



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 42 (1018), 25 kwietnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Obecność NATO w Afganistanie po 2014 r.

Wojciech Lorenz, Marcin Andrzej Piotrowski

Dnia 23 kwietnia szefowie dyplomacji państw NATO i 50 krajów partnerskich wspierających misję ISAF w Afganistanie uzgodnili mechanizm finansowania Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa (ANSF), który ma zagwarantować odpowiednią kontrolę nad wydatkami. Sojusz i USA wciąż jednak prowadzą negocjacje z afgańskimi władzami w sprawie zastąpienia kończącej się w 2014 r. misji ISAF dwoma nowymi operacjami. Podczas gdy NATO miałoby się zająć szkoleniem i doposażeniem afgańskich sił bezpieczeństwa, USA pokierowałyby antyterrorystyczną operacją sił specjalnych. Wyzwaniem pozostaje ustalenie szczegółów obu misji, a także krucha stabilność bezpieczeństwa w Afganistanie. Demonstrując solidarność sojuszniczą, Polska powinna rozważyć większe zaangażowanie w obie operacje.

Zgodnie ze strategią zatwierdzoną podczas szczytu NATO w Lizbonie w 2010 r. i zawartym w tym samym czasie porozumieniem między Sojuszem a Afganistanem, misja bojowa ISAF zakończy się w grudniu 2014 r. Od tego momentu Afgańskie Siły Bezpieczeństwa (ANSF) przejmą pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo kraju. Jednocześnie NATO rozpocznie misję szkoleniową dla ANSF, a Stany Zjednoczone – dodatkową operację antyterrorystyczną. Od powodzenia obu misji zależą postępy stabilizacji Afganistanu, niemniej wiele parametrów operacji nie jest wciąż jasnych, podobnie jak kierunek ewolucji stanu bezpieczeństwa w tym kraju.

Stan bezpieczeństwa w Afganistanie. Do korzystnych elementów aktualnej sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie należy zaliczyć przede wszystkim osłabienie wojskowej siły afgańskiego Talibanu w wyniku realizacji strategii wzmocnienia ISAF i ANSF w latach 2009–2011. Jego przejawem jest stały spadek liczby ataków ze strony talibów i zwiększona wykrywalność improwizowanych ładunków wybuchowych (IED). ANSF i afgańska administracja zaczęły działać na obszarach wcześniej całkowicie kontrolowanych przez talibów, w tym w ich bastionie na południu kraju w prowincji Kandahar. Zauważalny jest spadek społecznego poparcia dla Talibanu, który przejawia się w budowaniu kolejnych milicji plemiennych do walki z talibami w kilku dystryktach Kandaharu i Ghazni. Postępuje proces reintegracji szeregowych talibów – od 2009 r. blisko 5600 złożyło broń i dostało zatrudnienie, m.in. w rolnictwie i usługach. Rośnie również stabilizujący wpływ ANSF. Najpóźniej do czerwca 2013 r. ANSF powinny zakończyć proces przejmowania od ISAF kontroli nad terytorium zamieszkanym przez ok. 90% populacji kraju. O zwiększonej aktywności operacyjnej i samodzielności ANSF świadczą rosnące straty wśród jej personelu – blisko tysiąc żołnierzy i policjantów w 2012 r. (o 20% więcej niż w 2011 r.).

Utrzymujące się wyzwania to głównie ataki na wojska koalicji ze strony bojowników talibskich, którzy przenikają w struktury ANSF, lub podszywają się pod jej personel (w 2012 r. było ponad 60 ofiar takich ataków). Niechęć do zachodnich wojsk jest też podsycana przez częste przypadki, gdy ofiarą operacji antyterrorystycznych padają cywile. Perspektywy ustabilizowania sytuacji politycznej i bezpieczeństwa są ograniczane także przez nikłe szanse na pojednanie między władzami w Kabulu a głównymi liderami Talibanu, zwłaszcza z tzw. Szury Talibanu z Kwety i siatki Hakkanich. Trudno również oczekiwać szybkiej zmiany postawy Pakistanu, tolerującego działania niektórych grup talibów na pograniczu obu państw. Ponadto poważnym wyzwaniem politycznym są wybory prezydenckie, które powinny się odbyć wiosną 2014 r. Obecnie trudno wskazać kandydata jednoczącego główne siły polityczne i plemienne, który mógłby stanowić następcę prezydenta Hamida Karzaja. Zagrożeniem dla stabilizacji może się też okazać powtórzenie nadużyć i manipulacji towarzyszących wyborom z 2009 r. Korupcja administracji centralnej i lokalnej pozostaje przy tym jednym z głównych czynników, które wpływają na utrzymywanie się poparcia Afgańczyków dla talibów. Pomimo ogromnego potencjału surowców i minerałów w Afganistanie możliwości ich

eksportu, a także uniezależnienia kraju od pomocy zagranicznej są małe, co wynika nie tylko z braku radykalnej poprawy stanu bezpieczeństwa, lecz także ze spowodowanego nim złego klimatu inwestycyjnego.

Od misji bojowej do szkoleniowej. Podczas gdy większość sił NATO, przez systematyczne i znaczące redukcje, odchodzi od roli bojowej (przeciwpartyzanckiej) na rzecz wspierania ANSF, afgańskie oddziały osiągnęły maksymalną uzgodnioną liczbę 352 tys. żołnierzy i policjantów. Różnią się jednak poziomem wyszkolenia, brakuje im także sprzętu i umiejętności do prowadzenia samodzielnych działań.

