

Csiki Varga Tamás – Kemény János – Tálás Péter:¹ Kivonulás Afganisztánból – Egy politikai döntés és várható következményei

Vezetői összefoglaló

- Biden elnök politikai döntést hozott, ami lépés-kényszert teremtett szövetségesei számára is, a kivonulás azonban nem jelent stratégiai meglepetést. Biden elnök döntését a „végláthatatlan háború” lezárásáról öt tényező motiválta: annak elismerése, hogy az afganisztáni konfliktus fennálló problémái katonai erővel nem oldhatók meg; az ázsiai-csendes-óceáni térségre fókuszáló amerikai nagy stratégia; a Trump-adminisztráció kivonulást megalapozó lépései; az amerikai belpolitikai haszon ígérete; valamint Joe Biden személyes meggyőződése, miszerint 2009 óta a kivonulást szorgalmazza.
- Reális veszély, hogy a kivonást követően a nemzetközileg elismert afgán kormány politikai hatalma megroppan, a széteső afgán biztonsági erők nemzetközi támogatással is elvesztik maradék fennhatóságukat még az ország nagyvárosai felett is. A biztonsági helyzet romlani fog, az országon belüli vallási-etnikai-törzsi csoportok közötti konfliktusok kiéleződnek.
- A tálibok belső politikai kiegyezéssel vagy erőszakkal is megszerezhetik az ország irányítását. Felszámolhatják az afgán társadalom modernizációjára és demokratizálásra irányuló eddigi eredményeket – így például a választásokat és a nők jobb társadalmi helyzetét (oktatás, munkavállalás).
- A konfliktus új szakaszában a nyugati államok regionális beavatkozási – különleges műveleti és drón- – képességeket őriznek meg, amit egyes afganisztáni szereplők (a központi kormányzat, vagy annak kudarca esetén mérsékelt csoportok) támogatása egészíthet ki, a szélsőségesek felmorzsolása, terrorszervezetek gyengítése céljával.
- Középtávon a Washington által hagyott hatalmi űrt a regionális szereplők töltik ki. Afganisztán kikerül a nemzetközi biztonságpolitikai napirend élmezőnyéből. A nyugati államok „visszatérése” kevésbé valószínű.

Joe Biden amerikai elnök – NATO-szövetségeseivel folytatott előzetes egyeztetést követően – 2021. április 14-én jelentette be az amerikai katonai erők kivonását Afganisztánból 2021 őszéig, ami a transzatlanti szövetség szerepvállalásának átalakulását is magával vonja. Értékelésünk a döntés motivációira mutat rá, mérlegelve a várható hatásokat rövid- és középtávon az Egyesült Államokra és szövetségeseire nézve.

Egy politikai döntés

Elismerve, hogy az afganisztáni konfliktus fennálló problémái katonai erővel nem oldhatók meg, az Egyesült Államok, valamint a NATO május 1-jével kezdve 2021 őszéig rendezett és koordinált módon kivonja katonai erőit a közép-ázsiai országból. Joe Biden bejelentését követően Jens Stoltenberg NATO-főtitkár Antony Blinken amerikai külügyminiszterrel és Lloyd Austin védelmi miniszterrel közösen jelentette be a NATO szerepvállalásának átalakulását² – hiszen a szövetség 2001 óta ENSZ-mandátummal, az Egyesült Államok által 2001. szeptember 11. után kezdett globális terrorizmus elleni háborút támogatva vállalt szerepet Afganisztánban. Míg az amerikai stratégiai cél az al-Káida központi szervezetének felszámolása és az Oszama bin Ládent támogató tálib kormány megdöntése volt 2001-ben, a NATO a Nemzetközi Biztonsági Támogató Erő (*International Security Assistance Force – ISAF*) keretében stabilizációs és újjáépítési feladatokat vállalt magára. Ennek részét képezte mindaz az erőfeszítés, amely az ország politikai rendszerének demokratizálására, az új központi kormányzat intézményi hatalmának megerősítésére, a központi biztonsági – rendvédelmi és katonai – erők kiképzésére és felkészítésére, az ország gazdasági működésének támogatására vonatkozott két évtizeden keresztül. A belső biztonság helyreállítása terén ezt rendszeren terrorizmus- és felkelésellenes, valamint kábítószer-ellenes katonai műveletek is kiegészítették – erősen változó eredménnyel.

¹ Csiki Varga Tamás (csiki.tamas@uni-nke.hu) és Kemény János (kemeny.janos@uni-nke.hu) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Eötvös József Kutatóközpont (EJKK) Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének (SVKI) tudományos munkatársai, Tálás Péter (talas.peter@uni-nke.hu) az SVKI intézetvezetője.

² Joint press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg, US Secretary of State Antony Blinken and US Secretary of Defense Lloyd J. Austin III. [online], 2021. 04. 14. Forrás: [nato.int](https://www.nato.int) [2021. 04. 16.]

Álláspontunk szerint Biden elnök döntését a 20 éve zajló konfliktus lezárásáról öt tényező motiválta:

- Először is annak elismerése, hogy az afganisztáni konfliktus fennálló problémái katonai erővel nem oldhatók meg – amit az afgán állam fennálló gyengesége,³ a stabilizációs tevékenységek korlátozott eredményei a biztonság és a gazdaság terén,⁴ valamint a visszatérő tálib „árnyékkormányzás” egyre erősebb jelenléte⁵ is egyértelműen mutat.
- Másrészt, Joe Biden már 2008/2009-ben, amikor Barack Obama első elnöki ciklusát kezdte meg, afganisztáni tereplátogatásáról azzal a meggyőződéssel tért vissza, hogy a katonai erő használata nem segíti elő a konfliktus megoldását.⁶ Lényegi különbség volt azonban akkor, hogy a nemzetközi stabilizációs erőfeszítés az Obama-adminisztráció első évében Afganisztánban éppen az Irakban 2007-ben már „kipróbált” amerikai kettős stratégia⁷ helyi alkalmazása előtt állt, amitől az ország stabilizálását és a középtávú kivonulás lehetőségének megteremtését várták. Akkor a katonai vezetők érvei győztek, ez azonban még tíz év jelenléttel sem hozta meg a várt áttörést, hiszen a tálibok radikális szárnyának meggyengítésén túl működő társadalmat és gazdaságot valóban nem katonai erővel lehet létrehozni. Elnökként, a fegyveres erők főparancsnokaként és egy jelentősen megváltozott biztonsági környezetben 2021-ben Joe Biden már saját meggyőződését juttathatta érvényre annak érdekében, hogy országa erőforrásait más célok szolgálatába tudja állítani egy olyan konfliktus helyett, amiben az érdemi javulásra belátható időn belül nem mutatkozik semmilyen jel.
- Harmadrészt, a 2020-as években az amerikai nagy stratégia értelmében⁸ a katonai kapacitásokat és képességeket fel kívánják szabadítani a szükségtelennek ítélt konfliktusokból és egyre nagyobb mértékben készenlétben, illetve az ázsiai-csendes-óceáni térségre fókuszálva kívánják tartani Kína elrettentése és feltartóztatása céljából.⁹
- Negyedrészt, a Biden-adminisztráció előkészített (kényszer)pályán mozgott, mióta a Trump-adminisztráció 2020 februárjában megállapodott a tálibokkal az amerikai erők kivonulásáról – eredetileg 2021. május 1-jei határidővel.¹⁰ A megállapodás lényegében a 2009-ben megkezdett amerikai „kettős stratégia” politikai pillérének kiteljesítését jelentette azzal az egyértelmű motivációval, hogy Washington bizonyos feltételek mellett, kompromisszumokkal ugyan, de lezárhassa a konfliktust. Ezeknek a kivonulás előkészítési időszakára vonatkozó feltételeknek a betartására a tálibok nagyjából

