



Katastrofa humanitarna w Afganistanie: kryzys na własne życzenie

Patryk Kugiel

Jeden z najpoważniejszych na świecie kryzysów humanitarnych, który ma miejsce w Afganistanie, jest w dużej mierze wynikiem błędnych założeń polityki państw zachodnich po przejęciu władzy w państwie przez talibów. Wstrzymanie pomocy rozwojowej doprowadziło do załamania się gospodarki i głodu milionów Afgańczyków. Zamiast wymusić na talibach przestrzeganie praw człowieka, Zachód osiągnie odwrotny skutek – katastrofę humanitarną, kryzys migracyjny i rozpad państwa. Unia Europejska, która odczuje te negatywne konsekwencje, powinna podjąć kroki w kierunku wznowienia współpracy rozwojowej.

Sytuacja humanitarna. Według ONZ w 2022 r. 97% afgańskiego społeczeństwa znajdzie się w skrajnym ubóstwie, a ponad połowa obywateli (24,4 mln osób) jest zagrożona głodem i pilnie potrzebuje pomocy. Oprócz [przejęcia władzy przez talibów](#) sytuację w kraju [pogarszały](#) w ub.r. zniszczenia wojenne, susze i pandemia COVID-19. Dlatego 11 stycznia br. ONZ zaapelowała o pomoc humanitarną dla Afganistanu (o doraźnym charakterze, w przeciwieństwie do długofalowej pomocy rozwojowej) w wysokości 4,4 mld dol. w 2022 r. – największą kiedykolwiek przeznaczoną dla pojedynczego państwa. Oznacza to ogromny wzrost w stosunku do 2021 r., gdy potrzeby humanitarne określono na 860 mln dol. Już 13 września, po zajęciu Kabulu, darczyńcy obiecali dodatkowe 600 mln dol., a do końca 2021 r. przekazali w sumie 1,8 mld dol.

Potrzeby humanitarne rosną, mimo że sytuacja bezpieczeństwa w kraju poprawiła się po szybkim przejęciu władzy przez talibów w sierpniu 2021 r. i zakończeniu większości działań zbrojnych. Według ONZ od 15 sierpnia odnotowano 1050 ofiar cywilnych, w tym 350 osób zabitych – najmniej w porównywalnym okresie w ostatnich latach (np. w IV kw. 2020 r. było to odpowiednio 1901 i 891 osób). Jednak zamiast korzyści wynikających z pokoju, kraj zaczął pogrążyć się w jeszcze większym kryzysie. ONZ szacuje, że jeśli nie zostaną teraz podjęte działania pomocowe, w 2023 r. Afganistan może potrzebować nawet 10 mld dol. wsparcia.

Umożliwienie ludności dostępu do pomocy humanitarnej jest jednym z wymagań społeczności międzynarodowej wobec talibów, wyrażonych m.in. w rezolucji RB ONZ nr 2593 z 30 sierpnia 2021 r. W grudniu ub.r. RB ONZ zgodziła się na wyłączenie pomocy humanitarnej z sankcji nałożonych na talibów, aby umożliwić większą skalę wsparcia. Największym darczyńcą pomocy były dotąd UE i USA. Komisja Europejska zapowiedziała w październiku ub.r. zwiększenie pomocy humanitarnej dla Afganistanu i regionu do miliarda euro. Zarówno USA, jak i UE deklarują odpowiedź na nowy apel ONZ, jednak poważnym wyzwaniem będzie m.in. dostarczenie tak ogromnej pomocy.

Przyczyny kryzysu. Za sytuację gospodarczą w kraju odpowiadają talibowie, jednak ten obraz wymaga zniuansowania. Ograniczony zasób ich własnych kadr i usunięcie wielu członków poprzedniej administracji utrudniło efektywne zarządzanie państwem, a powołanie rządu złożonego tylko z talibów i niereprezentatywnego dla zróżnicowanego społeczeństwa osłabiło jego legitymizację w oczach obywateli oraz zagranicznych partnerów. Ograniczanie praw kobiet i prześladowania członków poprzedniego systemu także odsuwało perspektywę normalizacji. Choć polityka talibów utrudnia odbudowę kraju, odpowiedzialność za pogorszenie sytuacji gospodarczej ponoszą też zagraniczni partnerzy, którzy budowali afgańskie państwo od 2001 r.

Do 2021 r. Afganistan był jednym z najbardziej uzależnionych od pomocy zagranicznej państw świata. Blisko 80% budżetu pochodziło ze źródeł zewnętrznych zarządzanych przez kilkanaście funduszy powierniczych. Na konferencji darczyńców w 2020 r. uzgodniono, że na cywilną pomoc rozwojową dla Afganistanu do 2024 r. będzie przekazywane 3,3 mld dol. rocznie. Jeszcze więcej (4,5 mld dol. w 2018 r.) płacili Amerykanie na utrzymanie afgańskich sił bezpieczeństwa. Eksperti Banku Światowego w 2019 r. szacowali, że w celu utrzymania funkcjonowania państwa całkowitą pomoc zagraniczną dla Afganistanu będzie można stopniowo redukować z 8,6 mld dol. w 2018 r. do 5 mld dol. w 2024 r.

