

Spolu každý zvlášť: Stratégia NATO voči afganskému regiónu

Monika Masariková

Na summite NATO v Lisabone sa medzinárodné spoločenstvo dohodlo, že misia ISAF skončí do konca roku 2014. Po viac ako desiatich rokoch pôsobenia bude zodpovednosť za bezpečnosť a správu štátu spočívať na pleciach Afganistanu. Úspešnosť tranzície podmieňuje mnoho faktorov. Zatiaľ čo NATO v súčasnosti venuje primárnu pozornosť napĺňaniu kvót počtu príslušníkov afganských národných bezpečnostných síl (ANSF) a cieľov v oblasti preberania vedenia bezpečnostných operácií Afgancami, oveľa menšiu pozornosť venuje situácii v okolitých krajinách a prípadnému budovaniu partnerstiev v susedstve Afganistanu. Užšia regionálna spolupráca sa pritom v minulosti preukázala ako efektívny stabilizačný nástroj v post-konfliktných regiónoch¹. Nasledujúca analýza sa preto zameria na posúdenie situácie v Afganistane a susedných krajinách vo vzťahu k pôsobeniu NATO v regióne Strednej a Južnej Ázie a limitom úspechu multilaterálnej regionálnej spolupráce.

Afganistan leží v susedstve Pakistanu, Iránu, Turkmenistanu, Uzbekistanu, Tadžikistanu a Číny. Každý z týchto aktérov nemalou mierou vplýval na dianie v regióne, či už prostredníctvom svojho aktuálneho vnútropolitického diania alebo zahraničnou politikou vo vzťahu k svojim susedom. Pretrvávajúce bilaterálne spory a rivalita krajín o ekonomické a politické prvenstvo v regióne v minulosti mnohokrát pôsobili aj na politické dianie a vývoj v Afganistane. Jeho západný sused Irán zohral kľúčovú úlohu počas prvých dní vojenskej intervencie v roku 2001 vedenej Spojenými štátmi, kedy podporil lídrov Severnej aliancie v boji proti Talibanu. Záujmy Teheránu v Afganistane dnes ovplyvňuje najmä obchod s drogami. Irán leží na trase medzi Afganistanom a západnými trhmi, na ktoré prúdi takmer päťdesiat percent afganských opiátov, pričom samotný spotrebuje približne pätnásť percent z tohto množstva. S 1-4 miliónmi konzumentov sa radí na druhé miesto v množstve spotrebovaného heroínu v prepočte na osobu za Rusko. Aj preto sa od roku 2005 aktivity vlády zamerali na obmedzenie dopytu a ponuky drog².

Irán tiež poskytuje útočisko miliónu afganských utečencov. I keď niektorí sa už v priebehu konfliktu integrovali do spoločnosti, prioritou Teheránu je stabilizácia situácie v Afganistane, ktorá by umožnila ich

návrat z utečeneckých táborov. Takmer polovicu utečencov tvoria Chazari, tretia najväčšia afganská etnická minorita vyznávajúca šiitizmus³. Irán ako jediný sused Afganistanu praktizujúci šiitský islam má prirodzene výrazný vplyv na túto afganskú menšinu. Ich spoločným záujmom je zachovanie doterajšej politickej participácie Chazarov prostredníctvom demokratických inštitúcií.

Situácia v Afganistane je tiež úzko spätá s udalosťami prebiehajúcimi na jeho severných hraniciach. Susedný Tadžikistan, ale aj Kirgizsko a Kazachstan, s ktorými síce Afganistan vzájomnú hranicu nezdieľa, zaznamenali v posledných rokoch nárast vplyvu islamských skupín a násilia. Situácia vyvrcholila ozbrojenými stretmi v Tadžikistane (2010 a 2012), zvrhnutím prezidenta v Kirgizsku (2005 a 2010) a masakrom v Kazachstane (2011). Kazachstan ako jediný z regiónu zvažoval vyslanie kontingentu do misie ISAF, po vyhrážkach Talibanu však stiahol svoju ponuku. K nestabilite v Kazachstane a Uzbekistane prispieva i skutočnosť, že v nich zatiaľ nedošlo k politickej tranzícii, ktorá prebehla v iných krajinách regiónu, a výmene post-sovietskych lídrov. Neistota dáva príležitosť silným regionálnym, obchodným a kriminálnym skupinám súperiť o kontrolu nad štátom a jeho zdrojmi, a pokúšať sa o nastolenie nového politického poriadku⁴. V Uzbekistane, ktorý

