NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
NÉZŐPONTOK – 2015/1
1581 Budapest Pf: 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Afganisztán jövőképe

2015. január 1-jén kezdetét vette a NATO Határozott támogatás (Resolute Support) elnevezésű művelete Afganisztánban, májusban pedig a tagállamok külügyminiszterei arról döntöttek, hogy 2017-ig tervezett mandátumának lejárta után is fenntartják jelenlétüket a középázsiai országban. Erre minden bizonnyal szükség is lesz, hiszen Afganisztán a 13 éves nemzetközi jelenlét stabilizációs célkitűzései ellenére ma is az államhatalom gyengeségével és számos, az ország stabilitását aláaknázó katonai, politikai, gazdasági és társadalmi kihívással küzd, ami sok tekintetben kétséges jövőképet vetít elénk – még akkor is, ha hivatalosan az ISAF-művelet sikerrel zárult 2014 végén. A tanulmány e kihívásokat veszi számba, és párhuzamot von Irak hasonló példájával[1] a nemzetközi stabilizációs jelenlét csökkenése és a kialakított rend(szer) de facto összeomlásának kockázata kapcsán.

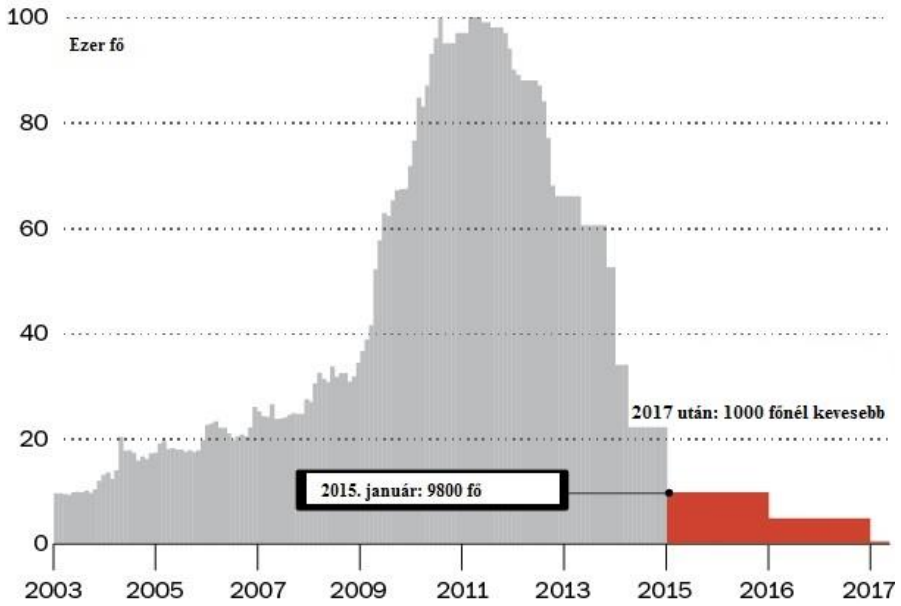
Bevezetés

Hosszú halogatás után, 2014. szeptember 30-án írták alá a Kétoldalú Biztonsági Megállapodást *(Bilateral Security Agreement – BSA)*[2] az Amerikai Egyesült Államok és az Afganisztáni Iszlám Köztársaság képviselői.[3] A dokumentum – és a NATO-val párhuzamosan megkötött egyezmény *(Status of Forces Agreement – SOFA)*[4] – megteremtette a jogi alapot az amerikai és a nemzetközi erők számára, hogy 2014. december 31. után is az országban maradhassanak. Ugyanakkor az ISAF mandátuma az év végével lejárt, aminek következtében befejeződtek a harci műveletek Afganisztán területén, és a SOFA/BSA értelmében az Egyesült Államok, valamint a NATO ezt követően már csak nem harcoló támogatást nyújthat a terroristaellenes műveletek végrehajtásához az Afgán Nemzeti Biztonsági Erők *(Afghan National Security Forces – ANSF)* számára. Ezek fókuszában a tanácsadás, a kiképzés, valamint egyéb közösen elfogadott, NATO vezette tevékenységek lesznek. Ezek mellett az Egyesült Államok a BSA értelmében lehetőséget kap arra is, hogy kiegészítő jelleggel folytassa terrorizmusellenes műveleteit az ország területén. Mindezeket a döntéseket radikális mértékű csapatkivonás kísérte 2014 végéig (lásd az 1. ábrát), amelynek alapján az eredeti tervek szerint mindössze egy 12 000 fősre tervezett (8000 amerikai és 4000 katona más NATO-tagországokból) nemzetközi támogató művelet *(Operation Resolute Support)* maradt az országban, amelyet egy 1800 fős, a terrorizmus elleni feladatokra specializálódott amerikai különleges műveleti erő egészít ki. (Tegyük hozzá: mivel az afgán parlament csak késve ratifikálta a SOFA-megállapodást, a NATO-tagországok haderő-felajánlásai is csúszással indultak meg, aminek következtében az Egyesült Államok 2015 elején átmenetileg további 1000 fő állomásoztatásával volt kénytelen pótolni a hiányzó erőket.[5]) Ez a létszám 2016-ra várhatóan megfeleződik, és 2017-re az amerikai szerepvállalás 1000 fő alá csökken majd.[6] A NATO külügyminisztereinek 2015. május 13-i döntése[7] értelmében (és a 2010-es lisszaboni csúcstalálkozón elfogadott stratégiai partnerségi nyilatkozat[8] szellemében) ez a civil súlypontú, de katonai elemet is magában foglaló jelenlét 2017

[1] Etl Alex: Irak belső válsága. *SVKK Nézőpontok,* 2014/1.
[2] Security and Defense Cooperation Agreement Between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America. *embassyofafghanistan.org,* 2015. 02. 10.
[3] A megállapodás aláírása legfőképp Hamid Karzai elnök miatt húzódott hónapokon keresztül. Az elnök több szempontból sem értett egyet az Egyesült Államok álláspontjával. A vitás kérdések között szerepelt a terrorizmus megközelítése, az ellenség definíciójának behatárolása, az, hogy az ország kivel áll háborúban, és hogy az ország területén lévő tálibok ellenségnek számítanak-e. Mindezzel Karzai az Egyesült Államokat arra szerette volna rávenni, hogy gyakoroljon nyomást Pakisztánra a tálibok mozgásterének csökkentése érdekében.
[4] Agreement Between the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of Forces and NATO Personnel Conducting Mutually Agreed NATO-Led Activities in Afghanistan. *mfa.gov.af,* 2015. 02. 20.
[5] Hagel: Additional 1000 US troops to stay in Afghanistan. *Defense News,* 2014. 12. 06.
[6] Csiki Tamás − Tálas Péter − Varga Gergely: A NATO walesi csúcstalálkozójának napirendje és értékelése. *Nemzet és Biztonság,* 2014. 4. sz. 122. o.
[7] NATO decides to maintain presence in Afghanistan. *nato.int*, 2015. 05. 13.
[8] Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership. *nato.int*, 2010. 11. 20.

