להתבצר בה. המחבלים היו נושאים עימם כמויות גדולות של נשק ואוכל כדי להיות מסוגלים להילחם במשך זמן רב. אחד הפיגועים הבולטים היה בשגרירות ארצות הברית בקאבול בספטמבר 2011. מחבלים השתלטו על מבנה רב-קומות סמוך לשגרירות וירו רקטות לעבר המתחם. רק לאחר כעשרים שעות של לחימה הצליחו כוחות הביטחון להשתלט על המבנה ולחסל את המחבלים.²² דרך נוספת שהארגונים החמושים נקטו בכדי לפגוע בכוחות המערביים הייתה גיוס אנשי כוחות הביטחון האפגניים כדי להרוג לוחמים מערביים. שיטה זו דרדרה משמעותית את רמת האמון בין הצדדים, שכן היה קשה לדעת מי מבין האפגנים יהיה זה שיבצע ירי לעבר כוחות המערב.²³ מתברר שדרך פעולה זו היא

בעלת משמעות אסטרטגית: בעקבות הריגת ארבעה חיילים צרפתים בידי חייל אפגני בינואר 2012 הכריזה צרפת על הקדמת הסגת כוחותיה מאפגניסטן מ־2014 ל־2013.²⁴

חשיבותה של פקיסטן בעיני ארצות הברית

ארצות הברית תופסת את פקיסטן כשחקן מפתח ללחימה בטרור ולהתפתחויות העתידיות באפגניסטן. עם זאת, היכולת האמריקאית להילחם בטאליבן באפגניסטן, כאשר הארגון נהנה מ"מחסה בטוח" בפקיסטן, הינה מוגבלת. חיסולו של אוסאמה בן לאדן על ידי כוחות ארצות הברית בלב פקיסטן במאי 2011 והאשמות מפי גורמים אמריקאיים בכירים כי פקיסטן מסייעת לארגוני טרור לבצע מתקפות נגד כוחות מערביים באפגניסטן, העלו את רמת המתיחות בין שתי המדינות.²⁵

ארצות הברית השקיעה מאמץ ניכר כדי להגיע להבנות עם פקיסטן בנוגע ללחימה בטרור, אך נדמה כי זהו מאמץ סרק. פקיסטן הינה מדינה מפולגת ומשוסעת עם רמת משילות מוגבלת ואינטרסים סותרים בין הצבא והממשל לגבי שיתוף הפעולה עם ארצות הברית. לכן, גם אם ארצות הברית תצליח להגיע להסדר נוח עבורה עם גורמים בתוך פקיסטן, ספק רב אם הם יוכלו למלא את חלקם. יתרה מכך, נראה כי לפקיסטן ולארצות הברית יש אינטרסים מנוגדים יחסית בכל הקשור להסדר פוליטי באפגניסטן. בעוד שארצות הברית מעוניינת להשאיר אחריה אפגניסטן מאוחדת ומתפקדת, פקיסטן מעוניינת בשכנה חלשה ונוחה להשפעה. כל פשרה מוצלחת באפגניסטן תסייע לבניית ישות פוליטית חזקה מדי לטעמה של פקיסטן. יש הגורסים כי פקיסטן מעוניינת באפגניסטן חזקה דיה כדי למנוע גלישת אלימות מתוכה לפקיסטן, אך חלשה מכדי לקדם מדיניות עצמאית.²⁶ פקיסטן גם מעוניינת, בין השאר, להבטיח את גבולותיה המערביים, שליטה על הפשטונים שבשטחה וצמצום הקשרים בין אפגניסטן להודו.

המדיניות הדו־צדדית של פקיסטן, שבאה לידי ביטוי בתמיכה בחלק מארגוני הטרור – מצד אחד ובהצהרות על שיתוף פעולה עם הכוחות האמריקאיים בלחימה בטרור – מצד שני, מאפשרת לה לשמר את הסיוע האמריקאי, אך גם להשתמש בארגוני הטרור כבקלפי מיקוח.

