



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 5 (1117), 17 stycznia 2014 © PISM

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

## Opcja zerowa? Perspektywy wsparcia USA i NATO dla Afganistanu

**Marcin Andrzej Piotrowski**

*Wycofanie z Afganistanu misji NATO–ISAF w 2014 r. nie oznacza zakończenia konfliktu afgańskiego, dlatego dotychczasowe plany USA przewidywały ciągłość wsparcia wojskowego dla tego kraju. Jednak odwołanie przez Hamida Karzaję podpisania umów z USA i NATO może doprowadzić do przyjęcia „opcji zerowej”, czyli rezygnacji z misji szkoleniowej Sojuszu i antyterrorystycznej USA. Taki scenariusz grozi destabilizacją Afganistanu na skalę większą niż w Iraku.*

**Plany USA i NATO.** Zgodnie z wcześniejszymi planami USA i NATO oraz ustaleniami między Sojuszem a rządem Afganistanu, misja bojowa ISAF kończy się w grudniu 2014 r. Od tego momentu Afgańskie Siły Bezpieczeństwa (ANSF) mają przejąć faktyczną odpowiedzialność za bezpieczeństwo kraju, przy wsparciu finansowym oraz obecności niewielkiej misji szkoleniowej NATO i misji antyterrorystycznej USA.<sup>1</sup> W czerwcu 2013 r. ministrowie obrony NATO przyjęli koncepcję tej operacji po 2014 r., ale wciąż nie potwierdzono jej decyzją polityczną. Latem 2013 r. przyjęto także amerykański plan działań cywilno-wojskowych do 2024 r. Plany te zakładały, że pod koniec 2013 r. uzgodnione zostaną warunki dalszej obecności sił USA, co pozwoli na szybkie zawarcie osobnego porozumienia między NATO a władzami Afganistanu. Planowano też specjalny szczyt w sprawie Afganistanu, który odbyłby się wkrótce po wyborach prezydenckich w tym kraju 5 kwietnia 2014 r. Ze względu na przeciągające się negocjacje porozumienia Afganistanu i USA oraz dopiero niedawno zainicjowane negocjacje umowy z NATO, termin szczytu przesunięto na 4–5 września 2014 r., a jego agendę znacznie poszerzono. Oczekuje się, że szczyt ten określi skalę zaangażowania w Afganistanie po 2014 r. oraz wsparcie finansowe, logistyczne, szkoleniowe i doradcze dla ANSF w okresie do 2018 r. Jeśli tak się stanie, będzie on historyczną cezurą w najtrudniejszej misji Sojuszu oraz w dotychczasowym procesie rozbudowy ANSF i przejmowania przez nie odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afganistanu. Symbolicznie ugruntuje również sukces strategii realizowanej od 2009 r. Szczyt zapewne potwierdzi też wkład poszczególnych państw w nową misję afgańską: jak dotychczas, USA zadeklarowały udział w niej do 9 tys. żołnierzy, Niemcy i Włochy po 800 żołnierzy, zaś Gruzja 750, Australia 450, a Rumunia 250 osób personelu wojskowego.

**Napięcia między Karzajem a Zachodem.** Plany NATO mają zapewnić utrzymanie dotychczasowych osiągnięć w Afganistanie, dalsze osłabienie Talibanu i stabilizację kraju w ciągu dekady. Ich realizacja stoi jednak pod znakiem zapytania – prezydent Karzaj wciąż przesuwając termin podpisania wynegocjowanej już umowy z USA, określającej status kontyngentu i immunitet jurysdykcyjny amerykańskich żołnierzy po 1 stycznia 2015 r. Mimo że główne siły polityczne i zgromadzenie starszyzny plemiennej zaaprobowały tekst tej umowy, Karzaj odmawia podpisania jej przed wyborami prezydenckimi.

Najprawdopodobniej Hamid Karzaj odwleka podpisanie umowy z USA i negocjacje z NATO, ponieważ chce powiązać przyszłą obecność ich sił w Afganistanie ze zgodą Zachodu na wyborcze zwycięstwo i sukcesy władzy przez swego brata Kajuma Karzaję. Zachód nie chce wpływać bezpośrednio na przebieg wyborów w 2014 r., ale zapewne

<sup>1</sup> Zob.: W. Lorenz, M.A. Piotrowski, „Obecność NATO w Afganistanie po 2014 r.”, Biuletyn PISM, nr 42 (1018), 25 kwietnia 2013 r.

mógłby przystać na zwycięstwo brata odchodzącego prezydenta. Powszechnie oczekuje się jednak, że wyborom nie będą towarzyszyć manipulacje i fałszerstwa na skalę tych z 2009 r. Bez ich przejrzystości i reprezentatywnego wyniku trudno sobie też wyobrazić trwałą legitymację dla władz w Kabulu wśród samych Afgańczyków. Uznanie tych wyborów za sfałszowane szybko osłabiłoby też ANSF, co przy braku wsparcia NATO doprowadziłoby do powstania lokalnych milicji na bazie części jednostek rządowych oraz reaktywacji luźnej koalicji afgańskich Tadżyków, Uzbeków i Hazarów.

Niewątpliwie Karzaj wyolbrzymia znaczenie strategiczne swojego kraju dla USA, dla których liczy się przede wszystkim walka z Al-Kaidą w regionie. Błędne postrzeganie interesów USA utwierdza Karzaja w jego planach ułożenia specjalnych relacji z Indiami, Iranem i Rosją. Afgański prezydent słusznie zakłada, że państwa te są niechętne powrotowi propakistańskiego reżimu w Kabulu, jednak w dłuższej perspektywie nie mogą one zaoferować sił i środków porównywalnych z pomocą Zachodu. Karzaj, pomimo licznych złych doświadczeń z administracją Baracka Obamy, ignoruje także rolę wiceprezydenta Joe Bidena, który od 2009 r. konsekwentnie opowiada się za opcją zerową w Afganistanie. Jest to o tyle istotne, że Biden nie tylko wpływa na decyzje Obamy, ale ma też ambicje związane ze startem w wyborach do Białego Domu w 2016 r.