© ETL ALEX

után is folytatódni fog.



1. ábra: Az amerikai katonai jelenlét alakulása Afganisztánban[9]

Az országban tehát folytatódik az átalakulás, az afgán kormány a rendelkezésre álló katonai, gazdasági és politikai erőforrások tekintetében ezen belül is komoly változások előtt áll. E változások során eldől majd, hogy képes lesz-e hosszú távon a stabilitás fenntartására a nemzetközi erők egyre korlátozottabb jelenléte mellett. Elemzésünk során – a politikai, gazdasági és katonai biztonság szektorainak rendszerszintű vizsgálatából kiindulva – arra keressük a választ, hogy mi vár Afganisztánra 2014 után.

A belpolitikai helyzet értékelése

Hamid Karzai elnök két ciklusáról – vagyis lényegében a 2001 utáni Afganisztán modern politikai történelméről – nem egyszerű véleményt formálni. A politikai intézményrendszer kiépülése egyértelműen az elnök nevéhez köthető, csakúgy, mint 5 millió menekült hazatérésének biztosítása. Karzai kormányzása alatt 8 millió gyermeket iskoláztak be, és körülbelül 20 évvel nőtt az átlagéletkor az országban, míg a csecsemőhalandóság 40%-kal csökkent. Mindezekkel szemben azonban az ország életében permanenssé vált problémák állnak: Afganisztán jelenleg is a világ egyik legkorruptabb országa, a nepotizmus pedig a mindennapi politika szerves velejárója.[10] A munkalehetőség továbbra is elenyészően kevés, folyamatosak a lázadó csoportok által elkövetett merényletek, a politikai intézményrendszert pedig az elnök híveivel töltötték fel.[11]

A formális politikai struktúra fő problémája, hogy intézményesítetten rendkívül centralizált, ugyanakkor a valódi – informális – hatalom ezzel éppen ellentétesen, decentralizáltan – vérségi, törzsi, etnikai alapon – oszlik meg az országon belül.[12] Ebből kifolyólag pedig egyik nemzetközi kezdeményezés sem volt képes jelentősen változtatni a politikai helyzeten, hiszen az informális hatalmi struktúrát nem mérték fel és nem képesek megfelelően befolyásolni, kivált nem irányítani. A társadalom hétköznapjait, identitását és kohézióját továbbra is leginkább ezek a kötelékek hatá-

[9] Az adatok forrása: Defense Department, Ian Robinson. U.S. and Afghanistan sign vital, long-delayed security pact. *The Washington Post,* 2014. 09. 30.
[10] Masal, Mujib: After Karzai. *The Atlantic,* 2014. 06. 23.
[11] Noor, Ahmad: Power Politics of ethnic groups and the future of Afghanistan. *World Security Network*; 2011. 07. 08.
[12] A helyzetet tovább bonyolítja, hogy időről időre felbukkannak hírek egy esetleges tálib árnyékkormánynak a legitim politikai rendszer melletti létezéséről, amely saját adókat szed, valamint iskolákat és adminisztrációt is működtet, legfőképp a törzsi hatalmi struktúrára alapozva. Ennek valódi kiterjedtségét és hatékonyságát azonban mindezidáig nem sikerült feltérképezni. Lásd például Green, Daniel R.: Defeating the Taliban's Shadow Government. *Internal Agency Journal,* 2013. 4. sz. 3−12. o.

© ETL ALEX

rozzák meg, és mindezt csak kiegészíteni tudja a problémáktól amúgy sem mentes politikai struktúra.[13] Akármilyen döntéseket is hozott Karzai elnök az elmúlt években, a valóság az, hogy az informális politikai struktúra megváltoztatásában csak kevés sikert tudott elérni. A kabuli központi kormányzat legitimációja mind a mai napig rendkívül ingatag lényegében az ország összes régiójában. Kétségtelen ugyanakkor, hogy 2014 kiemelkedő jelentőségű volt Afganisztán jövője szempontjából. A tavaszra kiírt elnökválasztások előtt mindössze egy dolog tűnt biztosnak, hogy Hamid Karzai – két betöltött ciklus után – már nem jelöltetheti magát újra.[14]

A 2014. április 5-én megtartott első forduló végül egyik jelölt számára sem hozott átütő sikert. A választási folyamatot több szempontból is kritikus szemmel kell vizsgálnunk. Összesen körülbelül 1000 szavazóközpont nem nyitott meg a 7180-ból (és több központban is elfogytak a szavazólapok, mert a részvételi arány magasabb volt a vártnál), a nemzetközi megfigyelők pedig leginkább csak Kabulban és a tartományi fővárosokban tevékenykedhettek. Az eredmény alapján végül 60%-os részvétel mellett Abdulla Abdulla a szavazatok 44,9%-át, míg Mohammad Asraf Gáni Ahmadzai[15] a 31,56%-át szerezte meg. A harmadik helyen befutó Zalmai Rassoul, tőlük jelentősen elmaradva, csupán 11,37%-ot ért el. Mindez tehát azt jelentette, hogy az első két jelölt indulhatott a választások következő fordulóján.

A második választási forduló még a korábbinál is instabilabb biztonsági környezetben zajlott, aminek következtében az országban június 14-én 100 embert öltek meg.[16] A problémák azonban csak a szavazófülkék bezárása után kezdtek igazán szaporodni. Abdulla Abdulla ugyanis választási csalásra hivatkozva június 19-én bejelentette, hogy nem fogja elfogadni a szavazatszámláló bizottság által – a tervek szerint július 2-án – közzétenni kívánt végeredményt.[17] Az amúgy sem stabil politikai berendezkedésű országban egy ilyen bejelentés akár belháború kirobbanásával is fenyegethetett, ám ezt végül Abdulla és Gáni is belátták, így július 7-én tárgyalásokba kezdtek a helyzet konszolidálása érdekében.[18] A békés megoldás elérése mindkét fél számára sokkal kívánatosabb volt, különösen úgy, hogy többen is hangot adtak azon véleményüknek, hogy az országon belüli feszültségek kialakulásáért és a választási csalások jelentős részéért Hamid Karzai elnök tehető felelőssé, aki így akarta elérni rendkívüli, az alkotmányos rendet felülíró intézkedések bevezetését és az elnöki pozíció megtartását.[19] Bár ez nem sikerült neki, mégis könnyen lehet, hogy az elkövetkező években maga Karzai lesz az újonnan megalakult kormány ellenzékének legjelentősebb vezetője.[20]

A Gáni és Abdulla közötti megegyezést próbálta meg elősegíteni John Kerry amerikai külügyminiszter látogatása is, akinek július 12-én sikerült tető alá hoznia azt az egyezséget, amelynek alapján – diplomaták és afgán választási ellenőrök jelenlétében – újraszámolták a 23 000 urnában található szavazólapokat, valamint megállapodás született arról, hogy a választás győztese felkéri a

---

[13] Lamb, Robert D.: Political Governance and Strategy in Afghanistan. *Center for Strategic and International Studies,* 2012. április, 1−22. o.

