



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 25 (557) • 8 maja 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Wybory parlamentarne w Indiach – konsekwencje dla polityki zagranicznej

Patryk Kugiel

Między 16 kwietnia a 13 maja w Indiach odbywają się największe wybory demokratyczne na świecie. O władzę rywalizują świecki Indyjski Kongres Narodowy, hinduistyczna Indyjska Partia Ludowa oraz szereg mniejszych partii regionalnych i komunistycznych. Niezależnie od ostatecznych wyników wyborów przed nowym rządem staną m.in. zadanie normalizacji stosunków z Pakistanem czy określenie charakteru dalszego zaangażowania Indii w Afganistanie. Poważnym problemem może okazać się jednak niestabilność przyszłego rządu, skutkująca osłabieniem międzynarodowej pozycji Indii.

Demokracja indyjska. Indie należą do najstarszych, funkcjonujących bez większych zakłóceń demokracji w Azji (z jedną przerwą w latach 1975-1977, kiedy wprowadzono tam stan wyjątkowy). Mimo trudnych warunków wewnętrznych (m.in. wysoki poziom ubóstwa, nierówności społeczne, powszechny analfabetyzm, ogromna różnorodność etniczna, językowa i religijna, prowadząca do powtarzających się przypadków przemocy wobec różnych grup wyznaniowych) ustrój indyjski, wzorowany głównie na brytyjskim systemie parlamentarnym, okazał się zaskakująco sprawny. Dowodem jego witalności są m.in. silne i autonomiczne media, apolityczna armia, niezależne sądownictwo i regularnie przeprowadzane wolne wybory.

W ostatnim dwudziestoleciu krajowa scena polityczna uległa dynamicznym przemianom prowadzącym do jej fragmentaryzacji i regionalizacji. W latach 90. obok dominującego przez 40 lat Indyjskiego Kongresu Narodowego (INC) powstała druga ważna siła polityczna – odwołująca się do hinduskiego nacjonalizmu Indyjska Partia Ludowa (BJP). Jednomandatowe okręgi wyborcze oraz federacyjna struktura państwa (28 stanów i 7 terytoriów związkowych) przy ogromnej różnorodności społeczeństwa umożliwiły jednocześnie wzrost znaczenia partii stanowych i kastowych, reprezentujących interesy poszczególnych grup regionalnych i społecznych. System polityczny ewoluuje tym samym od jednopartyjnego, poprzez dwupartyjny, do wielopartyjnego. W efekcie stałą cechą rządów w New Delhi od dwóch dekad stał się ich koalicyjny charakter. W tej sytuacji dużą rolę odgrywa tworzenie przed wyborami szerokich bloków wyborczych.

Kampania wyborcza. W obecnym głosowaniu powszechnym wybieranych jest 543 przedstawicieli do niższej izby parlamentu Indii – Lok Sabha (Zgromadzenia Ludowego, liczącego 545 członków, przy czym 2 osoby wyznacza prezydent). Uprawnionych do głosowania jest 714 milionów obywateli, co czyni je największym tego typu demokratycznym przedsięwzięciem w dziejach. Ze względów bezpieczeństwa i organizacyjnych wybory odbywają się w pięciu etapach w różnych częściach Indii między 16 kwietnia a 13 maja. Oficjalne wyniki zostaną ogłoszone 16 maja.

W wyborach bierze udział siedem partii narodowych oraz ponad tysiąc ugrupowań regionalnych i lokalnych. W walce wyborczej liczą się jednak przede wszystkim trzy koalicje: rządzący Zjednoczony Sojusz Postępowy (UPA) skupiony wokół Indyjskiego Kongresu Narodowego; opozycyjny Narodowy Sojusz Demokratyczny (NDA) z Indyjską Partią Ludową (BJP) oraz Trzeci Front, luźny sojusz partii komunistycznych i regionalnych, których główną wspólną cechą jest sprzeciw wobec dominacji obu największych ugrupowań. W kampanii, odbywającej się w warunkach światowego kryzysu gospodarczego i po tragicznych zamachach terrorystycznych w Mumbaju w 2008 r., główne tematy

dotyczyły kwestii gospodarczych i bezpieczeństwa¹. Większą rolę od kwestii ogólnonarodowych odegrały jednak problemy regionalne i lokalne (m.in. poprawienie statusu niektórych grup, dostęp do edukacji, służby zdrowia, wody, elektryczności, itp.) i to, z jakim skutkiem zostały wykorzystane w kampanii przez poszczególne ugrupowania, będzie miało decydujący wpływ na wynik wyborów. Poza partiami komunistycznymi, które krytykują zbytnie zbliżenie Indii z USA, żadne z ugrupowań nie zapowiadało znaczącego zwrotu w polityce zagranicznej. W przedwyborczych sondażach opinii publicznej nieznaczną przewagę uzyskiwała koalicja UPA.

