

ПРОВИНЦИЈСКИ ТИМОВИ ЗА РЕКОНСТРУКЦИЈУ У АВГАНИСТАНУ

Иновативно средство за управљање међународним кризама подвргнуто проби^{*}

Маркус Гаустер^{**}

Од 2003. године, помоћу такозваних Провинцијских тимова за реконструкцију (*PRTs – Provincial Reconstruction Teams*), улажу се напори да се комбинују релативно мале цивилне и војне компоненте на терену у Авганистану како би се фокусирањем на провинцијске и обласне центре постигли свеобухватни резултати и широко подржало политичко руководство и авганистанско друштво, али тако да се они не ослободе одговорности нити да се над њима доминира. Досадашње искуство са *PRTs* (чији се број од 2003. до 2007. године повећао са седам на двадесет пет) указује на њихов знатан потенцијал као инструмента у свеобухватном управљању сукобима и изградњи нације.

У раду су дате опште информације о моделу Провинцијског тима за реконструкцију (*PRT – Provincial Reconstruction Team*), с једне стране, те поређење америчке, британске и немачке реализације тог модела, с друге. Он треба да се посматра као прелазни корак у научној анализи теме, која, без сумње, постаје све значанија не само за земље које упућују своје војнике, него и за безбедносне организације као што је НАТО.

^{*} Текст “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An innovative instrument of international crisis management being put to the test” настао је као резултат сарадње Европског центра за студије безбедности Џорџ К. Маршал и Академије националне одбране Аустрије. Са енглеског језика текст је превела Душанка Пивљанин.

^{**} Аутор (markus.gauster@bmlv.gv.at) је истраживач у Институту при Академији националне одбране у Бечу. Његова истраживачка и наставна активност фокусирана је на управљање међународним кризама и изградњу државе у постконфликтним друштвима (концепције; структуре; инструменти), владавину права и цивилно-војну интеракцију у области стабилизације и реконструкције. Објавио је неколико чланака и студија о управљању кризом у Авганистану.

Ово је превод изворног текста који је публикован јануара 2008, у *Occasional Paper Series* No 16, у Европском центру за студије безбедности Џорџ К. Маршал.

Кључне речи: *Провинцијски тим за реконструкцију, Авганистан, Немачка, САД, Уједињено Краљевство.*

Провинцијски тимови за реконструкцију¹

A. PRTs као инструмент

Од почетка интервенције у Авганистану, коју су предводиле Сједињене Државе, те пада талибанског режима у Кабулу, међународна заједница фокусира се на безбедност, политичку трансформацију и економску реконструкцију земље. Резолуцијом Савета безбедности УН дефинисане су цивилне и војне операције за стабилност и реконструкцију (S/R – *Stability/Reconstruction*) како би се пружила помоћ слабој авганистанској влади.² Напори који се улажу у управљање међународним кризама и сукобима (ICM – *international crisis and conflict management*) у Авганистану довели су до покретања цивилних активности које обезбеђују оружане снаге што је изазвало интензивну дебату о легитимности, принципима, опсегу и правилима цивилно-војне интеракције.

Међународно ангажовање у Авганистану обликује стратегија Уједињених нација о *дискретном присуству*, коју је развио Лақдар Брахими. Како би се избегло да авганистанско становништво међународне војнике сматра окупационим снагама, као што је то било за време совјетске окупације, користи се само мали број лако наоружаних војника. Према томе, PRTs су резултат те нове стратегије и доприносе даљем развоју цивилно-војне сарадње

¹ Ова студија усредсређена је на немачке и бивше британске PRTs у провинцијама Кундуз, Сар-и Пол и Балк. Аутор је у те три провинције стекао непосредно искуство на локалном нивоу. Ова студија обухвата учинак британских снага у постконфликтним северним провинцијама пре него што су предале команду над PRT у Мазар-и Шарифу Шведској и прешле из постконфликтне зоне у јужну ратну зону, односно провинцију Хелманд, 2006. године. Због очигледног недостатка поузданих статистичких података о Авганистану, анализа постигнућа PRT представља прави изазов. Колико год је то било могуће, идентификовани су показатељи и анализирани ефекти PRTs на те провинције. При томе, било је веома тешко ограничити квантитативне и квалитативне приказе на једну регију или провинцију. Уколико се у студији изричито не наводи одређена регија или одређени PRT или концепција PRT, прикази, статистички подаци и бројке односе се на цео Авганистан или PRTs уопште. Зависно од доступности података, приказане су регионално специфичне тенденције и последице рада PRT на одређеној регији.

² "S/R Operations" је термин НАТО-а за операције за стабилност и реконструкцију.

(*CIMIC – Civil-Military Cooperation*). У подручјима ван главног града Кабула, мисија *PRT* треба да пружи подршку авганистанској влади у њеним настојањима да повећа своју моћ и утицај у удаљеним регионима земље. Иако је присутан проблем недостатка ресурса, који прати ангажовање војника Међународних снага за безбедносну помоћ (*ISAF – International Security Assistance Force*), број активности *S/R*, у којима се користи минимални број војника и којима управљају *PRTs*, изванредно брзо се повећао. Сваки *PRT* се обично састоји од 50 до 500 припадника војске и цивилних стручњака, а задужен је за одређену провинцију, на пример Бадакшан или Херат, које често обухватају површину већу од 40.000 квадратних километара. За западне демократске земље *PRTs* представљају привлачно средство за изградњу државе и сматрају се *инструментом* за *ICM* да би се помогло развоју државне администрације широм земље и убрзала транзиција Авганистана ка ослањању на сопствене снаге.

У вези с тим, *PRTs* су цивилно-војне јединице, више или мање самосталне, којима управља одређена водећа нација, с тим да је, генерално, Министарство одбране (МО) надлежно за питања безбедности. Представници цивилних министарстава (унутрашњих послова, развоја, односно спољних послова), са различитим степенима овлашћења, уграђени су у *PRTs* (што тим тимовима даје додатну, нову, позитивну димензију) и обезбеђују додатну стручност. Оне (*PRTs*) следе тродимензионални приступ: 1. имплементација безбедности; 2. изградња институција и 3. омогућавање и олакшавање реконструкције. Вероватно ће бити потребне генерације да се ти циљеви остваре, што је чињеница која је увек супротна политички мотивисаним краткорочним циљевима појединачних нација које предводе *PRT*. За њихове напоре на пољу самосталног маркетинга – нарочито очигледне када спроводе пројекте са брзим ефектима (*QIP – Quick Impact Projects*) како би показали добар (политички) учинак код куће – потребни су ресурси који би се могли боље употребити за надзор дугорочних, одрживих пројеката, за које би били одговорни и које би водили Авганистанци. Ипак, упркос неким недостацима, постигнут је напредак у све три области. Програм разоружања, демобилизације и реинтеграције (*DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration Program*), омогућавање (релативно) слободних избора ради формирања новог авганистанског парламента или развој инфраструктуре, чему су *PRTs* директно или индиректно допринели, само су неки примери.

Из перспективе Запада, *PRTs* се могу посматрати као „међународна понуда подршке за ограничен временски период“. Међутим, након петогодишњег искуства са *PRTs* постало је очигледно да ће бити потребно да они остану на својим положајима бар још 10 до 20 година, а можда и неколико генерација. Авганистанско становништво потврђује то гледиште, сматрајући *PRTs* трајно постављеним међународним добротворним организацијама,

односно центрима за квазипослове. Дугорочно, циљ *PRTs* био би да допринесу успостављању кредибилне и самосталне владе Авганистана, док не буду замењени авганистанским органима власти.

Б. Могућности *PRTs*

Имплементацију концепције операција за стабилност и реконструкцију (*S/R*) *ISAF* и *PRTs* генерално врше патролирањем („истицање заставе“), а брзе резултате требало би да остваре преко управљања и надзора пројекта са брзим ефектима (*QIPs*). Могућности *PRTs* су ту ограничене – што је стандардна фраза у операцијама *PRTs*. Они зависе од сарадње и добре воље локалних руководилаца, који, међутим, укључују и такозване политичке моћнике (*Power Brokers*). Када се ради о решавању локалних побуна или избијања насиља, *PRTs* зависе од појачања и од снага за брзо реаговање, јер су њихове војне могућности ограничене. Ту подршку добијају од добро опремљених коалиционих снага које предводе САД (*CF – Coalition Forces*), са командом у Кабулу, које се у великој мери ангажују у противпобуњеничким операцијама. Сам *ISAF*, као операција *S/R*, има веома ограничене могућности за помоћ *PRTs* у ванредним ситуацијама.

Задаци *PRTs* укључују патролирање, посредовање, успостављање мрежа [до локалног становништва], управљање пројектима реконструкције, обуку и надзор припадника оружаних снага и полиције, демобилизацију и разоружавање, као и обавештајну активност. Они су у томе прилично успешни. Британски *PRTs* (ова студија обухвата њихов рад у постконфликтним северним провинцијама, пре него што су предали команду *PRT* Мазар-и Шариф Шведској и прешли у провинцију Хелманд, 2006. године) били су узорни у интензивном патролирању својим војиштем. Због сталне промене лојалности у областима за које су одговорни (*AOR – areas of responsibility*), *PRTs* нарочито зависе од веома квалитетних обавештајних података, како би могли да постигну или одрже консензус, или да посредују између локалних утицајних особа. Позитивнији став према стварању мрежа и ширењу ауторитета власти постигнут је укључивањем по једног представника владе Авганистана у сваки *PRT*. Уз ту сарадњу, *PRTs* могу да награде позитивне ставове које искажу локални руководиоци, али тешко могу да казне негативан став. Такође, *PRTs* су подржали стратешку одлуку председника Хамида Карзаја да замени нелојалне провинцијске органе власти и успешно посредовали током борбе за власт између старих и нових начелника полиције.

Амерички тимови који делују под командом *ISAF* раде у високо ризичним зонама, као што су подручја на југу и истоку. Они обезбеђују одговарајуће базе за обуку Авганистанске националне армије (АНА) и за комбиноване

противпобуњеничке операције. У том контексту, испоставило се да су *PRTs* важна упоришта за амерички „рат против тероризма“ и да доприносе јачању слабих могућности АНА у удаљеним провинцијама.

Размештање европских војника у тако далека „жаришта“ као што је Авганистан генерално захтева добро политичко оправдање за домаћу јавност и често се базира на веома рестриктивним резолуцијама. Примена *PRTs* може политичарима да олакша оправдавање размештања – међуресорни приступ, који се реализује у *PRTs*, омогућава да се постигне циљ по много нижој цени него што би то било ако би свако појединачно министарство само за себе преузело иницијативу. Свако побољшање у координацији између министарстава која учествују у раду *PRTs* побољшаће и прорачун финансијске рентабилности *PRTs*. С обзиром на знатан размештај трупа у свим удаљеним подручјима Авганистана (који, међутим, не би долазио у обзир ван контекста *PRTs* због стратегије *дискретног присуства*), може се констатовати да *PRTs* обезбеђују очигледну рентабилност у *ICM*.

Ц. Неадекватност *PRTs*

Провинцијски тимови за реконструкцију нису погодни за директну борбу против доминантне наркоекономије. То значи да они не могу да униште поља мака, нити су намењени за то, или да воде рат против оних који вуку конце, односно наркобосова и њихових приватних војски. Уместо тога, тај проблем треба решавати на суптилан и индиректан начин, на пример помагањем да се формирају лојалне полицијске снаге, које би затим требало да помогну да се успостави владавина права. То такође задире у још две битне области реформе авганистанског сектора безбедности, у којима су *PRTs* до сада били немоћни да укажу на пут ка будућности – не зато што су *PRTs* сами по себи неодговарајући, него због недостатка ресурса. У оквиру успостављања владавине права, установљавањем Авганистанске националне полиције (*ANP – Afghan National Police*), тимовима је додељена сувише мала улога будући да је формирање полицијских снага фокусирано углавном на Кабул и да *PRTs* немају довољно квалификованог особља за обучавање полиције. Полицијска мисија ЕУ у Авганистану, која користи *PRTs* као оперативне базе од лета 2007. године, може се посматрати као први корак у изградњи одрживих могућности безбедносних снага.

Због чињенице да смене (ротације) размештених снага *ISAF* често трају само од три до шест месеци – чак и за кључно особље – директно се поставља питање одрживости *PRTs*. То посебно штети мерама изградње поверења британских и немачких *PRTs* и отежава континуирано преношење обавештајних података од једне смене до друге, на пример, на локалне струк-

туре власти. С обзиром на активности у њиховој зони дејства, немачки *PRTs* подлежу оштријим рестрикцијама него други тимови, нарочито британски. То се критикује колико и самомаркетиншке активности *PRTs*, које иду на рачун одрживог развоја. Стога, *PRTs* тек треба да нађу равнотежу између давања и узимања, у смислу *шаргареле и штапа* (на пример, да *PRTs* подстичу или дају локалне иницијативе за изградњу државе). Нема сумње да се комбиновани међународни (цивилни и војни) притисак у правцу имплементације самоодрживих структура мора повећати.

Провинцијски тимови за реконструкцију који спроводе концепцију *S/R* могу да делују максимално до седмог (од десет) нивоа дефинисаних скалом нестабилности у овој студији.³ Операције *S/R* које се одвијају у јужним провинцијама, као што су Хелманд (британски *PRT*) и Кандахар (канадски *PRT*), које су се у 2007. години могле категорисати као ниво девет (односно, као ратне зоне), не одговарају концепцији *PRT* развијеној за постконфликтне регионе (које се рангирају до нивоа седам) који се налазе у северном или западном Авганистану. Тимовима на југу или истоку константно је потребна подршка борбених јединица, што је чињеница потпуно супротна првобитном плану, да се ствара сигурност и изводе пројекти реконструкције кроз мале самостално дејствујуће целине као што су *PRTs*. У том контексту може се запазити да се број често наглашаваних, међусобно блокирајућих ситуација између *PRTs* и невладиних организација (НВО) смањује са порастом интензитета сукоба. У непријатељском окружењу, цивилне агенције, као што су НВО, присиљене су да сарађују са међународним трупима како би осигурале своју безбедност, или се морају у потпуности повући.

Провинцијски тимови за реконструкцију су погодна средство за повећање стабилности тамо где превладавају постконфликтни услови. Размештањем *PRTs* у ратне зоне (ниво осам и виши), та иновативна концепција и значење „тим за реконструкцију“ своди се на апсурд.

Д. Разне концепције *PRTs*

У Авганистану *PRTs* имају мултинационални, цивилно-војни и мултифункционални карактер и морају да се баве веома осцилујућим нивоима претњи у разним регионима земље, која има веома уситњену организацију. Према томе, *PRTs* зависе од оквирних услова на терену. Због њихових структурних разлика, флексибилним концепцијама *PRTs* треба дати предност над крутим и стандардизованим правилима. Штавише, стандардизаци-

³ Упоредити скалу нестабилности за *PRTs* у Поглављу 3.1.3. Ниво седам означава прелаз између постконфликтне и ратне зоне, а ниво девет означава свакодневне герилске нападе на локално цивилно становништво, полицију и међународно особље.

ја би умањила највећу снагу *PRTs*: флексибилност да се брзо прилагоде променљивим и варирајућим околностима које су типичне за постконфликтне регионе. Концепције *PRTs* водећих нација су (необходно) различите, али једна ствар је заједничка свим *PRTs*: они представљају наду у бољу будућност за ратом изнурено авганистанско становништво.

Америчка концепција мора се оцењивати по критеријуму истовременог извођења борбених и *S/R* операција. То објашњава фундаментални проблем америчких *PRTs* у Авганистану. Главни циљ Сједињених Држава је да у Авганистану постигну успех у оквиру глобалног „рата против тероризма“ и да у тој земљи задрже сталне базе за потребе својих геостратешких интереса у региону. С обзиром на напоре у подршци процесу трансформације у Авганистану, то је довело до контрапродуктивних резултата (на пример, до јачања локалних политичких моћника), и до слабљења авганистанске владе. Позитивно је то да Командантски пројекти за реаговање у ванредним ситуацијама (*CERP – Commanders Emergency Response Projects*), којима управљају амерички *PRTs*, представљају интерактивне, локалне, флексибилне пројекте засноване на условима који се спроводе у име провинцијских органа власти. Изгледа да су (упркос њиховој лошој репутацији) самомаркетиншки интереси америчких *PRTs* стављени на дно листе америчких интереса у региону.

Британски *PRTs* фокусирају се на безбедносна питања и на омогућавање и олакшавање пројеката реконструкције и изградње институција. Да би се избегло дуплирање напора цивилних организација, деловање *PRT* као конкретне „јединице за реконструкцију“ било је веома ограничено, што одговара *принципу авганистанског власништва (Afghan Ownership principle)*. Путем система *дискретног присуства*, британски *PRTs* били су у могућности да постигну велики степен прихваћености од локалног становништва, као и од НВО у региону. Британски *PRTs* показали су мању напетост и нервозу него њихове немачке колеге. Провинцијски тим за реконструкцију у Мазар-и Шарифу посредовао је успешно за време сукоба између ривалских група. То је постигнуто у сарадњи са (цивилном) Мисијом Уједињених нација за помоћ у Авганистану (*UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan*). Оцењујући ефикасност британских *PRTs*, може се истаћи да је утицај владе Авганистана (концентрисане у Кабулу) већи у Кундузу него у Мазар-и Шарифу. Површине под маком су у британском сектору очигледно повећане од 2005. до 2006. године и то се лоше одразило на напоре у борби против наркотика којима су управљали Британци.

Једна од специјалности немачких *PRTs* јесте подједнако интегрисање цивилних и војних елемената у једну политичку мисију. Тај напредан приступ је веома комплексан и биће му потребно више времена него другима да постигне потпун ефекат. У немачкој зони одговорности површине под маком су 2005. године смањене. На то је свакако утицало присуство немачких *PRTs*. Међутим, њихово присуство не би требало прецењивати. У извесном степену

успех и британских и немачких *PRTs* јесте у чињеници да региони на северу нису доживели велико нарушавање сигурности, за разлику од региона на југу. Програми разоружавања уз подршку *PRTs* одвијају се – бар према подацима *UNAMA* – према плану и у немачкој и у британској зони одговорности. У ствари, Авганистан је још увек препун илегалног оружја, због чега је авганистанској власти тешко или чак немогуће да оствари знатнији утицај.

Упркос различитим концепцијама, доктринама, наоружању, правилима ангажовања и нивоима прихваћености, немачки и британски *PRTs* остварили су сличан и претежно позитиван ефекат у периоду од 2003. до 2006. године. Повећање производње опијума од 2002. године није се негативно одразило на безбедносну ситуацију до почетка 2006. године, а та чињеница може се нарочито приписати, самонаметнутој, пасивности једног броја *PRTs* у вези са тим питањем. Стратешка међународна настојања у изградњи државе око централно организоване владе у Авганистану изгледа да су 2007. године довела до ћорсокака, али за то се не могу кривити *PRTs* који су радили на оперативном/тактичком нивоу. Нови регионални приступ (од темеља ка врху) изгледа да је, ако га уопште има, једини излаз за *ICM: PRTs* имају могућност да комбинују *глобално размишљање и локално деловање (global thinking and local acting)*, али су они само једна компонента од низа разних компоненти које морају да се уклопе у целину како би – из угла гледања Запада – спасили Авганистан да не утоне поново у фундаментализам и постане уточиште за терористе који дејствују из појаса Паштуна.

1. Оквирни услови за размештај *PRTs*

1.1. Нови изазови у управљању кризом

Мере управљања међународним кризама (*ICM*) налазе се у фокусу многих политика безбедности. Борба за обезбеђење ресурса представља критични фактор планирања за свако национално ангажовање. Постоје три главна изазова: 1. Захтеви и политички притисак да се делује расту до таквог степена да су претходни приступи, на пример, као на Балкану, који су укључивали масовну употребу силе, политички и финансијски забрањени. Иновативни модели који штеде ресурсе и задовољавају захтеве високог квалитета све више добијају на значају. 2. Није довољно просто зауставити рат. Свиђало се то или не, *ICM* све више води ка свеобухватним мерама за изградњу државе. То значи да су људски и финансијски ресурси везани на дужи период и у извесном степену су сада непознати. 3. Спремност и могућности европских држава да мобилишу ресурсе пре него што избије рат изгледа да имају одлучујући значај за решавање сукоба. Превентивно ангажовање, које обухвата војне и цивилне елементе, врло ве-

роватно може да спречи ескалацију сукоба. Изградња државе ће, према томе, одредити профил задатка за спољну политику Запада и њену политику безбедности, не само у форми постконфликтне изградње мира (*Post-Conflict Peace Building*), него и у форми превенције сукоба у предвидљивој будућности.⁴

Ефикасан допринос једне земље управљању међународним кризама и сукобима захтева да се о потребним војним и цивилним ресурсима у материјалу и особљу одлучује на основу свеобухватног националног става и помоћу претходно постављеног циља. За постизање одговарајуће националне надлежности за деловање у *ICM*, неопходне су интерресорне и нове организационе мере. У том контексту, основни задатак европских држава је да оптимизују цивилну и војну интеракцију у *S/R* операцијама након оружаних сукоба. Да би се то постигло, неопходно је дефинисати (нови) тип сарадње и, поготово, обухватити намере и смернице које су одредиле Уједињене нације и ЕУ. У оквиру Европске политике безбедности и одбране (*ESDP – European Security and Defense Policy*), стварање и развој ефикасног управљања кризом посматра се као битан фактор у јачању улоге ЕУ као управљача глобалном кризом.

Оклевање земаља чланица ЕУ и НАТО да упуте снаге у кризне регионе потиче од промене менталитета: након Хладног рата, уврежило се погрешно веровање да је време војних операција прошло – због тога су владе смањиле своје војне издатке. Међутим, на периферији Европе и у трећем свету појавиле су се нове опасности, од којих не постоји довољна ни цивилна, ни војна одбрана.⁵

Провинцијски тим за реконструкцију представља средство које обећава – да ће повећати стабилизацију конфликтних региона у оквиру цивилно-војне интеракције. Примењују се иновативни приступи стабилизацији и механизми за решење сукоба, који могу да се суоче са претходно описаним изазовима. С обзиром на то да су *PRTs* нови спољнополитички и безбедносно-политички инструменти, они се строго преиспитују како на националном, тако и на међународном плану. Примена разних концепција *PRT* представља, такође, тестирање ефикасности цивилно-војних концепција појединих нација које упућују трупе. Осим тога, употребом *PRTs* тестирају се и (будуће) могућности НАТО и ЕУ: две трећине земаља које су 2007. године упутиле своје трупе у НАТО/*ISAF* у Авганистану јесу земље чланице ЕУ. Настојања НАТО-а да каналише дивергентне (политичке) концепције држава ангажованих у Авганистану морају се сматрати нереалним све док не буде постојала једнака подела оптерећења међу земљама које дају своје трупе.