[14] Az afgán politikai rendszerben a választás akkor érvényes, ha valamelyik jelöltnek sikerül megszereznie a szavazatok legalább 50%-át. Ellenkező esetben a két legtöbb szavazatot kapott jelölt között második fordulóra kerül sor.

[15] Dr. Abdulla Abdulla már 2009-ben is indult az elnökválasztáson, ahol alulmaradt Karzaijal szemben. Sokáig a talibánellenes Északi Szövetség prominens tagjaként tevékenykedett, s jó viszonyt alakított ki a szövetség vezetőjével, Ahmed Sah Maszúddal is. Ennek a gyümölcsöző kapcsolatnak köszönheti szavazóbázisának jelentős részét is. 2006-os lemondása előtt külügyminiszterként tevékenykedett. A tradíciókat elutasító, tádzsik származású Abdulla egyik legfőbb gyengeségének azt tartják, hogy a pastu lakosság körében viszonylag kis támogatottsággal rendelkezik, és ennek következtében igen nagy mértékben függ az Északi Szövetségtől.
A pastu származású Dr. Mohammad Asraf Gáni Ahmadzai egyértelműen gazdaságpolitikai szakértőnek számít. A 2009-es elnökválasztáson elért 3%-hoz képest kiugró mértékben tudta bővíteni szavazóbázisát, amit viszonylag nagyszámú szövetségesének köszönhet. Ennek következtében kevésbé függ egy adott pólustól, ellentétben Adbullával. Ghani 2004 előtt pénzügyminiszterként tevékenykedett az átmeneti kormányban.
Ghani vs. Abdullah – Afghan elections set for runoff. *Deutsche Welle,* 2015. 03. 14.

[16] Katzman, Kenneth: Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. *Congressional Research Service*, 2014. 06. 23., 25−30. o.

[17] Afghan Elections Face a New Political Crisis. *Deutsche Welle*, 2014. 06. 19.

[18] Harooni, Mirwai − Golovinina, Maria: Afghan Candidates in Last Minute Talks to Defuse Election Crisis. *Reuters,* 2014. 07. 07.

[19] Bezhan, Freud: Possible Scenarios in Afghanistan's Presidental Elections. *Radio Free Europe*, 2014. 07. 03.

[20] A teljesség kedvéért meg kell említenünk, hogy Karzai többször is felhívást intézett a két jelölthöz, hogy mielőbb állapodjanak meg békés úton, mert az ország érdeke megköveteli az új kormány gyors felállását. Lásd Craig, Tim − Hassan, Shiraf: Afghanistan's Karzai calls for candidates Abdullah, Ghani to put aside differences. *The Washington Post*, 2014. 09. 09.

© ETL ALEX

vesztes jelöltet egyfajta főminiszteri *(Chief Executive Officer – CEO)*[21] pozíció betöltésére. Bár az újraszámlálási folyamat többször is akadozott, az eredmények Gáni győzelmét mutatták – körülbelül 800 000 szavazattal Abdulla előtt. Az idő előrehaladtával azonban folyamatossá váltak a tüntetések országszerte, így egyre égetőbbé vált az új kormány felállítása.[22]

A tárgyalások elhúzódásából, az erőszakos eseményekből és a két jelölt közti feszültségből is látható, hogy az afgán politikai rendszer és a politikai kultúra is rendkívüli mértékben centralizált. Alapvetően az elnök személye határozza meg a politikai irányvonalat, ezért kulcsfontosságú volt, hogy Gáni és Abdulla valamilyen módon megegyezésre jussanak a súlyosabb következmények elkerülése érdekében. Így született meg végül szeptember 21-én a hatalom megosztásáról szóló egyezmény, amelynek aláírása után, szeptember 29-én beiktatták hivatalába Gáni elnököt, és ezzel sor került Afganisztán első demokratikus hatalomátadására. Az egyezménnyel megszületett a főminiszteri státusz is, aki a Miniszterek Tanácsának lett a vezetője, és legfőképp a mindennapi adminisztrációért felel, míg az elnök továbbra is a kabinet vezetője marad. Az egyezmény értelmében a pozíció és megnevezés két éven belül formálisan is miniszterelnöki pozícióvá fog átalakulni, ami azt eredményezheti, hogy az erős elnöki rendszer felől eltolódik majd a hangsúly egy olyan berendezkedés felé, ahol az államfőnek a jelenleginél mérsékeltebb beleszólása lesz a politikai életbe.[23] Ez azonban egyelőre korántsem biztos, hiszen Gáni politikai befolyása és bázisa sokkal erősebbnek és diverzifikáltabbnak tűnik.

Az „egységkormányról” szóló megállapodás gyakorlatba történő átültetésének nehézségeit mutatta, hogy ezt követően az új afgán kormány megalakítása rendkívül sokáig váratott magára. Bár az alkotmány rendelkezései szerint ennek az elnök beiktatását követő 30 napon belül meg kellett volna történnie, miként az ország működőképességének, a kormányzás képességének racionális igénye is ezt követelte volna meg, a parlament csak 2015. április 18-án, harmadszori nekifutásra fogadta el az elnök és a főminiszter 16 miniszteri pozíció betöltésére vonatkozó konszenzusos javaslatát.[24] Továbbra sem sikerült azonban megegyezni a védelmi miniszter személyéről. Nem véletlen, hogy éppen az ország biztonsága szempontjából legfontosabb pozíció betöltéséről nem tudnak megegyezni a felek. A kérdés ugyanakkor hosszú távon továbbra is az marad, hogy mennyire lesz hatékony Gáni és Abdulla együttműködése, hiszen kettejük kapcsolata alapvetően fogja befolyásolni nemcsak az afgán politikai élet alakulását, de szélesebb perspektívából nézve a központi kormányzat elismertségének, legitimitásának, a politikai rendszer alapköveinek és működőképességének jövőjét is.

Az afgán gazdaság

Az ország jövője szempontjából a biztonsági helyzet mellett az afgán gazdaság állapota jelenti a legsúlyosabb problémát. Mindez elsőre nem feltétlenül szembetűnő, hiszen az IMF adatai szerint a GDP növekedése a 2013-as évben 3,6% körül volt, míg 2014-re 3,2%-ot vártak. Ez ugyanakkor drasztikus visszaesést jelentett 2012-höz képest, amikor ez még 14% körül mozgott.[25] Többet mond azonban az, hogy a Világbank adatai szerint az ország teljes nemzeti összterméke 20 milliárd dollár volt.[26] Az afgán kormány jelenlegi bevételeinek 68%-a adóbevételekből származik, ám azok még így sem érik el a 2,5 milliárd dollárt. Mindez azért is aggasztó, mert a 2013-as költségvetés kiadási oldala ennek ellenére 7 milliárd dollárra rúgott.[27] Éppen ezért az ország működőképes-

[21] A „chief executive officer” az üzleti szférában hagyományosan vezérigazgatóként fordítható, ez azonban az adott kontextusban egyáltalán nem megfelelő kifejezés. A pozícióval járó feladatokat és az afgán elnöki rendszer sajátosságait tekintve alkalmazzuk jelen esetben a „főminiszter” megnevezést, hiszen a CEO a Miniszterek Tanácsának lett a vezetője, azonban a pozíció jelenleg még nem alakult át miniszterelnökivé.

