



Kül-Világ

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

I. évfolyam 2004/3.

www.kul-vilag.hu

**A terror elleni háború első állomása:
Afganisztán újjáépítésére és biztosítására tett törekvés
értékelése, két évvel a Talibán bukása után**

Mark Sedra

A Bonn International Center for Conversion (BICC) munkatársa, 2002 júniusa óta dolgozik a BICC poszt-talibán Afganisztán kutatásán, ahol elsősorban a biztonsági szektor reformjával foglalkozik. A Torontói Egyetemen diplomázott történelem és politikaelmélet szakon, 2003-tól a London School of Economics doktorandusza.

A jelen szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Kiadja:



<http://alapitvany.kul-vilag.hu>



<http://www.nato-kozpont.hu>

Mark Sedra:
A terror elleni háború első állomása:
Afganisztán újjáépítésére és biztosítására tett törekvés értékelése, két évvel a Talibán bukása után¹

A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a tálib rendszer összeomlása utáni Afganisztánban mennyire voltak sikeresek nemzetközi közösség rendezésre irányuló erőfeszítései.

Részletesebben foglalkozik Afganisztán nemzetközileg felügyelt reformjának öt pillérével: a katonai, rendészeti, igazságszolgáltatási reformokkal, a kábítószer elleni küzdelemmel, illetve a korábbi harcosok leszerelésével és a társadalomba való visszaintegrálásával. Ezek mellett különös hangsúlyt fektet a nemzetközi adományok felhasználásának hatékonyságára.

2003. május 1.-én Donald Rumsfeld amerikai védelmi miniszter Kabulban tett látogatása során diadalmasan jelentette ki, hogy „a jelentős harci tevékenység” Afganisztánban lezárult, és hogy „az ország nagy része már biztonságos”. Rumsfeld, gúnyt űzve azokból az elemzőkből és kritikusokból, akik vitatták ezt az optimista értékelést, „vasárnapi szakértőknek” csúfolta őket. Négy hónappal később, 2003. szeptember 7-én, Kabulba visszatérve Rumsfeld üzenete nagyon megváltozott. Az afgán fővárosban járt, hogy támogatást nyújtson az egyre törekenyebb Afgán Átmeneti Adminisztrációnak (ATA), amelyet a bizonytalanság fojtogatott, és azért erőlködött, hogy előre léphessen a recsegő-ropogó újjáépítési folyamatban.

A védelmi miniszter meglepetésszerű látogatása Kabulban (és Bagdadban) jelezte Washington növekvő idegességét, azt, hogy a két, Amerika vezette államépítési projekt egyre

¹ A tanulmány eredetileg a 2003. október 9-13. között, Como-ban tartott, a terrorizmussal Pugwash konferencia egyik előadásához készült. Marc Sedra, a Bonn International Center for Conversion (BICC) munkatársa, Afganisztánnal kapcsolatban rendszeresen jelennek meg publikációi. A fordítást Venczel Zoltán, a Magyar-Nemzetközi Fejlesztési és Együtműködési Társaság (HUN-IDA) munkatársa, a BIGIS végzős hallgatója készítette. Tekintettel arra, hogy a tanulmány majd egy évvel ezelőtt készült, néhány alkalommal a fordító kiegészítésekkel látta el e munkát olyan helyeken, ahol az akkori állapotokhoz képeset jelentős változás történt. Ezért a könnyebb érthetőség kedvéért, eltekintve az eddigi gyakorlattól, lábjegyzet alkalmaztunk a végjegyzetek helyett. A hivatkozások hevenyészett volta annak köszönhető, hogy a tanulmány megírásakor a szerző nem számolt a későbbi publikálás lehetőségével. (a ford. megjegyzése)

bizonytalanabbá vált. Ahogy Irakban, az utóbbi három hónap eseményei Afganisztánban is figyelmeztetőek. A Talibán bukása óta a 2003. év augusztusa számított a legvéresebb hónapnak. Két nap alatt, augusztus 12-13. között az ország különböző részein több mint 50 afgánt öltek meg elszigetelt támadások során.

Számos tényező és körülmény vezetett Afganisztán biztonsági dilemmájához. A Talibán és az amerikaiak vezette szövetséges csapatok közötti alacsony intenzitású háború az utóbbi hat hónapban számottevően kiterjedt. Továbbra is heves összecsapások törtek ki a hadurak között, elsősorban az északi Mazar-i Sarif körül. A kábítószer-kereskedelem egyre gyorsabban nőtt. A bűnözési arány, jellemzően főleg a lopás, a zsarolás és a nemi erőszak pedig emelkedett.

A biztonság hiányából fakadó közvetlen emberi és anyagi káron túl a humanitárius és fejlesztési munkára ható közvetett hatás is mérhetetlenül nagy volt. Az ENSZ állítása szerint az ország egyharmadába nem tudtak eljutni munkatársai, és több jelentős nemzetközi humanitárius szervezet, mint pl. a Vöröskereszt, az Orvosok Határok Nélkül, és a Világélelmezési Program (WFP) visszavonta nemzetközi apparátusát az ország különösen veszélyes területeiről. A WFP számításai szerint 1.3 millió veszélyeztetett körülmények között élő afgán nem jut majd a szükséges támogatáshoz a visszavonások miatt.

A humanitárius segítség csökkenése és az újjáépítés lelassulása előidézte a lakosság növekvő haragját is. Ez a frusztráció az Ideiglenes Adminisztráció felé irányult, és néhány esetben a kormányellenes csoportok támogatásában öltött testet. Habár kevés afgán sírta vissza a Talibánt, nem volt nehéz olyanokat találni, akik nosztalgiával beszéltek a mozgalom által biztosított biztonságról és stabilitásról. Végeredményben a Talibán legnépszerűbb lépése az volt, hogy megtisztította az országot a haduraktól.

Afganisztán fontos szakaszába lépett az államépítési folyamatnak, hiszen az elkövetkezendő tíz hónapban választások lesznek, és feláll az alkotmányozó gyűlés, a Loja Dzsirga. Csakhogy az elmúlt időszak eseményei miatt sok afgán és más érintettek is kétségüket fejezték ki, hogy a jelenlegi állapotban ezek a lépések kivitelezhetőek-, sőt egyáltalán szükségesek-e. A nemzetközi donorok több lépést is tettek az afgán biztonsági válság megoldása felé, de a nemzetközi támogatás jelenlegi szintje egyszerűen nem összemérhető az újjáépítési és a biztonsági kihívásokkal. Nem csak, hogy több segílyre volna szükség, hanem a forrásokat Afganisztán azonnali szükségletei felé kell irányítani: ez a biztonság és a béke megteremtése az több oldalról is szorongatott lakosság számára.

Szakadár csoportok

2003. késő augusztusában és szeptemberében, a dél-afganisztáni Zabul tartományban, amerikai katonák és repülőik támogatásával, több mint 1000 afgán katona vett részt a Hegyi Vipera (Operation Mountain Viper) nevű, 12 napos hadműveletben, melyek során 300 tálib katona ellen indítottak támadást. A lázadók elleni eddigi legsúlyosabb összecsapásban 124 tálib harcos, öt kormánykatona és a különleges erők egyik katonája vesztette életét. Habár az amerikai katonai vezetők és afgán kollégáik büszkék voltak arra, hogy felmorzsozták a tálib erőket a harcokban, Khalil Hotak, Zabul tartomány hírszerzésének igazgatója az AFP újságírójának adott interjújában őszintébben nyilatkozott az összecsapás kimeneteléről és hosszú távú jelentőségéről: „Jelenleg nincs több ellenség a területen, de soha sem lehet tudni mi fog történni holnap. Várjuk, hogy mikor bukkannak elő újra”, magyarázta.² Hotak megjegyzése tisztán példázta annak a nehézségét, és gyakran a hasztalanságát, amelyet egy olyan ellenség elleni küzdelmet jellemez, aki képes erőteljesen támadni, majd sebesen és könnyen eltűnni, beolvadva a helyi közösségekbe, vagy a határon átszökve Pakisztánba.

Az amerikai és afgán katonák ellen végrehajtott zabuli nagyarányú támadás nem a tálib vagy szakadár csoportok jellemző stratégiája Afganisztánban. Tanultak a szövetséges csapatokkal való összecsapásokból a Tartós Szabadság (Enduring Freedom) hadművelet kezdeti időszakában, és most ehhez igazították taktikájukat. Egyre gyakorlottabban használják a rajtaütésszerű támadásokat, tipikusan a pakisztáni határ túloldaláról kiindulva. Annak érdekében, hogy destabilizálják az afgán kormányt, és hogy kisiklassák az újjáépítési folyamatot, figyelmüket az afgán biztonsági csapatokra, az ATA köztisztviselőire, a segélymunkásokra, és a kormányhoz hű civilekre irányították, így elkerülve az összecsapást a nehézfegyverekkel rendelkező, jól képzett szövetséges csapatokkal. Az úgynevezett puha célpontok elleni támadások ellenére, az elmúlt három hétben négy amerikai katona vesztette életét a tálibokkal folytatott harcokban, akik átlagosan napi 15 támadást hajtottak végre amerikai csapatok ellen.

