



Łukasz Jureńczyk

dr hab., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Osiągnięcia stabilizacji i odbudowy Afganistanu

Wprowadzenie

Powodem wojny w Afganistanie była próba rozbicia międzynarodowej siatki terrorystycznej Al-Ka'idy, która 11 września 2001 r. dokonała spektakularnych zamachów terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych. Amerykańsko-brytyjska inwazja przekształciła się w wieloletnią wojnę przeciwko talibom oraz innym grupom rebelianckim i terrorystycznym. Celem międzynarodowej koalicji stało się stworzenie stabilnego państwa, z silnym rządem centralnym, przestrzegającym praw człowieka, który miał nie dopuścić, aby Afganistan ponownie stał się przystanią dla międzynarodowego dżihadu. Trwająca 17 lat wojna jest najdłuższym konfliktem zbrojnym prowadzonym przez Stany Zjednoczone. Mocarstwo korzysta ze wsparcia sojuszników z NATO i spoza tej organizacji. Mimo że sami Amerykanie zaangażowali w szczytowym momencie ok. 130 tys. żołnierzy (z których prawie 2,4 tys. poniosło śmierć, a ponad 20 tys. zostało rannych) i przekazały ponad bilion dolarów na działania militarne w tym państwie, to perspektywy zwycięstwa i stabilizacji są nikłe. Również kwoty przeznaczone przez Amerykanów na odbudowę i rekonstrukcję Afganistanu (126,3 mld USD do 2018 r.) nie były w stanie zainicjować samopodtrzymującego się rozwoju państwa. Większość tych środków, bo aż 78,2 mld USD, przeznaczona została na kwestie związane z bezpieczeństwem, 33 mld USD – na wsparcie rozwoju i zarządzania krajem, 11,6 mld USD – na operacje cywilne, a 3,4 mld USD – na pomoc humanitarną¹.

¹ *Quarterly Report to the United States Congress, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, April 30, 2018, s. 61, <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-04-30qr.pdf> [dostęp: 10.05.2018].*

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena osiągnięć stabilizacji i odbudowy Afganistanu. Zagadnienia te rozpatrywane są w czterech obszarach – bezpieczeństwa, politycznym, gospodarczym i społecznym. Problemem badawczym jest pytanie, czy wysiłki społeczności międzynarodowej (głównie Stanów Zjednoczonych) w Afganistanie przyniosły wymierne osiągnięcia w zakresie stabilizacji i odbudowy tego państwa. Główną tezę artykułu jest stwierdzenie, że mimo znacznego zaangażowania osobowego i finansowego osiągnięcia stabilizacji i odbudowy Afganistanu są ograniczone. Najgorzej wygląda sytuacja w obszarze bezpieczeństwa państwa. Podczas przygotowywania artykułu skorzystano z metody analizy źródeł tekstowych.

Obszar bezpieczeństwa

Większość (62%) środków przeznaczonych na odbudowę i rekonstrukcję powojennego Afganistanu skierowana została na stworzenie Afgańskich Państwowych Sił Obrony i Bezpieczeństwa (Afghan National Defense and Security Forces, ANDSF)². Dzięki temu na początku 2017 r. pod zwierzchnością Ministerstwa Obrony Afganistanu znajdowały się jednostki w liczebności prawie 178 tys. żołnierzy, a pod zwierzchnością Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – prawie 154 tys. funkcjonariuszy³. Sukces ten jest jednak połowiczny i może okazać się nietrwały. W ostatnim czasie ANDSF są osłabiane z powodu opuszczania ich szeregów przez personel. Między styczniem 2017 r. a styczniem 2018 r. liczba żołnierzy i funkcjonariuszy ANDSF zmniejszyła się do 296 tys., czyli o 38 tys. mniej niż wynikało z założeń⁴. Co równie ważne, ANDSF nie są w stanie samodzielnie utrzymać bezpieczeństwa w kraju i zmagają się z szeregiem poważnych problemów. Wśród nich wskazać należy słabe wykształcenie i wyposażenie personelu, głębokie skorumpowanie, niskie morale, ograniczoną lojalność, nikłe zabezpieczenie socjalne oraz nieefektywną logistykę, zarządzanie i dowodzenie. Słabszym ogniwem ANDSF jest Afgańska Policja Państwowa (Afghan National Police, ANP). Ze względu na częste przypadki łamania przez jej funkcjonariuszy praw człowieka, brutalnego postępowania i zajmowania się działalnością przestępczą, na niektórych obszarach Afganistanu postrzegana jest ona przez mieszkańców jako zagrożenie⁵.

ANDSF nie są w stanie utrzymać kontroli nad terytorium państwa. Śledzeniem rozwoju wpływów talibów w Afganistanie zajmuje się m.in. FDD's Long War Journal. Według badań z kwietnia 2018 r. 212 dystryktów kontrolowanych było przez rząd lub wpływy były w nich nierozstrzygnięte. 117 dystryktów uznanych zostało za sporne.

² *Ibidem*, s. 85.

³ I.S. Livingston, M. O'Hanlon, *Afghanistan Index. Also including selected data on Pakistan*, Brookings, May 25, 2017, s. 6, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/21csi_20170525_afghanistan_index.pdf [dostęp: 10.05.2018].

⁴ I. Ali, *Afghan security forces see drop in numbers as security deteriorates*, Reuters, May 1, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military/afghan-security-forces-see-drop-in-numbers-as-security-deteriorates-idUSKBN1I22QV> [dostęp: 10.05.2018].

⁵ R.M. Perito, *Afghanistan's Civil Order Police: Victim of Its Own Success*, United States Institute of Peace Special Report, Washington, May 2012, s. 3, <http://www.usip.org/sites/default/files/SR307.pdf> [dostęp: 10.05.2018].

W większości z nich kontrola rządu ograniczała się do stolicy dystryktu i niewielkich obszarów przyległych, a pozostałe tereny znajdowały się pod kontrolą talibów. 45 dystryktów kontrolowanych było przez talibów. Na ich obszarze talibowie sprawowali administrację, dostarczali usługi, utrzymywali bezpieczeństwo i kierowali wymiarem sprawiedliwości. Kolejne 24 dystrykty określono jako tereny o niepotwierdzonej kontroli talibów, ponieważ FDD's Long War Journal nie był w stanie jednoznacznie zwerfikować tych informacji⁶.

