

Anna POTYRAŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-7265-5020

Spółeczność międzynarodowa wobec uchodźstwa afgańskiego – walka z zagrożeniem, kooperacja względem wyzwania

Streszczenie: Niniejsza analiza jest próbą udowodnienia, iż ruch uchodźczy (ale również migracyjny, spowodowany względami ekonomicznymi), jaki pojawił się w następstwie wycofania sił amerykańskich i pozostałych sił sojuszniczych z Afganistanu, z jednej strony stanowi czynnik destabilizujący sytuację międzynarodową, szczególnie w regionie. Z drugiej jednak, determinuje intensyfikację aktywności kooperacyjnej państw (zarówno państw tranzytowych, jak i docelowych) i organizacji międzynarodowych. Rozważania poprowadzone zostały przy wykorzystaniu metod badawczych, charakterystycznych dla nauk społecznych, w szczególności nauki o stosunkach międzynarodowych. Z uwagi na aktualny charakter analizowanego problemu międzynarodowego, materiał badawczy stanowiły przede wszystkim źródła pierwotne (tj. raporty międzynarodowych rządowych organizacji pomocowych monitorujących skalę i przebieg zjawiska uchodźstwa afgańskiego, rezolucje Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ, oficjalne dokumenty ministerstw spraw zagranicznych poszczególnych państw), ale również źródła wtórne w postaci doniesień medialnych.

Słowa kluczowe: Afganistan, uchodźczy, współpraca międzynarodowa, zagrożenie

1 4 sierpnia 2021 r. prezydent Joe Biden ogłosił decyzję o zakończeniu amerykańskiej obecności w Afganistanie. Stwierdził: „kolejny rok, czy kolejne pięć lat amerykańskiej obecności w Afganistanie nie zrobią różnicy, jeśli afgańskie wojsko nie potrafi lub nie chce utrzymać swojego państwa [...] Byłem czwartym prezydentem, który stał na czele wojsk amerykańskich obecnych w Afganistanie. Nie chciałbym i nie pozwolę, aby ta wojna dotrwała do piątego” (*Statement...*, 2021). Przemawiając dwa dni później na forum Rady Bezpieczeństwa, ambasador Stanów Zjednoczonych przy ONZ, Linda Thomas-Greenfield wezwała wszystkie strony afgańskie do zagwarantowania bezpiecznej ewakuacji, ochrony życia ludzkiego i własności. W szczególności do ochrony cywilów i dziennikarzy, wstrzymania ataków na cywilów i obiekty cywilne, poszanowania praw człowieka, zwłaszcza praw kobiet, dziewcząt i członków mniejszości oraz do zapobiegania terroryzmowi. „Stany Zjednoczone obiecują, że będą hojne w przesiedlaniu Afgańczyków w naszym państwie [...] Wzywamy sąsiadów Afganistanu i innych w regionie do udzielania azylu – tymczasowo lub trwale – Afgańczykom usiłującym opuścić swoje państwo [...] Afgańczycy zasługują na życie w warunkach bezpieczeństwa i w poszanowaniu godności. Stojąc ze społecznością międzynarodową jesteśmy gotowi im pomóc” (*Security...*, 2021a, s. 6).

Niniejsza analiza jest próbą udowodnienia, iż ruch uchodźczy (ale również migracyjny, spowodowany względami ekonomicznymi), jaki pojawił się w następstwie wycofania sił amerykańskich i pozostałych sił sojuszniczych, z jednej strony stanowi czynnik destabilizujący sytuację międzynarodową, szczególnie w regionie. Z drugiej jednak,

determinuje intensyfikację aktywności kooperacyjnej państw (zarówno państw tranzytowych, jak i docelowych) i organizacji międzynarodowych. Rozważania poprowadzone zostaną przy wykorzystaniu metod badawczych, charakterystycznych dla nauk społecznych, w szczególności nauki o stosunkach międzynarodowych. Z uwagi na aktualny charakter analizowanego problemu międzynarodowego, materiał badawczy stanowią przede wszystkim źródła pierwotne (tj. raporty międzynarodowych rządowych organizacji pomocowych monitorujących skalę i przebieg zjawiska uchodźstwa afgańskiego, rezolucje Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego ONZ, oficjalne dokumenty ministerstw spraw zagranicznych poszczególnych państw), ale również źródła wtórne w postaci doniesień medialnych.

Afganistan – niekończący się kryzys uchodźczy

Wraz z interwencją radziecką w grudniu 1979 r., Afganistan stał się głównym źródłem fal uchodźczych w regionie¹. W ciągu kilku ostatnich tygodni 1979 r. 402 tysiące Afgańczyków uciekło do Pakistanu, a kolejne 200 tysięcy znalazło schronienie w Iranie (*Uchodźcy...*, 2000, s. 129). W kolejnych latach kryzysu liczba uchodźców z Afganistanu stale wzrastała. Do 1988 r., gdy rozpoczęło się wycofywanie sił radzieckich, liczba uchodźców afgańskich osiągnęła ponad 5,6 miliona (por. tabela 1). Była to najliczniejsza wówczas społeczność uchodźcza na świecie.

Tabela 1

Liczba uchodźców afgańskich w latach 1979–1989

Rok	Pakistan	Iran	Indie	Łącznie
1979	402 000	100 000	–	502 000
1980	1 428 000	300 000	–	1 728 000
1981	2 375 000	1 500 000	2 700	3 877 700
1982	2 877 000	1 500 000	3 400	4 380 400
1983	2 873 000	1 700 000	5 300	4 578 300
1984	2 500 000	1 800 000	5 900	4 305 900
1985	2 730 000	1 880 000	5 700	4 615 700
1986	2 878 000	2 190 000	5 500	5 073 500
1987	3 156 000	2 150 000	5 200	5 311 200
1988	3 255 000	2 350 000	4 900	5 609 900
1989	3 272 000	2 350 000	8 500	5 630 500

Źródło: *Uchodźcy...*, 2000, s. 129.

Pomocą uchodźcom afgańskim zajęły się nie tylko rządy państw przyjmujących, ale również Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (ang. *United Nations High Commissioner for Refugees*, dalej: UNHCR) oraz inne agendy i instytucje funkcjonujące w ramach systemu Narodów Zjednoczonych.

¹ Choć pierwszą falę uchodźców afgańskich zaobserwowano już w kwietniu/maju 1978 r. w związku z przejściem władzy w Afganistanie przez komunistów (tzw. rewolucja Saura lub rewolucja kwietniowa). Wówczas ponad 20 tysięcy Afgańczyków uciekło do Pakistanu.

W Pakistanie, z pomocą UNHCR, utworzono ponad 350 *wiosek uchodźczych*, stanowiących miejsce zamieszkania dla większości uchodźców afgańskich. Dzięki wsparciu zewnętrznemu, ze strony państw i organizacji międzynarodowych, zapewniono uchodźcom żywność, wodę, środki sanitarne, objęto opieką medyczną i edukacją. W połowie lat 80. XX wieku UNHCR rozpoczął programy małych pożyczek dla uchodźców z Afganistanu, organizował kursy i szkolenia zawodowe. W 1984 r. UNHCR we współpracy z Bankiem Światowym zainicjował projekt tworzenia dochodu na terenach zamieszkałych przez uchodźców (ang. *Generating Income for Afghan Refugees in Pakistan*). W ramach programu, finansowanego przez rządy Finlandii, Kanady, Niderlandów, Niemiec, Norwegii, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Wielkiej Brytanii, a także przez Wspólnoty Europejskie/Unię Europejską, zrealizowano 295 projektów szczegółowych (*Generating...*, 1996, s. 1). Celem było przede wszystkim stworzenie miejsc pracy dla uchodźców afgańskich, ale również dla lokalnych mieszkańców zmagających się z biedą. Równie istotne znaczenie przypisano tworzeniu zasobów trwałych dla państwa goszczącego i naprawie zniszczeń w infrastrukturze i środowisku naturalnym, spowodowanych obecnością uchodźców. Stąd realizacja projektów zalesiania, nawadniania, budowy i naprawy dróg. Międzynarodowe wsparcie z przeznaczeniem na potrzeby uchodźców afgańskich w Pakistanie, zapewniła również Międzynarodowa Organizacja Pracy. Organizowała szkolenia zawodowe i inicjowała projekty skierowane na uzyskanie dochodu i/lub samowystarczalności żywnościowej dzięki finansowaniu tworzenia przydomowych plantacji warzyw czy domowych hodowli drobiu. MOP realizowała również programy tworzenia i utrzymania infrastruktury w wioskach uchodźczych, w tym budowę szkół, systemów wodno-kanalizacyjnych i dróg (Khan, 1985, s. 103). Podobnie, Światowy Program Żywnościowy, organizował pomoc żywnościową dla uchodźców afgańskich w Pakistanie, przeznaczając na ten cel łącznie ponad 1,5 miliarda dolarów.