A lázadó Talibán rendezte sorait és újrászerveződött, és egyre szervezettebb és pimaszabb támadásokat hajtott végre. Omar molla, akinek sikerült leráznia egy elfogására indított intenzív amerikai embervadászatot, létrehozott egy 10 fős tanácsot, és vezetőket nevezett ki, akik minden afgán tartományban ellenőrzik a katonai akciókat. A csoport mozgó kiképzőtáborokat hozott létre Afganisztánban és Pakisztánban, propagandakampányt indított

² AFP, 2003. szeptember 4.

újoncok beszerzésére és kormányellenes hangulat szítására, továbbá megszilárdította kapcsolatait a Hizb-i Iszlami, Gulbuddin Hekmatiar, korábbi miniszterelnök által vezetett fundamentalista, nyugatellenes szervezetével. Úgynevezett „éjszakai leveleket” vagyis propagandairatokat használva, a Talibán jelentős befolyásra tett szert délen, ahol a pastu lakosság többsége kiábrándult az újjáépítés lassú üteméből fakadó jelenlegi hatalmi felosztásból, a fővárosban tapasztalt politikai képviselő hiányából, és a nagyurak újonnan felbukkanásából. Khalil Hotak állítása szerint „Zabul tartomány mintegy 80%-a hűséges a Talibánhoz”.³

A Talibán alkotja az ellenálló csoportok magját, amelyek al-Kaida és Hizb-i Iszlami egységekből állnak. Úgy tartják, hogy legalább 1000 tálib felkelő működik délen, és hasonló számú Hizb-i Iszlami harcos keleten, ahol a leginkább támogatottak. Jelentések szerint középszintű al-Kaida vezetők tértek vissza Afganisztánba, hogy sejteket hozzanak létre, és pénzügyi forrásokat, illetve logisztikai segítséget nyújtanak a Talibánnak. A tálib vezetés és az al-Kaida pénzbeli jutalmat ígér a szövetséges és afgán kormánykatonák elleni egy-egy támadásért, 5000 USD-t egy amerikai katona megöléséért. Ez a pénzbeli jutalom vonzónak bizonyult a délen élő afgánok számára, akik kiábrándultak a kormányból és az amerikai jelenlétből, és a családjuk eltartásáért küzdenek.

A tálibok megerősödésének egyik legfőbb oka a Pakisztántól kapott menedék és támogatás. A Talibán jelenléte Pakisztánban, mind az afgán határ menti vidéken, mind az olyan városi központokban, mint Quetta, nyilvánvaló. Az afgán határ mellett elterülő, nagyrészt törvény nélküli Független Törzsi Sávban (a terület Pakisztán Északnyugati Határtartományának – NWFP – része)⁴, a pastu többségű lakosság régóta komolyan támogatja a szintén pastu gyökerű Talibán mozgalmat. A tálibok mellett szóló grafiti gyakori látvány Quetta utcáin, ahol tálib vezetők nyíltan találkoznak, és *madrászák* (vallási iskolák) szerte a vidéken buzdítják diákjaikat, hogy csatlakozzanak a Talibán vezette *dzsihád*hoz az amerikai csapatok ellen.

Talán a Talibán leghevesebb támogatója Pakisztánban a NWFP kormányzata. Ez a hat iszlamista pártból álló koalíció, a Muttahida Madzslisz-e Amal (MMA), amely menedéket és segítséget is nyújt a korábbi afgán rezsimnek. A pakisztáni hadsereg és a titkosszolgálat, az Interservice Intelligence (ISI) titkos támogatást nyújtott a táliboknak, mióta a korai kilencvenes években hatalomra jutottak. Miközben a pakisztáni elnök, Pervez Musarraff nyíltan

³ AP, 2003. szeptember 2.

⁴ Független Törzsi Sáv: Federally Administered Tribal Areas – FATA, Északnyugati Határtartományában North-West Frontier Province – NWFP (a ford. megjegyzése)

támogatja az amerikai hadjáratot, és elkötelezte kormányát a Talibán megsemmisítésére, a pakisztáni hadsereg és titkosszolgálat egy jelentős része megtartotta kapcsolatát a tálib mozgalommal. Az ilyen jellegű kapcsolatokra szolgál bizonyítékul, hogy augusztusban a pakisztáni kormány több középszintű tisztet tartóztatott le a hadseregben, akik gyaníthatóan a Talibánhoz kötődő szélsőséges iszlamista csoportokkal álltak kapcsolatban.

A lakosság támogatása, valamint a Talibánnak a NWFP-ban és a biztonsági szolgálatokon belül gyakorolt befolyása megnehezíti Musharraf kormányának erőfeszítését, hogy teljesítse azt az amerikai követelést, miszerint tagadja meg a Talibántól a menedéket, és törje le a határon átnyúló aktivitást. Habár a pakisztáni hadsereg hatásosnak bizonyult az al-Kaida elleni küzdelemben, amelyet Khalid Seikh Mohammed 2003. márciusi elfogása, és az októberi al-Kaida tábor elleni támadás (12 halálos áldozat) is bizonyít, a tálib mozgalom ellen keveset tudott tenni. Ez súlyosan megterhelte az afgán-pakisztáni kapcsolatokat, és éles Pakisztán-ellenes érzéseket váltott ki Afganisztánban, amely a kabuli pakisztáni nagykövetség kifosztásában, és határ menti összecsapásokban csúcsonodott ki.

A két szomszédos ország közötti kapcsolatok rendezése érdekében az Egyesült Államok nemrég felállított egy háromoldalú bizottságot, de Washington erőfeszítései eredménytelennek bizonyultak. Hogy Pakisztánt cselekvésre készítse, az afgán kormány egy listát adott át a pakisztáni és amerikai hatóságoknak, amely a Pakisztánban működő tálib vezetők neveit és tartózkodási helyeit tartalmazza. Mindeztáig azonban semmilyen lépés nem történt Pakisztán részéről.

Mint politikai és társadalmi mozgalom, a Talibán súlyosan meggyengült. Nincs olyan helyzetben, hogy egyedül képes legyen megdönteni az afgán központi kormányzatot, és ez a helyzet nem is fog változni mindaddig, amíg a koalíciós katonák és a Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erők (International Security Assistance Force – ISAF) az országban maradnak. Csakhogy a Talibán sikeres gerilla-mozgalomként szervezte újra magát, amely képes kihasználni a kormány gyengeségét, és bomlasztani, sőt, megbénítani az újjáépítési folyamatot. Kandahár korábbi rendőrfőnöke szerint a Talibán mozgalom „most a legerősebb, mióta megdöntötték hatalmukat”⁵. A hadurak és a kábítószer-kereskedelem destabilizáló hatásával együtt, a tálibok okozta veszély jelentősen megnőtt.

⁵ *TIME*, 2003. augusztus 31.

A hadurak

A központi kormányzat minden erőfeszítése ellenére a hadurak megtartották befolyásukat Afganisztán politikai és gazdasági életére. Azért bizonyul nehéznek ezeknek a személyeknek az eltávolítása, mert saját hadsereget tartanak, és a kábítószer-kereskedelemből, külföldi államok segélyéből, és különböző bűntevékenységből fedezik tevékenységüket. A kormánynak 2003. késő nyaratól hozott döntései mindenestre reményt ébresztettek, hogy ez a sziszifuszi küzdelem megnyerhető.

2003. augusztus elején Karzai elnök átalakítást rendelt el az államigazgatás magasabb szintjein, amely több erős és ellentmondásos tartományi vezetőt érintett. Gul Agha Serzait, aki jelentős hatalommal bír délen és egyben Kandahár vezetője, megfosztották pozíciójától, és városfejlesztési és lakhatási miniszterré nevezték ki. Hamidullah Tokhit, a központi hatalom akarátának minduntalan ellenálló Zabul kormányzóját, egy másik tartomány, Wardak kormányzójává nevezték ki. Talán a legnevesebb személy, akit Karzai átalakítása érintett, Iszmail Khan, Herát kormányzója volt. Khan megtarthatta kormányzói pozícióját, de megfosztották parancsnoki tisztjétől, ragaszkodva ahhoz a kormányzati politikához, miszerint külön kell választani a civil és a katonai tisztségeket.

