



# Donorkonferencia Brüsszelben: biztonság és segélyezés Afganisztánban

Wagner Péter

E-2016/28.



## ***KKI-elemzések***

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

---

*Kiadó:*

Külügyi és Külgazdasági Intézet

*Szerkesztés és tördelés:*

Tevelyné Kulcsár Andrea

*A kiadó elérhetősége:*

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

Fax: + 36 1 279-5701

E-mail: [info@ifat.hu](mailto:info@ifat.hu)

<http://kki.gov.hu>

© Wagner Péter, 2016

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2016

ISSN 2416-0148

---



A 2016. október 5-én Brüsszelben tartott Afganisztán-konferencia ismét a közép-ázsiai országra irányította a nemzetközi közösség figyelmét. Erre nagy szükség is volt már, mivel a krími orosz invázió és az Iszlám Állam közel-keleti térnyerése óta rohamosan csökkent az afgán helyzet megoldása iránti elköteleződés. Pedig az ország több területen is egyre nagyobb krízissel szembesül, a gazdasági kilátásai mind rosszabbá válnak, a tálibok minden eddiginél jelentősebb befolyásra tesznek szert, és a hatalmi elit belső válsága, illetve a kormányon levő fő politikai erők rivalizálása sem csökken.

## AZ AFGANISZTÁN-KONFERENCIÁK TÖRTÉNETE

Az Európai Unió fővárosában, több mint 70 ország és 25 nemzetközi szervezet részvételével tartott konferencia célja az volt, hogy az afgán kormány a 2017–2020 közötti időszakra kidolgozott stratégiájának (*Afghanistan National Peace and Development Framework*, ANPDF) a végrehajtásához megfelelő nagyságú pénzügyi támogatást gyűjthessen össze. A találkozót megelőző napon pedig – így különös figyelmet keltve – az EU és Afganisztán képviselői a migrációs kérdésekről folytattak kétoldalú megbeszélést.

Mivel Afganisztán a modernkori története során mindig is nagymértékben függött a külső donorok támogatásától, valójában semmi szokatlan nincs abban, hogy Kabul ismét a nemzetközi partnereihez fordult. A találkozó eredményeként az Európai Unió 1,6, az EU és tagországok együtt 5,6, a teljes nemzetközi közösség pedig összesen 15,2 milliárd dollárt [ajánlott fel 2020-ig](#). Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok adja a segélyek [kétharmadát](#), bár az amerikai források [fele az afgán biztonsági szektorba kerül](#).

A 2001-es beavatkozás óta a Nyugat az ország iránt jelentős elkötelezettséget tanúsít, amit a viszonylagos rendszerességgel megrendezett nemzetközi donorkonferenciák is jeleznek. A brüsszeli találkozó volt a tizenegyedik ilyen esemény az elmúlt 16 év folyamán (nem számítva például a különböző NATO-csúcsokat, amelyek során nemegyszer külön találkozó és kommuniké foglalkozott az afgán biztonsági helyzettel). A legutóbbi, 2012-es tokiói donorkonferencián (amelynek körülményeiről és magáról az eseményről lásd a szerző [beszámolóját](#)) az idén lejáró pénzügyi ciklusra történtek felajánlások, nagyságrendileg ugyanannyi, mint most (16 milliárd dollár).

Az Afganisztán talpraállását célzó nemzetközi segélyezés kihívásai minden fél számára ismertek. A kezdeti lelkesedést követően ezért a nemzetközi közösség egyre nagyobb figyelmet szentelt a források felhasználásának is. Minél több információ látott napvilágot a korrupcióról vagy az alacsony tervezési és végrehajtási kapacitások miatt a büdzsében ragadt forrásokról, annál nagyobb hangsúlyt kapott a segélyhatékonyság. Afgán részről pedig a külföldi partnerek fejlesztési tevékenységét érte számos – jogos – kritika. A problémák alapját egyrészt az jelentette,

hogy – a nemzetközi fejlesztési tevékenység belső törvényszerűségei miatt – minden, Afganisztánban [elkötött segélydollárból 38 cent maradt csak az országban](#), a többi jutalékok, díjak, szolgáltatási költségek formájában elkerült onnan (gyakran a donorhoz). A biztonsági szektor támogatása esetében a helyben felhasznált támogatás aránya még alacsonyabb volt. Másrészt pedig tény, hogy sokszor az alaposabb koordináció nélkül megvalósított projektek bizonyultak fölöslegesnek vagy életképtelennek.

