



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

NR 156 (2354), 26 SIERPNIA 2020 © PISM

BIULETYN

Pomoc humanitarna UE w Afganistanie – potrzeby i wyzwania

Elżbieta Kaca, Aleksandra Koziół

Ofensywa talibów pogłębiła kryzys humanitarny w Afganistanie. Mieszkańcy borykają się nie tylko z wymuszonymi przesiedleniami, ale także z kryzysem żywnościowym i zdrowotnym. UE zwiększy pomoc humanitarną, jednak jej skuteczność będą ograniczać niebezpieczne warunki pracy organizacji pozarządowych. Realizacja pomocy wymaga porozumienia z talibami w sprawie respektowania przez nich prawa humanitarnego.

Celem pomocy humanitarnej jest ratowanie i ochrona życia ludzi bez względu na sytuację polityczną, co odróżnia ją od pomocy rozwojowej. Polega na zapewnieniu schronienia, opieki medycznej, żywności, dostępu do czystej wody, edukacji i niezbędnych usług. Unia posiada już doświadczenie współpracy z talibami w tej dziedzinie: w latach 1996–2001 realizowała pomoc humanitarną spoza terytorium Afganistanu, a później działała na zajętych przez nich terenach. W 2021 r. UE jest drugim największym dawcą pomocy humanitarnej w tym państwie (po USA), przekazując jedną dziesiątą całego wsparcia (ok. 70 mln dolarów, patrz tabela).

Po przejściu władzy przez talibów w sierpniu br. UE – podobnie jak inni więksi dawcy pomocy, np. USA, Wielka Brytania i agendy ONZ – kontynuuje wsparcie humanitarne dla Afganistanu za pośrednictwem organizacji partnerskich. Największe z nich, np. Norweska Rada do spraw Uchodźców, Lekarze bez Granic, Emergency (Włochy), UNHCR, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża nadal działają na miejscu. UE planuje zwiększyć pomoc humanitarną do kwoty 200 mln euro w 2021 r., choć podobnie jak niektóre państwa członkowskie, np. Niemcy, Finlandia i Szwecja, wstrzymała dotychczasową współpracę rozwojową z Afganistanem, warunkując ją m.in. poszanowaniem praw człowieka.

Potrzeby humanitarne Afganistanu. Według szacunków ONZ 18,4 mln Afgańczyków (prawie połowa ludności kraju) wymaga pomocy humanitarnej. Jest to efektem niskiego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i słabości struktur państwowych – z danych Banku Światowego wynika, że wydatki publiczne były dotąd finansowane w 75% z dotacji

z zagranicy. Trudną sytuację pogłębił kryzys bezpieczeństwa związany z ofensywą talibów, a także skutki katastrof naturalnych – powodzi na zachodzie kraju i największej od lat suszy.

Od początku roku 550 tys. osób zmuszonych było opuścić swoje domy, tym samym liczba przesiedlonych wzrosła do 4,2 mln. Szczególnie zagrożone są kobiety i dzieci, które stanowią 80% z 250 tysięcy osób, które od maja uciekły przed talibami. W obozach dla przesiedlonych panują złe warunki – brakuje dostępu do wody i sanitariatów. Trudna do oszacowania jest obecnie liczba uchodźców. Wpływa na to dynamiczna sytuacja na lotnisku w Kabulu oraz na lądowych przejściach granicznych, które są kontrolowane przez talibów utrudniających przepływ ludności. Migracji starają się zapobiegać także państwa sąsiadujące, m.in. Pakistan i Iran, uszczelniając granice.

Kryzys żywnościowy dotyka obecnie 12,2 mln Afgańczyków. Pogłębiają go spadek produkcji rolnej o 28% w stosunku do ub.r. i rosnące ceny żywności. Połowa dzieci poniżej piątego roku życia i 25% kobiet wciąż cierpi na poważne niedożywienie. Wiele osób nie otrzymuje pensji lub traci pracę – poniżej granicy ubóstwa żyje obecnie ponad 50% ludności kraju, ale Bank Światowy szacuje, że wkrótce może być to nawet 70%.