Habár ez az átalakítás fontosnak tűnik, nem valószínű, hogy hatással lenne az érintett kormányzók hatalmi befolyására. Serzai továbbra is egy komplex klientúra feje maradt, amely átfogja Kandahár katonai, gazdasági és politikai életét. Helyére ráadásul szóvivője, Juszuf Pastun került. Khan leváltása csupán szimbolikus jelentőségű, mivel ezt lehetetlen kikényszeríteni. A patronáláson alapuló kapcsolat, amelyet Khan épített ki katonai vezetőivel Nyugat-Afganisztánban, biztosítani fogja, hogy habár többé nem ő a terület haderőinek parancsnoka, a háttérben komoly befolyása lesz a katonai döntésekre.

Nem ez az első alkalom, hogy a kormány átszervezésekkel próbálja hatalmát érvényesíteni a hadurak felett. 2003. májusában Karzai elvette Rashid Dostum tábornoktól a védelminiszter-helyettesi tárcát, és védelmi és katonai ügyekben illetékes elnöki tanácsadónak nevezte ki. Ez a pozíció megkívánja Dostum állandó jelenlétét Kabulban. A lépés, miközben Afganisztánban és a nemzetközi közösségben meglepetést keltett, nem sok gyakorlati hatást ért el, hiszen Mazar-i Sarifben a feszültség nem csökkent, és Dostum még mindig nem költözött a fővárosba.

A kormányzókat érintő személycserék mellett szeptemberben bejelentették a Hadügyminisztériumot érintő, régóta várt reformokat is. Habár Fahim tábornok, a

hadügyminiszter, az ország egyik legerősebb hadura megtarthatta pozícióját, az afgán kormány 22 új kinevezést hagyott jóvá. Ezek a döntések azt a célt szolgálták, hogy a minisztérium állománya tükrözze az ország etnikai sokszínűségét, és hogy utat engedjenek a nemzeti leszerelési, demobilizációs és reintegrációs (disarmament, demobilization, and reintegration – DDR) programnak, amelyet addig Fahim vonakodása akadályozott.

A reformok következtében egy pastu, Abdul Rahim Wardak tábornok lett a szárazföldi erők vezérkarifőnök-helyettese, és három további helyettesként egy hazarát, egy üzbéget és egy pastut neveztek ki. Annak ellenére, hogy a kinevezések jelentősek, a minisztérium három legmagasabb pozíciójából kettőt még mindig az Északi Szövetség tádzsik többségű Sura-i Nizarja birtokol, amelynek vezetője Fahim. Az sem világos még, hogy vajon az új kinevezettek megfelelő hatalmat kapnak-e. „Remélem, ez így fenntartható, és az újonnan kinevezett emberek a munkakörüknek megfelelő hatalommal bírnak majd.” – jelentette ki Sir Mohammad Karimi tábornok, a védelmi minisztérium újonnan kinevezett hadműveleti vezetője. Hozzátette, nem fogja munkáját folytatni, ha „minden döntés a védelmi miniszter jóváhagyásától függ,” ahogy ez korábban történt.⁶

Még túl korai lenne megmondani, hogy a reformok, amelyek 2003. szeptember 23-án léptek érvénybe, kielégítik-e az afgánokat, különösen a regionális parancsnokokat, akiket elkeserített a szinte csak tadzsikokból álló Sura-i Nizar aránytalanul nagy befolyása. A legtöbb hadúr és katonai parancsnok, különösen a pastuk lakta délen, állhatatosan utasította el fegyverei átadását a védelmi minisztériumnak, amiről azt gondoltak, hogy az egyik rivális frakció ellenőrzése alatt áll. A minisztériumban történt korábbi kisebb reformok nem csillapították a regionális vezetők, különösen a pastuk aggodalmait. Annak ellenére, hogy az átalakítások révén pastu származású katonai vezetők kerültek be a minisztériumba, ezek főleg Fahim-pártiak voltak, így nem bizonyultak elfogadhatónak a szkeptikus pastu lakosság számára. Miközben sok afgán és nemzetközi szereplő óvatos optimizmussal reagált a legújabb reformokra, elégedetlenkedő hangok is hallatszottak, főleg pastuk részéről. Hasmát Ghani Ahmadzai, egy befolyásos pastu törzs vezetője, és Asraf Ghani Ahmadzai afgán pénzügyminiszter testvére határozottan kijelentette, hogy a változások „szimbolikusak, és nem hatásosak.”⁷

⁶ Integrated Regional Information Networks, 2003. szeptember 24.

⁷ *Radio Free Europe*, 2003. szeptember 25.

A biztonsági szektor reformja

Mivel Afganisztán nem rendelkezik olyan katonai erővel, amely képes betölteni a Talibán bukásával kialakult vákuumot, a biztonság helyreállításának nagy része a „biztonsági szektor reformja” (security sector reform – SSR) folyamatra hárul. Az SSR célja az, hogy hatékony állami-biztonsági struktúrát hozzon létre, amely átveszi a külföldi katonai segélynyújtás helyét, ám ez egy hosszú távú folyamat, amely megkövetel egy minimális biztonsági környezetet. Az SSR, mint valami csodaszer lett kikiáltva Afganisztán jelenlegi biztonsági problémáira, azonban az országban uralkodó állapotokat ismerve nem meglepő, hogy a folyamat gyötrelmesen lassú ütemben halad. A biztonsági szektor reformjának menetrendje öt elemből áll, és mindegyiket egy-egy külföldi donor-állam támogatja: a katonai reformokat az Egyesült Államok, a rendőri reformokat Németország, a lefegyverzési, leszerelési és reintegrációs programot (disarmament, demobilization, and reintegration program – DDR) Japán, a jogi reformokat Olaszország, a kábítószer elleni küzdelmet az Egyesült Királyság.

Katonai reform

Az afgán katonai reform központi célja egy reprezentatív (minden etnikai csoportot képviselő) és professzionális Afgán Nemzeti Hadsereg (Afghan National Army – ANA) felállítása. A kiképzési folyamatot sokan úgy tekintik, mint az egész államépítési vállalkozás lakmuszpróbáját. Egy olyan erő hiányában ugyanis, amely vállalja és képes fenntartani a központi kormány akaratát Kabulon kívül, a biztonsági szektor reformja értelmetlenné válik. Ezért az elvárások a születendő afgán hadsereggel szemben igen nagyok.

Az amerikaiak által támogatott kiképzési programot a toborzás, az erőforrások és az újoncok etnikai összetételének problémája is hátráltatja. Az akadályok miatt a program 2003. szeptemberéig csak 5-6 ezer katonára terjedt ki. Annak ellenére, hogy a hadsereg első zászlóaljai jól vizsgáztak a kezdeti bevetésükkor, legalább 5-10 évre van szükség ahhoz, hogy a haderő elérje a szükséges 70000-es létszámot, ami már elegendő a biztonsági kockázatok elhárításához.⁸

⁸ Hamed Karzai elnök 2009-re szeretné elérni ezt a létszámot. Az afgán nemzeti hadsereg jelenleg 7000-ből áll, de a toborzást nehezíti a magas dezertálási arány (10 %), továbbá a hadurak vonakodása attól, hogy saját embereikkel járuljanak hozzá a hadsereg létszámának növeléséhez. (a ford. megjegyzése)

Rendőri reform

Németország (mint az afgán rendőri reform támogatója) legfőbb eredménye a kabuli rendőr-akadémia újjászervezése volt, amely diplomát és magasabb szintű képzést nyújt. Az Akadémia 2003. augusztusában indította első osztályát 1500 fővel, amely a biztonsági reform egyik sikertörténetének számított. Az intézmény tevékenységének kiegészítése és a reformfolyamatok felgyorsítása érdekében, az Egyesült Államok támogatásával létrejött a Nemzeti Rendőrképző Központ (National Police Training Center – NPTC) Kabulban, ahol a közrendőrök kapnak továbbképzést. Mivel az ország 73000 rendőrtisztjének többsége soha nem kapott rendőri kiképzést, sőt alapvető oktatásban sem részesült, ezek a kezdeményezések csak az első lépést jelentik az ország rendfenntartással összefüggő problémáinak megoldása felé.

Lefegyverzési, leszerelési és reintegrációs program

Afganisztán lefegyverzési, leszerelési és reintegrációs programja (disarmament, demobilization, and reintegration program – DDR) talán a világ legvitatottabb ilyen jellegű kezdeményezése, annak ellenére, hogy a programot gyakorlatilag még el sem indították. A DDR célja az afgán környezetben nem a fegyverek összegyűjtése (amely lehetetlen), hanem, ahogy a program különleges megbízottja, Kenji Isezaki fogalmazott „a fegyveres alakulatok felosztatásának felügyelete”.⁹ A jelenlegi kezdeményezés, az Afgán Új Kezdetek Program (Afghan New Beginnings Programme – ANBP), csakúgy, mint a korábbi tervek, jól elő van készítve, és anyagilag biztos talajon áll. A fő probléma nem technikai vagy gazdasági, hanem politikai. A Védelmi Minisztériumban uralkodó tadzsik Sura-i Nizar frakció tagjai lehetetlenítik el a programot. Az ANBP elindításához az újonnan bejelentett reformok lehetnek a katalizátorok.

Jogi reform

2002. november 28-án, az olasz kormány és az ENSZ Fejlesztési Program (UNDP) támogatásával, egy, a jogi reformokat felügyelő bizottság kezdte meg tevékenységét. A csoport feladata az afgán igazságszolgáltatás kereteinek újjáépítése, amelyet a polgárháború teljesen

⁹ *Institute for War and Peace Reporting*, 2003. augusztus 27.

elpusztított. Két hónappal később Olaszország és a UNDP meghirdetett egy kétéves projektet, amely az „Afganisztán igazságszolgáltatási rendszerének újjáépítése” címet viselte. A projekt első fázisa a következőket érintette: bíróságok újjáépítése és ellátása felszereléssel; bírók és jogi szakértők oktatása; a jogi rendszer adminisztrációs kapacitásának növelése; szemináriumok és képzések szervezése a jogi rendszer hivatalnokainak.

Az ország jogi rendszeréről folyó vizsgálatból kiderült, hogy a magasztos célok ellenére az első nyolc hónap alatt gyakorlatilag semmi nem történt. Mindeközben a rendőri reformok meghaladják a jogi szektor reformját, az ország bíróságai megtelni látszanak, ami a rendőrséget és az egyéb biztonsági szerveket tarthatatlan helyzetbe hozta. Amíg a jogi reformok nem lépnek életbe, addig a büntetlenség kultúrája, amely áthatja Afganisztánt, nem fog megszűnni.

Kábítószer-ellenes tevékenység

2002-re Afganisztán visszanyerte helyét, mint a világ vezető ópiumtermelő országa.¹⁰ Ez az állapot korábban egy rövid időre megszűnt a tálibok alatt, akik 2001-re sikeresen visszaszorították a termelést. Az ENSZ Kábítószer és Bűnözési Irodája (UNODC) becslése szerint 2002-ben több mint 74000 hektár földterület szolgált mákgubók termesztésére, amelyből 3400 tonna ópium készült. A kereskedelemből származó bevétel meghaladta a 1.2 milliárd dollárt, ami az ország GDP-jének 20%-át jelentette. Afganisztán lakosságából 3-4 millió ember érintett közvetve vagy közvetlenül a kábítószer-kereskedelemben. Talán a legijesztőbb vonása a máktermelés fellendülésének, hogy az országban megjelentek a kábítószer-laboratóriumok is.

2002. január 17-én az Afgán Ideiglenes Adminisztráció (Afghan Interim Administration – AIA),¹¹ hogy megállítsa a kábítószer-termelést, betiltotta a gubótermesztést és a heroin-fogyasztást, és angol támogatással bevezetett egy agresszív gubóirtási programot. A program már a kezdetektől fogva rosszul szervezett és eredménytelen volt. 350 dollárt ajánlott minden *dzsirib* (egy-ötöd hektár) gubó elpusztításáért, annak ellenére, hogy a termelők ennek a dupláját is megkapták, ha a nyílt piacon adták el a mákgubót. Sok farmer állította, hogy nem volt megfelelően kompenzálva a növényeik elpusztításáért. A 34 millió dolláros program

¹⁰ Ez az állapot azóta sem változott. 2003-ban 6 százalékkal 3600 tonnára nőtt a termelés, így Afganisztán biztosította a világ ópiumtermelésnek 75 százalékát. Becslések szerint 2004-ben tovább fog nőni a termelés, amely elérheti a 4000 tonnát is. (a ford. megjegyzése)

¹¹ A Rendkívüli Loja Dzsirga 2002. júniusi ülése után az Afgán Átmeneti Adminisztráció (ATA) vette át az Afgán Ideiglenes Adminisztráció (AIA) helyét.

gyászos bukására elég bizonyíték az a tény, hogy a gubótermesztés nőtt a célterületeken, ami arra készítette az angol és ATA tisztviselőket, hogy feladják a programot.

A kábítószer-elhárítási tevékenység keretében Anglia 70 millió fontot ígért három évre egy kábítószer-ellenes csoport létrehozására. Ebből a pénzből 50 angol vámszakértő kezdte meg egy kábítószer-ellenes csoport kiképzését az afgán rendőrségen. A kiképzettek fogják majd alkotni a magját az afgán rendőrségen belül annak az új, drogtörvényt végrehajtó osztálynak, amelynek a neve Kábítószer-elleni Igazgatóság (Counter Narcotics Directorate – CND) lesz. Anglia arra is ígéretet tett, hogy ellátja az afgán határőrséget modern eszközökkel, amelyekkel az eldugott helyeket is gyorsan elérhetik, és le tudják zárni a pakisztáni, iráni, és tadzsik határokon áthaladó kábítószer-kereskedelmet.

Azonban Mirvas Jasini, a CND vezetője szerint az angol ígéretek közül nagyon kevés realizálódott. „Többet vártam Mr. Blairtól”, jelentette ki Jasini. „Pénzügyi támogatásra és segítségre van szükségünk... az embereim elhivatottak... de csak pár tízezer dollárt kaptak a britektől, még csak nem is pár száz ezret”¹². Az afgán tisztviselőket ismételve, Antonio Maria Cost, a UNODC igazgatója a közelmúltban kijelentette: „Megtudtam, hogy a CND tőkéje csak három millió dollár, és a pénzt nem is folyósították, miközben a CND-nek egy 1.2 milliárd dolláros droggazdasággal kell harcolniuk. Ennek semmi értelme”¹³.

Habár az Átmeneti Adminisztráció és az angolok által bevezetett kezdeményezések hasznosak, mégis súlyosan alulfinanszírozottak, és képtelenek megoldani a kábítószertermelés alapproblémáját: a termesztők számára életképes alternatív megoldást nyújtani. A mákirtás mellett párhuzamosan több forrást és energiát kellene befektetni az alternatív terményekbe és vidékfejlesztési programokba. A kormány nem rendelkezik elegendő kapacitással és erővel ahhoz, hogy az eldugott termőhelyeken visszatartsa a máktermesztést. Ehhez társadalmi bizalomra lenne szüksége, ami egy hosszú folyamat eredménye. Olyan országokban, mint például Thaiföld, Törökország és Pakisztán, amelyek hasonló problémákkal néztek szembe, 15-20 évbe tellett a termelés csökkentése. Az afgán program elkeserítő eredményeinek fényében talán generációkra van szükség ahhoz, hogy érzékelhető haladást érjen el Afganisztán.

Akadozó újjáépítés

Afganisztánban a biztonság hiányának egyik legfontosabb oka az újjáépítés lassú üteme, amely abból fakad, hogy az országba nem irányul elegendő donor-támogatás. A 2001.

¹² *UK Mirror*, 2003. augusztus 2.

januári tokiói donor-konferencián a nemzetközi közösség 5.2 milliárd dollárt ígért Afganisztán újjáépítésére, egy 5 éves perióduson keresztül. A Világbank becslése alapján azonban ugyanennyi idő alatt legalább 30 milliárd dollárra lenne szüksége Afganisztánnak. A 2002-re előirányzott 2.1 milliárd dollárból 1.84 milliárd (88 %) érkezett meg. Habár ezek az összegek elég magasak egyéb konfliktus után álló országokhoz képest, az egyenlőtlenség nyilvánvalóvá válik mihelyt a segélyeket egyénekre lebontva nézzük. A Koszovónak nyújtott egy főre jutó segély 1999. és 2001. között 288 dollár volt, Boszniában 1996. és 1999. között 326 dollár, Ruandában pedig 193 dollár 1994-ben. Ezzel szemben Afganisztánban 2002-ben 63 dollár volt, ami 2003-2006 között 42 dollárra fog csökkenni.¹⁴

A segély legnagyobb hányadát az azonnali humanitárius támogatásra és katasztrófa-elhárításra költötték (45%), a források többsége nemzetközi NGO-kon és privát vállalkozókon keresztül (55%) került az országba a kormányzat helyett. A jelenlegi segélyezési mechanizmus egyik általános kritikája, hogy túl sok pénz lett kiosztva az NGO-k számára, akiket nehéz koordinálni és irányítani. A legtöbb afgán kormánytisztviselő egyetért abban, hogy az NGO-knak utalt pénzek többsége elveszett. Habár az effajta vád az NGO-k felé jellemző a konfliktus utáni államokban, ahol a civil szervezetek könnyű bűnbaknak számítanak mind a nemzeti kormányok, mind a nemzetközi donorok szemében, az mindenképpen fontos érv, hogy az ATA-nak közvetlenül átutalt összegek feltűnően alacsonyak. 2002-ben a források csupán 16%-át irányították közvetlenül a központi kormányhoz.