אפגניסטן מהווה מגרש משחקים למדינות נוספות באזור, מלבד פקיסטן. גם איראן, הודו, רוסיה, סין ומדינות אחרות בוחשות בקלחת. איראן, החוששת מפני נוכחות אמריקאית באפגניסטן, מנסה לעודד אווירה אנטי־אמריקאית במדינה ומאפשרת לפעילי טאליבן לחסות בשטחה. כן נחתם הסכם ביטחוני בין איראן לאפגניסטן, ואיראן מפעילה מנגנון של שיחוד הפקידות האפגנית, כאמצעי לקידום מטרותיה במדינה.²⁷

רוסיה, החוששת מזליגת טרור וסמים מאפגניסטן, בוחנת לאחרונה אפשרות להתיר לנאט"ו להקים בסיס קבע לוגיסטי בשטחה עבור כוחותיו הפועלים באפגניסטן,²⁸ לאחר שנסגרו נתיבי האספקה של נאט"ו בפקיסטן. הדבר עשוי להעיד על חשש של רוסיה מהתפתחויות שליליות מבחינתה לאחר הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן.

השילוב בין החולשה הבסיסית של אפגניסטן, הפיצול בין הפלגים השונים בתוכה ומעורבות מדינות זרות בנעשה בה מהווה בעיה לשיקום המדינה. לפיכך, ספק רב האם, לנוכח האינטרסים של מדינות נוספות באפגניסטן, האסטרטגיה של COIN יכולה להשיג את יעדיה, אפילו אם ארצות הברית הייתה מוכנה למחויבות ארוכת טווח יותר באפגניסטן.

האם ארצות הברית השיגה את יעדיה באפגניסטן?

שתי עמדות סותרות בארצות הברית מנסות להסביר את האצת הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן. מצד אחד, גורמים בממסד הביטחוני ובצבא האמריקאי, ובראשם שר ההגנה לאון פאנטה, טוענים כי הושגה שליטה טובה באפגניסטן. לדבריהם, מרבית מנהיגי הטרור חוסלו, מאמצי בניין המדינה נושאים פרי והגעה להסכם נוח לארצות הברית עם הטאליבן היא בהישג יד. לפיכך, נסיגה מוקדמת והתמקדות בסיוע לממשלה האפגנית הם צעדים מתבקשים. מצד שני, מסמך שחובר על ידי ה-CIA. וסוכנויות מודיעין אמריקאיות אחרות מצביע על התקדמות מעטה להשגת יעדיה של ארצות הברית באפגניסטן. לפי מסמך זה, הצבא האמריקאי לא הגיע לשליטה משמעותית בשטח למרות שהסב אבדות כבדות לטאליבן, והארגון ושותפיו עדיין פועלים מפקיסטן ומהמחוזות המזרחיים של אפגניסטן. בנוסף לכך, השלטון האפגני מושחת ולא יעיל ולכן ההישגים הצבאיים נתונים בסכנה. המסמך גם קובע כי מספר האבדות הגבוה ובעיות כלכליות מבית מקשים על ארצות הברית להשקיע את המאמצים הנדרשים להתמודדות עם הטאליבן.²⁹ על רקע שתי העמדות המנוגדות, הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן עשויה להיתפס כמהלך שנועד להפחית את המחיר בחיי אדם ולצמצם את הנטל הכלכלי הכבד.³⁰

העיתונאי האמריקאי בוב וודוורד חשף כי הנשיא אובמה היה ספקן בנוגע לאסטרטגיית ה-COIN. בספרו *Obama's Wars* הוא מציג את תהליך קבלת ההחלטות שעמד מאחורי שינוי המדיניות באפגניסטן בשנת 2009. לטענתו, הנשיא אובמה היה מעוניין ביציאה מכובדת מאפגניסטן יותר מאשר ב"בניין אומה" (nation building) אפגנית לטווח ארוך ותפס את בניין המדינה האפגנית כיעד משני וכאמצעי שיאפשר הסגה בטוחה של הכוחות. וודוורד טוען כי בנוסף לכך, בכירים אמריקאיים הסבירו לנשיא כי אסטרטגיית ה-COIN לא תצלח

באפגניסטן. כך, לדוגמה, הגנרל אייקנברי (Eikenberry), המפקד הצבאי לשעבר במדינה ושגריר ארצות הברית באפגניסטן כיום, טען בישיבת המועצה לביטחון לאומי באוקטובר 2009 כי אסטרטגיית ה-COIN הינה שאפתנית מדי, לאור מגבלת המשאבים והמחסור בבעל ברית אמין בקאבול, ויושב ראש המטות המשולבים, האדמירל מולן (Mullen), הוסיף כי נדרשות כשלוש עד חמש שנים לבניית צבא אפגני בן כ-240,000 חיילים.³¹