[22] Katzman, Kenneth: Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. *Foreign Press Centers – US Department of State,* 2014. 09. 04. 29. o.

[23] De Los Fayos, Fernando Garcés: Will the Afghan Government deal provide the country the stability it needs? *European Parliament,* 2014. október, 5−6. o.

[24] Clark, Kate: Afghanistan (almost) has a cabinet: MPs confirm all candidate ministers. *Afghanistan Analyst Network*, 2015. 04. 18.

[25] Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy így a növekedés, bár egyértelműen pozitív, de korántsem olyan kiugró, mivel az ország GDP-je rendkívül alacsony. (Összehasonlításképpen: szemben a 31 milliós Afganisztánnal a 10 millió lakosú Magyarország GDP-je mintegy 130 milliárd dollár). *IMF: Regional Economic Outlook*: Middle East, North Africa, Pakistan and Afghanistan: Turning the Corner? 2014. május.

[26] Afghanistan. *The World Bank,* 2015. 01. 09.

[27] Katzman, Kenneth: Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Foreign Press Centers – US Department of State,* 2014. 07. 11.

© ETL ALEX

ségének fenntartásában rendkívüli jelentőségük van a nemzetközi donoroknak,[28] amelyeknek a segélyei 2012-ben az ország GDP-jének 95%-át adták. Ezekből a bevételekből sikerült fedezni a kormány kiadásainak kétharmadát is.[29] A probléma az, hogy a donorszervezetek nem tudják ezeket az összegeket állandóan folyósítani. A USAID 2014-ben felére csökkentette a segélyek összegét, amelynek eredményeként a kabuli költségvetésben 400 millió dolláros – tehát a bevételek 15%-ával megegyező – deficit keletkezett.[30]

Az IMF egyébként éppen ennek a tendenciának a megfordítása és a kormányzati bevételek növelése érdekében emelni javasolja az adóbevételeket, amelyek legfőképp az afgán elittől érkezhetnének. (A becslések szerint ugyanis 2011 során körülbelül 4,6 milliárd dollár hagyta el az országot mindennemű adózás nélkül.) Ugyanakkor nem mehetünk el szó nélkül a mellett a tény mellett sem, hogy az ország narkotikumokra épülő, informális gazdasága több bevételt termelt, mint a gazdaság legális oldala. Mindez csak az ópiumtermelésre vetítve 4 milliárd dollárt jelentett.[31] 2013-ban a becslések szerint körülbelül 6062 tonnányi ópium hagyta el Afganisztán területét.[32] A helyzet az elmúlt években csak romlott, ugyanis míg 2007-ben mért 197 000 hektárhoz képest 2013-ban már 209 000 hektáron termesztettek ópiummákot az országban (ami ráadásul 36%-kal több a 2012. évinél, nem beszélve arról, hogy az ópiumtermelés intenzív jellege erősödött az ezredforduló óta.)[33]

A gazdaság helyzetét tovább súlyosbítja, hogy az afgán lakosság pénzügyi helyzetére – korábban – jelentős pozitív hatást gyakoroltak az egyes régiókba telepített ISAF-bázisok. Egyes becslések szerint 11,5 millió afgán élt valamelyik nemzetközi katonai bázis 5 kilométeres körzetében. A nemzetközi jelenlét csökkenése közvetetten azért gyakorol komoly hatást az ország gazdaságára, mert a bázisok számára legtöbbször a helyi szolgáltatások igénybevételével biztosították az üzemanyagokat, bizonyos mértékben a logisztikai ellátást és az építkezéseket. 2009 óta ez az ISAF-erők a helyi gazdaság élénkítése céljából kifejezetten ezt az elvet követték.[34] A főváros, Kabul lakosságának pedig a 90%-a (mintegy 4 millió fő) közvetlenül profitált az ISAF és az ANSF bázisainak jelenlétéből. Összességében ez a függőség könnyen az afgán lakosság pénzügyi helyzetének drasztikus zuhanását eredményezheti a kivonulás után, amikor ezeknek a szolgáltatásoknak a biztosítására már nincs tovább szükség.[35]

Természetesen jelentős számban akadnak pozitív példák is a fejlesztésekre, ahogyan azt a Reuters összeállítása (2. ábra) is mutatja. Az ország teljesítőképességének ugyanakkor alapvető problémája, hogy nincs olyan húzóágazat, amely a gazdaság valódi motorjaként funkcionálhatna. Nem feledkezhetünk meg arról a tényről sem, hogy a becslések szerint a GDP 30%-a az agrárszektorból ered, és nagyjából a lakosság 60%-a dolgozik ezen a területen. A probléma az, hogy a mezőgazdasággal foglalkozók nagy része az elavult módszerek és az öntözési rendszerek technológiai hiányosságai miatt mindössze az önellátás szintjén képes termelni. Ennek ellenére gazdasági szempontból több szakértő is lehetséges kitörési pontként azonosítja a szektort – de a megvalósítás várat magára.[36] Az egyéb beruházások legfőképp Kabulra és annak szűk térségére összpontosulnak (például Coca-Cola palackozóüzem, luxushotelek).

Ebből és a bemutatott strukturális problémákból fakadóan a társadalom gazdasági, szociális és közellátási helyzetét illetően óriási kihívások állnak a kormány előtt, ami annak ellenére is tény, hogy több tényezőről értékelhető adatok nem állnak is rendelkezésünkre. A problémák közül az egyik legfontosabb az egészségügyi rendszer hiányosságainak orvoslása lenne. Becslések szerint 2013-ban a lakosság 20%-a vesztette el legalább egy közeli hozzátartozóját vagy barátját amiatt,

---

[28] A segélyezés fenntartása szempontjából kulcsfontosságú volt a 2012-es tokiói konferencia, amelyen a legfőbb donorállamok – az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Japán és Németország – vezetésével megállapodás született arról, hogy a kivonulást követően 2015-től 16 milliárd dollárnyi összeget folyósítanak Afganisztánnak, aminek feltételéül az ország számára a demokratikus választások megtartását, valamint a jogállamiság alapjainak betartását szabták. The Tokyo Declaration; Partnership for Self-Reliance in Afghanistan, From Transition to Transformation. *mofa.go.jp,* 2012. 07. 08.

[29] Townsend, Dorn: Afghanistan's Aid Bubble. *Foreign Affairs,* 2014. 06. 26.

[30] Uo.

[31] Speri, Alice: Afghanistan's Opium Economy Is Doing Better Than Ever. *Vice News,* 2014. 05. 21.

[32] Uo.

[33] UNODOC: Afghanistan Opium Survey 2013. *United Nations Office on Drugs and Crimes,* 2013. december, 1. o.

