

עורכים: ד"ר יוגב אלבז, עידו יהל

כרך 14, גיליון מס' 3, 30 ביוני 2024

מודל השיקום האמריקאי באפגניסטן – כרוניקה ידועה מראש

סמדר שאול*

באוגוסט 2021 נסוגה ארצות הברית מאפגניסטן,¹ כחלק ממימוש חלקה בהסכם שלום שחתמה מול תנועת הטאלבאן שנה וחצי קודם לכן, תחת הנשיא דונלד טראמפ.² בכך למעשה הגיעו לסיומן עשרים שנות כיבוש אמריקאי באפגניסטן. מה שהחל בהפלת משטר הטאלבאן – לאחר שראשו סירבו להסגיר לידי ארצות הברית את מנהיגי אל-קאעדה שעמדו מאחורי פיגועי התאומים בספטמבר 2001 – הסתיים בתפיסת הטאלבאן בשנית את השלטון במדינה. ארצות הברית השקיעה במרוצת השנים כ-145 מיליארד דולרים בשיקום אפגניסטן ומוסדותיה, כולל כוחות הביטחון, מוסדות הממשל האזרחי, הכלכלה והחברה במדינה. זאת, בנוסף ל-837 מיליארד דולרים שהושקעו בלחימה שגבתה את חייהם של 2,443 חיילים אמריקאים ו-1,144 חיילי בעלות הברית וגרמה לפציעתם של מעל 20 אלף חיילים אמריקאים. בצד האפגני, קיפחו את חייהם מעל ל-66 אלף חיילים וכ-48 אלף אזרחים, ונפצעו לפחות 75 אלף נוספים, וככל הנראה מדובר בהערכת חסר.³ במאמר הנוכחי אבחן את עקרונות תוכנית השיקום האמריקאית ומגבלותיה, כפי שהם באים לידי ביטוי במסמך שפורסם מטעם משרד המפקח האמריקאי לשיקום אפגניסטן ב-2021. ממצאים אלה

* סמדר שאול היא חוקרת במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה ודוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה ע"ש צבי יעבץ באוניברסיטת תל אביב. במחקרה היא בוחנת תהליכי התפשטות של אידיאולוגיה רדיקלית במרחב הגבול שבין אפגניסטן לפקיסטן בתקופת הפלישה הסובייטית לאפגניסטן. הכותבת מבקשת להודות לפרופ' עוזי רבי על קריאת המאמר וההערות הבונות.

¹ לנוחות הקוראים, שמות נפוצים בשפה הערבית ובשפות מקומיות במרחב אפגניסטן – בפרט שמות מדינות וערים – הובאו בכתוב הנפוץ (לדוגמה אפגניסטן ולא אפג'אניסטאן ובהתאמה אפגנים).

² "Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America", U.S. Department of state, February 29, 2020.

³ "What we need to learn: Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction", Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, August 2021.

מצביעים על האתגרים העומדים לפתחם של כוחות דמוקרטים זרים וכוחות כובשים בפרט להוביל לשיקום משמעותי ולשינויים ערכיים באזורי עימות מקומיים.

שבעה עקרונות לשיקום אזורי עימות

המפקח האמריקאי לשיקום אפגניסטן (Special Inspector General for Afghanistan – SIGAR Reconstruction), גוף שהוקם ב-2008 במטרה לפקח על מאמצי השיקום שהובילה ארצות הברית במדינה זו, פרסם באוגוסט 2021 מסמך נוקב בו נמתחה ביקורת על תהליך השיקום שהובילה ארצות הברית באפגניסטן. במסמך זה ניסח SIGAR שבעה עקרונות מנחים לשיקום אזורי עימות, אשר עשויים לשמש מדינות אחרות במצבים דומים.

העיקרון הראשון נוגע לשאלת האסטרטגיה. מניתוח פועלם של סוכנויות הממשל האמריקאיות באפגניסטן, הכוללות את המועצה לביטחון לאומי (NSC), מחלקות המדינה וההגנה והסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי (USAID), עולה חוסר הבנה של הגורמים השונים את האזור המקומי. זאת, בנוסף לחוסר תיאום ביניהן. כתוצאה מכך, הסוכנויות התקשו לגבש אסטרטגיה אחת קוהרנטית וברת-יישום לשיקום האזור. בתחילה, התמקדה התוכנית האסטרטגית בחיסול אל-קאעדה. בהמשך, התוכנית הורחבה להרס תנועת הטאלבאן שהתבססה בפשתוניסטן – חבל ארץ בפקיסטן שהיה שייך היסטורית לאפגניסטן ואליו נסוגה התנועה לאחר הכיבוש האמריקאי – ומניעת התבססות ארגוני טרור אחרים באפגניסטן. לבסוף, המיקוד בתוכנית עבר למאבק נגד הפקידות המושחתת במדינה שחיבלה במאמצי השיקום האמריקאיים.