³ A Föld 178 országának stabilitási és fejlődési mutatóit vizsgáló Fragile States Index 2006-os létrehozása óta Afganisztán folyamatosan a 10 legrosszabb helyzetben lévő ország között szerepelt. Bővebben az indikátorokat és azok változását lásd: [Fragile States Index – Country Data: Afghanistan](#). [online], 2021. Forrás: [fragilestatesindex.org](#) [2021. 04. 16.]

⁴ Bővebben lásd: Sam GOLLOB; Michael E. O'HANLON: [Afghanistan Index – Tracking variables of reconstruction and security in post-9/11 Afghanistan](#). [online], 2020 augusztus. Forrás: [brookings.edu](#) [2021. 04. 16.] és [2021 High-risk list](#). Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Arlington, VA, 2021.

⁵ Lásd az ENSZ Biztonsági Tanács számára készített 2020-as értékelést, amely rámutat a tálibok magas fokú szervezettségére – többek között arra, hogy az ország összes (34) tartományában folyamatosan biztosítani tudják a politikai és katonai érnékkormányzat működtetését. Forrás: [Eleventh report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2501 \(2019\) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to peace, stability and security of Afghanistan](#). [online], 2020. 05. 27. Forrás: [securitycouncilreport.org](#) [2021. 04. 16.]

⁶ Peter BAKER: [Biden no longer a lone voice on Afghanistan](#). [online], 2009. 10. 13. Forrás: [nytimes.com](#) [2021. 04. 16.]

⁷ A David Petraeus tábornok által korábban Irakban alkalmazott kettős stratégia első pillére a kemény katonai fellépés (ehhez pedig a katonai erők létszámának szükségszerű növelése (*surge*) és átfogó hadműveletek végrehajtása), aminek célja a kiegyezésre nem hajlandó szélsőségesek és a terrorszervezetek felszámolása; második pillére pedig a politikai megegyezésre hajló mérsékelttel a tárgyalás és így a – kivonulást lehetővé tévő – stabilitás megteremtése. Irak példája azért is fontos, mert ugyan e kettős stratégia ott javított annyit a helyi viszonyokon, hogy 2011 decemberében az amerikai katonai erőket kivonhatták, a belső erőviszonyok olyannyira instabillnak bizonyultak az amerikai közvetlen moderáló szerep nélkül, hogy 2014-re a társadalmi konfliktusok ismét elmérgesedtek, a központi kormányzati hatalom kritikusán meggyengült, az „Iszlám Állam” felemelkedését pedig a biztonsági erők nem voltak képesek megakadályozni, ismét szükségessé téve a nemzetközi beavatkozást. Meggyőződésünk, hogy ez a felismerés akadályozta meg az ISAF lezárását (2014. december 31.) követően a kivonulást és a Resolute Mission támogató művelet kialakítását, fenntartva az alacsonyabb létszámú amerikai és NATO-jelenléteket, ami a rendszer összeomlását eddig képes volt megakadályozni. Nem véletlen, hogy az amerikai katonai vezetők általános negatív reakciói között David Petraeus kritikája volt az egyik legerősebb. Kevin BARON: [Petraeus Trashes Biden Decision to Quit Afghanistan](#). [online], 2021. 04. 14. Forrás: [defenseone.com](#) [2021. 04. 16.]

⁸ CSIKI VARGA Tamás – TÁLAS Péter: Erő és diplomácia. Az Egyesült Államok stratégiai érdekei és lehetőségei a Biden-kormányzat időszakában. Kézirat.

⁹ CSIKI VARGA Tamás – PÉRCSI Dávid: [Az amerikai globális katonai jelenlét hangsúlyeltolódása a 2010-es évtizedben](#). *SVKI Elemzések*, 2021/3. [online], 2021. 01. 26. Forrás: [svkk.uni-nke.hu](#) [2021. 04. 16.]

¹⁰ [Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America](#). [online], 2020. 02. 29. Forrás: [state.gov](#) [2021. 04. 16.]

figyeltek – így például az egyik legfontosabbként az amerikai fegyveres erők tagjait nem támadták.¹¹ Így bár az általános biztonsági helyzet romlott és a központi kormányzat fennhatósága és politikai ereje is gyengült,¹² a felek nem rúgták fel az egyezséget, belátva, hogy nagyobb eredménnyel kecsesítő megállapodásra jelenleg nincs esély.

- Végül, az amerikai belpolitikai haszon ígérete is a kivonulásról szóló döntés mellett szól. Biden elnök az afganisztáni konfliktus befejezését választási kampányának egyik hangsúlyos külpolitikai ígéretévé tette, így személyes meggyőződése mellett választói számára¹³ is felmutathat egy konkrét eredményt. A konfliktus szimbolikus lezárása szeptember 11-én, a 2001-es terrortámadások huszadik évfordulóján pedig bizonyos mértékig „történelmi” szerepet is kölcsönöz a 78 éves elnöknek.