⁴ Шмунк, Михаел (*Michael Schmunk*) за време радионице *Institute for Peace Support and Conflict Management* (IFK), "PRTs as innovative instruments of ICM", у Академији националне одбране, Беч, 19/20. октобар 2005. године.

⁵ Gehringer, Urs: "Entscheidung in Afghanistan", *Weltwoche*, 24. мај 2006.

1.2. Позиционирање PRTs у оквиру међународних операција

У Авганистану делују две војне компоненте. Операција истрајна слобода (OEF – *Operation Enduring Freedom*), коју води Централна команда САД и која је на терену под командом Команде комбинованих снага – Авганистан (CFC-A – *Combined Forces Command – Avganistan*) у Кабулу. У априлу 2007. године осам хиљада припадника коалиционих снага из двадесет једне земље учествовало је у Операцији истрајна слобода. Упркос опсежним противтерористичким операцијама против милитантних опозиционих снага (MOF – *militant oppositional forces*), укључујући талибане и Ал-Каиду, OEF није успела да смањи интензитет сукоба од 2001. године. Операција за стабилност и реконструкцију, ISAF представља другу војну компоненту, која се састоји од око 40.000 војника из 37 земаља (укључујући једанаест земаља које нису у НАТО-у). Земље које дају највише војника НАТО/ISAF јесу Сједињене Државе (15.000), Уједињено Краљевство (5.200), Немачка (3.000), Канада (2.500), Холандија (2.200) и Италија (1.950).⁶ Она има мандат на основу Поглавља VII Повеље УН. Оперативна основа је *NATO OPLAN 10302 ISAF (Revision 1)*, од маја 2006. године.⁷

Припадници ISAF размештени су у пет регионалних команди (главни град, север, исток, југ и запад), са 25 припадника PRTs широм земље. Сваки PRT састављен је од 50 до 500 војних и цивилних припадника (који представљају владине и међународне агенције), а одговоран је за широк опсег задатака, укључујући и обезбеђивање сигурности за међународне агенције, пружање помоћи у реконструкцији и разоружавања авганистанских милиција. У вези с тим, ISAF непосредно сарађује са Мисијом УН за помоћ Авганистану (UNAMA), која је успостављена да пружи помоћ у развоју нових демократских институција земље и управља хуманитарним и реконструкционим напорима УН у земљи, који се спроводе путем 17 агенција. Истурене базе за подршку (FSBs – *Forward Support Bases*) обезбеђују логистичку подршку за PRTs.

Значајна карактеристика концепције војне (ISAF) и цивилне (UNAMA) компоненте мировне операције је то да се прелазној влади само пружа помоћ, и да је треба подржати у њеним властитим напорима за смиривање и реконструкцију земље. То је наглашено и тиме што се у именима обеју операција користи термин *помоћ (assistance)*. Термини *дискретно присуство (light footprint)* и *авганистанско власништво (Afghan ownership)* такође упућују на тај циљ. Влада Авганистана је од почетка била више или мање укључена у планове реконструкције и требало би да буде у потпуности од-

⁶ Упоредити графичке приказе и детаљне статистичке податке у вези са операцијом ISAF у *online* документу на адреси: http://www.nato.int/ISAF/media/pdf/placemat_isaf.pdf (приступљено 18. априла 2007).

⁷ Упоредити верзију *NATO OPLAN 1302* у *online* документу на адреси: <http://www.folketinget.dk/samling/20051/UM-del//Bilag/44/242709.PDF>, р. 3 (приступљено 7. априла 2007).

говорна за процес реконструкције, чак и кад међународни стручњаци – нарочито из Сједињених Држава – испољавају знатан утицај.

Мисија *ISAF* је помоћ авганистанској влади у безбедносним питањима, подршка реконструкцији земље и успостави владавине права. У октобру 2006. године *ISAF* је преузео одговорност за стабилизацију целог Авганистана. До 2006. године *ISAF* није био директно укључен у активну борбу против *MOF*, јер је био, у најбољем случају, способан само за испољавање утицаја у спречавању ширења, због своје релативне снаге и мандата за наметање мира. У међувремену, војна снага се променила у корист *NATO/ISAF*, који сада командује и америчким трупама. Међутим, расположива средства нису битно повећана, због ограничења у правилима ангажовања нација које упућују снаге. Проширење мандата *ISAF* на цео Авганистан индиректно је довело да *ISAF*, а са њим и *PRTs*, буду укључени у борбене операције како је дефинисано у Петерсбуршким задацима, што су Сједињене Државе поздравиле и подржале. Тиме се мандати обеју операција све више стапају.

Заједно са авганистанским безбедносним снагама и *OEF*, *ISAF* је сада активан у борбеним операцијама. То значи да се *NATO* налази усред највећег размештања копнених снага у својој историји. У томе *PRTs* имају значајну улогу, у којој су, од почетка, осетили суштинске дилеме *ISAF*: 1. недостатак ресурса ограничава учешће земаља које размештају своје трупе и 2. до сваког размештања војника или оперативно значајне опреме долази се тек након дугих преговора између европских главних градова и команде *NATO*. То директно утиче на радне услове *PRTs*. 3. Многе владе нису спремне да преузму водећу улогу у мерама које превазилазе пуку заштиту сопствених снага.⁸

1.3. Позиционирање *PRTs* у оквиру авганистанских структура

Авганистан је 2007. године још био далеко од потпуне стабилности (видети скалу нестабилности). Нарочито на југу и истоку, милитантне опозиционе снаге (*MOF*) изводиле су више напада него икада пре. То значи да је њихова стратегија била да повећају број жртава на националном (на пример, припадника локалне полиције), као и на међународном плану (на пример, особље *PRT*), и тако појачају притисак на земље које шаљу војнике и на сопствено становништво у Авганистану, што је имало директне последице на рад *PRTs*. Успешан психолошки рат који

⁸ Те мере обухватају све што је потребно за обезбеђење неке војне операције.

су водиле *MOF* несумњиво им је дао подстицај да изводе још више напада, како би истерали стране трупе из Авганистана и поново успоставили „Исламски Емират“.

Неразвијене авганистанске провинције, чија се економија грађанског рата заснива на гајењу сировина за производњу дроге, представља један од највећих проблема у изградњи државе.⁹ Регионални актери могу највећим делом да експлоатишу расположиве ресурсе, као што су мак (готово у свакој провинцији) или нафта (на пример, у провинцијама Сар-и Пол и Ђузан), без контроле власти. Авганистанска црноберзијанска привреда манифестује се и кроз нелегалну трговину дрогом, оружјем и људима. Они који повлаче konce, а међу њима су многи политички моћници, често за веома кратко време нагомилају богатство. Истовремено, и то већ деценијама, цивилне могућности су девалвиране. Фармери, службеници, радници и интелектуалци су маргинализовани. Улога насиља у авганистанској наркоекономији била је, а и сада је, огромна. Структуре сличне мафији, које су се развиле током година, те недовољна снага војске, значе да *PRTs* зависе од извесних аранжмана са локалним утицајним особама, тако да, у најбољем случају, буду толерисани. Та дилема подржава наркоекономију која већ цвета – што опет чини немогућом трајну стабилизацију ситуације у целој земљи.

У Плану операција *NATO/ISAF* детаљно се излаже какву улогу би снаге *ISAF* требало да имају у подршци мерама борбе против наркотика у Авганистану. Међу њима су логистичка подршка, размена информација и обавештајних података, као и подршка обуке јединица авганистанских оружаних снага и полиције у борби против дроге. Стога, *ISAF* мора да дејствује у складу са тим задацима, али у исто време *PRTs* се о том питању не смеју толико дубоко ангажовати да то утиче на њихову способност да обављају своје главне задатке. Успех, међутим, зависи од тога да циљ деловања авганистанских власти буде окончање тог проблема, па је на Кабулу да преузме контролу и допусти авганистанским органима власти да преузму одговорност за све шири спектар задатака у борби против дроге. Авганистанска влада, према томе, мора наставити да успоставља националне и регионалне административне структуре на том пољу и тиме докаже да повећава своје напоре у борби против наркотика.¹⁰

⁹ Упоредити: Conrad Schetter: *Kriegsfürstentum und Bürgerkriegsökonomien in Afghanistan. Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik*. 3/2004. Universität Köln 2004, Abstract. Упоредити: *online* документ <http://www.politik.uni-koeln.de/jaeger/downloads/aipa0304.pdf> (приступљено 30. августа 2006).

¹⁰ Упоредити: *online* документ: <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/german/analysis.html> (приступљено 20. марта 2007).

1.4. Регионалне команде ISAF и PRTs у Авганистану¹¹

Регионална команда Главни град RC (C) (Француска)	<i>RC (C)</i> у Кабулу пружа помоћ влади Авганистана да осигура безбедност главном граду. У њеном саставу налази се око 5.000 војника, на челу са Кабулском мултинационалном бригадом од 2.000 људи, а води је Француска, уз подршку Италије и Турске. Кабулски међународни аеродром обезбеђује Бугарска.		
Регионална команда Север RC (N) (Немачка)	<i>RC (N)</i> у Мазар-и Шарифу предводи Немачка. <ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Кундуз (провинција Кундуз) предводи Немачка. – <i>PRT</i> Фејзабад (Бадакшан) предводи Немачка, уз подршку трупа Чешке, Данске и Швајцарске. – <i>PRT</i> Мазар-и Шариф (Балк) предводи Шведска, а у саставу се налазе и трупе из Финске, Француске, Данске, Румуније и САД. – <i>PRT</i> Мејмана (Фарјаб) предводи Норвешка, уз подршку трупа из Финске. – <i>PRT</i> Пол-и Комри (Баглан) предводи Мађарска. – <i>FSB</i> Мазар-и Шариф предводи Немачка. 		
Регионална команда Запад RC (W) (Италија)	<i>RC (W)</i> у Херату предводи Италија. <ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Чагчаран (Гор) предводи Литванија, уз подршку особља са Исланда. – <i>PRT</i> Фарах (Фарах) предводе Сједињене Државе. – <i>PRT</i> Херат (Херат) предводи Италија, уз подршку трупа из Француске и Мађарске. – <i>PRT</i> Кала-и Нав (Бадгис) и <i>FSB</i> Херат предводи Шпанија. 		
Регионална команда Југ RC (S) (Холандија)	<i>RC (S)</i> у Кандахару има у свом саставу око 11.500 војника и предводи је Холандија, уз подршку британских и канадских трупа. Регионалну команду Југ чине четири <i>PRTs</i> и једна <i>FSB</i> . Поред тога, од новембра 2006, Холандија предводи мултинационалну бригаду (југ) од 6.000 људи у Кандахару, у чијем су саставу британске, канадске, данске, аустралијске, естонске, америчке и румунске трупе. <ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Кандахар (Кандахар) предводи Канада. – <i>PRT</i> Лашкар Гах (Хелманд) предводи УК, уз подршку трупа из Данске и Естоније. – <i>PRT</i> Калат (Забул) предводе САД, уз подршку Румуније. – <i>PRT</i> Тарин Коут (Урузган) предводи Холандија, уз подршку Аустралије. – <i>FSB</i> Кандахар предводи Канада. 		
Регионална команда Исток RC (E) (САД)	<i>RC (E)</i> у Баграму успостављена је у октобру 2006. године, а <i>ISAF</i> је преузео званичну контролу над америчким <i>PRTs</i> . Састоји се од дванаест <i>PRTs</i> и једне <i>FSB</i> . <i>RC (E)</i> има у свом саставу око 13.500 војника и предводе је Сједињене Државе, с тим да Нови Зеланд води <i>PRT</i> Бамјан, а Турска води <i>PRT</i> Вардак. <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) – <i>PRT</i> Баграм (Парван) – <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) – <i>PRT</i> Гардез (Пактија) – <i>PRT</i> Газни (Газни) – <i>PRT</i> Џалалабад (Нагархар) – <i>PRT</i> Коуст (Коуст) </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) – <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) – <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) – <i>PRT</i> Шаран (Пактија) – <i>PRT</i> Вардак (Вардак) – <i>FSB</i> Баграм (Парван) </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) – <i>PRT</i> Баграм (Парван) – <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) – <i>PRT</i> Гардез (Пактија) – <i>PRT</i> Газни (Газни) – <i>PRT</i> Џалалабад (Нагархар) – <i>PRT</i> Коуст (Коуст) 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) – <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) – <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) – <i>PRT</i> Шаран (Пактија) – <i>PRT</i> Вардак (Вардак) – <i>FSB</i> Баграм (Парван)
<ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Асадабад (Кунар) – <i>PRT</i> Баграм (Парван) – <i>PRT</i> Бамјан (Бамјан) – <i>PRT</i> Гардез (Пактија) – <i>PRT</i> Газни (Газни) – <i>PRT</i> Џалалабад (Нагархар) – <i>PRT</i> Коуст (Коуст) 	<ul style="list-style-type: none"> – <i>PRT</i> Михтарлам (Лагман) – <i>PRT</i> Нуристан (Нуристан) – <i>PRT</i> Пањшир (Пањшир) – <i>PRT</i> Шаран (Пактија) – <i>PRT</i> Вардак (Вардак) – <i>FSB</i> Баграм (Парван) 		

¹¹ Упоредити: *online* документ: <http://www.european-defence.co.uk/Afghanistan.html> (приступљено 2. маја 2007).

2. Концепције *PRT*

2.1. Карактеристике *PRT*

За проширивање међународних обавеза у авганистанским провинцијама кроз успостављање *PRTs* било је потребно извесно време. Након пада талибанског режима у Кабулу, формирање институционалних структура у провинцијама, као знак успостављања безбедности, једва да је било могуће, јер је основа за национално помирење веома комплексан процес. Крајем 2003. године Шпанија је, уз неке мање европске земље, све више посматрала постигнућа већ реномираних тимова Сједињених Држава, Велике Британије и Немачке. Земље као што су Шведска, Норвешка и Литванија гледале су на успостављање или примопредају *PRTs* као на шансу за побољшање своје међународне репутације или су биле „позване“ да дају свој допринос међународном управљању кризом (*ICM*). Неопходност стварања безбедног окружења за организовање (предизборне активности, припрему) председничких избора 2004. године и парламентарних и провинцијских избора 2005. године, потврђивала је да постоји додатни политички интерес за постављање нових локација *PRT* у удаљеним регионима. У провинцијама су ангажоване снаге за подршку изборима; на пример, аустријски контингент 2005. године и снаге за брзо реаговање, које су могле да користе инфраструктуру *PRT* као базе. Холандија је 2007. године имала 2.200 војника размештених око *PRT* Тарин Коут у провинцији Урузган. У међувремену, све земље ЕУ, изузев Кипра, дале су своје снаге за *ISAF*. До 2007. године број *PRTs* повећао се на 25.

Иако су под једном командом (*ISAF*), *PRTs* генерално теже да задрже различите структурне и националне концепције. Михаел Шмунк (*Michael Schmunk*), немачки планер *PRT*, сматра покушај категорисања *PRTs* према типу само теоретским изазовом. Он прави разлику између два типа, односно немачког и америчког модела *PRT*, иако никада није постојала стварна разлика између та два типа. Према Шмунку, нови типови *PRT* настали су само због претераног класификовања у публикацијама. Међутим, на то гледиште може се ставити примедба да је Велика Британија, због свог колонијалног искуства у Авганистану и специфичне војне доктрине, развила концепцију *PRT* која можда има сличан циљ какав имају америчка и немачка концепција, али да следи другачију стратегију и успева да је релативно успешно примењује. Поред питања категоризације, могу се идентификовати и извесни фундаментални принципи, који су доминантни у сваком *PRT*:

- цивилни и војни аспекти су узајамно испреплетени;
- *PRTs* себе сматрају снагама за стабилизацију;
- имају мултинационални, мултифункционални и мултиинституционални карактер;

- *PRTs* делују по принципу *дискретног присуства* и пружају помоћ на позив авганистанске владе;
- њихова мисија је јачање ауторитета и утицаја авганистанске власти, а подржавају процес изградње државе у форми „понуде временски ограничене подршке“;¹²
- раде у провинцијама изван стожерног подручја Кабула;
- командовање и управљање је по принципу водеће нације;
- *PRTs* подлежу знатним ограничењима у погледу ресурса, кадра, вођења операција, правила ангажовања и наоружања;
- зависе од консензуса и сарадње са локалним политичким моћницима;
- зависе од логистичке подршке коју обезбеђује *ISAF* и јаким снага (*OEF*) које стоје иза њих („*B-52* фактор“);
- авганистанско становништво на *PRTs* углавном гледа као на стално успостављене међународне добротворне организације – центре квази-послова или канцеларија за реконструкцију, које изгледају као да нису временски ограничене;¹³
- водеће нације *PRT* често примењују властити модел, са *ad-hoc* приступом у области безбедности и развоја¹⁴ и
- дугорочни циљ и критеријум успеха *PRTs* је да се омогући авганистанској влади да се потврди као кредибилно и легитимно вођство у очима становништва.

2.2. Концепција америчких *PRTs*

Објашњење ове концепције изгледа важно зато што је *ISAF* званично преузео америчке *PRTs*. Као последица тога, извесне структуре *ISAF* и *OEF* ће се објединити, што значи да ће америчка концепција и искуство које су стекли амерички *PRTs*, нарочито у погледу цивилно-војне интеракције, имати утицаја на *S/R* операције.

2.2.1. Развој

Амерички *PRTs* настали су из дефицитне ситуације, без јединствене концепције и кохерентног планирања. Ангажованим међународним снагама било је јасно да ће након пада талибана Авганистан више зависити од трговине дрогом него иједна друга земља у свету и да само присуство међународних

¹² Михаел Шмунк у предметној радионици.

¹³ Запажања аутора у регионима Кундуз и Мазар-и Шариф 2004. и 2005. године.

¹⁴ Robert Perito: *The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. Washington 2005, р. 1. Упоредити *online* документ: www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.html (приступљено 30. јануара 2006).

оружаних снага може да спречи поновни (општенародни) грађански рат или повратак исламистичке власти. Међутим, крајем 2002. године ни Сједињене Државе, ни друге земље које су давале своје трупе, нису могле да мобилишу одговарајуће војне капацитете да би гарантовале довољан ниво безбедности у целој земљи.¹⁵ Америчка војна команда уверила је владу у Вашингтону у неопходност већег ангажовања у обнови Авганистана, како би се земља и, поготово, влада у Кабулу заштитила од распада. До те промене стратегије дошло је због ограниченог успеха *OEF*, која се све више суочавала (а и данас се суочава) са лошом репутацијом у очима авганистанског становништва.¹⁶ Такав развој ситуације указивао је на повећану потребу заштите снага. Америчкој војсци је било јасно да прибегавање искључиво конвенционалним формама борбе и мерама стабилизације неће донети успех Операцији истрајна слобода. Због рата у Ираку, од 2003. године, брзо је окончано обезбеђивање ресурса за америчке активности у обнови Авганистана.

Суочене са дефицитном војном ситуацијом, САД су развиле стратегију селективних појединачних решења, која се заснивала на коришћењу истурених пунктова, такозваних Коалиционих хуманитарних ћелија за везу (*Coalition Humanitarian Liaison Cells*). У њима су радили официри задужени за цивилне послове у *Тимовима за цивилне послове* (*CATs – Civil Affairs Teams*), који су идентификовали хуманитарне проблеме, спроводили мање пројекте на обнови и успостављали сарадњу са *UNAMA* и *NBO* на терену. Намеравало се и да се помогне и у освајању наклоности (*hearts and minds*) становништва. У првој фази након пада талибана, те активности почеле су прикупљањем информација у провинцијама. Након тога, тим ћелијама додељене су јаке заштитне снаге, а представници цивилних институција САД укључени су у такозване здружене регионалне тимове (*Joint Regional Teams*) у провинцијама. На инсистирање председника Карзаја, ти тимови претворени су у *PRTs*. Програм је покренут почетком 2003. године пилот планом у граду Гардез; исте године нови *PRTs* успостављени су у Бамјану, Кундузу, Мазар-и Шарифу, Кандахару, Парвану и Херату.¹⁷

2.2.2. Приступ, мандат и циљ

Током фазе увођења, мандат америчких *PRTs* није био јасан. Из кругова америчких оружаних снага било је различитих изјава о томе да ли би *PRTs* требало да се користе као агенције за координацију хуманитарне помоћи и

¹⁵ Julia Hett: *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Das amerikanische, britische und deutsche Modell*. ZIF-Analyse 04/05. Berlin, April 2005, p. 4.

¹⁶ Anthony H. Cordesman: *The Ongoing Lessons of Afghanistan: Warfighting, Intelligence, Force Transformation and State Building*. Washington D.C. 2004, p. 142.

¹⁷ Hett, p. 7.

реконструкцију у провинцијама. Планови да се *PRTs* користе као координатори за целокупан рад на реконструкцији стављени су *ad acta* у пролеће 2003, након протеста међународних НВО. Штавише, САД су пре тога повукле и изјаву да је основна сврха *PRTs* да хватају припаднике талибана или Ал Каиде. Поред тога, америчка војска истиче да се *PRTs* не састоје од *мировних трупа*.¹⁸ Америчка стратегија за борбу против побуњеника у Авганистану обухвата широк спектар мера против асиметричног ратовања побуњеника. Она не обухвата само борбена дејства, него и хуманитарне операције и рад на реконструкцији. Њихова сврха је да допринесу слабљењу снага које се боре против државне власти, као што су талибани, разни политички моћници или наркомафија. Провинцијски тимови за реконструкцију под америчком командом активно примењују ту стратегију.

Амерички *PRTs* прате следеће смернице:

- први *PRTs* настали су као резултат суштинске промене у администрацији Џорџа В. Буша, који се током изборне кампање 2000. године громогласно залагао против америчког ангажовања у изградњи државе;¹⁹
- *PRTs* се користе за осигурање сталног присуства у кључним авганистанским регионима, помоћу такозваних *сталних база*;
- *PRTs* се користе за обезбеђење логистичке подршке рату против тероризма у најширем смислу и
- *PRTs* се користе за супротстављање главним узроцима нестабилности – незапосленост, сиромаштво, тероризам и локални политички моћници.²⁰

2.2.3. Структура и начин рада

Просечан амерички *PRT* (овде се као пример узима *PRT* Фарах) замишљен је са око 100 припадника који су стационарни на простору величине фудбалског игралишта. Та величина представља јачину стандардног америчког *PRT* са 97 војника и три представника цивилних министарстава или тела.²¹

Амерички *PRTs* имају три кључна елемента:

- цивилно-војни оперативни центар (*СМОС*), као основни елемент цивилно-војне интеракције;
- тактички инструктори – то су амерички војници који обучавају припаднике АНА у региону и
- елемент заштите снага, који осигурава безбедност актера током реализације пројеката.

