

Piotr Łukasiewicz

dr, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

**BUDOWA INSTYTUCJI PAŃSTWA IRACKIEGO
W CZASIE INTERWENCJI AMERYKAŃSKIEJ
(2003–2011)**

Wprowadzenie

Stany Zjednoczone rozpoczęły 20 marca 2003 r. inwazję na Irak z zamiarem obalenia Saddama Husajna, zniszczenia irackich zasobów broni masowego rażenia, a także przekształcenia Iraku w państwo demokratyczne, sprzyjające interesom USA na Bliskim Wschodzie. Po szybkim zwycięstwie wojskowym okazało się, że brakuje strategii odbudowy państwa irackiego na nowych fundamentach instytucjonalnych. USA zmuszone były do pośpiesznego organizowania administracji okupacyjnej, a następnie tworzenia irackiego systemu instytucji państwa, który mógłby szybko przejąć jej zadania. W rezultacie w Iraku prowadzono eksperyment budowy nowych instytucji państwa przez siły zbrojne interweniującej koalicji międzynarodowej.

Dla usprawiedliwienia inwazji oraz kontynuacji operacji wojskowej administracja prezydenta George'a W. Busha przywoływała argumenty zarówno o zagrożeniach dla bezpieczeństwa międzynarodowego z terenu Iraku, jak i o fundamentalnym przekształceniu systemu politycznego tego państwa i wprowadzeniu pokoju na Bliskim Wschodzie. Argumenty pierwszego rodzaju zostały

wielokrotnie zweryfikowane negatywnie, między innymi w raporcie komisji parlamentu brytyjskiego o lekcjach wyniesionych z konfliktu irackiego¹.

Działania mające na celu utworzenie nowych lub rekonstrukcji istniejących instytucji państwa koalicja pod przewodnictwem Amerykanów prowadziła zarówno w latach 2003–2011, to znaczy w czasie trwania bojowej części operacji „Iracka Wolność”, jak i po 2011 r. Prowadzone są one do dzisiaj, w ramach wsparcia państwa irackiego oraz jako metoda zwalczania pozostałości organizacji terrorystycznych i rebelianckich w Iraku.

W niniejszym artykule dokonano oceny tych działań i opisano ich uwarunkowania w okresie 2003–2011, a także zarysowano ich skutki, głównie w zakresie reformy sektora bezpieczeństwa. Prowadzone przez koalicję pod przewodnictwem USA działania mające na celu zbudowanie instytucji państwa irackiego nie powiodły się, co ujawniły sukcesy rebelii sunnickiej przeciwko wspieranej przez USA władzy w Bagdadzie.

Rebelia ta po zdobyciu Mosulu przybrała w 2014 r. formę Państwa Islamskiego, wykrojonego z terytorium Iraku i Syrii. Jej początkowe sukcesy terytorialne i sposób, w jaki Państwo Islamskie pokonało w 2014 r. irackie siły zbrojne ukazuje nieefektywność działań w zakresie tworzenia i wspierania instytucji państwa irackiego przez koalicję międzynarodową.

Wsparcie rekonstrukcji instytucji państwa irackiego

Mówiąc o przekształceniu Iraku prezydent Bush i jego współpracownicy przywoływali narzędzie amerykańskiej polityki zagranicznej określane jako *nation-building* („budowanie narodu”) lub *state-building* („budowanie państwa”). Oba terminy czerpią z XIX w. podejścia do kształtowania państw narodowych w Europie i prób powtórzenia tych doświadczeń w państwach zrzucających jarzmo kolonialne po II wojnie światowej. Amerykańska tradycja polityczna w tym względzie jest dość bogata. USA prowadziło tego typu działania transformacyjne w Niemczech, Japonii, na Bałkanach i Haiti. Stały się one jednym z narzędzi amerykańskiej polityki zagranicznej, służącym budowaniu „siły miękkiej” USA². Demokratyzacja i przemiany społeczno-polityczne w Iraku stały się jednym z zadań koalicji, opisanym w przemówieniu prezydenta George’a Busha z 7 września 2003 r.: „Budujemy w Iraku przyzwoite i demokratyczne społeczeństwo w środku Bliskiego Wschodu. [...] Bliski Wschód albo stanie się obszarem postępu i pokoju, albo będzie eksportował przemoc i terror, zagrażający Ameryce i innym narodom”³.

¹ The Report of the Iraq Inquiry. Executive Summary: Report of a Committee of Privy Counsellors, 6.07.2016, https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160708115158/http://www.iraquinquiry.org.uk/media/246416/the-report-of-the-iraq-inquiry_executive-summary.pdf [dostęp: 12.11.2018].

² J.S. Nye Jr, *Soft power*, „Foreign Policy” 1990, No. 80, s. 153–171.

³ G. Bush Jr, *Address to the Nation on the War on Terror*, Waszyngton, 7.09.2003, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-the-nation-the-war-terror-0> [dostęp: 2.11.2018, tłum. P. Łukasiewicz].

Na użytek niniejszego artykułu *state-building* definiujemy jako działania aktora zewnętrznego mające na celu zbudowanie lub odnowienie instytucji państwa w kryzysie (lub upadłego⁴), tak by samodzielnie mogło ono realizować interesy społeczeństwa i zapewniać obywatelom bezpieczeństwo wewnętrzne, zewnętrzne, rządy prawa i sprawną administrację. Formułując takie zamiary wobec Iraku, prezydent Bush we wspomnianym przemówieniu przytoczył przykłady Niemiec i Japonii po II wojnie światowej, które z pomocą amerykańską przeszły drogę od stanu głębokiego upadku do przekształcenia w państwa demokratyczne i niebędące zagrożeniem dla USA.

Kluczowe z punktu widzenia budowy instytucji państwa irackiego etapy interwencji, determinujące obecną sytuację, to: amerykańska inwazja na Irak 20 marca 2003 r. i działania tymczasowych władz okupacyjnych po błyskawicznym zwycięstwie; okres 2009–2011 r., kiedy USA i Irak negocjowały zakończenie interwencji i warunki dalszego pobytu wojsk amerykańskich, szkolących irackie siły bezpieczeństwa; ofensywa Państwa Islamskiego i zdobycie Mosulu w 2014 r.

