



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 46 (654) • 19 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Afganistan w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Robert Śmigielski

Rozwój sytuacji w Afganistanie ma znaczenie dla Rosji głównie ze względu na jej interesy w Azji Środkowej. Dążąc do zachowania swych wpływów w tym regionie, Rosja nie jest zainteresowana ani pełnym sukcesem ISAF, ani klęską operacji. Otwarcie korytarzy tranzytowych na potrzeby ISAF świadczy jednak o tym, że Rosja jest gotowa do ograniczonej współpracy z NATO w Afganistanie, zwłaszcza jeżeli pozwoli to uzyskać korzyści w sprawach mających dla niej priorytetowe znaczenie (zablokowanie rozszerzenia NATO, rozmowy rozbrojeniowe z USA, umocnienie OUBZ).

Uwarunkowania. Rosja nie ma obecnie doraźnych interesów w Afganistanie wymagających poważnego militarnego bądź politycznego zaangażowania w jego sprawy wewnętrzne. Rozwój sytuacji w tym kraju ma jednak dla Rosji duże znaczenie strategiczne z uwagi na możliwość destabilizacji sytuacji w Azji Środkowej. Nieunormowana sytuacja wewnętrzna, islamski ekstremizm i rozwijający się narkobiznes stanowią realne zagrożenie dla postkomunistycznych rządów środkowoazjatyckich, na których Rosja opiera swe wpływy w regionie. Brak skutecznej ochrony granicy rosyjsko-kazachstańskiej sprawia, że Rosja narażona jest także bezpośrednio na przenikanie islamskiego fundamentalizmu i przemysł narkotyków. Azja Środkowa ma duże znaczenie dla Rosji również z uwagi na zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego. Stabilizacja wewnętrzna Afganistanu – w wyniku działań koalicji skupionej wokół USA i NATO – z jednej strony obniżyłaby zagrożenie fundamentalizmem i narkobiznesem w Azji Centralnej, z drugiej jednak umożliwiłaby eksport środkowoazjatyckich surowców energetycznych z pominięciem Rosji oraz poszerzyła wpływy USA w regionie.

Rosja wobec obecności NATO w Afganistanie. Po 11 września 2001 r. Rosja wsparła tworzoną przez USA koalicję antyterrorystyczną. Udostępniła przestrzeń powietrzną na potrzeby operacji w Afganistanie, nie oponowała przeciw powstaniu w republikach środkowoazjatyckich baz państw natowskich. Obalenie reżimu talibów, udzielającego schronienia środkowoazjatyckim i kaukaskim ekstremistom muzułmańskim, odpowiadało rosyjskim interesom. Umocnienie amerykańskich wpływów w Azji Środkowej w konsekwencji wojny z międzynarodowym terroryzmem budzi jednak rosyjskie obawy. Rosja jest przekonana, że USA nie zrezygnowały z koncepcji budowy energetycznego korytarza transportowego przez Afganistan łączącego Azję Środkową z Południową, który zmniejszałby zależność od niej państw regionu i ułatwiał im reorientację polityki zagranicznej. W odpowiedzi intensyfikuje więc regionalną współpracę w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) oraz Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW).

Mimo często krytycznej oceny działań NATO, Rosja podpisała 4 kwietnia 2008 r. porozumienie o otwarciu na potrzeby misji ISAF biegnącego przez jej terytorium korytarza tranzytowego. Możliwość transportu niebojowego zaopatrzenia kolejną przez Rosję i Azję Środkową jest dla NATO atrakcyjna ekonomicznie (trzydziestokrotnie niższe koszty niż drogą powietrzną) oraz politycznie (dotąd 75% zaopatrzenia docierało do Afganistanu przez niestabilny Pakistan). Umowa obowiązywała nawet w okresie zawieszenia oficjalnych stosunków między Rosją i Sojuszem po wojnie z Gruzją. Skala realizowanych dzięki niej transportów była jednak ograniczona. Dopiero po podpisaniu w styczniu 2010 r. dwóch ostatnich porozumień między NATO a państwami tranzytowymi – Kazachstanem i Białorusią – wielkość tranzytu kolejowego w 2010 r. ma radykalnie wzrosnąć. Na podstawie dwustronnych umów

Rosja udostępniła korytarze powietrzne na potrzeby kontyngentów Niemiec, Francji i Hiszpanii, dopuszczając transport uzbrojenia. Planowane są kolejne umowy ze Szwecją i Włochami.

Operacja w Afganistanie stała się także istotnym obszarem polityki nowego otwarcia w stosunkach rosyjsko-amerykańskich, zainicjowanej przez prezydenta Obamę. Podczas szczytu Miedwiediew-Obama w lipcu 2009 r. podpisano umowę o otwarciu rosyjskiej przestrzeni powietrznej dla amerykańskich transportów zaopatrzenia o charakterze bojowym. Praktyczną wartość porozumienia ogranicza jak dotąd niska intensywność tranzytu, dalece odbiegająca od planowanych 4500 lotów rocznie, mająca swoje przyczyny m.in. w przeszkodach biurokratycznych po stronie rosyjskiej i braku analogicznej umowy z Kazachstanem. Na rzecz sił ISAF w Afganistanie usługi transportowe świadczą rosyjskie firmy lotnicze. Rosja wyklucza jednak możliwość wysłania do Afganistanu wojsk.

Kluczowe aspekty współpracy rosyjsko-afgańskiej. Obecnie głównym zagadnieniem relacji dwustronnych jest afgański narkobiznes. Po 2001 r. ilość narkotyków trafiająca z Afganistanu na rosyjski rynek wzrosła trzykrotnie. Rosja krytycznie ocenia efektywność działań antynarkotykowych koalicji antyterrorystycznej oraz afgańskiego rządu. Z inicjatywy Rosji Rada Rosja-NATO w grudniu 2005 r. przyjęła program szkolenia funkcjonariuszy służb antynarkotykowych z Afganistanu i krajów Azji Środkowej. W Kabulu otwarto także biuro rosyjskiej Federalnej Służby Kontroli Obrotu Narkotykami. Szybkich efektów tych działań nie należy się jednak spodziewać ze względu na obecnie bardzo wysoki poziom uzależnienia gospodarki afgańskiej od narkobiznesu.

W stosunkach gospodarczych przełomu nie przyniosło porozumienie z 6 sierpnia 2007 r. o anulowaniu afgańskich długów z czasów radzieckich (ponad 11 mld USD). Afganistan liczył na intensyfikację dwustronnych kontaktów gospodarczych, które znajdowały się na bardzo niskim poziomie. Wprawdzie obroty handlowe wzrosły z ok. 70 mln USD w 2007 r. do ok. 180 mln (ponad 90% to rosyjski eksport) w 2008 r., ale władze Rosji nie wykazują zainteresowania choćby udzieleniem rządowych gwarancji dla rosyjskich inwestorów, mimo że rosyjskie firmy mają unikalne, zdobyte jeszcze w czasach ZSRR, doświadczenia prac w Afganistanie w energetyce, górnictwie, budownictwie, transporcie i rolnictwie.

Od lat 90. XX w. Rosja utrzymywała bliskie kontakty z przywódcami opozycyjnego wobec talibów Sojuszu Północnego oraz politykami postkomunistycznymi. Po reelekcji w wyborach prezydenckich w sierpniu 2009 r. Rosja jednoznacznie poparła prezydenta Karzaja. Wynikało to z faktycznego braku alternatywy wobec jego rządów przy słabnącej pozycji Narodowego Frontu Afganistanu, a także z poparcia przez Rosję nowej amerykańskiej strategii w Afganistanie i stopniowego zacieśniania kontaktów afgańsko-rosyjskich za rządów Karzaja. Rosja popiera dialog władz afgańskich z umiarkowanymi talibami pod warunkiem, że ci zerwą jakiegokolwiek kontakty z Al-Ka'idą. Natomiast jednoznacznie występuje przeciw negocjacjom z przywódcami talibów i ich sojuszników oskarżanymi o terroryzm.

Perspektywy. Udział w obaleniu reżimu talibów oraz udostępnienie NATO korytarzy tranzytowych świadczy o tym, że Rosja gotowa jest do ograniczonej współpracy z Sojuszem w uregulowaniu konfliktu afgańskiego. Należy się jednak spodziewać, iż kwestię tranzytu Rosja będzie wykorzystywać jako środek nacisku na NATO i poszczególnych jego członków w sprawach mających dla niej priorytetowe znaczenie (np. rozszerzenie Sojuszu). Umowy o tranzycie oraz postulat skuteczniejszego zwalczania narkobiznesu umożliwią Rosji ponowne wystąpienie z postulatami nawiązania bezpośredniej współpracy między NATO a OUBZ, czego dotychczas sam Pakt, a przede wszystkim USA, unikały, uważając m.in. że legitymizowałoby to rosyjską obecność militarną w Azji Środkowej. Rosja akcentować będzie wagę politycznego procesu pokojowego w Afganistanie. W charakterze neutralnego mediatora będzie forsować SzOW jako instytucję zdolną do odegrania ważnej roli w gospodarczej odbudowie Afganistanu. Należy także spodziewać się wznowienia współpracy wojskowej z Afganistanem w zakresie szkoleń wojskowych i dostaw lub remontu sprzętu. Zwiększanie efektywności sił afgańskich może bowiem przyczynić się do zmniejszenia obecności NATO w Afganistanie, czym Rosja jest zainteresowana. W najbliższym czasie będzie ona dążyć do wzmocnienia w Afganistanie swych wpływów politycznych. Następnie możliwe będzie zwiększenie jej zaangażowania gospodarczego.

Problemy państw zachodnich w Afganistanie Rosja wykorzysta dla wzmocnienia swych wpływów w Azji Środkowej i blokowania prób otwarcia alternatywnych dla rosyjskich dróg przesyłu surowców energetycznych. Dążąc do utrzymania Azji Środkowej w swojej strefie wpływów, Rosja nie jest jednak zainteresowana porażką USA i NATO w Afganistanie. Nie dysponuje bowiem politycznymi i wojskowymi zasobami pozwalającymi na zastąpienie sił międzynarodowych w roli stabilizacyjnej w tym państwie. Optymalnym rozwiązaniem dla Rosji pozostaje utrzymanie Afganistanu w stanie ograniczonej niestabilności oraz włączenie w proces uregulowania konfliktu również OUBZ i SzOW.