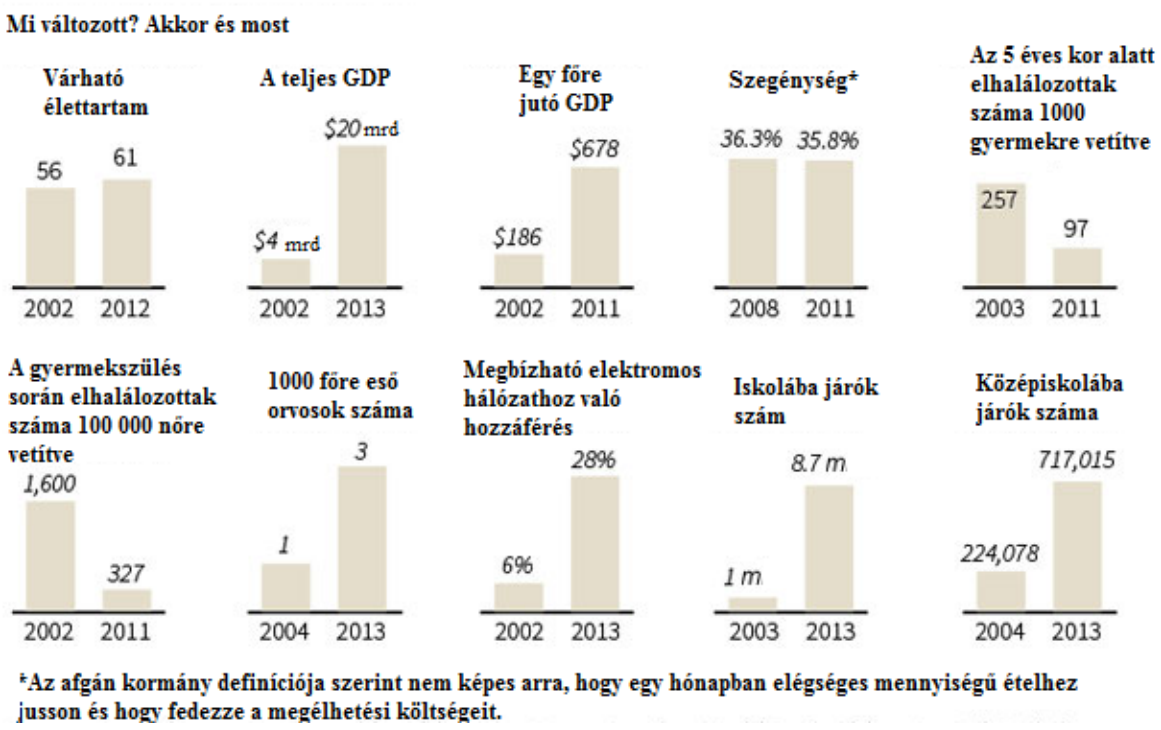
[34] NATO Afghan First Policy. *nato.int,* 2010. 04. 23.

[35] O'Donnell, Lynne: The Afghan War Economy Collapse. *Foreign Policy – South Asia,* 2014. 06. 09.

[36] Shinji Kawasaki et al.: Current Situation and Issues on Afgriculture of Afghanistan. *Journal of Arid Land Studies,* 2012. 1. sz. 345−348. o.

© ETL ALEX

hogy semmilyen lehetősége sem volt egészségügyi ellátásra. További probléma az ország infrastruktúrájának rossz minősége, sőt helyenként az utak teljes hiánya. Bár 2001 óta csaknem 10 ezer kilométer utat építettek, azonban ezek fenntartása és javítása szintén csak a donorszervezetek által küldött segélyeknek köszönhető. A USAID becslései alapján 2013 áprilisában a nemzeti energiaszolgáltató vállalat[37] csak a lakosság igényeinek 28%-át volt képes fedezni, így Kabulban és környékén folyamatossá váltak az áramkimaradások.[38] Szintén a USAID végzett felmérést az afgán társadalom telekommunikációs szokásairól. Ennek alapján 2012-ben a 31 millió lakosú országban körülbelül 1,08 millióan rendelkeztek internet- és körülbelül 17 millióan mobiltelefon-előfizetéssel. Ez utóbbi ugyan tízszerese a 2001-es adatoknak, ugyanakkor még így is kevés a teljes népességre vetítve.[39] A foglalkoztatottságról viszonylag nehéz pontos képet alkotni, mivel a társadalom jelentős része szezonális munkát végez a mezőgazdaságban és a kábítószeriparban. A Világbank adatai szerint a munkanélküliség 2012-ben 8-48% közé volt tehető, amin tovább ronthat a segélyek fokozatos csökkentése.[40] Ugyanakkor az ENSZ felmérése szerint a felnőtt lakosság több mint 50%-a nevezte jelentős problémának – a biztonsági helyzet alakulása mellett – a munkanélküliséget és a korrupciót is. Ez utóbbi különösen a közszférában mutat kiugróan magas arányt. A becslések szerint az afgánok által a közszolgák megvesztegetésére költött összeg 2012-ben elérte a 3,9 milliárd dollárt, ami 40%-os növekedés 2009-hez képest.[41]



2. ábra: Néhány fejlettségi mutató változása Afganisztánban[42]

E tényezők összhatásának, legfőképp pedig a túlzott segélyfüggőségnek volt az eredménye 2014 októberében az, hogy a kormány több százezer közalkalmazott bérének kifizetését halasztotta el a következő hónapra. Bár ez a helyzet akkor még nem érintette a haderőt és a rendőrség állományát,[43] mégis láthatóvá teszi a rendszer strukturális problémáit.[44] Amennyiben a válsághelyzet

[37] DABS – Da Afghanistan Breshna Sherkas.
[38] Katzman, Kenneth: Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Foreign Press Centers – US Department of State,* 2014. 10. 09., 59−62 o.
[39] The State of Telecommunications and Internet in Afghanistan (2006-2012). *USAID,* 2012. március, 9. o.
[40] Afghanistan in Transition: Looking Beyond 2014. *The World Bank,* 2012. május, 7. o.
[41] Corruption in Afghanistan. *UNODC*, 2012. december, 6. o.
[42] The good news in 'Afghanistan's Mashall Plan'. *Reuters*, 2014. 12. 19. Az ábrát szerkesztette: J. Pong, Reuters. Az adatok forrásai: Világbank, USAID, UNDP, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Afghan Central Statistic Organization.
[43] Az ANSF tagjainak fizetését és felszerelését a NATO chicagói és walesi csúcstalálkozóin született megállapodások

hatása kiterjed a biztonsági szervekre is, akkor várhatóan a dezertálások száma hirtelen és radikálisan emelkedni fog. Mivel az állami fizetések késnek, a közszférában dolgozók jövedelme is bizonytalanná válik, ezáltal pedig tovább csökken a kabuli kormányzat legitimációja. Ha a tendencia folytatódik, a nemzetközi segélyek végleg elapadnak, életképes gazdasági alternatíva pedig nem alakul ki, akkor egyértelműen az afganisztáni politikai, gazdasági és biztonsági helyzet romlása prognosztizálható.