A megoldást a 2005-ös, [Párizsi nyilatkozat a segélyhatékonyságról](#) című dokumentum alapelveinek az átültetése jelentette. A következő, Londonban tartott 2006-os donorkonferencián a részes felek először fogalmaztak meg hosszú távú elvárásokat és tettek vállalásokat. A cél az volt, hogy növeljék a mindenkori afgán vezetés elszámoltathatóságát, illetve a vállalt programok mérhetőségét – azaz hogy legalább viszonylagosan megállapítható legyen, hogy a vállalások és az azokra fordított összegek mennyire hasznosultak. A 2008-as párizsi konferencián a donorállamok azt vállalták, hogy az Afganisztánra szánt segélyeiket egyre nagyobb mértékben (50 százalékot meghaladóan) fogják az afgán költségvetésen keresztül elkölteni.

A donorkonferenciákat azóta is viszonylag rendszeresen megtartják, az ott bemutatott fejlesztési programok, stratégiák, kötelezettségek legfeljebb a nevükben és a vállalt prioritások számában változnak. Ha azonban olyan alapvető szempontokat vizsgálunk, mint az ellenállás (tálibok) által uralt területek nagysága, a belső menekülteknek és a hazájukat elhagyóknak, illetve a konfliktus civil és fegyveres áldozatainak a száma, akkor azt kell megállapítanunk, hogy a tervek kevés gyakorlati eredménnyel járnak. A donorországok is csak mérsékelten igyekeztek a segélyhatékonyság növelése terén megvalósítani a 2005-ös párizsi nyilatkozatban foglaltakat. Továbbra is 50 százalék alatti az afgán büdzsén keresztül elkötött segélyek aránya – bár tény, hogy jelenleg már minden egyes dollárból közel 60 cent [marad az országban](#).

## AZ ORSZÁG MAI KÉPE

A Világbank az októberi brüsszeli konferencia előtt is elkészítette a maga [elemzését](#) az ország gazdasági helyzetéről, az elért eredményekről és a kitörés lehetséges irányairól. Megállapította, hogy Afganisztán a 2030-ig tartó időszakban növekvő fiskális kihívásokkal fog szembenézni: ezúttal a mezőgazdaság és az oktatás az a Világbank által kiemelt két terület, amelyre a nemzetközi közösségnek és az országnak koncentrálnia kell.

A világbanki elemzés vegyes képet mutat. Egyrészt világosan látszik, hogy még ha béke nincs is, az országba áramlott 40–60 milliárd dollárból valódi eredmények születtek. Például a születéskor várható átlagéletkor 44 évről 60 évre nőtt, nyolcszázezer gyerek helyett nyolcmillió jár iskolába (és a tanárok száma is



megtízszereződött), a nagyjából 30 milliós lakosságra 18 millió mobiltelefonos előfizetés jut, és ami nagyon fontos, jelentősen csökkent a gyermekágyi halandóság is.

Ugyanakkor az elmúlt évtized eredményei lassan erodálódnak: a trend minden téren negatív irányba tart. Csökken a beiskolázott gyerekek száma, nő a munkanélküliség és a szegénység. A többi fejlődő országhoz hasonlóan az egészségügyi ellátások javulása Afganisztánban is jelentős demográfiai növekedéshez vezetett. Évente 3 százalékkal nő az amúgy is fiatal lakosság, és évente négyszázezer a munkaerőpiacra belépni vágyók száma.

Van egy fontos kérdés, amiről azonban a Világbank jelentése nem tesz említést, és ma már nemzetközi érdektelenség jellemzi: a kábítószer-termelés. Az ezredfordulót követő évtized második felében még mind a NATO, mind a nemzetközi közösség számára „slágertéma” volt a világszinten is rekordmértetűnek számító afgán ópiumtermelés, valamint az ellene indított harc. Manapság már csak egy rövid hír, hogy az országban ismét 200.000 hektár feletti volt a termőterület nagysága, és a tavalyi gyenge eredménynél 43 százalékkal több, [4300 tonna lett az előállított ópium](#) mennyisége. Úgy tűnik, rövid távon csupán az időjárás képes érdemben befolyásolni a termőterületek nagyságát és a termés mennyiségét – az utóbbi években a kormányzati és a nemzetközi erőfeszítések hatása alig érezhető.

## ROMLÓ BIZTONSÁGI HELYZET

**A**z országban folyamatosan nő az instabilitás, a fő ellenzéki mozgalomnak tekintett Talibán befolyása idén nagyobb területre terjed ki, mint bármikor a szervezet hatalmának 2001-es amerikai megdöntése óta. Az országban [működő NATO-erők főparancsnoka szerint](#) az afgán lakosság 30 százaléka él olyan területen, amely a tálibok ellenőrzése alatt áll, vagy ahol megpróbálják megszerezni a befolyást.