¹⁸ Hett, p. 8.

¹⁹ Dominique Vidal: *Reconstructing States – A guide to nation-building*. У: *Le Monde Diplomatique*, 12/2003. *Online* документ: <http://www.mondediplo.com/2003/12/10rand> (приступљено 18. маја 2005).

²⁰ Perito, p. 2.

²¹ Perito, p. 1.

Штабна чета управља логистиком *PRT* и врши координацију следећих елемената:

- санитет;
- исхрана;
- преводиоци;
- техника;
- попуна горивом;
- обавештајна делатност и
- војна полиција.

Унутар структура *PRT* Фарах, о заштити снага говори се као о „крви која тече кроз *PRT*“.²² Више од половине састава *PRT* ангажовано је у тој области у складу са америчким смерницама, које дефинишу безбедност као најважнији задатак. У *PRT* Фарах може се идентификовати следећа подела задатака:

- један минобацачки вод, као и безбедносни тимови, штите *PRT* и у приправности су за пратње и патролирања;
- осматрачки тимови истражују актуелно расположење локалне популације и прикупљају информације;
- *СМОС* у *PRT* усклађује захтеве селâ са могућностима *PRT* и са добробити целе провинције, како би се што је могуће прецизније одредио фокус подршке и
- тимови за цивилне послове (шест припадника) даље обрађују захтеве селâ, идентификују пројекте, изводе процене на лицу места и израђују листу приоритета. Елемент за заштиту снага прати те тимове у села.

Увођењем цивила у војне јединице, Сједињене Државе су установиле основну карактеристику *PRTs*. Интерресорни приступ *PRT* (*мултиресорни принцип*) није само карактеристично својство немачких *PRT*, него је мање или више истакнут у свим *PRTs*, а развиле су га Сједињене Државе. У стварности, разне земље имају различите приступе у односу на опсег деловања „цивилног“ министарства у оквиру неког *PRT*. Цивилне компоненте као што су предстваници америчке *Агенције за међународни развој* (*USAID – Agency for International Development*), *Смејт департмента* или *Министарства за пољопривреду* (*USDA – Department for Agriculture*) потчињене су војсци.

Амерички *PRTs* пројектовани су за авганистанске регионе који тешко да се могу описати као постконфликтни, али представљају покушај да се изврши реконструкција у зонама нестабилности (ниво шест и виши). То је разлог што су 2003. године снаге *OEF* прилично брзо предале *ISAF*-у регионе *PRT* са нижим интензитетом сукоба, као што су Бамјан или Кундуз (ниво четири,

²² Упоредити *online* документ о *PRT* Фарах: <http://www.globalsecurity.org/military/world/Avganistan/farah.htm> (приступљено 3. марта 2006).

односно пет). Истовремено, тешко утврђене „тврђаве“, као што је *PRT* Џалалабад, више имају особине истурене базе за подршку и служе за противтерористичке операције. У ствари, *PRT* штите борбене јединице *OEF*. Упркос томе, Сједињене Државе истичу улогу *PRTs* као инструмента стабилизације. Као приоритети америчких *PRTs* наводе се *добар систем управе, заштита снага и реконструкција*:

- добар систем управе првенствено значи давање подршке гувернеру одређене провинције у отварању алтернативних облика прихода (*алтернативни програми обезбеђивања средстава за живот*, као, на пример, у провинцији Нангархар), у обнови џамија (на пример, у граду Џалалабад) или у релевантним информативним кампањама.
- у погледу безбедности, амерички *PRTs* су у основи усредсређени на заштиту снага, обезбеђивање пратње, као и пружање подршке авганистанским оружаним снагама и полицији. Поновно успостављање реда након опасних инцидената оставља се авганистанским снагама безбедности и борбеним јединицама коалиционих снага. Најзначајнији фактори у области безбедности су обука, техничка помоћ и материјална подршка за АНП и АНА. Јачање авганистанских снага безбедности помоћу *PRTs* такође представља изузетно важан фактор у успостављању владавине права и формирању полиције и оружаних снага, што су дугорочни циљеви међународног управљања кризом.
- када је реч о америчком приступу у области реконструкције, пресудно је да институције које *PRTs* успоставе одражавају локалне интересе.²³

На основу тих приоритета, војна команда америчких *PRTs* примењује следеће методе:

- *командантски пројекти за реаговање у ванредним ситуацијама (CERP)*,²⁴ односи се на пројекте војне *PRT* компоненте, који се реализују у име гувернера одређене провинције или у надлежности гувернера, уз коришћење материјалних и финансијских средстава команданата *PRT*, која се могу одмах добити на располагање. За пројекте који повећавају флексибилност *PRT*, командант добија финансијска средства којима располаже по свом нахођењу. Јавне манифестације, као и изградња школа, путева и болница, спровode се са намером да придобију наклоност становништва. Тако, *CERP* би требало да помогну да се задовоље два критеријума која се сматрају предусловима за безбедност и стабилност: органи власти морају имати монопол над употребом силе (ефикасност власти) и становништво мора те органе власти сматрати легитимним (легитимност власти).

²³ Montgomery McFate. У: *Joint Force Quarterly*, број 38, трећи квартал 2005, стр. 45.

²⁴ У Ираку *CERP* су примењивале америчке снаге већ од 2003. године. Упоредити *online* документ: http://www.dod.mil/comptroller/fmr/12/12_27.pdf (приступљено 24. јула 2006).

– пројекти са брзим ефектима, *USAID* упућује своје службенике за програме на терену да изводе специфичне развојне пројекте у провинцијама, намењене да дају брзе резултате. Ти пројекти се контролишу и надзиру консултовањем са војном компонентом *PRT* и уз локално усмеравање *USAID*. Такви пројекти обухватају, на пример, изградњу путева, копање бунара, као и изградњу јавних објеката.²⁵ Изградња путева је била фактор успеха америчких *PRTs*, уз истовремено присуство борбених трупа у свим *PRT* регионима, захваљујући чему су пројекти имали већу ефективност. Неопходно је рећи да су амерички *PRTs* више посвећени питању реконструкције него немачки и британски *PRTs*. Амерички *PRTs* су изградили и обновили далеко највише километара путева, а та чињеница обезбеђује за *PRTs* директну оперативну предност, јер маршруте снабдевања постају краће. Од свог оснивања (2005), шпански и италијански *PRT* такође су се ангажовали у изградњи путева.

2.2.4. Борба против наркотика

На донаторској конференцији у Берлину, априла 2004. године, председник Карзаи објавио је „џихад узгајању дрога“. Од тада, он је наркоекономију више пута помињао као највећу препреку развоју Авганистана. Тај проблем је (наравно) на врху листе приоритета Сједињених Држава: у 2005. години укупно је за борбу против дроге одвојено 780.000.000 долара; од тога, 300.000.000 долара намењено је за мере искорењивања дроге у Авганистану. Сједињене Државе захтевају радикалнији приступ, а тиме мисле на Велику Британију, која је одговорна за борбу против наркотика у оквиру реформе сектора безбедности (*SSR – Security Sector Reform*). Америчка влада пропагира, против воље Карзаија, уништавање поља мака великих размера употребом пестицида. Авганистанска и европска страна, међутим, заступају политику *штапа и шаргарепе* – драконске мере требало би предузети само ако компензационо плаћање, информативне кампање и гајење алтернативних култура не буду утицале на фармере да се предомисле. Због својих релативно слабих војних капацитета, регуларни састав америчких *PRTs* изгледа да није погодан за таквак приступ. Међутим, амерички *PRTs* би требало да буду у стању да у сваком моменту обезбеде инфраструктуру за борбене јединице, ако оне већ нису сталан део *PRT* (као у Џалалабаду), тако да могу да предузму снажније акције против наркомафије у провинцијама.

²⁵ Provincial Reconstruction Team Overview. In: *USAID Afghanistan*, January 2006. Упоредити *online* документ http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/Afghanistan/pdfs/prt_jan-06.pdf#search=%22USAID%20Overview%20PRT%22 (приступљено 28. јула 2006).

2.2.5. Критика

Цивилне организације критикују америчке *PRTs* више него друге *PRTs*. Пол Баркер (*Paul Barker*), шеф организације за помоћ *CARE* у Кабулу, поменуо је да амерички *PRT* у Газнију показује добру вољу и спремност да сарађује. Међутим, Баркер, који је Американац, говори у име цивилне заједнице за помоћ када каже да пројекти америчких *PRTs* представљају лошу политику развоја, јер војска није баш детаљно истражила локалне потребе и укључила становништво.²⁶ Критика је упућена и на истовремено вођење борбених и стабилизационих операција, што представља основни проблем америчког модела *PRT*.

Амерички циљеви у Авганистану – да воде успешан рат против тероризма и одржавају сталне базе – могли би, с обзиром на покушаје да се подржи процес трансформације Авганистана, довести до контрапродуктивних резултата, као што је јачање локалних политичких моћника и слабљење владе у Кабулу: коалиционе снаге стално изнова формирају савез са локалним милицијама и снабдевају их оружјем и новцем. У тешким операцијама, авганистански борци и међународни плаћеници често формирају претходницу, што још више подстиче приватизовање рата и слабљење монопола државе на употребу силе.²⁷ Међутим, такви „бракови“ из рачуна истовремено слабе централну власт у Кабулу и делују противно циљевима *ISAF* и циљевима програма разоружања. Тиме се истиче дилема око геополитичког фокуса Сједињених Држава и фокуса *UNAMA*, *ISAF* и ЕУ на стабилизацију и реконструкцију.

2.3. Концепција немачких *PRTs*

2.3.1. Развој

После 11. септембра, тадашњи немачки канцелар Герхард Шредер (*Gerhard Schröder*) истакао је питања „неограничене солидарности са Сједињеним Државама“ и „нове одговорности Немачке у војним операцијама широм света“. Министар одбране Немачке Петер Штрук (*Peter Struck*) сковао је фразу да се „Немачка брани на Хиндукушу“.

²⁶ Упоредити: Constanze Stelzenmüller, Afghanistan: Hebammen in Uniform. У: *Die Zeit*, 16. септембар 2004.

²⁷ Frank Ilse: Das Milliarden-Geschäft der privaten Krieger. In: *Abendblatt*, 6. октобар 2004. Упоредити *online* документ: www.abendblatt.de/daten/2004/10/06/349171.html (приступљено 19. маја 2005).

Немачка је 2007, била трећа земља у погледу упућених војника (до 3.500) у *ISAF* и одговорна за Регионалну команду Север. Распоређивање војних снага показало се за Немачку као битан инструмент за борбу против међународног тероризма. Немачка страна је од почетка истицала да би из политичких, правних и практичних разлога задатке за постизање стабилизације и задатке везане за активну борбу против тероризма требало и даље држати и разматрати раздвојено. Војне операције у Авганистану Немачка не посматра као прву опцију: пре него што војници добију задатке, требало би да дипломате, радници владиних и невладиних организација за помоћ у развоју, организације за људска права, Светска банка и друге међународне институције предузму мере против узрока који су у корену тероризма. Међутим, преостају проблеми који се могу решити само војним мерама. У том контексту, Немачка и њени *PRTs* полажу наде у употребу интегрисаних цивилно-војних инструмената у авганистанским провинцијама.

2.3.2. Приступ, мандат и циљ

Амерички приступ *PRT* показао је да се концепција децентрализованих операција мањих војно-цивилних снага за подршку може реализовати. Такав је био и закључак Немачке, када је у септембру 2003. године, после детаљне контроле и истраживања, преузела положај дотадашњег америчког *PRT* у Кундузу и наставила са својом концепцијом. У јесен 2004. ставила је тежиште на проширење – у Фејзабаду је почео са радом други немачки *PRT*. Средином 2006. немачко ангажовање се још више повећало преузимањем *ISAF*-ове Регионалне команде Север. Северна зона одговорности обухвата девет провинција, седам до десет милиона људи и 150.000 квадратних километара.

Ситуацију у Авганистану Немачка и даље сматра претњом за међународну безбедност и мир у свету. Немачки парламент нарочито наглашава неопходност да се ауторитет централне власти прошири на све делове Авганистана, поштују демократске вредности, оконча процес разоружавања, демобилизације и реинтеграције, као и да се учине позитивни помаци у областима реформе сектора безбедности и борбе, како против трговине дрогом, тако и против производње дроге. Након предлога немачке владе, укинута су регионалне границе оперативних зона. Ако се утврди да је то битно за остварење целокупне мисије *ISAF*, немачке оружане снаге могу се ангажовати не само у Кабулу и на северу, него и у другим регионима, за мере подршке ограничене и у погледу времена и обима. То значи да Немачка има право да упути своје трупе у ратне зоне на југу Авганистана.²⁸

²⁸ Michael Schmunk: *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams*. Ein neues Instrument zum Nation-Building. SWP-Studie S33. Berlin, November 2005, p. 16.

2.3.3. Структура и начин рада

За разлику од америчких *PRTs*, за немачки приступ *PRT* није карактеристична стратегија борбе против побуњеничких дејстава, него појам свеобухватне стабилизације и план реконструкције са краткорочним, средњерочним и дугорочним ефектима. Сходно томе, *PRT* Кундуз је организован и ангажован као „цивилни тим за реконструкцију са војним елементом за заштиту“, у којем цивилни и војни елементи раде заједно на истом нивоу, спроводећи свеобухватну политичку мисију. Свака компонента реализује ту мисију према својим идејама. У идеалној ситуацији, разна кључна министарства координирају своје планове симбиотски у оквиру интерресорне координационе комисије, како би се произвео највећи ефекат на терену. То значи да, у принципу, Немачка следи амерички модел *PRT*, иако појединачна министарства имају различита овлашћења. Представници министарстава спољних послова, одбране, унутрашњих послова, као и за економску сарадњу и развој, имају радне састанке једном недељно, а разговарају и са одговарајућим представницима на терену, што значи да се *PRT* Кундуз сматра „делом немачке спољне политике“.²⁹

Провинцијски тим за реконструкцију у Кундузу има двојну цивилно-војну команду, с тим да цивилног шефа бира Министарство спољних послова. Војни командант није потчињен само Министарству одбране, него и Команди *ISAF*, односно НАТО-у. Двојна команда има и представника Министарства за економску сарадњу и развој, који координира активности које се тичу политике помоћи у развоју, као и представника Министарства унутрашњих послова, који помаже у формирању Авганистанске националне полиције. Цивили у немачком *PRT* су, потчињени само војној команди у погледу безбедности, али не о дипломатским питањима и питањима у вези са политиком помоћи у развоју. Три стратегијска потпорна стуба чине срце *PRT*:

1. дипломатија – стварање контаката, напори на убеђивању, лобирању и дипломатији, као и јачање цивилног друштва у сарадњи са *UNAMA*;

2. безбедност – пружање подршке реформи сектора безбедности сарадњом у формирању Авганистанске националне полиције и разоружавању милиција и приватних лица;

3. развој – реализација пројеката у области сарадње у развоју, као и њихова координација са другим међународним и националним партнерима или НВО.³⁰

²⁹ Разговор са Валтером Фихтигером (*Walter Feichtinger*) и Маркусом Гаустером (*Markus Gauster*) водио Ридигер Лоц (*Rüdiger Lotz*), Амбасада Немачке у Кабулу, Кабул, 22. октобар 2004.

³⁰ Hett, pp. 15 f.

Ови фокуси су, такође, у складу са мишљењима стручњака за реконструкцију, који сматрају да би *PRTs* на северу и западу првенствено требало да обучавају локалну полицију, а да би *PRTs* на југу и истоку првенствено требало да воде бригу о безбедности.³¹ У складу са ставом владе у Берлину, војно присуство Немачке у провинцијама требало би, „у основи“, да остане „што је могуће мање“, што је смерница која је поштована до 2007. године.³² Тако *PRT* Кундуз чини око 470 војника. Од тога (само) њих 90 су оперативни војници (пешадија), који су одговорни за простор од око 20.000 квадратних километара (!).³³

Оперативна Команда оружаних снага Немачке у Берлину надлежна је за управљање *PRT*. Главне компоненте су: оперативни штаб команде, безбедност, веза, логистика, инжињерија за изградњу и борбена дејства, те санитарска чета.³⁴ Остали елементи војног дела су и психолошке операције (*PSYOPS*), војна полиција, уклањање експлозивних средстава, инфраструктура, планирање, администрација, војна геологија, као и центар за штампу и информисање. Немачка влада управља цивилним делом. Он се састоји од 15 цивила и чине га представници Министарства спољних послова (шеф), Министарства унутрашњих послова (чија је специјалност обучавање авганистанске полиције – *Немачки полицијски пројекат (German Police Project)*), Министарства за економску сарадњу и развој (чија су специјалност пројекти за реконструкцију), као и цивилне дипломате из влада партнерских држава.

Неједнак бројчани однос војног и цивилно-политичког особља јесте ирелевантан за процесе одлучивања – министарства спољних послова и одбране носе исту тежину одговорности. Знатно већи број војника у немачким *PRTs*, у поређењу са америчким и британским, опавдава се израженом бригом и логистичком концепцијом, што је дефинисано у доктрини немачких оружаних снага.

Поред *PRT* Кундуз, још један немачки *PRT* формиран је у септембру 2004. године у Фејзабаду, главном граду провинције Бадакшан. Организационо и логистички, он се ослања на *PRT* Кундуз. Удаљени регион Бадакшан, на далеком североистоку Авганистана, посебно је неразвијен у организационом погледу. Чак и пре совјетске инвазије и грађанског рата, његово становништво није чинило етнички (или културно) јединствену целину, мада је било честих међуетничких веза. Тај регион постао је познат захваљујући свом рудном богатству.

³¹ Разговор Валтера Фихтингера и Маркуса Гаустера са Дијегом Осориом, *UNAMA* Кабул, 26. октобар 2004. године.

³² Авганистанска концепција немачке владе од 1. септембра 2003, стр. 6. Упоредити *online* документ: http://www.spdfraktion.de/rs/rs_datei/0,,2635,00.pdf (приступљено 17. маја 2005).

³³ Упоредити: Winfried Nachtwei: Afghanistan – Besuch im Oktober 2006: Zwischen Anschlagsgeschehen und Aufbau-fortschritten, стр. 9. *Online* документ: <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/440> (приступљено 3. априла 2007).

³⁴ Schmunk, M.: *Исто*, р. 16.

Крајем 2006. године *PRT* Фејзабад састојао се од 250 немачких војника, 80 међународних војника, као и десет дипломата, полицијских инструктора и стручњака за развој. У Фејзабаду особље покрива разнородну област активности, која обухвата штабне, логистичке, заштитне и санитетске елементе, прикупљање информација, војну полицију, елемент за уклањање експлозивних средстава, војну геологију, као и администрацију снага.

Задатак *PRT* Фејзабад је да јача утицај власти из Кабула у провинцији Бадакшан. Представници укључених министарстава суочени су са поделом рада. Док представник Министарства спољних послова, цивилни шеф *PRT*, координира рад Министарства за економску сарадњу и развој и Министарства унутрашњих послова, војна компонента, заједно са локалним снагама безбедности, задужена је за безбедно окружење. По мишљењу Немачке, то чини основу за рад владиних и невладиних организација за помоћ. Да би били у контакту, представници *PRT* Фејзабад редовно се састају са регионалним и локалним званичницима, достојанственицима и руководиоцима. На дневном реду налазе се питања као што су фокуси сарадње, идеје за регион и могућности за пружање подршке конкретним мерама.

Задатак немачког присуства, а нарочито немачких патрола, јесте да истражују веома комплексне структуре авганистанског друштва. На радном нивоу, чести су састанци специјалиста из *PRTs* и одговарајућих партнера у локалној администрацији. Основни циљ тих састанака немачких војника и регионалних војних снага, обавештајних служби и полиције јесте стабилизација безбедносне ситуације.³⁵ Поред тога, постоје комбиноване патроле припадника немачке војне полиције и авганистанских полицајаца. У оквиру *SIMIC*, пројекти са брзим ефектима, као што су изградња полицијских станица на улазима у градове, или копање бунара, служе да створе поверење и очекује се да имају стабилизациони ефекат.

2.3.4. Борба против наркотика

Узгајање дрога донело је изванредан просперитет становништву у зони утицаја немачких *PRTs* (али не само ту, већ и шире, у другим зонама), што се одражава у броју нових кућа, аутомобила са погоном на сва четири точка и мобилних телефона. Осим тога, чак и фармери закупци профитирају од трговине опијумом. Ефекте узгајања опијума у региону становништво доживљава углавном као позитивне.³⁶ Питање како би немачки *PRTs* требало да се пона-

³⁵ Упоредити *online* документ који с односи на циљеве немачких *PRTs*:

<http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BYJR5821INFODE> (приступљено 3. маја 2006).

³⁶ Упоредити: Conrad Schetter, *Das Dilemma der Drogenbekämpfung*. In: *E+Z Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit* 2/2005, p. 66.

шају према трговини наркотицима, у провинцијама за које су надлежне, заокупља немачку политику од почетка ангажовања у Авганистану. Немачки приступ изгледа да је двојан. С једне стране, немачка влада даје уверавања да борба против наркотика није део мандата операције немачких оружаних снага.³⁷ Ту филозофију формулисао је у јесен 2003. године тадашњи министар одбране и она је до данас остала неизмењена. Упркос чињеници да та мисија не постоји, Немачка, с друге стране, даје „независан цивилни допринос“ искорењивању проблема с дрогом. То прати претпоставку да само комбинација стратегија економских и казних мера може довести до успеха. Немачка је, нарочито у оквиру *Немачког пројекта полиције*, обезбедила за авганистанске јединице опрему и обуку за борбу против наркотика.

Немачки *PRTs* прате поступке око узгајања поља мака, како би за званичне авганистанске и међународне актере обезбедили релевантне информације из своје зоне одговорности. Мешање у тај традиционални циклус производње би, врло вероватно, довело до ескалације насиља, које би било усмерено против *PRTs*. Мандат немачких *PRTs* није довољно јак за окружење у којем је свеprisутан криминал повезан са дрогом. Проширивањем активности немачких оружаних снага повећала се вероватноћа да ће немачки војници открити лабораторије за производњу дроге док трагају за тајним скровиштима оружја. Уколико би се, међутим, повела озбиљна борба против дроге, то би – по мишљењу тајних служби – врло вероватно изазвало противмере наркобарона.³⁸

Досадашњи покушаји да се постигне контрола над узгајањем дрога путем појединачних акција, као што је уништавање поља мака, морају се, према министру за борбу против наркотика Хабибулаху Кадерију, сматрати неуспешнима. Он се обраћа „угледним људима“ у влади и указује на проблеме са регионалним командантима.³⁹ Провинцијски тимови за реконструкцију на северу изгледа да нису учествовали у тим појединачним акцијама. Међутим, влада Авганистана намерава да смени гувернере провинција који не сарађују у борби против дроге.

