

Wstęp

Upadek systemu dwubiegunowego oraz rozpowszechnienie modelu liberalnej demokracji jako swego rodzaju wzorca z Sèvres dla państw przechodzących transformację ustrojową prowokowało wielu myślicieli do formułowania tez, w myśl których zakończył się w dziejach historii etap, kiedy państwa i narody zmuszone były dochodzić swoich praw przy pomocy siły zbrojnej¹. Zapobiegać temu miał wszechstronny system prawa międzynarodowego regulujący zasady użycia siły oraz system, który na pewnym etapie nazwano *interlocking institutions*, czyli współpracujących ze sobą organizacji i sojuszy międzynarodowych, stojących na straży światowego pokoju i bezpieczeństwa². Ponadto, już „w 1982 roku na forum brytyjskiego parlamentu ówczesny prezydent USA, Ronald Reagan, zasugerował, że państwa, których systemy ustrojowe posiadają wbudowane mechanizmy ochrony praw i wolności jednostek, będą realizować powściągliwą politykę zagraniczną i akcentować pokojowe intencje w stosunkach z innymi państwami”³. Współgrały z tym tezy Francisa Fukuyamy o „końcu historii” oraz europejski paradygmat „dywidendy pokojowej”, w myśl którego sektory bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej oraz państw transformujących się po zakończeniu zimnej wojny oraz po zakończeniu konfliktów zbrojnych uwolnią środki finansowe konieczne na inne cele.

¹ Z najpopularniejszą wśród nich tezą o „końcu historii” sformułowaną przez amerykańskiego politologa Francisa Fukuyamę. Zob. F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

² Na temat koncepcji *interlocking institutions* („zazębiających się instytucji”) patrz artykuł Manfreda Wörnera, Sekretarza Generalnego NATO w latach 1988–1994 pt. *A Vigorous Alliance, A Motor for Peaceful Change in Europe*, „NATO Review” 1992, no. 6, vol. 40, <http://www.nato.int/docu/review/1992/9206-1.htm> (dostęp: 10.02.2015).

³ Za: B. Wiśniewski, *Teoria demokratycznego pokoju*, [w:] R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015, s. 49.

Wbrew tym założeniom, zarówno wydarzenia z początku lat 90. ubiegłego wieku (konflikty na Bałkanach i w Afryce), jak i obecnie (postępująca destabilizacja Bliskiego Wschodu, wojna Izraela z Hamasem, konfliktogenne działania Iranu, wojna rosyjsko-gruzińska z 2008 r. czy tocząca się obecnie rosyjsko-ukraińska) pokazują, iż w XXI w. użycie siły zbrojnej wciąż pozostaje jednym ze sposobów osiągnięcia korzyści politycznych, uzyskania i utrzymania władzy nad terytorium danego państwa lub regionu, eliminacji politycznych oponentów, narzucania określonego ustroju czy zapewnienia dostępu do zasobów gospodarczych czy bogactw naturalnych⁴. Pomimo powszechnie obowiązujących regulacji prawa międzynarodowego, które wykluczają użycie metod siłowych w rozwiązywaniu sporów, oraz czuwających nad egzekwowaniem tych zasad organizacji międzynarodowych (z Organizacją Narodów Zjednoczonych na czele⁵), konflikty zbrojne wciąż nie zostały wyeliminowane, a zażegnywanie ich dramatycznych konsekwencji – destabilizacji państw i całych regionów, ubóstwa, głodu, niedorozwoju społeczno-ekonomicznego – pozostaje w gestii społeczności międzynarodowej, głównie wysoko cywilizowanych i dobrze gospodarczo rozwiniętych państw Zachodu (ang. *Collective West*). Tendencje do siłowego rozwiązywania konfliktów (w ostatnich latach przede wszystkim w wyniku sporów wewnątrzpaństwowych, aktywności organizacji terrorystycznych oraz ambicji wielkomocarstwowych państw takich jak Federacja Rosyjska) nie ustają i wciąż pochłaniają wiele ofiar, choć, jak zauważył już w 2003 r. Roman Kuźniar, „wzrosły (...) nasze oczekiwania odnośnie do stopnia bezpieczeństwa, spadła tolerancja dla zagrożeń oraz rozbudowane zostały różnorodne instytucje i instrumenty międzynarodowe, które mają zapewnić całemu światu, poszczególnym narodom, a nawet jednostkom (*human security*!) lepsze niż do tej pory bezpieczeństwo”⁶.