Likwidacja i odbudowa administracji państwa

Podstawowym założeniem, z jakim Amerykanie przystępowali do odbudowy struktur administracyjnych państwa irackiego, było zbudowanie instytucji na nowych zasadach, odmiennych od obowiązujących za czasów Saddama Husajna. Budowę nowych instytucji, zwłaszcza odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, oparto na założeniu, że dominująca w instytucjach irackich przed interwencją mniejszość sunnicka powinna zostać zastąpiona aparatem państwowym o składzie uwzględniającym podziały etniczne w Iraku. Dotychczas dominujący w instytucjach państwa (armii, systemie sprawiedliwości i administracji terenowej) członkowie partii Al-Baas mieli zostać zastąpieni nowymi kadrami.

Po obaleniu rządu Saddama Husajna w 2003 r. koalicjanci przystępowali do okupacji Iraku w 2003 r. bez zarysowanego planu działania w zakresie odbudowy struktur państwa. Początkowo planowano pozostawienie w Iraku niewielkich sił koalicyjnych po zakończeniu głównych działań zbrojnych przeciwko armii irackiej. Po zdobyciu Bagdadu w kwietniu 2003 r. dowódca Dowództwa Centralnego USA (USCENTCOM) generał Tommy Franks planował wycofanie głównych sił amerykańskich w ciągu kwartału i pozostawienie pod koniec 2003 r. kontyngentu około 30 tys. żołnierzy. Mając na uwadze początkowe zwycięstwa koalicji oraz entuzjastyczne przyjęcie wojsk obcych przez znaczną część Irakijczyków, administracja amerykańska nie zamierzała przedłużać obecności sił wojskowych. Nie planowała także wprowadzenia administracji koalicyjnej w Iraku do zarządzania podbitym państwem.

⁴ R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2006, s. 175.

Pierwszą instytucją wsparcia Iraku było powołane jeszcze w styczniu 2003 r., w ramach przygotowań do inwazji, biuro ORHA (*Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*). Zadaniem ORHA było zbudowanie platformy do powstania nowej administracji irackiej w pierwszych miesiącach po obaleniu reżimu Saddama Husajna. Pierwszy szef ORHA, emerytowany generał Jay Garner, zamierzał jak najszybciej przekazać władzę Irakijczykom. Okazało się to sprzeczne z forsowanym przez sekretarza obrony USA Donalda Rumsfelda procesem „debaasyfikacji”, którego powszechności bez wykazania winy członków partii Al-Baas sprzeciwił się Garner⁵. W wyniku tego sporu ORHA zakończyła działania i została przekształcona w *Coalition Provisional Authority* (CPA), na której czele stał Paul Bremer jako Wysłannik Prezydenta USA i Administrator (*U.S. Presidential Envoy and Administrator*).

Pierwszą decyzją nowego szefa CPA (zawartą w Rozkazy nr 1 CPA z dnia 16 maja 2003 r.⁶) było rozwiązanie partii Al-Baas (narzędzia władzy stronników Saddama Husajna) i pozbawienie jej wyższych rangą członków możliwości zatrudnienia w budowanych instytucjach „nowego Iraku”. Członków poprzedniego reżimu uznano za zagrożenie i automatycznie obarczono podejrzeniami o działalność przeciwko koalicji i nowym władzom. Wszystkich pozostałych urzędników obalonych struktur władzy poddano śledztwom na okoliczność przynależności lub sprzyjania partii Al-Baas. Kolejny rozkaz CPA (nr 2 z dnia 23 maja 2003 r.⁷) rozwiązywał większość działających instytucji państwa irackiego, w tym armię i służby bezpieczeństwa.

Warto zauważyć, że budowę instytucji państwa od podstaw stosuje się przede wszystkim wobec państw upadłych, tzn. takich, w których nie istnieje uznawana powszechnie władza albo w których istniejące władze nie mają możliwości realizacji swojej polityki w zakresie bezpieczeństwa, ochrony granic i sprawowania rządów prawa. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) definiuje państwa upadłe jako takie, które nie są odporne na szoki zewnętrzne lub wewnętrzne (wojny, katastrofy, epidemie, kryzysy ekonomiczne, itp.). W przypadku Iraku to działania koalicji i przytoczone decyzje CPA doprowadziły państwo do upadłości, z której następnie próbowano je podnieść i przekształcić w państwo demokratyczne.

Rozwiązanie partii Al-Baas oraz wykluczenie jej członków z aparatu urzędniczego miało dalekosiężne skutki. Poza oczywistymi efektami w postaci natychmiastowego załamania działalności urzędów, decyzje te wzniciły obawy

⁵ B. Bennett *et al.*, *Sorting the Bad from the Not So Bad*, „Time”, 19.03.2003, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,450991-1,00.html> [dostęp: 13.09.2018].

⁶ Coalition Provisional Authority Order Number 1: De-Ba'athification of Iraqi Society, Bagdad, 16.05.2003, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society.pdf [dostęp: 4.09.2018].

⁷ Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities, Bagdad, 23.05.2003, https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/22/20030823_CPAORD_2_Dissolution_of_Entities_with_Annex_A.pdf [dostęp: 4.09.2018].

sunnitów o bezpieczeństwo oraz dały asumpt przekonaniu, że sunnici w Iraku stali się grupą prześladowaną, zarówno przez koalicję, jak i nowe władze w Bagdadzie. Motyw obrony grupy sunnickiej dominował w każdym działaniu rebeliantów i grup terrorystycznych po 2003 r. Obrońcami sunnitów mieniła się na przykład Al-Ka'ida w Iraku, kierowana przez Abu Musaba az-Zarkawiego organizacja będąca protoplastą Państwa Islamskiego.