A kabuli kormány képtelen fenntartani az afgán nemzetnek ígért békét, nélkülözi az újjáépítéshez szükséges forrásokat, és a tisztviselőket sem tudja kifizetni. Egy olyan országban, ahol a központi kormányba vetett bizalom nagyon törekeny, ez komoly visszalépésnek számít. A források visszaesésének egy másik eredménye a kormányzat növekedő korrupciója. A tisztviselők fizetése veszélyesen alacsony. Átlagos jövedelmük 40 dollár, ami az ország nagy részében az önfenntartás szintjét sem éri el, különösen Kabulban nem. Például a nemzetközi segélymunkások beáramlása miatt a lakások ára az egekbe emelkedett, és nyugati szintet ütött meg.

Nyilvánvaló, hogy az Átmeneti Adminisztráció költségvetési dilemmájára megoldás lenne, ha adó- és vámbevételeiből jutna forrásokhoz. Mivel azonban Kabulon kívül csak névleges uralma van a kormánynak, az említett jövedelmek a Pénzügyminisztérium helyett a helyi hadurak pénztárcáját gazdagítják. A kormányzat kitartóan dolgozott, hogy megváltoztassa ezt

¹³ *Integrated Regional Information Networks*, 2003. szeptember 4.

a helyzetet. 2003. májusában tető alá hozott egy megállapodást Afganisztán 12 befolyásos kormányzójával és katonai parancsnokával, amelyben arra kötelezte őket, hogy vámbevételeiket adják át a központi kormánynak, és ne avatkozzanak bele az ország politikai és civil ügyeibe. Az irányadónak is nevezhető megállapodás óta a kormány 85 millió dollárt szedett be adó formájában, és példanélküli módon betekintést nyert a tartományok adónyilvántartásába.

Mindezek ellenére, ha figyelembe vesszük, hogy az elmúlt pénzügyi évben becsült 800 millió dollár származott a vámügyletekből, nem valószínű, hogy az ATA képes lesz az elkövetkezendő években teljes kontrollt szerezni az ország adó- és vámrendszere felett. A nyilvánvaló költségvetési deficitet, és az elégséges belső források hiányát csak a megbízható és folyamatos segély beáramlása ellensúlyozhatja. Nem ezt vetíti előre a jelenlegi segélyezési rendszer, ugyanis az Afganisztánnak szánt nemzetközi támogatás a 2004-es 910 millió dollár helyett 2006-ra 301 millió dollárra fog csökkenni. Ismerve a donorok kifáradását és változó célországait, ezek az összegek valószínűleg tovább csökkennek majd.

A tokiói donor-konferencián tett ígérek, és az ATA megalakítása ellenére kevés afgán tapasztalhatta meg az újjáépítés folyamatának gyümölcseit. Az életkörülmények változatlansága és a biztonságérzet hiánya miatt az országban növekvő frusztráció szinte kézzelfogható. Talán a legjobb példa, amely a háború utáni ígérek bukását példázza, az ország fő autópályájának helyreállítási projektje, amely Kabult kötötte volna össze Kandahárral és Herattal. Az 1200 km-es út újjáépítése 2002 novemberében indult, és mint a rekonstrukciós folyamat egyik alapköve lett kikiáltva.

Az építkezés több ezer afgánnak vált volna hasznára, és bebizonyította volna, hogy érdemes az új politikai rendet támogatni. Az Egyesült Államok elfogadta a fő támogató szerepét erre a 250 millió dolláros projektre, és a Louis Berger Csoportot (LBG) bízta meg a tervezéssel és a kivitelezéssel. A projekt nem csak azért volt fontos, mert helyreállította volna az ország egyik legfontosabb közlekedési útvonalát, hanem mert munkahelyeket teremtett volna, erősítve Afganisztán lankadó gazdaságát. Ugyanakkor 2003 júniusára a kivitelezés csupán 2 %-a teljesült, és alig 100 embernek adott munkát.

Az útépítés sikertelenségének fő oka a biztonság hiánya volt. A lázadó csoportok több támadást indítottak az építőmunkások és aknamentesítők ellen, amely miatt a munkát többször abba kellett hagyni. A USAID most több mint 800 afgán rendőrnek fizetett napi 5

¹⁴ 2004 márciusában, a berlini konferencián a donorországok további 4.5 milliárd dollárt ígértek Afganisztánnak a 2004 március – 2005 márciusig terjedő időszakra. Ez 2 %-al több mint amennyit az Afgán Átmeneti Adminisztráció eredetileg megjelölt. A 2006-2007-re szóló ígérek 8.2 milliárd dollárról szóltak. (a ford. megjegyzése)

dollárt, hogy állandóan járőrözzenek, és tartsák távol a támadókat. Bush elnök, felismerve a vállalkozás szimbolikus és gyakorlati jelentőségét, ígéretet tett az út 2003 végi befejezésére. Azért fontos, hogy ezt az ígéretet teljesítsék, mert ezzel elérhetnék a lakosság bizalmát a kormány iránt, és világosan jeleznék az afgánok felé, hogy a nemzetközi közösség most nem hagyja magára az országot, úgy, ahogyan a múltban ezt gyakran megtette.¹⁵

Afganisztán „Bremerizációja”

Az Egyesült Államok nem maradt érzéketlen Afganisztán biztonsági helyzetével szemben, és külpolitikájában fontos lépéseket tett az ország felé. A Bush-adminisztráció 87 milliárd dollárt kért a Kongresszustól Afganisztán és Irak számára, amelyből 1.2 milliárd dollárt szánt a közép-ázsiai országra¹⁶. A kérés, amely kongresszusi jóváhagyásra vár, komoly ellenérzést váltott ki a Demokratákból, akik kritikusan szemlélték Bush növekvő gazdasági elkötelezettségét Irak felé. Mivel azonban a javaslatot a republikánusok erősen támogatják, nagyon valószínű, hogy a Kongresszus elfogadja azt valamilyen formában.¹⁷ Ez az összeg 1.9 milliárd dollárra növelné az amerikai segílyt, amely által az USA válik a legnagyobb donorrá Afganisztánban. Az Egyesült Államok eddig már 11 milliárd dollárt költött a katonai tevékenységére, amelynek célja a Talibán és az al-Kaida kiirtása volt. A hadműveletben összesen 11500 koalíciós katona vesz részt, ebből 8500 volt amerikai.

Az afgán kormány és az ENSZ tisztviselői már két éve próbálják az USA-t nagyobb aktivitásra ösztönözni, így ez az amerikai döntés komoly előrelépésnek számít. Az összeg nagy részét a biztonsági szektor reformjára fogják költeni, különös tekintettel a rendőrségi és katonai kiképzésekre. Ugyanakkor az amerikai támogatás feltételei meglepetésszerűen hatottak, és sok hivatalnokot rettentett el, egyaránt Afganisztánban és külföldön. Az amerikai segílycsomag feltétele az ATA számára, hogy több mint 100 amerikai hivatalnokot rendel a legfontosabb afgán minisztériumokba, akik a segíly megfelelő szétosztását felügyelnék. A terv szerint 12 főtisztviselő, mint közvetlen konzultáns dolgozna az afgán miniszterekkel, a többiek pedig technikai tanácsadóként a különböző minisztériumokban. Az új káderek gyakorlatilag egy árnyékkormányt hoznak létre, amely az amerikai nagykövetségen székel majd. A

¹⁵ 2004 januárjában átadták a Kabul-Kandahar szakasz háromnegyedét, 389 km-t. A munkálatok tovább folynak, és a két várost összekötő 480 km befejezése várhatóan 10 hónapot vesz majd igénybe. (a ford. megjegyzése)

¹⁶ A Bush-adminisztráció 800 millió dollárt irányzott elő Afganisztán újjáépítésére. A további 400 millió dollár, amely 1.2 milliárd dollárt teszi ki, a 2003-as költségvetésből veszik át. A 87 milliárd dolláros segíly igény tartalmaz továbbá 11 millió dollárt, amit a 2004-ben, Afganisztánban folyó hadműveletekre szánnak.

kritikusok már el is nevezték a tervet „Afganisztán Bremerizációjának”, Paul Bremerre, Irak amerikai polgári kormányzójára utalva.