Istotnie, na początku XX w. byliśmy świadkami dość intensywnych działań organizacji międzynarodowych wyposażonych w szczególny mandat

⁴ O przyczynach wojen patrz m.in. J. Garrett, *Przyczyny wojny i warunki pokoju*, [w:] J. Baylis, J. Witrz, C.S. Gray, E. Cohen (red.), *Strategia we współczesnym świecie, Wprowadzenie do studiów strategicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 19–42.

⁵ Więcej na ten temat patrz J. Morris, *Prawo, polityka i użycie siły*, [w:] J. Baylis i in., *Strategia we współczesnym świecie...*, dz. cyt., s. 118 i nn.

⁶ Zob. R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003, s. 210. Warto podkreślić, że po drugiej wojnie światowej liczba organizacji międzynarodowych wzrosła pięciokrotnie (z 955 do ponad 5 tys.!).

zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa na rzecz ochrony społeczeństw zagrożonych konfliktem. W roku 2006 rozpoczęła np. działalność Komisja Budowania Pokoju ONZ (ang. *UN Peacebuilding Commission*) wraz z wspierającym jej aktywność Funduszem Budowania Pokoju (ang. *Peacebuilding Fund*). Działania na rzecz stabilizacji sytuacji międzynarodowej są też trwale wpisane w działalność Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej, Unii Afrykańskiej, a także międzynarodowych instytucji finansowych czy środowiska organizacji pozarządowych. Aktywności tej towarzyszyła swoista inflacja koncepcji, których wdrażanie miało zdaniem ich autorów i promotorów istotnie zminimalizować ryzyko użycia siły i destabilizacji poszczególnych państw i regionów. Na znaczeniu zyskały projekty, by wymienić tylko niektóre z nich, takie jak wypromowana przez Boutrosa Boutrosa-Ghalego koncepcja dyplomacji prewencyjnej⁷, proces budowy środków zaufania i bezpieczeństwa (ang. *confidence and security building measures* – CSBMs), wymuszanie pokoju (ang. *peace-enforcement*), wojny prewencyjnej, budowanie pokoju po konflikcie (ang. *post-conflict peace-building*), odpowiedzialności za ochronę (ang. *responsibility to protect* – R2P), interwencja humanitarna, dyplomacja wojskowa (ang. *defence diplomacy*) czy w końcu reformy sektora bezpieczeństwa⁸.

⁷ Patrz np. B.B. Ghali, *Program dla pokoju. Dyplomacja prewencyjna, tworzenie pokoju i utrzymanie pokoju. Raport Sekretarza Generalnego przygotowany w następstwie oświadczenia przyjętego przez spotkanie na szczycie Rady Bezpieczeństwa 31 stycznia 1992 roku A/47/277-S/24111 z 17 czerwca 1992 roku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1995, s. 45 i nn.

⁸ Więcej na ten temat patrz M.S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington 1999; K.M. Cahill, *Preventive Wars: Stopping Wars before They Start*, Routledge, New York 2000; B.W. Jentleson (red.), *Opportunities Missed, Opportunities Seized. Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Rowman & Littlefield Publishers, Boston 2000; G.J. Gunter, *Doctrine and Practice of Preventive War: Its Impact on European Security*, Peace Research Institute, Frankfurt/M 2004; A.D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006; J. Kranz, *Wojna, pokój czy uspokajanie? Współczesne dylematy użycia siły zbrojnej*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2006; R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006; H.J. Sokalski, *Odrobina prewencji: dorobek dyplomacji prewencyjnej ONZ w Macedonii*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007; M.W. Doyle, *Striking First: Preemption and Prevention in International Conflict*, Princeton Woodstock, Princeton University Press, Princeton 2008; R. Bzostek, *Why Not Preempt, Security, Law, Norms and Anticipatory Military Activities*, Aldershot; Burlington, Ashgate 2008; A.J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Polity Press, Cambridge, Malden 2009; V. Chetail Vincent (red.), *Post-Conflict Peace-Building: A Lexicon*, Oxford University Press, Oxford 2009; A.J. Bellamy, P. Williams, S. Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge 2010; P.D. Williams, *Studia nad bezpieczeństwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012; W. Kostecki, *Strach i potęga: bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012.