כך, למרות מאמציה של ארצות הברית להרוס את כל ארגוני הטרור באזור – שהגיעו לשיאם עם חיסול מנהיג אל-קאעדה אסאמה בן לאדן באבוטאבאד שבפקיסטן השכנה⁴ – נותרה אפגניסטן כרונו לפעילות של ארגוני טרור. הביטוי הבולט ביותר לכך הייתה צמיחתה של שלוחת דאע"ש משמעותית באפגניסטן, לצד התעצמות מחודשת של הטאלבאן וארגוני טרור נוספים בפשתוניסטן.

שלושת העקרונות הבאים המופיעים במסמך נוגעים ליישום בפועל של תוכניות השיקום מול מאפייני המרחב המקומי. העיקרון הראשון מבין שלושה נוגע ללוחות הזמנים שהוקצו לשיקום האזור, שהיו קצרים ולא תאמו את המציאות והתנאים בשטח. הדבר הוביל להשקעות של משאבים וכספים בהיקפים גדולים מדי, בטח ביחס לטווחי הזמן הקצרים. תחת השאיפות להגדלת אפקטיביות השיקום ולהובלת רפורמות משמעותיות, הזרמת הכספים המאסיבית, בלא יד מכוונת, רק הגבירה את השחיתות בקרב הפקידות האפגנית. העיקרון הבא נוגע להמשכיות תוכניות

⁴ Kevin Jackson, "[The State of al-Qa'ida Central](#)", *CTCSENTINEL*, Vol. 17: 4, April 2024

השיקום. המציאות באפגניסטן הוכיחה כי הפרויקטים שבוצעו לא היו ברי קיימא בטווח הארוך בשל קושי מצד האפגנים לקחת אחריות עליהם ולעמוד בסטנדרטים שהציב הממשל האמריקאי לצורך תחזוקם. כפועל יוצא, הסיוע לשיקום המרחב הועבר לידי גורמים אפגניים חוץ-ממשלתיים, והתוכניות לא החזיקו מעמד לאורך זמן. העיקרון האחרון נוגע לכוח האדם הצבאי והאזרחי שפעל מטעם הממשל האמריקאי באפגניסטן, שעקב חוסר התאמה התחלף בקצב גבוה, דבר שהקשה על יצירת רציפות תפקודית. תחלופת אנשי המקצוע הייתה גבוהה במיוחד בסוכנויות האזרחיות כמו מחלקת המדינה והסוכנות לפיתוח בינלאומי, בהשוואה לתחלופה בקרב הכוחות הצבאיים.

העקרונות הבאים נגעו למאפיינים הייחודים של המרחב האפגני ולאתגרים הקיימים בו, בפרט אלה הביטחוניים, אשר הקשו על מאמצי השיקום. כדי להבין אתגרים אלה, יש להסתכל על אפגניסטן בפרספקטיבה היסטורית. מאז הקמת אפגניסטן המודרנית ב-1747, מתקיימים בה הבדלים אתניים ומסורות תרבותיות ושבטיות שהכתיבו את אופי החיים הציבוריים והפוליטיים בה. לצד שלטון מרכזי שהשתמר בבירה קאבול ובערים מרכזיות, שהיה נתון למונופול כמעט מוחלט של קבוצת הרוב הפשתונית, יתר המדינה התנהלה באמצעות ישויות סמי-אוטונומיות – חלקן מזוהות אתנית וחלקן שבטיות.⁵ מודל זה אתגר באופן מסורתי את תפיסת אפגניסטן כמדינת לאום וחשף את המרקם החברתי השברירי בה, כמו גם את פגיעותה לפלישות מבחוץ. ואכן, לאורך שנות קיומה של אפגניסטן המודרנית, כוחות מקומיים ואימפריאליסטים פלשו לתוכה, והותירו אותה עם בעיות ארוכות טווח. בסוף המאה ה-19, הייתה זו הודו הבריטית שנישלה מאפגניסטן את חבל פשתונסטן והותירה את החבל ללא משילות מדינית אפקטיבית, ובכך הפכה את פשתונסטן לכר פורה להתבססות של ארגוני טרור. בהמשך, הייתה זו ברית המועצות שפלשה לאפגניסטן ב-1979 ותרמה להתבססות אופוזיציה אסלאמיסטית בה.⁶