W Iranie z kolei, ponad 90% uchodźców afgańskich zamieszkało nie w obozach, lecz w lokalnych siedliskach (miastach i wsiach) ulokowanych na wschodzie kraju. Iran zakwalifikował przybywających Afgańczyków jako *niedobrowolnych imigrantów religijnych*. Status ten, nieznajdujący odpowiednika w prawie międzynarodowym, wynikał z regulacji wewnętrznych i traktowany było jako bardziej korzystny niż status uchodźcy. Afgańczycy otrzymali tzw. niebieskie karty, zapewniające dostęp do edukacji (również dziewczynkom), opieki zdrowotnej i pomocy żywnościowej. W 1980 r. uchodźcy z Afganistanu wzmocnili siły zbrojne Iranu w wojnie z Irakiem. W 1980 r. władze Iranu zwróciły się również z oficjalnym wnioskiem o pomoc do UNHCR, prosząc o stworzenie „kompleksowego programu pomocy humanitarnej” (*Uchodźcy...*, 2000, s. 130). Na jego realizację UNHCR przeznaczył 150 milionów dolarów, co w porównaniu do środków przekazanych na pomoc Pakistanowi (ponad miliard dolarów), stanowiło wsparcie symboliczne. Wpływ na tak ograniczoną pomoc miała niechęć darczyńców – głównie państw zachodnich – do wspierania teokratycznego Iranu, nawet jeśli środki miały służyć realizacji potrzeb uchodźców afgańskich.

Wraz z wycofaniem sił radzieckich z Afganistanu, rozpoczął się zakrojony na szeroką skalę, proces powrotu uchodźców afgańskich. Na mocy dwustronnych uzgodnień z kwietnia 1988 r. z władzami Afganistanu, do końca 1991 r. repatriacji z Pakistanu poddano 550 tysięcy osób, przy czym około 300 tysięcy zdecydowało się na powrót spontaniczny, bez korzystania z pomocy agencji międzynarodowych. Ci, którzy wracali w ramach

programów organizowanych przez UNHCR, otrzymali niewielkie wsparcie finansowe na pokrycie kosztów podróży i urządzenie po powrocie. W 1992 r. liczbę osób powracających oszacowano na blisko 1,3 miliona (Harild, Christensen, Zetter, 2015, s. 56). Na początku 1994 r. w Pakistanie przebywało jeszcze około 1,5 miliona uchodźców. Zorganizowane działania władz Iranu, skierowane na repatriację Afgańczyków, rozpoczęły się pod koniec 1992 r. W ramach trójstronnej komisji, we współpracy z władzami Afganistanu i UNHCR, zaferowano każdej osobie, która wyraziła zgodę na repatriację tzw. pakiet startowy, mający umożliwić reintegrację w państwie pochodzenia. Pakiet obejmował 25 dolarów gotówką i 50 kg pszenicy (Rajaei, 2000, s. 44 i n.). Do chwili przejścia kontroli w Afganistanie przez talibów, z Iranu powróciło około 1,3 miliona Afgańczyków. Niewątpliwie, powodem wyjazdów były ograniczenia uprawnień z jakich do tej pory mogli korzystać uchodźcy afgańscy w Iranie. Władze Iranu wprowadziły restrykcje w dostępie do rynku pracy, opieki zdrowotnej i edukacji, zmieniając status Afgańczyków z *niedobrowolnych imigrantów religijnych* na *uchodźców* (w rozumieniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., której stroną jest Iran).

Repatriację Afgańczyków z Pakistanu i Iranu zahamowało niewątpliwie dojście do władzy talibów. Upadek Kabulu w 1996 r. i przejście – do 1998 r. – kontroli nad większą częścią terytorium Afganistanu, a następnie wprowadzenie drastycznych ograniczeń praw i wolności, wzmogło obawy społeczności międzynarodowej o odrodzenie zjawiska uchodźstwa. Władze Iranu zdecydowały o zamknięciu granicy, wydając Afgańczykom jedynie wizy tranzytowe. Wbrew przewidywaniom, nie doszło do masowego międzynarodowego exodusu. Nasiliło się jednak zjawisko uchodźstwa wewnętrznego. Około 250 tysięcy osób opuściło Kabul, około 50 tysięcy rejon Heratu (*UNHCR CDR...*, 1997). Z Afganistanu, z rejonu Heratu i Mazar-e Sharif, uciekli natomiast Afgańczycy pochodzenia turkmeńskiego, uzbeckiego i tadżyckiego (ok. 6 tysięcy osób), znajdując schronienie w Turkmenistanie.

Obalenie Talibanu pod koniec 2001 r. z jednej strony doprowadziło do ucieczki 200–300 tysięcy Afgańczyków², a z drugiej wznowiło dążenie władz państw goszczących do repatriacji uchodźców afgańskich z poprzedniej fali. W 2002 r. doszło do zawarcia trójstronnego porozumienia między Pakistanem, Afganistanem i UNHCR w sprawie dobrowolnej repatriacji. Dążąc do przyspieszenia powrotów, latem 2005 r. władze Pakistanu zdecydowały o zamknięciu obozów dla uchodźców, co spowodowało wysiedlenie około 200 tysięcy Afgańczyków. Większość z nich zdecydowała się na powrót do ojczyzny. Ostatnie obozy w Pakistanie zamknięto w 2007 r. Szacuje się, że od chwili zawarcia porozumienia w sprawie repatriacji do końca 2008 r. do Afganistanu powróciło ponad 3 miliony uchodźców (Grare, Maley, 2011, s. 3), z których około 300 tysięcy zdecydowało się na powrót bez asysty UNHCR (por. Margesson, 2007, s. 1). Podobnie w Iranie, władze naciskały na przyspieszenie repatriacji uchodźców afgańskich, wprowadzając m.in. zakazy zatrudnienia. Program dobrowolnej repatriacji rozpoczęto w 2002 r. na mocy trójstronnego porozumienia między Iranem, Afganistanem i UNHCR. Do końca 2006 r. repatriacji poddano 1,65 miliona Afgańczyków. Co istotne, z pomocy UNHCR skorzystało ok. 838 tysięcy uchodźców, powroty pozostałych były spontaniczne (ibidem). W 2013 r. władze Afganistanu, Iranu i Pakistanu przyjęły wspólną strategię

² Nie sprawdzili się przewidywania, że amerykańska interwencja w Afganistanie w 2001 r. doprowadzi do uchodźstwa około miliona osób.

w sprawie mobilizacji środków z przeznaczeniem na koordynację i pozyskiwanie funduszy w kilkuletnich perspektywach finansowych. Na tej podstawie udało się sfinansować projekty skierowane m.in. na polepszenie warunków bytowych afgańskich uchodźców i repatriantów, zagwarantowanie im bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony socjalnej, oraz na pomoc w repatriacji.

Pomimo zabiegów mających nakłonić uchodźców afgańskich do powrotu, w 2015 r. w Pakistanie pozostało około 2 milionów, a w Iranie około 950 tysięcy afgańskich uchodźców. Były to głównie dzieci uchodźców, które urodziły się w tych państwach goszczących. W Pakistanie, dzieci i osoby poniżej 24 roku życia stanowiły wówczas 70% populacji uchodźców afgańskich (*Enhanced...*, 2015, s. 1). W Iranie, 50% populacji uchodźców afgańskich stanowiły osoby poniżej 18 roku życia (*Solutions...*, 2012, s. 34; por. *Afghanistan...*, 2014, s. 75). Według danych za 2020 rok, w Pakistanie przebywało około 1,4 miliona, a w Iranie blisko 800 tysięcy afgańskich uchodźców (Albrecht, Rude, Stitteneder, 2021, s. 52).