Większość tych koncepcji odnosi się jednak tylko do wycinka rzeczywistości i pozostaje w relacji do etapu konfliktu (zapobieganie – prewencja, wymuszanie pokoju, odbudowa po konflikcie). Nie proponują one bardziej uniwersalnej formuły postępowania w sytuacji zagrożenia konfliktem, mającej zapobiec jego wybuchowi lub nawrotowi, choć problem szeroko pojętej reformy niektórych sfer życia publicznego w państwie zagrożonym wybuchem konfliktu lub po jego zakończeniu pojawia się zarówno w koncepcji dyplomacji prewencyjnej, jak i w koncepcji budowania pokoju po konflikcie. Ta ostatnia zakłada bowiem relatywnie kompleksowe reformy (lub stworzenie od podstaw) efektywnych instytucji rządowych, wsparcie procesu demokratyzacji, pojednania politycznego pomiędzy dotychczasowymi adwersarzami i przeprowadzenie procesu demobilizacji, rozbrojenia i reintegracji (ang. *demobilisation, disarmament, reintegration* – DDR).

W tym kontekście jako szczególnie interesująca w sensie badawczym jawi się koncepcja reform sektora bezpieczeństwa (ang. *security sector reform* – SSR)⁹. Duże grono badaczy analizujących tę koncepcję uznaje, iż umiejętne przełożenie jej założeń na język praktyki może przyczynić się do znaczącego zmniejszenia podatności państw, które ją wdrożyły, na (ponowne) pogrążenie się w konflikcie zbrojnym lub – w bardziej ograniczonym wymiarze – na wystąpienie problemów wygenerowanych przez niewłaściwe funkcjonowanie sektora bezpieczeństwa. Na atrakcyjność badawczą koncepcji SSR największy wpływ

⁹ Patrz np.: D. Hendrickson, *A Review of Security-Sector Reform*, CSDG Working Paper no. 1, Centre for Defence Studies, King's College, London 1999; D. Hendrickson, A. Karkoszka, *The Challenges of Security Sector Reform*, [w:] *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 175–201; M. Chalmers, *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*, Saferworld and Conflict Prevention Network, London/Ebenhausen 2000; T. Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, DCAF Working Paper no. 3, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2002; J. Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Papers, no. 344, Oxford University Press, Oxford 2002; A. Bryden, P. Fluri (red.), *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003; M. Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, DCAF Occasional Paper no. 4, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2003; W. Germann, T. Edmunds (red.), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe. A Framework for Assessment*, Nomos, Baden-Baden 2003; H. Wulf, *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin 2004; H. Born, A. Schnabel (red.), *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva 2009; S. McFate, *Securing the Future: A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries*, United States Institute of Peace Special Report, Washington 2009; M. Sedra (red.), *The Future of Security Sector Reform*, The Center for International Governance Innovation, Ontario 2010.

ma zatem niewątpliwie jej oczywisty walor praktyczny. Jak podkreślają eksperci, właściwie wdrożona reforma sektora bezpieczeństwa może zatrzymać w państwie postkonfliktowym naturalne tendencje do niestabilności i zagwarantować trwały pokój, głównie przez zapewnienie, iż jedynym organem autoryzowanym do użycia siły, w celu nie innym niż egzekwowanie prawa (w wymiarze wewnętrznym) lub odparcia ataku (np. w przypadku napaści z zewnątrz, zgodnie z zawartym w Karcie Narodów Zjednoczonych prawem do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony), będą legalne, podlegające obywatelskiej kontroli władze państwa. To one mają nadzorować organy bezpieczeństwa, których działania powinny być regulowane przez normy prawne. Poza tym, w opinii wielu badaczy, SSR stanowi także warunek *sine qua non* powodzenia innych procesów kluczowych dla rekonstrukcji kraju (odbudowa systemu społeczno-ekonomicznego itp.) w myśl zasady *no reconstruction without security* (bez zapewnienia bezpieczeństwa niemożliwa jest odbudowa struktur państwa).

