

AFGANISTAN: ZAPOMNIANA WOJNA EUROPY

STRESZCZENIE

Daniel Korski

Afghanistan: Europe's forgotten war

Daniel Korski
POLICY PAPER



**EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS**
ecfr.eu

Międzynarodowa koalicja w Afganistanie ciągle ma szansę uniknąć katastrofy. Problemy są jednak aż nazbyt widoczne. Poza Kabulem władza rządu Hamida Karzaję jest bardzo słaba. Rebelia Talibów przybiera na sile. Mimo miliardów euro wydanych na odbudowę kraju, większość Afgańczyków ciągle nie doświadczyła rządów prawa, poprawy stanu bezpieczeństwa i dostępu do podstawowych usług, które miały być tej odbudowy rezultatem. Trudności te są tylko zwiększane przez rozbieżność wizji prezentowanych przez Europejczyków i Amerykanów.

Tak europejska krytyka pod adresem Ameryki, jak i amerykańska krytyka pod adresem Europy nie są bezzasadne. Amerykanie popełniają błąd używając środków wojskowych do rozwiązywania problemów o politycznej naturze, Europa pozostaje w tyle za USA pod względem podejmowanych w Afganistanie zobowiązań finansowych i militarnych, nie wspominając już o tym, że miewa kłopoty z koordynacją własnych działań.

Pole do kompromisu jest dość dobrze widoczne – zwiększenie europejskich inwestycji w zamian za zmianę amerykańskiej strategii. Nowe wspólne podejście powinno opierać się na strategii politycznej inkluzji, zwiększania zasobów i silniejszego międzynarodowego przywództwa. Utrwaleniu tej strategii posłużyć może nowa konferencja w rodzaju tej, która odbyła się w Bonn w grudniu 2001 roku. Udział w niej powinni wziąć przedstawiciele USA, UE i ONZ, jak również regionalni partnerzy Afganistanu.

1. Długoterminowa strategia polityczna

Koalicja międzynarodowa powinna wypracować strategię zorientowaną na cele bardziej polityczne niż militarne. Należą do nich:

- *Otwarcie na opozycję.* Od czasów konferencji bońskiej wielu Pasztunów jest przekonanych, że pozbawiono ich wpływu na politykę kraju i w konsekwencji popiera Talibów. Wspólnota międzynarodowa powinna skłonić prezydenta Karzaja do przeciągnięcia niektórych z nich - „umiarkowanych” i zajmujących środkowe szczeble rebelianckiej hierarchii – na swoją stronę. Głównym narzędziem perswazji pozostaną zachęty finansowe, lecz należy wypłacać je w transzach, budując w ten sposób trwałe więzi z rządem. Równie istotne jest bezpośrednie inwestowanie w infrastrukturę socjalną – taką jak szkoły lub szpitale – na terenie danego watażki, bo tylko to stwarza szansę, że pieniądze trafią do ogółu ludności. Przynajmniej 50 milionów euro ze środków UE powinno zostać przeznaczonych na odpowiedni program pilotażowy. Równolegle, należy zachęcać afgański rząd do bardziej konstruktywnej współpracy z władzą ustawodawczą i do przeprowadzenia następnych wyborów parlamentarnych w oparciu o częściowo proporcjonalną ordynację wyborczą, która w dłuższej perspektywie czasowej może doprowadzić do powstania bardziej stabilnych i reprezentatywnych ugrupowań politycznych.

- *Nowe podejście w zwalczaniu narkotyków.* Nagłym zadaniem w polityce wewnętrznej jest wypracowanie nowej polityki antynarkotykowej. Stany Zjednoczone powinny porzucić propozycje zniszczenia pól makowych opryskiem z samolotów i przyjąć do wiadomości, że skupienie działań na uprawiających mak rolnikach tylko podsyci narastającą wrogość Afgańczyków wobec międzynarodowej koalicji. Podobnie jak w Bośni i w Kambodży, warto jest rozważyć powołanie do Specjalnego Trybunału międzynarodowych prawników, którzy ścigaliby przestępców wspólnie z Afgańczykami i w oparciu o afgański kodeks karny.