A háború mérlege – a döntés háttere

A kivonulást bejelentő beszédében¹⁴ Biden elnök azzal indokolta döntését, hogy „az Egyesült Államok nem folytathatja az afganisztáni katonai jelenlét [időbeli vagy térbeli] kiterjesztését abban a reményben, hogy más eredményben bízva megteremtheti a kivonulás ideális körülményeit.” Így lényegében elismerve a rendelkezésre álló erőforrások szűkösségét és a prioritások változását, valamint „megelégedve” a korábban elért stratégiai célokkal – a mag al-Káida és más szélsőséges és terrorista szervezetek meggyengítése, Oszama bin Ládén és több vezető megölése –, pontot kíván tenni a 20 éves szerepvállalás végére.

Ennek a két évtizednek több részeredménye is volt, amelyeket ugyanakkor kritikával is illehetünk. Eredmény, hogy a demokratikus intézményi működés és politikai kultúra, társadalmi berendezkedés jegyében kiterjesztették a szavazójogot – például a nőkre –, és több alkalommal elnök- (2004, 2009, 2014), illetve parlamenti választást (2005, 2010, 2018) is tartottak az országban – bár ezek legitimitását mindig megkérdőjelezték, az aktuális biztonsági helyzet korlátozta a szavazói részvételt és csalások, korrupció is sújtott ezeket. A legutóbb esedékes, 2019-es elnökválasztásra pedig nem is került sor, mert a lebonyolítás biztonsági feltételei sem voltak adottak, és az ország politikai szereplői – így a tálibok – sem mutattak hajlandóságot arra, hogy eredményét elismerjék.

Ugyancsak részeredmény, hogy az afgán biztonsági erők létszámát több mint egy évtizednyi kiképzéssel és mentorálással 300.000 főre duzzasztották,¹⁵ felszerelték, és bizonyos szintű tervezési és műveleti képességgel is felruházták. Ezzel szemben azonban ez az erő az általános szakértői vélekedés szerint amerikai/nemzetközi támogatás nélkül fenntarthatatlan – műveleti képességei, logisztikája, finanszírozása és morálja szempontjából egyaránt. Asraf Gáni afgán elnök nyilatkozata szerint csak 2020 februárja (az amerikai-tálib megállapodás aláírása) és júliusa között az afgán biztonsági erők 3.560 tagját ölték és további 6.780-at sebesítették meg a tálib felkelő csoportok¹⁶ – a „lemorzsolódás” tehát igen intenzív, nem beszélve a dezertálásokról jelentős számáról. A 2020-as év tapasztalatai arra is rámutattak, hogy miközben a tálibok ügyeltek arra, hogy az amerikai erőket ne támadják, így a kétoldalú megállapodás e kulcstényezőjét ne rúgják fel, az afgán kormányerők (és a civilek) elleni célzott erőszak fokozódott a korábbi évekhez képest.¹⁷ Összességében becslések szerint 2001 októbertől és 2021 áprilisa között az afgán katonai és rendőri erők 66.000-69.000 tagja – emellett a felkelők 51.000 fegyverese –, valamint 47.000-nél is több civil veszítette életét a konfliktusban.¹⁸

Ami pedig az anyagi költségeket illeti, az Egyesült Államok közvetlenül 864,2 milliárd dollárt költött 2001-2020 között az Afganisztánban folyó műveletekre, újjáépítésre, diplomáciai és konzuli programokra,

¹¹ 2020. február 8 óta nem volt halálos áldozat az amerikai fegyveres erők körében Afganisztánban. Luis MARTINEZ – Matt SEYLER – Cindy SMITH: [As US troops prepare to pull out, a look at the war in Afghanistan by the numbers](#). [online], 2021. 04. 14. Forrás: ABC News [2021. 04. 16.]

¹² Ezzel az amerikai hírszerző közösség és így Biden elnök is tisztában volt. Lásd: [Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community](#). Office of the Director of National Intelligence, Washington D.C., 2021. 04. 09., 25.

¹³ A teljesség kedvéért érdemes rámutatni, hogy az amerikai társadalom megosztott az afganisztáni jelenléttel kapcsolatban, és sem a jelenlét növelését, sem a csökkentését vagy a teljes kivonulást szorgalmazók nem alkottak többséget az elmúlt években. Bővebben lásd: Madiha AFZAL – Israa SABER: [American are not unanimously war-weary on Afghanistan](#). [online], 2021. 03. 19. Forrás: brookings.edu [2021. 04. 16.]

¹⁴ [Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan](#), i.m.

¹⁵ [Afghanistan Index](#), 7.

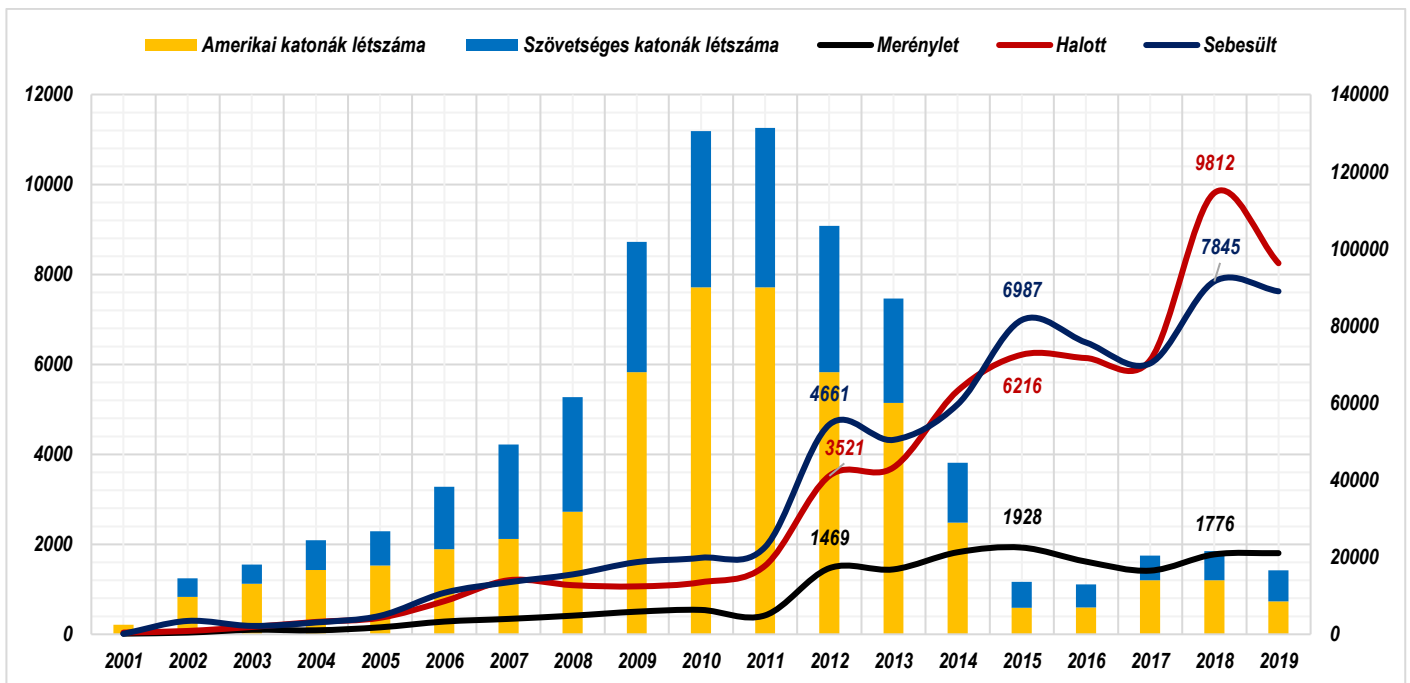
¹⁶ Roshan NOORZAI: [Afghan Government: Over 3,500 Troops Killed since US-Taliban Agreement](#). [online], 2020. 07. 09. Forrás: watson.brown.edu [2021. 04. 16.]

