



BIULETYN

Nr 108 (1220), 30 września 2014 © PISM

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

Powyborczy kryzys ostrzeżeniem dla Afganistanu i NATO

Wojciech Lorenz, Marcin Andrzej Piotrowski

Chociaż wybory prezydenckie w Afganistanie nie zostały rozstrzygnięte w sposób demokratyczny, udało się utworzyć rząd jedności narodowej i uniknąć otwartej wojny o władzę. Kryzys powinien jednak stanowić ostrzeżenie przed nawrotem etnicznego konfliktu na pełną skalę. Dlatego w ramach nowej misji NATO konieczne będzie udzielenie Afganistanowi wsparcia w zbudowaniu trwałej struktury władzy, dostosowanej do afgańskich realiów.

Wybory i kryzys polityczny. Zgodnie z porozumieniem podpisanym 21 września nowym prezydentem Afganistanu zostanie Ashraf Ghani Ahmadzai, były minister finansów i zaufany człowiek prezydenta Hamida Karzaja. Rywal Ghaniego, były szef MSZ dr. Abdullah Abdullah, wynegocjował natomiast prawo do obsadzenia nowo utworzonego stanowiska – *chief executive* (tymczasowego premiera). Porozumienie jest efektem kryzysu politycznego, który wybuchł po przeprowadzonych w kwietniu i czerwcu dwóch turach wyborów prezydenckich. W pierwszej turze Ashraf Ghani (Pasztun) zdobył 31,5% głosów, zaś Abdullah Abdullah (pół Pasztun, pół Tadżyk) – 45%. Ponieważ żaden z kandydatów nie uzyskał poparcia ponad połowy głosujących, konieczne było zorganizowanie drugiej tury. Jej wstępne wyniki mówiły o zwycięstwie Ghaniego przy 56,4% poparcia oraz o wyniku Abdullaha na poziomie 43,5%.

Blisko trzy tysiące skarg wyborczych i twierdzenia Abdullaha o sfałszowaniu 2 mln głosów w drugiej rundzie doprowadziły do poważnego kryzysu politycznego. Pod naciskiem USA Abdullah powstrzymał się jednak od gróźb utworzenia „alternatywnego rządu” i przystał na rozmowy z Ghanim o rządzie jedności narodowej. Obie strony zgodziły się na ponowne sprawdzenie – pod nadzorem misji ONZ i UE wyników z 23 tys. urn wyborczych z kwestionowanych miejsc oraz na uznanie rezultatu wyborów. Przeliczanie głosów budziło ogromne emocje i protesty obu stron. Ostatecznie udało się wypracować porozumienie, ale obaj rywale uzgodnili także, że Niezależna Komisja Wyborcza wstrzyma się na razie z ujawnieniem informacji na temat poparcia dla obu kandydatów i skali fałszerstw. Wyniki, ogłoszone dopiero w dniu zaprzysiężenia nowego prezydenta 29 września, wskazują na 55-procentowe poparcie dla Ashrafa Ghaniego.

Wpływ na politykę wewnętrzną. Wybory prezydenckie kończą długoletnią i kontrowersyjną prezydenturę Hamida Karzaja. Chociaż porozumienie w sprawie utworzenia rządu jedności narodowej nie spełnia standardów demokratycznych, jest pierwszym przypadkiem pokojowego przekazania władzy w Afganistanie. Kryzys polityczny pogłębił jednak obawy o przyszłość Afganistanu po 2014 r. Przedłużający się spór doprowadził do wzrostu napięć etnicznych w Afganistanie, gdzie Pasztuni, Tadżycy, Uzbegy i Hazarowie stanowią największe grupy narodowościowe. Podpisanie tego porozumienia oraz brak przejrzystości w publikowaniu wyników głosowania mogą również zniechęcić mieszkańców do instytucji wyborów.