Koalicja międzynarodowa zamierzała również przekształcić dotychczasowy model ekonomiczny Iraku, stanowiący przed 2003 r. połączenie centralnie planowanej gospodarki państwowej z ograniczoną przedsiębiorczością prywatną, i przeprowadzić urynkowanie irackiej gospodarki. CPA zamknęła, a następnie podjęła próby prywatyzacji wielu irackich przedsiębiorstw państwowych. Pozbawiło to pracy wiele tysięcy robotników oraz członków kadry zarządzającej, zwłaszcza w przemyśle naftowym, na którym oparta iracka gospodarka. Odnotowano również okresowe braki w przemyśle chemicznym, produkującym nawozy sztuczne. Decyzje CPA spowodowały wzrost bezrobocia wśród niekurdyjskiej ludności do poziomu około 50% – a bezrobotni często zasilali szeregi rebeliantów⁸.

W dziedzinie zwalczania korupcji oraz kontrolowania działania urzędników państwowych CPA podjęła również radykalne kroki, demontujące zastany system. Irak, jako jedno z nielicznych państw Bliskiego Wschodu, posiadał przed inwazją urząd kontroli administracji i zwalczania korupcji pod nazwą Rada Najwyższej Kontroli. Na skutek decyzji CPA Rada została pozbawiona wielu uprawnień, które przeniesiono do utworzonej w 2004 r. Komisji ds. Zwalczania Korupcji (*Commission of Integrity*). Nowa instytucja nie otrzymała szczegółowych uprawnień do prowadzenia dogłębnych postępowań w ministerstwach oraz cierpiała na braki kadrowe. Prowadziło to do nasilenia zjawisk o charakterze korupcyjnym i marnowania publicznych pieniędzy w okresie ostrego kryzysu ekonomicznego po 2008 r.

Okresem największych niepowodzeń w transformacji irackich struktur rządowych i administracji były lata 2003–2008. W tym czasie doszło do całkowitej zmiany struktury i składu administracji, wzrostu postaw autorytarnych w rządzie irackim oraz niepohamowanego wzrostu zjawisk korupcyjnych. W 2010 r. *Transparency International* umieściła Irak na 175. miejscu wśród 178 badanych państw pod względem postrzegania zjawiska korupcji⁹. Jako powody tak niskiej oceny Iraku można wymienić: ogromne przepływy kapitału od donatorów zagranicznych, który następnie był niewłaściwie zarządzany, załamanie systemu bezpieczeństwa i kampanię ataków terrorystycznych na urzędników irackiego wymiaru sprawiedliwości i służb bezpieczeństwa, poczucie zagrożenia wśród podmiotów gospodarczych wykonujących prace infrastrukturalne, finansowane

⁸ F. Zakaria, *Iraq needs an „economic surge”*, „Newsweek International”, 3.04.2007, <https://www.newsweek.com/zakaria-iraq-needs-economic-surge-95611> [dostęp: 6.09.2018].

⁹ *Corruption Perceptions Index 2010 Report*, Transparency International, https://www.transparency.org/cpi2010/in_detail [dostęp: 14.09.2018].

przez koalicję międzynarodową oraz brak mechanizmów prawnych, pozwalających na ograniczanie samowoli urzędników i wpływowych polityków¹⁰.

Odbudowa i wsparcie irackich sił zbrojnych

Koalicja międzynarodowa w Iraku największy wysiłek włożyła w stworzenie, wyszkolenie oraz utrzymanie irackich sił bezpieczeństwa, armii, policji i służb specjalnych. Budowano je praktycznie od zera, po rozwiązaniu wszystkich instytucji bezpieczeństwa przez CPA w maju 2003 r. Szeregi sił bezpieczeństwa opuściło wówczas około 400 tys. żołnierzy i policjantów.

Od początku działań w zakresie reformy sił zbrojnych napotymano liczne problemy. Utworzone w 2004 r. dowództwo koalicyjne *Multinational Security Transition Command – Iraq* (MNSTC-I) prowadziło działania mające na celu stworzenie irackich sił zbrojnych przeznaczonych do zwalczania rebelii. Do 2010 r. dowództwo to zdołało przygotować 13 dywizji piechoty zmotoryzowanej¹¹. Były one tworzone, szkolone i wyposażane w warunkach intensywnego konfliktu zbrojnego, co wpływało na ich jakość. Brakowało im irackiego wsparcia lotniczego, ewakuacji medycznej, wsparcia wywiadowczego oraz logistycznego. Raport *International Crisis Group* z 2010 r. wskazywał na niedostateczną kontrolę cywilną oraz liczne braki w systemie zaopatrywania i dowodzenia irackich sił zbrojnych, nękanych podziałami politycznymi i etnicznymi oraz systemową korupcją. Podziały wewnątrz sił bezpieczeństwa wykorzystywane były do prowadzenia walki politycznej pomiędzy stronnictwami irackimi. Siły policyjne i wojsko było używane do tłumienia zamieszek ulicznych – sporadycznie pojawiały się ofiary śmiertelne po stronie protestujących.

Raporty Biura Specjalnego Generalnego Inspektora ds. Odbudowy Iraku (*Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction*, SIGIR) przedstawiane były systematycznie Kongresowi USA w latach 2005–2010. Przestrzegano w nich, że irackie siły zbrojne cierpią na zbyt wiele niedostatków, by móc wypełniać swoje funkcje w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego po całkowitym wycofaniu się koalicji międzynarodowej. Irackie siły bezpieczeństwa nie były zdolne do prowadzenia walki z coraz bardziej intensywną rebelią sunnicką. W raportach wykazywano braki w zakresie zdobywania i opracowywania informacji wywiadowczych, wskazywano na demoralizujące praktyki defraudowania wyposażenia wojskowego, finansów oraz materiałów pędnych.

¹⁰ *Failing Oversight: Iraq's unchecked government*, Middle East Report, no. 113, International Crisis Group, 26.09.2011, s. 3, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/113-failing-oversight-iraq-s-unchecked-government.pdf> [dostęp: 14.09.2018].

