



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

BIULETYN

Nr 23 (1769), 15 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Rozmowy USA–talibowie na temat przyszłości Afganistanu: wyzwania i perspektywy

Patryk Kugiel

Ostatnie postępy w negocjacjach między przedstawicielami USA i talibów dają szansę na zakończenie 17-letniej wojny w Afganistanie oraz misji NATO. Do wstępnego porozumienia dochodzi w momencie, gdy talibowie są najsilniejsi od 2001 r., a administracja prezydenta Donalda Trumpa dąży do jak najszybszego wycofania wojsk z Afganistanu. Daje to przewagę negocjacyjną talibom i grozi fiaskiem rozmów. Wycofanie sił przed wypracowaniem wewnątrz krajowego porozumienia może doprowadzić do eskalacji wojny domowej i przejęcia pełni władzy przez talibów.

Zalmai Khalilzad, specjalny przedstawiciel USA ds. pojednania w Afganistanie, ogłosił 26 stycznia br., że ostatnie, sześciodniowe negocjacje z talibami w Katarze doprowadziły do „znaczących postępów w kluczowych sprawach” i uzgodnienia wstępnego porozumienia. Talibowie zobowiązali się, że Afganistan nie będzie służył w przyszłości jako baza dla organizacji terrorystycznych do przygotowywania ataków na USA i ich sojuszników. Stany Zjednoczone zapowiedziały wycofanie wojsk z kraju. Deklaracje obu stron stanowią grunt dla kluczowej fazy rozmów. Kolejna runda jest planowana na koniec lutego.

Motywacje USA. Próby rozmów pokojowych USA z talibami na temat politycznego zakończenia wojny były [podejmowane przynajmniej od 2010 r.](#) Administracja prezydenta Baracka Obamy stawiała talibom trzy warunki porozumienia: zerwanie związków z Al-Kaidą, porzucenie przemocy i akceptację obecnej konstytucji Afganistanu. [Strategia prezydenta Donalda Trumpa wobec Afganistanu z sierpnia 2017 r.](#) zakładała doprowadzenie do politycznego porozumienia poprzez intensyfikację presji militarnej na talibów i zwiększony nacisk na Pakistan. Chociaż oba te elementy odegrały swoją rolę, to kluczowa w skłonieniu talibów do rozmów była gotowość wycofania wojsk amerykańskich. Jeszcze w grudniu ub.r. USA poinformowały o planach redukcji sił w Afganistanie o połowę (do 7 tys.), mimo że w strategii Trumpa była mowa o ich bezterminowej obecności. Po odejściu z administracji głównych zwolenników zaangażowania w Afganistanie (jak sekretarz obrony James Mattis) prezydent zyskał większą swobodę w zakończeniu tej najdłuższej wojny w historii USA, która kosztowała już ponad bilion dolarów i życie ponad 2400 Amerykanów.

Zapowiedziane ustępstwa talibów (odcięcie się od Al-Kaidy i ISIS) trudno uznać za przełomowe, gdyż pierwsza z organizacji została rozbita w Afganistanie, a druga jest ich największym wrogiem. Amerykanie liczą jednak, że ich gotowość do wycofania wojsk skłoni talibów do zawieszenia broni i podjęcia rozmów z afgańskim rządem. Jak sugerują zapewnienia Khalilzada, że „nic nie jest ustalone, póki wszystko nie jest ustalone”, USA będą dążyć do wewnątrzafgańskiego porozumienia. Jednak kalkulacje polityczne prezydenta Trumpa mogą skłonić go do wcześniejszej redukcji obecności wojskowej. Będzie on zapewne dążył do ogłoszenia sukcesu i powrotu żołnierzy do USA przed wyborami prezydenckimi w 2020 r. Punktem spornym może się też okazać przyszłość amerykańskich baz w Afganistanie. Choć Amerykanie chcieliby utrzymać część z nich, aby zachować strategiczne wpływy w regionie, może być to nie do zaakceptowania dla talibów.

Pozycja i cele talibów. Do rozmów z USA talibowie przystępują z pozycji siły. Utrzymują presję, nie rezygnując z działań militarnych. Kontrola i wpływy rządu afgańskiego ostatnio się zmniejszyły. Według najnowszych szacunków amerykańskich rząd kontroluje 56% terytorium kraju zamieszkanego przez 63,5% populacji (21,5 mln ludzi). Talibowie dominują na 17% kraju (zamieszkanego przez 3,6 mln ludzi), a o kolejne 27% toczą się walki. Według doniesień medialnych talibowie są obecni na ponad połowie terytorium i zdolni przeprowadzać ataki w blisko 70% kraju. Codziennie dochodzi do ponad 60 incydentów zbrojnych, a każdego roku ginie ok. 3,5 tys. cywilów. Ujawniona przez prezydenta Afganistanu w styczniu br. informacja o tym, że od 2015 r. zginęło już ponad 45 tys. członków sił bezpieczeństwa, potwierdza jedynie rosnące zagrożenie ze strony talibów.

