



Perspektywy odbudowy Libanu

Sara Nowacka

Pod koniec marca br. prezydent Libanu Michel Aoun odrzucił propozycję składu nowego rządu przedstawioną przez desygnowanego na premiera Sada al-Haririego. Załamanie negocjacji wskazuje, że pomimo pogłębiającego się kryzysu społeczno-gospodarczego ugrupowania polityczne nie potrafią wypracować wspólnej wizji odbudowy państwa. W działania na rzecz poprawy sytuacji Libanu zaangażowały się m.in. UE, ONZ i Bank Światowy, jednak polityczny impas zagraża realizacji współtworzonego przez te instytucje planu reform „3RF”.

Znaczenie libańskiego kryzysu dla polityki pozostałych państw regionu i zachodnich wynika z roli Libanu jako państwa przyjmującego migrantów, a także z interesów rywalizujących państw Bliskiego Wschodu. Protesty społeczne rozpoczęły się w październiku 2019 r., a załamanie polityczne państwa pogłębiło się w wyniku [eksplozji w porcie w Bejrucie](#) w sierpniu ub.r. Z funkcji zrezygnował wówczas premier Hasan Diab, a dwa miesiące później parlament przegłosował nominację na to stanowisko Sada al-Haririego, który stał się trzecim premierem desygnowanym od początku 2020 r. Jednak mimo poparcia władz Francji, Rosji i arabskich monarchii w Zatoce Perskiej zaproponowany przez Haririego skład rządu nie uzyskał akceptacji prezydenta Michela Aouna, koniecznej do uformowania gabinetu. Aoun domagał się, aby jedna trzecia ministrów była powiązana z prezydencką partią Wolny Ruch Patriotyczny lub sprzymierzonym z nią Hezbollahem. Spełnienie tych żądań dałoby sojusznikom Aouna możliwość obalenia rządu, gdyż zgodnie z konstytucją rezygnacja jednej trzeciej ministrów oznacza dymisję całego gabinetu. Hariri, przewodniczący partii Strumień Przyszłości, konkurującej z koalicją Hezbollahu i Ruchu, nie zaakceptował tych wymagań.

Uwarunkowania wewnętrzne. Początek obecnego kryzysu politycznego ma źródło w załamaniu gospodarczym państwa. Liban od lat funkcjonował w warunkach nierównowagi fiskalnej oraz zewnętrznej. W ciągu ostatniej dekady wydatki publiczne co roku przekraczały dochody średnio o 9% wartości PKB. Liban pozostaje trzecim najbardziej zadłużonym państwem na świecie, a stosunek

jego długu publicznego do PKB wzrósł w 2019 r. ze 150% do 174%. W październiku 2019 r. bank centralny ograniczył możliwość wypłaty dolarów amerykańskich, które są powiązane z libańskim funtem sztywnym kursem wynoszącym 1,5 tys. funtów za dolara. Ponieważ w Libanie wiele wynagrodzeń wypłacanych było w dolarach, ich niedobór doprowadził do gwałtownego spadku wartości funta na czarnym rynku – obecnie kurs wynosi ok. 12 tys. funtów za dolara. Załamanie gospodarcze i niepopularne propozycje reform finansowych (dodatkowe opodatkowanie paliwa czy połączeń telefonicznych) [doprowadziły do wybuchu protestów](#). Utworzony w styczniu 2020 r. nowy rząd Hasana Diaba nie zdołał jednak skonsolidować wsparcia zagranicznych darczyńców, które miało pomóc w przełamaniu kryzysu. Sierpniowa eksplozja dodatkowo pogłębiła erozję zaufania Libańczyków do elity politycznej, co doprowadziło do powrotu protestów w stolicy.

Zakończenie kryzysu politycznego jest utrudniane przez obowiązujący w Libanie system demokracji konsensualnej, zgodnie z którym konkretna liczba miejsc w parlamencie i poszczególne funkcje w rządzie są przypisane reprezentantom różnych grup religijnych. Obecnie system ten opiera się na Porozumieniu z Taif z 1989 r., które pomogło zakończyć wojnę domową z lat 1975–1990. Choć umożliwił on zachowanie przez 30 lat pokoju i wolności religijnej (jej wysoki poziom wyróżnia Liban na tle państw regionu), podczas ostatnich protestów Libańczycy wyrazili wobec niego zdecydowany sprzeciw. System konfesyjny wpływa na pogłębienie podziałów między grupami

wyznaniowymi i utrudnia wprowadzanie do życia politycznego nowych podmiotów. Programy partii odwołują się głównie do interesów poszczególnych grup wyznaniowych kosztem potrzeb całego państwa. Wpłynęło to na wzrost popularności Hezbollahu, uznawanego przez marginalizowanych do początku XXI w. szyitów za ich najefektywniejszego reprezentanta. Jednocześnie system ten sprzyja wykorzystywaniu Libanu przez regionalne mocarstwa. Postrzeganie Hezbollahu jako przedłużenia interesów Iranu przyczyniło się do nacisków na partię Haririego ze strony Arabii Saudyjskiej, która obawiała się utracić wpływy realizowane w Libanie przez ugrupowania sunnickie. W 2017 r. doprowadziło to do kryzysu w relacjach między tymi państwami.