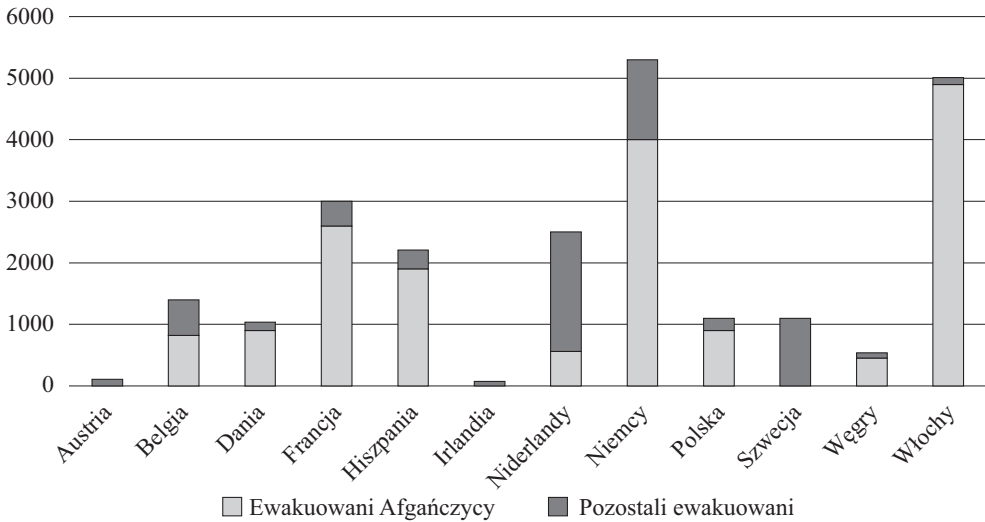
Reakcje międzynarodowe na prawdopodobieństwo nasilenia zjawiska uchodźstwa afgańskiego

Ponowne przejście władzy przez Talibów i decyzja Stanów Zjednoczonych o wycofaniu z Afganistanu, a w konsekwencji wycofanie pozostałych sił międzynarodowych, odnowiły obawy o ponowne nasilenie zjawiska uchodźstwa. Doniesienia medialne z pierwszych dni ewakuacji utwierdziły społeczność międzynarodową w przekonaniu, że masowe ucieczki z Afganistanu w obawie przed prześladowaniami ze strony Talibów, są kwestią czasu.

Wraz z decyzją o natychmiastowym wycofaniu sił sojuszniczych, zorganizowano ewakuację tych Afgańczyków, którzy współpracowali z siłami międzynarodowymi. W konsekwencji, Afganistan opuściło – według różnych źródeł – od 80 do 120–123 tysięcy obywateli (por.: *ibidem*, s. 53; *Afghanistan...*, 2021; *Escape...*, 2021; *Factbox...*, 2021), którzy schronienie uzyskali w Stanach Zjednoczonych, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Wielkiej Brytanii i Włoszech. W państwach Unii Europejskiej, które ewakuowały łącznie 23,4 tysiące osób, schronienia udzielono ponad 22 tysiącom Afgańczyków (zob. wykres 1).

Objęci ewakuacją obywatele Afganistanu to przede wszystkim osoby współpracujące z siłami międzynarodowymi i organizacjami międzynarodowymi działającymi w Afganistanie oraz członkowie ich rodzin. „Nie zapominamy o sojusznikach, zwłaszcza tych w największej potrzebie”, tymi słowami premier Mateusz Morawiecki uzasadnił ewakuację dokonaną przez siły polskie oraz decyzję o przyznaniu Afgańczykom współpracującym „z Polską, delegaturą UE w Kabulu” wiz humanitarnych (*Fala...*, 2021). Wice-minister Paweł Jabłoński z MSZ podkreślił, że „Jeżeli pomagamy osobom, które były cywilnymi współpracownikami Polski czy naszych sojuszników, to robimy to dlatego, że tym osobom może grozić na miejscu niebezpieczeństwo” (*ibidem*). Podobnie postąpiły inne państwa. Stany Zjednoczone na listach ewakuacyjnych ujęły współpracowników armii amerykańskiej, tłumaczy, członków sił bezpieczeństwa, przyznając im i członkom ich rodzin specjalne wizy imigracyjne. Wielka Brytania ewakuowała afgańskich tłuma-

Wykres 1 Osoby objęte ewakuacją z Afganistanu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w sierpniu 2021 r. (dane w tysiącach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Evacuation...*, 2021, s. 3–4; *Factbox...*, 2021; *Belgium...*, 2021 oraz *Denmark...*, 2021.

czy pracujących dla sił brytyjskich w Afganistanie oraz innych współpracowników³. Francja ewakuacją objęła zarówno Afgańczyków zatrudnionych przez francuskie siły zbrojne, jak i dziennikarzy. Hiszpania ewakuowała głównie Afgańczyków współpracujących ze Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską. Ursula von der Layen, dziękując za zaangażowanie, podkreśliła humanitarny wymiar operacji hiszpańskiej: „W czasie próby, Hiszpania [...] wykazała wielkie poczucie solidarności [...]” (cyt. za: Marcos, 2021). Niderlandy – podobnie jak inne państwa – zorganizowały wyjazdy dla afgańskich współpracowników, ale również dla Afgańczyków współpracujących z Niderlandami w ramach międzynarodowych misji wojskowych i policyjnych, a także dla osób zaangażowanych w obronę praw człowieka i dziennikarzy.

Zamknięcie placówek dyplomatycznych i zakończenie ewakuacji, przyspieszone przez wiele państw z uwagi na zagrożenie atakami terrorystycznymi, zainicjowało wzmoczony ruch uchodźczy do Pakistanu i Iranu. W dwóch ostatnich tygodniach sierpnia 2021 r. Afganistan opuściło między 40 a 60 tysięcy Afgańczyków.

³ W listopadzie i grudniu 2021 r. przed komisją Izby Gmin brytyjskiego parlamentu prowadzono postępowanie badawcze dotyczące polityki rządu brytyjskiego wobec Afganistanu. Jednym z analizowanych aspektów była brytyjska operacja ewakuacyjna z sierpnia 2021 r. Zeznania jednego z urzędników Biura Spraw Zagranicznych i Rozwoju (FCDO), który poinformował o nadużyciach (ang. *whistleblower*), posłużyły do krytycznej oceny działań rządu Wielkiej Brytanii. Raphael Marshall operację ewakuacji określił mianem chaotycznej, dysfunkcyjnej i arbitralnej. Oceniał, że bez pomocy Brytyjczycy pozostawili w Afganistanie od 75 do 150 tysięcy afgańskich współpracowników i członków ich rodzin, udzielając wsparcia zaledwie ok. 5% osób wymagających ochrony (*Written...*, 2021, par. 3–4). Procedura kwalifikowania do ewakuacji nie była wiarygodna, cechowała ją biurokratyzacja, opóźniająca ewakuację, brakowało koordynacji działań, a nawet planu działania (*ibidem*, par. 8).