Без приступа алтернативним облицима прихода, фармери неће хтети да се одрекну прихода од дроге. У међувремену, умерене и ограничене репресивне мере, као што је уништавање лабораторија или заплена пошилки дроге, могу се замислити као војна мисија за *ISAF*. Немачка до сада није учествовала у таквим мерама, већ се усредсредила на организовање АНП,

³⁷ Schmunk, M.: *Исто*, p. 32.

³⁸ Anti-Drogen-Kampf gefährdet Soldaten in Afghanistan. In: *Financial Times Deutschland*, 16 June 2005.

³⁹ Fighting drugs in Afghanistan. Video interview of Habibullah Qaderi, Afghan Minister for Counter-narcotics, 18. јануар 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.nato.int/multi/video/2005/050120-qaderi/v050120e.htm> (daunloudovan 1. јула 2006).

у чему су *PRTs* све ангажованији. То значи да ће убудуће *PRTs* бити суочени са једном другом кључном улогом – подршком обуци регионалне полиције. Лојални припадници авганистанске полиције, који су 2007. године због малих плата тада били у мањини, могли би убудуће да преузму деликатни задатак спровођења мера у борби против наркотика.⁴⁰

2.3.5. Критика

Неки политичари и НВО критикују да, због мноштва самонаметнутих ограничења, немачки *PRTs* не могу да развију пуну ефикасност и зато не могу да испуне свој стварни основни задатак – јачање ауторитета авганистанске владе. Масивна бирократија сматра се узроком оклевања немачких *PRTs*, а поред тога, они показују толику опрезност да не успевају да реализују патролирање преко трију провинција које су у њиховој надлежности. Кампови су, изгледа, места за редовне посете државних званичника, што такође омета *PRTs* да раде свој посао. Критикује се и то што *PRTs* не интервенишу у случајевима насиља које чини локално становништво, као што је каменовање. Како је дефинисано њиховим мандатом и концепцијом „локалног власништва“, такве полицијске задатке не обављају немачки *PRTs*. Према мишљењу критичара, у таквим случајевима *PRTs* делују на исти начин као и припадници авганистанске полиције – често окрећу главу на другу страну када се врши насиље. Када се ради о успостављању владавине права, не постоји тачно одређена обавеза *PRTs*. За немачке *PRTs* кажу да су прихватили ту ситуацију ради мирољубиве коегзистенције са политичким моћницима.

Неке критике против *PRTs* морају се пажљиво анализирати; али неке су вода која иде на воденицу скептика који би, у принципу, желели да повуку немачке оружане снаге из свих међународних операција.

2.4. Концепција британских *PRTs*

2.4.1. Развој

Уједињено Краљевство је била друга земља која је, после Сједињених Држава, формирала *PRT*. Од јула 2003. до почетка 2006. године имали су *PRTs* у Мазар-и Шарифу и Мејмани, пре него што су се пребацили на југ Авганистана. До средине 2005. године север Авганистана није био на мети напада милитантних исламиста на стране војнике и хуманитарне раднике. У

⁴⁰ Упоредити: Stelzenmüller.

том региону живе етнички Узбеци и Таџици, који су, од почетка, отежавали акције припадника Паштуна, који су под доминацијом талибана. У току фазе имплементације британског *PRT* 2003. године, у региону су се водиле борбе између политичких моћника, у којима су британски *PRTs* од самог почетка деловали као посредници.

2.4.2. Приступ, мандат и циљ

Сједињене Државе свој приступ *PRT* у региону Север сматрају *операцијом подршке миру*.⁴¹ За Британију, *PRT* је цивилно-војни инструмент који се користи у авганистанским провинцијама за јачање утицаја авганистанске власти и који пружа подршку развоју и реконструкцији. Та мисија треба да се остварује побољшавањем опште безбедносне ситуације и пружањем подршке за пет носећих стубова реформе сектора безбедности. Током 2006. скандинавске земље умногоме су усвојиле прилично успешан британски приступ *PRT* у постконфликтном региону, што значи да се та проверена концепција примењивала и 2007. године.

Упркос неколико смерница Сједињених Држава, *ISAF* и Уједињених нација, британски *PRT* није се уклапао ни у какав калуп – био је обликован према ситуацији у региону Мазар-и Шариф. Велика Британија је имала здружено руковођење (*Joint Leadership*) са цивилним елементом, који је имао висок степен интеграције. Министарство одбране (МО) сарађивало је непосредно са Министарством за спољне послове и Комонвелт (FCO – *Foreign and Commonwealth Office*) и Министарством за међународни развој (DfID – *Department for International Development*). На оперативном нивоу, војни и цивилни елементи радили су одвојено, а имали су и различит метод подношења извештаја. За британски *PRT*, критични фактор за успех операције био је да се повећа поштовање према Авганистанској националној полицији (АНП) и њен значај као легитимног инструмента за заштиту становништва.

Британски приоритети у вези с тим, подразумевају: консолидовање институционалних структура и свеобухватно ширење реформе сектора безбедности помоћу *PRTs* јачањем царинског и правног система, Авганистанске националне армије, Авганистанске националне полиције, као и пружањем подршке програмима разоружавања и борбе против наркотика. Стабилне институције и повећана безбедност требало би да помогну развоју региона. Британски *PRTs* не спроводе сами пројекте реконструкције (за разли-

⁴¹ Упоредити: Jon Brittain, *Civil Military Interaction: Practical Experiences of a PRT Commander*. У: Walter Feichtinger/Markus Gauster (Eds.): *Zivil-Militärische Zusammenarbeit am Beispiel Afghanistan. Civil-Military Interaction – Challenges and Chances*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 15/2007, Wien 2007, pp. 113–121.

ку од њихових немачких пандана). Они себе сматрају иницијаторима цивилних пројеката реконструкције, с тим да се не ангажују у њима оперативно, што има позитиван ефекат на изградњу државе.

2.4.3. Структура и начин рада

Структура британских *PRTs* је мултинационална и мултиинституционална. У августу 2005. године *PRT* Мазар-и Шариф имао је 140 припадника, а *PRT* Мејмана 50 припадника. За успостављање безбедности, мобилни осматрачки тимови (*MOT – Mobile Observation Teams*) патролирали су целим регионом и те задатке повезивали са кампањама прикупљања информација и мерама изградње поверења. Истовремено, сваки покрет *PRT* користио се за прикупљање невојних обавештајних података. Мобилни тимови за осматрање састоје се од шест до осам припадника и имају велику оперативну флексибилност; они могу данима да бораве ван кампа *PRT*, ако је то неопходно за извршење мисије. За потребе подршке Авганистанској националној полицији, у саставу *PRTs* налази се цивилни међународни саветник за обуку полиције.

Командант једног британског *PRT* описао је приступ *PRT* као обављање „*посла на веома ненаметљив начин*“.⁴² То значи да се *PRT* приказује у јавности лако наоружан и својом „ненаметљивошћу“ веома уско тумачи принцип стратегије *дискретног присуства*. Циљ је да се постигне максимални ефекат са минималним напором. Командант *PRT* такође говори о „робусној војној дипломатији“. Током 2003. и 2004. године, на пример, генерал Рашид Достум, етнички Узбек, водио је тенковске борбе са својим таџичким ривалом, генералом Нур Ата Мохамедом. Британски *PRT*, у сарадњи са *UNAMA*, деловао је као посредник и помогао да се окончају борбе између зараћених група. Достум и Ата су се напослетку сагласили да учествују у изградњи државе. Њиховом запажању није промакло то да је нека врста мира одлична за њихове интересе – царина, градња и побољшање превоза. Висока стопа криминала (која, међутим, није карактеристична само за северни Авганистан) није се много променила током последњих година.

Провинцијски тим у Мазар-и Шарифу није био првенствено заинтересован за имплементацију владавине права у складу са западним принципима. То се чинило нереалним, поготово због негативног британског искуства из трију ратова у Авганистану (1839–1919). Британци су били свесни да ће за трајан и одржив развој у том правцу бити потребне деценије. Због тога су

⁴² Разговор аутора и Џона Бриттена (*Jon Brittain*), команданта *PRT* Мазар-и Шариф. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

били више заинтересовани за унапређење стабилности у региону него за успостављање западних вредности. Војно присуство, подршка и успостављање мрежа представљају битне елементе британског приступа. При томе, Британци се такође веома вешто саморекламирају у провинцији како би очували добру вољу сваког актера у региону, укључујући и НВО, и тиме стварали безбедно окружење. Допринос британских *PRTs* утицао је на то да је северни регион још увек далеко од ситуације да се претвори у ратну зону. Међутим, током 2007. године стање се погоршало и прешло у ситуацију која „није мирна и није стабилна“ (ниво пет), али се и даље може дефинисати као „постконфликтна“.

2.4.4. Борба против наркотика

Током 2002. године, пре формирања британског *PRT* у Мазар-и Шарифу, за почет је програм борбе против дроге у оквиру реформе сектора безбедности, у надлежности Британије. У том програму тежиште је стављено на компензационе исплате и сваком фармеру понуђено је 350 долара за уништавање једног хектара поља под маком. Међутим, фармери су тражили по 3.000 долара – наводно због тога што су већ ушли у велике дугове у очекивању огромног профита. Последица тога било је даље повећање узгајања мака. Многи фармери су ставили у џеп компензационе исплате, а онда започели гајење мака на новим пољима, у удаљеним подручјима, пре свега због својих обавеза према трговцима.

Још једна контрапродуктивна мера био је увоз жита у Мазар-и Шарифу, за становништво у неповољној ситуацији, путем Светског програма за храну Уједињених нација (*WFP – World Food Program*). То је довело до пада цене домаћег жита, па су фармери прешли на гајење мака. То је описано као потпун неуспех политике Уједињених нација за борбу против дроге, што баца лоше светло и на британске напоре.

2.4.5. Критика

Да би били у могућности да раде под релативно нормалним условима, *PRTs* су присиљени да дођу до неког аранжмана са локалним актерима (и „добрим“ и „лошим“ момцима). То је утицајним политичким моћницима омогућило чак да још више ојачају своје позиције – нарочито путем места у влади Авганистана. Не може се поуздано рећи да ли је та стратегија узрок све веће радикализације у земљи, јер неке утицајне особе, на пример Рашид Достум (у зони одговорности британског *PRT*) или Исмаил Кан (у зони одговорности италијанског *PRT*), заиста осигуравају безбедност становништва у својој зони

утицаја. Након неколико избора, политички моћници су почели да схватају да је веома сврсисходно имати на располагању и војни елемент и политичке представнике у парламенту, како би могли да замене пушку за кравату, према захтеву ситуације. То је војном елементу обезбедило легитимитет, утолико што су неке милиције политичких моћника постале део Авганистанске националне армије. Политички моћници су вешто искористили нове околности и схватили да ангажовање у политичком дијалогу може бити корисно.

Својом улогом посредника између зараћених група, британски *PRTs* допринели су да политички моћници добију легитимитет. Тако се *PRTs* налазе између свих фронтова: с једне стране, морају се предузети мере да се заустави то да *PRTs* допуштају да их локални актери искористићавају, а с друге стране било који приступ са конфронтирањем повећава могућност угрожавања *PRT*. Држање „дипломатске дистанце“ према утицајним особама јесте генерално проблем за *PRTs*, што је посебно истакнуто код британских *PRTs* и налази се у центру критика упућених *PRTs*.

2.5. О проблему координирања појединих *PRTs*

У принципу – а у складу са идејом о локалном власништву – стварање безбедности јесте одговорност руководства у Кабулу. Међутим, с обзиром на његов слаб ауторитет у провинцијама, *UNAMA* има задатак да лобира и успостави платформе за комуникацију како би *ISAF*, *OEF*, *PRTs* и амбасадори водећих нација и авганистанска министарства сели за један сто. Влада у Кабулу покушала је да успостави јачи ауторитет државе у провинцијама постављањем лојалних гувернера, који нису из те провинције па, према томе, нису укључени у регионалну трку политичких моћника за освајање моћи. Та стратегија изгледа да делује само спорадично и веома споро (на пример, у провинцији Сар-и Пол). Циљ је јасан: попунити вакум моћи између Кабула и провинција, вакум који постоји не само на пољу безбедности, него и у сарадњи у области развоја.

Извршни координациони комитет PRTs, основан 2005, редовно окупља представнике већ наведених актера ради консултовања на стратегијском нивоу. На челу тог комитета је авганистански министар унутрашњих послова и његов задатак је да обезбеди ставове и смернице за све постојеће и будуће стабилизационе мере у контексту *PRT*. Поред тога, циљ те платформе је да се радни програм *PRT* прилагоди *Стратегији националног развоја* (*NDS – National Development Strategy*).⁴³ Међутим, досадашњи развој ситуације показује да комитету недостају ауторитет и овлашћења. То ис-

⁴³ Разговор аутора и Џона Бриттена (*Jon Brittain*), команданта *PRT* Мазар-и Шариф. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

тиче основни проблем међународног ангажовања у Авганистану: у природи принципа водеће нације је да се преко *PRT* првенствено спроводе циљеви водеће нације тог *PRT*. Настојања једног авганистанског органа власти – у овом случају министра унутрашњих послова – да то координира и усмерава, међународни фактори нису до сада примали са ентузијазмом.

3. Анализа ефикасности *PRTs*

3.1. Општи ставови о ефикасности *PRTs*

3.1.1. Напомене о анализи

Авганистан је подељен на безброј зона утицаја, чији актери различито гледају на међународне снаге. Број напада, инцидената, као и демонстрација против међународних организација, као што су *PRTs*, представља значајан показатељ безбедносне ситуације у регионима *PRTs* и омогућава да се изведу извесни закључци о степену до којег становништво прихвата *PRTs*. Међутим, мора се узети у обзир да су демонстрације, на пример, често намештене и/или инструментализоване од политичких моћника и/или фундаменталиста. Веома је тешко дефинисати расположење целе земље, јер нема довољно озбиљних емпиријских података (34 провинције – 350 области). Релевантни извештаји медија, анкете, бројке и проценти могу само – а можда ни то – да се користе као показатељи за извесне специфичне регионе (или њихове делове).

Сваки *PRT* користи различите стратегије, које се базирају не само на локалним условима, него и на њиховим посебним приступима војним пословима, њиховој филозофији о побуњеничким дејствима и њиховој толеранцији ризика. Нема сумње да су побуњеничка дејства вишеаспектна, али напори који се улажу у борбу против њих изгледа да су чак и разноврснији. Сваки *PRT* има другачуји скуп циљева и ограничења, као и различито схватање успеха. Далеко од америчког почетног и оштрог приступа, данас се војне снаге у Авганистану налазе усред лабораторије идеја, иновација које уносе локални команданти реагујући на услове око себе.

Проблем је у чињеници што свака нација и свака команда има побуде да прогласи да је њен приступ јединствено ефикасан, а има мало начина да се изврши објективна оцена резултата. Штавише, права стратегија често се може ретроспективно потврдити тек месецима или годинама касније, јер данашњи успех може да представља сутрашњи модел неуспеха, или обратно.⁴⁴

⁴⁴ Холандски модел, поновљен. Упоредити *online* документ http://thecenturyfoundation.typepad.com/aw/2007/04/the_dutch_model.html (приступљено 20. априла 2007).

3.1.2. Прихваћеност PRTs

Различити су приступи које PRT може да примени како би био прихваћен од локалних, али и међународних актера у својој сфери утицаја. Италија је, на пример, користила иновативни метод како би осигурала да њен PRT у Херату постигне добру репутацију: годину дана пре него што је PRT распоређен (2005) договорена је сарадња са (италијанским) НВО и другим актерима у региону и уплаћене су великодушне субвенције.⁴⁵ Друге нације нису у тој мери ставиле тежиште на прихватање њиховог приступа од локалног становништва, што се одражавало у понашању њихових војника на терену.

3.1.3. PRTs и безбедносна ситуација

У нападима 2004. године погинуло је 850 људи.⁴⁶ Током 2005, број мртвих повећао се на 1.600, укључујући и 81 припадника америчких оружаних снага.⁴⁷ Стопа криминала се, такође, знатно повећала у целој земљи. Провинцијски тимови за реконструкцију, чији се број до 2005. године повећао на 22 тима, нису могли да се супротставе тој тенденцији. Безбедносна ситуација постала је нарочито лоша од децембра 2005. до маја 2006. године, што је регистровао систем за рано упозорење FAST.⁴⁸ Посебно је упадљив пораст самоубилачких напада током 2006. године. Док их је 2003. било само два напада, 2004. шест и 2005. двадесет, а током 2006. године извршено је 136 напада.⁴⁹ Такав развој догађаја може се сматрати као последица погоршавања ситуације (нарочито на југу и истоку) у земљи. Следећа скала нивоа нестабилности за PRTs показује различите интензитете сукоба у различитим провинцијама.

Скала нестабилности за PRTs (јесен 2007):⁵⁰

⁴⁵ Разговор аутора са Вилијемом Бангом (*William Baang*), Међународна организација за миграцију (IOM). Мазар-и Шариф, 20. август 2005. године.

⁴⁶ "Six Taliban Killed in US-Afghan Raid on Bomb Factory: Official". Agence France Press, 24 August 2005.

⁴⁷ Four US Troops killed in Afghanistan. In: *CBS News*, 13 February 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.cbsnews.com/stories/2006/02/13/terror/main1312194.shtml> (приступљено 10. јула 2006).

⁴⁸ FAST Update Afghanistan, May 2006, p. 3. Упоредити *online* документ: http://www.swisspeace.org/uploads/FAST/updates/FAST%20Afganistan%201_2006%20final.pdf (приступљено 22. јуна 2006).

⁴⁹ *Der Standard*, 16 April 2007.

⁵⁰ Упоредити такође: Табела интензитета сукоба, у: *Helmand at War. The Senlis Council Security and Development Policy Group London*, June 2006, p. 55. Провинција Хелманд је ту категорисана као ниво осам (2006). Одабране провинције категорисао је аутор 2007. године.

Ниво	Карактеристике	Провинција
10	„Отворени рат“ – евакуација особља из састава <i>PRT</i> .	
9	„Ратна зона“ (А) – ситуација слична грађанском рату; свакодневни герилски напади на локално цивилно становништво, полицију и интернационалце; свакодневне борбене операције <i>OEF</i> и <i>ISAF</i> против <i>MOF</i> ; обезбеђење хуманитарне помоћи немогуће.	Хелманд, Кандахар
8	„Ратна зона“ (Б) – тенденције ка грађанском рату; систематски напади на локално цивилно становништво, локалну полицију и интернационалце; појачане борбене операције <i>ISAF</i> и <i>OEF</i> против <i>MOF</i> ; политички мотивисано насиље; масовно отуђивање између локалног становништва и владе Авганистана; безбедност у комплексу <i>PRT</i> гарантовано само подршком споља; редовно патролирање <i>PRT</i> није могуће; становништво у сеоским подручјима зависи од приноса мака; није остварива сарадња у области развоја коју подстичу <i>PRT</i> или <i>HBO</i> .	Урузган, Забул, Коуст
7	„Прелаз из постконфликтне у ратну зону“ – области високог ризика; повећани напади на локалне званичнике, полицијске станице, међународне снаге, укључујући и <i>PRTs</i> ; становништво консултује талибанске шуре (већа) за правне савете; пројекти реконструкције не могу да се изводе без заштитног елемента; веома мало <i>HBO</i> ради; редовно патролирање <i>PRT</i> („истицање заставе“) са лаким наоружањем веома ограничено.	Кунар, Пактија, Пактика, Газни, Нуристан
6	„Нестабилно“ – усмерено насиље и претње насиљем против цивила и припадника војске; нелегалне блокаде путева; опасност од киднаповања; путовање земљом без конвоја веома опасно; неке <i>HBO</i> раде; реализација пројеката помоћи веома отежана; напади на <i>PRTs</i> , на пример за време насилних демонстрација.	Нангархар, Лагман, Фарах, Фарјаб, Гор, Бадгис, Вардак
5	„Није мирно и није стабилно“ – спорадични напади и претње насиљем против представника власти и међународних снага; напади на изборне кандидате; пораст насилних казних дела; организоване антивладине демонстрације могу да пређу у насиље; кретање се саветује само у конвоју; могући бомбашки напади поред пута и самоубилачки напади.	Парван, Кундуз, Такар, Бадакшан, Херат, Балк
4	„Мирно, али није стабилно“ – прикривене претње и узнемиравање локалног становништва; пропаганда против владе Авганистана и против Запада; гајење опијума сматра се генерално толерисаним извором прихода становништва; масовна корупција.	Бамјан, Ђузан, Сар-и Пол, Саманган, Баглан, Такар
3	„Мирно“ – недовољна контрола границе доводи до пораста тенденција ка насилним злочинима у вези са илегалном трговином (дрогом, оружјем, људима).	Нимруз
2	„Мирно и стабилно“ – мања насилна кривична дела; власт контролише већи део границе и кључна подручја; цивилна администрација ради; пројекти у области развоја могу да се реализују без безбедносних проблема.	
1	„Потпуна стабилност“ – власт контролише цело подручје; пораст легалних активности.	

3.1.4. PRTs и сарадња у области развоја

Надзорни комитет за хуманитарни одговор (SCHR – *Steering Committee for Humanitarian Response*) израдио је 2001. године директиве за цивилно-војне односе, које служе као правила за интеракцију између хуманитарних организација и оружаних снага.⁵¹ Он има четири главне ставке:⁵²

1. имплементација директне хуманитарне помоћи (коју SCHR дефинише као мере реконструкције) требало би, под нормалним околностима,⁵³ да буде резервисана за цивилне организације за пружање помоћи; према томе, PRTs не би требало да буду активни на том пољу;
2. директна хуманитарна помоћ коју обезбеђују оружане снаге добродошла је у изузетним околностима, односно у случају погоршања безбедносне ситуације;
3. хуманитарни актери требало би да користе војну помоћ/заштиту само у областима великог ризика (ниво седам и виши);
4. између цивилних и војних актера могу, а и требало би, да се размењују само посебне информације (на пример, које се односе на безбедносну ситуацију).