Zagraniczne inicjatywy. Sąsiedztwo pogrążonej w wojnie domowej Syrii, a także powiązania głównych ugrupowań politycznych z władzami rywalizujących ze sobą Arabii Saudyjskiej i Iranu sprawiają, że ryzyko przerodzenia się libańskiego kryzysu w wojnę domową jest wysokie. Dla UE największym zagrożeniem jest tu potencjalny napływ nieregularnych migrantów, szczególnie w sytuacji, gdy w Libanie przebywa duża liczba syryjskich uchodźców (ok. 1,5 mln). Dlatego Unia zaangażowała się w odbudowę gospodarki tego państwa. W 2018 r. podczas konferencji CEDRE Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju zapowiedział warunkowe przekazanie Libanowi 1,1 mld euro w formie pożyczek, jednak fundusze nie zostały wypłacone ze względu na brak postępu reform. W grudniu ub.r. UE, ONZ oraz Bank Światowy rozpoczęły przewidywany na 18 miesięcy program „3RF”. Zakłada on wsparcie dla mieszkańców Libanu i pomoc w koniecznych reformach, walce z korupcją i z negatywnymi skutkami systemu konfesyjnego. Ostatecznym celem ma być umocnienie gospodarki i systemu politycznego, tak by Liban mógł rozwijać się w sposób zrównoważony. Program nawiązuje do założeń inicjatywy przedstawionej przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona podczas jego wizyty w Bejrucie kilka dni po eksplozji w porcie. Składają się na nie utworzenie rządu eksperckiego, audyt banku centralnego i współpraca Libanu z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW). Negocjacje w sprawie wsparcia przez MFW zostały jednak zawieszono w sierpniu ub.r. z powodu braku porozumienia między członkami rządu.

Ze względu na zaangażowanie frakcji militarnej Hezbollahu w wojnę w Syrii po stronie Baszara al-Asada zainteresowanie kryzysem libańskim wykazuje także wspierająca Asada Rosja. Jej władzom zależy na utrzymaniu w Libanie status quo. W przeciwieństwie do USA nie uznają one Hezbollahu za organizację terrorystyczną i nie dążą do jego izolacji. W marcu delegacja partii spotkała się z szefem rosyjskiej dyplomacji Siergiejem Ławrowem. Rosyjski minister podkreślił wagę utworzenia nowego rządu z Sadem

al-Haririm jako premierem. Hariri zaś odwiedził Rosję w kwietniu, by zabiegać o rosyjskie wsparcie dla odbudowy Libanu.

Wnioski i perspektywy. Bez finansowego i politycznego wsparcia z zagranicy ograniczenie kryzysu w Libanie jest niemożliwe. Aby działania były efektywne, muszą uwzględniać wzmocnienie instytucji państwowych z możliwie jak najszerszym zaangażowaniem nowych podmiotów życia politycznego, np. działaczy organizacji obywatelskich. Korzystne dla tego procesu będzie też zaakceptowanie przez państwa zachodnie i arabskie wszystkich ugrupowań, w tym politycznego skrzydła Hezbollahu, jako integralnej części libańskiej sceny partyjnej. Uniemożliwi to przywódcom Hezbollahu stosowanie retoryki, zgodnie z którą sprzeciw wobec tej partii jest inspirowany i narzucany przez państwa zachodnie (co wpłynęło np. na wycofanie części zwolenników Hezbollahu z udziału w protestach w 2019 r. i stosowanie przez nich przemocy wobec demonstrujących).

Priorytetem reformy politycznej powinna pozostać zmiana prawa wyborczego zgodnie z żądaniami Libańczyków. W obecnej formie libańska demokracja konsensualna utrudnia wprowadzenie na scenę polityczną nowych uczestników, utrwalając istniejące podziały i prymat przynależności religijnej nad narodową. Zachowanie status quo gwarantuje utrzymanie władzy partiom, które swoje programy opierają na interesach poszczególnych grup, co pogłębia klientelizm i korupcję. Początkowo wprowadzenie systemu większościowego mogłoby doprowadzić do umocnienia Hezbollahu reprezentującego najliczniejszą grupę wyznaniową. W dalszej perspektywie trudności we współpracy z państwami zachodnimi czy Zatoki Perskiej (np. spowodowane nieuznawaniem Izraela czy coraz częstszym traktowaniem partii przez państwa UE jako organizacji terrorystycznej) i udział w korupcji mogą jednak skutkować deradykalizacją Hezbollahu i/lub ograniczeniem poparcia.

Reforma systemu wyborczego wymaga jednak zmian w konstytucji, których wprowadzenie nie będzie możliwe bez ponadpartyjnego konsensusu (poprzeć je musi 2/3 parlamentarzystów). Przełamanie impasu między libańskimi frakcjami politycznymi wymaga mediacji zagranicznych. Może się w nie zaangażować obecna Stała Przedstawicielka RP przy ONZ Joanna Wronecka, która w marcu br. została mianowana Specjalną Koordynatorką ONZ ds. Libanu. By wesprzeć jej misję Polska może zwiększyć wsparcie dla Libanu, jednego z priorytetowych odbiorców polskiej pomocy (w 2020 r. Liban otrzymał 17 mln zł, podczas gdy niebędąca państwem priorytetowym Mongolia – 25 mln zł). Będzie to służyć także realizacji celu polskiej polityki zagranicznej, jakim jest [działanie na rzecz ograniczenia nieregularnej migracji](#).