Az új segélycsomagot még jóvá kell hagynia a Kongresszusnak, de a korábbi kongresszusi támogatások fényében nem valószínű, hogy ez komoly ellenállásba ütközne. Ugyanakkor az irányvonal élénk vitákat váltott ki Washingtonban, amelynek fő pontja a Külügyminisztérium és a Fehér Ház közötti nézeteltérés volt. A Külügyminisztérium néhány alkalmazottja éles kritikával illette Zalmi Khalizadot, az USA afganisztáni különleges megbízottját, aki a nagyköveti posztot vette át. Egy az AFP-nek nyilatkozó és névtelenséget kérő külügyi hivatalnok szerint: „Khalizad egy birodalmat akar kiépíteni... beavatkozik a személyzeti rendszerbe, nagy tervekkel tartalmazó dokumentumokat lobogtat, miközben még nincs meg a felhatalmazása, ami rossz vért szül”.¹⁸ A hivatalnok továbbmenve azzal vádolta Khalizadot, hogy megkerülve a hagyományos hierarchiát egyenesen az elnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának, Condoleezza Rice-nak jelentett.

Az afgán hivatalnokok, vigyázva, hogy ne tűnjenek túlságosan kritikusnak az amerikai hozzáállással szemben, ragaszkodnak ahhoz, hogy Khalizad ne rendelkezzen Bremerhez hasonló széles hatalommal. „Afganisztán nem Irak... nekünk már van kormányunk és bürokráciánk” állítja Omar Szamad, az afgán külügyminisztérium egyik szóvivője.¹⁹ Pontosan ezért nem megfelelő stratégia ez Afganisztán számára. Talán a jelenlegi afgán helyzet legbiztosabb aspektusa az ATA tevékenysége, amely az országos bizonytalanság ellenére stabil maradt, és napról-napra több hozzáértésről és hatékonyságról tesz tanúbizonyságot. Amerikai főtisztviselők elhelyezése az afgán adminisztrációban csak visszafogná a növekvő magabiztosságot, és növelné az Egyesült Államoktól való függőséget. Ez a jelentős befolyással élő hozzáállás Irakban sem bizonyult túl hasznosnak, Afganisztánban pedig ellentétes hatást váltana ki.

A segély növelésével együtt, az USA jelezte, hogy a Tartományi Helyreállítási Egységek (Provincial Reconstruction Team – PRT) számát négyről nyolcra emeli. Ezekre az egységekre – amely a Pentagon terve arra, hogy elnyerje a keleten és délen élő pastunok bizalmát, akiknek haragja az amerikai jelenléttel szemben erősen nőtt az utóbbi két évben –, most széles körben úgy tekintenek, mint a fővároson kívüli biztonság megteremtésének eszközére. A PRT-k, amelyeket úgy terveztek, hogy kisebb jellegű újjáépítési projekteket kivitelezzenek, és a humanitárius szervezetek számára biztonságos körülményeket teremtsenek, kevés

¹⁷ A Kongresszus 2003. október 19-én megadta a jóváhagyását a 87 milliárdos csomaghoz. (a ford. megjegyzése)

¹⁸ AFP, 2003. augusztus 26.

¹⁹ *Montreal Gazette*, 2003. augusztus 19.

munkaerővel és forrással bírnak (a költségük 12 millió dollár), így nem képesek számottevő hatással lenni a biztonságra és az újjáépítésre.²⁰ Viszont, mivel a nemzetközi közösség vonakodik növelni az ISAF békefenntartó misszióját, a Helyreállítási Egységek lehetnek az egyetlen eszközök a biztonság növelésére.

Olyan fontos személyiségek, mint Lakdar Brahimi, az ENSZ-főtitkár különmegbízottja Afganisztánban, és Hamid Karzai elnök, továbbra is az ISAF bővítésére szólítanak fel. Mióta a NATO 2003 augusztusában átvette a stabilizációs erők parancsnokságát, újból napirendre került a bővítés kérdése. Az legfrissebb hírek ellenére, amelyek arra mutatnak, hogy Németország hajlandó lenne katonákat küldeni a nemzetközi koalíciós hadseregbe, és az Egyesült Államok ejtené ellenvetéseit (az USA következetesen elutasította az ISAF bővítését azzal érvelve, hogy ez akadályozná a terror elleni háborút), nagyon valószínűtlen, hogy elegendő nemzetközi politikai és katonai támogatás gyűlne össze a terv végrehajtására. A NATO még mindig keres olyan tagállamokat, akik hajlandóak volnának katonákat biztosítani, miközben Kanada szerepe, mint fő katonai hozzájáruló 2004 augusztusában lejár. A nemzetközi haderő mandátumának földrajzi kiterjesztése a városokra vitathatatlanul javítana a biztonsági helyzeten, ám a kérdés körül zajló végtelen vita csak hátráltatóan hat.²¹

Akár bővítik, akár nem, az ISAF szerepe nélkülözhetetlen. Ahogy azt az utóbbi hónapok eseményei is mutatják, a kabuli helyzet egyáltalán nem biztonságos. Példa erre egy ISAF-busz felrobbantása, amely során négy német katona vesztette életét. Valójában az ISAF-nak még végre kell hajtania jelenlegi mandátumának céljait, vagyis Kabul biztonságossá tételét és demilitarizálását, amely megfelelő politikai levegőt biztosítana a demokráciának. A bonni Egyezmény szerint, minden katonának, aki a tálib hatalom bukása után jutott be Kabulba, el kell hagynia a várost mielőtt a békefenntartó erők az országba érkeznének. Ez nem történt meg, sőt ezek az erők nehézfegyverekkel erősítették meg jelenlétüket, amelyek között vannak tüzérségi eszközök, rakétavető, rakéták, tankok és páncélozott szállító harcjárművek.

Karzai elnök 2002 decemberében hozott rendeletében kitiltotta a nehézfegyvereket a városból, de mostanáig semmilyen lépést nem tettek a parancs végrehajtására. Az ISAF parancsnokhelyettese, a kanadai John Leslie őrnagy felszólított a fegyverek átszállítására a városon kívül kijelölt körletekbe. Ezt a folyamatot az ISAF katonái figyelhetnék és ellenőrizhetnék. Ez egy sürgető feladat, amely az egész országra hatással lesz, és az ISAF-nak

²⁰ Jelenleg 12 PRT működik Afganisztánban. Olyan területeken, ahol a Talibán és az al-Kaida aktív, a PRT-k szorosan együttműködnek az amerikai Különleges Erőkkel. A PRT-k információval látják el az amerikai erőket, akik védelmet nyújtanak a Helyreállítási Egységek munkatársainak. (a ford. megjegyzése)

végre kellene hajtania most, a jelenlegi mandátuma alatt, és a tulajdonában lévő eszközökkel. Ahelyett, hogy beleásná magát a bővítésről szóló vitába, az ISAF-nak Kabul biztonságossá tételére kellene koncentrálnia. Ez az eredmény elősegítené a bonni politikai folyamatot²² és felgyorsítaná az újjáépítést.

Az előttünk álló út

Noha Afganisztánban romlik a biztonsági helyzet és az újjáépítési folyamat döcög, nem szabad megfélemlíteni az ATA és a nemzetközi közösség eredményeiről. Több millió afgán gyermek (lányok is) járhat újra iskolába, 2,32 millió afgán menekült térhetett haza (az egyik legnagyobb önként vállalt menekült-hazatérés a történelem során), új pénznemet, az *afganit* vezettek be, amely rendkívüli módon stabil maradt, és a gazdaság 28 %-al nőtt. Pontosan ezek miatt az előrelépések miatt, amelyek csak fantazmagóriák lettek volna a talib uralom alatt, olyan baljóslatú a bukás lehetősége.