susedí so všetkými stredoázijskými krajinami, tiež vyvoláva obavy návrat extrémistického Islamského hnutia Uzbekistanu (IMU), ktoré bolo koncom 90. rokov aktívne i na severe Afganistanu Hoci za poslednú dekádu hnutie utrpelo výrazné straty, v týchto severných regiónoch sa mu v uplynulých rokoch podarilo obnoviť svoje aktivity.

Čína, ktorá zdieľa s Afganistanom najkratšiu hranicu, realizuje svoju zahraničnú politiku najmä prostredníctvom obchodu. Ináč tomu nie je ani v prípade Afganistanu. Lídri oboch krajín podpísali v lete dohodu o strategickom partnerstve. V roku 2007 zaplatila štátom vlastnená spoločnosť China Metalurgical Group 3 miliardy dolárov za prenájom 2 600 ročnej afganskej budhistickej pamiatky, odkiaľ plánuje vyťažiť meď v hodnote 100 miliárd dolárov. V decembri roku 2011 podpísala tiež kontrakt na prieskum ťažby ropy. Počiatočné problémy pri realizácii projektov, kedy sa pracovníci spoločnosti CNPC stali terčmi útokov, v prípade Afganistanu preukázali, že ani pre štát výhodné miliardové ponuky negarantujú plynulý priebeh a návratnosť investície. Najväčšou výzvou pre Peking tak ostáva bezpečnosť, ktorá podmieňuje návratnosť multimiliardových investícií. O náraste záujmu o oblasť svedčí aj prvá minuloročná oficiálna návšteva Kábulu po viac ako 46 rokoch ministrom čínskej vlády pre verejnú bezpečnosť⁵.

Záujmom čínskych lídrov je tiež bezpečnosť a rozvoj Ujgurského autonómneho regiónu Sin-ťiang, ktorý na 2 800 kilometroch hraničí s Kazachstanom, Kirgizskom a Tadžikistanom. Čínska vláda preto usiluje o prehĺbenie

¹ Pozn. napríklad V4, Západný Balkán

² Afgansko-iránsku hranicu zabezpečuje 50 000 pohraničných agentov Iránskej revolučnej gardy a zatarasy v hodnote 1 miliardy amerických dolárov.

³ Houk, A.: „The Shia Factor for the Stabilization of Afghanistan“ in *Stimson*, 27.október 2010, dostupné na: <http://www.stimson.org/spotlight/the-shia-factor-for-the-stabilization-of-afghanistan-iran-and-the-hazara/>

⁴ Melvin, N.: “Don’t Oversell ‘Overspill’: Afghanistan and Emerging Conflicts in Central Asia”, *Central Asia Policy Brief No.6*, december 2012, str. 3, dostupné na:

http://www.centralasiaprogram.org/images/Policy_Brief_6,_December_2012.pdf

⁵ Kelley, M.: “China is Set to Make a Killing on the Afghan War”, 28.január 2013, dostupné na: <http://www.businessinsider.com/china-is-the-real-winner-in-afghanistan-2013-1>

rozsiahlych ekonomických vzťahov a vzájomných záväzkov s týmito krajinami. Dôvodom sú najmä obavy z návratu rôznych lokálnych extrémistických skupín bojujúcich v Afganistane po boku Talibanu, ktoré by mohli ohroziť čínsky obchod.