O ile uzna się powyższe założenia za prawdziwe, właściwie przeprowadzona reforma sektora bezpieczeństwa może być obecnie traktowana jako jeden z głównych, jeśli nie najważniejszy, instrumentów procesu odbudowy kraju po zakończeniu konfliktu zbrojnego, co ma istotne znaczenie nie tylko dla sytuacji określonego państwa, ale także wpływa na stabilność i bezpieczeństwo regionu, a nawet, w przypadku państw będących w posiadaniu broni nuklearnej i jej nośników, na bezpieczeństwo w wymiarze globalnym. Niezwykle istotny jest fakt, iż SSR jest ostatecznie procesem ukierunkowanym na wzmocnienie instytucjonalne państwa i jako taki może zapobiegać narastającemu i szeroko opisanemu już w literaturze przedmiotu zjawisku „upadania” państw (ang. *failing* lub *failed state*)¹⁰. Z powodu dysfunkcyjności, korupcji, upolitycznienia itp. instytucje sektora bezpieczeństwa stanowią nierzadko nie tylko poważne zagrożenie dla własnych obywateli, lecz mogą stać się (i najczęściej tak się dzieje) dogodnym obszarem dla rozwoju działalności organizacji terrorystycznych (przypadek Somalii, Jemenu, Afganistanu, a obecnie także Syrii i Libii), których aktywność stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym.

O ile początkowo (w latach 60. i 70.) koncept SSR był traktowany głównie jako użyteczny instrument redukcji biedy (poprzez taką alokację dochodów z budżetu, by więcej środków kierować na sferę rozwojową, a mniej na obronność i wydatki zbrojeniowe) czy jako element transformacji systemowej państw pokomunistycznych w kierunku demokratyzacji, to w chwili obecnej

¹⁰ A. Mania, R. Kłosowicz, *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.

SSR jest widziana przede wszystkim jako sposób na stabilizowanie państw postkonfliktowych¹¹. Stabilizujący wpływ reform sektora bezpieczeństwa został dość wcześnie dostrzeżony przez społeczność międzynarodową, która, także w myśl zasady R2P, coraz częściej decyduje się (choć w różnym zakresie) na przyjmowanie odpowiedzialności za rozwiązywanie sytuacji konfliktowych i zażegnywanie ich dramatycznych skutków. Dlatego kwestia reform sektora bezpieczeństwa coraz częściej pojawia się w kontekście szeroko pojętych operacji pokojowych prowadzonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Sojusz Północnoatlantycki czy Unię Europejską – jako główna lub dodatkowa część składowa mandatu. Nie sposób wymienić wszystkich misji zainicjowanych po zakończeniu zimnej wojny, w ramach których podjęto, na mniejszą lub większą skalę, działania w zakresie SSR. W przypadku NATO – analiza mandatu uruchomionych przez Sojusz operacji wskazuje, że reforma sektora bezpieczeństwa była częścią składową niemal wszystkich misji tej organizacji w ostatnich latach (z wyjątkiem operacji o wyłącznym komponencie bojowym, jak w przypadku Libii, misji antypirackich prowadzonych na morzu czy operacji typu *air policing*). Wystarczy tu wymienić KFOR w Kosowie, NTM-I w Iraku czy ISAF i NTM-A w Afganistanie. Działania w tej sferze podejmowano także w ramach tzw. zintegrowanych misji ONZ (jak np. w *United Nations Mission in Burundi* – ONUB, *United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo* – MONUC czy *United Nations Stabilisation Mission in Haiti* – MINUSTAH). Własne programy SSR prowadzą również takie organizacje jak OECD czy Bank Światowy, a także indywidualnie państwa, które z różnych powodów (głównie politycznych) decydują się na pomoc w tej sferze krajom tego typu pomocy potrzebującym (Wielka Brytania w Demokratycznej Republice Konga, państwa nordyckie, Belgia, Holandia itp.). Wiele operacji jest uruchamianych wyłącznie w celu przeprowadzenia w danym państwie SSR – tylko w ciągu ostatnich kilku lat mniej lub bardziej rozbudowany program reform sektora bezpieczeństwa znalazł się w mandacie kilkunastu misji unijnych¹².