Istnienie *de facto* dwóch ośrodków władzy może zwiększać ryzyko permanentnego kryzysu politycznego, utrudniającego kierowanie państwem. W celu uniknięcia takiego scenariusza i zapewnienia legitymizacji nowym władzom rząd będzie musiał jak najszybciej przeprowadzić reformy konstytucyjne, które usankcjonują stanowisko premiera i jasno wyznaczą kompetencje obu ośrodków władzy. Aby odzyskać zaufanie Afgańczyków, niezbędne do skutecznej walki z ofensywą propagandową i militarną talibów, trzeba będzie natomiast podjąć skuteczną walkę z korupcją oraz wzmocnić obecność administracji na terenach wiejskich (zamieszkiwanych przez 75% obywateli Afganistanu), zwłaszcza w regionach zdominowanych przez Pasztunów – największą grupę etniczną w Afganistanie i główne zaplecze kadr dla rebeliantów.

Jednocześnie rozdzielenie władzy między prezydenta i premiera lepiej odzwierciedla podziały etniczne oraz może wzmacniać spójność i lojalność Afgańskich Sił Bezpieczeństwa (ANSF), w których, mimo zwiększania obecności Pasztunów, dominującą rolę odgrywa wciąż tadżycka kadra oficerska. Rząd jedności narodowej daje też większe szanse na wypracowanie porozumienia z umiarkowanymi grupami talibów, niezbędnego do ustabilizowania sytuacji w kraju.

Wpływ na politykę zagraniczną. W strategicznym interesie Afganistanu pozostaje utrzymanie poparcia Zachodu dla wzmacniania stabilności, suwerenności i warunków do rozwoju gospodarczego. Zakończenie kryzysu i wybór nowego prezydenta dają szansę na nowe otwarcie w relacjach afgańsko-amerykańskich, nadwyrężonych przez odchodzącego prezydenta Karzaja, który w ostatnich latach rządów próbował zyskać wiarygodność w oczach społeczeństwa, ostro krytykując USA. Odmówił on m.in. podpisania dwustronnej umowy z USA (Bilateral Security Agreement), która reguluje zasady stacjonowania w Afganistanie amerykańskich sił po 2014 r. oraz jest warunkiem rozpoczęcia nowej misji NATO „Resolute Support”. Podpisanie umowy będzie jedną z pierwszych decyzji nowego prezydenta w polityce zagranicznej.

Nowy rząd będzie mógł wykorzystać dobre relacje Abdullaha Abdullaha z Indiami, Iranem i Rosją do pogłębiania współpracy nastawionej na rozwój gospodarczy i zwalczanie wspólnych zagrożeń. Kluczowa dla stabilności Afganistanu pozostaje jednak poprawa relacji z Pakistanem, oskarżanym przez Kabul i Waszyngton o wspieranie afgańskich talibów. Budowa wzajemnego zaufania będzie ograniczona strategicznym interesem Islamabadu, który utrzymując wpływ na sąsiada, próbuje zapobiegać afgańsko-indyjskiemu sojuszowi prowadzącemu do „strategicznego otoczenia” Pakistanu. Nowe władze Afganistanu będą zapewne wykorzystywać jako kartę przetargową kwestię nieuznawanej przez Kabul afgańsko-pakistańskiej granicy, tzw. linii Duranda. Kolejnym problemem we wzajemnych stosunkach i środkiem nacisku na Pakistan mogą być pojawiające się informacje o wsparciu Afgańczyków dla ugrupowania talibów Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), którego celem jest obalenie władz w Islamabadzie.

Nowa misja NATO i bezpieczeństwo po 2014 r. Wybory miały być ostatecznym sprawdzianem dla administracji i ANSF przed wycofaniem sił ISAF po 2014 r. Do końca roku Afganistan opuszczą siły USA i ISAF, które w szczytowym okresie liczyły 140 tys. ludzi. Ich miejsce ma zająć 12,5 tys. żołnierzy w ramach nowej misji szkoleniowo-doradczej NATO „Resolute Support”. Zgodnie z zapowiedzią prezydenta Baracka Obamy wkład USA w misję wyniesie początkowo 9,8 tys. żołnierzy, jednak w ciągu roku liczba zmniejszy się o połowę, a po 2016 r. na miejscu pozostanie ok. 1 tys. żołnierzy do ochrony ambasady i nadzorowania dalszej pomocy wojskowej.