Historicky najkomplikovanejšie vzťahy panujú medzi Afganistanom a Pakistanom. Napriek kultúrnej, náboženskej a etnickej podobnosti, úzkej ekonomickej integrácii a vysokej migrácii medzi oboma krajinami, ostávajú ich vzťahy dlhodobo napäté. Slabo strážené pakistanské pohraničie poskytuje útočisko afganským povstaleckým skupinám, ktoré odtiaľ plánujú útoky, zabezpečujú financovanie svojich aktivít, regrutáciu a tréning nových bojovníkov a vyzbrojovanie. Afganskí lídri tiež dávajú Islamabadu za vinu samovražedný útok na bývalého afganského prezidenta a lídra mierových rozhovorov s Talibanom Rabaního, ktorý mal byť naplánovaný práve v Pakistane, v meste Kvéta.

Isté očakávania prinieslo čiastočné oteplenie vzťahov na konci minulého roka, kedy pakistanský minister zahraničných vecí a náčelník generálneho štábu navštívili Kábul a predstavili návrh strategického partnerstva s Afganistanom. Spolu s NATO a Afganistanom podpísali dohodu o posilnení vojenskej koordinácie v pohraničí a zdôraznili, že afganský mierový proces, ktorý zahŕňa nadviazanie komunikácie s Talibanom aj prostredníctvom Pakistanu, by sa mal v rokoch 2013 až 2015 ešte zintenzívniť. Počas februárového stretnutia v Londýne sa lídri oboch krajín zaviazali pokúsiť sa dosiahnuť mier do šiestich mesiacov.

O to väčšie rozčarovanie priniesli zákulisné informácie, podľa ktorých Islamabad podmienil dohodu tromi požiadavkami – obmedzením spolupráce afganskej vlády s Indiou, s ktorou má Pakistan historicky napäté vzťahy, dosiahnutím

domáceho konsenzu v oblasti bezpečnosti (ktorý sa v súčasnosti javí ako nereálny) a okamžitým podpisom strategického partnerstva s Pakistanom. Hovorca afganského prezidenta komentoval situáciu slovami: „*Čo je veľa, to je veľa*“⁶. Kábul na druhej strane požadoval prepustenie významného talibanského vodcu Mulla Abdula Ghaniho a ďalších predstaviteľov hnutia, čo malo motivovať Taliban zasadnúť k rokovaciemu stolu.

Nezhody medzi pakistanskými a afganskými lídrami pritom nie sú ojedinelým prípadom súperenia v regióne. Napriek úzkym väzbám týchto ázijských krajín medzi mnohými aktérmi prevláda napätie a vzájomná animozita. Napríklad v predvečer podpisu Strategického partnerstva medzi Spojenými štátmi a Afganistanom iránsky diplomat hrozil vyhostením afganských utečencov z Iránu v prípade podpisu dokumentu. Ku výraznej konfrontácii dochádza tiež medzi Uzbekistanom a Tadžikistanom, kde je kameňom úrazu plánovaná vodná elektrárňa v Rogune⁷. Nehovoriac o napätí medzi už spomínanou Indiou a Pakistanom, kde sa konflikt o územie Kašmíru datuje ešte do roku 1947.

Zložitá vnútropolitická situácia okolitých krajín a napäté vzťahy medzi jednotlivými regionálnymi aktérmi v kontexte odchodu spojeneckých vojsk podmienili obavy o stabilitu Afganistanu.

⁶ Dozier, K.: "Afghanistan says Pakistan putting conditions on Taliban peace effort, relations at new low", 4. apríl 2013, dostupné na: <http://www.foxnews.com/world/2013/04/04/afghanistan-says-pakistan-putting-conditions-on-taliban-peace-effort-relations/>

⁷ Uzbekistan sa obáva, že najvyššia priehrada na svete, ktorú ešte v roku 1960 navrhli sovietski inžinieri, obmedzí prítok vody pre jeho bavlníkový priemysel. Výstavba je navyše plánovaná v oblasti s vysokou pravdepodobnosťou výskytu zemetrasení. Uzbekistan, ktorý je jediným dodávateľom zemného plynu Tadžikistanu, na druhej strane niekoľkokrát obmedzil dodávky tejto nerastnej suroviny.