¹⁷ [2021 High-risk list](#), 8.

¹⁸ [U.S. Costs to Date for the War in Afghanistan, 2001-2021](#). [online], 2021. április. Forrás: watson.brown.edu [2021. 04. 16.]

kormányzati szervezetek támogatására, amelyből 94%-ot a Védelmi Minisztériumon keresztül finanszíroztak.¹⁹ A Brown University átfogó, az afganisztáni konfliktushoz köthető háborús költségbeclése szerint pedig összességében 2.261 milliárd dollár kiadást eredményezett a 20 éves háborús szerepvállalás, amelyből 2021-ig 1.376 milliárd dollár a védelmi költségvetés, 59 milliárd a külügyi költségvetés, 296 milliárd dollár a veteránok ellátásának költsége volt, 530 milliárd dollár pedig a kamatterheket jelentette a költségvetés finanszírozásában.²⁰

A kivonulás alapját jelentő helyzetértékeléssel tehát, miszerint nincs érdemi remény a helyzet (amerikai és szövetséges szempontból) jelentős javítására, a számok tükrében nem vitatkozunk, különösképpen, ami a biztonsági helyzetet illeti. 2012 óta ugyanis – a nemzetközi katonai jelenlét létszámának csökkenésével párhuzamosan, az afgán biztonsági erők megerősítésének minden eredménye ellenére – jelentősen romlott az ország helyzete a kezdeti műveleti fókusz, a terrorizmus visszaszorítása szempontjából is. Jóllehet a Global Terrorism Database (GTD)²¹ napjainkig csak 2019 végéig tette nyilvánossá adatait, az világosan kiolvasható belőlük, hogy Afganisztán a 2001 októberében megkezdett fegyveres konfliktus első 18 éve alatt – 16.164 merénnyel, 56.837 halálos és 58.871 sebesült áldozattal – a világ második leginkább terrorfenyegetett országává vált, amit mutatóiban csak Irak előzött meg.



1. ábra: Afganisztán terrorfenyegetettsége és az országban telepített katonai egységek létszáma 2001-2019 között.²²

Az ország terrorfenyegetettsége előbb a 2002-ben elüldözött tálib erők 2005-ös visszatérését követően, majd 2012-től növekedett meg jelentősen, párhuzamosan az amerikai és a szövetséges katonai erők létszámának csökkenésével, még inkább pedig azzal, ahogy az afganisztáni kormányerők átvették az ország belbiztonságáért vállalt operatív felelősséget, az amerikai és a NATO-erők pedig az afgán hadsereg és az afgán belbiztonsági szervezetek kiképzésére koncentráltak.

A tényleges fenyegetés mértékével kapcsolatban azonban érdemes jelezni, hogy 2012-től a merényletek halálos áldozatai között egyre nagyobb arányú lett a terrorista halottak száma. A 2001 októberé és

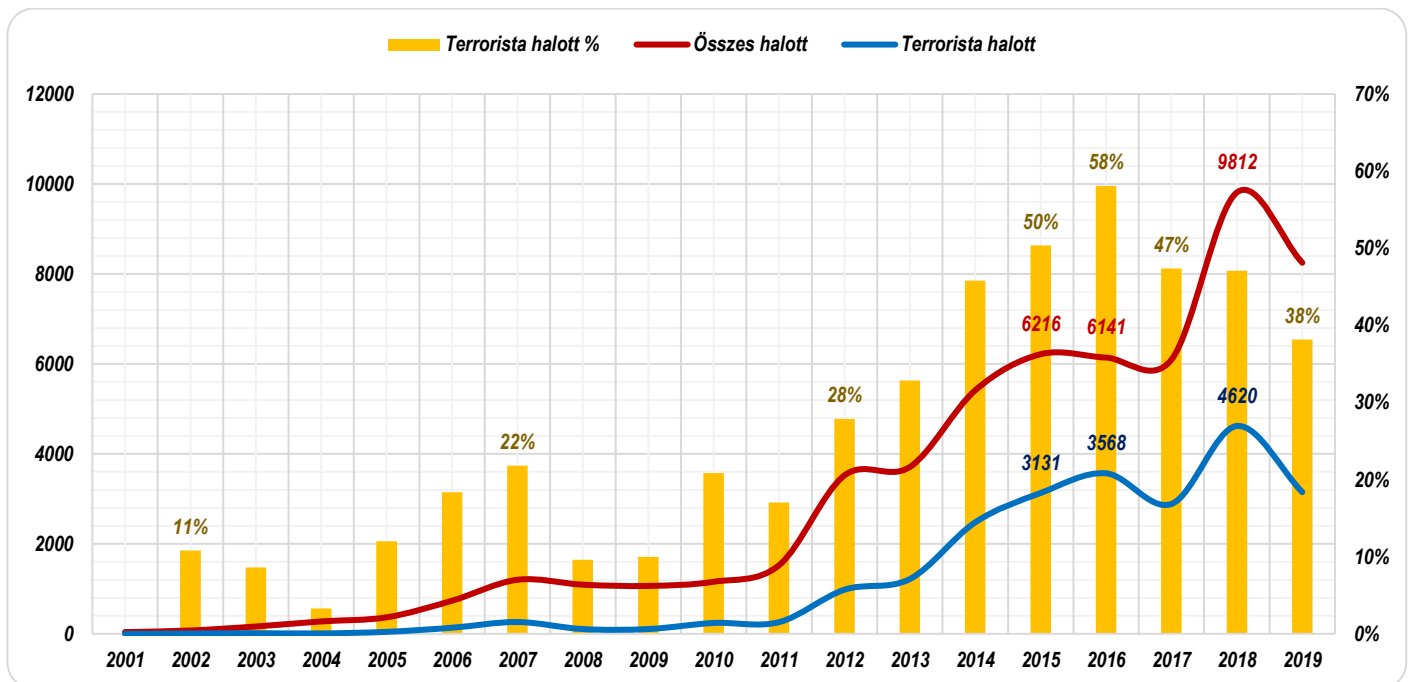
¹⁹ 2021 High-risk list, 8.

