



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

# BIULETYN

Nr 119 (1561), 1 grudnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Strategia USA wobec Afganistanu i Azji Południowej: kluczowa rola Pakistanu

Patryk Kugiel

*Nowa amerykańska strategia wobec Afganistanu i Azji Południowej opiera się w znacznym stopniu na kontynuacji wcześniejszej polityki USA wobec regionu. Najważniejsze zmiany ogłoszone przez Donalda Trumpa to brak daty zakończenia operacji wojskowej i krytyczne podejście do współpracy z Pakistanem. Kluczowe dla powodzenia strategii jest odcięcie talibów od wsparcia po pakistańskiej stronie granicy. Dlatego, oprócz silniejszej presji międzynarodowej na Pakistan, konieczne jest uwzględnienie także części jego interesów strategicznych, w tym uregulowanie granicy z Afganistanem.*

Prezydent Trump 21 sierpnia br. przedstawił nową Strategię wobec Afganistanu i Azji Południowej. Założono w niej: zaangażowanie wojskowe zależne od postępów operacji, a nie od sztucznych harmonogramów; wykorzystanie całościowe zasobów USA (militarnych, ekonomicznych, dyplomatycznych); krytyczne podejście do Pakistanu; rozbudowę strategicznego partnerstwa z Indiami; oraz zwiększenie swobody działania dowódców wojskowych w Afganistanie. Oznacza to w istocie kontynuację polityki administracji Obamy wobec Afganistanu, jeśli chodzi zarówno o główne cele misji („zabijanie terrorystów”, a nie „budowanie państwowości”), jak i o narzędzia (nacisk na poprawę jakości rządów i współpracę regionalną). Główne zmiany dotyczą bezterminowego przedłużenia misji wojskowej i ostrzejszego kursu wobec Pakistanu. Potwierdzenie dalszego zaangażowania USA w Afganistanie, wbrew wcześniejszym zapowiedziom Trumpa, oznacza koniec niepewności dla władz w Kabulu. To również sygnał dla Rosji, Iranu czy Chin, że USA nie wycofują się z regionu. Ma skłonić talibów do rozmów pokojowych z rządem oraz przekonać ich do rezygnacji ze strategii „przeczekania” zagranicznej obecności. W ten sposób, nawet bez zwycięstwa militarnego USA, polityczne rozwiązanie konfliktu może stać się możliwe.

**Rola Pakistanu.** Mimo docenienia „poświęceń i ofiar” Pakistanu w wojnie z terroryzmem, Trump jest pierwszym amerykańskim prezydentem, który tak otwarcie i mocno skrytykował rolę tego kraju w wojnie w Afganistanie. Jego zdaniem Pakistan „daje schronienie tym, którzy sieją chaos, dopuszczają się przemocy i terroru [...], ochraniał te same organizacje, które starały się każdego dnia zabijać naszych obywateli [...], a mimo otrzymywania miliardów dolarów pomocy, gościł terrorystów, których my zwalczamy”. Zapowiedział, że postawa Pakistanu „musi się zmienić, i to natychmiast”. W administracji wzięło zatem górę przeświadczenie, że polityka Pakistanu jest jedną z przyczyn przedłużającej się wojny w Afganistanie.

To dzięki pomocy Pakistanu w latach 90. w Afganistanie doszli do władzy talibowie, a do 2001 r. Pakistan był jednym z trzech państw, które uznawały ich rządy. Choć po 11 września 2001 r. przyłączył się do „globalnej wojny z terroryzmem”, talibowie i inne ugrupowania ekstremistyczne (np. Siatka Hakkanich) schroniły się po pakistańskiej stronie granicy, skąd od 2005 r. realizowały swój powrót do Afganistanu. Możliwość uzupełniania zapasów, pozyskiwania środków i rekrutów oraz planowania nowych ataków sprawiła, że rozstrzygnięcie konfliktu okazało się nieosiągalne. Pakistan miał pośredni wpływ nie tylko na działania wojskowe, lecz także na proces pokojowy, torpedując bezpośrednie rozmowy z talibami, jeśli miałyby odbywać się bez jego udziału.

Ambiwalentna polityka Pakistanu wobec Afganistanu oparta jest na dwóch przesłankach: rywalizacji z Indiami i dążeniu do zabezpieczenia tzw. strategicznej głębi w Afganistanie na wypadek konfliktu z pakistańsko-indyjskiego oraz wiąże się z nieuregulowanym statusem granicy pakistańsko-afgańskiej na tzw. linii Duranda, przebiegającej przez terytoria pasztuńskie. Zapewnienie sobie przyjaznego rządu w Kabulu jest z punktu widzenia Pakistanu racjonalne. Mityguje zagrożenia bezpieczeństwa i przetrwania państwa. Pakistan stara się też wykorzystać swoje zaangażowanie w Afganistanie do uzyskania ustępstw Indii w sprawie Kaszmiru.

