

ZAANGAŻOWANIE UE W ODBUDOWĘ AFGANISTANU

*Katarzyna
Holdak*

AFGANISTAN MOŻNA DZIŚ UZNAĆ ZA JEDNĄ Z “CZARNYCH DZIUR” NA MAPIE GEOPOLITYCZNEJ ŚWIATA. OD JEJ WYPEŁNIENIA, TZN. POWOŁANIA W TYM PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYCH WŁADZ, RZĄDZĄCYCH SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM ORAZ ODBUDOWY WOLNEJ OD NARKOTYKÓW, HANDLU BRONIĄ I ŻYWYM TOWAREM AFGAŃSKIEJ GOSPODARKI, BĘDZIE ZALEŻAŁA NIE TYLKO STABILNOŚĆ REGIONU, ALE RÓWNIEŻ BEZPIECZEŃSTWO EUROPY. CHOCIAŻ UNIA EUROPEJSKA, PODOBNIIE JAK POLSKA, NIE POSIADA BEZPOŚREDNICH INTERESÓW W KRAJU ODDALONYM OD JEJ ZEWNĘTRZNYCH GRANIC O TYSIĄCE KILOMETRÓW, MA ONA ŚWIADOMOŚĆ, ŻE POZOSTAWIENIE AFGANISTANU BEZ POMOCY DOPROWADZI DO JEGO UPADKU, A TEGO KONSEKWENCJE – W POSTACI DZIAŁALNOŚCI NA OBSZARZE WSPÓLNOTY AFGAŃSKICH TERRORYSTÓW I FUNDAMENTALISTÓW ISLAMSKICH, NAPŁYWU DO EUROPY NIELEGALNYCH IMIGRANTÓW ORAZ „ZALANIA” EUROPEJSKIEGO RYNKU AFGAŃSKIMI OPIATAMI – MOGĄ NEGATYWNIE WPLÝNAĆ NA UNIJNĄ PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI.

Unia Europejska i jej państwa członkowskie są poważnymi donatorami pomocy humanitarnej i rozwojowej dla Afganistanu. Jednak zaangażowanie niektórych krajów Wspólnoty w dowodzoną przez NATO misję ISAF powoduje, że aktywność UE jako całości na obszarze konfliktu jest ograniczona. Na stosunek Brukseli do misji afgańskiej wpływają również takie kwestie, jak

obawa przed dublowaniem działań Sojuszu, kwestie prestiżowe i polityczne wewnątrz poszczególnych państw Wspólnoty, fakt niskiego umiejscowienia Afganistanu na liście unijnych priorytetów, wynikający przede wszystkim z jego znacznego oddalenia geograficznego. UE jest jednak coraz częściej poddawana naciskom, by przyjęła na siebie większą część odpowiedzialności za przyszłość Afganistanu, zwłaszcza w aspekcie podtrzymania jego wewnętrznej transformacji politycznej i gospodarczej, poszanowania praw człowieka, umocnienia wymiaru sprawiedliwości oraz rządów prawa. Są to obszary, w które UE – dzięki swojemu doświadczeniu – może wnieść istotny wkład. Stąd, za niezwykle ważną należy uznać rozważaną obecnie przez Brukselę możliwość wysłania w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) cywilnej misji, mającej za zadanie wspieranie rozwoju afgańskich sił policyjnych i praworządności w tym kraju.

Przed UE stoją liczne wyzwania. Najpoważniejszym spośród nich jest właściwa koordynacja przedsięwzięć i wymiana informacji między państwami unijnymi, zwłaszcza zaangażowanymi w misję ISAF oraz między instytucjami UE, odpowiadającymi za dystrybucję pomocy Afganistanowi, celem zapewnienia spójności, przejrzystości oraz efektywności działań podejmowanych na obszarze konfliktu. Nie mniej ważne jest wypracowanie zasad i mechanizmów współdziałania między UE a NATO, by możliwe stało się harmonijne uzupełnienie operacji Sojuszu o charakterze wojskowo-stabilizacyjnym wymiarem cywilnym Wspólnoty. Wreszcie, Bruksela musi zdecydować, jakie miejsce powinien zajmować Afganistan w jej polityce zewnętrznej, a tym samym określić formy długoterminowego zaangażowania w tym państwie.

ZAKRES ZAANGAŻOWANIA UE W PROCES ODBUDOWY POWOJENNEJ AFGANISTANU

Rok 2006 zakończył 5-letni okres zaangażowania UE w Afganistanie, podczas którego Wspólnota przekazała temu krajowi pomoc w wysokości około 3,7 mld euro. Głównym celem Brukseli pozostaje wspieranie afgańskiej państwowości, w tym stabilności instytucji demokratycznych i demokratycznie wybranych władz oraz podtrzymanie rozwoju społeczno-gospodarczego tego państwa. UE dostrzega przede wszystkim słabość afgańskiego wymiaru sprawiedliwości oraz sił bezpieczeństwa (armia,

policeja, straż graniczna), jak również poważne problemy Afganistanu ze zwalczaniem produkcji narkotyków, przestrzeganiem podstawowych praw człowieka oraz wolności mediów, likwidacją korupcji na wszystkich szczeblach władzy, a także niedorozwojem sektora opieki zdrowotnej i edukacji.