Az afgán biztonsági erők helyzete[45]

Az afgán „nemzeti" biztonsági erők szárazföldi erőkből, légierőből, rendőri, valamint különböző határőr- és belbiztonsági erőkből állnak. Ezek közül az első kettő működik a Védelmi Minisztérium felügyelete alatt. A szárazföldi erők *(Afghan National Army – ANA)* létszáma jelenleg 200 ezerre tehető, benne a körülbelül 10 ezer főnyi különleges műveleti erővel és a 6700 fős légierővel. Az ország biztonsági szektora további 151 ezer főnyi rendőrrel *(Afghan National Police – ANP)* is számolhat.[46]

Az afgán haderő több problémával küzd, amelyek közül az egyik legjelentősebb egyértelműen a dezertálások magas aránya. Ez konkrétan havonta 2-3%-ot jelentett 2013 során a teljes állományra vetítve, ami összesítve a haderő egyharmadát teszi ki. A 2013 előtti adatok is hasonló mértékű fluktuációt mutatnak, ami legfőképp a legénységi állományt érintette (ellentétben a tisztekkel, akik közt csak elhanyagolható mértékben akadnak dezertőrök). Mindez több okra is visszavezethető, amelyek azonban nem feltétlenül politikai jellegűek. A dezertálási hajlandóságot növelő tényezők között nyilvánvalóan jelen van a kabuli központi kormányzat legitimációs deficitje, ám a probléma okai Antonio Giustozzi és Peter Quenti tanulmánya szerint ennél jóval számosabbak:

- a dezertálókat nem büntetik meg;
- az újoncok átvilágítása és alkalmassági vizsgálata csak minimális mértékű;[47]
- rossz az egészségügyi ellátottság;
- nagyfokú a korrupció a tisztikar körében;
- rosszak az életkörülmények;
- magas a motiválatlanság, illetve a motiváció elvesztése.

A problémát súlyosbítja, hogy a dezertőrök gyakran a fegyvereikkel együtt szöknek meg az egységektől, és szinte azonnal csatlakoznak valamelyik felkelőszervezethez.[48] Akik nem azért szöknek, hogy a felkelőkhöz álljanak, azok legtöbbször azért hagyják hátra a sereget, mert a körülmények aláássák motivációjukat és moráljukat. Például az otthonuktól távol szolgáló katonák hazaszállítása csak nagyon körülményesen oldható meg, és éppen ezért sokan a szökést kénytelenek választani.[49] Mivel az ANA-nak egyre több feladatot kell ellátnia, a haderő nehézségeit a dezertálások mellett tovább fokozza az élőerőben mérhető veszteségek permanens növekedése, ami 2013 során havonta 100 fő körül volt. Éppen ezért az ANA kötelékén belül folyamatosan romlik a még nem dezertált katonák morálja is. Hamid Karzai kabinetjének 2014. márciusi nyilatkozata szerint az előző 13 évben összesen 13 729 ANSF-katona vesztette életét, valamint további 16 511 katona és rendőr sérült meg.[50]

További jelentős kihívásként kell említenünk az afgán haderő korábbi ISAF-függőségét, azaz, hogy önállóan csak korlátozott műveletek végrehajtására volt képes. Ez alapjaiban véve nem lenne probléma, hiszen az ANSF jelenleg is a formálódás időszakában van, és az eredeti tervek szerint a nemzetközi erők kivonulása még akár évekig húzódhatott volna. Miután azonban kiderült, hogy 2014-ben kivonják a legjelentősebb erőket, ez a függőség az egyik legégetőbb kihívássá lépett elő. Az ország oktatási rendszerében tapasztalható óriási hiányosságok (a széles körű analfa-

---

alapján folyósítja a nemzetközi közösség. Ez 2022-ig 5,1 milliárd dollárnyi összeget jelent évente. Chicago Summit Declaration on Afghanistan. *nato.int*, 2014. 09. 05.

[44] Johnson, Kay: Cash-poor Afghanistan will delay paying civil servants: finance ministry official. *Reuters*, 2014. 09. 27.

[45] Giustozzi, Antonio − Quentin, Peter: The Afghan National Army: Sustainability Challanges beyond Financial Aspects. *AREU – Research for a Better Afghanistan,* 2014. február.

[46] Aghanistan Military Guide. *Globalsecurity,* 2014. 07. 06.

[47] Az alkalmassági vizsgálatok hiányosságainak egyik bizonyítéka, hogy egy 2013-ban végzett felmérés alapján a tesztelt legénységi állomány 3,4%-a heroin-, 16,3%-a pedig hasis- vagy marihuána-függő.

[48] Savignac, Kevin: After the Western Withdrawal, Challenges of the Afghan Army. *MENA Post,* 2014. 04. 24.

[49] LaFranchi, Howard: Is Afghanistan ready to defend itself? *CS Monitor;* 2013. 06. 25.

[50] Nordland, Rod: War Death Top 13,000 in Afghan Security Forces. *The New York Times,* 2014. 03. 03.

© ETL ALEX

betizmus) következtében az újoncok kiképzése rendkívül lassan haladt. Az ISAF-jelentések szerint az első – teljes mértékben az ANA által végrehajtott – dandárszintű művelet megindítására csak 2013 nyarán kerülhetett sor. Nem mondhatóak tehát túl jelentősnek az eddig szerzett tapasztalatok. További problémát jelent, hogy az afgán tisztek hozzászoktak a NATO által használt harceljárásokhoz, például a szárazföldi erők jelentős légi támogatásához. Ennek a szisztémának a folytatására ugyanakkor önálló műveletei során az afgán haderő nagy valószínűséggel nem lesz majd képes.[51] Az ISAF befejeződésével az ANA műveleteinek légi támogatása azért is vált különösen problémássá, mivel az ország légierejének kiépülése még kezdetleges fázisban van. A néhány darab Mi−35-ösből álló harcihelikopter-flotta használata csak 2013-ban kezdődhetett meg, mivel egészen addig nem volt megfelelően kiképzett személyzet és lőszer az eszközökhöz.[52] A haderő nem rendelkezik jelentősebb mennyiségben merev szárnyú repülőgépekkel, és amelyek a kötelékben szolgálnak, azok is elsősorban szállításra alkalmasak (például 3 darab C−130H harcászati szállító repülőgép).[53]

Az eszközpark hiányosságainak pótlása szintén egyre égetőbb. A tüzérség területén dandáronként 6-8 tarack állt a haderő rendelkezésére 2012-ben. Ez a szám valamelyest növekedett azóta, ám a donorszervek elutasították az afgán kormány kérését, hogy jelentős nehéztüzérséget alakíthassanak ki. A légierő felállítása valójában csak 2007-ben kezdődött meg, és ezt követően is rendkívül lassan haladt, elsősorban a személyzet kiképzési nehézségei miatt, s ezt csak tovább fokozzák a beszerzési, valamint a logisztikai problémák. Az utóbbi területen munkát vállaló állomány kiképzése az átlagosnál is lassabb, és a szektorban dolgozó afgán katona körülbelül 400 dollárral nagyobb havi fizetésre számíthat a civil szférában, ha a szakmájában helyezkedik el. A logisztikai nehézségek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy amíg az afgán szervezési rendszer alapvetően központosításra épült, addig a nyugati országok egy alulról felfelé építkező logisztikai modellt kívántak a haderőre szabni. Ennek következtében egy hibrid keverék jött létre, amelynek a hatékonysága erősen megkérdőjelezhető. Nagy valószínűség szerint ez okozta azt is, hogy 2013 decemberében több rendőri és katonai egység egészen egyszerűen üzemanyag nélkül maradt.[54]