¹¹ *Measuring Stability and Security in Iraq*, U.S. Department of Defense, czerwiec 2010, s. 72, https://archive.defense.gov/pubs/pdfs/June_9204_Sec_Def_signed_20_Aug_2010.pdf [dostęp: 12.09.2018].

Irackie siły specjalne, które oceniano jako najlepiej wyszkolone i zaopatrzone z jednostek wojskowych, wciąż nie były według oceny amerykańskich analityków zdolne do prowadzenia samodzielnych (bez asysty amerykańskich sił specjalnych) operacji antyterrorystycznych. Irackie lotnictwo nie było zdolne do prowadzenia operacji wsparcia powietrznego ani ewakuacji rannych i zabitych. Raporty systematycznie wskazywały również na zagrożenie upadkiem irackich władz po zaprzestaniu amerykańskiego wsparcia. Wycofanie sił amerykańskich z Iraku oceniano jako zakończenie wywierania nacisku na władze irackie, aby zwalczały korupcję, dokonywały reform oraz prowadziły politykę zapewniającą udział we władzy wszystkich grup etnicznych i religijnych.

Siły zbrojne Iraku bez amerykańskiej asysty

W lutym 2009 r. prezydent USA Barack Obama ogłosił zakończenie interwencji w Iraku i wycofanie sił amerykańskich do końca 2011 r. Zapowiedział jednocześnie, że wsparcie wojskowe i szkoleniowe dla sił irackich będzie kontynuowane po 2011 r. Obecność sił amerykańskich miała być regulowana nowym porozumieniem *Status of Forces Agreement* (SOFA). Do końca 2011 r. w Iraku miało pozostać około 30 tys. żołnierzy amerykańskich i koalicyjnych. Jednakże negocjacje pomiędzy rządami irackim i amerykańskim nie przyniosły efektu w postaci przedłużenia pobytu wojsk amerykańskich. Premier Iraku Nuri al-Maliki, choć był zwolennikiem porozumienia, nie otrzymał odpowiedniego wsparcia sił politycznych w Iraku, a strona amerykańska uważała, że irackie władze nie są zagrożone upadkiem po wycofaniu wspierających je sił zagranicznych¹². Ostatecznie głównym argumentem za wycofaniem sił okazało się nieprzyznanie żołnierzom amerykańskim immunitetów przez stronę iracką.

Wycofanie się sił amerykańskich w znacznym stopniu powiązane było z załamaniem się politycznego konsensusu w Iraku. Niemalże natychmiast po ceremonii przekazania zadań przez siły amerykańskie premier Nuri al-Maliki nakazał aresztowanie wiceprezydenta Tarika al-Haszimiego pod zarzutem wspierania terroryzmu. Ugrupowanie Al-Haszimiego w odpowiedzi rozpoczęło bojkot rządu. Napięciom politycznym towarzyszyło nasilenie aktów przemocy i terroryzmu – w 2013 r. zagrożenie bezpieczeństwa publicznego osiągnęło rozmiary sprzed wprowadzenia do Iraku wzmocnienia sił amerykańskich w 2007 r. Mimo to Al-Maliki zdecydował się na czystki w służbach specjalnych i resortach siłowych, usuwając z nich sunnitów i zwolenników aresztowanego Al-Haszimiego. Postępujący paraliż służb specjalnych powodował, że organizacja Państwa Islamskiego, która zdążyła już osadzić się w ogarniętej rewolucją Syrii, mogła swobodnie przenikać do Iraku i zagrażać kolejnym skupiskom ludności.

¹² T. Arango, M. Schmidt, *Despite Difficult Talks, Both Sides Had Expected Some American Troops To Stay*, „The New York Times”, 22.10.2011, s. A8.

Pomimo fiaska rozmów obie strony uznały, że w Iraku pozostanie misja szkoleniowa. Nosiła ona nazwę Biura Współpracy Obronnej (*Office of Security Cooperation – Iraq*, OSC-I) i organizacyjnie podlegała ambasadzie USA w Bagdadzie. Jej zadaniem była kontynuacja szkolenia i dofinansowywania reformy sektora bezpieczeństwa w Iraku. Prowadziła m.in. szkolenia irackiej straży przybrzeżnej w Al-Basrze, planowanie wspólnych ćwiczeń marynarek Iraku i USA, a także szkolenia pilotów oraz szkolenia obsługi naziemnych¹³.

W chaosie, jaki zapanował w relacjach amerykańsko-irackich po nieudanych negocjacjach, instytucja ta nie wypełniała należycie swoich zadań. Współkierujące OSC-I amerykańskie Departamenty Obrony i Stanu nie były w stanie porozumieć się co do roli, składu i zakresu działalności oficerów i pracowników Biura. OSC-I nie posiadało wystarczająco kompetentnego personelu, środków i zdolności prowadzenia swojej działalności poza Bagdadem, a więc w miejscach stałej dyslokacji głównych jednostek armii irackiej, które miało wspierać. Działo również bez odpowiedniego umocowania w doktrynie obronnej Iraku – bez uzgodnionego z miejscowymi władzami planu i strategii rozwoju sił irackich. Stan ten stwierdził Inspektor Generalny Departamentu Stanu w raporcie z września 2013 r.¹⁴. Raport wskazywał, że nie udało się zakończyć i wypełnić większości z zamierzeń, a odbudowa zdolności wojskowych armii irackiej wymagać będzie dekad. Dowództwo koalicyjne oceniło, że osiągnięcie ona zdolność do prowadzenia samodzielnych operacji wojskowych i utrzymania zdobyczy dopiero w 2019 r. Wycofanie się zasadniczych sił amerykańskich oznaczało także pozbawienie armii irackiej wsparcia rozpoznania lotniczego i samolotów bezzałogowych, transportu lotniczego sił lądowych, wsparcia wywiadowczego oraz sparaliżowało na pewien czas kontrolę przestrzeni lotniczej nad Irakiem¹⁵.