- *Działania lokalne.* Pomocy należy udzielać w taki sposób, by przynosiła łatwo zauważalne wyniki w terenie, wzmacniając lokalną administrację i wywierając taki wpływ na policję, by ta zwiększała, a nie zmniejszała poczucie bezpieczeństwa wśród zwykłych Afgańczyków. Wspierany przez USA i UE afgański rząd powinien ujednoczyć i uczynić bardziej efektywnymi administrację lokalną i usługi publiczne. Dobre administrowanie musi być lepiej nagradzane, a Unia Europejska powinna zwiększyć liczbę cywilów pracujących w Prowincjonalnych Zespołach Odbudowy (ang. PRT, Provincial Reconstruction Teams), jak również budżet PRT – z 10 do 50 milionów euro. Pieniądze te powinny trafić do zarządów prowincji i zostać wydane przy udziale PRT, które mają doświadczenie we wspieraniu lokalnych planów rozwoju. UE powinna także zastanowić się nad opracowaniem wzoru umowy o dobre

rzządzenie, którą zawarto by następnie ze wszystkimi zarządami prowincji.

- *Współpraca regionalna.* Od czasu upadku Imperium Brytyjskiego, Afganistan znajdował się w centrum kolejnych prób przebudowy porządku politycznego w Azji Południowej i Środkowej. Trwała stabilizacja nie będzie możliwa tak długo, jak jego sąsiedzi tego kraju – Pakistan, Indie, Rosja i Iran – będą go traktować instrumentalnie we własnym dążeniu do dominacji i nie zrozumieją, że dobre rządy w Afganistanie leżą również w ich własnym długoterminowym interesie. Nie da się jednak sprawić by pakistańskie pogranicze przestało być zapleczem dla powstania Talibów nie eliminując zasadniczego powodu dla którego Pakistan dąży do zdobycia „strategicznego zaplecza” – strachu przed Indiami. Podobnie, problemu handlu narkotykami nie można rozwiązać bez współpracy z Iranem. Ujmując rzecz najkrócej – potrzeba nowej transatlantycznej strategii dla całego regionu.

2. Większe zobowiązania Zachodu

Polityczne otwarcie musi iść w parze ze zdolnością i chęcią użycia siły kiedykolwiek będzie to konieczne. Bez dodatkowego wzmocnienia nie da się prowadzić wyrafinowanych operacji wojskowych, które opierając się na wiedzy wywiadowczej mają być wymierzone w przywódców rebelii i nieść możliwie niskie straty ludzkie. Z drugiej strony, by móc wyrzucić wpływ na Stany Zjednoczone, które odgrywają główną rolę w określaniu planu stabilizacji, Unia Europejska musi wzmocnić własną pozycję. Główne cele to:

- *Więcej wojska i instruktorów.* Z zapowiadanej liczby 434 do Afganistanu trafiło jedynie 93 policjantów i instruktorów wojskowych. Europejcy przywódcy powinni zobowiązać się do zmniejszenia tego deficytu. W krótszej perspektywie czasowej konieczne wydaje się także wysłanie na południe kraju dodatkowych 2000 do 2500 natowskich żołnierzy, którzy współdziałać będą z zapowiedzianymi posiłkami amerykańskich Marines w sile 3500 osób.

- *Nowe zasady zaangażowania.* Europejskie rządy powinny porozumieć się w kwestii zniesienia ograniczeń operacyjnych nałożonych na działające już oddziały i przesunąć je na spokojniejszy obecnie wschód, pozwalając tym samym Stanom Zjednoczonym na przegrupowanie swoich oddziałów na południe, gdzie wspomagałyby one Brytyjczyków, Kanadyjczyków i Holendrów.

- *Zwiększenie pomocy rozwojowej.* Unia Europejska powinna zahamować i odwrócić spadkowy trend sum przeznaczanych na odbudowę i wydawać większą ich część na poziomie lokalnym.

3. Silniejsze przywództwo międzynarodowe

Realizacja powyższych zaleceń wymaga przywództwa oddziaływującego w sferze wojskowej, politycznej, gospodarczej i administracyjnej. Jedynym podmiotem zdolnym rzeczywiście zapewnić takie przywództwo są obecnie Narody Zjednoczone.