A NATO 2014 végén fejezte be a több mint egy évtizedes ISAF- (*International Security and Assistance Force*) műveletet. Az azt felváltó *Resolute Support* fontos változást jelentett: egyrészt a 13.000 fős létszáma csupán 10 százaléka az ISAF-misszióénak (annak csúcsidejében), másrészt a feladatrendszere csak és kizárólag az afgán biztonsági erők kiképzésére és támogatására korlátozódik (azaz nem vehet részt a tálibok elleni harcokban).

Habár az afgán kormány számára 2010 óta ismert volt, hogy 2015-től egyedül kell megállniuk a helyüket a felkelők elleni harcban, amint azt az említett eredmények is mutatják, csak azt tekinthetjük sikernek, hogy a biztonsági erők – kisebb megingásokkal, de a jelentős veszteségeik ellenére is – egyelőre kitartanak.

Az ENSZ afganisztáni missziójának, a UNAMA-nak az [idei első féléves jelentése](#) kettős képet fest a biztonsági helyzetről. A biztonsági jellegű incidensek száma 3 százalékpontot csökkent az előző év azonos időszakához képest, különösen az improvizált robbanóeszközök terén. Ugyanakkor a szervezet statisztikái szerint

a biztonsági incidensek egyik fő típusa, a fegyveres összecsapások tekintetében 14 százalékos volt a növekedés. Az összes biztonsági incidens 65,8 százaléka az ország három (a déli, délkeleti és keleti) régiójára korlátozódott, és ez az arány megfelel az elmúlt évtizedek trendjeinek.

Katonai szemmel nézve a biztonsági erők eredményességének nem a civil áldozatok száma vagy a saját veszteségek mértéke az egyik legfontosabb fokmérője, hanem az, hogy képes-e megtartani a 34 tartományi „fővárost”, illetve a nagyjából 110 járási központot. Innen tekintve már borúsabb a kép, mivel a Talibán jelentős vidéki területeket tart az ellenőrzése alatt, és épp az elmúlt hónapban gyakorlatilag bekerítették Helmand, illetve Kunduz tartomány központját. A tálibok az afgán biztonsági erők minden igyekezete ellenére képesek voltak behatolni a két városba (Laskar Gah és Kunduz), és egyelőre tartják is az állásaikat.

A tálib mozgalom annak ellenére meg tudta tartani a befolyását, hogy tavaly és idén két esemény is „megzavarta” a működését. 2015-ben ugyanis nyilvánosságra került, hogy Omár molla, a szervezet alapítója már két éve halott. A haláleset elhallgatása és utódjának a személye miatt kisebb szakadások következtek be a mozgalmon belül, és azokat az új vezetőknek, Aktár Mohamed Manszúr mollának csak mérsékelt sikerrel sikerült kezelnie. Bár Manszúr megválasztását követően sokan reménykedtek abban, hogy tárgyalóasztalhoz lehet majd ültetni a tálibokat, és elérhető valamiféle diplomáciai megoldás, egy évvel később éppen az vezetett a halálához ([egy amerikai dróntámadás végzett vele Pakisztánban](#)), hogy nem volt nyitott az amerikai–kínai–afgán–pakisztáni kezdeményezésű békefolyamatra. A megválasztott új vezető a személyi döntéseivel enyhíteni tudta a mozgalmon belüli ellentéteket, de az afgán kormánnyal való politikai megegyezést állítólag elutasítja. (Ennek ellentmondanak azok a sajtóhírek, miszerint az [afgán–tálib közvetlen titkos tárgyalások](#) több mint háromévi szünet után épp 2016 szeptemberében indultak meg újra.)

A másik negatív folyamat az Iszlám Állam kelet-afganisztáni megjelenése volt. A terrorszervezetnek hűséget fogadó egykori tálib parancsnokok jelentős konfliktust okoztak a Talibánon belül, és Manszúr mollának komoly figyelmet kellett szentelnie az Iszlám Állam helyi csoportjainak a felszámolására – sikertelenül. A vezetőváltás sem befolyásolta a táliboknak az Iszlám Állammal szembeni harcát. Időközben [a terrorszervezet helyi erői különösen Nangarhar tartományban](#) vetették meg a lábukat, és a két csoport között folyamatos a konfliktus.