המאמץ האמריקאי הניכר באפגניסטן נשא פירות ראשונים, אך במקביל לכך רווחים דיווחים על שחיתות, חוסר משמעת, חוסר נאמנות של כוחות הצבא והמשטרה האפגניים ורמת מיומנות נמוכה שלהם. יתר על כן, בניין מדינה הינו תהליך ארוך, המחייב השקעה גדולה לאורך שנים רבות, ולא ניתן ליצור מוסדות מתפקדים בזמן קצר, ועל פי הבנק העולמי, ייקח לאפגניסטן כשלושה עשורים כדי להשתקם לחלוטין ולתפקד כמדינה בעלת ממשל יציב.³²

ניתן לשער כי לאובמה יש הכלים הדרושים להבין שלא ניתן ליישם אסטרטגיית COIN מלאה באפגניסטן בזמן כה קצר, במיוחד בהעדר בעל ברית חזק ואמין בקאבול. התערבותם של שחקנים זרים, ובראשם פקיסטן, בתהליך המתרחש שם אינה תורמת ליישום יעיל של האסטרטגיה. לפיכך, את בניין כוחות הביטחון האפגניים והעברת האחריות אליהם ניתן לתפוס כיעדים משניים, שתפקידם לשרת את המטרה המרכזית, שהיא נסיגה בטוחה מאפגניסטן.

במהלך כהונתו של הנשיא אובמה, פגעה ארצות הברית קשות בארגון אל-קאעדה וביכולתו לאיים על ביטחונה הפיזי ממקום מושבו בפקיסטן. עם זאת, בכל הקשור לטאליבן, קשה לראות הכרעה משמעותית של הארגון, וראיה לכך היא פעילותו בשנים האחרונות. ארצות הברית מנהלת באמצעות שליחה המיוחד, מארק גרוסמן, משא ומתן עם גורמים בטאליבן להשגת הסדר פוליטי שיאפשר את יציאת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן. לכאורה, המערכה הצבאית האמריקאית, בתוספת בניין המדינה האפגנית, אמורים לסייע להצלחת המשא ומתן: הטאליבן אמור להשתכנע כי לא יכריע את ארצות הברית וממשל קרזאי, ולכן עדיף לו להתפשר על שליטה מוגבלת באפגניסטן בתמורה להפסקת הלחימה.

ההצעה הראשונית של ממשל אובמה לטאליבן ולרשת חקאני כללה את התנאים הבאים: ויתור על אלימות, ביטול של קשריהם עם אל-קאעדה וציות לחוקת אפגניסטן.³³ עם זאת, הסבירות לכך שהצעה זו תתקבל אינה גבוהה. ראשית, ארצות הברית כבר מחויבת ליציאה מן האזור ללא קשר להשגת פשרה פוליטית, והודעתו של שר ההגנה פאנטה בדבר הקדמת היציאה שבה ומדגישה את המחויבות האמריקאית ליציאה מהירה משם. שנית, ללא שיתוף פעולה עם פקיסטן, היכולת להכריע את הטאליבן עשויה להיות מוגבלת מאד. נדמה כי אין לטאליבן ולרשת חקאני אינטרס להסכים להצעות האמריקאיות, שכן פשרה עם

ארצות הברית עשויה להיות שקולה לכניעה על סף ניצחון. גם אם תושג הסכמה בין הצדדים, ספק רב אם ממשל קרזאי וכוחות אמריקאיים מצומצמים יוכלו לאכוף אותה.

ייתכן כי לאחר הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן, הטאליבן ורשת חקאני ינסו לבסס את שליטתם במדינה, ודבר זה נתפס כתסריט בלהות בעיני המיעוטים שם. הנסיגה מטרידה את המיעוטים האפגניים בכלל, ואת בני ההאזארה השיעים, שנטבחו תחת שלטון הטאליבן הסוני, בפרט. לטענתם, הטאליבן ימלא את החלל שכוחות נאט"ו ישאירו לאחר הנסיגה, והדרך למלחמת אזרחים תהיה קצרה. "אינני מאמין כי יתרחש נס והטאליבן ישנה את דרכי חשיבתו, יאמץ את החוקה האפגנית ויאמין בדמוקרטיה", גורס מוחמד מוח'אקק, אחד ממנהיגי ההאזארה וחבר לשעבר ב"ברית הצפונית" שנלחמה בטאליבן.³⁴