Warto podkreślić, że w ostatnich latach, kiedy na znaczeniu zyskały takie zagrożenia bezpieczeństwa państw jak terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia czy międzynarodowa przestępczość zorganizowana, reforma sektora bezpieczeństwa jest też coraz częściej elementem programu reform

¹¹ Po raz pierwszy termin ten pojawił się w przemówieniu Clare Short, ówczesnej minister rozwoju międzynarodowego Wielkiej Brytanii. Za M. Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform, Occasional Paper 4*, DCAF, Geneva 2003, s. 2–3.

¹² Więcej na ten temat zob.: <http://www.csdpm.eu/> (dostęp: 10.02.2015).

wysoko rozwiniętych państw zachodnich, które, szczególnie po zamachach z 11 września w Stanach Zjednoczonych czy aktach terroryzmu w państwach takich jak Hiszpania (2004) i Wielka Brytania (2005), zmuszone zostały do niekiedy daleko idących przeobrażeń w sferze sektora bezpieczeństwa, w celu jego dostosowania do nowych warunków i optymalizacji jego działań.

Niezwykle interesującym wyzwaniem dla badaczy koncepcji SSR jest ogromna złożoność i wielowymiarowość tego procesu. Wynika ona przede wszystkim z prostego faktu, iż na politycznej mapie świata trudno jest odnaleźć dwa identyczne organizmy państwowe, nawet jeśli łączą je pewne podobieństwa w sferze panującego ustroju, potencjału społeczno-ekonomicznego, kultury organizacyjnej instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo itp. Wdrażanie SSR musi także uwzględniać etap rozwoju, na jakim znajduje się dane państwo – pomimo podobieństwa założeń ogólnych inne aspekty będą brane pod uwagę w krajach wysoko rozwiniętych demokracji liberalnych, w których przez wiele lat dominowała presja na obniżanie wydatków na obronność (trend ten odwrócił się trwale dopiero po aneksji Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 r.) i które niezwykle rzadko decydują się na gruntowną przebudowę sektora bezpieczeństwa, a inne w państwach borykających się z dziedzictwem wieloletniego konfliktu zbrojnego, który nadwerżył lub całkowicie zniszczył istniejące wcześniej struktury państwowe (Irak, Libia). Różna będzie też sekwencja wprowadzanych zmian – w krajach, gdzie dopiero niedawno doszło do zażegnania działań zbrojnych, priorytetem będzie zapewnienie fizycznego bezpieczeństwa obywatelom, w odróżnieniu np. od państw stabilnych, gdzie potrzeba ta jest zasadniczo spełniona. Niezwykle interesującym zjawiskiem jest również przenikanie się działań w zakresie reform sektora bezpieczeństwa z innymi działaniami. W literaturze przedmiotu toczą się spory o definicję reform sektora bezpieczeństwa i jej faktyczny zakres podmiotowy i przedmiotowy, gdyż ze swej natury odbywają się one na styku różnych przedsięwzięć w sferze działalności publicznej. Jeden ze znakomitych polskich znawców tego przedmiotu, Andrzej Karkoszka, wymienia ich aż kilkanaście – wśród nich są np.: wprowadzanie norm prawnych w funkcjonowaniu państwowego sektora bezpieczeństwa, promocja indywidualnych praw człowieka w ramach struktur sektora bezpieczeństwa i w wypełnieniu poszczególnych jego zadań, konwersja zdolności wojskowych itp.¹³ Dzięki

¹³ Zob. A. Karkoszka, *Reforma sektora bezpieczeństwa: Założenia i problemy implementacji*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian...*, dz. cyt., s. 296.

temu SSR może wywołać potężny efekt transformacyjny w wielu instytucjach państwa, także tych usytuowanych formalnie poza sektorem bezpieczeństwa.

