

BIULETYN

Nr 90 (839) • 23 września 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Problemy regionalnego wymiaru stabilizacji Afganistanu

Marcin Andrzej Piotrowski

Od wiosny 2009 r. Stany Zjednoczone promują wielostronną współpracę dyplomatyczną, szczególnie pomiędzy państwami sąsiadującymi z Afganistanem, jako jeden z ważniejszych wymiarów stabilizacji tego kraju. Doświadczenia minionej dekady, zwłaszcza z Iraku, pokazują jednak, iż podejście to nie prowadzi do uzyskania pożądanych efektów. Nie należy się zatem spodziewać, iż dyplomacja wielostronna doprowadzi do przyspieszenia afgańskiej rekonyliacji oraz do rozwoju współpracy gospodarczej z Afganistanem i jego sąsiadami.

Uwarunkowania polityczne. Aktualna strategia Stanów Zjednoczonych wobec Afganistanu zakłada pozytywne sprzężenia pomiędzy kampanią wojskową NATO (tzw. *military surge*), pomocą rozwojową i ekonomiczną oraz współpracą dyplomatyczną z Afganistanem i jego sąsiadami (tzw. *diplomatic surge*). Administracja Baracka Obamy podkreśla, iż sąsiadów Afganistanu łączy wspólnota interesów (oparta na zagrożeniu terroryzmem i narkobiznesem) oraz możliwości wynikające z potencjału gospodarczego i tranzytowego położenia tego kraju, które powinny przełożyć się na ich skłonność do kompromisu i chęć współpracy. Od 2009 r. USA i Niemcy wskazują na znaczenie np. Międzynarodowej Grupy Kontaktowej (ICG) ds. Afganistanu i Pakistanu. Forum to skupia ponad 50 krajów i ma służyć koordynacji działań NATO, UE, ONZ i MFW. W celu zacieśnienia współpracy dyplomatycznej i ekonomicznej ICG uruchomiła w lipcu 2011 r. Grupę Roboczą ds. Współpracy Regionalnej, której współprzewodniczą Turcja i UNAMA (misja ONZ w Afganistanie). Równocześnie powołano też Grupę Roboczą ICG ds. Afgańskiej Rekonyliacji i Reintegracji.

Bezpieczeństwo Afganistanu i jego sąsiadów. Administracja prezydenta Hamida Karzaja, znajduje się obecnie w trudnym położeniu, nie będąc pewna skali zaangażowania wojskowego i ekonomicznego USA po 2014 r. Z jej punktu widzenia, idealnym rozwiązaniem byłoby uzyskanie formalnych gwarancji bezpieczeństwa od USA i stała obecność ich baz wojskowych na terytorium kraju. Perspektywa takiego partnerstwa była fundamentem relacji Karzaja z administracją George W. Busha. Przyjęta przez lizboński szczyt Sojuszu (2010 r.) deklaracja o strategicznym partnerstwie NATO z Afganistanem nie rozstrzyga jednak tych kwestii. Niepewność afgańskich władz co do dalszych planów USA i potencjalnych reakcji na te plany sąsiednich mocarstw tłumaczy też przedłużanie się negocjacji nad tekstem nowej deklaracji o partnerstwie strategicznym USA – Afganistan (rozpoczęto je w maju 2010 r., ostatnia runda odbyła się we wrześniu 2011 r.). Po sukcesie operacji przeciwko Osamie bin Ladenowi, władze Afganistanu mają jeszcze poważniejsze wątpliwości co do zakresu zachodniej pomocy po 2014 r. i dlatego skłonne są w większym stopniu uwzględniać w swojej polityce interesy sąsiadów. Afganistan może być gotowy do np. zintensyfikowania współpracy z Indiami, obawiając się zagrożenia ze strony Talibanu i wpływu Pakistanu na negocjacje warunków rekonyliacji. Wydaje się przy tym, że wielostronne gwarancje bezpieczeństwa (np. ONZ) nie stanowią dla Afganistanu atrakcyjnej alternatywy.

Z założeniami polityki państw zachodnich kontrastują również kalkulacje strategiczne Pakistanu, Iranu, Indii, Chin i Rosji, które traktują Afganistan jako jeden z elementów własnych strategii bezpieczeństwa i pole służące do równoważenia wpływów rywali. Dla Pakistanu jego północny sąsiad to nadal „strategiczne zaplecze” w przypadku konfliktu z Indiami. W ostatnich latach dla Rosji,

Iranu i Chin korzystne z kolei okazało się ograniczenie możliwości wojskowych USA w punktach zapalnych poza Afganistanem (np. w Gruzji, Zatoce Perskiej i Cieśninie Tajwańskiej). Choć większość z tych państw była beneficjentem dekady amerykańskich wysiłków w Afganistanie, to w dłuższej perspektywie tylko Indie i kraje Azji Środkowej mogłyby być zainteresowane ich dalszą obecnością wojskową w tym kraju. W minionej dekadzie sąsiednie mocarstwa nie podjęły też poważnej dyskusji o możliwym statusie wieczystej neutralności Afganistanu.