Међутим, неке НВО сматрају да није могуће применити те смернице на интеракцију са комплексним цивилно-војним тимовима као што су PRTs. Изгледа да је SCHR био свестан тога у свом ставу изнетом 2001. године и да је прецизирао и прилагодио своје смернице Авганистану (верзија из 2004). Постављене су следеће главне ставке:

1. НВО би требало самостално да процене мере које треба предузети у кризним регионима (без размењивања ставова са PRTs);
2. у складу са смерницама које су поставили НВО, међународни комитет Црвеног крста и Црвеног полумесеца, хуманитарне организације би требало да задрже неутралан принципијелан став;
3. хуманитарне организације не би требало да користе инфраструктуру међународних оружаних снага и
4. размена информација требало би да буде ограничена на неопходни минимум, како би се избегло да НВО буду марионета војне стратегије.

⁵¹ SCHR основан је 1972; комитет надзире девет самосталних хуманитарних организација: WCC, CARE, Caritas, IFRC, ICRC, LWF, MSF, Oxfam International i SC Alliance.

⁵² ACT International: SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance (2004 version). Geneva, 18 October 2004. Упоредити *online* документ: <http://www.act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc> (приступљено 16. августа 2006).

⁵³ Према аутору, „нормалне“ околности могу се дефинисати до нивоа пет на скали нестабилности; виши ниво је за НВО „изузетно“.

У асиметричном сукобу, или у постконфликтном региону какав је Авганистан, ниједно решење не може се заснивати ни само на цивилном нити само на војном ангажовању. Настојања *SCHR*, са циљем да се строго одвоје цивилне компоненте и оружане снаге, у стварности могу да буду само широке смернице за НВО. Поред тога, садашњи ставови *SCHR* не признају стварно реалну ситуацију на терену, као, на пример, различите интензитете сукоба (видети скалу интензитета) којима су изложене и оружане снаге и НВО. Смернице *SCHR* изгледа да су важне и неопходне, али их цивилни актери на терену тумаче веома широко.

Поред тога, НВО као што су *Лекари без граница (Médecins Sans Frontiers)* критикују *PRTs*, јер мисле да они угрожавају самосталност хуманитарне помоћи и претварају раднике у области развоја у магнете за нападе. Оно што је извесно – цивилно-војна сарадња је неопходна, самосталност хуманитарне помоћи веома важна и мора се поштовати. Истовремено, сарадња и координација су од битне важности. Многе од 2.400 НВО су, такође, предмет све веће критике. Рамазан Бачардоуст, бивши министар за планирање, тврдио је да НВО апсорбују велики део новчане помоћи и узимају послове локалном становништву. Међутим, његов план да истера велики број НВО коштао га је посла.

Један од разлога које Немачка истиче како би оправдала своје присуство као једина нација са *PRT* у северном Авганистану јесте потреба да се заштите радници у области помоћи за развој. Чињеница је да су се многе НВО сместиле у тај регион након успостављања *PRT* Кундуз. Неке од тих цивилних организација, међутим, свеле су контакте са немачким *PRTs* на минимум. Њихови аргументи, који истичу принципијелан неутралан став, јесу да *PRTs* узимају потенцијалне послове за НВО и стварају паралелне структуре, које се узајамно блокирају у изградњи државе. Пораст насиља које врше *MOF*, локални политички моћници или криминалци, додатно усложњавају пројекте НВО. У мају 2006, на пример, један припадник НВО *St John's International* убијен је у провинцији Бадгис, на северозападу земље.

Наведени напади дају НВО разлог да критикују ангажовање *PRT*. Веза између таквих инцидената и рада *PRTs* не може се, међутим, потврдити. Од 2006. године НВО се суочавају са окружењем које се, полако али сигурно, погоршава и на северу Авганистана (до нивоа пет и шест). Како ратне зоне ван већих (јужних) градова представљају подручја у која НВО не могу да иду, они су усмерили већу критику против операција *PRT* на северу него на југу земље. Побуњеничка дејства у појединим ратним зонама истиснула су већину НВО, где чак и *PRTs* једва могу да пруже минималну помоћ хуманитарном раду.

3.1.5. *PRTs* и реконструкција

Супротно великим очекивањима, становништво северних региона не сматра да је трговина дрогом за сада велики проблем. Многи гледају на дрогу као на повољну опцију – и то утолико више јер држава не нуди никакве друге економске перспективе. Аутоматски, узгајање дроге у Авганистану има негативан утицај на суседне земље, у којима се број зависника од дроге повећава. Према *UNODC*, у Пакистану има 500.000 зависика од хероина, а у Ирану 3,7 милиона корисника опијума. Међутим, те две земље првенствено су транзитне, јер „права зарада“ је очигледно у Европи и Сједињеним Државама. Количина новца коју добијају авганистански сељаци је мања од 1 одсто од онога што плаћа крајњи корисник, али је и то, очигледно, довољан подстицај за сељаке да се окрену узгајању дрога.

Ставови о томе како се (и да ли уопште) ефикасно борити против узгајања дроге, знатно се разликују. Један приступ је да се смањи потражња у индустријализованим земљама пре него се предузме дужа борба против узгајања дрога у Авганистану. Заговорници тог приступа тврде да је борба против гајења опијума опасна не само за *PRTs* него и за власт у Авганистану, јер угрожава помирење и омета процес реконструкције. Незадовољство становништва могло би брзо да порасте и окрене се против свих странаца, укључујући и раднике у области помоћи у развоју и припаднике *PRTs*, јер се на *PRTs* гледа као на „агенте“ у борби против наркотика. Немилосрдна борба против нелегалне трговине дрогом изазвала би формирање још више картела дроге – који би онда могли да присиљавају фармере да гаје мак. Чак и ако би настојања да се производња преусмери била успешна, цене би због смањене понуде превише скочиле, што би гајење опијума учинило још уноснијим. Као резултат тога, јавља се економска дилема.

О свим тим тврдњама, без сумње, може се полемисати. У сваком случају, неодлучност *ICM* коју стратегију би требало применити у борби против наркотика чини цео овај проблем још тежим.

3.2. Ефикасност америчких *PRTs*

3.2.1. Прихваћеност *PRTs* у региону

Од почетка Операције истрајна слобода авганистанско становништво је у мањем степену прихватало америчке трупе, него европске. Током 2007. године чак су и многи Авганистанци, који су највише трпели под талибанима, изгледа били скептични у погледу свих међународних трупа. У ствари, Сједињене Државе су од самог почетка уложиле много напора у настојања да освоје наклоност становништва, али до сада ниси постигли значајан напредак.

Лоши услови снабдевања, недостатак инфраструктуре и нестабилност (ниво шест) у провинцији Фарах у близини границе са Ираном били су, поред осталог, разлози зашто су САД у септембру 2004. формирале један *PRT* у граду Фарах. Циљ је био да се повећа безбедност окружења и да се обнове и изградбе бунари, школе, болнице и објекти државне управе. Та помоћ намењена је за добробит села, а не појединаца, јер би извођење појединачних пројеката реконструкције само изазвало љубомору и сукобе.

Од маја 2005. године амерички *PRT* у провинцији Фарах ради под командом *ISAF* и сматра се узорним *PRT* моделом и моделом за будуће операције *ISAF*.⁵⁴ У ствари, *PRT* Фарах, као *ISAF-PRT*, и даље следи америчку концепцију погодну за регионе који су у опасности да пређу из постконфликтне зоне у ратну зону (ниво седам). То представља (крајњи) ниво безбедности, на којем сарадња у области развоја коју подстиче *PRT* може реално да обезбеди позитиван резултат. Поред заједничког патролирања припадника *ISAF* и АНА, тај *PRT* је, такође, предузео разне активности у обуци авганистанских безбедносних снага. Пошто је гувернер провинције Фарах добио у надлежност да самостално управља неким активностима развоја, он има погодност да користи *CERP*, путем којег је 2005. омогућена изградња три школе за 1.500 ученица.

3.2.2. *PRTs* и безбедносна ситуација

Од 2004. до 2005. године на југу Авганистана број напада повећао се за 20 одсто, број самоубилачких напада се учетворостручио, а број напада даљински управљаним средствима, на пример бомбама поред пута – по угледу на Ирак – удвостручен је.⁵⁵ До почетка 2006. године број напада у јужном региону опет је знатно повећан, што је претворило тај регион у ратну зону (ниво осам и виши). Очигледно да тамо борбене трупе – ни *ISAF*, ни *OEF* – нису до сада могле да побољшају безбедност.

3.2.3. *PRTs* и изградња институција

С једне стране, када је 2006. године на југу Авганистана извршена примопредаја америчких *PRTs* Уједињеном Краљевству, Канади и Холандији, већ су били установљени паралелни органи власти под утицајем талибана, који укључују чак и судове правде: локални становници често се ради решавање сукоба

⁵⁴ Farah A Model for Future Operations – ISAF Commander. ISAF Public Information Office, Release 2006-048, 3 July 2006. Упоредити *online* документ: http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Update/Press_Releases/newsrelease/2006/Release_03July06_048.htm (приступљено 17. јула 2006).

⁵⁵ Walter Pincus: Growing Threat Seen in Afghan Insurgency. In: Washington Post, 1 March 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/28/AR2006022800874.html> (приступљено 1. априла 2006).

обраћају „шурама“ (већима), који су под доминацијом талибана.⁵⁶ Амерички *PRTs* на југу нису имали успеха ни борби против корупције нити у јачању повећења становништва у државне институције (са седиштем у Кабулу). С друге стране, није реално очекивати да се провинција као што је Кандахар може „обликовати“ за неколико година – за то су потребне генерације. Провинцијски тимови за реконструкцију у ратним зонама неће имати успеха, без обзира на то да ли се састоје од америчких, европских или других војника.

3.2.4. *PRTs* и њихова сарадња са НВО

Због ратних зона на југу Авганистана, изгледа да цивилно-војна интеракција – на ниском нивоу – успева боље него на северу. Током 2006. године НВО нису у том региону могле да делују без војне заштите или су чак морале да се повуку из одређених области. Канцеларије УН, које су 2003. и 2004. године још могле да раде од 60 до 70 одсто подручја региона Југ, средином 2006. године успевале су да раде у шест области од педесет.⁵⁷

3.2.5. *PRTs* и реконструкција

У источном Авганистану, а нарочито у провинцији Газни, амерички *PRTs* све више су подстицали изградњу путева. У тој високоризичној области (ниво седам) ефекти америчког рада на реконструкцији могу се директно осетити: пут од 600 km између Кабула и Кандахара, који је направљен за 270.000.000 долара, скратио је време путовања на једну трећину. Тешки саобраћај и жива грађевинска активност дуж новог аутопута указују на изванредан напредак земље. Интересантно је поменути да је до 2006. године, а посебно захваљујући иницијативама америчких *PRTs*, више радова на изградњи путева вршено у регионима са већим интензитетом сукоба на југу и истоку Авганистана, него у постконфликтним регионима на северу и западу.

Тај показатељ, међутим, може прилично да завара. Лакше је изводити радове на градњи путева него јачати крхки ауторитет слабе власти. Друго, безбедносна ситуација у подручју у које се може стићи аутопутем погоршала се након стране интервенције 2001. године. На пример, 2005. године на путу од Кабула до Кандахара убијено је више од десет припадника међународних снага, па су чак и локални радници НВО у опасности.

⁵⁶ James Rupert, Corruption and Coalition Failures Spur Taliban Resurgence in Afghanistan. In: *Newspaper*, 17 June 2006.

⁵⁷ James Rupert, исто.

Упркос томе, амерички *PRTs*, на пример тим у Газнију, представљају важне истурене пунктове, који обављају реконструкцију у региону са високим интензитетом сукоба. Међутим, реконструкцију аутопута Кабул – Кандахар не треба посматрати само у контексту изградње државе, јер он има и извесну политичку тежину у вези са промовисањем „рата против тероризма“, од стране америчке владе.

3.3. Ефикасност немачких *PRTs*

Одговорност Немачке у оквиру *ISAF* 2007. године била је везана, пре свега, за рад Регионалне обласне команде Север у Мазар-и Шарифу, под којом су били тимови за реконструкцију у провинцијама Кундуз (*PRT* Кундуз) и Бадакшан (*PRT* Фејзабад), као и вођење истурене канцеларије *PRT* Кундуз у Талокану у провинцији Такар.

3.3.1. Прихваћеност *PRTs* у региону

Према речима Рангина Дадфара Спанте, авганистанског министра спољних послова, немачке трупе – поготово *PRTs* – и даље су добродошле у Авганистану. Немачки *PRTs*, међутим, не треба да се упуштају у борбу против дроге, јер је то задатак АНА. Спанта, који је деценијама живео у Немачкој, говорио је о немачкој војсци као о ослободилачкој армији. Осамдесет шест одсто свих Авганистанаца у земљи и даље жели добродошлицу немачким трупам, што би, требало да буде довољан доказ квалитета немачких *PRTs*.⁵⁸

Упркос томе, саветује се да се изјаве представника авганистанске владе узимају са резервом. Критичари често сматрају да су Сједињене Државе званичницима „испале мозак“. Јавна је тајна да Сједињене Државе, као земља која је највећи донатор у Авганистану, од почетка интервенције врше притисак на Карзаијеву владу ради спровођења властитих геополитичких интереса. То, такође, обухвата улепшавање ситуације на терену и утицаја *ICM* у Авганистану, како би се ситуације презентовале у бољем светлу. У вези с тим, Спантина позитивна оцена немачког залагања показује се у другачијем светлу.

Једна друга студија указује на критички став авганистанског становништва према *ISAF*. Према истраживању *BBC*-ја у мају 2005. године, само 25 одсто свих Авганистанаца позитивно оцењује француски утицај у Авганистану и само њих 21 одсто има поверења у Немце. Семе Сједињене Државе уживају висок рејтинг одобравања од 72 одсто.⁵⁹ Позитиван рејтинг Сједињених Држава уоп-

⁵⁸ Helmut Böger: Die Bundeswehr ist für uns eine Befreiungsarmee. Interview mit Afghanistans Außenminister. У: *Bild am Sonntag*, 14 May 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.bild.tonline.de/BTO/news/aktuell/2006/05/14/ausenminister-gruene-Afghanistan/hg-interview.html> (приступљено 16. маја 2006).

⁵⁹ Упоредити: Urs Gehriger, Entscheidung in Afghanistan. У: *Weltwoche*, 24 May 2006.

ште не одговара стварности у Авганистану, чиме се квалитет те анкете британског *BBC*-ја доводи у сумњу. Шароликост процената указује на то да такви извештаји не дају поуздане информације о ефикасности *PRTs*.

С обзиром на све веће незадовољство због неиспуњених обећања Карзаијеве владе, коју многи Авганистанци сматрају „марионетом САД“, може се са сигурношћу претпоставити да је рејтинг прихваћености немачких *PRTs* опао од председничких избора у октобру 2004. године. Што дуже становништво нема користи од процеса изградње државе, све ће више опадаати степен прихваћености међународних институција. Немачки *PRTs*, који делују на нивоу провинција, немају могућности да се супротставе таквом развоју догађаја. Ипак, њихов рејтинг прихваћености је већи него што је рејтинг владе у Кабулу. Међутим, одлучујући импулси за побољшање владине репутације код становништва морају потицати из самог Кабула. У најбољем случају, *PRTs* могу само да каналишу и/или интензивирају те импулсе за успешну изградњу земље, али их они сами не могу стварати.

Од почетка *PRTs* Кундуз и Фејзабад прибегли су дипломатији, како би били прихваћени од локалних политичких моћника. Због тога су их често називали „таоцима политичких моћника“.⁶⁰ Неки од њих толеришу *PRTs* само до мере до које се не мешају у њихово профитирање од, на пример, узгајања дрога. За сада нема излаза из те „замке прихваћености“. Цивилно-војни инструменти, као што су немачки *PRTs*, имају веома ограничене војне снаге и, да би уопште били у могућности да раде, ослањају се на спремност локалне стране за сарадњу.

3.3.2. *PRTs* и безбедносна ситуација

3.3.2.1. Интензитет сукоба

Политички моћници могу да одреде став локалног становништва према *PRTs* уз помоћ бораца из својих милиција. Због своје структуре способност *PRTs* да предузимају војну акцију веома је ограничена, а и они све више преузимају улогу страних дипломатских представника. У целини, талибани, као и снаге милиција Гулбудина Хекматјара и Џалалудина Хаканија, представљају сталне елементе мешања који могу да се ослоне на огроман број потенцијалних симпатизера, а та чињеница представља све већу претњу за *PRTs* и интернационалце у области Кундуза. Ал Каида је, међутим, до сада имала само мању улогу на северу – тој мрежи могу се приписати само изоловани самоубилачки напади. Од јесени 2005. године на северу су појачани самоубилачки напади као и напади на међународне представнике. Четири

⁶⁰ Разговор аутора и Михаела Похлија (*Michael Pohly*). Берлин, 12. октобар 2004. године.

таква напада извршена су од 2001. до 2003. године, десет је регистровано 2004, а више од 20 напада десило се 2005,⁶¹ док су кулминацију од укупно 30 самоубилачких напада достигли у јануару 2006. године.⁶² У том контексту, мора се констатовати да такви напади не одговарају менталном склопу Паштуна (који чине око 40 одсто авганистанског становништва), што наводи на претпоставку да се страни побуњенички елементи још увек инфилтрирају у земљу.

У областима Кундуз и Бадакшан од краја талибанског режима у Кабулу није било већих сукоба, али изузетно велика количина малокалибарског и лаког оружја утицала је на то да регион није миран и није стабилан (ниво пет). За разлику од британског *PRT* Мазар-и Шариф, немачки *PRTs* нису морали да посредују између разних политичких моћника који се међусобно надмећу. Насилне демонстрације након објављивања чланка у *Newsweeku* о наводном скрнављењу Курана у америчком казненем логору Гуантанамо такође су се показале штетним за рад *PRT*. У Фејзабаду је немачки *PRT* могао да допринесе деескалацији таквих демонстрација.

3.3.2.2. Ефикасност програма разоружавања

Предаја тешког оружја коју су извршили политички моћници, на пример Рашид Достум и Мохамад Ата, такође је имала позитиван утицај на регион Кундуза. Ти политички моћници прилагодили су се новој ситуацији и схватили како да играју на политичку карту. Према Уједињеним нацијама, програми разоружавања у Кундузу били су, квантитативно гледано, прилично успешни. Од новембра 2003. до краја августа 2005. године разоружано је 63.380 припадника легалних милицијских и војних јединица у саставу снага Авганистанске милиције током процеса *DDR*, који је првенствено финансирао Јапан – програм је окончан 2006. године. За то су били одговорни *UNDP* и *UNAMA*. Већина разоружаних појединаца могла је бити демобилисана и одређена за програме реинтеграције. Заплењено је 98 одсто од укупне количине познатог тешког оружја. У јуну 2005. инициран је програм, под називом „Распуштање илегалних наоружаних група“ (*DIAG – Disbandment of Illegal Armed Groups*). Његов циљ је био да се до 2007. године разоружа око 100.000 припадника милиције, бораца који су били из 700 илегалних милицијских група. До априла 2007. путем *DIAG* прикупљено је више од 26.000 комада лаког оружја.⁶³ Са сигурношћу се може претпоставити да број илегалног оружја које је још у оптицају далеко премашује број предатог оружја. Оно је у рукама обичних криминалаца.

⁶¹ Emil Hsu and Beth deGrasse: Afghanistan Insurgency still a potent Force. *YSIP Briefing*, February 2006.

⁶² Florian Rötzer: Islamischer Staat in Waziristan? In: *Telepolis*, 1 March 2006.

⁶³ Упоредити *online* документ: <http://www.undpanbp.org> (приступљено 22. априла 2007).

Незапослени Авганистанци изнудом наплаћују путарину или се укључују у узимање талаца које није политички мотивисано. Криминалци имају користи од чињенице да су у стварности програми разоружавања тек у почетној фази.

Мада за регион Североисток нису доступне тачне бројке, мора се констатовати да су немачки *PRTs* имали одлучујућу улогу у пружању подршке процесу разоружавања само тиме што су били присутни и својим „*know-how*“ пружали подршку *UNAMA* и *UNDP*. Ипак, требало би имати на уму да је цео Авганистан и даље препун илегалног оружја.

3.3.2.3. Опсег узгајања мака

Према подацима Уједињених нација, од 2003. до 2004. године површина поља под маком у Авганистану повећана је за 64 одсто, односно на 131.000 хектара.⁶⁴ Међутим, у марту 2005. Сједињене Државе објавиле су да се: 2003. и 2004. године површина под маком увећала више од три пута, са 61.000 на 206.700 хектара.⁶⁵ У исто време, производња опијума се готово удвостручила – од 2.865 тона до 4.950 тона. Тиме је рекордна производња из 2000. године, за време талибанског режима, премашена за 1.300 тона. Од 2001. до 2004. године узгајање опијума се проширило, упркос програмима борбе против наркотика и повећане обавезе *PRTs*, са десет провинција на тридесет (од укупно 34 провинција).⁶⁶

Од 2001. до 2004. године производња опијума у провинцији Бадакшан порасла је са 3 на 18 одсто од укупног узгоја у целој провинцији.⁶⁷ Уједињене нације су 2005. године потврдиле да су 2004/2005. површине под другим културама знатно смањене, за 53 процента – са 15.607 хектара на 7.380 хектара.⁶⁸ Мада су површине под културом у провинцији Такар повећане за 80 процената, са 762 хектара на 1.364, а у Кундузу за преко 22 процента, са 224 хектара на 275, култивисане површине у те две провинције знатно су мање него у Бадакшану. То значи да је у 2005. години површина под пољима мака у зони утицаја немачких *PRTs* знатно смањена. Бројке и проценти који су наведени указују на то да је присуство немачког *PRT* имало позитиван утицај на ограничавање површина за узгајање дрога у провинцији Бадакшан. Међутим, *PRT* није био директно укључен у тај процес.

⁶⁴ UNODC/GoA (Ministry for Counter-narcotics): Afghanistan Opium Survey 2005, November 2005, p. 4.

⁶⁵ Упоредити: US State Department, Cultivation of opium in Afghanistan more than trebled in 2004. *Online* документ: <http://de.news.yahoo.com/050305/286/4g02a.html> (приступљено 26. марта 2005).

⁶⁶ Islamic State of Afghanistan: Selected Issues and Statistical Appendix. International Monetary Fund, February 2005. IMF Country Nr. 05/34. Упоредити *online* документ: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr0534.pdf (приступљено 20. фебруара 2006).

⁶⁷ Упоредити Stelzenmüller.

⁶⁸ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005, p. 4.