²⁰ Ebben az összegben szerepelnek az afganisztáni szerepvállaláshoz kötődő pakisztáni műveletek költségei is. Forrás: [U.S. Costs to Date for the War in Afghanistan, 2001-2021](#).

²¹ Global Terrorism Database. [online], 2021. Forrás: [start.umd.edu](#) [2021. 04. 21.]

²² A terrorizmusra vonatkozó adatok forrása a GTD, az amerikai és a szövetséges katonai erők létszámának forrása: GOLLOB – O'HANLON, i.m.

a 2019 vége közötti időszak egészére nézve arányuk 41%-ot tett ki, de voltak olyan évek is (2015-2016), amikor számuk elérte, illetve meghaladta az összes halálos áldozat felét.²³



2. ábra: A merényletek terrorista áldozatainak száma és aránya Afganisztánban 2001-2019 között.

2001-2019 között az Afganisztánban elkövetett terrorista merényleteknek 513 halálos, illetve 509 sebesült amerikai áldozata volt. A legsúlyosabb esztendő ebből a szempontból a 2012-es volt, amikor 209 amerikai halt, illetve 155 sebesült meg terrorcselekmény miatt. Ezek túlnyomó többsége katona volt, vagyis az amerikai Védelmi Minisztérium által az afganisztáni háború áldozataként számon tartott 2.448 halálos és 20.722 sebesült áldozat körébe tartozott.²⁴ Egy részük viszont civil áldozat volt (például újságíró, tolmács, segélyszervezeti munkatárs, szakértő stb.), akik közül a halálos áldozatok a Munkaügyi Minisztérium által számon tartott, Afganisztánban meghalt 1.789 amerikai munkavállaló közé tarozhattak.²⁵

Az amerikai humán veszteség azonban a terrorizmus áldozatainál szélesebb körű volt: az 20 év alatt Afganisztánban szolgáló 775.000 amerikai katonából (akiknek ötöde három vagy annál is több váltást is eltöltött az országban)²⁶ a SIGIR 2021-es beszámolója szerint 2001. október 7. – 2021. február 22. között 1.897 veszítette életét harcban, további 415 nem harccselekmények következtében, 20.666 pedig megsebesült.²⁷ A Brown Egyetem már említett projektje emellett 3.814 kontraktor (például biztonsági magánvállalatok alkalmazottjai) és 424 humanitárius/NGO segélyszervezeti aktivista halálát is összesítette.²⁸

Az afganisztáni háború első 18 éve alatt a tálibok (10.031 merénylet, 44.914 halott, 39.050 sebesült), a terrorista csoportokhoz nem tartozó, ún. ismeretlen elkövetők (m: 454, h: 8.131, s: 14.004), az ISIS afganisztáni terrorszervezete (m: 418, h: 2.825, s: 4.160), illetve a Hakkáni terrorhálózat (m: 84, h: 587, s: 1.001) jelentették a legnagyobb fenyegetést az országra. Együttesen ugyanis az afganisztáni merény-

²³ Fontos jelezni azt is, hogy a terrorista halottak esetében nem csupán az 2001 és 2019 között megkísérelt vagy végrehajtott 1.414 afganisztáni öngyilkos merénylet elkövetőiről van szó (ezekben ugyanis 10.112 terrorista halt meg), hanem további 23.217 olyan terroristáról is, akik a rendőrségi és a belbiztonsági erők fellépésének, vagy valamilyen más nem várt körülménynek a következtében veszítették életüket a terrorista merényletekhez kapcsolódóan. Forrás: [Global Terrorism Database](#).

²⁴ [Casualty Status](#), [online], 2021. 04. 19. Forrás: [defense.gov](#) [2021. 04. 21.]

²⁵ [Defense Base Act Case Summary by Nation](#). [online], é. n. Forrás: [dol.gov](#) [2021. 04. 21.]

²⁶ Rajan MEMON: [The Wisdom of Leaving Afghanistan](#). [online], 2021. 04. 15. Forrás: [foreignpolicy.com](#) [2021. 04. 21.]

²⁷ [2021 High-risk list](#), 8.

²⁸ [Human Cost of Post-9/11 Wars: Direct War Deaths in Major War Zones – Afghanistan \(October 2001 – October 2019\)](#). [online], 2020. 11. 13. Forrás: [watson.brown.edu](#) [2021. 04. 16.]

leteknek, illetve e merényletek halálos és sebesült áldozatainak is 99%-áért voltak felelősek. A fennmaradó 1%-on (121 merénylet, 357 halott, 658 sebesült) a GTD adatbázisa szerint 17 terrorista szervezet, illetve további szélsőséges egyének osztoztak.²⁹

A tálibokhoz köthető támadások egyúttal rámutatnak a stabilizációs erőfeszítéseket hátráltató talán legfontosabb stratégiai tényezőre: a konfliktus regionális dimenziójára és ebben Pakisztán korántsem pozitív szerepére. Mivel a tálibok természetes hátszögét az afgán-pakisztáni határtérség mindkét oldalán élő pastu törzsek adják, az amerikai oldal sosem tudott akkora erőket koncentrálni Afganisztánba, hogy a pakisztáni menedékerületet, valamint a fontosabb vidéki területeket megpróbálják az irakihoz hasonló módon ellenőrzés alá vonni – miközben Pakisztán területén nagyméretű amerikai és NATO-műveletekre nem is kerülhetett sor. Irakkal szemben, ahol 2011-ig nem volt olyan visszavonulási terület, amit a felkelők használhattak volna, Pakisztán érintettsége lehetetlenné tette a klasszikus felkeléssel szembeni stratégia, azaz az amerikai kettős megközelítés katonai pillérének sikerét. Nem véletlen, hogy az Obama-adminisztráció által 2009-ben bejelentett afganisztáni-pakisztáni (AfPak) stratégia³⁰ egyik eleme is e probléma kiküszöbölése volt, de a gyakorlatban nem sikerült áttörést elérni. 10 évvel később a jelenlegi nemzetközi politikai helyzetben sem látszik olyan változás, ami gyökeresen eltérő végeredményhez vezetne ezen a téren.