Dôvodom je vzájomné úzke prepojenie jednotlivých krajín regiónu na dianie v Kábule, ktoré ilustrujú slová uzbeckého prezidenta. Karimov varoval, že plánovaný odchod vojakov USA a ISAF z Afganistanu v roku 2014 „by mohol zvýšiť riziko šírenia terorizmu, extrémizmu, napätia a konfrontácie v tomto rozsiahlom regióne z jednej krajiny do druhej a mohol by viesť k vzniku stáleho zdroja nestability“⁸.

Aktuálna situácia v krajine totiž vyvoláva obavy o to, či bude afganská vláda schopná garantovať bezpečnosť a stabilitu Afganistanu aj po roku 2014. Pretože aj keď budú ANSF⁹ po ukončení štvrtej vlny tranzície (začala v marci 2013, termín ukončenia je zatiaľ otvorený) zodpovedné za bezpečnosť až 87% afganskej populácie, najväčšou výzvou z hľadiska bezpečnosti ostávajú práve tie regióny, ktoré prejdú pod ochranu afganských bezpečnostných zložiek až počas vlny nasledujúcej.

Taktiež bezpečnostná situácia v krajine sa za posledný rok výrazne nezlepšila. Na jednej strane je možné hovoriť o nižšom počte bezpečnostných incidentov (pokles o 14%)¹⁰, na strane druhej je ale nutné zdôrazniť, že až 70% útokov sa odohralo na juhu a východe krajiny, pričom východné

provincie Kandahar, Kunar, Nangarhar a Logar, ktoré prejdú pod správu ANSF až v piatej fáze tranzície, zaznamenali výrazný nárast incidentov. Je preto otázne, ako sa bude vyvíjať bezpečnostná situácia v týchto provinciách v druhej polovici roka 2013. Je tiež na mieste sa pýtať, či priebeh tranzície naozaj nie je determinovaný viac časom než výsledkami v teréne („condition based, not calendar driven“), ako opakovane zdôrazňujú politickí lídri Aliancie. Rok 2012 pritom potvrdil aj „nový“ trend – útoky na vojakov misie ISAF z radov príslušníkov afganských bezpečnostných síl. Počet incidentov vzrástol oproti roku 2011 o takmer 170%¹¹.

Tieto fakty podnietili diskusiu o regionálnej spolupráci ako prostriedku na riešenie bezpečnostnej situácie v regióne a úlohách regionálnych aktérov v procese tranzície. Panujúca neistota priniesla sériu bilaterálnych a trilaterálnych rokovaní a medzinárodných fór, akými je napríklad Organizácia šanghajskej spolupráce (SCO) či Organizácia zmluvy o kolektívnej bezpečnosti (CSTO). Ani jednej z nich sa ale nedarí plniť úlohu organizácie komplexne zastrešujúcej bezpečnosť širšieho regiónu. Obe multilaterálne fóra zlyhali počas konfliktu medzi Uzbekmi a Kirgizmi v roku 2010. CSTO napriek charte garantujúcej kolektívnu ochranu neintervenovalo do Kirgizska, čo malo za následok stovky mŕtvych.

O širšiu regionálnu platformu zameranú na spoluprácu doteraz neusilovalo ani NATO. Na summit v Bonne v decembri 2001 západné veľmoci prizvali aj lídrov Indie, Iránu, Pakistanu a Ruska, aby diskutovali o ďalšom vývoji a usporiadaní Afganistanu. Po tomto summite sa ale pozornosť lídrov Aliancie zamerala výhradne

⁸ Reisinger, H.: “How to get out of Afghanistan: NATO’s withdrawal through Central Asia“, *NATO Defense College Research Paper No.79*, jún 2012, dostupné na: http://www.ndc.nato.int/news/current_news.php?icode=411

⁹ V čase prezidentovho vyhlásenia mala Afganská národná polícia (ANP) 148 983 príslušníkov a Afganská národná armáda (ANA) 181 950 príslušníkov⁷. To na jednej strane predstavuje takmer cieľový stav. Na druhej strane ale pretrvávajú výhrady voči ešte stále nízkej kvalite afganskej armády a polície. Okrem vysokej miery negramotnosti a odchodovosti v rámci ANA pretrvávajú problémy s nepomerným zastúpením jednotlivých etnických skupín. Polícia je poznačená vysokou mierou korupcie a väzbami na vplyvných lokálnych aktérov a nositeľov moci.