W 2017 r. Misja Wsparcia Narodów Zjednoczonych w Afganistanie (United Nations Assistance Mission to Afghanistan, UNAMA) odnotowała 23 744 incydenty w obszarze bezpieczeństwa. Był to najwyższy poziom obserwowany od początku wojny w 2001 r., jednak tylko niewiele większy od tego zanotowanego w roku poprzednim. Większość incydentów, bo aż 63%, stanowiły starcia zbrojne (14 998). Na kolejnych miejscach znalazły się incydenty polegające na zastosowaniu improwizowanych ładunków wybuchowych, bombardowaniu z powietrza, atakach na wyselekcjonowane cele i porwaniach oraz zamachach samobójczych⁷.

Między 2001 a 2016 r. w Afganistanie zginęło ok. 111 tys. osób, a ponad 116 tys. odniosło rany. Spośród nich odpowiednio 31 tys. i 41 tys. było cywilami⁸. W 2017 r. UNAMA udokumentowała 10 453 ofiar cywilnych, w tym 3438 zabitych i 7015 rannych. Wprawdzie stanowiło to spadek o 9% w stosunku do roku 2016, jednak wart podkreślenia jest fakt, że aż 40% ofiar było konsekwencją zamachów bombowych. W ich wyniku poszkodowanych zostało 4151 cywilów, z czego 1229 poniosło śmierć, a 2922 zostało rannych. Walki naziemne spowodowały 33% ofiar wśród cywilów, tj. dotknęły 3484 osoby, z czego 823 poniosły śmierć, a 2661 zostało rannych. W omawianym roku siły antyrządowe odpowiadały za ok. 65% wszystkich ofiar wśród cywilów, z czego za 42% – talibowie, za 10% – Państwo Islamskie Prowincji Chorasán (Islamic State of Khorasan Province, ISKP), a za kolejne 13% – inne grupy antyrządowe, w tym niezidentyfikowani sprawcy⁹. Zmniejszył się odsetek osób cywilnych zabitych w wyniku działań sił prorządowych (20%). Pozostałe ofiary były głównie konsekwencją wymiany ognia między siłami rządowymi a zbrojną opozycją – w ich przypadku nie dało się jednoznacznie potwierdzić sprawstwa.

Między październikiem 2001 r. a czerwcem 2018 r. w Afganistanie zginęło 3549 żołnierzy międzynarodowych sił koalicyjnych, w tym 2411 Amerykanów, 455 Brytyjczyków, 158 Kanadyjczyków i 525 osób z innych państw¹⁰. Według danych Departamentu Obrony USA każdego roku w walkach talibowie tracą średnio ok. 10 tys. bojowników, jednak szacunki te należy traktować z rezerwą. Znaczne ofiary ponosi także

⁶ *Mapping Taliban Control in Afghanistan*, FDD's Long War Journal, <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan> [dostęp: 10.05.2018].

⁷ *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Report of the Secretary-General, UNAMA, February 27, 2018, s. 5, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_afghanistan_27_february.pdf [dostęp: 12.05.2018].

⁸ N.C. Crawford, *Update on the Human Costs of War for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid-2016*, August 2016, http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2016/War%20in%20Afghanistan%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL_corrected%20date.pdf [dostęp: 12.05.2018].

⁹ *Afghanistan. Protecting of Civilians in Armed Conflict. Annual Report 2017*, UNAMA, February 15, 2018, <https://unama.unmissions.org/afghanistan-10000-civilian-casualties-2017-un-report-suicide-attacks-and-ieds-caused-high-number> [dostęp: 12.05.2018].

¹⁰ *Coalition Military Fatalities By Year*, iCasualties, <http://icasualties.org/oef/> [dostęp: 15.05.2018].

ANDSF – według Specjalnego Inspektora Generalnego ds. Afganistanu tylko w czterech pierwszych miesiącach 2017 r. zginęło co najmniej 2531 żołnierzy i funkcjonariuszy, a 4231 odniosło rany. Z kolei w pierwszych dziesięciu miesiącach 2016 r. zginęło co najmniej 6785 afgańskich żołnierzy i policjantów¹¹.

Warto podkreślić, że między 2017 a 2018 r. w afgańskich miastach doszło do serii dużych zamachów bombowych przeprowadzonych przez talibów i ISKP. Szczególnie doniosłe były zamachy bombowe zrealizowane w Kabulu, w wyniku których zginęło kilkaset osób, a jeszcze więcej odniosło rany. Działania te znacząco obniżyły wiarę mieszkańców kraju, w tym jego stolicy, w zdolność ANDSF do zapewnienia bezpieczeństwa. Tej niekorzystnej sytuacji nie jest w stanie zmienić 14 tys. amerykańskich żołnierzy stacjonujących obecnie w Afganistanie oraz ponad 20 tys. prywatnych kontraktorów zatrudnionych przez Departament Obrony USA, głównie w obszarze bezpieczeństwa¹².

Obszar polityczny

Od 2001 r. Afganistan poczynił ogromny postęp w zakresie tworzenia podstaw demokratycznego państwa prawa, budowy instytucji rządowych, organizacji cywilnych i niezależnych mediów. W kraju stworzono podstawy do formowania się tożsamości narodowej, tworzenia społeczeństwa obywatelskiego oraz partycypacji mieszkańców w życiu politycznym na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Należy mieć na uwadze, że proces tranżycji ustrojowej zainicjowany został z zewnątrz i potrzeba czasu, aby nowe rozwiązania zostały przyjęte przez społeczeństwo. Obecnie kierunek przemian nie jest akceptowany przez wszystkich obywateli Afganistanu, a część z nich stosuje siłę militarną w celu ich zahamowania i odwrócenia. Gdyby zbrojnej opozycji udało się obalić rząd Afganistanu, próbowałaby ona zniweczyć sukcesy ostatnich lat demokratyzowania kraju. Warto podkreślić, że wrogom obecnego systemu sprzyjają rażące patologie, które są charakterystycznym elementem młodych demokracji. Nadużycia władz poszczególnych szczebli są propagandowo wykorzystywane przez zbrojną opozycję w walce przeciwko nowemu porządkowi.

Jednym z największych sukcesów na drodze demokratyzowania Afganistanu było uchwalenie konstytucji. 26 stycznia 2004 r. prezydent Hamid Karzaj podpisał ustawę zasadniczą, zatwierdzoną wcześniej po burzliwych debatach przez Wielką Radę (Loja Dżirga)¹³. Konstytucja wprowadziła zasady demokratycznego państwa prawa, trójpodziału władzy oraz szeroki katalog praw i wolności obywateli, z wyeksponowaną zasadą niedyskryminacji. Należy podkreślić, że przyjęcie afgańskiej konstytucji

¹¹ *Over 2,500 Afghan soldiers killed from Jan-May: US report*, „Daily Sabah”, August 1, 2017, <https://www.dailysabah.com/asia/2017/08/01/over-2500-afghan-soldiers-killed-from-jan-may-us-report> [dostęp: 12.05.2018].

¹² D.L. Byman, *The case for continued U.S. involvement in Afghanistan. Part 1*, Brookings, September 5, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/09/05/the-case-for-continued-u-s-involvement-in-afghanistan> [dostęp: 12.05.2018].

¹³ *The Constitution of Afghanistan*, Kabul, (Ratified) January 26, 2004, <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf> [dostęp: 10.05.2018].

nastąpiło w wyniku zdecydowanych nacisków ze strony Waszyngtonu. Zgodnie z ustawą zasadniczą najwyższe władze Afganistanu wyłaniane są w wyborach powszechnych – prezydenckich i parlamentarnych. Główny wpływ na decyzje wyborcze Afgańczyków mają nie tyle prezentowane przez kandydatów i ich partie polityczne programy wyborcze, ile podziały etniczne, plemienne i religijne. Ponadto wybory odbywają się w atmosferze strachu, ponieważ towarzyszą im setki incydentów, polegających głównie na atakach rebeliantów i terrorystów na punkty wyborcze i osoby głosujące. Podczas wyborów każdorazowo pojawia się szereg nadużyć, a strony oskarżają się o fałszerstwa, co prowadzi do kryzysów politycznych. Najpoważniejszy z nich miał miejsce po wyborach prezydenckich z 2014 r., kiedy dwóch kandydatów – Aszraf Ghani i Abdullah Abdullah – ogłosiło się zwycięzcami wyborów. Konflikt polityczny na najwyższym szczeblu udało się zażegnać dopiero po trzech miesiącach, kiedy zawarto kompromis modyfikujący kompetencje egzekutywy.

Ponieważ rząd centralny Afganistanu nie był w stanie rozciągnąć władzy na wszystkie obszary kraju, w poszczególnych prowincjach decydował się na pozostawienie jej lokalnym watażkom. Mianując ich gubernatorami prowincji i dystryktów, formalnie wcielał ich do aparatu państwowego. Z kolei podległe im grupy zbrojne stawały się jednostkami policji lub wojska. Było to problematyczne, ponieważ wielu watażków nie przejawiało przywiązania do zasad państwa prawa, a nawet nie wykazywało lojalności wobec rządu centralnego. Ponadto większość z nich nie spełniała nawet minimalnych wymogów kompetencyjnych¹⁴. Władze Afganistanu i przywódcy międzynarodowej koalicji liczyły jednak, że w ten sposób włączą potężnych przywódców plemiennych do walki przeciwko rebeliantom i terrorystom. Plan ten tylko w pewnym stopniu został zrealizowany, a dodatkowo wiązał się z poważnymi, negatywnymi konsekwencjami wizerunkowymi dla nowego rządu.

Jednym z najważniejszych problemów afgańskich władz jest korupcja, głęboko zakorzeniona na wszystkich jej szczeblach¹⁵. Tysiące afgańskich urzędników, od poziomu lokalnego po centralny, uwikłanych jest w korupcyjne powiązania, a wielu z nich trudni się działalnością przestępczą¹⁶. Walka z korupcją niezmiennie pozostaje w agendzie rządu jednym z najważniejszych zadań. Przykładowo 28 sierpnia 2017 r. uchwalono Afgańską narodową strategię zwalczania korupcji (Afghanistan National Strategy for Combating Corruption). Wśród wprowadzonych zmian znalazła się m.in. konieczność składania corocznych deklaracji finansowych przez członków parlamentu, rad prowincji i rad dystryktów. Jak dotąd uszczelniane prawo antykorupcyjne i wyspecjalizowane służby powoływane do walki z tym zjawiskiem przynoszą ograniczone rezultaty.

Innym poważnym problemem są głębokie podziały polityczne i spory kompetencyjne. Obecnie afgańską scenę polityczną zdominował konflikt między pałacem prezydenckim a główną siłą opozycyjną – Jamiat-e Islami i innymi wspierającymi ją

¹⁴ R. Schroeder, *Not too little, but too late: ISAF's strategic restart of 2010 in light of the coalition's previous mistakes*, [w:] *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change. Adjusting Western regional policy*, red. J. Krause, Ch. King Mallory IV, Routledge, London–New York 2014, s. 20.

¹⁵ P. Stewart, *U.S. detecting Taliban interest in Afghan peace talks: Mattis*, Reuters, March 13, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-usa/u-s-detecting-taliban-interest-in-afghan-peace-talks-mattis-idUSKCN1GPOEL> [dostęp: 12.05.2018].

¹⁶ P. Langenfeld, *Afganistan. Dotknęłam wojny*, Ender, Ustka 2011, s. 233.

partiami. Dotyczy on przede wszystkim systemu wyborczego obowiązującego podczas następných wyborów do parlamentu, rad prowincji i dystryktów. Jest to również personalny konflikt między prezydentem Aszrafem Ghanim a zdymisjonowanym przez niego gubernatorem prowincji Balch – Muhammadem Atta Nur, który w wyborach prezydenckich z 2014 r. był głównym stronnikiem Abdullaha Abdullaha. Spór jest na tyle poważny, że istotnie godzi w program budowy jedności narodowej i stawia pod znakiem zapytania możliwość kontynuacji reform¹⁷.

Aby doprowadzić do zakończenia działań zbrojnych w Afganistanie, rząd tego kraju podejmuje dyplomatyczne inicjatywy pokojowe, w tym regularnie ogłasza programy amnestii dla bojowników zbrojnej opozycji. 5 września 2010 r. prezydent Hamid Karzaj powołał Afgańską Wysoką Radę Pokoju (Afghan High Peace Council, AHPC), w której skład weszli przedstawiciele władz państwowych i byli członkowie ruchu talibów. Rada miała doprowadzić do zawarcia porozumienia pokojowego, a w celu prowadzenia rozmów w Katarze ustanowiono biuro łącznikowe z reprezentantami grup rebelianckich. Członkowie AHPC stali się jednak celami ataków bojowników i terrorystów. W wyniku zamachu zginął m.in. jej pierwszy przewodniczący – były prezydent Afganistanu Burhanuddin Rabbani. W 2016 r. doszło do zawarcia porozumienia między rządem centralnym a prowadzącą przeciwko niemu działalność zbrojną organizacją Hizb-i Islami Gulbuddina Hekmatjara. W zamian za zakończenie walki doszło do zwolnienia z więzień bojowników organizacji i jej inkluzji do afgańskiego systemu politycznego¹⁸. 28 lutego 2018 r. Prezydent Aszraf Ghani wyszedł z podobną propozycją do talibów i innych organizacji zbrojnej opozycji. W zamian za uznanie demokratycznego państwa prawa i zakończenie walk zaproponował on możliwość legalizacji tych organizacji, uwolnienie ich bojowników, a nawet rewizję konstytucji i możliwość rozpisania nowych wyborów parlamentarnych¹⁹. Mimo otwartości rządu na daleko idące ustępstwa, jak dotąd talibowie nie przejawiają gotowości do rozmów na temat zakończenia walki.

Niewątpliwym sukcesem jest włączenie kobiet do życia politycznego Afganistanu. W poszczególnych organach kolegialnych kobiety zapewnione mają parytety, zazwyczaj na poziomie 25% miejsc. Na początku 2018 r. w izbie niższej afgańskiego parlamentu na 249 miejsc 69 obejmowały kobiety. W izbie wyższej parlamentu zasiadało 27 kobiet na 102 deputowanych²⁰. W 34 radach prowincji z 420 miejsc 124 zajmowały kobiety²¹. Jednocześnie zdecydowana większość Afgańczyków opowiadała się za prawem kobiet do głosowania w wyborach politycznych. Niemniej jednak fundamentaliści nadal sprzeciwiają się udziałowi kobiet w życiu politycznym Afganistanu.

¹⁷ *The situation in Afghanistan and its implications...*, s. 1–2.

¹⁸ T. Khan, *Afghanistan's Hizb-e-Islami declares ceasefire after peace deal*, „The Express Tribune”, September 30, 2016, <https://tribune.com.pk/story/1191258/afghanistans-hizb-e-islami-declares-ceasefire-peace-deal> [dostęp: 12.05.2018].

¹⁹ H. Shalizi, J. Mackenzie, *Afghanistan's Ghani offers talks with Taliban 'without preconditions'*, Reuters, February 28, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban/afghanistans-ghani-offers-talks-with-taliban-without-preconditions-idUSKCN1GCOJO> [dostęp: 12.05.2018].

²⁰ S.G. Jones, *Why the Taliban Isn't Winning in Afghanistan*, „Foreign Affairs”, January 3, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2018-01-03/why-taliban-isnt-winning-afghanistan> [dostęp: 10.05.2018].

²¹ I.S. Livingston, M. O'Hanlon, *op. cit.*, s. 15.

Widoczne jest to m.in. podczas wyborów, kiedy kandydatki płci żeńskiej i głoszące kobiety są częstymi celami ataków fizycznych i werbalnych.

Obszar gospodarczy

W trakcie realizacji misji Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF) szczególną rolę w odbudowie i rekonstrukcji Afganistanu odegrały Prowincjonalne Zespoły Odbudowy (Provincial Reconstruction Teams, PRT). Służący w nich personel cywilno-wojskowy miał pośredniczyć między społecznością międzynarodową i podmiotami afgańskimi w inicjowaniu rozwoju kraju. Działania PRT polegały na odtworzeniu lub zbudowaniu na nowo sieci administracyjnej oraz struktury gospodarczej i społecznej, podlegającej władzom afgańskim w ramach afgańskich stref rozwoju²². PRT wdrażały finansowane z zewnątrz projekty polegające m.in. na zapewnianiu społeczeństwu dostępu do podstawowych usług, w tym do wody pitnej i energii elektrycznej. Zajmowały się również odbudową infrastruktury, głównie drogowej, medycznej i edukacyjnej. Zwiększały także aktywność przedsiębiorczą i zawodową poprzez organizację kursów różnego typu. Umacniały instytucje państwowe i samorządowe, m.in. poprzez szkolenia ich personelu.

W okresie największego zainteresowania społeczności międzynarodowej Afganistanem, kraj ten odnotowywał znaczny wzrost gospodarczy. W latach 2003–2012 PKB średniorocznie wzrastał o 9,4%. Istotnie się to zmieniło, gdy zagraniczne kontyngenty wojskowe zaczęły się wycofywać z kraju. Między 2013 a 2016 r. średnioroczny wzrost gospodarczy osiągnął już tylko 2,1%²³. Ten znaczący spadek odzwierciedla ograniczanie zewnętrznej pomocy dla Afganistanu, jak również obawy inwestorów o wzrost niestabilności w kraju. Wraz ze spowolnieniem gospodarczym, w Afganistanie ponownie zaczęły podnosić się wskaźniki biedy i bezrobocia. Jakość życia mieszkańców zaczęła się pogarszać, ponieważ niewielki wzrost gospodarczy ostatnich lat jest konsumowany przez przyrost ludności, spowodowany wysoką stopą narodziń i powrotem uchodźców z sąsiednich państw.

W Afganistanie stworzone zostały podstawy systemu finansowego państwa, w tym opracowano zasady budżetowania i zbudowano system bankowy. Eksperti z różnych krajów wsparli rząd Afganistanu w przeprowadzeniu reform, które wprowadzały podstawy wolnorynkowej gospodarki kapitalistycznej. Miało to zachęcić wewnętrznych i zagranicznych inwestorów do otwierania działalności gospodarczej w Afganistanie. Zmiany te doprowadziły do rozkwitu przedsiębiorczości – głównie tej rodzimej, na niewielką skalę. W Afganistanie działały również duże przedsiębiorstwa zagraniczne, przede wszystkim realizujące kontrakty w zakresie odbudowy infrastruktury. Po zakończeniu misji ISAF zainteresowanie inwestorów zewnętrznych znacząco spadło, co wynika z obaw o pogorszenie się sytuacji bezpieczeństwa

²² J.Ch. Jauffret, *Afganistan 2001–2013. Kronika przepowiedzianego braku zwycięstwa*, tłum. E. Cylwik, J. Sheybal, Wydawnictwo Akademickie „Dialog”, Warszawa 2014, s. 46.

²³ *Afghanistan Development Update*, The World Bank, May 2017, s. 2, <http://documents.worldbank.org/curated/en/471191495626000119/pdf/115229-REVISED-PUBLIC-AFG-Development-Update-Spring-2017-final.pdf> [dostęp: 10.05.2018].

w kraju. Nie oznacza to jednak, że Afganistan nie jest interesujący dla potencjalnych inwestorów. Najpoważniejsze projekty pojawiają się w obrębie przemysłu wydobywczego. Już dziś przedsiębiorstwa m.in. z Chin i Indii wydobywają w Afganistanie surowce energetyczne i metale. Również inwestorzy z innych państw, w tym ze Stanów Zjednoczonych, zainteresowani są eksploatacją zlokalizowanych w Afganistanie minerałów²⁴.

W Afganistanie istnieje szereg poważnych barier inwestycyjnych. Najważniejsze z nich to oczywiście kwestie bezpieczeństwa, które należy postrzegać szerzej niż tylko fizyczne zagrożenie dla pracowników, majątku i towarów. Dotyczą one również niepewności na przykład co do rozliczeń i otoczenia prawnego. Inne poważne utrudnienia to organiczna korupcja, bardzo niska wydajność pracy Afgańczyków, brak wykwalifikowanych robotników i zacofanie infrastrukturalne. Inwestorzy, szczególnie ci mniejsi, najczęściej nie podejmują ryzyka mimo chłonności rynku, niewielkich barier wejścia na ten rynek i – w wielu branżach – realnego braku konkurencji²⁵.

Poważnym problemem na drodze do odbudowy Afganistanu jest nierówna i nieefektywna dystrybucja pomocy rozwojowej. Wynika to m.in. ze skorumpowania urzędników państwowych wszystkich poziomów, ich niekompetencji oraz nacisków politycznych. Ostrożne szacunki pokazują, że w wyniku korupcji 40% środków pomocowych nigdy nie trafiło do potrzebujących Afgańczyków²⁶. W okresie realizacji misji ISAF miliardy dolarów międzynarodowej pomocy trafiały do urzędników różnych szczebli, również tych z bezpośredniego otoczenia prezydenta Hamida Karzaja. Kontrakty dla afgańskich podwykonawców zazwyczaj trafiały do przedsiębiorstw osób zaprzyjaźnionych z reżimem, a wykonywane roboty najczęściej były niskiej jakości²⁷. Do dziś sieć niejasnych powiązań, układów i zależności powoduje, że znaczna część środków międzynarodowej pomocy trafia do kieszeni wysoko postawionych osobistości, które walczą między sobą o wpływy²⁸.

Jednym z celów misji ISAF, którego nie udało się zrealizować, było skuteczne wsparcie afgańskiego rządu w walce z narkobiznesem. W 2017 r. produkcja opium osiągnęła w Afganistanie rekordowy poziom 9 tys. ton, czyli o 800 ton więcej niż we wcześniejszym rekordowym roku 2007. Stało się tak, mimo że przez kilkanaście lat Amerykanie przeznaczili prawie 9 mld USD na działalność przeciwnarkotykową w Afganistanie. Ponad 44% upraw pochodzi z południowo-zachodniej prowincji Helmand, stanowiącej główne centrum produkcji narkotyków. Z procedury produkcji

²⁴ M. Landler, J. Risen, *Trump Finds Reason for the U.S. to Remain in Afghanistan: Minerals*, „The New York Times”, July 25, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/07/25/world/asia/afghanistan-trump-mineral-deposits.html> [dostęp: 15.05.2018].

²⁵ *Wywiad autora z Marcinem Krzyżanowskim, byłym konsulem RP w Kabulu, prezesem zarządu Ariana Trade Group sp. z o.o.*, wersja drukowana w posiadaniu autora.

²⁶ T. Pawłuszko, *Afganistan w polityce Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Stracona dekada? Polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych wobec „globalnych obszarów niestabilności” (Iraku, Iranu, KRL-D oraz Afganistanu) w latach 2001–2011*, red. Ł. Smalec, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2012, s. 34.

²⁷ M. Borkowski, *Afgańska układanka*, „Polska Zbrojna” 2009, nr 26, s. 39.

²⁸ M. Wojtan, *Wybrane uwarunkowania wyborów prezydenckich w Afganistanie 2014 roku*, [w:] *Afganistan 2014 – rok zwycięstwa czy rok porażki? Doświadczenia dla przyszłości*, red. A. Drzewicki, G. Rdzanek, Instytut Studiów Międzynarodowych UW, Wrocław 2015, s. 19.

i handlu narkotykami pochodzi ok. 60% funduszy talibów, co umożliwia im wypłaty dla bojowników, jak i zakup broni, sprzętu wojskowego i innego zaopatrzenia²⁹. Ponadto proceder ten wzmacnia krajową i międzynarodową przestępczość zorganizowaną, zatruwa finanse i ekonomię państwa, przyczynia się do wzrostu korupcji i prowadzi do degradacji społeczeństwa.

Pomimo niewątpliwych sukcesów gospodarczych i rozwojowych osiągniętych w Afganistanie w XXI w., kraj ten pozostaje jednym z najbiedniejszych na świecie. Szacunkowo prawie 11 mln Afgańczyków żyje poniżej granicy ubóstwa, a 9,3 mln jest niedożywionych, z czego 3,4 mln poważnie niedożywionych³⁰. W państwie występują drastyczne dysproporcje w poziomie życia między ludźmi, w tym między mieszkańcami miast i wsi. Poważnym problemem jest właśnie zaniedbanie obszarów wiejskich. Ograniczony wysiłek rekonstrukcyjny i niewielkie wsparcie finansowe dla terenów wiejskich, głównie tych na południu kraju, spowodowały, że podstawowe potrzeby egzystencjonalne milionów ludzi nie zostały zabezpieczone³¹.

Obszar społeczny

W XXI w. w Afganistanie skokowo wzrosły prawie wszystkie istotne wskaźniki dotyczące zaspokajania potrzeb społecznych. Przykładowo dostęp mieszkańców Afganistanu do energii elektrycznej między 2002 a 2015 r. wzrósł z 5 do ok. 30%³². Poziom bezpieczeństwa energetycznego Afganistanu nadal jest jednak bardzo niski. Wynika to z uzależnienia państwa od importu energii, niewielkiego udziału produkcji wewnętrznej, ubogiej i przestarzałej infrastruktury przesyłowej oraz niedoinwestowania tego sektora. Wzrost nastąpił również w dostępności do wody pitnej, co dostrzegają sami Afgańczycy. Przykładowo w 2007 r. dostęp do wody dobrej lub bardzo dobrej jakości deklarowało 63% badanych, a w 2015 r. – już 72%³³. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że mimo znacznego postępu nadal miliony Afgańczyków pozbawione są dostępu do tych podstawowych usług.

Znaczne sukcesy osiągnięto w zakresie edukacji. W 2001 r. liczba dzieci uczęszczających do szkół nie przekraczała 1 mln, a jedynie 3% z nich stanowiły dziewczynki, mające najwyżej dostęp do ograniczonej edukacji na poziomie podstawowym. Liczba nauczycieli wynosiła wtedy 20 tys., a liczba szkół – 3,4 tys. (większość z nich nie nadawała się do użytku)³⁴. W roku rozliczeniowym 2016/2017 liczba uczniów wynosiła już

²⁹ A.W. McCoy, *How the heroin trade explains the US-UK failure in Afghanistan*, „The Guardian”, January 9, 2018, <https://www.theguardian.com/news/2018/jan/09/how-the-heroin-trade-explains-the-us-uk-failure-in-afghanistan> [dostęp: 12.05.2018].

³⁰ *Afghanistan*, World Food Programme, <http://www1.wfp.org/countries/afghanistan> [dostęp: 12.05.2018].

³¹ R. Schroeder, *op. cit.*, s. 20.

³² *Proposed Multitranche Financing Facility Islamic Republic of Afghanistan: Energy Supply Improvement Investment Program*, Asian Development Bank, November 2015, <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/176563/47282-001-rrp.pdf> [dostęp: 10.05.2018].

³³ I.S. Livingston, M. O’Hanlon, *op. cit.*, s. 22.

³⁴ *Polska współpraca rozwojowa z Afganistanem / Poland’s development co-operation with Afghanistan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2010, s. 8, <https://www.polskapomoc>.

8 868 122, w tym 3 418 877 dziewcząt i kobiet. W omawianym roku niepokojący był jednak spadek liczby uczennic o 5,8% w stosunku do roku poprzedniego. Może to wynikać ze wzrostu obaw rodziców o bezpieczeństwo uczennic na terenach kontrolowanych przez talibów. W roku rozliczeniowym 2016/2017 liczba nauczycieli wynosiła 197 160, z czego 64 271 było kobietami. Kształcili oni uczniów i uczennice w 16 049 szkołach w całym kraju³⁵.

Istotne postępy osiągnięto również w obszarze opieki medycznej. W roku rozliczeniowym 2003/2004 w Afganistanie było 116 szpitali (w których były 10 923 łóżka szpitalne), 376 ośrodków wszechstronnej opieki medycznej, 544 ośrodki podstawowej opieki medycznej i 547 przychodni. W tym samym roku w kraju zatrudnionych było 4082 lekarzy i 6835 osób tzw. profesjonalnej pomocy medycznej³⁶. W roku rozliczeniowym 2016/2017 w Afganistanie było 558 szpitali (z 15602 łóżkami szpitalnymi), z czego 170 państwowych i 388 prywatnych. Ponadto było 417 ośrodków wszechstronnej opieki zdrowotnej, 923 ośrodki podstawowej opieki medycznej i 833 przychodnie. W kraju zatrudnionych było 9842 lekarzy, w tym 2037 kobiet, oraz 21 502 osoby profesjonalnej pomocy medycznej, w tym 8236 kobiet³⁷. Z powodu tych pozytywnych zmian w Afganistanie odnotowano wzrost większości wskaźników zdrowotnych. Przykładowo między 2004 a 2014 r. oczekiwana długość życia wzrosła z 42 do prawie 62 lat³⁸. Jako ważną zmianę należy podkreślić wyraźny wzrost dostępu kobiet zarówno do opieki medycznej, jak i do zawodów z nią związanych.

Mimo ogromnego wsparcia humanitarnego i rozwojowego udzielanego Afganistanowi od kilkunastu lat przez społeczność międzynarodową, według Raportu Rozwoju Społecznego (Human Development Report) z 2016 r. opublikowanego przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme, UNDP), państwo to znalazło się na 169. miejscu ze 187 badanych. Za Afganistanem uplasowały się jedynie najbiedniejsze, przeważnie targane wieloletnimi wojnami państwa afrykańskie. Indeks Rozwoju Społecznego (Human Development Index, HDI), uwzględniający podstawowe dane społeczne i rozwojowe, w przypadku Afganistanu wzrósł jednak z 0,341 w 2000 r. do 0,479 w 2016 r.³⁹

Jak wspomniano, afgańska konstytucja gwarantuje obywatelom szeroki katalog praw i wolności. W praktyce jednak wiele z nich jest ograniczonych lub mieszkańcy są ich całkowicie pozbawieni. Dotyczy to szczególnie obszarów kontrolowanych przez talibów lub konserwatywnych watażków. Ograniczenia dotyczą m.in. swobody sumienia i wypowiedzi, prawa do zgromadzeń oraz prawa do rzetelnego procesu. Wciąż pojawiają się jednak bardziej radykalne przypadki nadużyć, w tym tortury, nieludzkie

gov.pl/download/files/2010%20I/publikacje/MSZ_publicacja_afganistan_2010_www.pdf [dostęp: 10.05.2018].

³⁵ *Afghanistan Statistical Yearbook 2016–2017*, Central Statistics Organization, Kabul 2017, s. 64, <http://cso.gov.af/en/page/1500/4722/2016-17> [dostęp: 10.05.2018].

³⁶ *Health Statistics*, Ministry of Public Health, Kabul 2013, <http://cso.gov.af/en/page/demographyand-socile-statistics/social-statistics/health-statistics> [dostęp: 10.05.2018].

³⁷ *Afghanistan Statistical Yearbook...*, s. 139–140.

³⁸ *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014*, United Nations ESCAP, s. 33, <http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014.pdf> [dostęp: 10.05.2018].

³⁹ *Human Development Indicators. Afghanistan*, Human Development Reports, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG> [dostęp: 10.05.2018].

traktowanie, a nawet niewolnictwo. Najpoważniejsze represje dotyczą kobiet, których rola w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym kraju nadal jest marginalizowana. Co najbardziej niepokojące, wielu naruszeń praw człowieka i obywatela dopuszczają się urzędnicy i funkcjonariusze państwowi⁴⁰.

Walcząc o poparcie Afgańczyków należy przede wszystkim zabezpieczyć podstawowe potrzeby społeczne, w tym bezpieczeństwa, dostępu do podstawowych usług i – mówiąc ogólnie – odpowiedniej jakości życia. Bez tego nikła jest szansa na to, że społeczeństwo będzie wspierało działania demokratycznych władz Afganistanu. Należy zwrócić uwagę, że także talibowie coraz częściej zwracają uwagę na potrzeby społeczne, a ich podejście w tym zakresie istotnie ewoluuje. Talibowie pod przywództwem Hibatullaha Achundzady nie skupiają się już tylko na walce zbrojnej, ale próbują też zjednać sobie Afgańczyków miękkiemi metodami oddziaływania. Wdrażają własne projekty rozwojowe, obiecują reformę systemu szkolnictwa i korzystają z nowoczesnych środków komunikacji w celach propagandowych⁴¹.

Podsumowanie

Przedłużająca się wojna w Afganistanie nie ma charakteru *stricte* militarnego. Dlatego samo zabijanie rebeliantów i terrorystów oraz szkolenie sił bezpieczeństwa nie doprowadzi do zakończenia tego konfliktu⁴². Zwycięstwo zależy od zdolności zdobycia przez władze „serc i umysłów” mieszkańców kraju, tj. uzyskania rzeczywistej legitymacji do rządzenia⁴³. Zadanie to jest bardzo trudne, ponieważ wymaga pogodzenia tradycji z nowoczesnością, nakazów religijnych z zasadami współczesnego państwa prawa, poszanowania historii i obyczajów, zaspokojenia oczekiwań wszystkich grup społecznych oraz pogodzenia często sprzecznych interesów poszczególnych przywódców i liderów. Jest to trudne również dlatego, że afgański rząd i administracja państwowa musiałyby najpierw dokonać głębokiego wewnętrznego uzdrowienia.

Kontrowersje budzi stacjonowanie w Afganistanie obcych wojsk. Z jednej strony szkolą lokalne siły bezpieczeństwa, wspierają je w działaniach zbrojnych i stanowią gwarancję, że rebelianci nie przejmą władzy siłą. Z drugiej jednak strony wielu Afgańczyków uważa je za siły okupacyjne, a ich stacjonowanie – za formę neokolonializmu, a część z nich gotowa jest je zwalczać wszelkimi dostępnymi sposobami. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zakończenie konfliktu zbrojnego w Afganistanie w drodze negocjacji. Do tego wymagana jest jednak gotowość stron do rozmów i zdolność wypracowania satysfakcjonującego wszystkich kompromisu. Uгода musiałaby uwzględnić nie

⁴⁰ K. Roth, *Afghanistan. Events of 2017*, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/afghanistan> [dostęp: 10.05.2018].

⁴¹ S.G. Jones, *op. cit.*

⁴² S.M. Walt, *'Mission Accomplished' Will Never Come in Afghanistan*, „Foreign Policy”, March 28, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/03/28/mission-accomplished-will-never-come-in-afghanistan-taliban-al-qaeda-trump/> [dostęp: 12.05.2018].

⁴³ A.B. O'Connell, *Why we aren't 'winning' in Afghanistan*, „The Washington Post”, August 10, 2017, https://www.washingtonpost.com/opinions/america-is-relying-too-much-on-military-power-in-afghanistan/2017/08/10/102a565e-7d19-11e7-a669-b400c5c7e1cc_story.html?utm_term=.f7fecb9d7c68 [dostęp: 12.05.2018].

tylko wewnętrznych, ale także zewnętrznych aktorów, którzy mają ogromny wpływ na sytuację w Afganistanie.

W trakcie kampanii prezydenckiej Donald Trump określał wojnę w Afganistanie jako „całkowitą katastrofę” i głosił konieczność wycofania wojsk z tego kraju. Po objęciu urzędu zrewidował swoje stanowisko i zdecydował o zwiększeniu liczebności wojsk amerykańskich w Afganistanie. Doradcy przekonali prezydenta, że ANSF samodzielnie nie jest w stanie pokonać talibów, którzy mogliby ponownie przejąć władzę i stworzyć „bezpieczną przystań” dla dżihadystów. Istotnym argumentem za pozostaniem wojsk zachodnich w Afganistanie są także kwestie społeczne i humanitarne. Talibowie sprzeciwiają się prawom człowieka, w tym głównie prawom kobiet, tolerancji religijnej i wartościom demokratycznym⁴⁴. Dzięki wykorzystaniu w Afganistanie najnowocześniejszych systemów uzbrojenia i taktyk działania Amerykanie są w stanie stawiać czoła rebeliantom w tej „niekończącej się wojnie” nawet przy utrzymaniu w tym kraju niewielkiego kontyngentu zbrojnego⁴⁵.

Seth G. Jones twierdzi, że talibowie – mimo że przejawiają zaskakującą zdolność przetrwania i są zdolni do prowadzenia zorganizowanych ataków – są słabsi niż może się wydawać. Ich przywódcy wierzą, że w końcu obalą rząd w Kabulu, ponownie przejmą władzę w państwie i oprą ją na wyznawanej przez siebie ideologii. Według badacza jest to jednak mało prawdopodobne ze względu na słabość ruchu i decyzję Stanów Zjednoczonych o utrzymaniu kontyngentu wojskowego w tym kraju. Ponadto uważa on, że ideologia talibów jest zbyt radykalna do zaakceptowania przez większość Afgańczyków, a struktura przywódcza – zbyt ściśle związana z grupą etniczną Pasztunów. Talibowie nadmiernie polegali na brutalnej taktyce działań zbrojnych, która pozbawiła życia dziesiątki tysięcy niewinnych Afgańczyków. Dodatkowo są powszechnie zaangażowani w proceder korupcyjny oraz zależni od niepopularnego wśród Afgańczyków Pakistanu⁴⁶.

Niepokojące są wyniki prowadzonych w ostatnich latach badań dotyczących kierunków zmian sytuacji w Afganistanie. W 2014 r. 55% mieszkańców Afganistanu uważało, że zmiany podążają w dobrym kierunku, a 40% było odmiennego zdania. Wyniki badań z lat 2015 i 2016, czyli okresu po zakończeniu misji ISAF, były nieporównywalnie bardziej pesymistyczne. Pozytywnie o kierunkach zmian wypowiedziało się odpowiednio 37 i 29% Afgańczyków, a negatywnie – 57 i 66%. Wśród najpoważniejszych problemów badani najczęściej wskazywali kolejno bezpieczeństwo, korupcję, bezrobocie, słabość gospodarczą, a dopiero później – edukację, biedę, obecność talibów i zamachy samobójcze⁴⁷.

⁴⁴ D.L. Byman, *op. cit.*

⁴⁵ R.L. Borosage, *There's Only One Way to End the War in Afghanistan*, „The Nation”, July 6, 2017, <https://www.thenation.com/article/theres-only-one-way-to-end-the-war-in-afghanistan/> [dostęp: 12.05.2018].

⁴⁶ S.G. Jones, *op. cit.*

⁴⁷ I.S. Livingston, M. O'Hanlon, *op. cit.*, s. 22–23.

Osiągnięcia stabilizacji i odbudowy Afganistanu *Streszczenie*

Zagadnienia osiągnięć stabilizacji i odbudowy Afganistanu rozpatrywane są w artykule w czterech zasadniczych obszarach – bezpieczeństwa, politycznym, gospodarczym i społecznym. Mimo znacznego zaangażowania osobowego i finansowego efekty stabilizacji i odbudowy Afganistanu są ograniczone. Najgorzej prezentuje się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa państwa. W artykule postawiono tezę, że należy utrzymać zewnętrzne wsparcie dla Afganistanu, włącznie z zaangażowaniem sił wojskowych, ponieważ w przeciwnym wypadku może dojść do przejęcia władzy przez talibów i zaprzepaszczenia dotychczasowych osiągnięć. Jednocześnie należy kontynuować działania na rzecz pojednania narodowego, aby zakończyć wieloletni konflikt zbrojny i utrzymać zdobycze ostatnich lat.

Słowa kluczowe: Afganistan, stabilizacja, odbudowa, talibowie, Stany Zjednoczone

Achievements of the stabilization and reconstruction of Afghanistan *Abstract*

The issues of the article concern the achievements of the stabilization and reconstruction of Afghanistan. They are considered in four main areas – security as well as political, economic and social aspects. Despite the fact of considerable personal sacrifice and financial commitment, the achievements of the stabilization and reconstruction of Afghanistan are limited. The worst situation is in the area of national security. There was a thesis submitted in the article that the external support for Afghanistan should be maintained, including the involvement of military forces, because without it, the Taliban may seize power and undermine the existing achievements. At the same time, efforts for national reconciliation should be continued in order to end the multi-annual military conflict and maintain the gains of recent years.

Key words: Afghanistan, stabilization, reconstruction, Taliban, United States

Достижения стабилизации и восстановления Афганистана *Резюме*

В статье рассмотрены вопросы достижения стабилизации и восстановления Афганистана с точки зрения решения политических, экономических, социальных задач и проблем безопасности. Несмотря на значительную финансовую и консультативную помощь, эффекты в области стабилизации и восстановления Афганистана оставляют желать лучшего. Хуже всего обстоит ситуация в сфере безопасности государства. В статье выдвинут тезис о том, что необходимо продолжать оказание внешней поддержки Афганистану, в том числе вооруженной, так как в противном случае талибы могут захватить власть и уничтожить имеющиеся достижения. Вместе с тем следует поддерживать действия направленные на национальное примирение, что будет способствовать завершению многолетнего вооруженного конфликта и поможет сохранить достижения последних лет.

Ключевые слова: Афганистан, стабилизация, восстановление, талибы, Соединенные Штаты