Po zwycięstwie talibów cała pomoc rozwojowa została jednak wstrzymana z dnia na dzień. Darczyńcy od kilku lat zapowiadali, że kontynuacja wsparcia będzie uzależniona od inkluzywnego porozumienia politycznego i respektowania demokratycznych osiągnięć ostatnich lat. Jeszcze w trakcie ofensywy talibów rządy państw zachodnich przestrzegały przed siłowym przejęciem władzy. Wstrzymanie pomocy sprawiło jednak, że setki tysięcy urzędników, nauczycieli, lekarzy i innych pracowników sektora publicznego zostało pozbawionych pensji, a państwo straciło środki na opłacenie świadczeń publicznych czy kontynuowanie inwestycji. Pozostawiło to miliony osób bez środków do życia. Dodatkowo zamrożone zostały rezerwy walutowe Afganistanu (9,5 mld dol.) zgromadzone w amerykańskich bankach, a państwo zostało odcięte od systemu rozliczeń międzybankowych SWIFT. W efekcie doszło do zatrzymania gospodarki i ograniczenia płynności finansowej.

Odcięcie Emiratu od pomocy zagranicznej ma być instrumentem nacisku na talibów, aby przestrzegali praw człowieka. Wynika też z presji opinii publicznej na Zachodzie, która niechętnie widziałaby finansowanie państwa rządzonego w ten sposób, a także obawia się, że środki te nie trafią do zwykłych Afgańczyków. Polityka sankcji jest jednak realizowana wbrew apelom ONZ, organizacji pomocowych i ekspertów wskazujących na potrzebę wznowienia pełnego wsparcia.

Perspektywy. Jest mało prawdopodobne, aby presja ekonomiczna zmusiła talibów do fundamentalnych zmian ich polityki wewnętrznej. Mogą wprowadzać zapowiadane drobne korekty dotyczące praw kobiet czy włączenia nowych osób do rządu, ale nie odejdą od systemu opartego na własnej interpretacji prawa szariatu. Ugięcie się pod żądaniami Zachodu jest kwestią legitymizacji ich władzy – oznaczałoby bowiem upodobnienie się do zwalczanego przez 20 lat rządu demokratycznego i utratę poparcia wśród swoich zwolenników.

Brak pieniędzy spowodowany zatrzymaniem pomocy zagranicznej talibowie będą rekompensować funduszami pochodzącymi z innych, również nielegalnych źródeł – handlu narkotykami, współpracy z organizacjami ekstremistycznymi

czy wymuszeń na bogatszej części społeczeństwa. Środki te pozwolą na utrzymanie członków ruchu talibów, jednak oznacza to skazanie większości społeczeństwa na ubóstwo i uzależnienie od pomocy humanitarnej.

W dłuższej perspektywie przedłużanie presji ekonomicznej będzie prowadziło do wzrostu niezadowolenia społecznego i osłabienia legitymizacji władzy talibów. Wraz z represjami rządu będzie to zwiększać napięcia i wzmacniać antytalibską opozycję. Może także pogłębiać podziały wewnątrz talibów i ostatecznie wywołać ponowny wybuch wojny domowej.

Wnioski. Ratująca życie pomoc humanitarna dla Afganistanu ma służyć rozwiązaniu kryzysu spowodowanego wstrzymaniem systemowej pomocy rozwojowej po przejęciu władzy przez talibów. Uznanie pomocy za bezwzględny instrument nacisku może jednak doprowadzić do sytuacji odwrotnej od zamierzonej. Zamiast skłonienia reżimu do budowy państwa przestrzegającego praw człowieka, będzie pogłębiać kryzys społeczno-gospodarczy i destabilizację kraju. Oznacza to zwiększenie uzależnienia Afganistanu od pomocy humanitarnej, która jednak będzie leczyć jedynie symptomy, a nie przyczyny problemu. Zwiększy też koszt pomocy ponoszony przez społeczność międzynarodową. Tym samym nie może stanowić długotrwałego rozwiązania dającego perspektywę zrównoważonego rozwoju Afganistanu.

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza i polityczna będzie skłaniała więcej obywateli Afganistanu do ucieczki za granicę, do państw sąsiednich i [dalej do Europy](#) oraz innych bezpiecznych miejsc. Zwiększa też ryzyko, że Afganistan stanie się źródłem poważnego kryzysu migracyjnego, ale też centrum światowego terroryzmu i produkcji narkotyków.

Negatywne skutki takiego scenariusza (napływ uchodźców, narkotyków czy ataki terrorystyczne) odczuje szybciej Europa niż np. USA. Dlatego w interesie UE jest zmiana podejścia do roli pomocy rozwojowej w strategii wobec Afganistanu, zwłaszcza że po wycofaniu wojsk nie ma innych możliwości wpłynięcia na zmianę reżimu. Wymaga to jednak zaangażowania w działania razem z talibami i ustalenia warunków wznowienia współpracy rozwojowej umożliwiającej normalne funkcjonowanie państwa. Dobrym krokiem w tym kierunku było spotkanie w Oslo w dniach 23–25 stycznia br. Obie strony powinny ustalić mechanizmy kontroli gwarantujące, że udzielana pomoc trafi do obywateli i afgańskiej gospodarki, np. poprzez bezpośrednie przekazy pieniężne. Jeśli ten sposób okaże się efektywny, UE powinna przekonywać USA do stopniowego odmrażania afgańskich aktywów. Ważne będzie włączenie do pomocy także sąsiadów Afganistanu i [regionalnych mocarstw – Chin, Rosji i Indii](#). Przywrócenie pomocy nie będzie oznaczało międzynarodowego uznania talibów, które powinno pozostać głównym narzędziem skłaniającym reżim do przestrzegania podstawowych praw człowieka.