Głównym i niezmiennym celem talibów od 2001 r. jest całkowite wycofanie zagranicznych sił. Ma to umożliwić wprowadzenie systemu opartego na prawie szariat, choć zapewne w mniej radykalnej wersji niż w latach 90. Talibowie konsekwentnie odrzucali dotąd jakiegokolwiek rozmowy z rządem w Kabulu, postrzeganym jako marionetka USA. Prezentują się jako ruch narodowyzwoleńczy, walczący z obcą okupacją. Daje im to rzeczywiste poparcie wśród Pasztunów (ok. 40% populacji kraju), z których się wywodzą, a także innych grup zniechęconych do obecnych władz ich nieefektywnością, sporami politycznymi czy korupcją.

Talibom trudno będzie jednak narzucić swoją władzę innym grupom etnicznym (np. Tadżykom, Hazarom, Uzbekom) czy zwolennikom zachowania zdobyczy ostatnich lat (np. praw kobiet, wolności prasy). Afgańskie siły bezpieczeństwa liczą łącznie prawie 310 tys. członków, wobec ok. 50–60 tys. walczących talibów. Świadomość tych ograniczeń może skłaniać talibów do kompromisu. Traktują oni rozmowy poważnie, o czym świadczy mianowanie mułły Baradara, drugiego w hierarchii organizacji, zwolnionego po ośmiu latach z pakistańskiego więzienia, szefem negocjatorów w Katarze. Jednocześnie, znając amerykański kalendarz wyborczy, mogą chcieć jedynie zyskać czas i doczekać do wycofania USA, by przejąć pełnię władzy. Liczą też, że same rozmowy przyniosą im wymierne korzyści – uwolnienie jeńców, zniesienie sankcji ONZ, odmrożenie kont.

Zagrożenia. Fundamentalnym wyzwaniem jest skłonienie talibów do zawieszenia broni i podjęcia bezpośrednich rozmów z rządem w Kabulu. Jeśli nawet do nich dojdzie, otwartą kwestią pozostaje przyszły podział władzy. Aszraf Ghani, obecny prezydent Afganistanu, na razie zdecydowanie odrzuca możliwość powołania rządu przejściowego, podobnie jak zmianę konstytucji. Jako jeden z 17 zarejestrowanych kandydatów w planowanych na lipiec br. wyborach prezydenckich oczekuje, że talibowie uszanują proces demokratyczny. [Bojkot wcześniejszych wyborów](#) każe sądzić, że jest to mało prawdopodobne. Talibowie będą raczej dążyć do wprowadzenia całkiem nowego ustroju, lepiej dopasowanego do lokalnych warunków. To wymagałoby jednak szerokich konsultacji (np. w formie tradycyjnego zgromadzenia narodowego – Loja Dżirgi), obejmujących nie tylko obecny rząd i talibów, lecz także najważniejsze siły i przywódców etnicznych, politycznych i wpływowych watażków.

Trudnością w rozmowach mogą być też równoległe formaty negocjacji i sprzeczne interesy państw trzecich. Największy wpływ na talibów ma Pakistan, który jak dotąd odegrał pozytywną rolę w ułatwieniu rozmów, ale nie jest pewne, czy pozwoli Afgańczykom na niezależne negocjacje. Własne kanały kontaktów z talibami otworzyły też Rosja, Iran i Chiny, a podobny ruch planują Indie. Na początku lutego spotkali się oni w Moskwie z polityczną opozycją wobec władz z Kabulu, bez udziału rządu afgańskiego, co tylko zwiększa podziały między różnymi siłami politycznymi. Wyzwaniem będzie wyegzekwowanie ewentualnego porozumienia i zapewnienie pokoju po wycofaniu wojsk zagranicznych. Żadne z państw nie będzie chciało wrócić do Afganistanu, jeśli np. talibowie złamią warunki porozumienia.

Wnioski i perspektywy. Rozmowy USA–talibowie są nadal na początkowym etapie i istnieje ryzyko, że zakończą się fiaskiem. Jak dotąd przyniosły więcej korzyści talibom – legitymizują ich jako siłę polityczną i dają im duży wpływ na przyszłość Afganistanu, marginalizując władze w Kabulu. W efekcie jest prawdopodobne, że talibowie, zamiast dołączyć do istniejącego układu sił, będą tworzyć nowy system polityczny w kraju. Przedwczesne wycofanie wojsk USA może ułatwić im przejęcie pełni władzy lub doprowadzić do sytuacji, która miała miejsce w latach 90. ub.w. Wówczas doszło do kryzysu humanitarnego i uchodźczego oraz destabilizacji regionu, a Afganistan stał się bazą dla organizacji terrorystycznych.

Dlatego redukcja obecności militarnej powinna być uzależniona od osiągnięcia porozumienia politycznego talibów z rządem w Kabulu. Przydatnym narzędziem nacisku będzie też obietnica kontynuacji znacznej pomocy gospodarczej i militarnej po zakończeniu misji NATO. Do sukcesu rozmów konieczne będzie także włączenie głównych graczy regionalnych – Pakistanu, Indii, Iranu, Chin i Rosji, i poparcie przez nich wewnątrzafgańskiego porozumienia i jego realizacji. Warto rozważyć rozszerzenie na okres przejściowy mandatu ONZ i wysłanie sił pokojowych, które zastąpiłyby NATO jako czynnik stabilizujący. Dla Polski porozumienie pokojowe oznaczałoby powrót do kraju ponad 300 żołnierzy z misji NATO, ale też oczekiwania sojuszników co do dalszego wsparcia finansowego Afganistanu.