A fentiek mellett számos további sebezhetőség gyengíti az afgán kormányzat „túlélési esélyeit”. Csupán jelzésértékkel: a kivonulás utáni helyzetben az afgán állam – és kiemelten a biztonsági erők – finanszírozásának bizonytalansága, ami a rendkívül gyenge gazdasági fejlődésből és korlátozott gazdasági lehetőségekből ered;³¹ a mindent átható korrupció;³² a minden korábbi erőfeszítéssel szemben ellenállónak bizonyuló kábítószer-termelés és kereskedelem;³³ valamint az eddig valamelyest elfojtott belső társadalmi konfliktusok (például a nők megváltozott helyzete és a tálibok ehhez való – közismerten szöges ellentétben álló – viszonya) is.

Várható rövidtávú következmények

Miközben a tálibok nem késlekedtek sokat annak bejelentésével, hogy „megnyerték a háborút”,³⁴ a NATO számára a legfontosabb üzenet az volt, hogy a szövetségesek „együtt vonultak be, és együtt is vonják ki erőiket.”³⁵ A politikai hitelesség megtartása érdekében a 2024-ig hatályos NATO-Afganisztán stratégiai partnerségi megállapodás érvényben marad, miközben a szövetségesek jelenleg azt hangoztatják, hogy nem szüntetik be támogatásukat az afgán kormány és biztonsági erők számára annak érdekében, hogy ne fokozódjon az ország instabilitása. Ennek gyakorlati megvalósítása azonban komoly kérdéseket vet fel már rövid- és középtávon is.

²⁹ Forrás: [Global Terrorism Database](#).

³⁰ [Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan](#). [online], 2009. 03. 27. Forrás: Obama White House Archives [2021. 04. 17.]

³¹ Az afgán állam költségvetésének túlnyomó többségét nemzetközi donorok támogatásából tudja csak finanszírozni: 2018-ban, amikor vonatkozóan az utolsó adatok elérhetőek, a 11 milliárd dolláros központi költségvetés 80%-át fedezték külföldről. A 2020. novemberi genfi donorkonferencián 66 ország és 32 nemzetközi szervezet évi 3,3 milliárd dollár támogatást ajánlott fel a 2024-ig terjedő időszakra. Ha ezt valóban teljes egészében teljesítik, akkor a forrás fedezheti az afgán állam működéséhez szükséges minimálisra becsült civil kiadásokat; emellett azonban további 3,6 milliárd dollárra lesz szükség a biztonsági apparátus fenntartására, amit többnyire az Egyesült Államoknak, mint „az egyetlen, e téren számottevő donornak” kellene fedezni. (Összehasonlításképpen: a NATO által létrehozott ANA Trust Fund, amely az afgán katonai erőket támogató pénzügyi alap, 2007 óta könyvelhetett el összesen 3,4 milliárd dollár támogatást. Forrás: [Afghan National Army \(ANA\) Trust Fund. NATO Media Backgrounder](#). [online], 2021. március. Forrás: nato.int [2021. 04. 17.]) Végül, de nem utolsó sorban, a Világbank becslése szerint – miközben a koronavírus-járvány a 2019-es, mérsékelt 3%-os GDP-növekedést 2020-ban 5%-os csökkenésre változtatta –, 2024-ig 5,2 milliárd dollár többletfinanszírozásra is szükség lenne az újjáépítéshez. Bővebben lásd: [2021 High-risk list](#), 2-3 és 24.

³² A Transparency International Corruption Perception Indexén Afganisztán 198 vizsgált országból az elmúlt évtizedben mindig a 169-180. helyen szerepelt (minél magasabb helyezés, annál nagyobb probléma a korrupció). Forrás: GOLLOB – O’HANLON, i.m., 24.

³³ 2019-ben az UNODC becslése szerint az afgán kábítószer-kereskedelem értéke meghaladta a legális éves exportkereskedelmet (!) értékét, miközben 163.000 hektárra becsülték az országban folyó ópiummák-termelés területét, ami egyrészt 50%-kal kevesebb, mint a 2017-es csúcs (328.000 hektár), másrészt mégis közel háromszorosa a 2002 előtti évek átlagának. Forrás: [2021 High-risk list](#), 45.

³⁴ Secunder KERMANI – Mahfouz ZUBAIDE: [Afghanistan: ‘We have won the war, America has lost’, say Taliban](#). [online], 2021. 04. 15. Forrás: BBC.com [2021. 04. 17.]

³⁵ [NATO Allies decide to start withdrawal of forces from Afghanistan](#).

Az egyik legfontosabb, hogy mennyiben beszélhetünk a következő négy hónapban „felelős kivonulásról” – mivel tudják Washington és szövetségesei biztosítani a jelenlegi rendszer fenntarthatóságát (feltételezve, hogy van ilyen kifejezett cél)? Kezdeti amerikai bejelentések szerint az Egyesült Államok folytatni fogja az afgán biztonsági erőkkel kapcsolatos személyi és egyéb költségek finanszírozását. Ezen a téren a harcok alakulásától függően az afgán igények jelentős növekedésére is számíthatunk, amennyiben a veszteségek növekedése és a szövetséges támogatás kivonásával elvesző rugalmasság magasabb összlétszámokat, illetve jelentősebb személyi fluktuációt vonhat maga után.

2015, az ISAF művelet lezárása és a Resolute Support kezdete óta a NATO-erők jelenlétének feltételeit a felek eredeti szándéka szerint 2024-ig hatályos keretmegállapodás (*Status of Forces Agreement – SOFA*)³⁶ rögzíti. A műveletben részt vevő NATO-katonák létszáma a kezdeti 13.000 körüliről előbb 2017-től 16.000-re nőtt, majd a tálibokkal folytatott tárgyalások nyomán 2020-ban 10.000 alá csökkent. 2021 tavaszán 9.600 fő körüli létszámmal vannak jelen a NATO erői.³⁷

A NATO-jelenlétet a kétoldalú amerikai-afgán biztonsági megállapodás³⁸ alapján egykor 12.000 fő, amerikai parancsnokság alatt álló erő is kiegészítette, ami 2020-ban annak ellenére csökkent hivatalosan 2.500-ra, hogy a Pentagon legalább 8.600 fő Afganisztánban tartása mellett érvelt az afgánok támogatása és a terrorizmus ellenes műveletek hatékony fenntartása érdekében. Beszámolóik szerint ezen felül mintegy 1.000 fő „regisztrálatlan” különleges műveleti erő is jelen van az országban.³⁹ Az amerikai Kongresszus által felkért kétpárti Afghanistan Study Group szakértői csoport értékelése szerint – a 2021 eleji biztonsági helyzet alapján – minimum 4.500 fős jelenlétre lenne szükség ahhoz, hogy „biztosítsák az alapvető amerikai érdekek érvényre juttatását és elfogadható szinten kezeljék a kockázatokat.”⁴⁰ Biden elnök döntése értelmében ezt máshogy kell majd biztosítani.