Afganistan jest dotknięty także przez kryzys zdrowotny. Aż jedna trzecia mieszkańców nie ma dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej. Ryzyko nasilenia się liczby zachorowań na COVID-19 jest wysokie ze względu na niski odsetek zaszczepionych (niewiele ponad 1% populacji).

BIULETYN PISM

Dostęp do testów jest bardzo ograniczony i rzeczywista skala epidemii jest trudna do oszacowania.

Wyzwania dla UE. Wielkość pomocy humanitarnej UE i pozostałych dawców nie pokrywa rosnących potrzeb Afganistanu. ONZ szacuje, że potrzebne jest ok. 1,3 mld dolarów, ale dotychczas zapewniono tylko 39% tej kwoty. Choć najwięksi dawcy zwiększają wpłaty, niektóre państwa zapewne zmniejszą tymczasowo finansowanie z powodów organizacyjnych. Będą też niechętnie przekierowywały środki na działania nieznanym im organizacji afgańskich, które mogą być kontrolowane przez talibów.

UE będzie musiała dostosować sposób udzielania pomocy humanitarnej do nowej sytuacji – przede wszystkim zorganizować pracę unijnej delegatury, w tym biura ds. pomocy humanitarnej (ECHO), które zostały ewakuowane z Kabulu. Choć działania pomocowe mogą być koordynowane z Brukseli, szybkie ulokowanie tych struktur w państwie sąsiedzkim Afganistanu pozwoliłoby utrzymywać bieżące kontakty polityczne z władzami, a także robocze z miejscowymi pracownikami. Realizacja projektów będzie ograniczona z powodu malejącej liczby pracowników organizacji humanitarnych na miejscu. Według ONZ w 2020 r. w całym Afganistanie było 161 NGO działających w tym obszarze (połowa z nich to organizacje afgańskie). Część ich pracowników, zwłaszcza zagranicznych, opuszcza kraj ze względu na ryzyko działań odwetowych ze strony talibów. Zarządzanie na odległość utrudni przepływ informacji, monitoring realizacji projektów i ocenę potrzeb lokalnych społeczności. Ograniczy też koordynację całej pomocy międzynarodowej – misje eksperckie KE dostarczały wielu państwom cenną wiedzę na temat sytuacji humanitarnej w poszczególnych regionach.

Największym wyzwaniem będą niebezpieczne warunki pracy NGO – Afganistan od lat pozostaje w czołówce państw z największą liczbą ataków na pracowników organizacji humanitarnych (średnio kilkanaście przypadków rocznie). Pojawiają się także doniesienia, że talibowie aktywnie poszukują osób powiązanych z siłami koalicyjnymi, grożąc śmiercią całym rodzinom, jeśli nie poddadzą się dobrowolnie (oficjalnie jednak deklarują pełną amnestię). Możliwość niesienia pomocy zależeć będą od porozumienia z talibami co do respektowania przez nich prawa humanitarnego. Szef unijnej dyplomacji Josep Borrell koordynuje działania UE w tej kwestii z grupą G7, do której należą istotni dawcy pomocy międzynarodowej w Afganistanie. Nawet jeśli uda się osiągnąć porozumienie, wątpliwe jest, by zagwarantowało ono w pełni bezpieczne warunki pracy. Dotychczas realizacja pomocy humanitarnej zależała od nastawienia lokalnego przywództwa talibów i negocjacji prowadzonych z nimi przez afgańskich pracowników organizacji humanitarnych. W zależności od regionu zdarzają się przypadki i pozytywnej współpracy,

i ograniczeń w działalności NGO czy ataków na ich pracowników.