Ramy dla współpracy między Brukselą a Kabulem zostały wyznaczone przez unijną *Strategię Narodową dla Afganistanu (Country Strategy Paper) na lata 2003-2006*, *Deklarację o zaangażowaniu we wspólne partnerstwo UE–Afganistan* z 16 listopada 2005 r. oraz *Pakiet dla Afganistanu*, przyjęty na międzynarodowej konferencji w Londynie w styczniu 2006 r. Podstawą realizacji zadań stawianych sobie obecnie przez Wspólnotę w Afganistanie będzie nowa unijna *Strategia Narodowa dla Afganistanu na lata 2007-2013*, która powinna zostać przyjęta w ciągu najbliższych kilku tygodni.

Od początku wojny w Afganistanie w 2001 r. UE aktywnie zaangażowała się w proces stabilizacji, odbudowy i demokratyzacji tego państwa. Na pierwszej międzynarodowej konferencji w sprawie Afganistanu w Bonn w 2001 r. Komisja Europejska (KE) przeznaczyła 4,93 mln euro na Mechanizm Szybkiego Reagowania¹. Jego celem było wsparcie zachodzących w kraju przemian politycznych oraz rozszerzenie kontroli nowych władz afgańskich nad terytorium kraju. W maju 2002 r. przyjęto drugi program pomocy na rzecz umocnienia wiarygodności *Tymczasowej Administracji Afganistanu* wśród społeczeństwa oraz przygotowania demokratycznych wyborów (prezydenckich, parlamentarnych, prowincjonalnych). Na konferencjach międzynarodowych w Tokio (2002 r.) oraz Berlinie (2004 r.) UE i jej państwa członkowskie zaoferowały łącznie około 3,1 mld euro pomocy finansowej (czyli około 30 proc. globalnej pomocy finansowej) na powojenną odbudowę Afganistanu i jego rozwój w latach 2002-2006. Następnie na międzynarodowej konferencji w Londynie (31 stycznia – 2 lutego 2006 r.) UE i jej członkowie wyasygnowali łącznie około 2 mld euro celem wsparcia w latach 2007-2013 implementacji

1) Mechanizm Szybkiego Reagowania UE (*EU Rapid Reaction Mechanism*) to instrument długoterminowego rozwoju, w ramach którego misje rozpoznawcze mogą przeprowadzić natychmiastową identyfikację potrzeb na miejscu i odpowiednio zaplanować niezbędne działania.

*Pakietu dla Afganistanu (Afghanistan Compact)*² oraz powiązanych z nim programów i strategii sektorowych. Sama Komisja Europejska przyznała wówczas pomoc w wysokości 150 mln euro (łącznie od 2002 r. KE przekazała Afganistanowi ponad 1 mld euro).

KE otworzyła swoje przedstawicielstwo w Kabulu w lutym 2002 r. oraz mianowała w grudniu 2001 r. swojego Specjalnego Przedstawiciela (EUSR) w Afganistanie. Od czerwca 2002 r. stanowisko to piastuje Francese Vendrell³. Jego zadaniem jest promowanie celów unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), szczególnie zaś podejmowanie działań dla wzmacniania pokoju i stabilności w Afganistanie oraz utrzymywania bliskich kontaktów z jego władzami i krajami sąsiednimi. EUSR jest wspomagany przez niewielki zespół doradców.

11 lutego 2003 r. KE przyjęła pierwszą *Strategię Narodową dla Afganistanu na lata 2003-2006*, która określiła priorytetowe obszary działań, zakres oraz formy pomocy UE dla tego państwa. Zakontraktowane na jej podstawie środki zostały wykorzystane przy wdrażaniu projektów reformy afgańskiej administracji publicznej, rozwoju gospodarczego, w tym zwalczania upraw maku opiumowego oraz odbudowy infrastruktury i systemu opieki zdrowotnej. Unijne wsparcie otrzymały też programy rozmianowania, szkolenia afgańskich sił policyjnych, budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz niezależnych mediów.

16 listopada 2005 r. została podpisana unijno-afgańska deklaracja polityczna: *Zaangażowanie we wspólne partnerstwo UE–Afganistan*. Nie rozszerzyła ona dwustronnych relacji między Brukselą a Kabulem, czy zakresu zaangażowania UE w Afganistanie, ale sformalizowała roczne spotkania na szczeblu ministerialnym (pierwsze takie spotkanie odbyło się 31 stycznia 2006 r.), niezwykle istotne dla koordynacji działań humanitarnych i pomocowych. Zobowiązanie się Wspólnoty do dalszego wspierania przemian demokratycznych w Afganistanie zostało również wielokrotnie zapisane w konkluzjach Rady UE (np. z 30 stycznia 2006 r. czy 15 grudnia 2006 r.).

GLÓWNE OBSZARY DZIAŁAŃ UE W AFGANISTANIE

W porozumieniu z Kabulem, państwa UE oraz Komisja Europejska przejęły główną rolę koordynującą wysiłek reformatorski w różnych sektorach

afgańskiej państwowości. Wielka Brytania pełni rolę przewodnią w działaniach antynarkotykowych w Afganistanie. Tymczasem Włochy wspomagają władze tego kraju w reformach systemu sądownictwa (przeznaczyły one już na ten cel ponad 40 mln euro), zaś Niemcy – szkoleniu afgańskiej policji (Niemcy wydały na te szkolenia ponad 70 mln euro i przeszkoliły około 35 tys. afgańskich policjantów). Francuzi pełnili funkcję koordynującą przy tworzeniu zrębów afgańskiego parlamentaryzmu. Ponadto, KE wspólnie z Bankiem Światowym odpowiada za rozwój obszarów wiejskich i rolnych w Afganistanie, zaś wspólnie z USA – za budowę w tym państwie systemu opieki zdrowotnej.

Jak już wspomniano, KE wydała w latach 2002-2006 na odbudowę wojenną Afganistanu ponad 1 mld euro, w tym między innymi:

- około 236 mln euro na rozwój obszarów wiejskich, promocję alternatywnych (wobec uprawy maku opiumowego) metod gospodarowania oraz bezpieczeństwo żywnościowe;
- około 393 mln euro na reformę afgańskiej administracji publicznej, budowę instytucji publicznych, wzmocnienie pozycji rządu centralnego. Warto dodać, że KE jest trzecim, co do wielkości donatorem *Funduszu Zaufania na rzecz Odbudowy Afganistanu* (ARTF) oraz głównym sponsorem (około 135 mln euro w latach 2003-2006) *Funduszu Zaufania na rzecz Prawa i Porządku w Afganistanie* (LOTFA). Ten ostatni instrument służy m.in. do finansowania działalności afgańskiej policji, jej wyszkolenia oraz wyposażenia.
- około 21 mln euro na program budowy społeczeństwa obywatelskiego i ochrony praw człowieka;

2) Pakiet określa kompleksowy plan reform w Afganistanie w trzech filarach: (1) bezpieczeństwo; (2) zarządzanie państwem, rządy prawa, prawa człowieka; (3) rozwój społeczny i gospodarczy. Będzie on realizowany w ramach *Narodowej Strategii Rozwoju Afganistanu*, przedstawionej przez rząd w Kabulu.

3) Jego mandat obejmuje: (1) przyczynianie się do spójnej i pełnej implementacji Porozumienia z Bonn oraz wszystkich rezolucji ONZ w sprawie Afganistanu; (2) zachęcanie regionalnych aktorów do udzielania wsparcia Afganistanowi; (3) wspieranie działań podejmowanych przez i ONZ oraz Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ONZ w Afganistanie.

- około 106 mln euro na odbudowę infrastruktury, zwłaszcza transportowej;
- około 94 mln euro na reformę systemu opieki zdrowotnej;
- około 66 mln euro na program rozminowania Afganistanu;
- około 53 mln euro na współpracę regionalną między Afganistanem a państwami sąsiednimi, w tym proces repatriacji i powrotu uchodźców afgańskich do domostw.

W latach 2002-2006 za pośrednictwem ECHO (*Biuro Pomocy Humanitarnej UE*) Afganistan uzyskał pomoc w wysokości 261 mln euro. W celu koordynacji działań ECHO otworzyło swe przedstawicielstwo w Kabulu w styczniu 2002 r.

UE zaferowała ponadto znaczne wsparcie przy organizacji wyborów prezydenckich (9 października 2004 r.) w Afganistanie. Około 24 mln euro zostało wydane na organizację procesu wyborczego oraz zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom biorącym udział w głosowaniu. Tym samym pokryła ona około 50 proc. kosztów całej operacji. UE ustawiła również *Misję Wsparcia Demokracji i Wyborów*, która udzielała pomocy technicznej i eksperckiej. Podobnie, w 2005 r. KE pomogła w zorganizowaniu wyborów parlamentarnych i prowincjonalnych w Afganistanie (przeznaczyła ona na ten cel około 17,5 mln euro), powołując *Misję Obserwacji Wyborów* oraz przekazując dodatkowe środki w wysokości 3 mln euro na rozwój instytucjonalny afgańskiego parlamentu.

UE bierze aktywny udział w wysiłkach zmierzających do zwalczania uprawy maku opiumowego w Afganistanie oraz międzynarodowego handlu afgańskimi narkotykami. Działania Brukseli w tym zakresie opierają się na *Strategii UE do Walki z Narkotykami na lata 2005-2012*, która została przyjęta w 2003 r., unijnym *Planie Działania przeciwko Narkotynom na lata 2005-2008*, a także *Planie Działania na rzecz zwalczania produkcji narkotyków w Afganistanie oraz szlaków ich przerzutu*⁴ z dnia 22 maja 2006 r. Pomoc UE koncentruje się wokół wspomagania rozwoju afgańskiego rolnictwa i hodowli, wzmacniania prawa i wymiaru sprawiedliwości przeciwko producentom i handlarzom narkotyków, wspierania budowy sił antynarkotykowych, w tym straży granicznej przed przemytnikami używek oraz współpracy z państwami regionu (Pakistanem, Iranem, republikami środkowoazjatyckimi) dla zwalczania szlaków przerzutu opiatów z Afganistanu do państw Wspólnoty. Przykładowo, KE zatwierdziła na lata 2002-2004 pomoc finansową w wysokości 75 mln euro dla afgańskiej policji antynarko-

tykowej. W 2005 r. zaoferowała kolejne 15 mln euro na funkcjonowanie *Zespołu Zadaniowego ds. Zwalczenia Przemytu Narkotyków*. Ponadto, KE finansuje (3 mln euro) projekt wzmocnienia kontroli antynarkotykowej na granicy z Iranem. Jednak wiodącą rolę w zwalczaniu produkcji narkotyków w Afganistanie pełni Wielka Brytania. Londyn wsparł rząd afgański w pracach nad tworzeniem strategii systematycznej redukcji tego procederu (2003 r.) oraz programie jej implementacji (2005 r.), a także powołaniu specjalnych sił (policji antynarkotykowej) i mobilnych jednostek oraz Centralnej Komórki Planowania.

Podsumowując aktywność UE w Afganistanie, należy stwierdzić, że po obaleniu reżimu Talibów w 2001 r. unijne wsparcie pozwoliło m.in. na zapewnienie funkcjonowania afgańskiej administracji publicznej (powrót do pracy około 220 tys. urzędników), systemu opieki medycznej i oświaty, a także służb policyjnych (około 60 tys. funkcjonariuszy). Dzięki środkom unijnym odbudowano lub wybudowano dziesiątki szkół i przedszkoli, szpitali czy ujęć wody pitnej. UE wsparła finansowo rozwój rolniczy Afganistanu poprzez m.in. zakup nasion i sadzonek, zwierząt hodowlanych czy budowę systemów irygacji pól. Ponadto, pomoc unijna umożliwiła uruchomienie licznych programów dla poprawy warunków życia i statusu społecznego afgańskich kobiet, a także wolności i niezależności afgańskich mediów oraz dziennikarzy. Należy również podkreślić wysoką efektywność (średnio około 90 proc. rocznie) w wykorzystaniu środków finansowych UE w postaci implementowanych planów i programów, co z kolei jest zasługą dobrego zarządzania przez Komisję Europejską oraz współpracujące z nią w Afganistanie organizacje humanitarne.

GLÓWNE PROBLEMY ZWIĄZANE Z DZIAŁALNOŚCIĄ UE W AFGANISTANIE

Kwestią najbardziej widoczną jest brak formalnego mechanizmu koordynacji i konsultacji podejmowanych przez UE i jej państwa członkowskie działań w Afganistanie oraz mechanizmu wymiany informacji między

4) *Action-Oriented Paper Increasing EU support for combating drug production in and trafficking from Afghanistan, including transit routes.*

przedstawicielstwem KE a biurem EUSR w Kabulu. Można odnieść wrażenie, że Wspólnota i jej członkowie oraz delegatury UE w regionie konfliktu działają niejako każde na własną rękę, zapominając o konieczności kierowania się zasadami spójności i jedności. Ponadto, problematyczna jest nadal wymiana informacji i współpraca w Afganistanie między UE a NATO i organizacjami humanitarnymi. W konsekwencji podmioty tam obecne nie posiadają odpowiedniej wiedzy na temat potrzeb kraju i jego ludności, a tym samym nie mogą odpowiednio zaprogramować rodzaju, skali i zakresu programów pomocowych oraz korzystać ze wzajemnych doświadczeń.

Brak spójnego stanowiska krajów członkowskich UE oraz aktywnych zabiegów Wspólnoty na forum międzynarodowym mógł mieć wpływ na przyjęcie w Afganistanie systemu politycznego daleko odbiegającego od europejskich standardów. Spowodował też liczne zarzuty (zwłaszcza o marnotrawienie pieniędzy) wobec sposobu udzielania unijnej pomocy finansowej temu państwu. Podnoszone są przede wszystkim takie kwestie, jak:

- brak wpływu UE na sprawę przyjęcia w Afganistanie systemu bezpartyjnego⁵ w wyborach do parlamentu i rad prowincjonalnych; brak zainteresowania UE pomocą w tworzeniu systemu partii politycznych w tym kraju;
- brak wpływu UE na przyjęcie zasad funkcjonowania rad prowincjonalnych – zasady te znacznie ograniczają zakres uprawnień rad;
- dopuszczenie przez UE do nieprawidłowości przy tworzeniu systemu rejestracji osób uprawnionych do głosowania⁶;
- brak uprzedniego przygotowania struktur państwowych Afganistanu, zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i kadrowym, na przyjęcie unijnej pomocy; często „wyśrubowane” standardy i normy unijne nie są odpowiednio dostosowane do lokalnej sytuacji w tym państwie.

W działaniach Wspólnoty w Afganistanie widać wyraźny proces odchodzenia od współpracy z organizacjami pozarządowymi, które posiadają najlepsze rozeznanie co do najpilniejszych potrzeb ludności oraz pozostają w bliskim kontakcie z lokalnymi władzami i społecznościami, na rzecz zacieśniania bezpośrednich stosunków z rządem. W konsekwencji, nastąpił poważny spadek pomocy UE przekazywanej Afganistanowi za pośrednictwem takich organizacji, (do 2001 r. była to większość, w 2002 r.

– 40 proc., w 2004 r. – jedynie 20proc.). Te negatywne działania UE prowadzą do zmniejszenia elastyczności i aktywności organizacji pozarządowych oraz ograniczają ich współdziałanie z różnymi partnerami na obszarze konfliktu, czego rezultatem jest spadek liczby wdrażanych przez nie programów długoterminowych oraz odpływ z kraju specjalistów ds. pomocy rozwojowej. Taka polityka przyczynia się do obniżania wizerunku UE jako wiarygodnego i stabilnego partnera we współdziałaniu z podmiotami społecznymi na miejscu, których celem jest stabilizacja i odbudowa Afganistanu.

W zakresie reformy administracji publicznej w Afganistanie Wspólnota natrafiła na poważne problemy związane z niechęcią urzędników afgańskich do zdynamizowania procesu transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej państwa. Warto nieco szerzej wspomnieć, że poważnym problemem pozostaje brak uprawnień *Grupy Konsultacyjnej*, która koordynuje działania donatorów pomocy (państw i organizacji międzynarodowych – w tym UE) i rządu afgańskiego do podejmowania wiążących decyzji w zakresie wdrażanych w Afganistanie reform i programów. Spowalnia to poważanie proces rekonstrukcji państwa po trwającej przeszło dwie dekady wojnie, zwłaszcza uzgadniania wieloletnich projektów rozwojowych.

SCENARIUSZE ROZWOJU SYTUACJI

Na rozszerzenie aktywności UE w Afganistanie naciskają państwa (m.in. Wielka Brytania, Holandia), które są w najwyższym stopniu zaangażowane w działania stabilizacyjne misji ISAF oraz ponoszą z tego

-
- 5) Głosowanie odbywało się na konkretne osoby, a nie zaś na stronnictwa, które one reprezentowały. Mandat w okręgu wygrywali ci kandydaci, którzy zdobyli największą liczbę ważnych głosów. Taki większościowy system wyborczy miał pozwolić na wejście do parlamentu osobom znanym i cieszącym się dużym poparciem społecznym. Celem była również chęć uniknięcia zdominowania legislatury przez partie radykalne, sprzeciwiające się demokratycznym zmianom w Afganistanie. Cel ten udało się tylko częściowo zrealizować.
 - 6) W efekcie proces liczenia głosów po wyborach z dnia 18 września 2005 r. wydłużył się o prawie 2 miesiące, a błędy w systemie stały się podstawą do oskarżania władz w Kabulu o ich sfalszowanie.

tytułu znaczne straty materialne i osobowe. Krajom tym zależy na choćby częściowym rozłożeniu kosztów i obciążeń związanych z kontynuacją operacji afgańskiej, jak również zagwarantowaniu jej samej i wdrażanych pod jej egidą programom długoterminowego wsparcia finansowego. Przeciwko zmianie obecnych form pomocy UE występuje jednak wiele jej państw członkowskich, z Francją na czele. Ich sprzeciw wynika z przekonania, że UE nie powinna rozszerzać swojego zaangażowania w Afganistanie dopóty, dopóki nie nastąpi tam znacząca poprawa sytuacji bezpieczeństwa, czyli nie powstanie „przestrzeń”, pozwalająca na podejmowanie działań o charakterze cywilnym. Kraje te stoją na stanowisku, że UE powinna „wejść” do Afganistanu dopiero po zakończeniu NATO-wskiej misji, tzn. wówczas, gdy siły stabilizacyjne ISAF wypełnią swoje zadania, zapisane w ONZ-towskim mandacie. Zakończenie operacji o charakterze wojskowym ma otworzyć drogę do intensywnych działań w sferze budowy demokratycznego Afganistanu i jego rozwoju.

Ponadto, w stanowisku wielu państw, co do aktywności UE w Afganistanie, przewija się wątek prestiżowy. Ponieważ misja ISAF ma obecnie charakter priorytetowy i pierwszo-planowy, niektórzy członkowie Wspólnoty obawiają się niemożności wyeksponowania roli UE w tym państwie. Ich zdaniem, Afganistan ma w polityce UE jako całości na arenie międzynarodowej zbyt małą wartość propagandową – w niewielkim stopniu może przyczynić się do podniesienia wizerunku Unii jako globalnego gracza.

Dodatkowo, w państwach unijnych, które sprawują rolę koordynatora w pewnych sektorach reformy afgańskiej państwowości (Wielka Brytania, Włochy, Niemcy) istnieją obawy przed pomniejszeniem ich narodowego wkładu, jeśli wszystkie działania krajów europejskich w regionie konfliktu zostaną podciągnięte pod jeden parasol Brukseli.

Stanowisko wielu członków UE zdaje się nie dostrzegać faktu, że stabilizacja sytuacji wewnętrznej w Afganistanie może potrwać kilka kolejnych lat, a nawet dekad i będzie ona niemożliwa bez równoległego do operacji militarnej zaangażowania się podmiotów zewnętrznych, w tym właśnie Wspólnoty, w budowę cywilnych struktur i mechanizmów, wykluczających ponowny powrót Talibów do władzy. W wielu państwach UE niejednokrotnie zapomina się, że brak dostarczenia Afganistanowi odpowiedniej pomocy może w perspektywie długoterminowej doprowadzić do znacznie większych

strat i problemów od tych, z jakimi obecnie borykają się kraje zaangażowane w działania sił koalicji *Trwała Wolność* (*Enduring Freedom*) i wojsk stabilizacyjnych ISAF. Odbudowa i ponowne okrzepnięcie w Afganistanie struktur i komórek Al-Kaidy, odpowiedzialnych m.in. za zamachy z 11 września 2001 r. w USA, przekształcenie tego państwa w „państwo upadłe” czy „narko-państwo”, rządzone przez baronów narkotykowych czy mafie opiumowe, nie pozostanie zapewne bez wpływu na bezpieczeństwo rozszerzającej się Unii.

Licząca prawie pół miliarda obywateli Wspólnota przejawia wyraźne aspiracje do odgrywania istotnej roli w stosunkach międzynarodowych. Za tymi aspiracjami, których wyrazem jest budowa Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie idą jednak często adekwatne działania. UE obawia się brania na swoje barki zadań, których ewentualne niepowodzenie mogłoby doprowadzić do podważenia jej wewnętrznej i zewnętrznej spójności. Stąd też wynika dość ostrożne podejście do misji afgańskiej, jako projektu obciążonego dużym stopniem ryzyka. Ponadto, w zamożnych krajach unijnych istnieje wyraźny sprzeciw opinii publicznej wobec angażowania się w konflikty, które nie mają bezpośredniego przełożenia na bezpieczeństwo oraz interesy obywateli i ich państw. Rządzący najczęściej obawiają się, że udział w niepewnej misji i ewentualnie poniesienie w regionie konfliktu strat osobowych czy materialnych doprowadzi do poważnego spadku poparcia społecznego dla ich polityki. Takie zjawisko można obecnie zaobserwować w wielu państwach UE, będących zarazem członkami NATO (np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii, Niemczech), co przejawia się w niechęci lub nawet wyraźnym sprzeciwie wobec rozszerzenia ich zaangażowania wojskowego w misję ISAF. Z drugiej jednak strony, UE znajduje się pod silnym naciskiem USA i NATO, które niedwuznacznie przypominają jej, że jeśli EPBiO ma w ogóle zaistnieć, to Afganistan jest jednym z tych obszarów, na których Wspólnota ma możliwość się wykazać.

Ze względu na zaangażowanie wojskowe NATO w Afganistanie, nie należy oczekiwać podobnej misji UE. Taka misja byłaby dublowaniem wysiłków Sojuszu, co dla dobra współpracy między obiema organizacjami i zachowania zasady wzajemnego uzupełniania się ich ról nie jest wskazane. UE może natomiast wnieść istotny wkład w budowę stabilnych fundamentów państwa afgańskiego i jego gospodarki, wysyłając cywilne misje, przykładowo ds. szkolenia sił policyjnych czy szerzenia praworządności.

Wspólnota jest lepiej od NATO przygotowana do wspierania procesu odbudowy powojennej Afganistanu i jego reform społeczno-ekonomicznych. Misja ISAF nie posiada wystarczających doświadczeń, umiejętności i narzędzi, a ponadto, zgodnie z ONZ-towskim mandatem, jest ona przede wszystkim misją wojskową – stabilizacyjną, nadzorującą utrzymanie pokoju w państwie i kontroli afgańskich władz nad terytorium kraju. Faktem jest, że bez uspokojenia sytuacji wewnętrznej w Afganistanie niemożliwe jest szersze podejmowanie przez UE działań rozwojowych i demokratyzacyjnych. Z drugiej jednak strony, jeśli Wspólnota nie wesprze obecnie wysiłków Sojuszu, jest dość prawdopodobne, że misja ISAF zakończy się jedynie połowicznym sukcesem. Stąd konieczna jest większa synergia między działaniami NATO i UE w Afganistanie, podobnie, jak to miało – i ma – miejsce na Bałkanach. W tym sensie Afganistan może stać się obszarem kształtowania i rozwoju trójstronnego dialogu oraz partnerstwa między UE, NATO i Stanami Zjednoczonym, a zarazem modelowym przykładem wzajemnego uzupełnienia się wojskowego wymiaru misji Sojuszu z cywilnymi działaniami Wspólnoty.

Szersze zaangażowanie się Unii jako całości może spowodować ściślejszą integrację wysiłków podejmowanych w Afganistanie przez państwa, będące równocześnie członkami UE i NATO. Koordynacja działań oraz wymiana informacji na temat bieżącej sytuacji i problemów za pośrednictwem unijnych struktur może przyczynić się do wzrostu efektywności programów stabilizacyjnych, a więc poprawy sytuacji bezpieczeństwa na obszarze konfliktu. Większa aktywność UE w Afganistanie może pociągnąć za sobą dodatkowe unijne wsparcie dla funkcjonowania Prowincjonalnych Zespołów Odbudowy (PRTs), które są obecnie podstawowymi jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie w tym państwie pokoju, jaki i wdrażanie programów rozwojowych i pomocowych dla afgańskiej społeczności. Może ona równocześnie przełożyć się na szersze wsparcie poszczególnych państw Wspólnoty dla Afganistanu, co zaś może mieć pozytywny wpływ na zmianę ich często bardzo niechętnego podejścia do misji ISAF.