כאמור, הסברים שונים הועלו לגבי השינוי במדיניות האמריקאית, ביניהם כאלה הכורכים את המהלך במשבר הכלכלי ובמערכת הבחירות בארצות הברית. בנאום של הנשיא אובמה, בו הכריז על הצלחה מול אל-קאעדה והטאליבן, הוא הזכיר בנשימה אחת גם את העלויות הכלכליות הכבדות הכרוכות בלחימה באפגניסטן. לדבריו, ארצות הברית אינה צריכה לבזבז מיליארדי דולרים מעבר לים, בעוד היא נאבקת במשבר כלכלי מבית. בנוסף לדברי אובמה, קיימת עייפות במערכת האמריקאית מן העיסוק בנושא האפגני, השפעת אירועי ספטמבר 2001 הולכת ופוחתת והפופולאריות של השקעת משאבים גדולים באזור יורדת.³⁵

דומה שלמשבר הכלכלי יש השפעה גדולה על אופן החשיבה האמריקאי. עם זאת, צמצום הוצאות הביטחון בארצות הברית בעשור

הקרוב אינו עולה בקנה אחד עם מחויבויות ארוכות טווח ותהליכי בניין מדינה. הנאום על מצב האומה שנשא הנשיא אובמה בינואר 2012 חוזר על עיקרי תפיסתו באשר למשבר הכלכלי ולהשלכותיו. מרבית הנאום התמקדה בהתמודדות עם המשבר, ובכלל זה עם הצורך לצמצם בהוצאות הביטחון. אובמה גם הדגיש בו את הפגיעה בבכירי אל-קאעדה ואת שבירת המומנטום

יציאה חפוזה של ארצות הברית מאפגניסטן עשויה למוטט את הכלכלה המקומית ולהצביע על כישלון אמריקאי בבניית המדינה האפגנית

של הטאליבן, אך מיעט להתייחס למאמצי בניין המדינה באפגניסטן. לדבריו, ההצלחות של ארצות הברית בזירה האפגנית מאפשרות הסגת כוחותיה משם מתוך עמדת כוח.³⁶

ספק רב אם ארצות הברית תוכל לצמצם בצורה מהירה את התקציבים הגבוהים המופנים לאפגניסטן מבלי שמהלך כזה ייהפך לבומרנג. זאת ועוד, יציאה חפוזה שלה משם עשויה למוטט את הכלכלה המקומית ולהצביע על כישלון אמריקאי בבניית המדינה האפגנית.

מבט לעתיד

ימים יגידו אם ארצות הברית אכן תעמוד בהתחייבותה לסגת מאפגניסטן כבר בשנת 2013. דומה כי המדיניות לה התחייבה גמישה יחסית, וזאת לאור המחויבות שנטלה על עצמה להמשיך ולתמוך בממשל האפגני, תוך השארת יועצים וכוחות מיוחדים באפגניסטן. התמיכה האמריקאית הנמשכת במשטר האפגני, התשתית הקיימת במדינה והעובדה שהטאליבן מעדיף להתמקד באפגניסטן, צפויים לאפשר לארצות הברית, לפחות בטווח הזמן הבינוני, להכיל את הבעיה באפגניסטן עצמה. אין פירוש הדבר כי אפגניסטן תשקוט לחלוטין או שהממשל האפגני הנוכחי ישרוד לאורך זמן, אך נראה כי בעיני ארצות הברית, כל עוד המצב באפגניסטן לא יאיים על ביטחונה, היא תשלים אתו כדי שתוכל להתפנות להתמודד עם אתגרים אחרים דוגמת איראן.

המסקנה המסתמנת היא כי ארצות הברית לא הצליחה, למרות מאמצים ניכרים, לעמוד בכל היעדים הרשמיים באפגניסטן, כפי שהציבה בשנת 2009. אלקאעדה אמנם נחלש מאוד, אך היעד של בניין המדינה האפגנית ויצירת ממשל חזק, בעל כוחות ביטחון אפקטיביים מול הארגונים החמושים, לא הושג במלואו. ספק אם הממשל האפגני הנוכחי יחזיק מעמד לאורך זמן ללא נוכחות מסיבית של כוחות אמריקאיים.

למעשה, היעד המרכזי של הלחימה האמריקאית באפגניסטן היה להגן על ביטחונה הפיזי של ארצות הברית עצמה. הסבירות כי הטאליבן יפעל בטווח הקרוב נגד מטרות מחוץ לשטחי אפגניסטן ופקיסטן אינה גבוהה, ולכן, אם הוא לא ישתף יותר פעולה עם אלקאעדה במערכה נגד ארצות הברית והאלימות באפגניסטן לא תידרדר לכדי פגיעה בביטחונה הפיזי, אזי יעד זה יושג. מצב עניינים כזה יוכל להיזכר כהצלחה יחסית, ונסיגה אמריקאית מוקדמת מאפגניסטן לא תיחשב אז ככישלון. מנגד, אם לאחר הנסיגה האמריקאית הטאליבן ישתלט שוב על השלטון באפגניסטן ויספק מחסה לארגונים בעלי זיקה לג'יהאד העולמי, ההשקעה העצומה באפגניסטן לא תשיג את מטרתה, למרות השינוי האסטרטגי שאובמה הוביל. במקרה כזה, הלחימה האמריקאית באפגניסטן עשויה להירשם בדפי ההיסטוריה ככישלון.

ארצות הברית לא הצליחה, למרות מאמצים ניכרים, לעמוד בכל היעדים הרשמיים באפגניסטן, כפי שהציבה בשנת 2009

•

אם לאחר הנסיגה האמריקאית הטאליבן ישתלט שוב על השלטון באפגניסטן ויספק מחסה לארגונים בעלי זיקה לג'יהאד העולמי, ההשקעה העצומה באפגניסטן לא תשיג את מטרתה

הערות

- 1 Elisabeth Bumiller, "U.S. to End Combat Role in Afghanistan as Early as Next Year, Panetta Says", *The New York Times*, February 1, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/02/world/asia/panetta-moves-up-end-to-us-combat-role-in-afghanistan.html>
- יש לציין כי ניתנו הבהרות שונות לאחר הצהרת פאנטה. תוכנית הנסיגה המלאה (ובכלל זה תאריכים להסגת הכוחות) תסוכם, כפי הנראה, רק במהלך פסגת נאט"ו שתיערך בשיקאגו במאי 2012.
- 2 יורם שוייצר ושון לונדון, "אתגרי מדיניות אובאמה בזירות אפגניסטן-פקיסטן", **עדכון אסטרטגי**, כרך 12, גליון 4, ינואר 2010.
- 3 Jordan Fabian and Aaron Blake, "Gates: Bush lacked Afghan strategy", *The Hill*, September 27, 2009, <http://thehill.com/homenews/administration/60461-gates-bush-lacked-afghanistan-strategy-obamas-is-first-real-one>
- 4 שם.
- 5 "Evaluating U.S. Foreign Assistance To Afghanistan", *United States Senate Committee on Foreign Relations*, June 8, 2011, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/SPRT%20112-21.pdf>
- 6 Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, *Afghanistan Index – Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post 9/11 Afghanistan*, Brookings Institute, January 30, 2012, <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/FP/afghanistan%20index/index.pdf>
- 7 Anthony H. Cordesman and Arleigh A. Burke, *The Afghanistan-Pakistan War at the End of 2011*, CSIS, November 15, 2011, http://csis.org/files/publication/111115_Afghanistan_at_End_2011.pdf
- 8 הטבלה לקוחה מתוך: Livingston and O'Hanlon, "Afghanistan Index".
- 9 "Afghanistan", *The New York Times*, March 1, 2012, <http://topics.nytimes.com/topics/international/countriesandterritories/afghanistan/index.html>
- 10 Matthias Gebauer, "Karzai Warns US over Night Raids", SPIEGELONLINE INTERNATIONAL, May 12, 2011, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,801880,00.html>
- 11 Bill Roggio and Alexander Mayer, "Charting the data for US airstrikes in Pakistan, 2004-2012", *The Long War Journal*, February 17, 2012, <http://www.longwarjournal.org/pakistan-strikes.php>
- 12 Eric Schmitt, "Lull in Strikes by U.S. Drones Aids Militants in Pakistan", *The New York Times*, January 7, 2011, <http://www.nytimes.com/2012/01/08/world/asia/lull-in-us-drone-strikes-aids-pakistan-militants.html?pagewanted=1>
- 13 Roggio and Mayer, "Charting the Data".
- 14 Livingston and O'Hanlon, "Afghanistan Index".
- 15 Roggio and Mayer, "Charting the Data".