Regionalna integracja i handel. W dokumentach przyjętych na międzynarodowych konferencjach dotyczących Afganistanu (m.in. w Bonn 2001 r. i w Kabulu 2010 r.) zadeklarowano poparcie dla wielostronnej współpracy przy projektach ułatwiających rozwój regionalnego handlu, komunikacji lądowej i kolejowej oraz budowy rurociągów w Afganistanie. Administracja Karzaja coraz częściej stosuje termin „Nowego Jedwabnego Szlaku”, który miałby przynieść szereg korzyści dla regionu. Bliższa analiza głównych projektów wskazuje jednak na to, że inicjatywy te służą głównie wzmacnianiu relacji dwustronnych władz Afganistanu z jego silniejszymi sąsiadami.

Sprzeczne interesy i brak wspólnych funduszy uniemożliwiają regionalną integrację ekonomiczną pod auspicjami Organizacji Współpracy Gospodarczej (ECO), czy Południowoazjatyckiego Stowarzyszenia Współpracy Regionalnej (SAARC). Mimo podpisania w styczniu 2011 r. umowy o swobodnym transzycie towarów z Indii przez Pakistan do Afganistanu, te dwa ostatnie państwa nie mogą porozumieć się w sprawie opłat i ubezpieczeń afgańskiego cargo. Zły klimat relacji afgańsko-pakistańskich przedkłada się na stosowanie niekorzystnych procedur wobec transportów w transzycie. Dla Afganistanu, który nie ma bezpośredniego dostępu do morza, korzystniejszy okazuje się tranzyt przez porty w Iranie. Sprzyja temu dobrze rozwinięta infrastruktura i zwolnienia celne dla wielu towarów importowanych przez Indie.

Infrastruktura i zasoby Afganistanu. Afganistan bardzo długo był też nieobecny na mapie połączeń kolejowych Azji Środkowej, Południowej i Bliskiego Wschodu. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać wraz z uruchomieniem tzw. *Northern Distribution Network* przez Azję Środkową dla sił ISAF, ale tranzyt ten ogranicza się do transportów wojskowych i jest uzależniony od relacji USA – Rosja. Ponadto w Afganistanie działa tylko jedna linia kolejowa (z Mazar-i-Szarif do granicy z Uzbekistanem), z trudem zaś postępują prace nad budową linii z Heratu do Iranu i z Kunduzu do Tadżykistanu.

Wątpliwa jest także perspektywa powstania rurociągów z Azji Środkowej do Azji Południowej *via* Afganistan. Od dwudziestu lat trwają dyskusje nad projektem gazociągu TAPI (Turkmenistan–Afganistan–Pakistan–Indie), który połączyłby złoża Turkmenistanu z rynkami Azji Południowej. Władze USA i Pakistanu nadal lansują TAPI jako element regionalnej współpracy ekonomicznej i środek budowy zaufania między Pakistanem a Indiami. Był on również traktowany przez USA jako alternatywa wobec projektu gazociągu IPI (Iran–Pakistan–Indie). Żaden z nich nie ma szans na realizację. Brak bezpieczeństwa uniemożliwia inwestycje w TAPI. Oczywista jest też preferencja władz Indii dla tras omijających Pakistan i możliwości importu LNG z Zatoki Perskiej.

W 2010 r. podano informacje o rozpoznaniu w Afganistanie złóż minerałów i surowców o wartości rynkowej szacowanej na 3 bln USD. Są one postrzegane jako filar suwerenności ekonomicznej i główne źródło finansowania sił bezpieczeństwa Afganistanu w następnych dekadach. Szczególnie obiecujące są złoża żelaza, cynku i kobaltu (ponad 900 mld USD) oraz litu, ropy i gazu (ponad 200 mld USD). Jednak barierą dla ich eksploatacji jest także brak bezpieczeństwa i wynikające z niego obawy inwestorów. Obecnie aktywne w Afganistanie są niemal wyłącznie koncerny państwowe z Chin i Indii, które startują do przetargów o eksploatację złóż.

Wnioski. Poglądy o konieczności współdziałania państw sąsiadujących na rzecz zażegnania konfliktu były również popularne w debatach o stabilizacji Iraku. Była ona jednak efektem poprawy stanu bezpieczeństwa i pojednania sunnitów z szyitami w tym kraju, nie zaś wsparcia dyplomatycznego z zewnątrz. Dyplomacja USA i ich sojuszników nie wpłynęła na strony konfliktu irackiego oraz zmiany w politykach Iranu i Arabii Saudyjskiej.

Z dostępnych informacji nie wynika, aby np. Międzynarodowa Grupa Kontaktowa uczestniczyła w bezpośrednich kontaktach między przedstawicielami władz Afganistanu i talibów. Jej działalność nie doprowadziła również do poprawy relacji między Afganistanem a Pakistanem (choć okazała się przydatna w pomocy po powodziach w Pakistanie w 2010 r.). Należy podkreślić, że dla sąsiadów Afganistanu szanse ekonomiczne są mniej istotne od interesów bezpieczeństwa. W tym kontekście kraje NATO i UE powinny skupić się na doprecyzowaniu kształtu i horyzontu swojej obecności politycznej, wojskowej i ekonomicznej w Afganistanie po 2014 r. Przy scenariuszu wycofania sił ISAF i dalszej destabilizacji kraju należy się liczyć z tym, że kontrola nad złożami stanie się osią rywalizacji między frakcjami walczącymi w Afganistanie i ich protektorami w krajach sąsiednich.