Jak można skonstatować, odkąd pojawiły się pierwsze definicje i koncepcje SSR, myślenie o reformie sektora bezpieczeństwa, definiowanie tego procesu (przede wszystkim odejście od koncepcji państwowo-centrycznej na rzecz paradygmatu *human security*) i jego koncepcja uległy znaczącym modyfikacjom. Warto zauważyć, iż w warstwie pojęciowej bliższe rzeczywistości byłoby mówienie o „procesie reform sektora bezpieczeństwa”, gdyż z założenia są to działania długoterminowe, zwłaszcza obecnie, kiedy kładzie się nacisk na wdrażanie wieloletnich programów naprawczych. W miarę rozwoju koncepcji podkreśla się potrzebę holistycznego podejścia do SSR, podczas gdy dwie, trzy dekady temu preferowano działania fragmentaryczne, obejmujące swym zakresem tylko pewien ograniczony wycinek rzeczywistości. Wydaje się także, że pod pewnymi warunkami proces reform sektora bezpieczeństwa ma szansę stać się jednym z najpoważniejszych motorów zmian właśnie w państwach wychodzących z konfliktu, choć jego implementacja jest naturalnie obarczona wieloma ryzykami.

Dodatkowym bodźcem dla podjęcia badań nad tym tematem jest także coraz bogatszy materiał teoretyczny i faktograficzny, jakim dysponują badacze w analizie procesu SSR. Jak już wspomniano, procesy reform sektora bezpieczeństwa zostały zakończone lub trwają przynajmniej w kilkudziesięciu państwach i są przeważnie dobrze udokumentowane w literaturze (głównie anglojęzycznej), zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Szczególnie cenne pod tym względem są publikacje genewskiego Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), United States Institute for Peace, International Institute for Strategic Studies (IISS), a także ISIS Europe czy Centre for Security Governance. Pomimo dużej intensywności badań prowadzonych nad SSR przez różne ośrodki badawcze w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i niektórych państwach europejskich, w literaturze polskiej zagadnienie to nie znalazło jednak jak dotąd szerszego odzwierciedlenia. Z wyjątkiem lat 90., kiedy zainteresowanie procesami SSR było uwarunkowane koniecznością dostosowania instytucji polskiego sektora bezpieczeństwa do standardów tego typu instytucji w państwach zachodnich (członków NATO) i chęcią przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, w okresie późniejszym temat ten nie był szeroko podejmowany w polskich badaniach naukowych.

Niniejsza publikacja jest próbą wypełnienia tej luki. Prezentowany problem badawczy jest o tyle istotny w kontekście polskim, iż, jak już wspomniano, coraz ambitniejsze i rozbudowane programy SSR stają się składową

mandatów operacji organizacji międzynarodowych, w których uczestniczą polskie siły zbrojne (lub będą uczestniczyć w przyszłości – obecnie np. dyskutowana jest potencjalna operacja na Ukrainie po zakończeniu konfliktu)¹⁴. Od wielu lat angażują się one, w relatywnie dużej skali, w misje organizowane przez NATO, Unię Europejską, tzw. koalicje chętnych oraz, do pewnego stopnia, Organizację Narodów Zjednoczonych. Nie ulega wątpliwości, że reformy sektora bezpieczeństwa będą istotnym zagadnieniem uwzględnianym w programach tych organizacji także w przyszłości, a rola Polski w tych procesach również będzie wzrastać. Istotnym tego przykładem był udział polskich kontyngentów wojskowych (PKW) w operacjach NATO: NTM-I w Iraku, ISAF i NTM-A w Afganistanie, KFOR w Kosowie, a także EUTM w Mali czy *Resolute Support* w Afganistanie. Zdolność Polski do efektywnego angażowania się w tego typu misje będzie zatem istotnym czynnikiem, przez pryzmat którego polskie wojsko będzie oceniane jako wartościowy i kompetentny sojusznik. Należy przy tym podkreślić, iż „perspektywa techniczna” w SSR (czyli umiejętności szkolenia sił zbrojnych państw-gospodarzy), choć istotna, jest jednak drugorzędna. Proces reform sektora bezpieczeństwa jest bowiem tylko z pozoru przedsięwzięciem technicznym. Najistotniejsze przy jego realizacji są kwestie polityczne oraz staranna analiza uwarunkowań tego procesu i przyjmowanych koncepcji, które w efekcie zadecydują o powodzeniu misji lub przeciwnie – o jej spodziewanej porażce. Poszerzona wiedza na temat instrumentów, jakimi należy się posługiwać przy analizowaniu koncepcji SSR, powinna być zatem niezbędnym prerekwizytem do podejmowania decyzji o ewentualnym zaangażowaniu Polski w tego typu projekty, zwłaszcza że oprócz nakładów ludzkich zaangażowanie to generuje istotne koszty finansowe. Z tego też względu rozważania i wnioski zawarte w niniejszej publikacji mogą posłużyć nie tylko do poszerzenia perspektywy badawczej w tym obszarze, lecz również stanowić pomocne narzędzie dla elit rządzących przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym zaangażowaniu Polski w tego typu operacje.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania (brak rozbudowanych analiz teoretycznych tematyki SSR z jednej strony *versus* duże zaangażowanie Polski w realizację programów SSR w ramach różnych operacji z drugiej), niniejsza publikacja podejmuje problem reform sektora bezpieczeństwa w kontekście postkonfliktowym na przykładzie programu realizowanego w Afganistanie po 2011 r. aż do zakończenia operacji ISAF. Badanie procesu SSR w państwach

