



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 6 (474) • 14 lutego 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Przyszłość operacji w Afganistanie – raport Grupy ds. Afganistanu i raport Manleya

Beata Górka-Winter

Raporty Grupy ds. Afganistanu (ASG) i Manleya wskazują, że ponad sześć lat aktywności na rzecz zwalczania partyzantki afgańskiej i odbudowy Afganistanu po obaleniu reżimu talibów nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Narastająca w kraju przemoc może zaprzepaścić efekty prac rekonstrukcyjnych. Aby zatrzymać ten proces, społeczność międzynarodowa musi zadbać o lepszą koordynację działań w kraju, zwiększyć liczbę wojsk zaangażowanych w działania bojowe, zainwestować w odbudowę gospodarki, a także zmienić strategię walki z narkobiznesem. Polska powinna przedstawić w tych kwestiach własne propozycje.

Brak widocznych sukcesów w operacji afgańskiej oraz zbliżające się posiedzenie Rady Północnoatlantyckiej na szczelnie szefów państw i rządów w Bukareszcie, w trakcie którego kwestia ta będzie jednym z najważniejszych tematów, stanowiło impuls do opracowania dwóch raportów (ukazały się pod koniec stycznia br.) zawierających rekomendacje co do dalszego zaangażowania Stanów Zjednoczonych i Kanady w Afganistanie. Pierwszy z nich jest efektem pracy Grupy ds. Afganistanu (*Afghanistan Study Group – ASG*) powołanej pod auspicjami niezależnego amerykańskiego ośrodka badawczego Center for the Study of Presidency. Grupie przewodniczyli ambasador Thomas R. Pickering oraz gen. James L. Jones. Raport kanadyjski powstał na zlecenie premiera S. Harpera, który jesienią 2007 r. powołał zespół niezależnych ekspertów pod kierunkiem byłego wicepremiera i ministra spraw zagranicznych Kanady – Johna Manleya.

Wnioski z raportu ASG. Do Afganistanu skierowano zbyt mało wojska do zwalczania partyzantki, dostarczono niewystarczającą pomoc ekonomiczną, a działaniom społeczności międzynarodowej brakowało spójnej strategii. Dlatego jedną z ważniejszych rekomendacji raportu jest propozycja powołania specjalnego przedstawiciela, który doradzałby wszystkim zaangażowanym podmiotom (zarówno w kwestiach militarnych, jak i cywilnych), zapewniał koordynację programów pomocowych, a także prowadził dialog z państwami regionu. Jak dotąd próby powołania wysokiego przedstawiciela ONZ w Afganistanie ze wzmocnionym mandatem (reprezentowałby też NATO i Unię Europejską), który koordynowałby współpracę społeczności międzynarodowej i rządu afgańskiego, zakończyły się niepowodzeniem. Kandydat na to stanowisko, Paddy Ashdown, wycofał się wobec sprzeciwu prezydenta Hamida Karzaja, obawiającego się zbyt mocnej pozycji wysłannika. Proponuje się też utworzenie tzw. grupy mędrców, której zadaniem byłoby przygotowanie i zaprezentowanie na najbliższym szczycie NATO długoterminowej, spójnej koncepcji zaangażowania sojuszników w Afganistanie.

W kwestiach bezpieczeństwa raport postuluje wzmocnienie sił NATO (np. Stany Zjednoczone powinny rozważyć przesunięcie części sił z Iraku do Afganistanu), choć bez podania konkretnych liczb, oraz przyspieszenie i zmiany organizacyjne procesu szkolenia afgańskiej armii (ANA) i policji. W przypadku szkoleń ANA wskazano, iż zadanie to powinno w całości znaleźć się w gestii NATO (obecnie zajmuje się tym Sojusz, ale także poszczególne państwa)¹. Podkreślono też, iż w realizacji

¹ Zob. B. Górka-Winter, *Rola NATO w reformach sektora bezpieczeństwa w Afganistanie*, „Biuletyn” (PISM), nr 24 (364) z 7 kwietnia 2006 r.

ambitnych celów związanych z liczebnością ANA (ma ona osiągnąć pułap nawet 80 tys. żołnierzy) i osiągnięciem przez nią zdolności bojowej, należy brać pod uwagę afgańskie realia. Zdaniem ASG, afgańskie Ministerstwo Obrony musi być bardziej zaangażowane w planowanie operacji militarnych prowadzonych przez sojuszników w Afganistanie. Jeśli chodzi o szkolenie policji, raport postuluje przejście tego zadania, obecnie leżącego głównie w gestii USA, przez G8 (w raporcie nie wspomina się o roli, jaką w tej sferze ma pełnić Unia Europejska).