Wsparcie rozwoju policji irackiej

Zakończenie pobytu żołnierzy amerykańskich w Iraku odbiło się znacząco na jakości programów szkolenia policji irackiej. Prowadzony od 2003 r. *Police Development Program* (PDP) miał na celu organizację, szkolenie i wyposażanie irackich sił bezpieczeństwa. Początkowo zarządzany był przez Departament Stanu (DS), który jednakże od 2004 r. nie był w stanie zapewnić bezpieczeństwa swoim

¹³ *Assessment of the Office of Security Cooperation – Iraq Mission Capabilities*, Department of Defense Office of Inspector General, 18.09.2013, <http://www.dodig.mil/reports.html/Article/1118974/assessment-of-the-office-of-security-cooperation-iraq-mission-capabilities> [dostęp: 7.09.2018].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ R. Brennan, *Withdrawal Symptoms: the Bungling of the Iraq Exit*, „Foreign Affairs” 2014, Vol. 6, No. 93, s. 34.

szkoleniowcom, więc przekazał obowiązki Departamentowi Obrony, który sędował to zadanie na USCENCOM. W latach 2003–2011 USA wydały tylko na cele związane z policją iracką około 8 mld USD. Dzięki temu wsparciu zdołano zbudować siły policyjne liczące w 2010 r. około 412 tys. funkcjonariuszy. Po bezowocnym zakończeniu negocjacji o dalszym pobycie wojsk amerykańskich w Iraku program wsparcia policji wrócił pod nadzór i organizację Departamentu Stanu w 2009 r. Raport SIGIR z października 2011 r. stwierdzał szereg zasadniczych niedociągnięć w działaniach DS, w tym brak rozeznania w dotychczasowych programach wsparcia policji, wydawanie zaledwie 12% przyznanych środków na właściwe szkolenie, a reszty na zabezpieczenie amerykańskiej misji szkoleniowej. Poważnym uchybieniem był brak spisanych porozumień z rządem irackim co do zakresu szkolenia, strategii rozwoju policji oraz zasad podziału kosztów i partycypacji rządu irackiego w programie¹⁶. Media wskazywały na 200-milionowe straty z powodu niewłaściwych inwestycji oraz przytaczały wypowiedzi irackich polityków twierdzących, że Irak nie potrzebuje zagranicznych ekspertów policyjnych, ponieważ posiada już własnych¹⁷.

Najważniejszą przyczyną niepowodzenia PDP był brak ustaleń ze stroną iracką, której przedstawiciele wydawali się nie rozumieć celów programu, a przede wszystkim nie akceptowali podziału środków przeznaczonych na jego realizację¹⁸. Strona iracka uważała, że koszty misji znacznie przekraczają wydatki na zasadniczy cel działania, i nie uznawała argumentów o konieczności zapewnienia amerykańskim szkoleniowcom policyjnym ochrony na najwyższym poziomie. Dowódcy irackiej policji uważali program za kosztowny i bezużyteczny. O jego niepowodzeniu zdecydowało nieuwzględnienie miejscowych realiów i przekonanie władz amerykańskich, że lepiej niż Irakijczycy znają potrzeby i profil działania miejscowej policji. Amerykanie w tym przypadku popełnili znany z innych tego typu działań błąd w prowadzeniu działań *state-building* i pomocy rozwojowej – polegający na przekonaniu, że aktor zewnętrzny, działający na podstawie doświadczenia w budowaniu własnych instytucji, lepiej rozumie, co jest właściwe dla beneficjenta programu pomocowego. W konsekwencji prowadzi szkolenie policjanta w Bagdadzie tak, jakby szkolił policjanta w Nowym Jorku.

¹⁶ *Iraqi Police Development Program: Opportunities for Improved Program Accountability and Budget Transparency*, Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, 24.10.2011, http://psm.du.edu/media/documents/us_research_and_oversight/sigir/audits/us_sigir_12-006.pdf [dostęp: 12.09.2018].

¹⁷ A. Willis, *US 'spent more than \$200 million on unwanted Iraqi police training'*, „The Telegraph”, 30.07.2012, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/9437484/US-spent-more-than-200-million-on-unwanted-Iraqi-police-training.html> [dostęp: 11.09.2018].

¹⁸ R. Brennan Jr. et al., *Ending the U.S. War in Iraq: The Final Transition, Operational Maneuver, and Disestablishment of United States Forces-Iraq*, Washington 2013, s. 313.

Ofensywa ISIS jako test dla państwa irackiego

Działania koalicji międzynarodowej w Iraku w zakresie budowy instytucji państwa, takich jak siły zbrojne czy policja, zostały poddane testowi. Była nim ofensywa ugrupowań formujących Państwo Islamskie, która dotarła do Iraku z sąsiedniej Syrii na przełomie 2013 i 2014 r. Ofensywa ta ujawniła zasadnicze braki w przygotowaniu Iraku na tego rodzaju „szok zewnętrzny”, na który reakcja jest miernikiem efektywności instytucji państwa.

Ofensywa ISIS (*Islamic State in Iraq and Syria*) zakończona zdobyciem Mosulu była aktem zbrojnym, będącym konsekwencją nie tylko sytuacji po 2003 r., ale również dynamiki społecznej w Iraku. To jednak inwazja koalicji na Irak w 2003 r. zdeterminowała charakter ruchu oporu. Działania zbrojne koalicji w Iraku doprowadziły do rozbitcia irackich sił zbrojnych i sił bezpieczeństwa, obsadzonych głównie przez sunnitów – jedna z trzech grup etnicznych tworzących społeczeństwo irackie wykluczona została na pewien czas z procesu odbudowy instytucji państwa.