Az ISAF-erőkkel való együttműködést tovább nehezítették az ismétlődő (az egyenruhák színe után elnevezett) „green-on-blue" támadások, amelyeket az ANSF (zöld egyenruhás) tagjai követtek el a nemzetközi erők tagjai ellen. Ezeknek a támadásoknak a száma 2008 és 2014 között 87 volt, ám valódi káruk nem a veszteségek mértékében, hanem politikai/pszichológiai hatásukban – például a kiképzők, mentorok és kiképzettek közötti bizalomrombolásban – mutatkozik meg.[55]

Ezekre a többnyire haderő-specifikus jelenségekre épülnek további, egészen más jellegű problémák, amelyek tovább rontják az ANA helyzetét. A legjelentősebbek között találhatjuk a nepotizmust, azaz a vezetőhöz hű személyek pozícióhoz juttatását. Hamid Karzai elnök 2013 során politikai nyomásra 46 tábornokot nevezett ki, akik közül mindösszesen 10 volt hivatásos katona, és közülük többen még a középiskolát sem végezték el korábban. A kinevezések erőltetése a Védelmi Minisztériumban kialakult egyes frakciókhoz köthető. (Az előléptetések és kinevezések helyzete hasonló az alsóbb szinteken is.) A parancsnoki lánc központosításának köszönhetően ugyanis a Védelmi Minisztérium rendkívül jelentős szerepre tett szert, aminek következtében a legfelsőbb – döntéshozatali – szint egyes elemei versengeni kezdtek egymással a különböző jogkörökért. Mindezt tetézik az etnikai különbségek. 2007-ig a tádzsikok egyértelműen felülreprezentáltak voltak az ANSF kötelékeiben, ezt követően azonban a legfelsőbbtől a legalsóbb szintekig etnikai kvótákat szabtak meg a haderőben. Ennek köszönhetően az állomány összetétele sokkal vegyesebb – az ország valódi etnikai viszonyaihoz sokkal inkább igazodó – lett. Ugyanakkor ez a felszínre hozta a nyelvi problémákat és az egyes etnikumok közti konfliktusokat az egységeken belül. Arról sem feledkezhetünk el azonban, hogy az afgán biztonsági erők – még a rendkívül gyenge történelmi és intézményi hagyományok ellenére és a számtalan kihívás és hiányosság mellett is − az ország egyik legfejlettebb intézményét alkotják, és elméletben akár – egy pakisztáni példához hasonlóan – arra is képesek lehetnének, hogy nagyobb befolyást és beleszólást szerezzenek az ország politi-

[51] Williams, Michael J.: The Afghan National Army, an Army for the Nation? *RUSI,* 2013. 03. 14.
[52] Giustozzi, Antonio – Quentin, Peter: The Afghan National Army: Sustainability Challanges beyond Financial Aspects. *AREU,* 2014. február, 21. o.
[53] Gift Horses: Afghanistan's C-130 Fleet, *Defense Industry Daily,* 2014. 09. 28.
[54] Az esetért az afgán kormányzat megpróbálta az Egyesült Államokat felelősség tenni. Lásd Pugliese, David: Logistics, Sustainment Challenge Afghan Army, *Defense News,* 2014. 03. 01.
[55] Roggio, Bill − Lundquist, Lisa: Green-on-blue Attacks in Afghanistan: The data. *Long War Journal,* 2014. 06. 24.

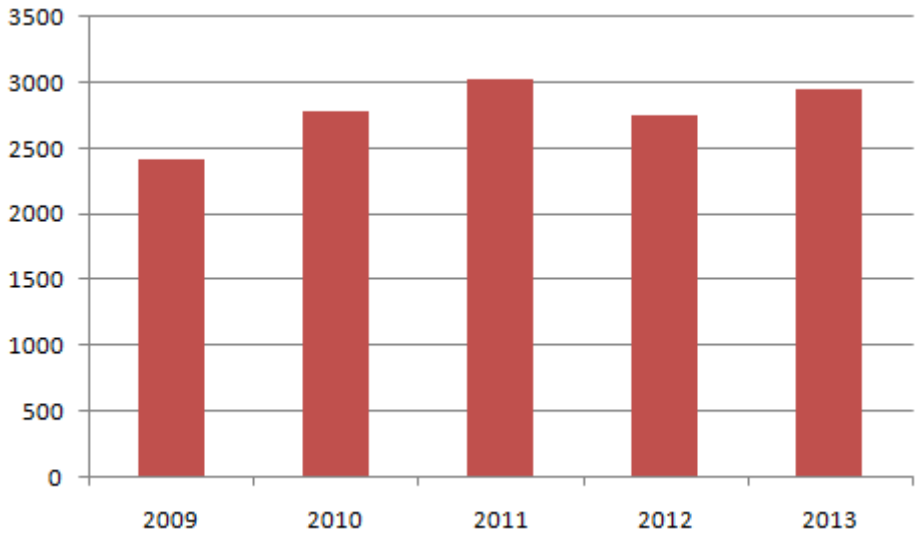
© ETL ALEX

kájának alakításába.[56]

Afganisztán lehet a következő Irak?

A bemutatott strukturális problémákból, a politikai és a gazdasági szektor nehézségeiből, valamint a haderőn belül jelentkező kihívásokból egyértelműen leszűrhető, hogy Afganisztán helyzete továbbra sem stabil.