A helyzet Afganisztánban annyira bizonytalan, hogy magas rangú kormányzati tisztviselők riogató felszólításokat tesznek külföldi útjaikon, ahogyan Abdullah külügyminiszter is Washingtonban, 2003 júliusában. Abdullah figyelmeztetett, hogy ha nem tesznek azonnali lépéseket az afgán biztonsági helyzet megoldása érdekében, akkor Afganisztán ismét „megbukott állammá” válna, amelyet drogbárók, hadurak, a sötétség erői uralnak, és a terrorizmus teszi ingataggá”.²³ Hogy ezt elkerüljék, az Átmeneti Adminisztrációnak és a nemzetközi közösségnek a következő négy lépést kell tenniük az elkövetkező hónapokban:

²¹ 2004 júniusában a NATO isztanbuli csúcán a szövetség tagjai döntöttek, hogy meg fogják duplázni a stabilizációs erők létszámát. A szeptemberi afganisztáni választásokat biztosítandó a 6500 fős létszámot 1000 főre fogják emelni. (a ford. megjegyzése)

²² A bonni folyamat alatt azt a demokratizálódási, államépítési és újjáépítési folyamatot kell érteni, amely 2001-ben indult el a bonni konferenciával. A konferencián részt vettek a legfontosabb talib ellenes afgán frakciók, akik megegyeztek az afgán kormány elkövetkező lépéseiben. Létrehozták az Afgán Átmeneti Adminisztrációt (AIA) Hamid Karzai vezetésével. Az AIA-t különböző törzsek vezetői alkották, habár a tadzsikok túlsúlyban voltak, továbbá két afgán nő is helyet kapott. A bonni egyezmény szolgált alapul a Rendkívüli Loja Dzsirga összehívásához. A Loja Dzsirga a tradicionális afgán törzsi gyűlés, ahol meghatározták a közösséget érintő ügyeket. Később alkotmányozó szerepet is kapott, és a Dzsirga hozta meg a kül és belpolitikai döntéseket. Ebben helyet kaptak a menekültek és a nők is. A Rendkívüli Loja Dzsirga 2002 júniusában ült össze, és többek között Hamid Karzait választotta meg az Afgán Átmeneti Adminisztráció élére, amely a választásokig irányítja az országot. A bonni egyezmény 2004 júniusát jelölte meg a választások kiírására, ám ezt már szeptemberre tolták el. Az afgán intézményépítés erősítése érdekében egyéb a jogrendszer, az alkotmányozást, az emberi jogokat és a tisztviselők megbízatását érintő rendelkezéseket is hoztak Bonnban.

²³ *UN Wire*, 2003. július 15.

- Növelni a segélyeket, és azokat nemzetközileg felügyelt elkülönített alapokba irányítani

Teljesen egyértelmű, hogy Afganisztánnak több segélyre van szüksége, legalább fejenként annyira, amennyit Koszovó és Ruanda kapott, illetve most Irak is kap. A közelgő amerikai segély nagyban hozzá fog járulni az újjáépítési erőfeszítéshez, de ennél is többre van szükség. Ahogyan Omar Szamad fogalmazott az amerikai tervek bejelentése után: „Tágabb kontextusra van szükségünk. Az elkövetkező 10 évben 15 milliárd dollár lenne elegendő, hogy újjáépítsük az országot, és az biztonságos irányba haladhasson. Amit az ígéretek során kaptunk, az 5 milliárd dollár az elkövetkező négy-öt évre”.²⁴ A pénzügyi terhet nem csak az USA-nak kellene cipelnie, meg kell azt osztani Afganisztán többi támogatójával.

Ugyanakkor az újabb segélyről szóló ígéretek egyedül nem fogják megoldani Afganisztán költségvetési krízisét, és nem megfelelőek az újjáépítési folyamat számára sem, hacsak nem folyósítják őket hatékonyabban. Hogy hatásuk maximális legyen, a segélyeket a nemzetközileg adminisztrált elkülönített alapokhoz kell eljuttatni, mint amilyen az Afgán Újjáépítési Alap (Afghan Reconstruction Trust Fund – ARTF), és a Jogrend Alap Afganisztánért (Law and Order Trust Fund for Afghanistan – LOTFA). Ezeket azért hozták létre, hogy biztosítsák az újjáépítési folyamatot, és hogy felöleljék az afgán intézmények költségvetését. Ha a nemzetközileg irányított alapokhoz juttatják el a pénzt, az lehetőséget teremt a donor-közösségnek, hogy felügyelhessék a segélyek felhasználását, miközben az egész folyamat afgán kézben marad. Hogy Afganisztán hatékony kormányt hozhasson létre, amely mentes a korrupciótól és a vesztegetéstől, megfelelően és folyamatosan meg kell tudnia fizetni tisztviselőit és biztonsági erőit. Jelenleg nem ez a helyzet, hiszen a kormányzat munkatársainak fizetése önfenntartó szint alatt van, és ritkán kapják kézhez.

Sajnos ezek az elkülönített alapok eddig nem tűntek vonzónak a donorer számára, akik inkább kézzelfogható eredményeket produkáló projekteket támogattak, mint például iskolák, hidak, öntöző-rendszerek építését. De ha egy kormány nem tud tankönyveket vásárolni, vagy nem tudja megfelelően kifizetni a tanárokat, akkor az iskolák felújítása felesleges. A probléma jelképévé vált a LOTFA, amelyet a UNDP azért hozott létre, hogy a rendőrség költségvetését abból állják, illetve az Afgán Újjáépítési Alap (ARTF), amelynek célja az Ideiglenes Adminisztráció különböző fejlesztési projektjeinek finanszírozása. Mostanáig a Jogrend Alap Afganisztánért (LOTFA) szervezetnek szánt 114 millió dollárból csak 27.5 millió gyűlt össze, míg az ARTF-re előírányzott 600 millióból csak 30 millió dollár áll rendelkezésre.

²⁴ *Christian Science Monitor*, 2003. szeptember 8.

Az államépítési folyamat csak akkor tartható fenn, ha a tulajdonosok és az irányítók afgánok, és nem a donorok közül kerülnek ki. Ez az oka annak, hogy az új amerikai segélycsomag feltételei olyan veszélyesek. Ha végrehajtják, ez az irányvonal hitelt fog adni annak a gyorsan növekvő nézetnek, hogy az Egyesült Államok inkább egy hódító, mint egy bőkezű donor és szövetséges. Egy olyan országban, amely ennyire ellenálló a külföldi beavatkozásokkal szemben, amelynek hagyományát az évszázados beavatkozások és inváziók táplálják, egy ilyen felfogás elidegenítheti az embereket, és elszigetelheti a kormányt. Az amerikai hozzájárulás vízválasztó az újjáépítési folyamatban, és egy erőszakosabb amerikai hozzáállás hosszútávon is megoszthatja Afganisztánt és a nemzetközi közösséget. Az afgán kormány elárasztása amerikai tisztségviselőkkel rossz politika, amely inkább visszafogja, mintsem előrevinné az államépítési vállalkozást.

- Növelni és újjászervezni a Tartományi Helyreállítási Egységeket (PRT)

Hogy a Kabulon kívüli biztonsági vákuum megszűnhessen, és előrelépés történjen a biztonsági szektor reformjában, egy harmadik típusú katonai jelenlétre van szükség. Teljesen mindegy, hogy mennyi pénzt öntenek a reformokba, addig úr marad, amíg az afgán biztonsági szervezetek nem érik el a teljes kapacitásukat. A nemzetközi békefenntartó haderők bővítése ideális lenne az úr betöltésére. Az ISAF bevetése a főbb városokban és szállítási vonalakon elegendő kell, hogy legyen, hogy elérjék ezt a célt. Az ENSZ számításai szerint egy ilyen misszió körülbelül 10000-13000 katonát igényelne; csekély mennyiség a Koszovóban alkalmazott 40000 katonához képest, amikor az 1999-ben ENSZ protektorátus alá került. Csakhogy, mint ahogyan azt korábban említettük, a nemzetközi közösség vonakodik egy ilyen elkötelezettségtől Afganisztánban.

A stabilizációs erők bővítése nélkül a biztonsági úr terhe a Tartományi Helyreállítási Egységekre hárul. Sajnos, még a legmegfelelőbb körülmények között is, ezeknek a csoportoknak a hatása marginális lehet. Például a csupán 72 főből álló angol PRT-nek Mazar-i Sarifban van a központja, és akkora területet felügyel, mint Skócia. A Helyreállítási Egységeknek sem a forrásaik, sem a mandátumok nincs meg ahhoz, hogy jelentős védelmet nyújtsanak, vagy újjáépítést hajtsanak végre, ezért csupán tessék-lássék eredményeket produkálnak.

Hogy maximalizálni lehessen hatásukat, a PRT-ket több forrással és hatékonyabb mandátummal kell ellátni. Kisebb projektek helyett a helyreállítási és fejlesztési munkák

biztosítására és az SSR támogatására kellene koncentrálniuk. Katonai szerkezetükből kiindulva jobban megfelelnek az ilyen jellegű munkáknak. Az angol Helyreállítási Egység már ennek megfelelően működik, és északon részt vesz az ENSZ Biztonsági Tanács a lefegyverzési folyamatokban. Mindegyik PRT hasonló aktivitást kellene, hogy végezzen. Így nem csak, hogy hatásosabbak lennének, de szerepük is világosabb lenne, mind a lakosság, mind a humanitárius szervezetek szemében. A nemzetközi NGO-k panaszkodtak, hogy a jelenlegi PRT koncepcióban a civil és a katonai szerep közötti különbség elhomályosul, és így fokozott kockázatnak teszi ki munkatársaikat.