Od początku br. w dyskusjach wewnątrz NATO nastąpiło odejście od ustaleń szczytu w Chicago z maja 2012 r., które przewidywały, że ANSF zostaną zredukowane z 352 tys. żołnierzy do poziomu 230 tys. po 2015 r. Obecnie USA forsują pomysł utrzymania aktualnej wielkości ANSF co najmniej do 2018 r. Będzie to jednak wymagało uzgodnień dotyczących dodatkowych źródeł finansowania. Zachowanie afgańskich sił na obecnym poziomie kosztuje rocznie 6,5 mld dol., z czego USA finansują większość tej kwoty – 5,7 mld dol. Zaplanowana na okres po 2015 r. redukcja ANSF miała pozwolić na ograniczenie ich budżetu do 4,1 mld dol. rocznie. Utrzymanie obecnej liczebności afgańskich sił oznacza więc konieczność znalezienia co roku dodatkowych 2,4 mld dol.

W NATO od kilku miesięcy trwają dyskusje o wielkości i formie zaangażowania wojskowego po 2014 r. Jest niemal pewne, że podczas gdy NATO zajmie się szkoleniem i doposażeniem ANSF, USA staną na czele działającej poza strukturami Sojuszu misji antyterrorystycznej, nakierowanej na zwalczanie liderów Al-Kaidy. Podczas szczytu ministrów obrony NATO w Brukseli w lutym 2013 r. jedną z rozważanych opcji było sformowanie kontyngentu NATO o wielkości 9–12 tys. żołnierzy. Wstępne szacunki dotyczące misji antyterrorystycznej przewidują natomiast liczbę 2–3 tys. żołnierzy. Obie misje korzystałyby z tego samego zaplecza logistycznego. Na razie jedynie Niemcy oficjalnie zadeklarowały przekazanie na potrzeby nowej misji 600–800 żołnierzy, uzależniając to jednak od wystosowania oficjalnego zaproszenia przez afgańskie władze i przyznania misji mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. USA i pozostali członkowie NATO wstrzymują się z deklaracjami swojego zaangażowania do czasu wynegocjowania z afgańskimi władzami nowych porozumień o stacjonowaniu żołnierzy (SOFA), które gwarantowałyby zachodnim sojusznikom immunitet jurysdykcyjny.

Wnioski i rekomendacje. Wzmocnienie misji ISAF w ostatnich latach oraz rozbudowa ANSF przyczyniły się do odwrócenia negatywnych trendów i utraty inicjatywy Talibanu. Mimo to nie można wykluczyć wznowienia walk partyzanckich na większą skalę, ataków bombowych czy też innych aktów terroru. Nowe misje będą więc działały w warunkach kruchej stabilności bezpieczeństwa i ciągłego zagrożenia eskalacją przemocy wewnętrznej. Utrzymanie liczebności afgańskich sił na obecnym poziomie co najmniej do 2018 r. byłoby oznaką długoterminowego partnerstwa między Zachodem i NATO a Afganistanem. Jednak nowa misja NATO będzie musiała obejmować nie tylko szkolenie, ale także wsparcie wywiadowcze, logistyczne i finansowe, aby mieć realny wpływ na stan bezpieczeństwa w kraju.

Propozycje USA w sprawie dalszego finansowania i wsparcia ANSF na obecnym poziomie wydają się kluczowe dla przyszłej stabilizacji Afganistanu. Pochopne zmniejszenie liczebności afgańskich sił mogłoby spowodować przejście części wyszkolonych żołnierzy i policjantów na stronę rebeliantów. Tymczasem obecne ograniczenia finansowe, niechęć opinii publicznej w krajach NATO, a także przeciągające się negocjacje z afgańskimi władzami w sprawie stacjonowania wojsk USA i NATO utrudniają szybsze sprecyzowanie kształtu nowej misji Sojuszu.

Ze względu na ograniczenia finansowe i polityczne po stronie Zachodu konieczne będą bardziej skoncentrowane wysiłki cywilne w celu zbudowania kompetentnych władz i administracji centralnej Afganistanu. Planując nową misję, NATO powinno wziąć pod uwagę większą aktywność cywilną i dyplomatyczną Sojuszu w odniesieniu do Afganistanu (ale też Pakistanu), w tym dalszą obecność wysokiego przedstawiciela cywilnego NATO (SCR) i reaktywowanie Międzynarodowej Grupy Kontaktowej ds. Afganistanu i Pakistanu (ICG).

Prawdopodobnie szeroki mandat nowej misji NATO da sojusznikom duży wybór form wspierania ANSF, przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów dotychczasowej, bojowej obecności w Afganistanie. Niezależnie od pożądanego pełnego politycznego wsparcia Polski i innych europejskich krajów NATO dla nowej misji Sojuszu, wzmacniającej jedność sojuszników w zakresie ich polityki wobec Afganistanu, warto rozważyć szersze zaangażowanie Polski w wysiłki w celu stabilizacji Afganistanu po 2014 r. Udział w misji szkoleniowej NATO może obejmować dodatkowo np. szkolenie afgańskich oficerów w Polsce lub oddelegowanie polskich szkoleniowców do wojskowych akademii w Kabulu (Afghan National Army Officer Academy i Combat Service Support School). Ponadto Polska powinna zadbać o to, by jej wkład finansowy na rzecz ANSF został dostrzeżony, a jednocześnie rozważyć utrzymanie po 2014 r. skali jej dotychczasowej dwustronnej pomocy rozwojowej dla Afganistanu. W wymiarze wojskowym korzystny byłby także udział polskich wojsk specjalnych w misji antyterrorystycznej pod dowództwem USA. Dzięki takiej formie zaangażowania w Afganistanie Polska spełniałaby ważną funkcję wzmacniającą bezpieczeństwo misji szkoleniowej NATO, a jednocześnie gwarantowałoby to pozostanie polskich wojsk specjalnych w gronie najbliższych partnerów tego rodzaju sił USA.