Kenneth McKenzie tábornok, a CENTCOM parancsnoka 2020 decemberében még úgy nyilatkozott, hogy a 2500 fős amerikai létszám elérésénél arra számít, hogy több NATO-katona lesz Afganisztánban, mint amerikai, és ezáltal nem történik jelentősebb kapacitáscsökkenés.⁴¹ Ezzel szemben azonban a szövetséges erők teljes kivonásáról szóló döntésnek fontos, negatív katonai következményei lesznek az afgán harci képességekre⁴² nézve, amik pedig meghatározóak a kabuli kormány és a tálibok/felkelők közötti politikai folyamatokban. Az amerikai és szövetséges erők kivonása számos területen fontos képességek csökkenéséhez és akár elvesztéséhez fog vezetni, amik rövid távon is befolyásolni fogják az afgán kormányerők képességét a tálib fegyveres csoportok visszaszorításában. Példaképpen a következőkre biztosan számíthatunk:

- Légítámogatás és -szállítás: az afgán kormányerők korlátozott eszközökkel rendelkeznek ezen a területen (17 darab A-29-es, 10 darab AC-208-as merevszárnyas, illetve 38 darab MD-530-as forgószárnyas eszközzel, 2021 eleji adatok szerint⁴³), amelyek számukat, hatótávolságukat és tűzerejüket tekintve is elmaradnak a koalíciós kapacitásoktól. Afganisztán földrajzi sajátosságai miatt ezekre a kapacitásokra ezután fokozott nyomás nehezedik majd, kapacitásnövelésük viszont rövid távon nem oldható meg. A precíziós csapásmérési képességek terén is minden bizonnyal visszaesés történik, ami az afgán kormányerők által okozott civil veszteségek növekedéséhez vezethet. A légiszállítás terén is jelentős visszaesés várható, tekintve, hogy az afgán légierő kapacitásai (21 darab C-208 és

³⁶ A megállapodás 25. cikkének 4. paragrafusa szerint az egyezmény felmondására a felek egyetértése vagy egyik fél kezdeményezése esetén írásbeli értesítést követően kétéves átmeneti időszakkal van lehetőség. [Agreement between the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of NATO Forces and NATO personnel conducting mutually agreed NATO-led activities in Afghanistan](#). [online], 2014. 09. 30. Forrás: nato.int [2021. 04. 16.]

³⁷ [Resolute Support Mission in Afghanistan](#). [online], 2021. 04. 15. Forrás: nato.int [2021. 04. 16.]

³⁸ [Security and Defense Cooperation Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America](#). [online], 2014. 09. 30. Forrás: staging.afghanembassy.us [2021. 04. 16.]

³⁹ Thomas GIBBONS-NEFF – Helene COOPER – Eric SCHMIDTT: [U.S. Has 1,000 More Troops in Afghanistan Than It Disclosed](#). [online], 2021. 03. 14. Forrás: nytimes.com [2021. 04. 16.]

⁴⁰ [Afghanistan Study Group Final Report](#). [online], 2021. február Forrás: usip.org [2021. 04. 16.], 16.

⁴¹ [General Kenneth F. McKenzie Jr. Defense One Interview with Katie Bo Williams](#). [online], 2020. 12. 10. Forrás: centcom.mil [2021. 04. 17.]

⁴² Fontos megjegyezni, hogy az afgán biztonsági erők állapotának és hatékonyságának felmérése jelentős nehézségekbe ütközik, mivel az afgán és amerikai hivatalos források számos fontos területre vonatkozóan (feltöltöttség, veszteségek, a támogató infrastruktúrára vonatkozó főbb információk) nem közölnek adatokat.

⁴³ [Quarterly Report to the United States Congress](#). [online], 2021. 01. 30. Forrás: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction [2021. 04. 17.], 74. o.

2 darab C-130 repülőgép, 36 darab UH-60 és 12 darab Mi-17 helikopter⁴⁴) elmaradnak a várható igényektől.

- A kivonulást követően az afgán szárazföldi kapacitások és képességek nem lesznek képesek biztosítani a hatékony terrorizmus- és felkelés-ellenes műveleti szerepvállalást, az afgán belügyi és védelmi intézményrendszer és cselekvőképesség már rövid távon is meggyengülhet.⁴⁵ Az pedig kétséges, hogy a magánszektor bevonása mennyiben képes kompenzálni az így felmerülő problémákat.⁴⁶

Május 1-től megkezdődik az amerikai erők további csökkentése, a Resolute Support támogató, kiképző, tanácsadó művelet pedig őszig véget fog érni. Mandátumának néhány eleme, például egyes kiképzési tevékenységek, amelyeket Afganisztánon kívül is le lehet folytatni (törzstisztek, helikopter-pilóták), a NATO-tagállamok szándékától függően egy új műveleti mandátummal folytatódhat – minden bizonnyal ez a kérdés is szerepelni fog a NATO vezetőinek június 14-i, brüsszeli találkozásán.

Jelenleg az jól látszik, hogy a tálibok felkészülnek és kívárnak egészen addig, amíg a nemzetközi erők elhagyják az országot – hiszen nincs értelme rövid távon kockáztatni újabb elmélyülő konfrontációt Washingtonnal és szövetségeseivel, amikor fél éven belül lényegében szabad kezet kaphatnak az afgán kormányral kialakítandó viszonyukban.⁴⁷ Mivel a biztonsági helyzet általános romlására már utaltunk, úgy véljük, hogy a nemzetközi erők távozását követően tartós politikai stabilitásban bízni nem lehet – a tálib hatalomátvétel lehetősége helyi szinten már rövid-, de még központi kormányzati szinten is középtávon adott lesz.