Az afgán biztonsági erők (ANDSF) – a katonai és a rendőri erők jelentős fejlődése következtében – egyelőre tartani tudják magukat a tálibok és az Iszlám Állam elleni háborúban, de csak súlyos áldozatok árán. [2015 első félévében](#) az ANDSF közel 12.000 főt veszített (4100 halott, 7800 sebesült). 2016-ban még nincsenek áttekinthető adatok, de afgán források szerint március és augusztus között 12.500 rendőr és katona esett a harcok áldozatául (közülük mintegy 8000 a sebesült). A hivatalos amerikai nyilatkozatok szerint csak [júliusban több mint 900 főt veszítettek](#) a biztonsági erők, míg augusztusban [egyetlen hét alatt](#) több mint négyszázat (125 halott és 280 sebesült).



Az afgán biztonsági erők kiképzésében és a biztonsági szektor képességfejlesztésében a NATO továbbra is kulcsszerepet játszik. Az ISAF-misszió, amely támadó katonai műveletekre is felhatalmazással bírt, 2014 decemberében véget ért, azóta a csak kiképzésre fókuszáló *Resolute Support* művelet (RS) folyik. A két misszió nemcsak feladatrendszerében, de létszámában is eltér: amint arról már szó volt, az ISAF a csúcsideőszakban a 120.000 főt is elérte, az RS létszáma viszont 13.000 fő. (Ez a különbség – igaz, jelentős aránybeli eltéréssel – megjelenik a magyar részvételben is: a korábban 550 fős kontingens jelenleg 160 emberből áll.) Az amerikai katonák létszáma ebből kb. **8500 fő**, és bár Barack Obama elnök 2015-ben még azt tervezte, hogy ez 5500-ra fog csökkenni, ám a biztonsági realitások miatt kénytelen a döntést a leendő utódjára bízni. A létszám szinten tartását a varsói [NATO-csúcson jelentették be, 2016 júliusában](#). A döntés mindenképpen csalódás lehetett az amerikai elnök számára, aki a megválasztásakor még a teljes amerikai csapatkivonást vizionálta.

Az afgán biztonsági erők finanszírozásáról is a nemzetközi közösség (és nem csupán a NATO) dönt. Az már 2011–2012-ben világos volt, hogy Afganisztán egyedül képtelen lesz a hatalmas létszámú biztonsági erők fenntartására és a vele járó költségek fizetésére, ezért a 2012-es chicagói NATO-csúcson a nemzetközi közösség vállalta, hogy 2014 és 2016 között biztosítja az évi 5 milliárd dollárnyi kiadás többségét (a magyar felajánlás 500.000 dollár, az afgán „önrész” 500 millió dollár volt). A 2016 júliusi NATO-csúcson arról született döntés, hogy – mivel érdemi változás nem történt Afganisztánnak sem a gazdasági, sem a biztonsági helyzetében – a nemzetközi közösség három évvel meghosszabbítja az ANDSF finanszírozását, [némileg csökkenő összegben](#) (a magyar felajánlás nagysága változatlan maradt).

## KONKLÚZIÓ

**A** 2016-os év afganisztáni trendjei vegyes képet mutatnak. A biztonsági helyzet romlik, és bár egyelőre nem tragikus a helyzet, az afgán biztonsági erők a veszteségek állandó regenerálása mellett sem képesek feltartóztatni a tálibokat. Az ellenzéki mozgalmat viszont az elmúlt évek vezetőváltásai és a belső szakadások sem gyengítették meg érdemben.

Gazdasági téren az elmúlt évtizedek tendenciája folytatódik: az aktuális rezsim csak intenzív külső támogatás mellett tud működni, ám a fenntarthatósága kérdéses. A Világbank idézett jelentése szerint hosszú távon megvan a kitörés lehetősége, ahhoz azonban szükség lenne a belső stabilitás erősítésére.

A brüsszeli donorkonferencia és a varsói NATO-csúcs ismét bebizonyította, hogy a nemzetközi közösség továbbra is elkötelezett Afganisztán megsegítése iránt. Bár

az Obama-adminisztráció a 2009–2010-es tervek szerint 2020 előtt szeretne volna az amerikai erőket teljesen kivonni Afganisztánból, ma már világosnak tűnik, hogy az Egyesült Államok és szövetségesei jelenléte még legalább egy évtizedig elhúzódhat.

Afganisztán nehézségei nem merülnek ki a biztonsági és a gazdasági helyzet problémáival. Továbbra is jelentős az ellentét a korábbi elnökválasztás szembenálló politikai táborai között, és a tavaly Európában megtapasztalt migrációs nyomás – áttételesen – az afgán lakosság bizonytalanságát is jelzi.