¹⁰ V období od augusta 2012 do októbra 2012 OSN zaznamenalo 4 801 prípadov.

¹¹ Cordesman, A.H.: “The War in Afghanistan at the end of 2012“, 30. december 2012, dostupné na: http://csis.org/files/publication/130102_uncertain_afghan_violence.pdf

na Afganistan, s výnimkou Pakistanu. Regionálnu spoluprácu tak čoskoro vystriedala skôr rivalita než spolupráca v oblasti bezpečnosti.

NATO v súvislosti so svojím odchodom v súčasnosti viac ako regionálna spolupráca zamestnáva zabezpečovanie tranzitných ciest spojených s odsunom vojenského materiálu. Ak chcú totiž spojenci do konca roka 2014 odviezť naspäť všetok materiál a zariadenia, ktoré do Afganistanu priviezli, predstavujúce viac ako 100 000 kontajnerov a 50 000 dopravných zariadení, v priemere musí z krajiny odchádzať jeden kontajner každých sedem minút¹². Z toho dôvodu je kľúčové, aké podmienky budú panovať na prepravných trasách. A to najmä vzhľadom na negatívne skúsenosti z minulého roka. Po tom, ako Islamabad v nadväznosti na usmrtenie 24 pakistanských vojakov zatvoril prepravné trasy NATO v Pakistane, sa pozornosť aliančných lídrov obrátila ku stredoázijským krajinám, ako k druhej najlacnejšej tranzitnej alternatíve. Severná trasa vedie cez Uzbekistan, Kazachstan, Rusko, Litvu a Lotyšsko. Alternatívna severná trasa vedie z Kazachstanu najskôr do Kirgizska, Tadžikistanu a následne do Afganistanu, čím obchádza Uzbekistan. Tento variant môže byť vítaný najmä v prípade, že sa Uzbekistan, jedna z najproblematickejších krajín regiónu, náhle rozhodne zvýšiť ceny tranzitu alebo podmienky podpory spojencov.

Uzbekistan svojím konaním totiž v minulosti viackrát negatívne pritiahol pozornosť medzinárodného spoločenstva. Vzťahy medzi Taškentom a zahraničím najvýraznejšie ochladli po masacre v Andidžane v roku 2005, kedy uzbecká vláda začala strieľať do davu protestujúcich a usmrtila stovky ľudí. Po tom, ako zabránila medzinárodnému vyšetrovaniu tohto

incidentu a bola obvinená z týrania väzňov, zadržiavania predstaviteľov politickej opozície a médií, USA spolu s EÚ na ňu uvalili sankcie. Kým EÚ sa začala pokúšať o znovuvybudovanie vzťahov už od roku 2007, americký Kongres odvolal sankcie a obnovil vojenskú pomoc Uzbekistanu až v roku 2011, po tom ako ho ministerstvo zahraničných vecí označilo za „krajinu špeciálneho záujmu“. Taškent ako kľúčová tranzitná krajina má pre spojencov tým väčší význam, čím väčšie problémy spôsobuje Islamabad. Pre tento postoj, kedy na jednej strane NATO podporuje režim porušujúci ľudské práva, za cenu ochrany tých istých ľudských práv v susediacej krajine, čelí NATO ostrej kritike zo strany ľudsko-právnych organizácií.

Z uvedeného vyplýva, že politickí lídri krajín NATO doteraz venovali priveľkú pozornosť vojenským operáciám a vnútornej politike Afganistanu na úkor problematickejších otázok ohľadom regionálnej bezpečnosti v širšom kontexte. Ani NATO ani krajiny Strednej a Južnej Ázie zatiaľ neprišli so širšou koncepciou alebo stratégiou, ako suplovať funkciu Aliancie po jej odchode. Vzťahy medzi NATO a krajinami širšieho afganského regiónu v súčasnosti prakticky takmer neexistujú. Vynára sa teda otázka, ako môže Aliancia využiť mesiace ostávajúce do ukončenia misie v roku 2014.