Władze Pakistanu ogłosiły, że nie przyjmą uchodźców z Afganistanu, gdyż pozostaje to „poza naszymi możliwościami” (*Afghanistan...*, 2021). Pomimo to, przejście graniczne Spin Boldak-Chaman pozostało wówczas otwarte⁴. Co więcej, umożliwiło Afgańczykom przekraczanie granicy w ramach ruchu bezwizowego. Częściowo zamknięto jednak przejście Torkham, zezwalając na wjazd jedynie Afgańczykom posiadającym ważną pakistańską wizę lub udających się do Pakistanu w celach medycznych (Joles, 2021). Władze Pakistanu podtrzymywały oficjalną wersję, iż nie zezwalają Afgańczykom na wjazd na terytorium Pakistanu, a wyjątki czynią jedynie w nielicznych, indywidualnych przypadkach (por. *‘Unprecedented’...*, 2021). Media donosiły jednak o wzmożonym ruchu migracyjnym nastawionym na nielegalne przekroczenie granicy. W konsekwencji, według informacji strony pakistańskiej, do połowy grudnia 2021 r. do Pakistanu przybyło około 300 tysięcy Afgańczyków. 105 tysięcy to osoby, które wjechały na terytorium Pakistanu na podstawie wizy, lecz przeterminowały pobyt. Pozostałe osoby przekroczyły granicę wbrew przepisom prawa pakistańskiego i zostały zobowiązane do opuszczenia terytorium Pakistanu w ciągu 90 dni (Gul, 2021). Rezygnacja ze zorganizowanej przez państwo deportacji Afgańczyków powodowana jest po pierwsze względami finansowymi. Co ważniejsze jednak, w ten sposób władze Pakistanu dały Afgańczykom szansę na uzyskanie wiz wyjazdowych do państw europejskich. Chodzi w szczególności o państwa, które organizowały ewakuację z Afganistanu, lecz z powodu zamknięcia lotniska w Kabul, nie zdołały ewakuować wszystkich obywateli Afganistanu, których nazwiska figurowały na listach ewakuacyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez ministerstwa spraw zagranicznych tych państw, w razie przedostania się na terytorium Pakistanu, osoby te mogą liczyć na uzyskanie wiz uprawniających do wjazdu na terytoria tych państw. Zastosowanie ma wówczas albo zasada łączenia rodzin, albo względy humanitarne. Kolejne miesiące i przedłużający się pobyt uchodźców afgańskich w Pakistanie, skutkowały zaostreniem stanowiska władz. W drugiej połowie 2023 r. władze Pakistanu ogłosiły rozpoczęcie repatriacji Afgańczyków. Od połowy września do końca 2023 r. przymusową repatriacją objęto około 30 tysięcy osób (*Afghanistan Situation...*, 2024, s. 1). W odpowiedzi, dwie międzynarodowe agendy tj. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji we wspólnym stanowisku zaapelowały o wstrzymanie przymusowej repatriacji, która „skutkować może poważnymi naruszeniami praw człowieka, włączając w to rozdzielenie rodzin i deportację osób nieletnich” (*UNHCR and IOM...*, 2023). Jednocześnie wystąpiły z wnioskami o przesiedlenie uchodźców afgańskich z Pakistanu do państw trzecich. W 2023 r. prośby o wyrażenie zgody na przyjęcie uchodźców afgańskich skierowano do rządów Francji, Kanady, Nowej Zelandii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Spośród 203 osób, przesiedleniu poddano zaledwie 41 (*Afghanistan Situation...*, 2024, s. 2).

Od sierpnia 2021 r. Afgańczycy podejmowali również próby przedostania się na terytorium Iranu. Już 18 sierpnia władze Iranu zobowiązały straż graniczną do podejmowania działań skierowanych na uniemożliwienie przekraczania granicy przez Afgańczy-

⁴ W październiku 2021 r., oficjalnie ze względów bezpieczeństwa, Pakistan zamknął na 27 dni przejście Spin Boldak-Chaman. Zmiana decyzji i otwarcie przejścia 2 listopada 2021 r. nastąpiło w porozumieniu ze stroną afgańską, a podyktowane było względami ekonomicznymi tj. chęcią przywrócenia handlu, w szczególności towarami rolnymi.

ków. Dyrektor generalny ministerstwa spraw wewnętrznych, odpowiedzialny za kwestie graniczne, potwierdził, że na całej długości granicy irańsko-afgańskiej straż graniczna ma zapobiegać próbom wjazdu na terytorium Iranu (*Iran...*, 2021). Jako oficjalny powód wskazano konieczność przestrzegania restrykcji związanych z pandemią i bezpieczeństwem zdrowotnym. Dodatkowo, podkreślono brak możliwości przyjęcia kolejnych uchodźców z Afganistanu w związku z faktem goszczenia około 800 tysięcy z poprzednich fal uchodźczych. Pomimo to, według danych Norweskiej Rady ds. Uchodźców, od połowy sierpnia do połowy listopada 2021 r. do Iranu napłynęło około 300 tysięcy uciekinierów z Afganistanu, w większości przypadków korzystających z usług organizacji przestępczych trudniących się przemytem osób. O ile przed przejściem władzy przez Talibów, notowano przekroczenia granicy w liczbie około tysiąca do dwóch tysięcy osób miesięcznie, o tyle od połowy sierpnia 2021 r. liczba przekroczeń granicy osiągnęła 3–5 tysięcy dziennie (zob. *Afghans...*, 2021; *Aid group...*, 2021). Dla wielu Afgańczyków wjazd do Iranu to zaledwie początek ucieczki, której celem jest przedostanie się do Turcji, a następnie do państw Unii Europejskiej. Szanse na realizację takiego planu są jednak znikome z uwagi na decyzje władz Turcji. Tureckiej odmowie przyjęcia uciekinierów z Afganistanu (zarówno osób migrujących z powodów ekonomicznych, jak i uchodźców), towarzyszy budowa muru na granicy turecko-irańskiej, wzmocnionego systemem kamer termowizyjnych i radarów, ze 103 wieżami wartowniczymi. Docelowo betonowa bariera ma rozciągać się na długości 295 km (Stamouli, 2022). To z kolei powoduje, że irańskie władze obejmują przybywających Afgańczyków procedurami deportacyjnymi. Szacunkowe dane z listopada 2021 r. wskazywały na 3–4 tysiące deportacji dziennie, 20–30 tysięcy tygodniowo (Rasmussen, Eqbali, 2021). Co istotne, wbrew postanowieniom Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., której stroną jest Iran, Afgańczycy nie mają możliwości złożenia wniosków o nadanie statusu uchodźcy, gdyż irańskie władze odmawiają prowadzenia postępowań azylowych. W całym 2023 r. z Iranu deportowano 691 tysięcy Afgańczyków (*Afghanistan Situation...*, 2024, s. 2). W konsekwencji, UNHCR rozpoczął poszukiwania państw trzecich gotowych na przyjęcie uchodźców afgańskich przebywających w Iranie. Spośród 783 osób, o przesiedlenie których wnioskował Wysoki Komisarz, przesiedleniu do Australii, Finlandii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii i Włoch poddano łącznie jedynie 120 osób (ibidem).

Również inne państwa regionu, w obawie przed wzmożonym napływem Afgańczyków, wprowadziły restrykcje w dostępie do swoich terytoriów. W sierpniu 2021 r. władze Turkmenistanu zakazały pieszego ruchu granicznego na przejściach granicznych. Przedstawiciele Tadżykistanu ujawnili, iż nie planują przyjęcia uchodźców afgańskich. W stan gotowości, celem ochrony liczącej 1400 km granicy postawiono około 100 tysięcy żołnierzy i 130 tysięcy rezerwistów (Mirovalev, 2021). Z kolei władze Uzbekistanu zastrzegły, że wyrażą zgodę na wjazd Afgańczyków jedynie na zasadach pobytu czasowego (Uzbekistan nie jest stroną konwencji z 1951 r. ani protokołu z 1967 r. i nie udziela ochrony w postaci statusu uchodźcy) do chwili ich przesiedlenia do Niemiec (na podstawie dwustronnej umowy zawartej z rządem niemieckim). Ogłoszono również zamknięcie głównego przejścia granicznego, powołując się na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Decyzje władz państw sąsiadujących z Afganistanem, mające na celu uniemożliwienie wjazdu Afgańczyków na terytoria tych państw oraz usunięcie tych, którzy zdołali