**Perspektywy relacji USA–Pakistan.** Diagnozie przyczyn obecnego impasu w Afganistanie przedstawionej przez Trumpa nie towarzyszy plan osiągnięcia celów, które przyświecały także jego poprzednikom. USA mają odpowiednie narzędzia – od zachęt po groźby – wpływania na Pakistan. Od 2002 r. przekazały mu łącznie ponad 33 mld dol., w tym 18,8 mld w ramach pomocy cywilnej i wojskowej i 14,5 mld jako zwrot za wsparcie logistyczne dla wojsk NATO. Pozostają także największym dawcą oficjalnej pomocy rozwojowej (blisko 800 mln dol. w 2015 r.), drugim po UE odbiorcą pakistańskiego eksportu (16% w 2016 r.) i ważnym źródłem zagranicznych inwestycji. Amerykanie już zagrozili m.in. wstrzymaniem pomocy wojskowej i odebraniem Pakistanowi statusu „głównego sojusznika spoza NATO”. Mogą też wywierać presję ekonomiczną, wstrzymując kredyty MFW czy Banku Światowego, które są niezbędne pakistańskiej gospodarce. W przypadku braku współpracy antyterrorystycznej mogą zwiększyć częstotliwość nalotów dronów, a nawet operacji sił specjalnych na terytorium Pakistanu. Zaproszenie Indii do odgrywania większej roli w stabilizacji Afganistanu również może być postrzegane jako element wywierania presji na Pakistan. Ostatecznie USA mogą uznać go za kraj sponsorujący terrorystów, nałożyć na niego sankcję i dążyć do jego międzynarodowej izolacji.

Pakistan odrzucił oskarżenia Trumpa i mocno skrytykował nową strategię amerykańską. Odłożył też konsultacje w sprawie Afganistanu, a kontakty dwustronne uległy zawieszeniu. Dopiero 23 października doszło do wizyty sekretarza stanu Rexa Tillersona w Islamabadzie, ale spotkanie potwierdziło jedynie wzajemną nieufność. Strategię USA skrytykowały też Chiny – tradycyjny sojusznik Pakistanu, i Rosja. Państwa te mogą dostarczyć Pakistanowi niezbędnego wsparcia dyplomatycznego (np. blokując decyzje RB ONZ), gospodarczego (Chiny inwestują tam ponad 45 mld dol. w ramach inicjatywy Pasa i Szlaku) i militarnego (Pakistan jest głównym nabywcą chińskiego uzbrojenia). Pogorszenie relacji dwustronnych mogłoby doprowadzić do wstrzymania zaopatrzenia przez terytorium Pakistanu dla sił w Afganistanie, jak stało się w 2011 r.

Wydaje się jednak, że USA nie będą chciały ryzykować otwartego sporu z krajem mającym broń atomową, osłabienia władz cywilnych i dalszej radykalizacji społeczeństwa pakistańskiego. Co więcej, zaangażowane w walkę z ISIS na Bliskim Wschodzie, spór z Koreą Północną i Iranem, będą starały się uniknąć kolejnego kryzysu międzynarodowego. Wszystko to pokazuje, że możliwości USA skłonienia Pakistanu do zmiany postawy wobec Afganistanu są ograniczone, chyba że dojdzie do zmiany priorytetów pakistańskiej elity wojskowej i wywiadowczej.

**Wnioski.** Wzmocnienie współpracy USA z Pakistanem w walce z terroryzmem transgranicznym to najważniejszy, obok polepszenia jakości rządów władz afgańskich, warunek realnej poprawy sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie. Całkowite odcięcie talibów i innych organizacji zbrojnych od wsparcia i baz po pakistańskiej stronie granicy umożliwiłoby, jeśli nawet nie zwycięstwo militarne, to porozumienie pokojowe. Z kolei brak zmiany polityki Pakistanu oznaczał będzie utrzymanie status quo – dodatkowe siły NATO ochronią rząd w Kabulu przed upadkiem, ale nie przełamają impasu w walce zbrojnej. Choć USA nie przegrają tej wojny, to przedłużająca się obecność będzie stale angażowała zasoby i uwagę ich i ich sojuszników. Długofalowo może to doprowadzić do najgorszego scenariusza – narastania zmęczenia konfliktem, wzrostu jego niepopularności, wycofania wojsk międzynarodowych z Afganistanu i powrotu do władzy talibów. Oznaczałoby to sukces strategów pakistańskich, ale niesłoby ryzyko wybuchu nowej wojny domowej w Afganistanie, kryzysu humanitarnego i masowej emigracji oraz destabilizacji kraju, tworzących sposobność do rozwoju organizacji terrorystycznych.

Dlatego inni partnerzy USA, w tym UE, powinni wykorzystać swoje instrumenty (pomoc rozwojową, współpracę wojskową, handel) do wzmocnienia presji na Pakistan. Jednocześnie, aby zwiększyć szanse na zmianę jego polityki, USA powinny w większym stopniu uwzględnić strategiczne obawy Pakistanu. Przykładowo, mogą pomóc wynegocjować z Afganistanem uznanie linii Duranda za granicę międzypaństwową. Także większa transparentność działań Indii w Afganistanie może łagodzić napięcia i budować zaufanie w regionie. Partnerzy Pakistanu powinni przekonywać, że zero tolerancji dla wszystkich organizacji terrorystycznych leży w jego najlepszym interesie jako warunek stabilności i rozwoju.