3.3.2.4. Стопа криминала

У јуну 2004, у региону Североисток посебну забринутост изазвало је убиство једанаест кинеских радника на изградњи пута. Иако не постоје поуздани подаци, познато је да су током 2005. у тој области почињена бројна убиства. У извештају који је поднео *FAST* помиње се да су у зони утицаја немачких *PRTs*, од децембра 2005. до маја 2006, само две акције биле усмерене против интернационалаца, односно убиство три припадника *USAID* и демонстрације у Кундузу. То показује да се од 2004, број напада и обим борбе у немачкој утицајној зони нису знатно повећали што говори о квалитету немачког присуства. Ипак, сваке недеље у провинцији Кундуз у насилним злочинима погине више од дванаест људи.

3.3.2.5. Степен упознавања становништва са владавином права

Изгледа да политички моћници и наркобарони до сада нису присиљавали фармере да узгајају дроге. Очигледно је да се многи фармери сами одлучују на то, како би осигурали опстанак својих породица. Штавише, наркоекономија се не заснива на индивидуалним маргинализованим или криминализованим играчима, него представља део друштва. На исти начин као што се бизнисмени истовремено баве дрогом, житом, аутомобилским гумама и електроопремом, многи мали фармери гаје мак, поред пшенице и јечма, као средство за опстанак. Међутим, и државни актери имају користи од наркоекономије. Чак се и на чланове владе сумња да се с времена на време упуштају у ту врсту бизниса.

Већина становништва Авганистана гледа на владу у Кабулу, која је у јануару 2002. увела општу забрану на узгајање дрога, као на туђи, ако не и потпуно непријатељски елемент. У Кундузу, влада се не сматра ауторитативним телом и, према мишљењу становништва и многих руководилаца, нема права да одлучује шта је легално, а шта илегално. Верски достојанственици или сеоске старешине, пре свих осталих актера, могу да усаде свест о злоделу позивајући се на ислам и племенске традиције. Међутим, после истеривања талибана баш је та локална елита позивала на узгајање дроге како би згрнула више новца за себе. Немачки *PRTs* имали су мало успеха у покушајима да утичу на свест становништва о противзаконитом деловању (или недостатак свести о томе) у погледу илегалне трговине дрогом и поседовања ватреног оружја.

Промене остварене у стабилизацији региона помоћ *PRTs*?

Постоји мало поузданих података о побољшању безбедносне ситуације у зони утицаја *PRT* Кундуз. Током 2004. године војска је тамошњу ситуацију

описала као „мирну, али не и стабилну“.⁶⁹ У 2006. години за безбедносну ситуацију у региону Кундуз констатовано је да „није мирна и није стабила“ (ниво пет). Чињеница да су немачке снаге за специјалне операције морале да буду распоређене у регион Кундуз такође представља додатни показатељ да се ситуација погоршала.⁷⁰ Насупрот томе, могло би се тврдити да, иако немачки *PRTs* нису побољшали ситуацију у протекле три године, ипак су одиграли значајну улогу јер нису дозволили да ситуација измакне контроли од 2003. године. Од увођења немачких *PRTs*, ниједна НВО нити предузеће нису се повукли због безбедносних разлога – са изузетком *Доктора без граница*, који су напустили Авганистан након што су четири члана тима у јуну 2004. убијена у зонама утицаја британских *PRTs*. Од 2003. године, број предузећа и НВО стално се повећава што јасно говори у прилог немачких *PRTs*.

Функција *PRTs* као мостобрана државног ауторитета у провинцијама илуструје потребу да се установи способност професионалног лобирања у оквиру *PRTs*. Према изјави гувернера провинције Кундуз Мохамада Омара, „без немачких и других националних снага *ISAF* хаос из осамдесетих и деведесетих година прошлог века још би владао у Авганистану“.⁷¹ Омар је истакао да су активности немачких *PRTs* у Кундузу били апсолутно од суштинског значаја. У том подручју није се водила борба између политичких моћника, за разлику од других делова северног Авганистана. Народом су, званично и незванично, и даље владали муџахедини, као што илуструје пример бившег министра одбране маршала Мухамада Фахима.⁷¹ Омар сматра да је комуникација с Кабулом изванредно значајан фактор остварења ауторитета централне владе у провинцијама – а баш ту дипломатска компонента *PRT* долази до изражаја.

У целини, до почетка 2007. ситуација у Авганистану знатно се погоршала у погледу стабилности – површина поља мака није се променила, а спор али континуиран процес разоружавања ометан је знатним порастом броја инцидената који су утицали на стабилност. Упркос томе, тај регион је и даље био у позитивном смислу у супротности са укупном безбедносном ситуацијом у Авганистану, што указује на то да су локални актери чврсто држали узде, радећи „у хармонији“ са немачким *PRTs*.

Дугорочна одговорност немачких *PRTs* за тај регион ипак има смисла и веома је битна да способности *PRTs* дају резултате. Допринос немачких *PRTs* стабилности и реконструкцији признаје се и често хвали на нивоу провинција, али то не подразумева аутоматску заштиту од напада.

⁶⁹ Fact Finding Mission of the Institute for Peace Support and Conflict Management in Kunduz province, October 2004.

⁷⁰ *Berliner Morgenpost* newspaper, 25 May 2005.

⁷¹ Разговор аутора са гувернером провинције Кундуз, Мохамадом Омаром. Кундуз, 25. октобар 2004. године.

3.3.3. *PRTs* и изградња институција

3.3.3.1. Повећан утицај централне власти у провинцијама

Главни циљеви Бонског споразума и Авганистанског уговора⁷² јесу обнова националног јединства, суверенитета и територијалног интегритета Авганистана, помирење разних етничких група, имплементација демократских структура и функционалних институција, као и економски успон. Све су то класични циљеви изградње институција.

Немачки *PRTs* били су у могућности да помогну авганистанској влади да спроведе те циљеве у пракси утолико колико су специјалисти *PRTs* имали редовне разговоре са одговарајућим административним органима власти. Тешко је, међутим, проценити колико је то стварно побољшало квалитет и лојалност регионалних администрација према Кабулу. Тај процес повећања свесности ситуације је централни аспект с обзиром на трајност рада *PRT*, која се тешко може измерити. Ипак, могуће је и да су немачки *PRTs* – у супротности са принципом *локалног власништва* – учинили „сувише“ за градњу институција: од њиховог формирања, сами *PRTs* су се развили у значајан економски и политички фактор за цео регион. При том су они све више замењивали слабе државне структуре у провинцијама. Можда је утицај на реконструкцију и функционисање авганистанских институција чак био и негативан. Према томе, мора се размотрити ограничавање активности *PRT*.⁷³

Од 2007. године временски лимит од две или три године није више опција, јер је реално присуство *PRT* у трајању од најмање десет година. Независно од било каквог временског ограничења, изгледа да је добра идеја, након испуњења извесних предуслова, да се *PRTs* трансформишу у чисто авганистанске институције. То би могло да повећа притисак да се на крају у провинцијама формирају самосталне националне институције. Увођење у владу утицајних особа из Кундуза, као Мохамада Дауда, изгледа да је бар оснажило политичку осовину Кабул – Кундуз. Да би то омогућио, *PRT* Кундуз био је активан на дипломатском нивоу. Све док Карзаи успева да задржи Дауда у влади, очекује се да, Даудовом „милошћу“, утицај државе у том региону расте.

3.3.3.2. Значај *PRTs* у изборима 2004. и 2005. године

Активности немачких *PRTs* 2004. и 2005. године усредсређене су на припремање и пружање подршке председничким, парламентарним и провинцијским изборима у Авганистану. Подршка изборном процесу пружена је контро-

⁷² Тај оквир је резултат Лондонске конференције о Авганистану од 31. јануара до 1. фебруара 2006. и обухвата мапу пута за координирање и консолидовање процеса изградње авганистанске државе до 2010. године.

⁷³ Разговор аутора са Дијегом Осоријем (*Diego Osorio*), *CIMIC* координатором за *UNAMA*. Кабул, 26. октобар 2004. године.

лом канцеларија за упис гласача и оперативним информативним мерама, као што су ТВ спотови, радио програми, постери, леци и новине, као и сарадњом са *UNAMA*. Штавише, *ISAF* је обезбедио појачања за провинције до закључења избора. Само у провинцији Бадакшан до краја јула 2004. године за председничке изборе уписало се око 175.000 жена и 180.000 мушкараца. У 2004. години уписало се готово 1,4 милиона (од 1,5 милиона) регистрованих гласача⁷⁴ у четири североисточне провинције, које припадају зонама одговорности *PRTs* Кундуз и Фејзабад, што је огромно постигнуће с обзиром на честе нападе на канцеларије за упис. На тај начин присуство *PRTs* у провинцијама било је фактор од суштинске важности, који је омогућио да се избори одрже.

3.3.4. *PRTs* и сарадња у области развоја

3.3.4.1. Аспекти политике помоћи у развоју

Циљ немачких *PRTs* је, како се наводи у мандату немачког парламента, „помоћу цивилних средстава јачати основе за економски развој и регионалну сарадњу и ауторитет државе потребан за стабилан развој“.⁷⁵ Циљ расподељивања наоружаних јединица је да се створи безбедно окружење, погодно за реконструкцију и стабилизацију региона. Тежиште напора Немаца јесте на политичкој, економској и друштвеној обнови. С обзиром на тај циљ, политичка компонента помоћи у области развоја има централну улогу, што се одражава у вишеструким мерама повезаним са политиком помоћи у развоју, које се предузимају у координацији са авганистанским партнерима, *UNAMA* и другим међународним донаторима.

Задатак немачких оружаних снага је да осигурају безбедност док немачке и локалне организације за помоћ у развоју реализују засебно рад на реконструкцији. Министарство за економску сарадњу и развој, које је задужено за политику помоћи у развоју, координира мере реконструкције и додељује пројекте за реализацију извршним партнерима, као што су, на пример, *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ)*, *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* или *Deutscher Entwicklungsdienst (DED)*. Основни принцип Министарства за економску сарадњу и развој је раздвајање одговорности, док је регионална одговорност заједничка када се ради о сарадњи са немачким и авганистанским партнерима. Насупрот томе, цивилно особље америчких

⁷⁴ Bundeswehr im Einsatz: Das ISAF Provincial Reconstruction Team Feyzabad. Berlin, 13 June 2006. Упоредити *online* документ: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/vwContentByKey/W26BYJR5821INFODE> (приступљено 19. јула 2006).

⁷⁵ Упоредити одлуку немачког Бундестага о проширењу операције у Авганистану, септембар 2005. *Online* документ: <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/bt-mandat2005.pdf> (приступљено 13. фебруара 2006).

PRTs је под војном командом. Таква ситуација, у принципу, није прихватљива за Министарство за економску сарадњу и развој, јер оно сматра сарадњу у области помоћи у развоју самосталном компонентом: Министарство за економску сарадњу и развој не би послало ниједног цивилног радника за реконструкцију у Кундуз да је превладала концепција америчких *PRT*.⁷⁶

Цивилни стуб *PRT* задужен је за:

- јачање утицаја централне власти;
- установљавање и јачање политичко-административних, као и конститутивних структура;
- јачање цивилног друштва и
- организовање и осамостаљивање авганистанске полиције.

Ангажовање немачког Министарства за предузетништво и кооперативни развој у области помоћи у развоју у подручју Кундуза и Фејзабада обухвата:

- унапређење администрације и владавине права;
- потстицање учешћа жена у свим областима реконструкције;
- програме хитне помоћи за потребе развоја;
- дугорочне инвестиције у привредну и друштвену инфраструктуру (изградња путева и пројекти воде за пиће у Кундузу);
- стварање радних места;
- промовисање приватних инвестиција и
- пројекте за демобилисане војнике и избеглице повратнике ради обезбеђења средстава за живот.

Водећи принцип је укључивање свих мера Министарства за економску сарадњу и развој у стратегију националног развоја, што је договорено између авганистанске владе и међународних донатора. Значај развојно-политичких активности у оквиру немачких *PRTs* одражава се у броју немачких извршних организација и НВО које су присутне на терену. Од НВО које су активно укључене у сарадњу у области помоћи у развоју са *PRTs* на подручју Кундуза посебно се истичу *Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF)*, *German Agro Action (GAA)* и организација за помоћ *Katachel*.

3.3.4.2. О проблему хуманитарне помоћи коју обезбеђују оружане снаге

У септембру 2005. године *GAA* је захтевала нову концепцију *PRT*, која јасно разграничава улогу оружаных снага од улоге цивилне помоћи за реконструкцију. Заједно са 15 међународних и око 500 авганистанских сарадника, *GAA* је (на северу и истоку Авганистана), реализовала пројекте (2005), у из-

⁷⁶ Heidemarie Wiczorek-Zeul in: Berliner Zeitung, 15 May 2004. Упоредити *online* документ: <http://www.bmz.de/de/presse/reden/ministerin/rede20040515.html> (приступљено 8. марта 2006).

носу од око 6.000.000 евра. У оквиру Програма националне солидарности, она подржава формирање локалних већа и изградњу битне инфраструктуре (као што су мостови и бунари) у сеоским подручјима. Штавише, у оквиру програма *DDR*, она помаже бившим борцима који су вољни да за себе остваре нов начин зараде за живот у пољопривреди. У основи, *GAA* поздравља ангажовање немачких оружаних снага у Авганистану. Док *GAA* веома високо цени британски *PRT* у Мазар-и Шарифу, она оштро критикују немачки *PRTs*.⁷⁷ Ставке о којима је говорио генерални секретар могу се сматрати репрезентативним за критику НВО упућену на рачун *PRTs*.

- Линеје које раздвајају оружане снаге од цивилних помагача постају све мање јасне. Разлог томе је чињеница да, на пример, војници немачких оружаних снага и других међународних оружаних снага у Авганистану користе иста цивилна теренска возила као и међународне организације за помоћ. Безбедност НВО, међутим, зависи од тога да се они могу разликовати од оружаних снага. Како постаје све теже разликовати цивилне и војне актере, НВО постају потенцијални циљеви за оне снаге које желе да дестабилизују земљу.
- Други проблем је да се кључно особље немачких *PRTs* ротира сваких четири до шест месеци – чак ни официри *CIMIC* не служе много дуже. Резултат тога је да не постоји довољан континуитет за дугорочну помоћ. „Немачке оружане снаге би према томе требало да се усредсреде на своје основне задатке и препусте помоћ у развоју радницима за помоћ у развоју. Оно што је Авганистану стварно потребно јесте заштита и безбедност, не Самарићани у униформи“, истиче *GAA*.⁷⁸
- Стручњак за Авганистан из *Caritas Internationala*, Торстен Хинц (*Thorsten Hinz*), гледа на (војно усмерену) *CIMIC* „веома, веома критички“. Према његовом мишљењу, немачки *PRT* интегрише цивилне организације за помоћ у „мере војне окупације“. То мешање хуманитарне и војне помоћи је разлог што авганистанско становништво све мање прави разлику између међународних оружаних снага и међународних организација за помоћ. Последица тих дешавања била је оптужба талибана усмерена против међународног особља. Организације за помоћ љуте се што оружане снаге директно искоришћавају хуманитарне.

Неки од тих аргумената се не схватају у довољној мери када се ради о *PRTs*. Не ради се просто о питању побољшања радних услова за НВО, већ о потреби промовисања ауторитета власти, сузбијања приватизованог на-

⁷⁷ Разговор аутора са Ником Бенишем (*Nick Boenisch*), координатором пројекта *German Agro Action*, у провинцији Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 24. августа 2005. године.

⁷⁸ Генерални секретар пројекта *GAA*, Hans-Joachim Preuß, у изјави за штампу, 27. септембар 2005. Упоредити *online* документ: <http://www.presseportal.de/print.htx?nr=729861> (приступљено 20. марта 2006).

силња, формирања институција, разоружавања припадника милиција и вођења борбе против дроге. У друштву навикнутом на насиље, ти циљеви се не могу постићи без помоћи међународних снага.

3.3.5. PRTs и реконструкција

3.3.5.1. Економска димензија PRTs

Јако немачко војно присуство мора се, такође, оцењивати у контексту економских интереса. Последњих година немачка влада прогурала је привилеговане услове инвестирања за немачка предузећа. Након доношења *Закона о инвестирању* у Авганистан, који је иницирала *GTZ*, 2004. године уследило је потписивање немачко-авганистанског промотивног уговора о инвестирању, који немачким инвеститорима у реконструкцију Авганистана даје „третман повлашћених грађана“. Берлин затим нуди извозне кредитне гаранције (познате као кредити Хермес) и, поред тога, обезбеђује техничку помоћ Кабулу за потребе успостављања структура приватних предузећа. Од јула 2002. године специјални изасланик за економске послове представља немачку владу у авганистанској влади. Авганистански министар за реконструкцију Амин Фаранг провео је неколико деценија у Немачкој и тренутно га подржава *Deutscher Akademischer Austauschdienst*. Највећи део немачко-авганистанске економске сарадње ступио је на снагу тек након почетка ангажовања немачких *PRT*; према томе, изгледа да су *PRTs* утрли и пут за реконструкцију.

3.3.5.2. Јачање регионалне инфраструктуре

Од увођења *PRT* у Кундузу 2003. године, десетине организација за помоћ и предузећа сместило се у тај регион. По смерницама *PRT* у близини аеродрома Кундуз изграђена је велика касарна, у којој је тренутно смештен *PRT*, а намењена је за каснију употребу АНА. Између осталог, откако је успостављен *PRT* Кундуз у региону су реализовани следећи пројекти.

Пројекти Министарства спољних послова:⁷⁹

- до 2005. године изграђено је укупно 13 школских бунара и реновиране су две школе, што је финансирано по плану Министарства спољних послова за пројекте малих размера;
- у граду Талокан отворена је школа за 1.800 ученика, коју је потпуно реновирала организација *Katachel*, користећи фондове Министарства спољних послова. Мало пре тога, *PRT* је отворио школу за 2.000 деце близу Талокана,

⁷⁹ Winfried Nachtwei: Auf verlorenem Posten in Kunduz und Feyzabad? Press release, Berlin, 23 September 2004.

која је изграђена уз помоћ Фондације Ага Кан и средстава које је обезбедило Министарство за економску сарадњу и развој. У периоду од четири недеље добијен је школски простор за укупно 8.000 ученика. Било је планова да се до зиме 2004/05. године створи довољно школског простора за прихват 25.000 ученика. Према мишљењу Министарства спољних послова, те мере требало је да остваре велики утицај на становништво.

Пројекти Министарства одбране:⁸⁰

– до новембра 2005. године потрошено је укупно 3.700.000 евра на 331 пројекат *CIMIC*, које су иницирали немачки *PRTs* како би се изградиле команде полиције, школе, обданишта и амбуланте.

Пројекти Министарства унутрашњих послова:⁸¹

– Министарство унутрашњих послова је, преко својих оперативних елемената и уз помоћ *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)*, пружило хуманитарну помоћ за ванредне ситуације и реконструкцију. Од 2002. године *THW* је утрошило више од 19.000.000 евра за хуманитарну помоћ у Авганистану и реализовало 42 пројекта у име Немачке, Холандије, Уједињеног Краљевства и Норвешке. Пројекти су првенствено подразумевали адаптације старих и изградњу нових објеката.

– настављајући дугогодишњу традицију у немачко-авганистанској сарадњи у области спровођења закона, већина пројеката односила се на авганистанско Министарство унутрашњих послова, као и на полицију и Полицијску академију у Кабулу. Од 2003. године *THW* тамо води пилану, упоредо са центром за обуку. Крајем 2004. године у области Кундуз завршено је неколико полицијских станица и станица за борбу против маларије.

Пројекти Министарства за економску сарадњу и развој:

– од 2003. године *GTZ*, заједно са *Ага Кан мрежом за развој*, у Бадакшану води пројекат за побољшање ситуације у вези са храном и за унапређење регионалне сарадње и стабилности. Развој алтернативних начина прихода сматра се стратешким доприносом борби против дроге.

– Провинцијски тим за реконструкцију сарађује на изградњи мреже воде за пиће у Кундузу, која треба да снабдева 90 одсто свих домаћинстава.

– у име Министарства за економску сарадњу и развој, *GTZ* подржава пројекат алтернативног развоја у пет области провинције Бадакшан (изградња путева, наводњавање, снабдевање струјом, медицински

⁸⁰ Andreas Heinemann-Grüder and Diana Burghardt: Zivil-militärische Zusammenarbeit. Der Wiederaufbau von Nachkriegsgesellschaften. In: Reader Sicherheitspolitik, Ergänzungslieferung 02/06, pp. 111 f.

⁸¹ International and Multi-lateral Activities of the Ministry of the Interior. In: Mol web page as of 16 February 2005. Упоредити *online* документ: http://www.bmi.bund.de/nn_163598/Internet/Content/Themen/EuropaInternationales/DatenundFakten/Internationales_und_Multinationales_Engagement_des_BMI.html (приступљено 16. маја 2006).

објекти, школе и побољшање легалних начина обезбеђења прихода у пољопривреди и ван пољопривреде).

- Министарство за економску сарадњу и развој обезбедило је 2.000.000 евра за реконструкцију фабрике шећера у провинцији Баглан, створивши тако десетине радних места.

Пројекти НВО:⁸²

- до почетка марта 2004. године НВО су реализовале укупно 2.262 појединачна пројекта у региону Кундуза, од којих се 557 пројеката односило на здравље и побољшање услова за живот, 286 на образовање и 315 на пољопривреду. Од појединачних пројеката, 705 је изведено у провинцији Бадакшан и 434 у провинцији Кундуз.

Пројекти за реконструкцију авганистанског система саобраћаја:

- пре свега на истоку и југу Авганистана, амерички *PRTs* били су много активнији у изградњи путева него *PRT* других нација. Са немачке стране, на пример, компанија *H.P. Gauff*, са седиштем у Франкфурту, добила је 2004. године уговор да реализује и надгледа мере изградње путева у Кундузу. У Кабулу је *Gauff* већ добила сличан уговор 2002. године. Данас је најважније да су улице у Кундузу и путеви око њега асфалтирани и да су конструкциони радови из 2004. завршени. За асфалтирање главног пута од Кундуза до провинције Баглан потписан је уговор са једним кинеским предузећем.
- четрдесет четири аеродрома и узлетишта у земљи веома су оштећени у америчким ваздушним нападима 2001. године. Сједињене Државе, Европска унија и друге земље донатори финансирали су реконструкцију најважнијих аеродрома. Провинцијски тимови за реконструкцију у Херату и Фарах служили су као логистичке базе за време успостављања ваздухопловне базе Шинданд у провинцији Херат, током 2004/05. године. Тим у Кундузу помагао је реконструкцију аеродрома Кундуз.