Niezwykle istotne są zalecenia raportu dotyczące kwestii społecznych i rządów prawa. Wskazano w nim na pilną konieczność ograniczenia do minimum liczby ofiar cywilnych w trakcie prowadzonych operacji militarnych, m. in. poprzez bardziej wyważone prowadzenie ataków z powietrza, a także ustanowienia specjalnego funduszu rekompensat w ramach NATO. ASG postuluje także stworzenie strategii pojednania narodowego, systemu zachęt ograniczających atrakcyjność partyzantki oraz wyznaczenie kryteriów, które muszą być spełnione przez wszystkich sojuszników w przypadku podejmowania jakichkolwiek negocjacji z bojownikami. Raport podkreśla także, iż priorytetem działań sojuszników w Afganistanie powinno być zwiększenie legitymizacji i siły oddziaływania rządu afgańskiego, a także ustanowienie w tym kraju rządów prawa. Należy zatem zapewnić odpowiednie finansowanie pracowników wymiaru sprawiedliwości tak, aby zatrudniać osoby kompetentne oraz zmniejszać ich podatność na wszechobecną korupcję.

Jeśli chodzi o strategię antynarkotykową, wskazano na konieczność inwestycji w rozwój ekonomiczny Afganistanu (w szczególności w przemysł i infrastrukturę) przede wszystkim w tych prowincjach, które ograniczyły lub zaprzestały produkcji opium. Podkreślono także konieczność podejmowania zdecydowanych działań przeciwko wysoko usytuowanym urzędnikom administracji centralnej i lokalnej oraz oficerom policji, którzy wykorzystują swoją pozycję do czerpania korzyści z narkobiznesu. Co istotne, w raporcie podważono skuteczność preferowanej dotychczas przez administrację USA strategii niszczenia upraw wskazując, iż w efekcie przynosi ona skutki odwrotne od zamierzonych – prowadzi m. in. do narastania wśród Afgańczyków wrogości wobec rządu Karzaja. Zamiast tego należy położyć nacisk na kampanie informacyjne, zapewnić finansowanie małych przedsięwzięć biznesowych oraz angażować afgańską siłę roboczą w projekty inwestycyjne.

Raport Manleya. W raporcie znalazły się przede wszystkim rekomendacje dotyczące dalszego zaangażowania Kanady w kampanię afgańską. Istotny jest tu kontekst powstania raportu – rząd Kanady zobowiązał się do uzyskania zgody parlamentu na przedłużenie mandatu sił kanadyjskich w Afganistanie po lutym 2009 r. Raport ma zatem odpowiedzieć na pytanie o zaangażowanie w operację przy uwzględnieniu słabnącego poparcia kanadyjskiej opinii publicznej oraz rosnących kosztów ludzkich i materialnych misji. W raporcie podkreślono jednak, że termin potencjalnego wycofania wojsk jest określony sztucznie i nie znajduje operacyjnego uzasadnienia. Do tego czasu afgańskie służby bezpieczeństwa nie będą w stanie przejąć odpowiedzialności za bezpieczeństwo w prowincji Kandahar. Wątpliwe jest również, by w ramach NATO podjęli się tego inni sojusznicy.

Wiarygodność rządu kanadyjskiego oraz zapobieżenie załamaniu się bezpieczeństwa w prowincji wymaga dalszego udziału Kanady w tej operacji, choć pod określonymi warunkami. Strategia zaangażowania powinna uwzględniać interesy państwa. Zgodnie z zaleceniami raportu, Kanada powinna domagać się lepszej koordynacji działań społeczności międzynarodowej w Afganistanie (w tej sferze zalecenia prezentują się podobnie jak w raporcie ASG) oraz zwiększenia liczby sił w ramach ISAF. Warunkiem pozostawienia żołnierzy kanadyjskich w prowincji Kandahar po lutym 2009 r. ma być ich wzmocnienie przez sojuszników o ok. 1000 żołnierzy z mandatem bojowym. Rząd Kanady musi także wesprzeć swój kontyngent dodatkowym sprzętem (śmigłowce, bezpilotowce itp.).

Wnioski dla Polski. Oba raporty potwierdzają, że zaangażowanie społeczności międzynarodowej w Afganistanie wymaga przemyślenia. Zwiększający się udział polskich wojsk w operację afgańską (do ok. 1600 żołnierzy w połowie 2008 r.) stanowi impuls do tego, by Polska przedstawiła własny projekt modyfikacji strategii działań w Afganistanie na najbliższym szczycie NATO. Powinny się w nim znaleźć przede wszystkim propozycje dotyczące lepszej koordynacji działań militarnych i cywilnych oraz sposobów zwiększenia aktywności tych sojuszników, którzy dotychczas odmawiają udziału w operacjach bojowych na południu i wschodzie Afganistanu. Być może należy też opracować kryteria stopniowego przekazania odpowiedzialności za niektóre prowincje afgańskim siłom bezpieczeństwa. Powinno się również zabiegać o to, aby w przypadku powstania postulowanej przez ASG grupy mędrców, w jej gronie znalazł się przedstawiciel Polski. Należy wreszcie rozważyć, czy biorąc pod uwagę stanowisko Kanady i wagę działań na południu Afganistanu dla NATO, nie byłoby zasadne połączenie wysiłków z Kanadyjczykami w Kandaharze (zarówno poprzez rozlokowanie tam grupy bojowej, jak i działania w sferze odbudowy cywilnej).