- Több figyelmet kell fordítani a Biztonsági Szektor Reformra (SSR – Security Sector Reforms)

A biztonsági helyzet ellenséges természete miatt, amely párosul a nemzetközi eltökéltség hiányával, (azaz, hogy a viszonylagosan biztonságos Kabulon kívül is bevessenek békefenntartó erőket) hatalmas nyomás nehezedik az SSR folyamatára. Ha a nemzetközi erők és az ISAF holnap elhagyná Afganisztánt, az afgán kormány valószínűleg összeomlana, és pusztító belső konfliktusok törnének ki. A NATO nagyobb erejű mandátummal ruházta fel a stabilizációs erőket, és az Egyesült Államok ígéretet tett, hogy katonáit az országban hagyja az elkövetkező időszakra. Csakhogy ezek az erők nem maradnak örökké Afganisztánban. A megváltozó biztonsági és gazdasági prioritások, és a növekvő veszteségek az elkövetkező években felgyorsíthatják a katonák visszahívását. Ha a nemzetközi csapatok végleg távoznak, az afgán biztonsági erőknél készen kell állniuk, hogy betöltsék az űrt, és átvegyék az ország kül- és belbiztonságának szavatolását. Az SSR fejlődésének jelenlegi ütemében az alapvető biztonsági építmények, mint a nemzeti hadsereg és rendőrség még egy évtizedig nem fogja elérni teljes kapacitásukat.

Több tőkét és figyelmet kell fordítani az SSR felé az elkövetkező hónapokban. Az elmúlt néhány hónap eseményei arra utalnak, hogy az Egyesült Államok és a nemzetközi közösség politikai döntései ez irányban mutatnak. Az USA biztosította, hogy az 1.2 milliárd dolláros segélycsomagjából 564 millió dollárt az SSR-nek juttat. Ebből ki fogják bővíteni a Kabul központú katonai kiképző programot, illetve regionális rendőr kiképző központokat hoznak létre, kiegészítve a kabuli Rendőr Akadémiát és a Nemzeti Rendőrképző Központot. A Védelmi Minisztériumban végrehajtandó reformok is segíthetik a már nagyon remélt Afgán Új Kezdetek Programot (ANBP) és lefegyverzési, leszerelési és reintegrációs (DDR) programot.

Csakhogy, mint sok egyéb terv és kijelentés, amelyek reményt keltettek, most is csak az idő dönti el, hogy a retorikából valóság lesz-e.

A kábítószer-ellenes tevékenységről és a jogi reformokról szóló hírek még elkeserítőbbek. Az újonnan alakult Kábítószer-ellenes Igazgatóság (CND) hiányt szenved felszerelésben, tapasztalt tisztekben, és még nem kapott jelentős támogatást az elsődleges donortól, Angliától. „Eredményeket várnak a semmiért”, állítja Mirvas Jaszini, a CND igazgatója.²⁵ Jaszini szerint egy sikeres program 300 millió dollárt emésztene fel három év alatt. Ez egy mérsékelt összeg a probléma méretéhez képest, ugyanakkor az Igazgatóság még csak az angol kormány által ígért keret egy kis részét kapta meg. A kábítószer-rendészeti lépéseken kívül forrásokat kell rendelni az alternatív termelés program számára, amellyel az afgán termesztők számára megélhetést nyújtanak. Ez a körülmény, amely Thaiföld sikeres kábítószer-ellenes program kulcsának tekintenek, még nem lett megfelelően kiaknázva Afganisztánban.

Az elmúlt hónapokban világossá vált, hogy a jogi reformokban beállt visszaesés károsan hatott a biztonsági reform többi elemére is, különösen a rendőri reformra és a kábítószer-ellenes lépésekre. A következetes jogi rendszer hiánya, amely irányítaná, támogatná, és célokat tűzne ki a rendfenntartó hatóságoknak, tarthatatlanná tette a rendőrség munkáját. A helyzet kezelése érdekében a jogi reformok elsődleges szerepet kell, hogy kapjanak az elkövetkező hónapokban. Tanácsos az SSR program minden alkotóelemét hasonló támogatásban részesíteni, hogy a nemzetközi közösség biztosíthassa, hogy az afgán biztonsági elemek képesek lesznek átvenni szerepüket, mint az ország biztonságának szavatolói olyan rövid időn belül, amilyen belül csak lehet.

- Az amerikai stratégia átalakítása

Az amerikai stratégia Afganisztánban két fő irányból áll: háború a Talibán mozgalom, az al-Kaida és a Hizb-i Iszlami ellen, illetve Hamid Karzai elnök kormányának és az ezzel járó államépítő folyamatnak a segítése. Sajnos azonban e két párhuzamos vállalkozás gyakran egymással ellentmondó lépéseket igényel. Elkerülhetetlen, hogy Washington összehangolja e két tevékenységét, és következetességet tanúsítson afganisztáni politikájában.

Két irányelvet azonnal szabályoznia kellene az Egyesült Államoknak a cél elérése érdekében. Először is, Washingtonnak minden hadúr támogatását meg kell szüntetnie. Az

²⁵ *Economist*, 2003. augusztus 14.

Egyesült Államok számos regionális hatalommal szövetségesen a tálibok elleni harc érdekében, fegyverekkel, pénzzel és kiképzéssel támogatva őket. A viszonylagosan kevés amerikai katona részvétele ezekben a hadműveletekben arra sarkallta a Pentagont, hogy főleg a helyi erőkre támaszkodjon. Miközben az ilyen jellegű stratégiai kapcsolatokat elismerték a Tartós Szabadság Hadművelet kezdeti szakaszaiban, az amerikai tisztviselők most hajthatatlanul állítják, hogy ezek az összeköttetések megszűntek.

Való igaz, néhány ellenszegülő hadúr felé megszűnt a támogatás mivel nyíltan Karzai-ellenesek voltak. Ugyanakkor jelek vannak arra, hogy Washington továbbra is stratégiai kapcsolatokat tart fenn némely regionális nagyúrral. Az anyagi juttatásokon túl az, hogy a Pentagon hallgatólagosan elismeri ezeket a hadurakat, elegendő ahhoz, hogy felbátorodjanak, és kétségbe vonják a kabuli kormány legitimitását. Ha az ATA sikeresen szeretné megfékezni a regionális vezetőket – életbe vágó feladat a központi kormány legitimitásának megteremtéséhez –, szüksége van az Egyesült Államok stabil támogatására. A támogatásnak egyértelműen jeleznie kell a helyi haduraknak, legyen az Ismail Khan vagy Rasid Dosztum, hogy az USA nem bocsát meg többet semmilyen, a kabuli kormányt veszélyeztető lépést.

Másodszor, az USA-nak erőteljesebben kellene fellépnie a környező államokkal, különösen Pakisztánnal szemben, hogy ne avatkozzanak bele Afganisztán ügyeibe. Washington vonakodik nyomást gyakorolni Musarraff pakisztáni elnökre, félve, hogy ezzel gyengítené rendszerét, és erősítené Pakisztán radikális iszlamista csoportosulásait. Viszont az utóbbi összecsapások a pakisztáni-afgán határon, és a bizonyítékok arra, hogy a Talibán újrászerveződik pakisztáni területeken, és jelentős támogatást kap a pakisztáni hadsereg és kormány tagjaitól, bizonyítja, hogy azonnali lépések megtétele szükséges.

Az alkotmányos Loja Dzsirgával és az elkövetkező tíz hónapon belül tartandó választásokkal Afganisztán az államépítés létfontosságú szakaszába lép. A megromlott biztonsági helyzet miatt az Alkotmány elfogadását már így is három hónappal eltolták.²⁶ A kormányba vetett bizalom csökkenésével, és a bonni folyamatban bekövetkező visszalépések miatt komoly krízis alakulhat ki a fennálló politikai rendben. A nemzetközi közösségnek azonnal lépnie kell, hogy támogassa az afgán kormányt, stabilizálja a biztonsági helyzetet, és felgyorsítsa a fejlesztési folyamatot. Különben az óriási eredmények, amelyeket eddig elértek Afganisztán újjáépítésében elpazarlódnak. Ha elszalasztják a jelenlegi lehetőségeket az ország újjáépítésére, a következmények katasztrofálisak lehetnek, és ahogy Dr. Abdullah 2003.

²⁶ Az alkotmányt 2004. január 4.-én fogadta el az alkotmányozó Loya Dzsirga. A választásokat a biztonsági helyzetre való tekintettel szeptemberre tolták el. (a ford. megjegyzése)

júliusában, Washingtonban tett látogatása során őszintén fogalmazott: „Nem vagyok olyan optimista, hogy kijelenthessem, ha elveszítjük ezt a lehetőséget, kapunk egy másikat”.²⁷

²⁷ *UN Wire*, 2003. július 15.