Byli funkcjonariusze Saddama Husajna zasilili szeregi tworzącej się po 2003 r. zbrojnej opozycji wobec amerykańskiej okupacji kraju i wobec nowych władz. Powodami przyłączenia się do sił antykoalicyjnych było poczucie poniżenia po utracie władzy, resentyment wobec szyickiej większości, którą uważano za niegodną sprawowania władzy, oraz poczucie utraty uprzywilejowanej pozycji ekonomicznej w Iraku. Mniejszość sunnicka identyfikowała się z państwem irackim w znacznie większym stopniu niż pozostałe grupy społeczne. Szeregi rebelii zasilone zostały również osobami, które przeszły przez irackie i amerykańskie więzienia, gdzie przyszli bojownicy mieli okazję nawiązać i utrwalić relacje i zorganizować kanały komunikacyjne. Więzienia w Iraku, podobnie jak w Afganistanie, stały się ośrodkami przygotowania rebelii¹⁹.

Większość ocen stanu irackich sił bezpieczeństwa z okresu po 2011 r. nie przewidywała oczywiście rozwoju sytuacji w sąsiedniej Syrii i odrodzenia się sunnickiej rebelii w formie Państwa Islamskiego w Iraku i Syrii (ISIS). Rebelia została zorganizowana w twór *quasi*-państwowy, którego rozwój i sukcesy terytorialne ujawniły słabość irackich sił zbrojnych i ich niewielkie zdolności do wypełniania funkcji zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom.

W styczniu 2014 r. rebelianci zajęli dwa kluczowe miasta w prowincji Al-Anbar: Al-Falludżę i Ar-Ramadi, oraz opanowali główne szlaki komunikacyjne w prowincji. W pierwszym półroczu 2014 r. prowadzili działania mające na celu

¹⁹ W czasie jednej z rozmów z autorem w 2015 r. oficer Państwa Islamskiego przedstawił następującą biografię: został zwolniony z irackiego kontrwywiadu w 2003 r., aresztowany w 2005 r. przez siły koalicyjne i trafił do więzienia irackiego w Abu Ghurajb, gdzie nawiązał kontakty z członkami ruchu oporu z Ar-Ramadi. Po amnestii został „przekazany” Az-Zarkawiemu. Po jego śmierci służył przez moment w ruchu „Synowie Iraku” w Ar-Ramadi, po czym w 2009 r. dołączył do komórki kierowanej przez Al-Baghdadięgo. Był to typowy według niego życiorys bojownika.

oprowadzenie najważniejszego ośrodka miejskiego w północnym Iraku, prawie dwumilionowego miasta Mosul. Po kilkudniowej ofensywie 9 czerwca członkowie ISIL (*Islamic State in Iraq and Levant*) zajęli Mosul w sposób, który rozmówcy autora określali jako „ucieczkę czołgów przed Toyotami”. Chodziło o to, że Mosulu broniły jednostki wojskowe, które porzuciły ciężki sprzęt na widok dżihadystów zmierzających do miasta w terenowych samochodach wymienionej marki. Strach obrońców wywoływały przede wszystkim poprzedzające ofensywę ISIL pogłoski o okrucieństwie jego bojowników i informacje o krwawej rozprawie z mieszkańcami innych miast po ich zdobyciu przez ISIL.

Jednakże samo okrucieństwo zdobywców nie tłumaczy, dlaczego państwo irackie tak łatwo oddało dżihadystom drugie co do wielkości miasto Iraku. Z wielu wymienianych w literaturze powodów²⁰, które przyczyniły się do zajęcia Mosulu, szczególną uwagę przyciąga opis stanu irackich sił bezpieczeństwa w mieście. Stacjonująca w Mosulu 6 brygada 3 dywizji liczyła według oficjalnego etatu 2,5 tys. żołnierzy, tymczasem w rzeczywistości służyło w niej tylko 500. Większość jej ciężkiego sprzętu została przesunięta w inne miejsca. Żołnierze zmuszeni byli samodzielnie pozyskiwać zaopatrzenie i paliwo, morale w brygadzie było bardzo niskie. Do tego dochodziła powszechna w wojsku korupcja – podobnie jak w innych służbach w mieście²¹. Znaczące było też to, że większość kadry dowódczej stanowili szyici, niezwiązani emocjonalnie z miastem, którego mieli bronić. Wojsko w Mosulu i okolicy postrzegane było jako zagrożenie – mieszkańcy miasta początkowo przyjmowali dżihadystów jako obrońców przed opresją ze strony wojska i milicji szyickich również obecnych w tym rejonie²².

Niepowodzenie amerykańskich działań *state-building*

Klęska armii rządowej w czasie nieudanej obrony Mosulu oraz wcześniejsze zwycięstwa Państwa Islamskiego na terenie Iraku w latach 2013–2014 obnażyły liczne niedostatki reformy sektora bezpieczeństwa państwa.

Siły zbrojne Iraku dotknięte były korupcją na każdym szczeblu. System awansów, skierowań na szkolenia, wyznaczania do pełnienia służby w określonych miejscach uzależniony był od łapówek wręczanych dowódcom wszystkich

²⁰ A.L. Strachan, *Factors behind the fall of Mosul to ISIL (Daesh) in 2014*, K4D Helpdesk Report, 17.01.2017, Institute of Development Studies, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/59808750e5274a170700002c/K4D_HDR_Factors_behind_the_fall_of_Mosul_in_2014.pdf [dostęp: 12.09.2018].

²¹ W tamtejszej policji dominowało zjawisko „martwych dusz” – nieistniejących policjantów, których pensje pobierali przełożeni. Warto zauważyć, że podobne problemy, w tym korupcja przy wstępowaniu do wojska, występowały w armii afgańskiej, która również budowana była i finansowana przez siły koalicyjne ISAF.

