



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 132 (1880), 20 września 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

## Afganistan przed wyborami prezydenckimi

Patryk Kugiel

*Zerwanie przez USA rozmów pokojowych z talibami oznacza, że planowane na 28 września wybory prezydenckie w Afganistanie odbędą się w warunkach eskalacji wojny domowej. Najważniejszym wyzwaniem dla władz jest zapewnienie bezpieczeństwa i wiarygodności procesu wyborczego. Choć wybory niosą ryzyko pogłębienia kryzysu wewnętrznego, mogą też doprowadzić do wzmocnienia pozycji nowego prezydenta w ewentualnych negocjacjach rządu z talibami. Taka sytuacja dawałaby szansę na uruchomienie wewnątrzafgańskiego procesu pokojowego. Zachodni partnerzy mogą wspomóc ten proces, potwierdzając wsparcie dla nowych władz i nasilając presję militarną na talibów.*

Wybory prezydenckie w Afganistanie były przekładane trzykrotnie z uwagi na zły stan bezpieczeństwa. Na ich przeprowadzeniu zależało szczególnie obecnym władzom z prezydentem Aszrafem Ghanim, który ma największe szanse na reelekcję i odnowienie demokratycznego mandatu. Poza nim w wyborach startuje 15 innych kandydatów, w tym skłócony z nim de facto szef rządu Abdullah Abdullah czy też były lider mudżahedinów Gulbuddin Hekmatjar. Swojego przedstawiciela nie wystawili natomiast talibowie, którzy zagrozili atakami na wszystkich biorących udział w procesie wyborczym.

Według Niezależnej Komisji Wyborczej (NKW) na listę wyborców zarejestrowało się 9,6 mln Afgańczyków. Chociaż oficjalna kampania ruszyła 28 lipca, długo nie było pewne, czy wybory się odbędą. Przygotowania komplikowała nie tylko zła sytuacja bezpieczeństwa, lecz także amerykańsko-talibskie rozmowy pokojowe. Afgańskie władze przypuszczały, że w przypadku podpisania porozumienia obie strony mogą wywierać presję, by głosowanie odwołać i umożliwić prace nad utworzeniem rządu przejściowego z udziałem talibów. Zerwanie 7 września negocjacji przez prezydenta USA Donalda Trumpa rozwiązało te wątpliwości i przywróciło wyborom znaczenie polityczne.

**Proces pokojowy.** Rozmowy pokojowe USA z talibami rozpoczęły się 12 października 2018 r., kiedy amerykański wysłannik ds. pojednania w Afganistanie Zalmay Khalilzad pierwszy raz spotkał się z przedstawicielami talibów w Dosze. Do dziś odbyło się dziewięć rund tajnych negocjacji w Katarze i ZEA. Choć Khalilzad już w styczniu br. ogłosił uzgodnienie „wstępnego porozumienia”, jego ostateczny projekt przedstawił dopiero 2 września. Według dostępnych informacji umowa zakładała „warunkowe” wycofanie zagranicznych wojsk w ciągu 16 miesięcy, w tym wyjazd 5,4 tys. Amerykanów i opuszczenie pięciu baz wojskowych w 20 tygodni. W zamian talibowie mieli publicznie odciąć się od związków z Al-Kaidą i zapewnić, że Afganistan nie będzie wykorzystany w przyszłości do przygotowania ataków na USA i ich sojuszników. Wycofanie obcych żołnierzy miało być uzależnione od postępów w przyszłych negocjacjach wewnątrzafgańskich i przyjęcia zawieszenia broni.

Oficjalnym powodem odstąpienia w ostatniej chwili od podpisania porozumienia przez Donalda Trumpa był atak talibów w Kabulu 5 września, w którym zginął amerykański żołnierz i 11 innych osób. Intensyfikacja działań zbrojnych w finale negocjacji podważyła zaufanie administracji USA do talibów jako strony zainteresowanej zaprowadzeniem pokoju. Jednocześnie umowa stała się w USA obiektem krytyki jako niedostatecznie zabezpieczająca amerykańskie interesy i niegwarantująca stabilności w Afganistanie.

Istotnie zarówno projekt porozumienia, jak i same negocjacje przyniosły korzyści przede wszystkim talibom. Legitymizowały ich jako siłę polityczną i uprawdopodobniały ich udział w przyszłych władzach. Błędem w negocjacjach po stronie USA była zgoda na marginalizację oficjalnych władz w Kabulu. Amerykanie nie nakłonili talibów do rozpoczęcia rozmów z rządem, ale przystali na ich formułę, by wewnątrzafgańskie rozmowy obejmowały różne frakcje, a rząd był tylko jedną z nich. Co prawda talibowie spotkali się z afgańską opozycją w Moskwie w lutym i maju br., a także z członkami rządu (jak podkreślali, spotkania miały prywatny charakter) w Dosze 6–7 lipca, ale konsekwentnie nie uznają władz w Kabulu i afgańskiej konstytucji.