**Lekcje z Iraku dla Afganistanu.** Budowane często analogie między interwencją USA i „koalicji chętnych” w Iraku a misją NATO w Afganistanie są uproszczeniem, ponieważ konflikty te mają zupełnie różne uwarunkowania wewnętrzne i międzynarodowe. Połączyła je konieczność zintegrowania strategii przeciwpartyzanckiej i taktyki antyterrorystycznej ze stabilizacją polityczną i ekonomiczną. Wiązało się to z wysokimi kosztami ludzkimi i finansowymi wzmocnienia sił interwencyjnych oraz miejscowych sił bezpieczeństwa w Iraku w latach 2007–2008, a w Afganistanie w latach 2009–2011. Ponadto Karzaj może popełnić ten sam błąd co iracki premier Nuri Maliki, który ze względów wewnątrzpolitycznych zwlekał z podpisaniem umowy z USA gwarantującej Amerykanom immunitet na misjach szkoleniowych i antyterrorystycznych. Spowodowało to wycofanie amerykańskich doradców wojskowych i cywilnych z Iraku pod koniec 2011 r. i uniemożliwiło dalszą ścisłą współpracę dwustronną w dziedzinie bezpieczeństwa. Wówczas wydawało się, że kraj pozostanie stabilny, ponieważ Al-Kaida w Iraku była w odwrocie, zwalczana przez plemienne milicje. Jednak obecnie terroryści w tym kraju korzystają na eskalacji wojny w Syrii i są coraz poważniejszą siłą w konflikcie sunnicko-szyickim w całym regionie. Biorąc pod uwagę niestabilność Pakistanu i siłę pakistańskich radykałów, nie można wykluczyć równie destabilizujących rezultatów nieobecności wojskowej Zachodu także w Afganistanie.

Pod innymi względami sytuacja obu krajów istotnie się różni. Afganistan nie ma gospodarki i zasobów, które gwarantowałyby zachowanie suwerenności i własnych sił bezpieczeństwa. Tymczasem Irak, z blisko 10% światowych rezerw ropy naftowej, może wciąż utrzymać siły bezpieczeństwa na poziomie 700–800 tys. personelu. Planowana eksploatacja afgańskich minerałów przy braku stabilności oraz infrastruktury nie przyniesie władzom napływu zagranicznych inwestycji i dochodów z eksportu. Afganistan pozostaje zatem całkowicie zależny od pomocy zagranicznej, bez której szybko doszłoby do załamania finansów państwa i całej gospodarki. Abstrahując od problemów politycznych, niepodpisanie umów z USA i NATO może także skomplikować logistykę ostatniej rotacji sił ISAF. O ile w Iraku w okresie od lipca do grudnia 2011 r. udało się wycofać kontyngent USA przez pobliskie porty w Zatoce, o tyle ewentualne wycofanie wszystkich sił ostatniej rotacji USA i NATO z Afganistanu musiałyby się odbywać długimi trasami przez Azję Środkową oraz Pakistan.

**Wnioski i rekomendacje.** Natowskie plany pomocy dla Afganistanu po 2014 r. są gotowe, ale ze względu na kalkulacje prezydenta Karzaja ich wykonanie stoi pod znakiem zapytania. W tej sytuacji realna staje się opcja zerowa, zwłaszcza jeśli w ciągu najbliższych 2–3 miesięcy nie zmieni się podejście Karzaja do podpisania umów z USA i NATO. Brak tych porozumień już teraz utrudnia planowanie nie tylko dalszej niezbędnej pomocy dla Afganistanu, ale także wycofywania misji bojowej w trakcie 2014 r.

We wspólnym interesie Zachodu leży uniknięcie w dłuższej perspektywie destabilizacji Afganistanu na skalę taką, jak obecnie w Iraku. Oznaczałoby to bowiem ostateczne fiasko misji ISAF. Kontynuacja zadań szkoleniowych i antyterrorystycznych w tym kraju jest konieczna, ponieważ brak doradców wojskowych na miejscu uniemożliwiłby wpływ Zachodu na finansowanie ANSF oraz inne formy pomocy rozwojowej dla Afganistanu po 2014 r. Bez obecności wojskowej USA trudno też oczekiwać wsparcia dla Afganistanu ze strony innych państw NATO, UE i krajów Azji. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla przyszłej stabilności kraju kluczowe jest rzeczywiste partnerstwo władz w Kabulu z USA i NATO.

W najbliższych miesiącach kraje NATO mają raczej ograniczone możliwości wpływu na poprawę relacji między administracjami Obamy i Karzaja, od których zależy wyjście z impasu. Wskazana pozostaje dyskretna dyplomacja na rzecz uświadomienia otoczeniu Karzaja, że stawką negocjacji jest przyszłość Afganistanu. Niezależnie od rozwoju sytuacji Zachód powinien wspierać merytorycznie i finansowo przeprowadzenie transparentnych wyborów prezydenckich w Afganistanie wiosną 2014 r. Czas przed tymi wyborami i wrześniowym szczytem NATO można wykorzystać na opracowanie planów własnego zaangażowania (lub ich braku) Polski w misję NATO w Afganistanie po 2014 r.