²² B. Smith, L. Brook-Holland, R. Page. *Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS) and the takeover of Mosul*, House of Commons Library, 20.06.2014, <https://www.files.ethz.ch/isn/181128/SN06915.pdf> [dostęp: 12.09.2018].

szczegli dowodzenia. Siły zbrojne poddawane były również naciskom politycznym, głównie premiera Al-Malikiiego, który obawiał się puczu wojskowego oraz promował zaufanych oficerów szyickich. Przeważnie nie posiadali oni kompetencji i morale niezbędnych do przewodzenia żołnierzom w ciężkich walkach. Al-Maliki wykorzystał również asystę amerykańską w budowaniu sił zbrojnych w ten sposób, że stworzonych przez Amerykanów pionów dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi użył do osiągnięcia większej kontroli nad armią. Na przykład Biuro Naczelnego Wodza (*Office of the Commander in Chief*), zaplanowane przez doradców amerykańskich jako ośrodek koordynacji siłami zbrojnymi, wykorzystał do prowadzenia głębokich czystek wśród kadry, którą uważał za niepewną²³.

Jednakże przyczyny ówczesnych klęsk Iraku szukać należy szerzej niż tylko w stanie sił bezpieczeństwa. Do istotnych przyczyn słabości państwa irackiego należy zaliczyć decyzje koalicji z 2003 r., aby pozbyć się kadr sunnickich, kojarzonych z reżimem Saddama Husajna. Do 2014 r. nie udało się w Iraku wyszkolić nowych kadr urzędniczych i oficerskich, które byłyby w stanie sprawnie zarządzać instytucjami i realizować obronę państwa przed rebelią oraz inwazją Państwa Islamskiego. Demobilizacja sił zbrojnych w 2003 r. spowodowała, że rebelia zyskała wielu zwolenników, przeszkolonych i przygotowanych do prowadzenia działań partyzanckich.

Upadek Mosulu i innych miast północno-zachodniego Iraku w 2014 r. miał również głębokie przyczyny polityczne, wynikające ze słabości całego państwa irackiego. Po początkowych sukcesach militarnych w 2003 r. Amerykanie nie przedstawili idei przewodniej obecności swoich wojsk oraz nie zarysowali politycznego planu działania. Decyzje o rozwiązaniu licznych instytucji państwa irackiego w 2003 r. wyglądały raczej na podejmowane bez zastanowienia się nad kształtem instytucji powoływanych w ich miejsce. Po zyskaniu przez miejscową rebelię na znaczeniu, pobyt wojsk amerykańskich i koalicyjnych uzasadniany był jako sposób na powstrzymanie problemów, które wywołała sama inwazja.

Choć koalicja przekonana była o potrzebie tworzenia pewnego rodzaju rządu jedności narodowej, tzn. łączącego sunnitów i szyitów, to efektem tych zabiegów był automatyzm obsadzania stanowisk, niepoparty realnym programem politycznym, który odzwierciedlałby grę interesów obu głównych grup religijnych w Iraku. Szybko okazało się, że utrzymywanie w jednym rządzie sunnickich i szyickich oponentów służy pogłębieniu podziałów, a nie ich zasypywaniu. Podziały te były już wystarczająco ostro zarysowane przez falę ataków irackiej Al-Ka'idy na miejsca kultu i święta szyickie, co skutkowało powstaniem m.in. szyickich milicji i oddziałów samoobrony (np. „Armii Mahdiego” operującej w środkowym Iraku, której zbrojne powstanie w 2004 r. gasili m.in. polscy żołnierze w Karbali i Al-Hilli).

²³ T. Dodge, *Can Iraq Be Saved?*, „Survival: Global Politics and Strategy” 2014, Vol. 56, No. 5, s. 7–20, <https://doi.org/10.1080/00396338.2014.962795> [dostęp: 12.09.2018].

Do politycznych przyczyn upadku projektu budowania instytucji w Iraku zaliczyć można również ujawnienie różnic pomiędzy zapisanym w irackiej konstytucji federalizmem a centralistyczną polityką rządu w Bagdadzie w okresie sprawowania urzędu premiera przez Al-Malikiego. Choć państwo opisane w konstytucji ma charakter federacji (art. 73 konstytucji Iraku), to jednocześnie preferuje ona większościowy charakter przedstawicielstwa szyickiego, powodując zrozumiałe poczucie dyskryminacji u innych grup etnicznych lub religijnych. Jeśli ukryty model centralistyczny wsparty jest przez jednostronne decyzje rządu, opanowanego przez jedną z frakcji, to rzekomy federalizm staje się źródłem frustracji innych grup społecznych. Do takich decyzji można zaliczyć choćby wspomniane aresztowanie wiceprezydenta Al-Haszimiego zaraz po wycofaniu się Amerykanów.

Podsumowanie

Inwazja na Irak w 2003 r. i niewłaściwie prowadzone działania *state-building* w latach 2003–2011 skutkowały niesprawnością instytucji państwa irackiego. Logika budowania instytucji przegrywała w tym okresie z logiką konfliktu zbrojnego o zmiennej intensywności i wywołującego potężne reperkusje społeczne. Działania *state-building* w okresie trwania konfliktu skazane są na niepowodzenie, jeśli siły okupacyjne i miejscowe władze zaangażowane są w konflikt zbrojny z rebelią, skierowaną przeciwko instytucjom i proponującą alternatywne wersje państwa.

Przebieg konfliktu oraz stan instytucji państwa różni Irak od przypadków innych państw w XXI w., które także były teatrem działania interwenujących koalicji. Irak różni się znacząco od Afganistanu, Libii czy Syrii, gdzie interwencje zbrojne zakończyły się całkowitym upadkiem systemu władzy i nie wyłoniły efektywnych struktur administracyjnych w terenie, poza stolicą. Państwa te w całości ogarnięte są działaniami zbrojnymi, a rebelie w nich działające wciąż zagrażają egzystencji tych państw. W Iraku natomiast, nawet w okresie najbardziej intensywnych walk, konflikt był ograniczony do skupisk ludności sunniczej, a w rejonach szyickich miał charakter incydentalny. Sytuacja ta pozostawia przestrzeń do budowania instytucji w rejonach mniej narażonych na oddziaływanie rebelii.