Afganisztán területén az elmúlt évek során állandóvá váltak a terrormerényletek, és a felkelőcsoportok, valamint az ANSF közötti fegyveres összecsapások, amelyek következtében csak 2009 és 2013 között legalább 13 500 civil vesztette életét (3. ábra), legfőképp Kabul körzetében, valamint a déli tartományokban. Az országban tevékenykedő felkelőszervezetek azonban nem alkotnak homogén egységet, mozgatórugóik bizonyos esetekben etnikai, míg máskor vallási vagy éppen törzsi eredetűek.[57]



3. ábra: Az erőszakos halált halt civilek száma Afganisztánban, 2009−2013[58]

A jövő szempontjából ezek mellett az egyik legfontosabb kérdés minden bizonnyal a tálibok helyzete lesz. Napjainkra elmondható, hogy a talibán nem mutat egységes szerkezetet. Ez leginkább a 2014-es választások során mutatkozott meg, amikor a szervezet belső hatalmi köreinek a választásokat illető álláspontja jelentősen eltért. Ahogy arra Antonio Giustuzzi a tanulmányában is rámutatott, 2013 júniusában négy jelentős tálib csoportosulást lehetett elkülöníteni. A viszonylag intakt maradt Pesavári Súra (Tanács) mellett jelentős Kvetta Súra ugyanis három részre oszlott: a Kajum Zakir Szövetségre, a Manszur Szövetségre, és a Rahabari Súrára. Utóbbi kettő viszonylag kis befolyással rendelkezett, és körülbelül a teljes mozgalom negyede állt mögöttük, míg a Pakisztán által is támogatott Zakir Szövetség a Pesavári Súrával együttműködve a talibán háromnegyedét irányította. A fragmentáció annak köszönhető, hogy a Manszur- és a Rahabari Súra-féle hatalmi elit hajlandó volt bizonyos kompromisszumokra a választások kapcsán – például a nők szavazati jogának megvonása esetén nem intézett volna támadásokat a szavazóhelyiségek ellen. Velük szemben azonban a Pesavári Súra és a Zakir Szövetség teljes mértékben elutasította bármiféle választás lehetőségét. Ugyanakkor, mivel a kompromisszumkészebb réteg feltételei is túl radikálisak voltak a nyugati hatalmaknak, a tárgyalások nem hoztak érdemi eredményt, így pedig, mint láthattuk, a választások ismét rendkívül instabil biztonsági környezetben zajlottak. A radikális iszlamista szervezet mozgásterének csökkentésével továbbra is az a legfőbb probléma, hogy szükség esetén nemcsak a déli és keleti törzsi terület és hegyvidék, de Pakisztán is kiváló menedéket nyújt a harcosok számára.[59]

[56] Williams, Michael J.: The Afghan National Army, an Army for the Nation? *RUSI,* 2013. 03. 14.
[57] Afghanistan's Insurgency after the Transitioin. *International Crisis Group,* 2014. 05. 12.
[58] Forrás: UNAMA éves jelentések. Szerkesztette a szerző.
[59] Giustozzi, Antonio: The Taliban and the 2014 Elections in Afghanistan. *USIP,* 2014. február, 26. o.

© ETL ALEX

Ez a helyzet hasonló az al-Káida esetében is – elég például Oszama bin Ladenre gondolnunk, aki szintén a pakisztáni Abbottábádban rejtőzött évekig. Magának az al-Káidának a szerepe ugyanakkor jelentősen csökkent Afganisztánon belül, köszönhetően a szövetséges erők dróntámadásainak és célzott különleges műveleteinek, amelyekkel több kulcspozíciójú személyt is sikerült likvidálni. A mag al-Káida létszáma jelenleg 50-100 főre tehető a térségben, a legnagyobb problémát pedig az jelenti, hogy Oszama bin Laden egyik legfőbb szövetségesét, Ajman al-Zavahirit továbbra sem sikerült megtalálni, bár feltehetőleg a pakisztáni határtérségben rejtőzik valahol.[60]

Feltételezhetően az al-Káidához közeli Hakkáni-hálózat ereje is gyengült az elmúlt években. Bár a csoport több rendkívül véres merényletet is elkövetett (Serena Hotel 2008, indiai nagykövetség 2008), 2013 novemberében nem teljesen ismert körülmények között életét vesztette Nasiruddin Hakkáni, a hálózat egyik vezetője.[61] Ezt követően egy évvel később két másik vezető személyt, Anas Hakkánit és Hafiz Rasidot sikerült az ANSF erőinek letartóztatniuk.[62] Nagy valószínűség szerint ez lehetett a kiváltó oka annak a novemberi merényletnek, amely egy röplabdamérkőzés közben történt, és több mint 50 halálos áldozatot követelt.[63] Mindez pedig azt jelenti, hogy a csoport továbbra is képes jelentős merényleteket végrehajtani.

A korábban radikális – több terrortámadásért is felelős – Hekmatjár-frakció azonban mérséklődni látszik. Karzai elnök 2010-től kezdve több ízben is tárgyalásokat folytatott a csoport vezetőivel, aminek egyik legfontosabb eredményeként értékelhetjük, hogy a szervezet 2014 januárjában felszólította a tagjait, hogy vegyenek részt az áprilisi választásokon. Ennek a lépésnek a hosszú távú célja egyértelműen a frakció becsatornázása az afgán politikai életbe.[64]

Összességében tehát kijelenthető, hogy jelenleg nincs olyan radikális szervezet Afganisztánban, amely elég erős pozícióban lenne ahhoz, hogy az egész országra kiterjedő támadást tudjon végrehajtani és teljes térségek felett átvegye a hatalmat. Mindez annak ellenére is igaz, hogy a társadalmi biztonsági helyzet korántsem kielégítő, az országban állandóak a merényletek és terrortámadások, az erőszakos halált halt civilek száma pedig kiugróan magas. Kétségtelen, hogy a bemutatott politikai, gazdasági és haderő-specifikus problémák aláássák a kabuli központi kormányzat amúgy sem túl erős legitimációját és stabil helyzetét. Az újonnan felállt vezetésnek több kihívásra is sürgősen választ kell találnia a következő években. Bár az ország belső berendezkedésének teljes összeomlása rövid távon nem valószínűsíthető, mégis van reális esélye annak, hogy a gazdasági és politikai nehézségek egymásra épülését kihasználva közép- vagy hosszú távon felemelkedik majd egy olyan felkelőcsoport, amely képes lesz a központi hatalom megkérdőjelezésére.

Ennek megakadályozására kulcsfontosságú az ANSF további erősítése és a kötelékeken belüli problémák mielőbbi megoldása. Gáni és Abdulla együttműködése rendkívüli felelősséget ró a két vezetőre, ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy Afganisztán stabilizálásához a nemzetközi közösség további, hosszú éveken át tartó támogatására van szükség. A drasztikus mértékű csapatkivonás és az ISAF befejeződése azonban azt mutatja, hogy Afganisztán várhatóan egyre kevesebb figyelemre számíthat a NATO-tól, ami azonban annak az eshetőségét veti fel, hogy az országban 13 év alatt kiépített struktúrák a közeljövőben meggyengülnek, vagy rosszabb esetben teljesen összeomlanak. A 2015 májusában a NATO külügyminiszterei által hozott döntés a 2017 utáni jelenlét fenntartásáról éppen ennek elkerülését célozzák.

[60] Katzman, Kenneth: Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Foreign Press Centers – US Department of State,* 2014. 10. 09.
[61] Roggio, Bill: Senior Haqquani Leader Killed in Pakistan. *The Long War Journal,* 2013. 11. 11.
[62] Afghan forces arrest Haqqani militant network leaders. *BBC,* 2014. 10. 16.
[63] Bacchi, Umberto: Al-Quaeda-Linked Haqquani Network Blamed For Afghanistan Volleyball Massacre. *International Business Times,* 2014. 11. 24.
[64] Katzman, Kenneth: Afghnistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Foreign Press Centers – US Department of State,* 2014. 10. 09.

© ETL ALEX