- *Nominacja specjalnego wysłannika.* Stanowisko Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ powinno zostać podniesione do rangi Specjalnego Wysłannika, który cieszyłby się pełnym poparciem ze strony UE i NATO i który dysponowałby mandatem obydwu tych organizacji. (Inną możliwością jest delegowanie przez UE i NATO własnych zastępców Wysłannika). Wysłannikowi powinny zostać przyznane szerokie uprawnienia, tak by wszelka działalność międzynarodowa – w tym działania wojskowe – poddane były politycznemu przywództwu. Z drugiej strony, szkolenia wojskowe prowadzone obecnie pod amerykańskim dowództwem powinny zostać włączone w strukturę ISAF.
- *Dostrzeżenie prowincji.* Wspólne, skoordynowane przez ONZ działania powinny zostać rozszerzone na prowincje, gdzie dochodzi do takich samych konfliktów kompetencyjnych, jak w Kabulu. W miarę upływu czasu PRT powinno ustąpić miejsca zwykłej, zawiadywanej przez ONZ, obecności międzynarodowej. Metodą ułatwienia tego procesu jest nadanie afgańskiej misji ONZ (ang. United Nations Mission in Afghanistan, UNAMA) roli przywódczej.
- *Lokalna koordynacja pomocy.* Główne ciała koordynujące działania podmiotów afgańskich i międzynarodowych – Wspólna Rada Koordynacji i Nadzoru (ang. Joint Coordination and Monitoring Board, JCMB), prezydencka „rada wojenna” oraz nieoficjalny „klub herbaciany” zrzeszający mniejszą grupę państw – okazały się nieskuteczne w określaniu priorytetów rządu, a w przypadku „klubu herbacianego” także w organizacji międzynarodowych działań. Z tego względu powołanie lokalnego komitetu ONZ, w którym zasiadali by główni dawcy środków na odbudowę i pomocy wojskowej może być użyteczne.
- *Konsolidacja obecności międzynarodowej.* UE powinna także przeprowadzić zmiany we własnych strukturach, łącząc delegację Komisji Europejskiej, biuro Specjalnego Wysłannika oraz biuro EUPOL.

Aby nowa strategia mogła okazać się skuteczna, Afgańczycy muszą zrozumieć, co i dlaczego robi wspólnota międzynarodowa. Wymaga to skoordynowanych i robiących pełen użytek z dostępnych środków przekazu działań w dziedzinie komunikacji społecznej. Międzynarodowi eksperci, nawet jeśli rozpatrywać ich jako doskonale skomunikowaną całość, nie dysponują wystarczającą wiedzą

na temat lokalnych uwarunkowań. Kluczowe dla przyszłości Afganistanu decyzje bywają podejmowane w oparciu o niepełne i niewystarczające informacje wywiadowcze. Mało kto szczegółowo rozumie zasady politycznej i plemiennych dynamiki Afganistanu, jak również związki między powstańcami a handlarzami narkotyków. Już sam fakt, że koalicijni eksperci nie znają lokalnych języków sprawia, że ich szanse na zrozumienie ludzi są nikłe. Potrzeba więcej pieniędzy na szkolenia językowe oraz na zatrudnienie specjalistów w ministerstwach spraw zagranicznych i w organizacjach międzynarodowych.

Zmiana kursu nie będzie dla Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej zadaniem łatwym. Unijne rządy i parlamenty będą musiały przekonać wrogą opinię publiczną o konieczności dalszych ofiar. Może być to trudne, lecz konsekwencje bezczynności mogą okazać się o wiele gorsze. Istnieje niebezpieczeństwo, że interwencja w Afganistanie okaże się poważną strategiczną porażką, która zaważy nad obecnym pokoleniem unijnych rządów. W interesie państw członkowskich jest jak najszybsze stawienie czoła temu wyzwaniu. Czas ucieka.

The full report 'Afghanistan: Europe's forgotten war' by Daniel Korski may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR January 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu