

AFGANISTAN JAKO NAJWIĘKSZE WSPÓŁCZESNE WYZWANIE DLA NATO

*Magdalena
Trzpił*

OPERACJA MIĘDZYNARODOWYCH SIŁ WSPARCIA BEZPIECZEŃSTWA W AFGANISTANIE (ISAF) JEST PIERWSZĄ MISJĄ WOJSKOWĄ NATO POZA TRADYCYJNYM EURO-ATLANTYCKIM OBSZAREM ZAINTERESOWANIA. PO OŚMIU LATACH OBECNOŚCI SIŁ KOALICYJNYCH SYTUACJA BEZPIECZEŃSTWA ZNAJDUJE SIĘ JEDNAK NA PORÓWNYWALNYM POZIOMIE Z 2001 ROKU. POWODUJE TO DUŻY SCEPTYCYZM WOBEC PERSPEKTYW SUKCESU MISJI.

Sojusz Północnoatlantycki stoi przed wyzwaniami związanymi zarówno z wewnętrznymi uwarunkowaniami organizacji, jak i wynikającymi z trwającego procesu stabilizacyjnego Afganistanu. Częsty brak konsensusu między członkami NATO w kwestii formy i skali zaangażowania w operację ISAF utrudnia osiągnięcie pełnej efektywności prowadzonej misji. Uwydatnia to także głębszy problem wewnątrz Sojuszu. Podejście

państw jest związane z ich rozumieniem zadań NATO – mogą się ograniczyć jedynie do kolektywnej obrony terytorium krajów członkowskich bądź optować za rozszerzaniem mandatu i aktywności w obszarze kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Ze względu na wybory prezydenckie i do rad prowincji oraz wprowadzenie zmian do strategii społeczności międzynarodowej w Afganistanie, rok 2009 uważany jest za przełomowy. Będzie bowiem świadczył o skuteczności prowadzonych działań stabilizacyjnych. Niepowodzenie lub utrudnienie sierpniowych głosowań będzie jednocześnie poddawało w wątpliwość dalsze zaangażowanie NATO, Stanów Zjednoczonych i ich partnerów w Afganistanie.

EWOLUCJA MISJI NATO W AFGANISTANIE

W Afganistanie prowadzone są obecnie dwie operacje wojskowe, mające na celu stabilizację sytuacji. Pierwsza z nich – Trwała Wolność (ang. *Enduring Freedom*) – dowodzona jest przez Stany Zjednoczone i obejmuje przede wszystkim tereny południowo-wschodnie wzdłuż granicy z Pakistanem. Drugą operacją Sojuszu Północnoatlantyckiego jest prowadzona przez Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ang. *International Security Assistance Force*, ISAF).

Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa zostały utworzone na mocy rezolucji 1386 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20 grudnia 2001 roku. Dowództwo nad operacją objęły USA. Początkowo podstawowym zadaniem ISAF było wspieranie rządu tymczasowego Afganistanu (ang. *Afghan Transitional Authority*)¹. Działania stabilizacyjne zostały ogra-

1) *Geneza i mandat ISAF*, Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych,
http://www.do.wp.mil.pl/plik/Media/metarialy_do_pobrania/ISAF_X_material_informacyjny.pdf

niczone do Kabulu i jego okolic, by władze afgańskie i personel międzynarodowy ONZ² mogli swobodnie wykonywać obowiązki związane z odbudową państwa³.

W 2003 roku dowództwo nad operacją przejął Sojusz Północnoatlantycki. Członkowie NATO – przede wszystkim na prośbę władz Afganistanu – wyrazili zgodę na rozszerzenie zakresu działań ISAF⁴. Zobowiązanie to zostało odzwierciedlone w rezolucji ONZ nr 1510 z 16 października 2003 roku. Na mocy dokumentu **mandat ISAF objął całe terytorium Afganistanu.** Do zadań sił międzynarodowych włączono udzielanie wsparcia dla władz afgańskich w rozszerzeniu kontroli na cały obszar państwa i odbudowie Afganistanu oraz pomoc w procesie rozbijania, demobilizacji i rozwiązywania lokalnych grup zbrojnych. ISAF miał także uczestniczyć w tworzeniu i szkoleniu afgańskich struktur władzy oraz sił bezpieczeństwa (policji i armii)⁵. Należy zaznaczyć, że większość postanowień rezolucji 1510 potwierdzały ustalenia przyjęte w ramach Porozumienia z Bonn z 2001 roku⁶.

2) ONZ prowadzi Misję Wsparcia Narodów Zjednoczonych w Afganistanie (ang. *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA).

3) *United Nations Security Council Resolution 1386 (2001)*,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>, s. 2.

4) B. Górka-Winter, *Operacja NATO w Afganistanie*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, nr 34 (222), 6/08/2004, http://www.pism.pl/biuletyn_content/id/8

5) *United Nations Security Council Resolution 1510 (2003)*,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/555/55/PDF/N0355555.pdf?OpenElement>, s. 1.

6) Porozumienie z Bonn (XII 2001), zatwierdzone przy udziale przedstawicieli Afganistanu i ONZ, miało na celu odbudowanie państwa afgańskiego po inwazji Stanów Zjednoczonych w 2001 roku i długoletniej wojnie domowej. W ramach porozumienia, stworzono m.in. projekt konstytucji Afganistanu, a także wezwano do odtworzenia systemu sądownictwa. Wytyczono także zakres działań ISAF, w tym wsparcie w tworzeniu narodowych struktur bezpieczeństwa i rozszerzenie zasięgu operacji poza Kabul i jego okolice. Zob.: *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, 2001, <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>

Obecnie mandat ISAF określa rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1833 z 22 września 2008 roku. Obok zadań powierzonych Międzynarodowym Siłom Wsparcia Bezpieczeństwa w poprzednich dokumentach⁷, rezolucja wskazała na potrzebę **udzielenia pomocy władzom Afganistanu w stabilizacji sytuacji w stopniu umożliwiającym przeprowadzenie wyborów prezydenckich i do rad prowincji w sierpniu 2009 roku**⁸.

W momencie objęcia przez NATO dowództwa nad operacją ISAF, Sojusz określił 4 etapy procesu przejmowania odpowiedzialności za cały obszar Afganistanu. W etapie pierwszym (lata 2003-2004) ulokowano siły na północy państwa, z wiodącą rolą kontyngentu niemieckiego i francuskiego. Drugi etap (zakończony w maju 2005 roku) objął z kolei tereny zachodnie, gdzie dominują wojska Włoch i Hiszpanii. Względna stabilność północno-zachodniej części Afganistanu pozwoliła na sprawny przebieg pierwszego i drugiego etapu. Z kolei realizacja trzeciego, który zakładał poprawę sytuacji bezpieczeństwa w regionie południowo-wschodnim, była kilkakrotnie przekładana ze względu na aktywność rebeliantów i – w konsekwencji – konieczność zwiększenia sił ISAF. Ostatecznie tereny te zostały przejęte w sierpniu 2006 roku. Ulokowano tam przede wszystkim kontyngenty brytyjski, duński i amerykański. Etap czwarty rozpoczął się w październiku 2006 roku, a zakończył **konsolidacją odpowiedzialności NATO nad całym terytorium Afganistanu**⁹.

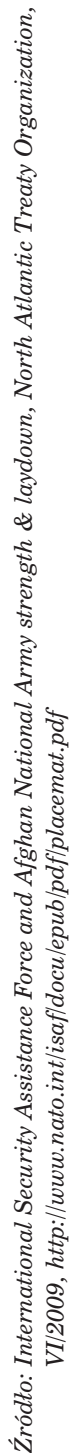
7) Łącznie z rezolucją nr 1833, RB ONZ wydała 9 rezolucji określających mandat ISAF.

8) *United Nations Security Council Resolution 1833 (2008)*,

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/514/49/PDF/N0851449.pdf?OpenElement>, s. 2-3.

9) Vincent Morelli, Paul Berkin, *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Congressional Research Service, 17/04/2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>, s. 8-9.

Mapa 1. Rozmieszczenie sił NATO w Afganistanie



Koncepcja zaangażowania NATO w Afganistanie odnosiła się także do określenia faz jego trwania. Pierwszą z nich była faza oceny i przygotowania, w której prowadzono działania w Kabulu i jego okolicach. Druga zakładała rozszerzenie mandatu ISAF na całe terytorium Afganistanu i została zakończona w 2006 roku. **Obecnie siły NATO znajdują się w tzw. fazie stabilizacji państwa.** Oszacowanie, kiedy będzie możliwe przejście do kolejnej fazy – przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo ANSF – jest problematyczne. Część kadry dowódczej Sojuszu obawia się bowiem, iż wkroczenie w czwartą fazę zachęci państwa zaangażowane w Afganistanie do szybkiego wycofania swoich wojsk, co jednocześnie oznaczałoby wejście w piątą, ostatnią fazę i zakończenie operacji ISAF¹⁰.

Pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w ciągu kilkunastu miesięcy od zakończenia przez NATO czwartego etapu uwydatniła potrzebę modyfikacji misji ISAF i zwiększenia zdolności bojowych sił Sojuszu Północnoatlantyckiego. Na szczycie NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 roku ustalono strategiczną wizję sytuacji dla Afganistanu, uwzględniającą m.in. wzmocnienie afgańskich struktur rządowych i bezpieczeństwa oraz zacieśnienie współpracy z państwami regionu, w tym głównie Pakistanem¹¹. Szczyt NATO w Bukareszcie nie wskazał jednak, jakie kroki powinny być podjęte w celu realizacji powyższych założeń.

10) C. Dale, *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 23.01.2009, <http://ftp.fas.org/sgp/crs/row/R40156.pdf>, s. 13.

11) P. Gallis, *The NATO Summit in Bucharest*, Congressional Research Service, 5/05/2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22847.pdf>, s. 2.

Tabela 1. Zestawienie zagrożeń dla bezpieczeństwa Afganistanu, przykładów podjętych działań oraz istniejących luk w polityce stabilizacyjnej

<i>ZAGROŻENIE</i>	<i>PRZYKŁADY DZIAŁAŃ NA RZECZ OGRANICZENIA ZAGROŻEŃ</i>	<i>PROBLEMY</i>
<i>Grupy rebelianckie (Talibowie, sieć Haqqaniego, Hezbe-i-Islami G. Hekmatjara, Al-Kaida, Tehrek-e-Taliban Pakistan)</i>	• Zwiększenie zaangażowania w budowaniu struktur afgańskiej armii ANA (<i>Afghan National Army</i>) i policji ANP (<i>Afghan National Police</i>) • Program pojednania z grupami rebelianckimi	• Zbyt mała liczba partnerów międzynarodowych • Małe wsparcie dla ludności plemiennej i klanów • Porażka programu pojednania z grupami rebelianckimi • Nieadekwatna strategia regionalna, mająca przeciwdziałać udzielaniu wsparcia grupom rebelianckim przez państwa ościenne (Pakistan, Iran)
<i>Grupy kryminalne (produkcja i handel narkotykami)</i>	• Wielowarstwowa strategia antynarkotykowa • Regionalne wysiłki na rzecz zaangażowania państw w strategię antynarkotykową, przez które odbywa się transport narkotyków	• Ograniczona reforma sądownictwa • Mała wola polityczna przeciwdziałania korupcji • Zbyt małe zaangażowanie polityczne, dyplomatyczne i pragmatyczne państw regionu

<i>Lokalne grupy zbrojne</i>	• Program rozwiązywania nielegalnych grup zbrojnych (<i>Disbandment of illegally armed groups, DIAG</i>)	• Większość grup zbrojnych nadal funkcjonuje • Program jest nie-doinwestowany finansowo i politycznie
<i>Problemy regionalne (napięcia z państwami ościennymi i miejsca azylu dla rebeliantów)</i>	• Komisja Trójstronna (Afganistan, Pakistan i koalicja międzynarodowa) • Centra Koordynacji Granicznej (<i>Border Coordination Centers</i>), m.in. w regionie Chajber (współpraca służb pakistańskich, afgańskich i międzynarodowych) • Pokojowa dżirga (rada plemienna)	• Szersze napięcia regionalne (w tym między Pakistanem a Indiami) nadal mają wpływ na sytuację bezpieczeństwa w Afganistanie • Większość programów nie odpowiada skali zagrożeń

Źródło: C.Christine Fair, Seth G. Jones, "Securing Afghanistan: Getting on Track", United States Institute of Peace – Working Paper; 23.01.2009, <http://library.usip.org/articles/1012068.1022/1.PDF>, s. 23

Na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego 3-4 kwietnia 2009 roku w Strasburgu – Kehl dokonano wyraźniejszych zmian. Uzgodniono, iż organizacja będzie kładła nacisk na szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa i odbudowę państwa. W tym celu – na mocy Deklaracji Szczytu nt. Afganistanu – postanowiono powołać Misję Szkoleniową NATO w Afganistanie (*NATO Training Mission in Afghanistan, NTM-A*) i zwiększyć fundusze na rozbudo-

wę afgańskiego wojska (*Afghan National Army, ANA*)¹². Sojusz przeznaczył także dodatkowe 500 mln USD na cywilny program rekonstrukcji państwa.

NATO w Deklaracji Szczytu potwierdziło priorytetowy charakter misji ISAF¹³. Sojusz pozytywnie ocenił również nową amerykańską strategię dla Afganistanu i Pakistanu, tzw. Afpak, czego przejawem jest implementacja części jej założeń (m.in. wzmocnienie relacji między NATO a Pakistanem) do Deklaracji Szczytu nt. Afganistanu¹⁴.

Europejscy partnerzy – odpowiadając na apel Stanów Zjednoczonych – zgodzili się na wzmocnienie swojego zaangażowania poprzez wysłanie dodatkowych 5 tys. członków personelu¹⁵. Ok. 3 tys. stanowią jednostki bojowe, które biorą udział w stabilizacji Afganistanu w okresie wyborów prezydenckich. Pozostali (głównie policjanci) są odpowiedzialni za szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa.

ZADANIA ISAF

W ramach najważniejszego z powierzonych ISAF zadań – wspierania władz Afganistanu w ustanowieniu stabilnego i bezpiecznego państwa – podejmowane są następujące działania:

12) Zob.: *Summit Declaration on Afghanistan. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009*,

4.04.2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52836.htm?mode=pressrelease

13) Zob.: *Strasbourg/Kehl Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009*,

4.04.2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease

14) *Summit Declaration on Afghanistan...*, op .cit.

15) Zob.: *NATO Training Mission – Afghanistan*, 4.04.2009,

http://www.nato.int/cps/en/SID-B8951E2F-A55D0C2E/natolive/news_52802.htm

- Operacje stabilizacyjne przy współpracy z Narodowymi Siłami Bezpieczeństwa Afganistanu (ang. *Afghan National Security Forces*, ANSF);
- Budowa zdolności Narodowej Armii Afganistanu (ang. *Afghan National Army*, ANA) – ISAF pełni funkcję wspierającą dla programu prowadzonego przez USA, m.in. poprzez wkład finansowy poszczególnych państw członkowskich NATO i szkolenie ANA w ramach zespołów doradczo-łącznikowych (ang. *Operational Mentoring and Leason Team*, OMLT);
- Wsparcie Narodowej Policji Afganistanu (ang. *Afghan National Police*, ANP) w budowaniu jej zdolności bojowych; ISAF współpracuje przy tym programie z USA i Policyjną Misją Unii Europejskiej w Afganistanie (ang. *European Union Police Mission in Afghanistan*, EUPOL). Do głównych obowiązków Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa należy w tym zakresie pomoc ANP na poziomie taktycznym (m.in. wsparcie wojskowe w operacjach i wymiana informacji);
- Rozbrajanie nielegalnych grup zbrojnych, gdzie ISAF odpowiada za zbiórkę broni i jej niszczenie;
- Ułatwianie ochrony składów amunicji poprzez zarządzanie funduszem, mającym na celu rozwój zabezpieczeń magazynów wojskowych ANA;
- Zapewnienie pomocy humanitarnej po zakończeniu operacji wojskowych; powołany w tym celu fundusz ISAF (ang. *Operations Humanitarian Relief Fund*, POHRF) mający wspierać ofiary prowadzonych przez NATO działań zakłada m.in. dostawy żywności, leków i odbudowę infrastruktury; POHRF opiera się na dobrowolnym przekazywaniu środków finansowych od państw uczestniczących w ISAF;

- Zapewnienie bezpieczeństwa w celu odbudowy państwa, gdzie wiodącą rolę odgrywają Zespoły Odbudowy Prowincji (ang. *Provincial Reconstruction Teams*, PRTs). PRTs składają się z komponentu wojskowego i cywilnego, co pozwala z jednej strony na stabilizację poszczególnych obszarów, a z drugiej – na realizację projektów rozwojowych oraz rekonstrukcyjnych przez instytucje narodowe, międzynarodowe i pozarządowe. Działania zespołów mają także na celu wzmocnienie autorytetu władz Afganistanu i promowanie rządów prawa. Decyzje odnośnie prowadzonych projektów są podejmowane przez państwa odpowiedzialne za PRT w danych prowincjach, jednak do najczęstszych zaliczyć należy budowę szkół, systemów irygacyjnych, modernizację infrastruktury i rozszerzanie dostępu do pomocy medycznej. Obecnie w Afganistanie funkcjonuje 26 Zespołów Odbudowy Prowincji;
- Przekazywanie pomocy humanitarnej, głównie poprzez PRT. Tego typu operacje prowadzone są przez ISAF przede wszystkim w sytuacji trudnych warunków pogodowych;
- Wsparcie władz Afganistanu w przeciwdziałaniu uprawie i handlowi narkotyków. Ze względu na skalę problemu i korzyści czerpanych przez Talibów i grupy przestępcze ze sprzedaży opium, ISAF uzyskał zgodę na udzielanie szerokiej pomocy w zwalczaniu narko-biznesu na prośbę strony afgańskiej. W październiku 2008 roku ministrowie spraw zagranicznych na spotkaniu w Budapeszcie podjęli decyzję o rozszerzeniu dotychczasowego zakresu działań ISAF (który obejmował m.in. wymianę informacji, prowadzenie programów alternatywnych upraw i wsparcie ANSF w operacjach antynarkotykowych). Siły międzynarodowe otrzymały zgodę na prowadzenie bardziej zdecydowanych kroków, obejmujących niszczenie upraw opium i podejmowanie akcji przeciwko producentom

narkotyków w sytuacji ich udowodnionych powiązań z rebeliantami. O skali zaangażowania poszczególnych kontyngentów decyduje państwo wysyłające, a wszelkie operacje mogą nastąpić jedynie po wystosowaniu prośby ze strony władz afgańskich¹⁶. W połowie 2009 roku siły międzynarodowe zrezygnowały z udzielania tego typu pomocy, gdyż środki przeznaczone na ten cel przyniosły niewymierne korzyści.

AFGANISTAN JAKO NAJWIĘKSZE WYZWANIE DLA NATO

Od momentu przejścia dowództwa nad operacją w Afganistanie przez NATO realizacja misji stabilizacyjnej była utrudniona z kilku względów. Na poziomie samej organizacji pojawiały się – i nadal pojawiają – rozbieżności wśród państw członkowskich wobec kształtu operacji, w tym przede wszystkim formy zaangażowania w ISAF poszczególnych kontyngentów. Nie wszystkie kraje Sojuszu Północnoatlantyckiego były skłonne do udziału w misji lub wzmacniania swoich oddziałów służących w ramach ISAF. Niemniej, **obecnie w Afganistanie zaangażowane są 42 państwa, w tym wszyscy członkowie NATO. Łączna liczba żołnierzy wynosi ponad 61 tys.**, jednak uważana jest ona nadal za niewystarczającą¹⁷.

16) *NATO's role in Afghanistan*, <http://www.nato.int/issues/Afghanistan/index.html>

17) Dla porównania, wojska radzieckie w szczytowym okresie wojny w Afganistanie miały 150 tys. żołnierzy.

Tabela 2: Liczba żołnierzy ISAF w ramach poszczególnych kontyngentów narodowych

	Albania	140		Finlandia	90		Litwa	200		Hiszpania	780
	Australia	1090		Francja	2780		Luxemburg	9		Szwecja	410
	Austria	3		Gruzja	1		Holandia	1770		Macedonia	170
	Azerbejdżan	90		Niemcy	3380		Nowa Zelandia	170		Turcja	730
	Belgia	500		Grecja	145		Norwegia	485		Ukraina	10
	Bośnia i Hercegowina	2		Węgry	320		Polska	2000		Zjed. Emiraty Arabskie	25
	Bulgaria	470		Islandia	8		Portugalia	100		Wielka Brytania	8300
	Kanada	2830		Irlandia	7		Rumunia	875		USA	28850
	Chorwacja	290		Włochy	2350		Singapur	7		Estonia	150
	Czechy	430		Jordania	7		Słowacja	230			
	Dania	700		Łotwa	165		Słowenia	70		Łącznie (około)	61130

Źródło: International Security Assistance Force and Afghan National Army strength & laydown, op.cit.

Trzeba jednak zaznaczyć, że za bardziej problematyczną kwestię należy uznać nie tyle liczbę żołnierzy – ciągle uważaną za niewystarczającą – a tzw. **ograniczenia narodowe** (ang. *national caveats*). Nakładają one limity na zakres i obszar działania poszczególnych kontyngentów. Ocenia się, iż funkcjonuje ponad 70 tego typu restrykcji¹⁸, w których określone są m.in. wytyczne odnośnie możliwości angażowania się w bezpośrednią walkę i zakazy opuszczania baz nocą. *De facto* więc działania tego typu oddziałów zamykają się w obszarze prowadzenia patroli. Ograniczeniami narodowymi objęte są m.in. wojska niemieckie, hiszpańskie i włoskie, stacjonujące w północno-zachodniej części Afganistanu, a także francuskie, której żołnierze służą głównie w Kabulu. Ze względu na potencjał tych kontyngentów (w sumie ponad 8 tys. osób personelu wojskowego), a jednocześnie niemożność włączenia ich do operacji ofensywnych, Paryż, Berlin i inne rządy są poddawane krytyce za brak woli do wyraźnego złagodzenia restrykcji¹⁹. Według przeciwników bowiem, **ograniczenia narodowe – nawet przy licznych kontyngencie – utrudniają efektywność prowadzonych działań**²⁰.

Dyskusja odnośnie ograniczeń narodowych rozpoczęła się w momencie rozszerzania obecności NATO na całe terytorium Afganistanu, szczególnie na południowy region państwa. Jednym z warunków ulokowania na tym terenie żołnierzy była zgoda kraju wysyłającego na rezy-

18) T. Foxley, *Failure is an option: The problems with NATO...*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 21.10.2008,

<http://www.sipri.org/blogs/Afghanistan/failure-is-an-option-the-problems-with-nato>

19) W lipcu 2009 roku w prowincji Kunduz wojska niemieckie, przy współpracy z siłami afgańskimi, przeprowadziły pierwszą ofensywę przeciwko Talibom. Jej celem była poprawa sytuacji bezpieczeństwa przed sierpniowymi wyborami.

20) Zdanie takie wyraził m.in. gen. James Jones, obecny doradca ds. bezpieczeństwa narodowego prezydenta B. Obamy. Zob.: L. Shane III, *NATO Commander Asks Member Nations to Drop Troop Limits*, Stars and Stripes, 25.10.2006, <http://www.stripes.com/article.asp?section=104&article=40998>

gnację z limitów²¹. Stąd, **kontyngenty zaangażowane w najbardziej niebezpiecznej południowo-wschodniej części Afganistanu nie są związane restrykcjami. Należą do nich wojska amerykańskie, brytyjskie, kanadyjskie, holenderskie, duńskie, polskie, estońskie, słowackie i rumuńskie.**

Dotychczas próby podejmowane przez Sojusz Północnoatlantycki w sprawie likwidacji części ograniczeń narodowych kończyły się połowicznym sukcesem. Na szczycie NATO w Rydze w 2006 roku rządy państw nakładające na swoje kontyngenty restrykcje (w tym Niemcy i Francja) zobowiązały się do udzielania wsparcia żołnierzom walczącym w najbardziej niebezpiecznych regionach Afganistanu, jednak tylko w sytuacji dużego zagrożenia²². W praktyce istnieje jednak duża swoboda w interpretacji tego określenia, dlatego ciężar stabilizacji nadal spoczywa w przeważającej mierze na wojskach stale stacjonujących na południu i wschodzie państwa.

Wśród innych problemów związanych z wewnętrznymi uwarunkowaniami NATO obecna jest także kwestia podejścia do odbudowy Afganistanu. **Państwa prowadzące Zespoły Odbudowy Prowincji (PRT) wyznaczają własne zasady, którymi kierują się przy wyborze projektów i sposobie ich implementacji.** Pozytywnym aspektem tego typu działania jest możliwość realizacji koncepcji, wychodzących naprzeciw potrzebom ludności danego obszaru Afganistanu. Z drugiej jednak strony, wskazuje się na brak koordynacji i wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi PRTs²³. Część państw, w tym Polska, podkreśla również kwestię finansowania projektów z budżetów narodo-

21) M. Evans, *Berlin slaps down US demand to send troops to fight Taleban*, Times Online, 2.02.2008, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article3289668.ece>

22) *Declaration on NATO's Riga Summit*, NATO Parliamentary Assembly, 17.11.2006, ppkt 4.1., <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1007>

23) V. Morelli, P. Berkin, *op. cit.*, s. 13.

wych, co często – szczególnie w obliczu światowego kryzysu gospodarczego – uniemożliwia pełne zaangażowanie w Zespoły Odbudowy Prowincji krajów mniej zamożnych.

Brak konsensusu między państwami uczestniczącymi w misji ISAF widoczny jest też w określeniu priorytetów operacji afgańskiej. Pełniące wiodącą rolę Stany Zjednoczone, Kanada i Wielka Brytania wydają się być zgodne, że działania NATO powinny się koncentrować na wzmacnianiu kontyngentów w celu skutecznej walki z rebelią, a także rozwijaniu PRTs w najbardziej niestabilnych regionach Afganistanu. Niemcy z kolei szczególną wagę przywiązują do odbudowy państwa, Francuzi zaś – do stabilizacji w rozumieniu udzielenia wsparcia Kabulowi w tworzeniu silnego systemu władzy²⁴. Różnice koncepcyjne wpływają jednocześnie na formy zaangażowania członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, w tym wspomniane wcześniej ograniczenia narodowe kontyngentów ISAF.

Od końca 2008 roku coraz większą przeszkodą dla realizacji zadań ISAF jest **utrudniona ciągłość dostaw**. Związane jest to przede wszystkim ze złą sytuacją bezpieczeństwa w Pakistanie i rebelią Talibów na terytoriach plemiennych, co kilkakrotnie powodowało wstrzymanie zaopatrzenia na głównym szlaku – Przełęczy Chajberskiej. Transportowanych jest przez nią ok. 70 proc. całości dostaw dla koalicji międzynarodowej, dlatego jakiegolwiek przerwy w transzycie mają istotne znaczenie dla zdolności operacyjnych wojsk ISAF. Stąd, **zarówno NATO, jak i Stany Zjednoczone, stoją przed trudnym zadaniem poszukiwania alternatywnych tras dostaw**. Na udostępnienie swojego terytorium zgodziła się Rosja i byłe republiki radzieckie

24) *op.cit.*, s. 21-28.

(Kazachstan, Uzbekistan i Tadżykistan)²⁵. W kwietniu 2009 roku decyzję taką podjęła również Ukraina²⁶. Umowy obejmują jednak głównie transport niebojowy – na tranzyt wojskowy dla USA dotychczas wyraziła zgodę jedynie Moskwa²⁷. Przeprowadzenie szlaku dostaw przez terytorium rosyjskie i znajdujące się pod wpływem Kremla państwa Azji Centralnej może okazać się jednak niekorzystne. Rosja będzie bowiem zapewne oczekiwała korzyści geopolitycznych w zamian za zgodę na tranzyt zaopatrzenia. Zagrożenie stanowi także brak pełnej stabilności republik postsowieckich²⁸.

Innym rozwiązaniem jest rozpoczęcie transportu zaopatrzenia dla NATO przez Iran. Negocjacje w tej sprawie są jednak utrudnione z powodu złych relacji między Teheranem a państwami zachodnimi, uczestniczącymi w misji afgańskiej. Dlatego rozmowy odnośnie tranzytu prowadzone są przez podmioty prywatne z krajów NATO. Udokumentowano dotychczas prowadzenie takich działań przez firmę odpowiedzialną za obsługę techniczną i logistyczną wojsk niemieckich. Rozważana jest także możliwość transportu przez Morze Kaspijskie, a także trasa biegnąca z jednego z portów europejskich, przez Ukrainę, Rosję, Kazachstan i Uzbekistan lub Turkmenistan.

25) *Tajikistan, Uzbekistan approve NATO supply transit*, Pajhwok Afghan News, 20.02.2009, <http://www.pajhwok.com/viewstory.asp?lng=eng&id=70046>

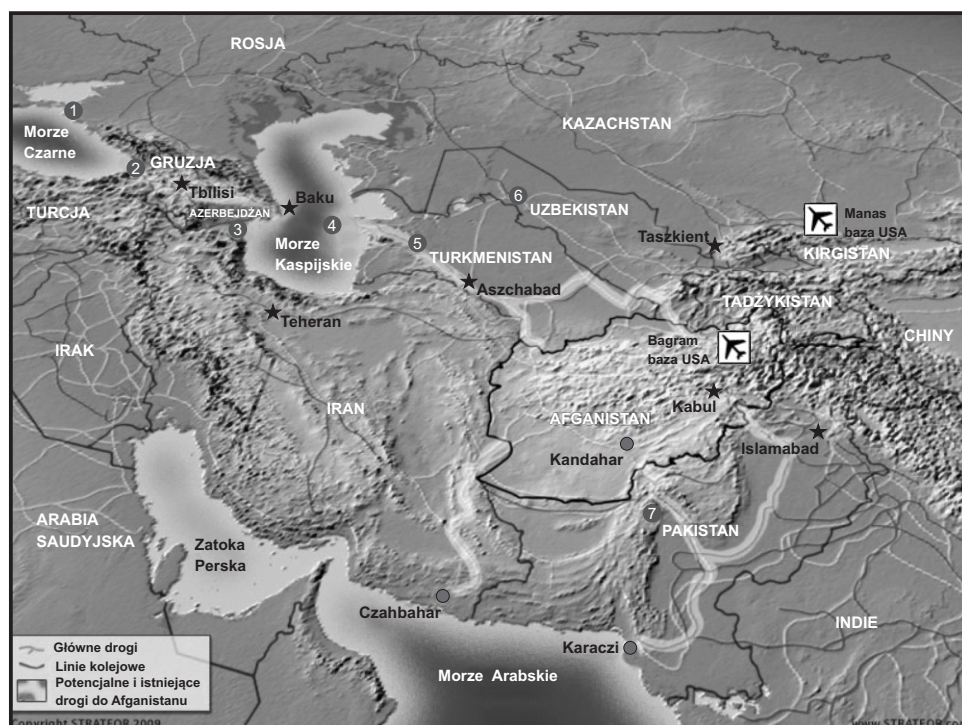
26) *Kiev Enters the NATO picture*, Stratfor, 3.04.2009, http://www.stratfor.com/analysis/20090403_ukraine_kiev_enters_nato_picture

27) *U.S.-Russian Summit: Building an Air Bridge to Afghanistan*, Stratfor, 7.07.2009, http://www.stratfor.com/analysis/20090707_u_s_russian_summit_building_air_bridge_afghanistan

28) R. Clarke, K. Iqbal, *NATO Supply Lines in Afghanistan: The Search for Alternative Routes*, S. Rajaratnam School of International Studies, 14.06.2009, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=101740>

29) M. Gebauer, U. Putz, G. P. Schmitz, *A New Outlook for Afghanistan*, Spiegel International, 31.03.2009, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,616506,00.html>

Mapa 2. Obecne i potencjalne trasy dostaw zaopatrzenia dla koalicji międzynarodowej



- ❶ **Morze Czarne** – dostęp ograniczony przez Turcję, silna obecność rosyjskiej marynarki
- ❷ **Gruzja** – obecność rosyjskich sił wojskowych w Abchazji i Osetii Półd oraz duża odległość od głównych dróg na linii wschód-zachód i tras kolejowych
- ❸ **Azerbejdżan** – silne wpływy rosyjskie
- ❹ **Morze Kaspijskie** – brak obecności amerykańskiej marynarki, problemy z przeładunkiem transportu z kolei na statki, a następnie ciężarówki
- ❺ **Turkmenistan** – kraj ostrożnie balansuje pomiędzy USA a Rosją i nie podejmuje żadnych znaczących decyzji dotyczących transportu przez jego terytorium bez zgody Moskwy
- ❻ **Uzbekistan** – główne trasy transportowe pozostają pod kontrolą rosyjskich wojsk
- ❼ **Pakistan** – główny szlak transportowy dla sił USA i NATO przebiegający z portu Karaczi przez Przełęcz Chajberską jest zagrożony przez złą sytuację bezpieczeństwa w Afganistanie

Źródło: Kiev Enters the NATO picture, op.cit.

Za największe wyzwanie dla wojsk NATO należy uznać stabilizację sytuacji bezpieczeństwa, szczególnie w kontekście wyborów prezydenckich i do rad prowincji w sierpniu 2009 roku. Celem sił koalicyjnych jest zapewnienie możliwości sprawnego głosowania. Tymczasem, pomimo prowadzonych na szeroką skalę kampanii antyterrorystycznej, rebelia Talibów i wspierającej ich Al-Kaidy, a także grup zbrojnych i przestępczych uległa wzmocnieniu. **Straty wśród żołnierzy koalicji międzynarodowej w 2008 roku były najwyższe od rozpoczęcia operacji *Enduring Freedom*.** Podczas okresu zimowego (który zazwyczaj cechuje znikoma działalność rebeliantów) na przełomie 2008 i 2009 roku dżihadyści wykazali zdecydowanie większą aktywność, co obrazuje liczba ofiar wśród sił koalicji międzynarodowej (patrz: tabela 3).

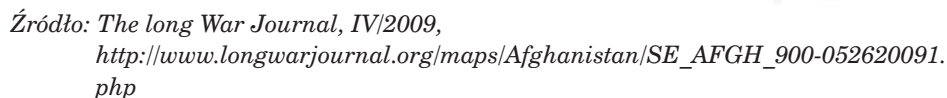
Tabela 3. Liczba ofiar wśród sił koalicji

rok	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	łącznie
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5	4	12
2002	10	12	14	10	1	3	0	3	1	6	1	8	69
2003	4	7	12	2	2	7	2	4	2	6	8	1	57
2004	11	2	3	3	9	5	2	4	4	8	7	1	59
2005	2	3	6	19	4	29	2	33	12	10	7	4	131
2006	1	17	13	5	17	22	19	29	38	17	9	4	191
2007	2	18	10	20	25	24	29	34	24	15	22	9	232
2008	14	7	19	14	23	46	30	46	37	19	12	27	294
2009	25	24	28	14	27	38	77	9	0	0	0	0	242

Źródło: iCasualties, <http://icasualties.org/oef/> (dane na dzień: 3/08/2009)

W pierwszym półroczu 2009 roku stan bezpieczeństwa w Afganistanie wyraźnie uległ pogorszeniu. Liczba ataków rebeliantów wzrosła o 60 proc. w okresie od stycznia do maja 2009

Mapa 3. Obecność Talibów w regionie południowo-wschodnim Afganistanu



Stabilizację Afganistanu utrudnia także sytuacja wewnętrzna, w tym brak silnej władzy centralnej i sprawnie funkcjonującej gospodarki. Problem stanowi uprawa i handel opium, będące jednym z podstawowych źródeł utrzymania działalności Talibów.

Coraz większą rolę odgrywają także państwa regionu i ich wpływ na poziom bezpieczeństwa Afganistanu. Kluczowe znaczenie dla sukcesu misji ma Pakistan, którego – do niedawna obserwowane – jedynie częściowe zaangażowanie w walkę z rebelią przyczyniło się do wzrostu niestabilności na terytorium afgańskim. Należy jednak zaznaczyć, że prowadzona od maja 2009 roku operacja sił pakistańskich, m.in. w Dolinie Swat uznawanej za jeden z bastionów Talibów, zaczęła przynosić wymierne efekty poprzez ograniczenie napływu dżihadystów do Afganistanu. Inne kraje obszaru azjatyckiego, w tym Indie, Iran, Rosja i Chiny, prowadzą szereg działań mających pozytywny wpływ na proces stabilizacyjny, w tym projekty rekonstrukcyjne. Z drugiej jednak strony, Afganistan stał się miejscem walki o dominację i próby kształtowania układu sił w regionie.

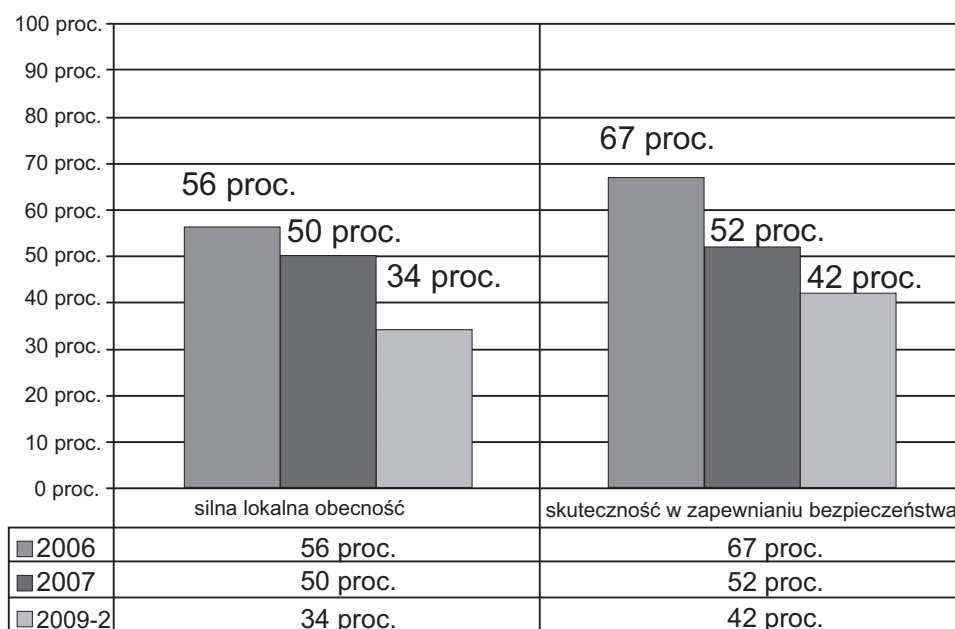
Wyzwaniem dla ISAF, szczególnie w kontekście poprawy sytuacji bezpieczeństwa w okresie wyborów, będzie także zmiana dotychczasowej taktyki operacyjnej, w dużej mierze opartej na wykorzystaniu lotnictwa do niszczenia baz Talibów. Przesunięcie środka ciężkości z konwencjonalnych działań na „walkę o serca i umysły”³¹ było powodowane silnymi protestami społecznymi, spadkiem zaufania dla wojsk ISAF (patrz: wykres 1) i USA oraz wezwaniem władz w Kabulu do zaniechania agresywnych operacji, powodujących wysoką liczbę ofiar wśród ludności cywilnej. Według danych ONZ, wzrosła ona w 2008 roku o ponad

30) *Afghan violence worst since 2001*, Al Jazeera, 12.06.2009, <http://english.aljazeera.net/news/asia/2009/06/20090611235940841994.html>

31) *Afghanistan: U.S. Boots on the Ground*, Stratfor, 2.07.2009, http://www.stratfor.com/analysis/20090702_afghanistan_u_s_boots_ground

40 proc. w porównaniu z rokiem 2007³². Z tych względów, Waszyngton dokonał zmiany na stanowisku dowódcy ISAF – gen. Davida McKiernana zastąpił gen. Stanley McChrystal. Wśród powodów tego posunięcia wymieniano brak woli gen. McKiernana do ograniczenia ataków z powietrza, co naraża – poprzez częstszą konieczność angażowania się w walkę bezpośrednią – na wzrost strat koalicji międzynarodowej.

Wykres 1. Opinie Afgańczyków nt. wojsk ISAF (2006-II.2009)



Źródło: *International Security Assistance Force and Afghan National Army strength & laydown, op.cit.*

32) A. M. Exum, N. C. Fick, A. A. Humayun, D. j. Kilcullen, *Triage: The Next Twelve Month in Afghanistan and Pakistan*, Report by the Center for a New American Security, VI/2009, s. 10, http://www.cnas.org/files/documents/publications/ExumFickHumayun_TriageAfPak_June09.pdf

PODSUMOWANIE

Misja ISAF jest największym współczesnym wyzwaniem dla Sojuszu Północnoatlantyckiego. Powszechnie uważana jest za sprawdzian prestiżu NATO oraz możliwości prowadzenia przez organizację operacji wojskowych na szeroką skalę, odpowiadających na zagrożenie stawiane przez nowy rodzaj konfliktów asymetrycznych XXI wieku.

Wyzwanie dla NATO stanowią zarówno problemy związane z wewnętrznymi uwarunkowaniami Sojuszu, jak i kwestie odnoszące się do procesu stabilizacyjnego Afganistanu. Trudności w realizacji założeń organizacji pojawiają się m.in. w przyjętej przez państwa członkowskie strategii. Po pierwsze, zawiera ona szerokie spektrum celów NATO w Afganistanie, począwszy od poprawy sytuacji bezpieczeństwa, poprzez odbudowę państwa, a skończywszy na stabilnym rozwoju ekonomicznym. Kwestie te są wzajemnie od siebie zależne, jednak skala działań, które powinny być podjęte, może w znaczący sposób utrudnić realizację tak kompleksowej strategii. Ponadto, koordynacja akcji podejmowanych przez wszystkie podmioty zaangażowane w Afganistanie (organizacje międzynarodowe, instytucje pozarządowe, inne państwa) wydaje się obecnie mało realna, szczególnie biorąc pod uwagę partykularne interesy poszczególnych aktorów i światowy kryzys finansowy.

Co więcej, brak konsensusu wśród państw członkowskich NATO co do formy i skali zaangażowania kontyngentów narodowych, doprowadził do spowolnienia decyzji i działań podejmowanych przez Sojusz Północnoatlantycki. Tymczasem, charakterystyka konfliktu afgańskiego – w tym jego dynamika – wymaga zdecydowanych posunięć, które odpowiadałyby na obserwowane zmiany.

Za największy problem w ramach misji ISAF należy uznać ograniczenia narodowe, które nie pozwalają na efektywne wykorzystanie posiadanych sił. Widoczna jest także wyraźna dysproporcja w wielkości poszczególnych kontyngentów, co ponownie uwydatnia niespójność państw NATO w podejściu do stabilizacji sytuacji w Afganistanie.

Punktem przełomowym dla przyszłości zaangażowania Sojuszu Północnoatlantyckiego w Afganistanie wydają się wybory w sierpniu 2009 roku, które będą sprawdzianem dla skuteczności podejmowanych przez NATO działań stabilizacyjnych. Wyraźne utrudnienia w przeprowadzeniu głosowań, wynikających ze złej sytuacji bezpieczeństwa, mogą podważyć zasadność dalszego zaangażowania społeczności międzynarodowej w operację afgańską. Przyzna to także argument państwom Sojuszu sceptycznie nastawionym do aktywności organizacji w Afganistanie, a także obniży poparcie społeczne – szczególnie w Europie – dla dalszej obecności wojsk narodowych w misji ISAF. Z drugiej jednak strony, ograniczenie wsparcia międzynarodowego dla władz w Kabulu w stabilizacji państwa może mieć negatywne konsekwencje nie tylko dla Afganistanu, ale również bezpieczeństwa w ujęciu regionalnym i międzynarodowym.

Artykuł został złożony do druku 1 sierpnia 2009 roku. Analiza sytuacji po wyborach w Afganistanie zostanie zamieszczona w kolejnym numerze kwartalnika.