Problemem dla UE pozostanie zapewnienie równego dostępu do pomocy dla grup najbardziej wrażliwych i przejrzystości wydatkowania środków. Lokalne przywództwo talibów decyduje o tym, kto może nieść pomoc i z niej korzystać (często zabrania się tego kobietom), a także gdzie skierowane zostaną środki (część z nich trafia bezpośrednio do talibów). Mimo że do tej pory talibowie teoretycznie pozwalali – pod określonymi warunkami – na edukację kobiet na poziomie podstawowym, w praktyce na terenach przez nich kontrolowanych takie placówki nie powstawały z obawy o konsekwencje. Deklarowane wprowadzenie prawa szariatu na terenie całego kraju może jeszcze pogłębić te tendencje.

W sytuacji wstrzymania przez UE współpracy rozwojowej wyzwaniem będzie poprawa sytuacji afgańskiego społeczeństwa w dłuższej perspektywie. Wsparcie humanitarne jest rozwiązaniem krótkofalowym. Pomoc UE w postaci przekazywania gotówki osobom dotkniętym kryzysem udzielana jest przez kilka miesięcy, podczas gdy przesiedleni pozostają w obozach wiele lat. UE jest największym dawcą pomocy w sektorze zdrowia w Afganistanie, wysyłając np. mobilne punkty medyczne na obszary wiejskie i dotując działalność szpitali. Jeśli nie będzie finansowany rozwój lokalnych zdolności w tej dziedzinie, organizacje humanitarne pozostaną obciążone ciężarem prowadzenia obiektów medycznych przez czas nieokreślony.

Wnioski i perspektywy. W związku z trudną sytuacją wewnętrzną i odcięciem talibów od międzynarodowego finansowania (np. zamrożeniem aktywów afgańskiego banku centralnego i dostępu do rezerw z Międzynarodowego Funduszu Walutowego), potrzeby humanitarne w Afganistanie będą w najbliższym czasie rosły. Zwiększenie pomocy humanitarnej UE jest istotne, gdyż jej atutem jest wypracowana sieć kontaktów i wieloletnie doświadczenie w pracy na obszarach zajętych przez talibów. W zależności od rozwoju sytuacji wewnętrznej, UE może uzupełnić wsparcie, wznowiając część pomocy rozwojowej, jednak pod warunkiem zapewnienia przez talibów dostępu do niej kobiet, dzieci i mniejszości.

Ze względu na trudną sytuację bezpieczeństwa poważnym wyzwaniem będzie świadczenie pomocy na miejscu. W praktyce realizacja projektów najprawdopodobniej nadal zależeć będzie od decyzji lokalnego przywództwa talibów i będzie wiązać się z ryzykiem przede wszystkim dla afgańskich współpracowników organizacji międzynarodowych. Komisja Europejska powinna więc we współpracy z G7 domagać się realizacji prawa humanitarnego przez talibów i monitorować ich działania.

BIULETYN PISM

Najwięksi dawcy pomocy/fundusze w ramach pomocy koordynowanej przez ONZ w 2021 r. –
tzw. Humanitarian Response Plan.

Podmiot/fundusz	Wysokość pomocy w mln dol.	Odsetek pomocy
USA	223,48	44,96%
Komisja Europejska	69,61	14%
Centralny Fundusz Reagowania Kryzysowego (CERF)	30,00	6,03%
Japonia	26,93	5,42%
Niemcy	25,49	5,11%
Dania	21,40	4,30%
Szwecja	21,04	4,23%
Wielka Brytania	20,64	4,15%
Kanada	18,10	3,64%
Australia	7,66	1,54%
Norwegia	5,32	1,07%
Szwajcaria	4,62	0,93%

Źródło: PISM, opracowanie własne.

W ramach Humanitarian Response Plan koordynowane jest 78,4% całej pomocy humanitarnej w Afganistanie (wiele państw udziela jej samodzielnie) – udział UE w całości pomocy wynosi więc ok. 11%.