Lehetséges középtávú hatások

Amennyiben a kormányzat és a tálib mozgalom közötti tárgyalások nem hoznak eredményt, a polgárháborús helyzet kiéleződése várható. A külföldi csapatok kivonása előfeltétele ennek a folyamatnak, de egyúttal a kivonás a külföldi szereplők közvetlen információit, nyomásgyakorlási lehetőségeit is korlátozni fogja. A lehetséges középtávú hatások között ezért reális veszélyként számolhatunk azzal, hogy a nemzetközileg elismert afgán kormány politikai hatalma megroppan, a széteső afgán biztonsági erők nemzetközi támogatással is elvesztik maradék fennhatóságukat még az ország nagyvárosai felett is. A biztonsági helyzet tovább fog romlani, az országon belüli vallási-etnikai-törzsi csoportok közötti konfliktusok is kiéleződnek, az ezredfordulót megelőző évtizedek gyakorlatához hasonlóan megerősödhetnek egyes hadurak is (*warlordism*).

Úgy véljük, középtávon a tálibok mind belső politikai kiegyezéssel, mind erőszakkal megszerezhetik az ország irányítását. Ezt követően felszámolhatják az afgán társadalom modernizációjára és demokratizálásra irányuló eddigi eredményeket – így például a választásokat és a nők jobb társadalmi helyzetét (oktatás, munkavállalás) –, és akár nyíltan is szembe fordulhatnak a nyugati érdekekkel. Ezzel a konfliktus új szakasza kezdődik el, amiben a nyugati államok – elsősorban az Egyesült Államok – regionális beavatkozási (különleges műveleti és drón-) képességeket őriznek meg, amit egyes afganisztáni szereplők (a központi kormányzat, vagy annak kudarcra esetén mérsékelt csoportok) támogatása egészíthet ki a szélsőségesek felmorzsolása, terrorszervezetek gyengítése céljával.

Afganisztán az amerikai terrorizmus ellenes fellépésben a régióban fontos szerepet játszik, mivel az afgán-pakisztáni határtérségben számos kisebb-nagyobb fegyveres csoport működik, amiknek vagy deklarált célja, vagy potenciálisan szerepe lehet a régiót érintő, vagy annak határain kívüli nagyobb arányú

⁴⁴ [Quarterly Report to the United States Congress](#), 74.

⁴⁵ [Quarterly Report to the United States Congress](#), 56.

⁴⁶ A 2021-es pénzügyi év (2020. október 01. – 2021. szeptember 30.) második negyedévében 16.832 kontraktor állt a Védelmi Minisztérium alkalmazásában Afganisztánban (azelőző negyedévhez képest 7,6%-os csökkenés), akik közül 1.520 volt biztonsági magánvállalatok alkalmazottja. A kontraktorok feladatai széleskörűek: az említett időszakban 34%-uk látott el logisztikai és 16%-uk biztonsági feladatokat, 13% pedig az amerikai bázisok kiszolgálásában vett részt, emellett pedig több száz fős nagyságrendben foglalkoztattak kiképzőket, adminisztratív, IT, építő vagy tolmács munkakörben szakembereket. Ezeknek a feladatoknak jelentős részére a kivonást követően nem lesz szükség, a források szűkében lévő afgán kormányzat pedig biztosan nem engedheti majd meg magának ilyen állomány széleskörű foglalkoztatását. Department of Defense: [Contractor Support of U.S. Operations in the USCENT-COM Area of Responsibility](#). [online], 2021. április. Forrás: [acq.osd.mil](#) [2021. 04. 17.], 2.

⁴⁷ Ezt nem csak a tálibok szelektív, a kormányerőkre fókuszáló támadásai támasztják alá, hanem a tárgyalási hajlandóság hiánya is: az eredetileg április 24-re tervezett török közvetítésű és pakisztáni támogatású tárgyalási lehetőséget egyszerűen elutasították – hiszen nem áll érdekükben sem megkötni saját kezüket, sem a nyugati hatalmak után más külső, ezáltal regionális befolyást a nyakukba venni már előre. [Afghanistan, Pakistan and Turkish Ministers to Discuss Afghan Peace Prospects](#). [online], 2021. 04. 22. Forrás: [reuters.com](#) [2021. 04. 22.]



Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

ELEMZÉSEK 2021/10

terrorista akciók végrehajtása. Történelmileg a 1994-2001 között az akkori tálib rezsim számos más csoportnak is menedéket nyújtott, amik regionális célokat követtek, és ez a trend a katonai nyomás csökkenése esetén ismét tényezővé válhat. A hagyományosan ismert csoportokon túl, mint a Központi al-Káida, az al-Káida az indiai szubkontinensen csoport, a Laskhar-e-Taiba, a pakisztáni Tehrik-e-Talibán, és a magát az Iszlám Állam Khorasan tartományának nevező csoport is jelen van.⁴⁸ Az „Iszlám Állam” felemelkedése jó példa volt arra, hogy felkelő csoportok kellő katonai nyomás hiányában és a helyi kormányzat rossz politikai döntéseinek nyomán a területi és politikai nyereségeken túl képesek a nemzetközi térben terrorista akciókat indítani, vagy a támogatásukra létrejöttek, a nyugati államokban élő virtuális közösség tagjainak megnyerésével azokat radikalizálhatják, illetve különböző támadások végrehajtására ösztönözhetik.

Végül, de nem utolsó sorban középtávon a Washington által hagyott hatalmi űrt a regionális szereplők töltik ki: várhatóan erősödni fog Pakisztán közvetlen befolyása, de felmerülhet Törökország, Oroszország és Kína érdekérvényesítési lehetőségeinek puha hatalmi eszközökkel történő erősítése is – ugyanis a szélsőséges iszlamista csoportokkal szembeni fellépés bármely afgán vezető politikai erő részéről mindegyiküknek érdeke (egyéb potenciális gazdasági érdekek mellett). Ezzel hosszabb távon Afganisztán kikerülhet a nemzetközi biztonságpolitikai napirend élmezőnyéből – bizonyos szempontból az országra fordított figyelem „normalizálódhat”.

⁴⁸ [Enhancing Security and Stability In Afghanistan](#). [online], 2020 június. Forrás: Department of Defense [2021. 04. 17.], 17.



Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

ELEMZÉSEK 2021/10

Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a kutatóintézet munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Eötvös József Kutatóközpontjának Stratégiai Védelmi Kutatóintézete független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

Szerkesztés és tördelés:
Árva János, Tálás Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2019 – : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4862)

2012–2019: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)

2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)

2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Csiki Varga Tamás, Kemény János, Tálás Péter, 2021