REKOMENDACJE DLA PRZYSZŁYCH DZIAŁAŃ UE W AFGANISTANIE

Znaczna część zobowiązań w zakresie demokratyzacji i odbudowy Afganistanu, przyjętych podczas międzynarodowych szczytów w Bonn,

Tokio, Berlinie i Londynie, nie została dotychczas zrealizowana. Pomoc okazała się niewspółmierna do potrzeb tego państwa. Stąd konieczne było wypracowanie nowego podejścia do jej udzielania w postaci *Pakietu dla Afganistanu*. Dla wypełnienia jego zapisów niezbędne jest unijne wsparcie finansowe i eksperckie. Podstawą dla dalszej pomocy powinna stać się jak najszybciej przyjęta i wdrożona nowa unijna *Strategia Narodowa dla Afganistanu na lata 2007-2013*, która w sposób szczegółowy określi zakres i zasady zaangażowania organizacji oraz odpowiednie środki finansowe na ten cel. Strategia ta powinna być kompatybilna z celami i zadaniami postawionymi w *Narodowej Strategii Rozwoju Afganistanu*, która została przedstawiona przez władze afgańskie na konferencji londyńskiej w styczniu 2006 r.

UE powinna zwłaszcza posiadać odpowiedni wpływ na proces demokratyzacji Afganistanu, w tym na organizację procesu wyborczego, budowę partii politycznych, społeczeństwa obywatelskiego oraz wolnych i niezależnych mediów. Niezbędne jest też zapewnienie przez Wspólnotę odpowiedniego wsparcia dla efektywnej działalności instytucji takich, jak: *Niezależna Komisja Praw Człowieka Afganistanu* (AIHRC) oraz programów, przykładowo *Planu Implementacyjnego na rzecz Zwalczenia Narkotyków* czy *Planu na rzecz Reformy Wymiaru Sprawiedliwości*. Konieczne jest przy tym uzgodnienie z władzami w Kabulu wspólnych mechanizmów monitorowania oraz kryteriów oceny wykonania finansowanych przez UE projektów.

Zwiększenie wpływu na proces odbudowy i demokratyzacji Afganistanu będzie wymagało podejmowania przez UE bardziej spójnych i aktywnych działań zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i na arenie międzynarodowej. Niezbędna jest zwłaszcza ściślejsza współpraca między instytucjami UE (szczególnie Radą UE a KE) oraz jej państwami członkowskimi. Dla koordynacji różnych przedsięwzięć ważne jest stworzenie systemu wymiany informacji, dostępnego dla wszystkich instytucji unijnych i państw członkowskich oraz NATO i organizacji niosących Afganistanowi pomoc rozwojową. Konieczne jest też większe współdziałanie UE z głównymi donatorami – Bankiem Światowym, ONZ, USA i Japonią.

Utrzymanie stanowiska Specjalnego Przedstawiciela UE w Kabulu wydaje się istotne dla umacniania stabilności politycznej w Afganistanie. Jego rola zapewne nabierze z czasem znaczenia, jeśli pojawią się napięcia między nowo powołanymi instytucjami afgańskimi w sytuacji

braku kultury politycznej oraz konstytucyjnych mechanizmów rozwiązywania sporów kompetencyjnych w państwie. Istotne wydaje się też czasowe i rzeczowe rozszerzenie mandatu EUSR (m.in. odejście od praktyki przedłużania mandatu co pół roku na rzecz okresu kilkuletniego), co da gwarancję ciągłości wdrażanym przez niego projektom. Konieczne jest też sformalizowanie mechanizmu spotkań między EUSR a przedstawicielstwem KE w Kabulu, zarówno w celu poprawy między nimi komunikacji, jak i współdziałania⁷.

UE powinna również w szerszym stopniu w zaangażować się promowanie gospodarczej współpracy w regionie. Ważna wydaje się w tym zakresie rola Specjalnego Przedstawiciela UE w Azji Środkowej, do którego obowiązków należy współpraca z EUSR w Kabulu oraz sąsiadami Afganistanu⁸. Organizacja powinna ponadto uzgodnić wspólne stanowisko w stosunkach z najbliższymi partnerami Afganistanu, zwłaszcza z Pakistanem i Iranem, co pozwoli jej na implementację długofalowych projektów dla całego regionu w zakresie m.in. zwalczania handlu ludźmi i bronią oraz przemytu narkotyków.

Jak już wyżej wspomniano, UE powinna szerzej zaangażować się w proces wymiany doświadczeń i informacji między państwami europejskimi, odpowiedzialnymi za zarządzanie PRTs lub/i biorącymi udział w prowadzonej przez NATO misji ISAF oraz wesprzeć działania Zespołów w zakresie umacniania pokoju i bezpieczeństwa w Afganistanie. Za niezwykle istotny w tym zakresie należy uznać zamiar ustanowienia unijnej misji wsparcia dla afgańskiej policji (łącznie z tzw. misją rządów prawa)⁹. Jej powołanie będzie oznaczało zintegrowanie wysiłków innych podmiotów (zwłaszcza Niemiec) w tym zakresie oraz ich przeniesienie pod jeden, unijny parasol odpowiedzialności.