Pomimo znaczącego wpływu konfliktu irackiego na region, należy przyznać, że Irak pozostaje w neutralnych lub przyjaznych relacjach ze swoim otoczeniem, np. Iran wykazuje życzliwą postawę wobec rządu w Bagdadzie – wcześniejsza wrogość została zakończona. Zwycięstwo szyitów w Iraku wywołuje reperkusje w postaci wzmożenia konfliktu politycznego (i sporadycznie – militarnego) pomiędzy Iranem i Arabią Saudyjską, ale sam Irak w tym konflikcie nie bierze udziału.

Pomimo obaw o spójność państwa, skomponowanego z mniejszości wykazujących tendencje do separatyzmu lub autonomii (Kurdowie na północy, ugrupowania szyickie na południu – w rodzaju partii imama Muktady as-Sadra), Irak zachował swoją terytorialną spójność. Najsilniejsza autonomia – kurdyjska – straciła argumenty po nieudanym referendum, promowanym przez kurdyjskiego lidera Masuda Barzaniego w 2017 r. Również animozje religijne wydają się maleć po odejściu premiera Al-Malikiego w 2014 r. i dzięki polityce nowego premiera Hajdara al-Abadiego. Muktada as-Sadr usiłuje wprowadzić swoją partię szyicką do parlamentu nawet w koalicji z partią o profilu komunistycznym. Część ludności sunnickiej wyraża zadowolenie i wsparcie dla szyity Al-Abadiego, stosującego politykę etnicznej dywersyfikacji. Ekonomicznie Irak może polegać na swoich znacznych zasobach ropy, w OPEC jest już drugim największym producentem – z produkcją sięgającą 4,4 miliona baryłek dziennie²⁴. Iraccy uchodźcy powracają na teren swojego państwa na skalę nieznaną innym państwom pogrążonym lub wychodzącym z kryzysu.

Pomimo wspomnianych pozytywnych tendencji problemy Iraku pozostają wpisane w strukturę państwa. Korupcja uniemożliwia zagraniczne inwestycje, dodatkowo sporadyczne akty przemocy zniechęcają zagranicznych inwestorów do wizytowania Iraku. Elity polityczne pozostają niezmiennione od 2003 r., a dominująca pozycja szyitów oraz partii Zew Islamu (*Hizb ad-Dawa al-Islamijja*), z której wywodzą się kolejni premierzy, jest nienaruszona. Konflikt społeczny, który leżał u podstaw przemocy w latach 2004–2008, pozostaje nierozwiązany. Budowane od 2003 r. struktury państwa wciąż obciążone są tymi samymi problemami, z którymi zostały założone.

W takiej sytuacji eksperci wskazują, że działania *state-building* powinny być prowadzone w Iraku przy asyście zagranicznej na dużą skalę – pojawiają się nawet pomysły nowej koalicji pomocowej i rozwojowej, która wzięłaby na siebie wsparcie tego państwa już bez angażowania sił zbrojnych²⁵. Jest to jednak propozycja mało realistyczna, zważywszy na amerykańskie doświadczenie w interwencjach zamorskich w XXI w. Choć Irak pozostaje w kręgu zainteresowań społeczności międzynarodowej jako obszar niedawnego ostrego konfliktu z Państwem Islamskim, to trudno sobie obecnie wyobrazić odnowienie zainteresowania jego odbudową na skalę znaną z lat 2003–2011. W tej sytuacji prowadzenie *state-building* musi zostać podjęte przez samych Irakijczyków, nie niepokojonych nadmiernymi wpływami i interwencjami zewnętrznymi.

²⁴ *Fifteen years after America's invasion, Iraq is getting back on its feet*, „The Economist”, 31.03.2018, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/03/31/fifteen-years-after-americas-invasion-iraq-is-getting-back-on-its-feet> [dostęp: 6.09.2018].

²⁵ A.H. Cordesman, *Iraq After ISIS: The Other Half of Victory*, Center for Strategic & International Studies, 9.01.2018, <https://www.csis.org/analysis/iraq-after-isis-other-half-victory> [dostęp: 11.09.2018].

State-building in Iraq During the US Intervention 2003–2011

The article depicts state-building efforts of the international coalition led by US in Iraq between 2003 and 2011. State-building activities in the area of governance and administration and security sector reform gained the highest interest and resources from the coalition. The story of state-building in Iraq is divided by crucial moments of country's modern history: invasion and civil war that followed disbandment of public institutions and security forces in 2003, lack of final agreement for US troops to stay in Iraq after 2011 and finally ISIS invasion and capture of Mosul in June 2014. Iraqi government led the country into civil unrest with its sectarian politics and with unprecedented capture of state resources. State-building in Iraq failed. After the defeat of ISIS Iraq faces a challenge of state-building on its own while still needing international assistance.

Key words: state-building, Iraqi security forces, administration, civil war in Iraq

Budowa instytucji państwa irackiego w czasie interwencji amerykańskiej (2003–2011)

Artykuł podsumowuje działania koalicji międzynarodowej pod przewodnictwem USA w Iraku w latach 2003–2011 w zakresie wsparcia budowy instytucji państwa. Opisane zostały działania wspierające budowanie nowej administracji irackiej oraz irackich sił zbrojnych i policji. Wyróżnione zostały trzy fazy interwencji, determinujące jej efekty: przedstawiono przebieg i skutki inwazji oraz rozwiązania administracji i sił zbrojnych, fiasko porozumienia o stacjonowaniu wojsk USA w Iraku po 2011 r. oraz inwazję ISIS i zajęcie Mosulu w 2014. Przez pryzmat tych wydarzeń opisana jest zarówno działalność koalicji, jak i władz irackich, które pod parasolem koalicji międzynarodowej podsycaly rebelię sunnicką swoją sekciarską polityką oraz stosowały taktykę zagarniania zasobów państwowych. Budowanie instytucji państwa przez koalicję zakończyło się porażką. Po zakończeniu kampanii przeciwko ISIS Irak ma szansę na samodzielne zbudowanie własnych instytucji, pod warunkiem szerokiego wsparcia międzynarodowego.

Słowa kluczowe: budowanie państwa, irackie siły bezpieczeństwa, administracja, wojna domowa w Iraku