przekroczyć granicę, niewątpliwie powodowane były i są obawami o zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego (wzrastające zagrożenie terrorystyczne, obawy przed infiltracją ze strony Talibów) oraz o zdestabilizowanie – i tak trudnej – sytuacji społeczno-gospodarczej w tych państwach. Walka z pandemią COVID-19 to jedynie pretekst do wprowadzenia obostrzeń względem spodziewanego, wzmożonego ruchu migracyjnego. Władze tych państw, chcąc usprawiedliwić niechęć względem przyjmowania Afgańczyków, podkreślają, iż objęcie władzy w Afganistanie przez Talibów nie oznacza powrotu naruszeń praw człowieka, z jakimi mieliśmy do czynienia podczas poprzedniego okresu rządów. Twierdzą, że obywatele Afganistanu mogą czuć się bezpieczni we własnym państwie, nie ma zatem uzasadnienia dla ubiegania się o ochronę w innych państwach. Wykluczają również możliwość goszczenia Afgańczyków, którzy – a takich jest obecnie najwięcej – decydują się na opuszczenie ojczyzny z uwagi na pogarszającą się sytuację gospodarczą. Choć media i organizacje międzynarodowe donoszą stale o naruszeniach praw człowieka i prześladowaniach ze strony Talibów, to jednak głównym czynnikiem wypychającym jest nie obawa przed prześladowaniami, lecz chęć ucieczki od ubóstwa. Targające Afganistanem susze (dwie w ciągu ostatnich czterech lat, z których jedna jest największą suszą od 27 lat) skutkują brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, połowa populacji dzieci poniżej 5 roku życia jest niedożywiona, blisko 23 miliony mieszkańców do marca 2022 r. zetkną się z niedoborami żywności (*The Situation...*, 2022, s. 10). Dodatkowo, w związku z przejściem władzy przez Talibów wstrzymano pomoc zewnętrzną, która pokrywała około 75% wydatków na cele publiczne. Nie bez wpływu na sytuację gospodarczą są również decyzje nowych władz zakazujące obrotu obcymi walutami czy wprowadzające częściowy zakaz pracy kobiet.

Nie ulega wątpliwości, że międzynarodowa pomoc finansowa doprowadziłaby do zmiany podejścia władz państw sąsiednich, tj. objęcia Afgańczyków czasową ochroną, niekoniecznie w postaci statusu uchodźcy (Iran) czy azylu terytorialnego (Pakistan⁵, Uzbekistan). Mogłaby to być zgoda na pobyt bez prawa korzystania z finansowanej przez państwo opieki medycznej, z dostępu do edukacji. Świadczenia takie byłyby finansowane przez darczyńców zewnętrznych. O koordynację aktywności darczyńców i organizacji międzynarodowych zaapelował Sekretarz generalny ONZ. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration*, dalej: IOM) oszacowała, że realizacja świadczeń na rzecz afgańskich uchodźców i uchodźców wewnętrznych wymaga około 107 milionów dolarów. Według stanu na koniec listopada 2021 r. do dyspozycji IOM darczyńcy przekazali jednak zaledwie 19 milionów dolarów (*IOM...*, 2021, s. 1). Plan działania przygotowany przez organizację i ogłoszony na początku lutego 2022 r. wskazywał na konieczność pozyskania od darczyńców ponad 589,7 milionów dolarów. Kwota ta miałaby zaspokoić potrzeby uchodźców afgańskich i innych osób migrujących, przebywających w państwach sąsiednich (oprócz Pakistanu i Iranu, również w Kazachstanie, Tadżykistanie, Turkmenistanie i Uzbekistanie), uchodźców wewnętrznych i repatriantów w Afganistanie oraz potrzeby społeczności lokalnych w tych państwach. W ramach tej kwoty 102 miliony dolarów przewidziano

⁵ Pakistan nie jest stroną Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. ani Protokołu dodatkowego z 1967 r., zatem nie przyznaje statusu uchodźcy. Osobom wymagającym ochrony nadaje tzw. azyl terytorialny (tj. ochronę ograniczoną do terytorium Pakistanu) lub status zbliżony do znanego w prawie polskim pobytu tolerowanego.

na wzmocnienie zdolności instytucji i społeczności lokalnych do odbudowy społeczno-ekonomicznej i osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Z tego nieco ponad 25 milionów dolarów miałyby pomóc w odbudowie i rozwoju państw goszczących, a ponad 76,5 miliona dolarów – w rozwoju i dalszej odbudowie społeczności lokalnych w Afganistanie (IOM..., 2022, s. 24). Uznano bowiem, że jedynie kompleksowy plan działania, łączący pomoc humanitarną z długoterminowym wsparciem skierowanym na rozwój i poprawę warunków społeczno-ekonomicznych, przyniesie efekty w postaci ograniczenia migracji ekonomicznych. Przekona również państwa docelowe, iż nawet wzmożone ruchy migracyjne nie stanowią zagrożenia, lecz mogą być wartością dodaną, sprzyjającą rozwojowi tych państw. Nie wiadomo jednak czy odpowiedź darczyńców na apel IOM będzie satysfakcjonująca.

Z kolei Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oszacował środki niezbędne na pokrycie w 2022 r. świadczeń na rzecz uchodźców afgańskich i społeczności lokalnych na kwotę ponad 155 milionów dolarów, z czego ponad 42 miliony z przeznaczeniem na wzmocnienie społeczności (UNHCR..., 2022, s. 26). Co ważne jednak, w ramach tzw. planu odpowiedzi na sytuację w regionie, UNHCR wystąpił o wsparcie w wysokości 623 milionów dolarów, które skierowane zostanie do pięciu państw goszczących, tj. Iranu, Pakistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu. Celem było pokrycie wydatków, jakie państwa te ponoszą na pomoc humanitarną dla uchodźców z Afganistanu, w tym na zapewnienie schronienia, żywności, opieki medycznej, edukacji. Plan odpowiedzi stanowił uzupełnienie tzw. strategii rozwiązań, zaproponowanej przez UNHCR jeszcze w 2012 r., a przewidującej podział odpowiedzialności za uchodźców. I tu podobnie, nie ma pewności czy zaangażowanie darczyńców spełni postulaty UNHCR. Według szacunków urzędu, w 2024 roku na pomoc Afgańczykom przesiedlonym w ramach terytorium Afganistanu (których liczba sięga 3,25 miliona) oraz uchodźcom afgańskim przebywającym w państwach trzecich (w liczbie około 5,3 miliona) potrzeba około 620 milionów dolarów (Regional..., 2024, s. 6). Środki mają zapewnić pokrycie m.in. kosztów żywienia, opieki zdrowotnej i dostępu do edukacji ponadpodstawowej, zagwarantowania schronienia.

O wsparcie finansowe z przeznaczeniem na pomoc humanitarną dla samego Afganistanu zaapelował natomiast Sekretarz generalny ONZ. W styczniu 2022 r. wystąpił o środki w wysokości 4,4 miliarda dolarów – największe w historii dla pojedynczego państwa. O dodatkowe 3,6 miliarda dolarów poprosiła Deborah Lyons, Specjalna przedstawicielka Sekretarza generalnego i szefowa misji ONZ w Afganistanie (UNAMA) (Security..., 2022, s. 4). Celem jest stworzenie kompleksowej strategii świadczenia pomocy skierowanej na opiekę medyczną, edukację, ale także na utrzymanie i rozwój infrastruktury w Afganistanie. Ma to zagwarantować stabilność ekonomiczną, ale przede wszystkim powstrzymać naruszenia praw człowieka, w szczególności praw kobiet i dziewcząt. Wątpliwości budzi jednak finansowanie działań, które posłużą co prawda do zaspokajania potrzeb ludności (a tym samym odwołają się do emigracji), ale z których korzyści polityczne czerpać będą Talibowie, dążąc do umocnienia władzy i nie dając gwarancji przestrzegania standardów międzynarodowych. W szczególności tych, dotyczących ochrony i poszanowania praw człowieka. Z drugiej strony, brak pomocy humanitarnej pogorszy i tak katastrofalną sytuację w Afganistanie, czego efektem będzie wzmożony ruch migracyjny. Rozwiązanie zaproponowane przez Sekretarza generalnego ONZ to

przyjęcie swoistej mapy drogowej, definiującej oczekiwania społeczności międzynarodowej z jednej i Talibów z drugiej strony.