¹⁴ Patrz np. B. Pacek, *Polscy żołnierze w Afganistanie 2002–2014*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2015.

znajdujących się w sytuacji po konflikcie należy do dość skomplikowanych, ale zarazem niezwykle ciekawych wyzwań badawczych. Jak już wspomniano, specyfika tego kontekstu wynika przede wszystkim z faktu, iż zakres działań realizowanych w ramach SSR jest tu ponadstandardowo szeroki, poziom ingerencji podmiotów zewnętrznych dużo większy niż w pozostałych omawianych kontekstach, a rokowania co do jego powodzenia niezwykle pesymistyczne. Według danych SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) w ponad połowie państw, w których doszło do zakończenia konfliktu, w ciągu pięciu lat następuje jego odnowienie¹⁵. W wielu z nich realizowano mniej lub bardziej rozbudowane programy SSR, dlatego istotna jest odpowiedź na pytanie, dlaczego efektywność procesu SSR jest tak niska. Przypadek Afganistanu jest w tym kontekście niezwykle interesujący, gdyż to właśnie w tym kraju społeczność międzynarodowa (w tym Polska) podjęła się realizacji jednego z najbardziej wielowymiarowych, ambitnych i rozłożonych w czasie programów SSR.

W niniejszej publikacji rozważania otwiera rok 2001, kiedy doszło do interwencji sił koalicyjnych w Afganistanie w następstwie odmówienia przez rząd talibów wydania sprawców zamachu na World Trade Center i Pentagon w Stanach Zjednoczonych. Przedmiotem pracy jest analiza procesu budowy afgańskich sił zbrojnych (ang. *Afghan National Army* – ANA) po roku 2001. Przyjęty okres badawczy obejmuje działania, które rozpoczęto w sferze SSR tuż po interwencji koalicji sił międzynarodowych w Afganistanie w roku 2001, a kończy rok 2014, kiedy możliwe jest dokonanie dość precyzyjnej oceny wysiłków procesu tworzenia ANA wedle głównych koncepcji przyjętych przez administrację Baracka Obamy i rząd Islamskiej Republiki Afganistanu w roku 2009. Jest to również naturalna cezura ze względu na ostateczne wycofanie się misji ISAF z Afganistanu. W publikacji wyodrębniono kilka przedziałów czasowych w procesie tworzenia ANA, a jako kryterium ich wyznaczenia przyjęto zmianę koncepcji tworzenia tych sił przez głównych architektów reform – administrację Stanów Zjednoczonych oraz rząd Afganistanu. Ze względu na wagę przedziału czasowego 2001–2002, kiedy podjęto nieudane próby konsolidacji istniejących po 2001 r. formacji militarnych w siły zbrojne odbudowującego się państwa afgańskiego, zdecydowano o ich opisanu w odrębnym podrozdziale. Próby te miały ogromny wpływ na ukształtowanie się ostatecznej koncepcji struktury sił zbrojnych, a także celów i zadań, jakie postawiono przed ANA.

¹⁵ *The Human Security Report 2005*, The Human Security Centre at the University of British Columbia, Oxford University Press, Oxford 2005.