תנועת הטאלבאן צמחה מתוך האוכלוסייה הפשתונית כמענה לוואקום השלטוני שנוצר במדינה לאחר נסיגת הסובייטים מאפגניסטן. לאחר הפלישה האמריקאית לאפגניסטן באוקטובר 2001, התנועה נסוגה לחבל פשתונסטן וזכתה לתמיכה ואכסניה בקרב שבטים פשתונים מקומיים. כך, הצליחה התנועה לשמר את נוכחותה במרחב בהמתנה לחזרתה לשלטון ולהטיל מורא על האוכלוסייה האפגנית ממקום מושבה בפקיסטן. זאת, חרף תוכנית החיסולים הממוקדים שהובילו

⁵ מחמד ח'יאט ח'אן, **חיי האפגנים** [בפשתון], פרהנגי צ'ארו ריאסת, 1979;

Olivier Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, 1986, p. 12.

⁶ להרחבה, ראו מדגם של מחקרים וספרים בנושא: אסף מליח ושאל שי, **מקאבול לירושלים: אל-קאעדה, הג'יהאד האסלאמי העולמי והעימות הישראלי-פלסטיני**, הוצאת מטר, 2009;

Abdullah Anas and Tam Hussin, *To the Mountains: My Life in Jihad, from Algeria to Afghanistan*, Oxford University Press, 2019;

Peter Marsden, *The Taliban: War, religion and the new order in Afghanistan*, Palgrave Macmillan, 1998.

האמריקאים למיגור פועלה של התנועה במרחב יחד עם פעולות האכיפה שהובילו הפקיסטנים, באי-כוחם בו. האוכלוסייה המקומית אמנם התנגדה בחלקה לתנועת הטאלבאן, אך הכבדת פעולות השיטור והאכיפה האמריקאיות-פקיסטניות מחד, והתגברות האיומים הטאלבאניים על ראשי הקהילה לבל ישתפו פעולה עם הכוחות הזרים מאידך – פעלו כגורמים מרסנים, ולא היה די בהתנגדות זו בכדי למנוע מהתנועה להתעצם במרחב.⁷

האתגרים הביטחוניים שהציבה הטאלבאן באפגניסטן הקשו על הובלת רפורמות משמעותיות בתחומי הפוליטיקה, הכלכלה, הביטחון והפיתוח – כפי שמוצג בעקרון החמישי. הביטוי העיקרי לכך הוא הקושי להוביל במדינה בחירות דמוקרטיות, בשל מסע הפחדה שהוביל הטאלבאן נגד אזרחי אפגניסטן, בפרט באזורי השליטה שלו בדרום ובמזרח המדינה. זו גם הסיבה לכך שתוכניות השיקום התרכזו באזורים גאוגרפים מצומצמים בהיקפם, מתוך הכרה ביכולת המוגבלת של כוחות הביטחון האפגניים להגן על יישומם בפועל. לא זו בלבד – מהמסמך עולה כי היו אף מקרים שבהם מנהיגי קהילה מקומיים ביקשו אישור מנציגי הטאלבאן להוביל ליישום תוכניות הפיתוח האמריקאיות, מה שלמעשה העניק לתנועה כוח וטו על מימוש הפרויקטים. קשיים התגלו גם בגיוס לוחמים ופקידי ממשל איכותיים ושימורם לאורך זמן, בשל התנקשויות שהובילו פעילי טאלבאן בחייהם של בעלי תפקידים אלה, שנתפסו כמשתפי פעולה עם הממשל האמריקאי.

חוסר הביטחון ואי הוודאות שהתקיימו באפגניסטן שלאחר הפלישה האמריקאית, לצד הרס תשתיות נרחב וחסימת גישה לשווקים, הפכו אותה גם ללא כדאית להשקעות כלכליות. כתוצאה מכך, חברות השקעה זרות התקשו לפעול במרחב ופרויקטים גדולים כדוגמת הקמת צינור הגז הטבעי (שתוכנן לעבור מטורקמניסטן לאפגניסטן) ורישות המדינה בסיבי תקשורת אופטיים לא יצאו אל הפועל, בעיקר בשל פעולות חבלה וגניבה מקומיות.⁸ מעבר לכך, תעשיית האופיום שפרחה באפגניסטן מאז שנות ה-80 – הנחשבת לאחד מענפי המימון העיקריים לפעילות הטאלבאן – המשיכה לשגשג לאורך השנים. זאת חרף מלחמת החורמה שיצאו אליה האמריקאים למיגור תעשייה זו, תוך השקעת כספים בהיקף של 9 מיליארד דולר. ואכן, גידול האופיום המרוכז באזורים בשליטת הטאלבאן נמצא במגמת עלייה. כך למעשה המשיכה תנועת הטאלבאן להפעיל את השפעתה במדינה ולמנוע את שיקומה, גם שנים רבות לאחר שהודחה מן השלטון בידי ארצות הברית.