Ryzyko nasilenia ruchu migracyjnego, obejmującego zarówno afgańskich uchodźców, jak i migrantów ekonomicznych, wymusza zdecydowane reakcje społeczności międzynarodowej nie tylko w wymiarze finansowym. Tu kluczowe zobowiązanie podjęły już Stany Zjednoczone (uchwalając we wrześniu 2021 r. nadzwyczajny fundusz w wysokości 6,3 miliarda dolarów z przeznaczeniem na pokrycie kosztów przesiedlenia uchodźców) i Wielka Brytania (przeznaczając 2,7 miliarda dolarów na pomoc dla uchodźców afgańskich przebywających w Iranie). Równie istotne jest przejęcie odpowiedzialności za osoby migrujące. O ile można zrozumieć niechęć państw do wyrażania zgody na wjazd i pobyt powodowany względami ekonomicznymi, o tyle oczekiwać można udzielenia ochrony osobom żywiącym uzasadnioną obawę przed prześladowaniami⁶ ze strony Talibów. Jest oczywiste, że ciężaru goszczenia i udzielenia ochrony uchodźcom nie można nakładać wyłącznie na państwa sąsiednie. Od rządów tych państw oczekiwać należy jednak wyrażenia zgody na wjazd z zastrzeżeniem szybkiego przesiedlenia do innych państw-stron konwencji z 1951 r. i/lub protokołu dodatkowego z 1967 r.

Z apelem o międzynarodową solidarność i pomoc dla migrujących Afgańczyków wystąpił na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 21 września 2021 r. prezydent Turcji, Recep Erdogan. Podkreślił, iż Turcja wykona *braterskie zobowiązanie* pomocy dla ludności Afganistanu. Jednocześnie wskazał jednak, że jako państwo goszczące od wielu lat uchodźców z Syrii, Turcja „nie ma potencjału ani tolerancji do przyjęcia nowych fal migracyjnych” (cyt. za: *Address to...*, 2021). Tym samym R. Erdogan nawiązał do słynnego wystąpienia telewizyjnego z sierpnia 2021 r., w którym ogłosił, że Turcja nie poniesie ciężaru goszczenia kolejnych uchodźców afgańskich i nie będzie służyć jako *magazyn* Unii Europejskiej (Yackley, 2021). „Najwyższy czas, aby wszyscy interesariusze wykonali swoje zadania względem tej kwestii” (cyt. za: *Address to...*, 2021). Z podobnym apelem o międzynarodową pomoc i zaangażowanie wystąpiła już 30 sierpnia 2021 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ. W rezolucji nr 2593, przyjętej przy głosach wstrzymujących Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej, RB wezwała do udzielenia pomocy humanitarnej i poszanowania praw człowieka, przy jednoczesnym zapobieganiu aktywności terrorystycznej. Uzasadniając głos wstrzymujący, ambasador FR przy ONZ, Wasilij Nebenzia, wskazał m.in. na negatywny wpływ, jaki na gospodarkę afgańską wywiera ewakuacja wykwalifikowanych specjalistów. Nie wspominał ani o obawie przed prześladowaniami, które uzasadniają ucieczkę, ani o katastrofalnej sytuacji społeczno-gospodarczej, która również stanowi czynnik wypychający. Do trudnej sytuacji gospodarczej nawiązał kilka dni później, podczas posiedzenia Rady Bezpieczeństwa 9 września 2021 roku. Przedstawił zdecydowaną, negatywną ocenę 20-letniego amerykańskiego zaangażowania w Afganistanie, uznając je za powód obecnej destabilizacji. „Afgańczycy nie zaakceptują zewnętrznego zarządzania [...] Tylko Afgańczycy mogą decydować o losie swojego państwa [...] Pomimo niekończącego się strumienia pieniędzy i zagranicznej obecności wojskowej przez ostatnie 20 lat, sytuację w Afganistanie cechuje ubóstwo, brak żywności i inne palące potrzeby [...] Zagrożenie terrorystyczne i problem handlu

⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 1A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. w powiązaniu z art. 1.2 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r.

narkotykami nie słabną” (*Security...*, 2021b, s. 13–14). Pomimo to, Federacja Rosyjska nie zmieniała stanowiska wobec kwestii emigracji z Afganistanu.

Swoistą odpowiedzią na rosyjskie stanowisko wobec emigracji Afgańczyków stała się rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przyjęta 16 grudnia 2021 r. Państwa członkowskie ONZ potwierdziły prawo każdej osoby do opuszczenia własnego państwa (a także prawo do powrotu) (*Resolution...*, 2021, preambuła). Podkreśliły potrzebę zagwarantowania osobom migrującym bezpieczeństwa, godności, umożliwienia skorzystania z praw człowieka i podstawowych wolności. Chodzi zwłaszcza o ochronę osób migrujących przed przestępczością kierowaną przeciw nim (handel ludźmi, międzynarodowy przemyt osób, prowadzące niejednokrotnie do pracy niewolniczej, wykorzystywania seksualnego, handlu organami ludzkimi), ale stanowiącą również wyzwanie dla społeczności międzynarodowej. Wskazano oczywiście na suwerenne prawo każdego państwa do kształtowania polityki migracyjnej, lecz zwrócono uwagę na obowiązek jej zgodności z prawem międzynarodowym, w szczególności z przepisami międzynarodowego prawa praw człowieka i międzynarodowego prawa uchodźczego (*ibidem*). Przywołano przy tym uzgodnienia zawarte w tzw. globalnym pakcie migracyjnym. Co najważniejsze w kontekście obserwowanych migracji Afgańczyków, wezwano do ochrony migrantów należących do grup szczególnie wrażliwych i okazania solidarności w sytuacjach nadzwyczajnych (*ibidem*, par. f).

Apele o międzynarodową solidarność i udzielenie nie tylko wsparcia finansowego na pomoc humanitarną na miejscu, ale również o przyjęcie afgańskich uchodźców i przyznanie im ochrony przewidzianej w prawie międzynarodowym lub wewnętrznym, doczekały się odpowiedzi, choć nie zawsze satysfakcjonującej. Rząd Kanady zadeklarował początkowo przyjęcie 20 tysięcy afgańskich uchodźców, a następnie zwiększył zobowiązanie, oferując przyjęcie 40 tysięcy osób. Władze Wielkiej Brytanii zobowiązały się do przyjęcia 20 tysięcy osób, w tym 5 tysięcy do końca 2021 r. Australia zaoferowała schronienie jedynie dla 10 tysięcy afgańskich uchodźców i dla 5 tysięcy osób w ramach łączenia rodzin, w 5-letniej perspektywie. Stany Zjednoczone nie wskazały liczby Afgańczyków, którzy w ramach przesiedlenia mogą uzyskać prawo pobytu w USA⁷, ale dla regionu Azji przeznaczono na 2022 rok 35 tysięcy miejsc (dane za: *Address by...*, 2021; *Policy Responses...*, 2021; *Australia's...*, 2022). Co najważniejsze jednak, administracja amerykańska rozpoczęła analizę przepisów pozwalających na wprowadzenie szybkiej procedury przesiedlenia, tj. pozwalającej na przyznanie prawa pobytu w ciągu 30 dni od rejestracji w centrum przesiedleńczym w Katarze. Procedura ta miałaby zastąpić obecne postępowanie administracyjne bazujące na *humanitarnym zwolnieniu* (ang. *humanitarian parole*) z konieczności wypełnienia zobowiązań nałożonych przez prawo na osoby migrujące do USA. Zgodę na czasowe przyjęcie uchodźców afgańskich wyraziły również władze Kosowa i Ugandy, pod warunkiem uzyskania gwarancji szybkiego przesiedlenia tych osób do państw docelowych. W grudniu 2021 r. Ylva Johansson, komisarz Unii Europejskiej odpowiedzialna za sprawy wewnętrzne ogłosiła, iż 15 spośród państw członkowskich UE wyraziło zgodę na goszczenie dodatkowych 38 tysięcy uchodźców afgańskich, z których 25 tysięcy przyjmą Niemcy. Była to odpo-

⁷ Pomimo wezwania, jakie we wrześniu 2021 r. wystosowała do prezydenta Bidena grupa 16 senatorów Partii Demokratycznej, domagając się stworzenia Rady Doradczej ds. Przesiedlenia Uchodźców z Afganistanu (ang. *Afghan Refugee Resettlement Advisory Council*).

wiedź na apel UNHCR z października 2021 r. o przyjęcie w ciągu nadchodzących pięciu lat, na zasadzie przesiedlenia 42,5 tysiąca afgańskich uchodźców (*UN targets...*, 2021). Stanowi to połowę z szacowanej przez UNHCR liczby 85 tysięcy osób wymagających przesiedlenia z państw pierwszego schronienia.