Jednocześnie USA i NATO deklarują wsparcie finansowe dla ANSF co najmniej do 2017 r. Przy poziomie 352 tys. żołnierzy i policjantów powinno ono wynosić 6–7 mld USD rocznie. Niemniej do tej pory deklaracje USA i innych państw sięgają tylko sumy 3,5 mld USD, niejasne jest także, czy zostaną dotrzymane wcześniejsze obietnice kontynuowania pomocy gospodarczej dla Afganistanu przez najbliższą dekadę.

Powstanie rządu jedności narodowej daje szansę na ustabilizowanie sytuacji w czasie, gdy Afganistan będzie otrzymywał z Zachodu wsparcie znacznie mniejsze niż dotąd. Aby to się udało, wspólnota międzynarodowa będzie musiała wykorzystać swoją obecność w Afganistanie i po wyborach parlamentarnych w 2015 r. wesprzeć reformę systemu rządów poprzez wprowadzenie zmian do afgańskiej konstytucji. Utrzymywanie tymczasowego podziału władzy może być odbierane przez część krajów Zachodu jako rozwiązanie niedemokratyczne i uzasadniające redukcję dalszej pomocy dla Afganistanu.

Konieczne będzie też dalsze wsparcie finansowo-logistyczne dla ANSF. Po wycofaniu ISAF należy spodziewać się prób testowania możliwości ANSF przez talibów w sezonie bojowym wiosną i latem 2015 r., kiedy liczba ataków może gwałtownie wzrosnąć. Przeniesienie nadzoru zachodnich wojsk nad ANSF z poziomu brygady na poziom korpusu negatywnie wpłynie na zdolność państw zachodnich do oceny sytuacji w Afganistanie oraz na motywację i skuteczność sił afgańskich. Zdolność ANSF do powstrzymania ofensywy talibów będzie ograniczona ze względu na braki w obszarach wywiadu i rozpoznania elektronicznego, wsparcia lotniczego i artyleryjskiego, sił specjalnych oraz zdolności do ewakuacji rannych (MEDEVAC). Pozbawienie ANSF pełnego i stałego finansowania, kryzysy polityczne oraz skuteczna kontrofensywa talibów mogłyby w kilkuletniej perspektywie zagrozić kruchej stabilności państwa.

Niezależnie od tych zagrożeń USA będą dążyć do wycofania wojsk z Afganistanu do końca 2016 r., kiedy mają się odbyć następne amerykańskie wybory prezydenckie. Główny cel Waszyngtonu w Afganistanie ograniczy się do zwalczania liderów Al-Kaidy i zapobiegania zamachom terrorystycznym na terytorium USA, co będzie realizowane z jak najmniejszym zaangażowaniem amerykańskich wojsk. Stany Zjednoczone zamierzają jednak utrzymać zdolność do szybkiego przerzutu wojsk do Afganistanu na wypadek strategicznego zagrożenia związanego z ryzykiem upadku władz w Kabulu, wybuchu wojny afgańsko-pakistańskiej lub przejęcia pakistańskiej broni nuklearnej przez ekstremistów. Ponieważ za skuteczne funkcjonowanie ANSF odpowiedzialne stanie się NATO, w razie konieczności wzmocnienia misji szkoleniowo-doradczej należy spodziewać się presji USA na sojuszników, aby zwiększyli swoje zaangażowanie.

W interesie Polski jest zachowanie wizerunku solidarnego i wiarygodnego sojusznika w NATO oraz regionalnego partnera USA. Dlatego w razie podpisania porozumień Afganistanu z USA i NATO wskazany byłby dalszy udział polskich doradców w sojuszniczej misji „Resolute Support”, w tym zaangażowanie polskich Wojsk Specjalnych w szkolenie ich afgańskich odpowiedników. Gotowość Sojuszu do utrzymywania stabilności w Afganistanie może zwiększać znaczenie NATO w strategii USA i stanowić argument za wzmacnianiem amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa dla europejskich sojuszników zaniepokojonych agresywną polityką Rosji.