Formuła rozmów amerykańsko-talibskich podważyła lojalność Afgańczyków wobec oficjalnych struktur państwa i osłabiła ich opór przeciw talibom. Dlatego też rząd afgański przyjął decyzję Trumpa z zadowoleniem i przypomniał, że prawdziwy pokój będzie możliwy tylko, jeśli talibowie „zgodzą się na zawieszenie ognia i rozpoczną bezpośrednie rozmowy z afgańskim rządem”. Z kolei talibowie zostali zaskoczeni odrzuceniem umowy i zagrozili, że USA najbardziej odczują „negatywne skutki” tej decyzji. W kolejnych dniach ich główny negocjator wyraził jednak gotowość powrotu do negocjacji z USA.

**Sytuacja bezpieczeństwa.** Głosowanie odbędzie się w jeszcze trudniejszych warunkach bezpieczeństwa niż ostatnie wybory prezydenckie w 2014 r. czy parlamentarne w 2018 r., które zostały uznane przez ONZ za najbardziej krwawe w historii kraju. Talibowie kontrolują obecnie największe terytorium od 2001 r., a ich siły można szacować na 50–70 tys. bojowników. Odkąd ogłosili bojkot wyborów, przeprowadzili serię ataków na wiece wyborcze i głównych kandydatów, w tym w lipcu na byłego ministra spraw wewnętrznych Amrullaha Saleha. Po zerwaniu rozmów przez USA talibowie zintensyfikują wysiłki, by uniemożliwić przeprowadzenie wyborów i podważyć ich wyniki. Dowiódł tego atak samobójczy z 17 września na wiec wyborczy prezydenta Ghaniego w prowincji Parwan, w którym zginęło 26 osób.

W rezultacie, chociaż w pierwszej połowie 2019 r. liczba ofiar cywilnych konfliktu (ok. 3,8 tys., w tym ponad 1,3 tys. zabitych i 2,4 tys. rannych) była o 27% mniejsza niż w podobnym okresie rok wcześniej i najniższa od 2012 r., to w kolejnych miesiącach trend się odwrócił. Tylko w lipcu ONZ odnotowała 1500 cywilów zabitych i rannych, co czyniło ten miesiąc najtragiczniejszym od wielu lat. Według szacunków BBC w sierpniu każdego dnia ginęły średnio 74 osoby.

Z uwagi na zły stan bezpieczeństwa NKW ogłosiła, że ok. 2 tys. z ponad 7 tys. lokali do głosowania nie zostanie otwartych w dzień wyborów. W obawie o życie kandydaci ograniczyli kampanię wyborczą, a wielu zarejestrowanych wyborców pozostanie w domach. Taka sytuacja utrudnia też przygotowanie lokali wyborczych i dostarczenie używanych po raz pierwszy biometrycznych maszyn do identyfikacji wyborców, co może dodatkowo służyć podważaniu wyników.

Za zapewnienie bezpieczeństwa będą odpowiadać afgańskie siły bezpieczeństwa, których liczba wynosi ok. 272 tys., w tym 180 tys. żołnierzy i 91,2 tys. policjantów, i jest najniższa od 2015 r. W Afganistanie przebywa też ponad 17 tys. żołnierzy NATO (w tym 330 Polaków) w ramach misji szkoleniowej. Natomiast w działania antyterrorystyczne jest dodatkowo zaangażowanych kilka tysięcy amerykańskich żołnierzy.

**Wnioski.** Zerwanie przez USA rozmów pokojowych z talibami będzie oznaczało dalszą intensyfikację walk i ogromne trudności w przeprowadzeniu wyborów. Istnieje poważne ryzyko, że niska frekwencja i nieprawidłowości w przebiegu głosowania czy liczeniu głosów doprowadzą do podważenia wyników przez przegranych kandydatów i pogłębią podziały polityczne w kraju, podobnie jak w 2014 r. Ewentualny chaos wzmocniłby talibów militarnie i politycznie, przybliżając ich do przejęcia pełni władzy. Dlatego dla USA, UE i innych państw zaangażowanych w Afganistanie priorytetem powinno być wsparcie afgańskich instytucji w przeprowadzeniu wyborów i sprawnym wyłonieniu nowych władz. Zagraniczni partnerzy mogą wpływać na sytuację powyborczą, uzależniając poparcie polityczne i dalszą pomoc gospodarczą od wiarygodności głosowania i uznania jego wyników przez główne siły polityczne.

Mimo istniejących zagrożeń wybory są w obecnej sytuacji najlepszym sposobem na odnowienie mandatu władz i wzmocnienie ich pozycji negocjacyjnej wobec talibów. Porozumienie polityczne afgańskich władz z talibami pozostaje jedyną realną perspektywą zakończenia wojny w Afganistanie. Prawdopodobnie USA będą dążyły do wznowienia rozmów z talibami po wyborach. Jednak szansą na osiągnięcie porozumienia jest udział w negocjacjach nowego rządu afgańskiego, a warunkiem porozumienia – natychmiastowe zawieszenie ognia. Wycofanie obcych wojsk powinno być skutkiem wewnątrzafgańskich rozmów pokojowych, a nie zachętą do ich rozpoczęcia. Dla państw NATO, w tym Polski, brak jasności co do procesu negocjacji wewnętrznych w Afganistanie może oznaczać konieczność przedłużenia obecności wojskowej w tym kraju. Poparcie międzynarodowe dla nowych władz i wzmożona presja militarna USA na talibów wystąpiłyby im sygnał, że ich strategia ignorowania istniejącego systemu politycznego i czekania na wycofanie zagranicznych wojsk nie przyniesie rezultatu.