Jednou z alternatív je po vzore Stredomorského dialógu či Istanbulskej iniciatívy spolupráce vytvorenie nového partnerského rámca, ktorý by zastrešoval vzťahy medzi NATO a krajinami širšieho afganského regiónu, a bral by do úvahy špecifiká práve týchto krajín. V kontexte aktuálnej stagnácie už existujúcich platforiem sa ale vytvorenie novej schémy javí ako nepravdepodobné. NATO sa v poslednom období nepodarilo posilniť formát NATO-Rusko, ani výraznejšie posunúť vzťahy s Európskou úniou, Ukrajinou, OSN, Istanbulskou iniciatívou

¹² Majer, M.: „Aké bude NATO v roku 2013?“ v *Zahraničná politika* 4/2012-13, 11. február 2013, dostupné na: <http://www.zahranicnapolitika.sk/?id=1561>

spolupráce či v rámci Stredomorského dialógu, kde spolupráca viazne najmä kvôli napätým vzťahom medzi jednotlivými členmi platformy, čo je obdobné aj v prípade Afganistanu a jeho najbližších susedov. Umelé združovanie aktérov by mohlo byť skôr kontraproduktívne a voči už existujúcim multilaterálnym fóram by nemalo ďalšiu výraznú pridanú hodnotu.

Miesto investovania energie do vytvárania nových rámcov by NATO skôr malo využiť potenciál bilaterálnych vzťahov, ktoré majú jeho jednotliví členovia s individuálnymi krajinami v regióne a pokúšať sa o koordinovaný dialóg prostredníctvom už existujúcich komunikačných kanálov. Synergiou bilaterálnych rokovaní by NATO získalo jedinečnú príležitosť efektívnej spolupráce s krajinami Južnej a Strednej Ázie a využilo by potenciál na posilnenie spolupráce, ktorá sa v tejto chvíli núka v súvislosti s odchodom vojsk.

So zreteľom na stabilizáciu bezpečnostnej situácie si bude musieť NATO osvojiť nový prístup voči tomuto regiónu. Väčší podiel zodpovednosti by mali ale na seba prebrať aj samotní susedia Afganistanu. Hoci je nepravdepodobné, že medzinárodné spoločenstvo náhle prestane podporovať Kábul, už teraz je isté, že množstvo zdrojov investovaných do Afganistanu vrcholí práve v tomto období. Po roku 2014 Aliancia pravdepodobne presunie pozornosť do iných konfliktných regiónov a krajiny susediace s Afganistanom tak budú čeliť novej situácii. Kým po desaťročia niesli riešenie afganských problémov na pleciach Moskva, Washington a Brusel, Islamabad, Dušanbe, Taškent či Aškábát sa zatiaľ prizerali a profitovali z poskytovania služieb, servisu či spolupráce krajinám zapojeným do konfliktu. Podobný scenár však v súčasnej situácii už nepripadá do úvahy a krajiny Južnej a Strednej Ázie budú musieť prispieť k stabilite Afganistanu, ktorá je aj ich centrálnych záujmom.

Absencia jednoznačného regionálneho lídra, ktorý by po Aliancii prebral štafetu a zastrelil bezpečnosť a stabilitu Afganistanu, o to nástojčivejšie zdôrazňuje potrebu zapojenia sa všetkých regionálnych aktérov, hoci nie nevyhnutne v rámci jednej platformy.

Monika Masariková pôsobí v CENAA od roku 2009 ako manažérka projektov v oblasti vzdelávania mladých a zdieľania skúseností Slovenska z Euroatlantickej integrácie a reformy bezpečnostného sektora. Vo svojom výskume sa zameriava na Afganistan, Strednú a Južnú Áziu a spoluprácu krajín V4 v oblasti obrany.

CENAA Policy Papers

No. 5/2013, Vol. 2

Centrum pre európske a severoatlantické vzťahy

Tolstého 9, 811 06 Bratislava

www.cenaa.org/publikacie/policy-papers/