Ти пројекти не могу се у потпуности и директно повезати са присуством *PRT* у Кундузу. Међутим, чињеница је да се број пројеката у одређеним провинцијама нагло повећао када су САД успоставиле *PRT* у Кундузу, који је касније преузела Немачка. Ни описани пројекти инфраструктуре не могу се посматрати у директној вези са *PRTs*. До огромне експанзије пројеката цивилних организација и предузећа дошло је у исто време када и до експанзије немачких *PRTs*. На подручју Кундуза и Фејзабада може се сматрати да су немачки *PRTs* утрли пут предузећима и НВО, те тиме олакшали бројне пројекте, који иначе не би били реализовани. На тај начин, немачки *PRTs* олакшали су (или чак омогућили) изградњу капацитета у региону.

⁸² Nachtwei, 23 September 2004, *исто*.

3.3.5.3. Обезбеђење алтернатива за наркоекономију

Немачки *PRTs* нису, у погледу особља и материјала, били у могућности да се боре директно против наркоекономије. Они за то нису ни добили мандат. Међутим, индиректно, наркоекономија се мора сузбити установљавањем лојалних и добро обучених полицијских снага – што је гигантски подухват у којем Немачка има битну улогу. Вођење информационалних кампања за стварање осећаја за противзаконито деловање код становништва представља другу опцију да се људи ослободе дилеме у вези са дрогом. У том погледу, *PRTs* делују као провинцијске базе, те су, према томе, укључени у постизање обају циљева.

Реална ситуација у Авганистану 2007. године показује да су немачки напори да створе алтернативе за наркоекономију имали, до сада, мало успеха; иако су такви пројекти постигли неке ефекте, за већину фармера, који одувек гаје мак, узгајање дрога мање-више остаје и даље једино средство за обезбеђење опстанка њихових породица. Немачким *PRTs* требало би дати више времена и на њих вршити мањи притисак да би њихова концепција могла да постигне пун ефекат у оквиру комплексних авганистанских структура.

3.4. Ефикасност британских *PRTs*

До почетка 2006. године британска зона одговорности обухватала је регион Север са провинцијама Балк (*PRT* Мазар-и Шариф), Фарјаб (*PRT* Мејмана), Ђузан (*PRT* – Сигурна кућа Шеберган), Сар-и Пол (*PRT* – Сигурна кућа Сар-и Пол) и Саманган (*PRT* – Сигурна кућа Ајбак).

3.4.1. Прихватање *PRTs* у региону

Британски *PRTs* испољавали су на терену отворено опуштен став. Редовно пијење чаја са гувернерима провинција чини се битним за стварање поверења и за њихово прихватање од стране становништва. Пред изборе 2005. године, британске Гурке опуштено су патролирале улицама Мазар-и Шарифа усред дана, на температури од 40° Целзијуса, са береткама на глави и наоружани само пиштољима.⁸³ Британски приступ – који је произлазио из „авганистанског времена“, самопоузданог понашања, активних патрола, чак и у најудаљенијим регионима, дипломатске вештине према политичким моћницима, мање бирократије и спремности да у критичним ситуацијама позову средства за одвраћање (на пример, непосредну ваздушну

⁸³ Запажања аутора у провинцијама Сар-и Пол и Балк, у августу и септембру 2005. године.

подршку) – осигурао је позитивну репутацију код становништва. Нарочито становништво Мазар-и Шарифа гледа на *PRTs* позитивно, док становништво у сеоским подручјима делимично схвата *PRTs* као „освајаче“ (према речима једног представника авганистанске НВО).⁸⁴

Провинцијски тимови за реконструкцију добили су инструкције да не предузимају мере против наркоекономије, јер би сви покушаји да се употреби сила довели до нестабилности. То неинтервенисање је можда помогло да *PRTs* буду прихваћени. Међутим, то је дискутабилан метод придобијања наклоности политичких моћника и фармера који гаје мак, поготово што је Велика Британија одговорна за борбу против наркотика у оквиру реформе сектора безбедности. Британски *PRTs* су, према томе, постали до извесног степена зависни од локалних политичких моћника.

Гувернер Сар-и Полу Саид Икбал Муниб једини је од свих интервјуисаних (око 100, са којима је аутор у том региону разговарао у лето 2005) навео имена двојице незваничних политичких моћника провинције, Камала Кана и Алхаја Пајенде. Страх који су наведени команданти улили људима могао се осетити у разговорима са интервјуисаним локалним становницима у региону. Постављење новог гувернера у провинцији, на пример у Сар-и Полу, имало је позитиван ефекат: чини се да он до тада није био укључен у игру око моћи провинцијске наркоекономије. Међутим, велики страх код становништва усађен од политичких моћника није се променио. Зато се од *PRTs* посебно тражи да коначно ослабе позицију политичких моћника.⁸⁵

3.4.2. *PRTs* и безбедносна ситуација

3.4.2.1. Интензитет сукоба

У октобру 2003. године *PRT* Мазар-и Шариф, *UNAMA* и британска амбасада успели су да окончају сукобе између политичких моћника Достума и Ате у провинцијама Балк и Ђозан. Међутим, борбе су настављене, да би у априлу 2004. биле заустављене – и опет уз међународну помоћ. У провинцији Сар-и Пол последњи сукоби били су у пролеће 2004. године (област Кухистан), након што је *PRT* повећао присуство у том удаљеном региону и *UNAMA* постала дипломатски активна. Број чарки у британској зони одговорности видљиво се смањило од почетка ангажовања *PRT*, 2003. године. Од пролећа 2004. постало је очигледно да су дипломатске вештине *PRTs* и

⁸⁴ Разговор аутора са Вахидулахом Рахимијем, представником НВО *Save the Children UK*. Мазар-и Шариф, 17. август 2005. године.

⁸⁵ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернером провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

UNAMA успеле да спрече избијање већих борби у оквиру регионалног система моћи у северном Авганистану. Интензитет сукоба у региону такође је смањен захваљујући комбинованим патролама АНА и британских *PRTs*.

У сваком случају, *PRTs* морају бити припремљени за нападе. Доказ су напади које су извршили демонстранти непознатог порекла на норвешки (бивши британски) *PRT* у Мејмани у провинцији Фарјаб, фебруара 2006.⁸⁶ За време демонстрација због карикатура Мохамеда у данским новинама, *PRT* је нападнут камењем и гранатама, док је за материјализовање подршке *ISAF* и *OEF* угроженом *PRT* требало много времена. То значи да је суштински важно да постоје брже, одлучније и децентрализоване интервентне снаге, које у ванредној ситуацији могу пружити *PRTs* непосредну помоћ. Сада *ISAF* зависи од добре воље САД („Фактор *B-52*“), које су, до сада, пружале *ISAF*-у и *PRTs* поуздану подршку у критичном ситуацијама.

3.4.2.2. Ефикасност програма разоружавања

Неки представници *PRTs* веровали су да се безбедносна ситуација на северу поправила за време ангажовања британског *PRT*, поготово због *DDR* и *DIAG*.⁸⁷ Тим у Мазар-и Шарифу може да тврди да је заслужан што је политичке моћнике као што су Достум и Ата навео да престану са борбом, али и да се до извесног степена укључе у *DDR* и *DIAG*. Истовремено, нема сумње да су политички моћници, племена и породице задржали много (новијег) оружја. Један од разлога је погоршавање безбедносне ситуације у јужним провинцијама – због тога се складишти оружје које се може искористити у случају да се талибани врате на север, као крајем деведесетих година 20. века. Званични авганистански представници стога подстичу *PRTs* да остану „док не буде предато и последње нелегално оружје“.⁸⁸

Многи политички моћници веома вешто користе програме разоружања за своје сврхе. На пример, Али Акбар Касими, представник етничке Хазара-партије Хезб-и-Вахдат, предао је америчком *PRT* у Газни извесну количину прилично модерног оружја, те организовао јавну прославу у граду да би обележили то „добро дело“. На тај начин могао је да поправи своју позицију код домаћег становништва. Наравно, Касими се није потпуно разоружао, али је *PRT* прихватио игру. На северу се Достум одлучио за сличан приступ, када се у фебруару 2006. године поставило питање званичног разоружавања његових бивших команданата за програм *DIAG*. У свом родном граду Шебергану (у

⁸⁶ NZZ, 8 February 2006, p. 2.

⁸⁷ Разговор аутора са једним официром шведског *PRT*. Сар-и Пол, 7. септембар 2005. године.

⁸⁸ Разговор аутора са Абдулом Рабом, замеником председника судског већа провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

оквиру зоне одговорности британских *PRTs*) организовао је нешто налик „државном акту“, са циљем да придобије становништво и истакне своју водећу улогу као владара северног Авганистана.⁸⁹ Представници владе и *PRTs* морају да прихвате такве потезе. У ствари, *PRTs* су „помагачи и заштитиници рудиментарне државне моћи и лелујају између разоружавања и умиривања стварних политичких моћника као што су Касими или Достум“.⁹⁰

Упркос настојањима политичких моћника да увуку *PRTs* у мрежу одговорности и зависности, изгледа да су *PRTs* – без обзира на то из које су државе – компетентне тачке за контакт са међународним актерима који су задужени за разоружавање. Ближи су регионима које треба разоружати, а имају и користи од програма *DIAG: PRT* Мазар-и Шариф задовољан је „ако има шта да се ради“, да би оправдао своје постојање.⁹¹ Штавише, за деликатни задатак тимова за *DIAG* да разоружају удаљена села без заштите и без плаћене накнаде, у координацији са локалним командантима, потребна је подршка *PRTs*. Према томе, они представљају важне базе за фокусирање напора *UNAMA* и *Програма за нове почетке Авганистана (Avganistan's New Beginnings Program)* на разоружавању провинција.

3.4.2.3. Величина површине под пољима мака

Провинција Сар-и Пол била је 2004. и 2005. године један од центара узгајања дроге у Авганистану. Разлог је и удаљеност те провинције, а то је било посебно изражено у областима Гусфанди, Сангчарак и Сајјад.⁹² Тимови *PRT-MOT* могу да патролирају тим удаљеним подручјима само у нередовним интервалима. Површина поља под маком у Сар-и Полу била је 2004. године од 1.000 до 2.500 хектара.⁹³ Сар-и Пол је, према томе, једна од пет провинција у којима се од 2004. године површина под маком повећала.⁹⁴ Подаци *UNODC*, који се првенствено ослањају на сателитске снимке, потврђују изјаве о повећаном узгајању у поменутиим областима провинције

⁸⁹ General Dostum supports Disbandment of illegal armed groups. *UNAMA*, 21 February 2006. Упоредити *online* документ:

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/c7ca0eaf6c79faae852567af003c69ca/a692e4e27c571136c125711c004d5a23?OpenDocument> (приступљено 28. јула 2006).

⁹⁰ Упоредити: Stelzenmüller.

⁹¹ Разговор аутора са Адамом Бемом, лидером тима *DIAG* у региону север. Мазар-и Шариф, 18. август 2005. године.

⁹² Разговор аутора са пуковником Мохамадом Надером Фахимијем, шефом полиције у Сар-и Полу. Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

⁹³ *UNODC Kabul and Vienna/ Government of Afghanistan – Counter Narcotics Directorate (CDN)*, *Kabul: Afghanistan Opium Survey 2004*, November 2004, p. 13.

⁹⁴ *UNODC Kabul and Vienna/ Government of Afghanistan – Counter Narcotics Directorate (CDN)*, *Kabul: Afghanistan Opium Survey*, March 2005, p. 10.

Сар-и Пол. У 2005. години узгајање дроге се, такође, знатно повећало у провинцији Балк.⁹⁵ Током 2005. и 2006. године британски *PRTs* нису могли да спрече узгајање дрога у њиховој утицајној зони.

3.4.2.4. Стопа криминала

Безбедносна ситуација се за међународне раднике у области британских *PRTs* од 2003. до краја 2005. године поправљала, а од тада се полако погоршавала. Убијени су један Хазара члан парламента, два шведска војника и један британски војник. За време процедуре бројања изборних гласова у провинцији Сар-и Пол 2005. године, британски *PRT* који је укључивао и шведски *MOT* тим није могао да спречи (нелегалну) демонстрацију силе Алхаја Пајенде (који је у међувремену изабран у парламент) и десет телохранитеља, који су успели да уђу у салу за бројање гласова у Сар-и Пол. Међутим, *PRT* није био директно одговоран за надгледање процеса бројања гласова. Локална полиција, одговорна за заштиту бројања, била је изгледа беспомоћна према политичким моћницима из провинције Сар-и Пол или је сарађивала са њима. У ствари, без појачања из Кабула, ни *PRT*, који је имао 20 припадника у провинцији Сар-и Пол, не би могао да уради ништа друго.

У провинцији Сар-и Пол, Камал Кан још илегално производи нафту – односно не плаћа порез. Провинцијски тимови за реконструкцију нису интервенисали и нису могли да промене поједине (и неозакоњене) области делатности разних провинцијских политичких моћника.

3.4.2.5. Степен упознатости становништва са владавином права

У провинцијама у британској утицајној зони, став становништва и локалних руководилаца према узгајању мака је сличан – и мали фармер и полицијски команданти профитирају од те делатности. Као поређење, Сар-и Пол припада провинцијама са највећим порастом узгајања дроге. Обласни гувернери званично не знају ништа о томе, а *PRTs* могу само да спроводе мониторинг. Обласни гувернер Сангчарака изјавио је да ће себи одсећи обе руке ако се у његовом региону узгајају дроге.⁹⁶ Мора се претпоставити да је тај мула део растуће грађанско-ратне економије, од које профитира и становништво. Фармери гледају на узгајање дроге као на „нормалан“ и легитиман посао, којег регионални политички систем толерише. Он чак представља фактор стабилности за провинцију. За *PRTs* не постоји начин да искорене наркоэкономију за тако кратко време.

⁹⁵ UNODC Afghanistan Opium Survey 2005, p. 4.

⁹⁶ Разговор аутора и Муле Мохамата Латифа, обласног гувернера Сангчарака. Провинција Сар-и Пол, 10. септембар 2005. године.

3.4.2.6. Промене остварене у стабилности региона уз помоћ PRTs

У провинцији Сар-и Пол становништво на локалну полицију гледа као на „непријатеља стабилности“. Разлог је нарочито то што полицију сматрају слугама политичких моћника.⁹⁷ У вези с тим, *PRT* настоји да оствари блиску сарадњу са полицијом и покушава да схвати комплексну мрежу политичких моћника, те да их мало осветли. Међутим, полиција не ради свој посао како се то од ње тражи, па је становништво провинције Сар-и Пол пре сматра непријатељем него савезником. Без повећања плата, као и квалитетне полицијске обуке, корупција која је већ раширена и даље ће постојати.⁹⁸

Од 2004. године безбедност у провинцији Сар-и Пол постепено се поправљала (ниво четири). Неки регионални политички моћници до извесног степена укључили су се у *DDR*.⁹⁹ Један разлог побољшања политичке климе је и то што су провинцијски политички моћници, као што су Камал Кан и Алхај Пајенда, имали мању моћ 2005. године него претходних година.¹⁰⁰ Шеф полиције провинције Сар-и Пол чак је изјавио (иако не много убедљиво) да је од 2004. године 80 одсто политичких моћника пристало на сарадњу.¹⁰¹ До 2004. године у посебно удаљеним подручјима, као што су области Балкаб и Гусфанди, још су се редовно водиле битке између присталица Достума и Ате. Безбедносна ситуација у области Гусфанди – новој области, створеној 2004. године, изричито ради сузбијања сукоба између та два непријатеља – знатно се поправила 2005. године, као што је то било и у осталим деловима провинције.¹⁰²

Од 2003. до 2005. године напори *UNAMA* и *PRTs* – поготово посредовање између Достума и Ате – такође су знатно побољшали безбедносну ситуацију у целом региону Север. Међутим, у 2006. години такође је дошло до негативног утицаја појачаних напада талибана и других група на југу Авганистана. Ситуација на северу средином 2007. може се класификовати као ниво пет – „није мирна и није стабилна“ (2005. година била је на нивоу четири, „мирна, али није стабилна“).

⁹⁷ Вахидулах Рахими.

⁹⁸ Разговор аутора са Абдулом Рабом, замеником председника судског већа провинције Сар-и Пол, Сар-и Пол Сити, 8. септембар 2005. године.

⁹⁹ Разговор аутора са Саидом Икрамудином, обласним гувернером Сајјада, провинција Сар-и Пол, Сајјад Сити, 7. септембар 2005. године.

¹⁰⁰ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернером провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

¹⁰¹ Разговор аутора са пуковником Мохаммадом Надером Фахимијем, шефом полиције у провинцији Сар-и Пол, Сар-и Пол Сити, 7. септембар 2005. године.

¹⁰² Запажање аутора у области Гусфанди и процена безбедносне ситуације шведског *MOT* из *PRT* Мазар-и Шариф у провинцији Сар-и Пол, у августу 2005. године.

3.4.3. PRTs и изградња институција

3.4.3.1. Повећан утицај централне власти у провинцијама

Напори које улажу *OEF*, *ISAF* и авганистанска влада фокусирају се на стратегију укључивања политичких моћника са севера, као што су Достум, Ата, Рабани, или „умерени“ талибани, у политички дијалог – од почетка 2006. године ти актери састају се у новом парламенту. Међутим, мора се сумњати да ли то повећава и осећање одговорности тих актера према изградњи државе. Многи су били и још увек су укључени у криминалне активности, чему ће *ICM* моћи веома тешко да се супротстави.

Кабул редовно поставља нове представнике власти, који се често „не уклапају у планове локалних политичких моћника“. Такве промене често доводе до немира. Ту *PRT* врши важну посредничку функцију, у својој дипломатској улози ради јачања ауторитета власти, а то је улога у којој се британски *PRT* доказао. Када је полицијски командант из Кандахара постављен у Мазар-и Шариф и оптужио политичког моћника Ату Мохамада за кријумчарење дроге, овај други је наредио да се опколи кућа шефа полиције. У вези с тим, *PRT* је деловао као посредник и успео да постигне решење, чиме су заштићени интереси Кабула, као и других укључених страна: нови шеф полиције задржао је дужност и остао ту годину дана, а Ата је постављен за гувернера провинције Балк и није више полагао право на улогу провинцијског војног команданта.

У септембру 2005. године у Мазар-и Шарифу убијен је представник Хазара који је већ био изабран у парламент. То је довело до масовних демонстрација и комплетне блокаде града, јер су Хазари сматрали таџичког гувернера Ату одговорним за убиство. Тако је *PRT* потврдио присуство, али није активно интервенисао у сукобу. Као резерва, британски *PRT* могао се ослонити на војне капацитете *OEF*, што се, међутим, испоставило непотребним. Блокада је разбијена после недељу дана, без насилних сукоба.

У целини, у британској утицајној зони може се констатовати извесно јачање владиних структура. На пример, Саид Икбал Муниб, гувернер провинције Сар-и Пол, који је постављен почетком 2005, не изгледа да је део регионалне „игре моћника“ и сарађује са *PRT*. Доласком Муниба, повећала се политичка интеракција између Кабула и те провинције, као и између провинције и области. За њега *PRT* представља важан фактор за остварење напретка у јавној администрацији.¹⁰³ Нове околности могле би убудуће да буду од помоћи у реконструкцији Сар-и Пол – под претходним гувернером *PRT* није могао да покрене ниједан јавни пројекат за реконструкцију.

¹⁰³ Разговор аутора са Саидом Икбал Мунибом, гувернером провинције Сар-и Пол. Сар-и Пол Сити, 16. август и 21. септембар 2005. године.

3.4.3.2. Релевантност PRTs за време избора 2004. и 2005. године

Дан пре парламентарних и провинцијских избора, 17. септембра 2005. године, у Сар-и Пол Ситију дошло је до насилних демонстрација, које је платио Камал Кан (коме пре тога није допуштено да учествује у изборима), испред зграде *United Nations Office for Project Services (UNOPS)*. Шведски PRT, са MOT-тимом од седам чланова, појачан групом британских Гурка, посматрао је са стране.¹⁰⁴ Активна интервенција PRT у демонстрацијама није била неопходна. Демонстранте су растерали АНА и ниско надлетање авиона F-16.¹⁰⁵ У вези с тим, PRT је деловао као „сила у позадини“ и изгледало је да држи ситуацију под контролом. Свесно је деловао у смислу принципа *авганистанског власништва* и пустио да АНА растера демонстрације, што се завршило без жртава.

Упркос малобројности PRT у провинцији Сар-и Пол, са око двадесет војника у целој провинцији (!), шведски тим, као „сателит“ британског PRT у Мазар-и Шарифу, успео је у лето 2005. године да демонстрира довољно присуство у региону и да га становништво прихвати. Без PRT у региону, избори за парламент и провинцијска већа у Сар-и Пол, те разне промене руководства у полицијским снагама и провинцијској влади, не би били изведени без сукоба.¹⁰⁶

3.4.4. PRTs и сарадња у области развоја

3.4.4.1. Аспекти политике помоћи у развоју

Министарство за међународни развој (DfID – *The Department for International Development*) има бар једног представника у сваком британском PRT, аутономно је у раду и фокусира се на следеће три основне области:

1. креирање алтернативних начина зараде за живот,
2. економски и квалитативни менаџмент у области сарадње у развоју и
3. изградња државе.

За Министарство за међународни развој, са те три области повезана су четири садржаја:

1. подршка принципа *авганистанског власништва* и авганистанског руководства – више од 70 одсто подршке каналише се путем буџета владе Авганистана, као предуслов за сарадњу са партнерима за реализацију;

¹⁰⁴ PRT-Сигурна кућа Сар-и Пол је неупадљива кућа у центру Сар-и Пол Ситија, која, у складу са *дискретним присуством*, не може да се препозна на први поглед као међународни војни објекат. Шведски MOT тим га је 2005. године редовно користио као базу, а локално становништво сматрало га је самосталним PRT, иако је званично био *satelium* PRT Мазар-и Шариф.

¹⁰⁵ Аутор је становао у згради UNOPS, о којој је реч, у Сар-и Полу.

¹⁰⁶ Упоредити: Craig T. Cobane: Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance: Comments on an Evolving Concept. In: *The DISAM Journal of International Security Assistance Management*, Summer 2005, Washington DC.

2. стварање капацитета власти;
3. сарадња са земљама и организацијама донаторима и
4. борба против наркотика – развој алтернативног начина зараде за живот у области пољопривреде.

Британски *PRTs* ангажују одабране авганистанске НВО, које су одговорне *PRT*-у за извођење пројеката. Изгледа да су границе између војних и цивилних развојних активности углавном сачуване, за разлику од америчких и немачких *PRTs*: Министарство за међународни развој подржава само пројекат који предложи *PRT*, ако процени да НВО не би могла да га реализује на бољи начин.¹⁰⁷ Опште ограничење у реализацији пројеката *PRTs* намећу како би се избегло дуплирање напора НВО. Оне поштују тај циљ и позитивно оцењују улогу британских *PRTs*.