Wreszcie, istnieje potrzeba szerszego informowania Afgańczyków, obywateli UE i społeczności międzynarodowej o formach i efektach podejmowanych przez UE działań w Afganistanie (zapewnienie lepszej „widoczności” działań UE w Afganistanie).

Bibliografia

- *Action-Oriented Paper Increasing EU support for combating drug production in and trafficking from Afghanistan, including transit routes*, Council of the European Union, 9370/1/06 REV 1, Brussels, May 22, 2006
- *Afghanistan: Commission provides €2,5 mln in humanitarian aid for victims affected by drought*, Europa Press Releases IP/06/1501, Brussels, October 31, 2006
- *Afghanistan: How EU support is making a real difference*, Europa Press Releases Memo/05/309, Brussels, September 8, 2005
- *Afghanistan's narcotics-fuelled insurgency*, Jane's Intelligence, December 2006
- Ames P., *EU leaders vow to intensify support for Afghanistan*, Associated Press, December 15, 2006
- *British, Dutch appeal for greater EU engagement in Afghanistan*, The Associated Press, November 13, 2006
- Bryant L., *EU gives cautious reception to call for greater role in Afghanistan*, November 14, 2006, <www.globalsecurity.org>
- *Commission completes €1 billion pledge to Afghanistan*, Europa Press Releases IP/06/1661, Brussels, November 30, 2006
- *Council Conclusions on the Afghanistan*, 2771st External Relations Council Meeting, Brussels, December 11-12, 2006
- *Countering Afghanistan's insurgency: No quick fixes*, International Crisis Group, Asia Report No 123, November 2, 2006
- Dobbins J., *NATO peacekeepers need a partner*, International Herald Tribune, September 30, 2005
- *EU considers joining NATO in Afghanistan operation*, Radio Free Europe Vol. 10, No 223, December 5, 2006
- *EU Election Observation Mission now deployed in Afghanistan*, Europa Press Releases IP/05/1004, Brussels, July 26, 2005

7) Dobrym przykładem jest współpraca między funkcjonariuszami odpowiedzialnymi za ochronę praw człowieka w biurze EUSR i przedstawicielstwie KE.

8) Na to stanowisko został powołany w lipcu 2005 r. Ján Kubiš.

9) Misja rozpoznawcza UE w Afganistanie, będąca podstawą do podjęcia decyzji o wysłaniu misji policyjnej do tego państwa, miała miejsce w listopadzie 2006 r. W dniu 14 grudnia 2006 r., po szczycie państw UE w Brukseli, J. Solana ogłosił formalnie zamiar wysłania do Afganistanu cywilnej misji UE dla wspierania afgańskiej policji i praworządności w tym kraju. Chęć wsparcia misji zadeklarowały Kanada i Norwegia.

- *EU engagement in Afghanistan*, EU Council Secretariat, Fact Sheet AFG/01, November 2006
- *EU leaders agree to intensify support to Afghanistan*, The Associated Press, December 15, 2006
- *EU mulls police training mission in Afghanistan*, Xinhua, December 15, 2006
- *EU-Afghanistan Joint Declaration, Committing to a new EU-Afghanistan partnership*, Strasbourg, November 16, 2006
- Graff J., *Afghanistan Clouds NATO Summit*, The Times, November 27, 2006
- Hunter R., *EU should put up or shut up in Afghanistan*, Rand Corporation Commentary, November 18, 2006
- Hunter R., *An Afghani test of will for Europe*, United Press International, January 2, 2007
- Hunter R., *Outside: Europe's Afghan test*, United Press International, January 2, 2007
- Joerg W., *Germany and the United States failed to train Afghanistan's police*, US Foreign Policy, December 6, 2006
- John M., *EU leaders promise to do more for Afghanistan*, Reuters, December 15, 2006
- Keohane D., *Unblocking EU-NATO cooperation*, CER Bulletin, Issue 48, June/July 2006
- Lobjakas, *Afghanistan: EU Envoy predicts autumn test for southern insurgency*, Radio Free Europe, July 19, 2006
- Maitra R., *Follow the drugs: US shown the way*, October 27, 2005 <<http://www.atimes.com>>
- Mullally L., *Winning the Peace: the EU in Afghanistan*, ISIS, European Security Review, No 10, January 2002
- *No larger military role for German as EU debates Afghanistan*, Deutsche Welle, December 12, 2006
- *Rebuilding the Afghanistan State: the European Union's role*, International Crisis Group, Asia Report No 107, November 2005
- *The EU's relations with Afghanistan* <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/afghanistan/intro/index.htm>
- *UN seeks EU help in fight against Afghanistan opium industry*, September 13, 2006, <www.english.people.com.cn>
- *US-EU cooperation in Afghanistan*, Fact Sheet, Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington, DC, February 17, 2005