Mohsin Dawar, "[Why Pashtuns in Pakistan are rising up](#)", *The Washington Post*, April 16, 2019; "[As if hell fell on me: The human rights crisis in Northwest Pakistan](#)", *Amnesty International Publications*, June 20, 2019.
⁸ "[What we need to learn](#)", pp.49-58.

העקרונות השישי והשביעי מראים כי מעבר לאתגרים הביטחוניים שהקשו על מאמצי השיקום, התוכניות שהובילו האמריקאים באפגניסטן לא תאמו למאפייני האוכלוסייה וצרכיה. לא זו בלבד, בהיעדר ניטור מתאים לבחינת הצלחת התוכניות, אי-התאמתן לא נחשפה בזמן אמת. כדי להמחיש זאת, נתמקד בקוד התנהגות ייחודי לחברה הפשתונית – פשתונואלי – הרווח באזורים שבטיים פשתוניים באפגניסטן ובפשתוניסטן. קוד זה – המשותף בחלקו לחברות שבטיות אחרות בעולם – מדגיש את חשיבות הכבוד, השוויון בין החברים בשבט, העצמאות האישית, הכנסת האורחים ונקמת הדם. בהתאם אליו, התגבשו מבני השליטה ואופן קבלת ההחלטות, כמו גם החוקים המקומיים ופעילות מערכת המשפט, ואלה מיייתרים למעשה את תפקיד מוסדות הממשל.⁹ מאפיין משמעותי נוסף באזורים אלה הוא היחס אל נשים, אשר כבודן נחשב לנכס קולקטיבי ונמדד בהתאם לצניעותן.¹⁰ כפועל יוצא מזה, הנשים לרוב לא מורשות לצאת ללימודים או לעבודה והן מוגבלות לאזור הבית ולפעילות בתוך המשפחה. ביטוי לכך ניתן בחוקים שהחילו מייסדי הטאלבאן על נשים עם עלייתם לשלטון, כמי שצמחו באזורים אלה וייבאו אותן פרקטיקות לזירה הציבורית. לא מפתיע, אם כן, שמאמצי האמריקאים להשליט במרחב תפיסות מערביות ולהוביל לרפורמות חברתיות משמעותיות כשלו. בכלל זה, ניסיונות האמריקאים לכפות על מוסדות הכלכלה האפגניים מודלים טכנוקרטיים מערביים ומערכת חוק רשמית, כמו גם פעולותיהם למען מעמד הנשים במדינה.

למעשה, תוכנית המעבדה שניסחה המעצמה האמריקאית התנפצה מול צוקי המציאות. לצד העובדה כי חלק מן ההמלצות בתוכניות לא היו ברות מימוש מבחינה פרקטית, היו המלצות אשר דיברו בשפה זרה למרחב, וזאת ללא שום התכתבות רצינית עם הערכים והנורמות המקומיים. אמנם אפגניסטן היא מדינה ייחודית במאפייניה, אך האתגרים שהיא הציבה לא היו שונים מאלה שהתקיימו באזורי עימות אחרים בעולם. אלו מתאפיינים בהתפוררות הממשל המקומי ובוואקום שאליו חודרים כוחות רדיקליים, המערערים את היציבות הפנימית ומקשים על פעולות השיקום, כמו גם מונעים אפשרות ליצירת אלטרנטיבה שלטונית אמיתית. זאת, בנוסף למאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה המקומית המצריכים התחשבות והבנה של המרחב מצד אלה המתיימרים לשקמה. המקרה האפגני ממחיש – בדומה למקרים דומים בהיסטוריה המודרנית של אסיה ואפריקה – עד כמה סבוכה היא מלאכת השיקום.

⁹ להרחבה על ה-פשתונואלי, ראו: מצבאח זאדה, עיון מקוצר בתולדות העמים של אפגניסטן [מפרסית], מרנדיו, 2012.
¹⁰ David B. Edwards, *Caravan of Martyrs: Sacrifice and Suicide Bombing in Afghanistan*, University of California Press, 2017, pp. 29-30.

הדעות המובעות בפרסומי מרכז משה דיין הן של המחברים בלבד.

כל הזכויות שמורות למרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. ניתן לעשות שימוש לא מסחרי בתכנים תוך ציון שמו של הכותב ומרכז משה דיין באוניברסיטת תל-אביב, בתוספת סימוכין וקישור למקור באתר של מרכז משה דיין, <https://dayan.org/he>.