- The Year of the Drone: An Analysis of U.S. Drone Strikes in Pakistan, 2004-2012*, 16
Counterterrorism Strategy Initiative, New America Foundation,
<http://counterterrorism.newamerica.net/drones#2012chart>
- Patrick Wintour, "Afghanistan withdrawal: Barack Obama says 33,000 troops will 17
leave next year", *Guardian*, June 23, 2011,
[http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-](http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/23/afghanistan-withdrawal-barack-obama-troops)
obama-troops
- "NATO claims 'successful year' in Afghanistan", *The Express Tribune*, January 24, 18
2012,
<http://tribune.com.pk/story/326377/nato-claims-successful-year-in-afghanistan>
- Alissa J. Rubin, "Taliban Using Modern Means to Add to Sway", *The New York 19
Times*, October 4, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/taliban-](http://www.nytimes.com/2011/10/05/world/asia/taliban-using-modern-means-to-add-to-sway.html?pagewanted=1&r=2&ref=afghanistan)
using-modern-means-to-add-to-sway.html?pagewanted=1&r=2&ref=afghanistan
- "Afghanistan Annual Report 2011 – Protection of Civilians in Armed Conflict", 20
United Nations Human Rights, February 2012,
http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_Feb2012.pdf
- Alissa J. Rubin, "Record Number of Afghan Civilians Died in 2011, Mostly in 21
Insurgent Attacks, U.N. Says", *The New York Times*, February 4, 2012,
[http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-hit-](http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/afghanistan-civilian-deaths-hit-record-un-says.html?ref=asia)
record-un-says.html?ref=asia
- Ben Farmer, "Taliban attack on central Kabul targets US embassy and NATO HQ", 22
The Telegraph, September 13, 2011,
[http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8760726/Taliban-](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8760726/Taliban-attack-on-central-Kabul-targets-US-embassy-and-Nato-HQ.html)
attack-on-central-Kabul-targets-US-embassy-and-Nato-HQ.html
- Lolita C. Baldor, "Attacks by Afghans on US troops often personal", *boston.com*, 23
February 1, 2012,
[http://articles.boston.com/2012-02-01/news/31013945_1_afghan-soldier-afghan-](http://articles.boston.com/2012-02-01/news/31013945_1_afghan-soldier-afghan-security-forces-coalition-forces)
security-forces-coalition-forces
- "France to Cut Afghan combat Role, Leave 2013", *The New York Times*, January 27, 24
2012,
[http://www.nytimes.com/reuters/2012/01/27/world/asia/27reuters-france-](http://www.nytimes.com/reuters/2012/01/27/world/asia/27reuters-france-afghanistan.html?ref=world)
afghanistan.html?ref=world
- דן ברק, יורם שוייצר ועינב יוגב, "נישואים חסרי נחת" – הגרסה הגיאוגרפית, 25
מערכת היחסים בין ארצות הברית ופקיסטן", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 2, נובמבר
2011.
- Ashley J. Tellis, *Gambling on Reconciliation to save a Transition*, Carnegie 26
Endowment for Peace, December 2011, p. 9.
- Ernesto Londono, "Iran intensifies effort to influence policy in Afghanistan", *The 27
Washington Post*, January 5, 2012,
[http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/iran-strives-to-play-spoiler-](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/iran-strives-to-play-spoiler-in-afghanistan/2012/01/01/gIQAZ6gCbP_story.html)
in-afghanistan/2012/01/01/gIQAZ6gCbP_story.html
- Vladimir Isachenkov, "Russia: U.S. can use air base for troop transit", *Air Force 28
Times*, March 14, 2012,

- <http://www.airforcetimes.com/news/2012/03/ap-russia-us-can-use-air-base-for-troop-transit-031412/>
- Ken Dilanian and S. Cloud, "U.S. intelligence report on Afghanistan sees stalemate", 29
Los Angeles Times, January 11, 2012,
<http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-intel-afghan-20120112,0,3639052.story>
- James Joyner, "Why Obama Is Right to Withdraw From Afghanistan Early", *The Atlantic*, February 2, 2012, 30
<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-obama-is-right-to-withdraw-from-afghanistan-early/252458/>
- Bob Woodward, *Obama's Wars*, London & New York: Simon & Schuster, 2010, pp. 31
212-221, 223.
- Duncan Gardham, "Afghanistan 'will take 30 years to develop into proper democratic state'", *The Telegraph*, January 6, 2012, 32
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9018891/Afghanistan-will-take-30-years-to-develop-into-proper-democratic-state.html>
- Tellis, *Gambling on Reconciliation to Save a Transition*, p. 5. 33
- Rob Taylor, "Afghan Hazara leader skeptical of Taliban peace", *Reuters*, January 30, 34
2012,
<http://www.reuters.com/article/2012/01/30/us-afghanistan-talks-hazara-idUSTRE80T10H20120130>
- Wintour, "Afghanistan Withdrawal". 35
- "State of the Union 2012": Obama Speech Transcript, *The Washington Post*, January 36
25, 2012,
http://www.washingtonpost.com/politics/state-of-the-union-2012-obama-speech-excerpts/2012/01/24/gIQA9D3QOQ_story.html