Командант британског *PRT* заложио се за већа финансијска средства која би требало доделити и дати на располагање *PRTs*, ради повећања флексибилности и опсега специјалних пројеката *PRT*.¹⁰⁸ То би одговарало програму америчких *PRTs* *Командантски програм за реаговање у ванредним ситуацијама*, који командантима даје већу флексибилност у реализацији пројеката.

3.4.4.2. О проблему хуманитарне помоћи коју обезбеђују оружане снаге

Цивилна возила која користе *PRTs* налазе се у жижи критика НВО, јер то замагљује границе између цивилних и војних актера. Због укључивања извесних НВО у програме Министарства за међународни развој, међународне НВО упућују мање критика на рачун британских *PRTs*, мада и они користе цивилна возила (а то раде и НВО) за своје операције. Репутација британских *PRTs* била је посебно добра код представника *GAA*, док је та НВО критиковала немачке *PRTs*.¹⁰⁹ Холанђани су, међутим, користили војна возила у својим патролама преко Сар-и Пол; Сигурна кућа шведског *PRT* у провинцији Сар-и Пол користила је цивилна возила са погоном на четири точка.¹¹⁰

Тешко је, ако не и немогуће, наћи корелацију између избора возила, с једне стране, и безбедности *PRT*, с друге. Критика *GAA* изгледа нејасна: припадници и немачких и британских оружаних снага користили су цивилна и војна возила. Британски *PRTs* су успели да сачувају добар глас, упркос томе што су користили цивилна возила. Авганистанско становништво у сваком

¹⁰⁷ Упоредити: Gerard McHugh/Lola Gostelow; *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan*. London 2004, p. 26.

¹⁰⁸ Разговор аутора са командантом *PRT* Мазар-и Шариф, Џоном Бритеном. Мазар-и Шариф, 1. октобар 2005. године.

¹⁰⁹ Nick Bönisch.

¹¹⁰ Запажање аутора у провинцији Сар-и Пол у августу и септембру 2005. године.

случају схвата да је суочено са интернационалцима. Изгледа да становништво боју возила не сматра одлучујућим фактором у изградњи државе.

Чињеница да су британски *PRT* користили цивилна возила нема нужно негативан утицај на начин на који НВО гледају на *PRTs*, које сматрају да би хуманитарну помоћ требало препустити искључиво цивилним актерима. Међутим, за НВО то представља чин мешања у подручје које би требало препустити искључиво цивилним актерима. Због мешања цивилно-војних структура, НВО све више постају циљеви милитантних исламиста, иако је ту чињеницу веома тешко доказати. Међутим, чињеница је и то да хуманитарну помоћ морају понекад пружати и *PRTs*, поготово ако није доступна помоћ преко НВО.

3.4.5. *PRTs* и реконструкција

3.4.5.1. Економска димензија *PRTs*

Провинцијски тим за реконструкцију, као војни актер, генерално гледано не изводи никакве радове на реконструкцији. Рад на реконструкцији треба да припада искључиво НВО и компанијама, који могу да сарађују са представником Министарства за међународни развој, који има функцију финансијског помагача. Стога *PRT* не врши никакву директну хуманитарну помоћ, нити контролише нити координира рад на развоју – то ради Министарство за међународни развој. Провинцијски тимови би пре требало да олакшавају реконструкцију и на тај начин би одржавали везу са свим регионалним актерима. Британски *PRTs* су до сада само учествовали у градњи јавних објеката, како би допринели владавини закона. У Мазар-и Шарифу, британски *PRT* је градио неколико полицијских и судских објеката и јавну библиотеку. Посебно важна била је изградња капацитета у оквиру јавних институција. У провинцији Сар-и Пол *PRT* није подигао ниједан јавни објекат (2005) – она је једноставно сувише далеко.

3.4.5.2. Јачање регионалне инфраструктуре

На почетној страни сајта Министарства за међународни развој не наводе се никакви конкретни статистички подаци о инфраструктурним пројектима тог министарства. То потврђује приступ британских *PRTs* да не изводе никакве грађевинске радове у име *PRT*, него да предају пројекте НВО. Надзор и бригу о њима тада спроводи Министарство за међународни развој.

Мрежа мобилне телефоније масовно се проширила од 2004. године и представља један од неколико бизниса у Авганистану који су и легални и уносни. Крајем 2004. године у провинцији Сар-и Пол није било мреже мобилне телефоније, али од пролећа 2005. мрежни оператер *Roshan* понудио је изградњу *GSM* мреже у главном граду те провинције. Већина породица које живе у граду сада има мобилни телефон.

У провинцији Сар-и Пол НВО, као, на пример, *GAA* и јапанска *Peace-wings*, граде мостове и постројења за наводњавање. Једна турска компанија изводи највећи грађевински пројекат у региону, градећи пут између Шербергана и Сар-и Пола. Велики делови становништва сматрају да је иницијатор тог пројекта генерал Достум, који је успешно придобио наклоност људи у том региону. Међутим, квалитет тог новог пута је лош. Полиција региона надзирала је градњу дуж целог пута (око 100 километара). Британски *PRTs* нису били укључени у те активности.

4. Закључак

4.1. Поуке *PRT*

PRTs постају атрактивнији за западне земље.

Међународне снаге у Авганистану никада неће бити распоређене у толиком броју као у Босни и Херцеговини или на Косову. Оне могу да фокусирају ограничене међународне ресурсе и имају потенцијал да их употребе до максимума, па тако представљају привлачне инструменте у *ICM*. Такође, могу да фокусирају ограничене међународне ресурсе и потенцијално постигну максимални ефекат и имају потенцијал да смање интензитет сукоба у сарадњи с другим актерима у изградњи државе. Иако су ограничене величине, они успевају да раде без додатних снага. Још једна њихова вредност је и то што могу да покрију велики простор на флексибилан начин. Повећали су квалитет цивилно-војне интеракције, која је изузетно брзо унапређена.

PRTs не могу и не треба да замене институције.

Учинак рада *PRTs* не може се квалитетно проценити на основу анализе извршавања функција које су у суштини функције државе, као што је стварање радних места, што би, у суштини, било против принципа *авганистанског власништва*. *PRTs* могу успешно да допринесу изградњи институција само ако успеју да оспособе авганистанске руководиоце да поступају лојално и одговорно у корист становништва. Не пружају сви *PRTs* исту подршку локалном власништву. Осигуравајући ефикасну сарадњу у области развоја, *PRTs* могу да ангажују авганистанске раднике и локалне НВО у првим редовима реконструкције.

Очекивања тешко отерећују *PRTs*.

Државне структуре у Авганистану које су до сада трансформисане, ни у ком случају још нису трајне. Због тога је за одрживу изградњу државе потребно много више од пет година помоћи *PRTs*, као што су указали струч-

њаци 2003. године. Кратки интервали процеса политичког одлучивања у земљама које упућују војнике доводе до притиска очекивања, која *PRTs* тешко могу да испуне. Неке нације које дају *PRT* улажу много више енергије у постизање брзог, допадљивог политичког успеха, него у дугорочну изградњу државе у Авганистану. Смањење међународног учешћа могло би довести до повратка у социјални хаос. Због тога је, изгледа, неопходно дугорочно обезбеђење симбиозе цивилне и војне стручности, примењене путем *PRTs*.

Цивилне актере унутар и ван PRT треба охрабривати.

Војна област дејства *PRTs* требало би у суштини да буде концентрисана на питање безбедности, тј. реформу сектора безбедности и интензивирању обавештајну активност и заштиту снага. Реконструкција, коју извршава војни кадар, требало би да буде стриктно ограничена, у складу са британским приступом, на градњу одабраних јавних институција, као и реконструкцију у подручјима високог ризика. Учешће цивилних компонената *PRT* у стварању полицијских капацитета запоставили су сви *PRTs* – тиме би се могао дати не само значајан импулс међуресорној сарадњи, већ би се могла промовисати и владавина права. Страх од пријатељске ватре и/или цивилних жртава изгледа да је изузетно важан фактор код свих *PRTs* у *ISAF*, који утиче на цивилни и војни састав у њиховим акцијама на терену. Без обзира на безбедносна питања, тражи се стручност *PRT* када НВО не могу да постигну жељени ефекат и када је потребна инжињеријска опрема. Према томе, *PRTs* треба да идентификују такве пројекте и иницирају њихову реализацију.

Концепција и ефикасност командне структуре PRTs се развија.

Тачно је да, на папиру, постоји јасна подела задатака између свих немачких министарстава која учествују у *PRTs*. Међутим, интегрисана имплементација концепције *PRT* у Авганистану ипак се чини проблематичном. Иако су се четири министарства у почетку договорили о кохерентној стратегији, идеје и интерне директиве у вези са имплементацијом концепције током времена су почеле да варирају између министарстава, што је супротно јединству командовања у *PRTs*. Британци су изгледа отишли даље у симбиотским процедурама њихових министарстава него Немци, јер они мање стављају тежиште на наметање свог модела, а више на локално власништво. Међутим, четири министарства која раде заједно у оквиру немачких *PRTs* ипак иду правим путем ка бољој координацији на терену. Према томе, *PRTs* би требало критички да процене и даље развијају властите акције на трајној основи, како би себе учинили заменљивим и препустили место авганистанској администрацији *PRT*.

4.2. Евалуација појединих концепција PRTs

4.2.1. Поређење концепција PRTs

	САД	В. БРИТАНИЈА	НЕМАЧКА
Фокус	Геостратегијски интереси; одржавање сталних база; противпобуњеничка дејства; безбедност; реконструкција; наклоност становништва.	Операција подршке миру; локално становништво као тежиште; постизање консензуса међу локалним утицајним особама; олакшавање и омогућавање пројеката у вези са реконструкцијом.	Понуда временски ограничене подршке; стварање безбедног окружења за цивилну реконструкцију; заштита снага; авганистанско власништво.
Командовање и управљање	Командна улога јасно припада Министарству одбране.	<i>Мултиресорни приступ</i> (Министарство одбране, Министарство за међународни развој, Министарство за спољне послове и Комонвелт); војна компонента одлучује о питањима безбедности.	<i>Интерресорни приступ</i> ; Цивилно-војна двојна команда (Министарство одбране и Министарство спољних послова).
Метод	<i>CERP (MO); QIP (USAID)</i> ; заштита снага; <i>PRTs</i> као <i>FSBs</i> ; борбене операције; <i>добар систем управе</i> ; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: обука / успостављање АНА, АНП.	<i>Јака војна дипломатија</i> ; дискретно и демонстративно присуство кроз <i>MOTs</i> ; <i>обављање посла на ненападан начин</i> ; умрежавање; посредовање; изградња институција; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: <i>DDR</i> , борба против наркотика.	Формула: стабилност = безбедност x реконструкција; имплементација безбедности путем патролирања; <i>QIP; CIMIC</i> ; изградња институција; обавештајна активност; реформа сектора безбедности: успостављање АНП, <i>DDR</i> .

	САД	В. БРИТАНИЈА	НЕМАЧКА
Улога војске у реконструкцији	Велика; директно војно ангажовање у градњи аутопута Кабул–Кандахар, као најмодернијег пројекта у реконструкцији.	Мала, јер Министарство за међународни развој управља цивилним пословима; идентификација пројекта; ангажовање у успостављању државних институција; „авганистанско време“.	Средња; идентификовање пројекта; реконструкција путем (војно усмераваних) пројекта <i>CIMIC</i> ; координација са цивилним партнерима <i>PRT</i> за имплементацију.
Статус и улога цивила	Специјалисти Стејт департмента, <i>USAID</i> , <i>USDA</i> и тако даље, интегрисани су и потчињени Министарству одбране („уграђени“ цивили).	Заједничка команда; аутономија у раду Министарства за спољне послове и Комонвелт и Министарства за међународни развој (нпр. засебан систем извештавања; Министарство за међународни развој верификује и финансира пројекте (филтер за пројекте).	Цивилно-војно двојно руковођење кроз Министарство спољних послова и Министарство одбране; <i>MECD</i> i Министарство унутрашњих послова потчињени Министарству спољних послова; партнери за имплементацију надлежни за цивилна министарства.
Сарадња са УН	Ограничена.	Активна координација са <i>UNAMA</i> ; ограничена бирократија.	Активна координација са <i>UNAMA</i> .

4.2.2. Прихваћеност *PRTs* у региону

Немачки *PRTs* прихваћени су од становништва, као и британски. Оба модела представљају се као светли примери за бољу будућност. Ипак, Немци су мање популарни код међународних НВО у Кундузу него британски *PRT* (односно шведски) у Мазар-и Шарифу, нарочито због тога што Британци, у сличној безбедносној ситуацији, не узимају директно учешће у ре-

конструкцији. Пошто се британски *PRTs* ограничавају на војне основне надлежности, они изгледају боље координирани. Репутација америчких *PRTs* код локалних и међународних актера је веома лоша. У средњорочном периоду чини се да је готово немогуће побољшати њихову прихваћеност. Уз тежиште на реконструкцију под вођством војске, они су досад неуспешно покушавали да побољшају прихваћеност. За *ISAF* то представља велико оптерећење, јер су они преузели америчке *PRTs*.

4.2.3. *PRTs* и безбедносна ситуација

За разлику од британских *PRTs* у Мазар-и Шарифу, Немачка није морала да посредује у локалним борбама у својој зони одговорности. Британско посредовање се показало успешним, чему је знатно допринела и *UNAMA*. Немачки *PRTs* могу да укажу на чињеницу да се безбедносна ситуација у немачкој зони одговорности није знатно погоршала од 2003. године. Програми разоружавања извршавани су по плану у оба региона и настављају се уз подршку *PRTs*. Површина поља под маком у немачкој зони знатно је смањена до краја 2005. године, према једном извештају УН, док се у Мазар-и Шарифу прилично увећала. Међутим, ту не би требало преценити немачки утицај: авганистански министар за борбу против наркотика, који потиче из тог региона, имао је кључну улогу у великом смањењу површине под маком у зони *PRT* у Фејзабаду.

У британској зони одговорности опет је постало јасно да влада у Кабулу и даље има мало утицаја на северни регион: гајење мака се драстично повећало, што је довело до повећања прихода локалних политичких моћника, више него икада раније. Кабул и британски *PRTs* били су немоћни. Повећано гајење мака није имало негативне последице за безбедносну ситуацију у тим зонама. Нарочито се у провинцији Сар-и Пол 2005. године много говорило о знатном слабљењу локалних политичких моћника, чему је допринело и присуство британског *PRT* у Мазар-и Шарифу. Приход од рода надокнађује мањак радних места. Провинцијски тимови за реконструкцију нису могли да учине много за владавину права – они једноставно нису тамо били довољно дуго. Упркос различитим концепцијама, доктринама, оружју, ограничењима и почетним позицијама, немачки и британски *PRTs* достигли су сличан степен ефикасности у области безбедности од 2003. до 2006. године. Приступ британских *PRTs* заштити снага био је очигледно опуштенији него приступ немачких *PRTs*.

Пошто амерички *PRTs* дејствују у регионима где борбене снаге Операције истрајна слобода осигуравају безбедност, они се не могу поредити са немачким и британским *PRTs* у погледу безбедности. Међутим, у већини зона америчких *PRTs* безбедносна ситуација се од 2003. до 2006. године знатно погоршала (један или два нивоа навише).

4.2.4. *PRTs* и изградња институција

Године 2004. и 2005. *PRTs* су знатно допринели успешном спровођењу избора у Авганистану. И у британској и у немачкој зони одговорности политичка интеракција између провинција и Кабула знатно је повећана, што је довело до тога да се у провинцијама стварају све веће могућности. Разне области у оквиру провинција у којима су били британски *PRTs* приближиле су се главним градовима провинција од 2003. до 2006. године, углавном захваљујући томе што је председник Карзаи поставио лојалне гувернере провинција и захваљујући умрежавању које су извели *PRTs*. Тиме су они дали допринос изградњи институција. Међутим, генерално, то подручје у Авганистану још је у повоју.

4.2.5. Сарадња *PRTs* у области развоја и реконструкције

Немачки *PRTs* реализовали су знатан број пројеката заједно са својим партнерима за имплементацију. Недостатак оријентисаности према авганистанској самосталној одговорности, као и конкуренција, у многим случајевима довели су до фрикције са НВО и приватним предузећима. Британски *PRTs* не раде ни на једном пројекту за реконструкцију у своје име. Министарство за међународни развој има задатак да врши координацију и финансирање пројеката у садејству са *UNAMA* и, након строге контроле и селекције, даје финансијска средства локалним НВО. Њихов циљ је промовисање *локалног власништва*, што је имало позитиван одјек код међународних НВО.

Пројекти *CIMIC*, којима управља војна компонента, довели су до стварања извесних паралелних структура између министарстава у оквиру немачких *PRTs*. С обзиром на број пројеката који се спроводе, чини се да су немачки *PRTs* транспарентнији од британских *PRTs* и, наравно, успешнији. Британски *PRTs* под Министарством за међународни развој нису толико отворени са својим пројектима као немачки *PRTs*. Међутим, Немачка је, са својим *PRTs*, постигла извешан магнетски ефекат, те привукла више НВО и предузећа у провинције, него Велика Британија. Тако је створен утисак да су економски интереси и сарадња важнији Немачкој, него Британији. Генерално, у оба региона остварено је знатно побољшање због присуства *PRTs*. Међутим, трансформација сукоба била је много спорија у односу на претходну процену *UNAMA* и *ISAF*.

Код америчког модела *PRT*, цивилне компоненте су под војном командом и контролом због тога што су то оперативне зоне високог ризика. Војни састав америчких *PRTs* није много укључен у директну реконструкцију (по-

себно у градњу путева). Управљање пројектима у име локалне власти, како то раде амерички *PRTs* са својим *CERP* програмима, изгледа да је метод у изградњи локалних капацитета оријентисан ка будућности.

4.2.6. Препоруке

Генерално, *PRTs* се налазе на правом путу, мада је њиховим доприноси-ма ефективној изградњи државе потребно још много побољшања. Побољшањима и прилагођавањима *PRTs* би могли да се обликују (и тиме повећа њихова ефективност и релевантност као модела) за будуће операције *S/R* ван Авганистана:

- инсталирање већег броја *PRTs*, укључујући истурене пунктове („сателите *PRTs*“), како би се обезбедило присуство у свим крајевима земље;
- јасно дефинисане надлежности командовања и управљања;
- посебан фокус на авганистанску аутономију и одговорност (*локално власништво*) након фазе инсталирања;
- више овлашћења и ресурса за цивилне стручњаке у преузимању командних функција;
- више кључних цивилних стручњака за обуку локалне администрације и безбедносних снага, како би се делотворно ојачао ауторитет државе;
- више стручњака у области развоја, пољопривреде и владавине права;
- изградња поверења између цивилних и војних стручњака;
- побољшање умрежавања свих релевантних актера;
- побољшање комуникацијских и транспортних објеката у провинцијама;
- побољшање обавештајне активности за евалуацију локалних структура и структура власти;
- константна унутрашња контрола активности *PRT* ради повећања ефективности;
- екстерна евалуација концепција, ефикасности и ефективности *PRTs*;
- јачање капацитета на нивоу провинција и области ради јачања везе између провинција и Кабула, као и
- већа борбена ефикасност ради пружања подршке *PRTs* у критичним ситуацијама.

4.3. Општа оцена

Када су 2003. године у Авганистану успостављени *PRTs*, створен је цивилно-војни инструмент у којем су спојени, у институционализовану форму, елементи спољне, развојне и безбедносне политике. То је било у складу, као што је примерено, са свеобухватним приступом изградњи државе, обу-

хватајући и цивилну и војну акцију, јер је то посебно захтевано у Брахимијевом извештају. Када се погледа ефективност тимова након пет година рада, неке области показују позитивне резултате рада *PRT*. Међутим, проблеми Авганистана остају и даље енормни.

Међународна подршка уложена у изградњу нације довела је до амбивалентне ситуације. Како на површини, тј. у погледу све већег броја напада и непријатељстава, тако и испод површине, тј. у погледу консолидованих структура у наркоекономији, Авганистан је још далеко од опште стабилности. Безбедносна ситуација на северу и западу земље ипак је много боља него на југу и истоку, где се од 2006. године стално погоршавала. Ни *ISAF* ни *OEF* нису могли да ураде ништа у вези с тим.

Општа социјално-економска ситуација становништва делимично се поправила у односу на почетни веома низак ниво, али остаје неизмењена чињеница да је процес изградње државе у Авганистану још увек у зачетку. На пример, руководство у Кабулу још је изоловано од великих делова земље. У многим провинцијама, политички моћници и шефови племена и кланова још држе контролу помоћу својих приватних армија. Многи од њих профитирају од гајења мака и легитимитета који је повећан захваљујући добром односу са *PRTs*. Неколико политичких моћника налази се на званичним положајима гувернера провинција, министара или законодаваца у Кабулу. Временски фактор иде у корист милитантних непријатеља власти и притишће *ICM* да оствари успех. Међународна политика често не посвећује довољну пажњу чињеници да се о изградњи државе мора размишљати у контексту више генерација.

За веома кратко време и упркос неадекватностима, *PRTs* су се показали као добар модел за *ICM*, који могу да подрже стабилност у целој области са малим обимом средстава. У тој функцији *PRTs* су постали део свеобухватне цивилно-војне стратегије у Авганистану, која укључује „рат против тероризма“, експанзију *ISAF* у пуној размери, реализацију Споразума из Бона, Авганистанског уговора и реформе сектора безбедности, као и ангажовања у области развоја и дипломатије. Велики изазов је да се постигне несметана међусобна сарадња свих тих елемената. Међутим, то се не може очекивати после само шест година *ICM* – чини се да је то задатак за неколико генерација. На први поглед изгледа да нестандардизована структура и командовање и управљање *PRTs* стоји на путу примене једне јединствене стратегије. Али баш то посебно обезбеђује више простора за маневрисање и прилике за западне демократске земље да допринесу *ICM* на брз, флексибилан и одржив начин.

Број операција за стабилност и реконструкцију широм света и даље ће се повећавати. Међутим, неће да се види универзално применљив модел за свако жариште. Тако *PRTs* могу да допринесу политичком, економском и

војном успеху будућих операција. Због тога они постају све атрактивнији за Запад, али у исто време, под великим су политичким притиском да постигну успех. Упркос томе, успех *ICM* у реконструкцији после сукоба не може се постићи без ангажовања, подршке и преузимања одговорности локалних (авганистанских) играча у вођењу властитих послова. У том контексту, *PRTs* пружају прилику да се смањи распоређивање међународних снага за одржавање и јачање мира, да се ангажује и управља локалним власништвом и репрезентују витални инструменти за јачање државе.