*

Przejęcie władzy w Afganistanie przez Talibów i wycofanie sił międzynarodowych wywołało uzasadnione zaniepokojenie sytuacją w regionie. Wśród zagrożeń wymienia się destabilizację powodowaną masowymi migracjami, zarówno tymi o charakterze uchodźczym, jak i ekonomicznym. Ekspertki wskazywali co prawda, iż nowe afgańskie władze będą starały się zapobiegać wyjazdom obywateli, po to między innymi w pierwszej kolejności przejęli kontrolę nad przejściami granicznymi, doprowadzając do zamknięcia wielu z nich. Rzeczywistość okazała się inna. W pierwszych miesiącach po opuszczeniu Afganistanu przez siły międzynarodowe, z państwa uciekło około 600 tysięcy obywateli, którzy schronienia poszukują w Pakistanie i Iranie. Stanowiska prezentowane przez członków społeczności międzynarodowej, w tym państwa sąsiadujące z Afganistanem i potencjalne państwa przyjmujące, oscylują między wezwaniami do bezwzględnej ochrony terytoriów państwowych przed napływem uciekinierów (zarówno uchodźców, jak i imigrantów ekonomicznych) a apelami o objęcie osób migrujących szeroko zakrojoną pomocą humanitarną i ochroną międzynarodową lub ochroną przewidzianą w prawie krajowym. Zapobieganie napływowi Afgańczyków, przejawiające się w odmowie wydawania wiz wjazdowych, w zamykaniu, a często w dosłownym murowaniu granic, w deportacjach osób, których wjazd i/lub pobyt uznano za nielegalny, argumentowane jest koniecznością ochrony przed zagrożeniami niesionymi przez ruchy migracyjne. Wskazuje się na możliwą destabilizację sytuacji gospodarczej (ponoszenie ciężaru utrzymania uchodźców, zagwarantowania wsparcia itp.) i społecznej, na zagrożenie przestępczością, w tym przestępczością terrorystyczną. Pandemia COVID-19 zapewniła jeszcze jeden argument przeciw przyjmowaniu osób migrujących, tj. konieczność zapobiegania zagrożeniom bezpieczeństwa zdrowotnego. Jednocześnie jednak członkowie społeczności międzynarodowej, zdając sobie sprawę z niepowodzenia w realizacji planu demokratyzacji, stabilizacji i rozwoju Afganistanu, przyjmują zobowiązanie pomocy tym Afgańczykom, którzy w Afganistanie swojej przyszłości nie widzą. Pomoc, podejmowana we współpracy międzynarodowej państw i organizacji międzynarodowych, przyjmuje przede wszystkim postać wsparcia finansowego na rzecz osób migrujących oraz pomocy rozwojowej dla państw tzw. pierwszego kontaktu i samego Afganistanu. Idea pomocy świadczonej na miejscu pozwala chronić własne terytoria i społeczeństwa oraz minimalizować ryzyko. Wysiłki instytucji międzynarodowych skierowane są obecnie na uzyskanie ze strony Talibów gwarancji poszanowania praw człowieka. Przyjęcie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ podejść wypracowanych przez Unię Europejską (słynna warunkowość oraz zasada *more for more*) z jednej strony pozwala udzielać pomocy humanitarnej, z drugiej w mocy utrzymuje mechanizm sankcji, a pomoc rozwojową uzależnia od spełniania standardów międzynarodowych, m.in. w zakresie ochrony praw człowieka. Państwa, szczególnie zachodnie, podjęły jednak rów-

niez wyzwanie solidarnego działania i przejmowania odpowiedzialności za uchodźców afgańskich. Stąd ewakuacja osób najbardziej zagrożonych i deklaracje przyjmowania kolejnych uchodźców (nie imigrantów ekonomicznych) w ramach przesiedleń. W chwili obecnej (marzec 2024 r.) nie ma mowy o kolejnym kryzysie uchodźczym, którego źródła tkwiłyby w Afganistanie. Kluczowe będzie jednak zagwarantowanie minimalnych przynajmniej standardów ochrony praw człowieka przez wymuszenie na afgańskich władzach wypełniania międzynarodowych zobowiązań. Chodzi w szczególności o zniesienie ograniczeń nałożonych przez nowy rząd na kobiety i dziewczęta. Temu służyć miała m.in. konferencja w Dosze, zorganizowana w lutym 2024 r. z inicjatywy ONZ. W zamyśle celem było podjęcie *konstruktywnego dialogu* z nieuznanym rządem Talibów⁸. Podobnie jednak jak w pierwszym spotkaniu w maju 2023 r., przedstawiciele Talibów odmówili również udziału w spotkaniu w Dosze (co wiązało się z odrzuceniem ich żądania, aby z obrad wykluczyć przedstawicieli afgańskich organizacji działających na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego). Jak stwierdzono w oficjalnej nocie dyplomatycznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych: „rząd Afganistanu nie może być przez nikogo zastraszany” (Khapalwak, 2024). Konstruktywny dialog i konstruktywne rozwiązania będą trudne do przeprowadzenia.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Anna Potyrała

Data curation (Zestawienie danych): Anna Potyrała

Formal analysis (Analiza formalna): Anna Potyrała

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Anna Potyrała

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Anna Potyrała

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

Address by the Honourable Marc Garneau, PC, MP, Minister of Foreign Affairs of Canada at the General Debate of the 76th United Nations General Assembly – ‘In Our Hands’ (2021), Government of Canada, September 27, <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembl.html>, 23.01.2022.

Address to the 76th Session of the United Nations General Assembly (2021), New York, 21 September, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/2021/2021-09-21-bm.pdf>, 23.01.2022.

Afghanistan: How many refugees are there and where will they go? (2021), BBC, 31 August, <https://www.bbc.com/news/world-asia-58283177>, 10.12.2021.

Afghanistan Migration Profile (2014), International Migration Organization.

⁸ Społeczność międzynarodowa odmawia uznania rządu, który do władzy doszedł drogą pozakonstytucyjną. Jedynie Chińska Republika Ludowa przyjęła listy uwierzytelniające od przedstawiciela dyplomatycznego, wskazanego przez rząd Talibów. Pomimo braku formalnego uznania, Talibowie nawiązali i utrzymują faktyczne kontakty z państwami sąsiednimi.

- Afghanistan Situation #32* (2024), UNHCR Regional Bureau for Asia and Pacific, 1 February, <https://reporting.unhcr.org/afghanistan-situation-update-32>, 18.03.2024.
- Afghans flock to Iranian border, but few can cross* (2021), FRANCE24, October 9, <https://www.france24.com/en/live-news/20211009-afghans-flock-to-iranian-border-but-few-can-cross>, 10.01.2022.
- Aid group says 4,000-5,000 Afghans crossing into Iran daily* (2021), Reuters, November 10, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/aid-group-says-4000-5000-afghans-crossing-into-iran-daily-2021-11-10/>, 10.01.2022.
- Albrecht C., Rude B., Stitteneder T. (2021), *Afghanistan's Free Fall – Return of the Taliban and Flight as a Last Resort*, "CESifo Forum", vol. 22, nr 6.
- Australia's Afghan resettlement response a bitter disappointment* (2022), Refugee Council of Australia, 21 January, https://www.refugeecouncil.org.au/australias_afghan_resettlement_response_a_bitter_disappointment/, 23.01.2022.
- Belgium stops evacuations from Afghanistan* (2021), Anadolu Agency, August 26, <https://www.aa.com.tr/en/europe/belgium-stops-evacuations-from-afghanistan/2346852#>, 12.01.2022.
- Denmark has evacuated over 1000 people from Afghanistan* (2021), "CHP Post Online", <https://cph-post.dk/?p=128019>, 12.01.2022.
- Enhanced Voluntary Return and Reintegration Package for Afghan Refugees (EVRPP). Funding Proposal* (2015), United Nations High Commissioner for Refugees, March.
- Escape from Afghanistan: fear and terror as evacuation enters final phase* (2021), "Financial Times", August 27, <https://www.ft.com/content/7a06b706-69b1-4318-a95a-aabc9f511725>, 12.01.2022.
- Evacuation of Afghan nationals to EU Member States* (2021), European Parliament, European Parliamentary Research Service, November.
- Factbox: Evacuations from Afghanistan by country* (2021), Reuters, August 30, <https://www.reuters.com/world/evacuations-afghanistan-by-country-2021-08-26/>, 24.01.2022.
- Fala uchodźców z Afganistanu? Wiceszef MSZ: Bardzo prawdopodobne* (2021), „Rzeczpospolita”, 16.08, <https://www.rp.pl/kraj/art18738051-fala-uchodzcow-z-afganistanu-wiceszef-msz-bardzo-prawdopodobne>, 12.12.2021.
- Generating Income for Afghan Refugees in Pakistan* (1996), World Bank. OED Précis, November 1996, nr 129.
- Grare F., Maley W. (2011), *The Afghan Refugees in Pakistan*, Middle East Institute – Fondation pour la Recherche Stratégique, 30 June.
- Gul A. (2021), *More than 300,000 Afghans Flee to Pakistan Since Taliban Takeover of Afghanistan*, "Voice of America", December 16, <https://www.voanews.com/a/more-than-300-000-afghans-flee-to-pakistan-since-taliban-takeover-of-afghanistan-/6357777.html>, 10.01.2022.
- Harild N., Christensen A., Zetter R. (2015), *Sustainable Refugee Return: Triggers, constraints, and lessons on addressing the development challenges of forced displacement*, World Bank Group, GPDF Issue Note Series.
- IOM Afghanistan Situation Report* (2021), International Organization for Migration, 22–28 November.
- IOM Comprehensive Action Plan for Afghanistan and Neighbouring Countries* (2022), International Organization for Migration, February, Geneva.
- Iran Orders Its Forces To Prevent Afghans From Crossing The Border* (2021), IRAN International, August 18, <https://old.iranintl.com/en/iran-in-brief/iran-orders-its-forces-prevent-afghans-crossing-border>, 10.01.2022.
- Joles B. (2021), *Afghan Refugees Get Cold Welcome in Pakistan*, "Foreign Policy", November 22, <https://foreignpolicy.com/2021/11/22/afghanistan-refugees-pakistan-taliban-border/>, 10.01.2022.
- Khan R. A. (1985), *International Assistance for Afghan Refugees*, "Pakistan Horizon", vol. 38, nr 1.

- Khapalwak R. (2024), *U.N. held a Conference on Afghanistan. Taliban Officials Boycotted It*, “The New York Times”, 19 February.
- Marcos J. (2021), *Hundreds of Afghans evacuated to Spanish air base in operation lauded by EU leaders*, “El País”, August 23, <https://english.elpais.com/international/2021-08-23/hundreds-of-afghans-evacuated-to-spanish-air-base-in-operation-lauded-by-eu-leaders.html>, 23.01.2022.
- Margesson R. (2007), *Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects*, CRS Report for Congress, January 26.
- Mirovalev M. (2021), *Afghanistan's Central Asia neighbours panic, reject refugees*, AlJazeera, 19 August, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/19/afghanistans-ex-soviet-neighbours-panic-reject-refugees>, 10.01.2022.
- Policy Responses to Support Afghans Fleeing Taliban-Controlled Afghanistan* (2021), Human Rights Watch, October 21, <https://www.hrw.org/news/2021/10/21/policy-responses-support-afghans-fleeing-taliban-controlled-afghanistan>, 23.01.2022.
- Rajace B. (2000), *The Politics of Refugee Policy in post-revolutionary Iran*, “The Middle East Journal”, vol. 54, nr 1, Winter.
- Rasmussen S. E., Eqbali A. (2021), *Iran Steps Up Deportations of Afghans Trying to Flee Taliban and Poverty*, “The Wall Street Journal”, December 12.
- Regional Refugee Response Plan for Afghanistan Situation 2024–2025* (2024), UNHCR, 19 January.
- Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2021. Protection of migrants* (2021), General Assembly Seventy-sixth session. Agenda item 74 (b): Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, A/RES/76/172, 10 January 2022.
- Security Council 8834th meeting* (2021a), S/PV.8834, Monday, 16 August 2021, 10 a.m., New York.
- Security Council 8853rd meeting* (2021b), S/PV.8853, Thursday, 9 September 2021, 3.15 p.m., New York.
- Security Council 8954th meeting* (2022), S/PV.8954, Wednesday, 26 January 2022, 10.00 a.m., New York.
- Solutions Strategy for Afghan Refugees to support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries* (2012), International conference, Geneva, 2–3 May.
- Stamouli N. (2022), *Turkey puts its migrant security system on display for Europe*, “Politico”, January 3, <https://www.politico.eu/article/turkey-migrant-security-system-iran-border-europe-afghanistan/>, 23.01.2022.
- Statement by President Joe Biden on Afghanistan* (2021), The White House Statements and Releases, 14 August 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/14/statement-by-president-joe-biden-on-afghanistan/>, 20.08.2021.
- The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General* (2022), United Nations: General Assembly, Security Council, A/76/667-S/2022/64, 28 January.
- Uchodźcy świata 2000. 50 lat pomocy humanitarnej* (2000), M. Cutts (red.), Warszawa.
- UN targets on Afghan resettlements 'doable' says EU, but without commitments* (2021), Deutsche Welle, October, <https://www.dw.com/en/un-targets-on-afghan-resettlements-doable-says-eu-but-without-commitments/a-59441330>, 10.01.2022.
- UNHCR and IOM urge Pakistan to maintain protection space for Afghans in need of safety* (2023), UNHCR Asia Pacific, 7 October, <https://www.unhcr.org/asia/news/press-releases/unhcr-and-iom-urge-pakistan-maintain-protection-space-afghans-need-safety>, 21.01.2024.
- UNHCR CDR Background Paper on Refugees and Asylum Seekers from Afghanistan* (1997), Centre for Documentation and Research, 1 June, <https://www.refworld.org/docid/3ae6a6440.html>, 23.01.2022.

- UNHCR Global Appeal 2022* (2022), United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.
- 'Unprecedented' numbers crossing from Afghanistan to Pakistan (2021), "The Guardian", August 27, <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/27/unprecedented-numbers-crossing-afghanistan-pakistan>, 10.01.2022.
- Written evidence submitted by Raphael Marshall (AFG0038). Evidence for the House of Commons Foreign Affairs Select Committee's Inquiry on Government Policy in Afghanistan* (2021), <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/41257/pdf/>, 9.02.2022.
- Yackley A. J. (2021), *Turkey will not act as EU 'warehouse' for Afghan refugees, says Erdogan*, "Financial Times", August 26, <https://www.ft.com/content/09abc27e-607c-4d83-8e39-84eaa179565e>, 22.01.2022.

International community towards the Afghan refugee question – fight against the threat, cooperation towards the challenge

Summary

The aim of this article is to prove that refugee movement (as well as migration caused by economic reasons) which occurred as a result of the withdrawal of American and allied troops from Afghanistan, is – on one hand – a factor destabilizing international situation, especially in the region. On the other, it determines intensification of international cooperation of states (both: transit and destination) and international organizations. Analyses use scientific methods of social sciences, particularly International relations. Current nature of the analysed problem determines research material used. Analyses and inference base on primary sources (such as reports of international organizations, resolutions of the UN Security Council and General Assembly, documents of ministers of foreign affairs of states involved) as well as secondary sources, mostly media releases.

Key words: Afghanistan, refugees, international cooperation, threat