Wyniki wyborów. Żadna z partii nie ma szans na zdobycie większości głosów (273) pozwalającej na samodzielne stworzenie rządu. W tej sytuacji ostatecznym zwycięzcą wyborów wcale nie musi zostać ugrupowanie, które uzyska najwięcej głosów, ale to, które będzie potrafiło zbudować najszerszą koalicję rządową. Oznacza to, że możliwy jest każdy z trzech głównych scenariuszy. Po pierwsze, największe szanse na utrzymanie się przy władzy zachowuje centrowy INC, który może współtworzyć kolejny rząd, nawet jeśli nieznacznie przegra wybory z BJP. Zależy to jednak od wyniku partnerów z UPA, a prawdopodobnie także od uzyskania dodatkowego wsparcia innych partii, które nie wykluczyły możliwości rozmów o koalicji z INC po wyborach. Premierem w tym wypadku pozostanie Manmohan Singh. Drugi scenariusz oznacza powrót do władzy nacjonalistycznej BJP (rządzącej w latach 1998-2004) z wyznaczonym na przyszłego premiera Lal Krishną Advanim. Będzie to możliwe jednak tylko w wypadku odniesienia zdecydowanego zwycięstwa wyborczego, gdyż wobec silnych różnic BJP oraz wielu partii regionalnych i komunistycznych w kwestii świeckości państwa, ugrupowanie to ma mniejsze możliwości pozyskania nowych sojuszników politycznych. Jeżeli jednak żadna z dwóch głównych partii nie poprawi lub chociaż nie powtórzy swoich wyników z wyborów z 2004 r. (Kongres – 145 miejsc, BJP – 138), stanie się możliwy trzeci scenariusz – utworzenie rządu bez ich udziału, za to w efekcie szerokiej koalicji partii regionalnych i komunistycznych. Jeżeli jednak w wyniku wyborów nie zostaną wyłonieni wyraźni zwycięzcy, ich rezultatem może okazać się powstanie słabego i niestabilnego rządu, co w konsekwencji może zrodzić konieczność przeprowadzenia nowego, przedterminowego głosowania.

Konsekwencje dla polityki zagranicznej. W przypadku realizacji dwóch pierwszych scenariuszy nie należy spodziewać się znaczących zmian w polityce zagranicznej Indii. Jak dowiodła praktyka rządów od 1998 r., BJP i INC zgadzają się w kwestii głównych jej kierunków i celów: budowy dobrosąsiedzkich stosunków w Azji Południowej, wzmacniania partnerstwa strategicznego z USA przy jednoczesnym rozwijaniu dobrych relacji z Rosją, Chinami i Unią Europejską, kontynuowania procesu reform i pełniejszej integracji z globalną gospodarką oraz odgrywania większej roli na arenie międzynarodowej. Ewentualne różnice mogą dotyczyć różnego rozłożenia akcentów lub metod realizacji polityki zagranicznej, a nie spraw zasadniczych. Powrót do władzy BJP, partii otwarcie stawiającej sobie za cel uczynienie Indii mocarstwem globalnym, będzie skutkować przyjęciem bardziej aktywnej i asertywnej postawy kraju w stosunkach międzynarodowych. Może to doprowadzić do sporów z USA dotyczących np. kwestii indyjskiego programu nuklearnego (BJP chce zachować niezależność w jego rozwoju i niechętnie będzie godzić się na międzynarodowe ograniczenia) czy też polityki wobec Iranu (BJP wyklucza możliwość zbliżenia z USA kosztem nadszarpnięcia bliskich relacji z Iranem). W stosunkach z Pakistanem obie partie będą dążyć do poprawy relacji, ale uzależniają powrót do zawieszonego pod koniec 2008 r. procesu pokojowego od spełnienia warunków wstępnych: ukarania sprawców ataków terrorystycznych w Mumbaju i rozbudowania infrastruktury terrorystycznej w Pakistanie. BJP wydłuża jednak listę żądań (np. wydanie wszystkich sprawców zamachów na terenie Indii) i prezentuje bardziej krytyczną postawę wobec Pakistanu, przez co w przypadku zwycięstwa tej partii normalizacja stosunków będzie trudniejsza. Stosunki indyjsko-pakistańskie uległyby dalszym komplikacjom, jeśli rząd BJP zrealizowałby zapowiedzi pełniejszej integracji stanu Dżammu i Kaszmir z Indiami lub przyjąłby aktywniejszą politykę wobec Afganistanu, włącznie z decyzją o wysłaniu tam kontyngentu wojskowego.

Największe zmiany mogą nastąpić w przypadku dojścia do władzy koalicji partii regionalnych i komunistycznych, które mają małe doświadczenie w sprawach międzynarodowych i kierują się argumentacją ideologiczną. Oznaczałoby to m.in. otwarcie drogi do podważenia partnerstwa z USA (w tym wycofania się z układu nuklearnego), zatrzymanie procesów globalizacji indyjskiej gospodarki i powrót do tradycyjnej polityki niezaangażowania (w tym zmniejszenia aktywności Indii w stosunkach międzynarodowych). Konieczność działania w ramach szerokiej koalicji i prawdopodobne uzależnienie od zewnętrznego poparcia którejs z głównych partii ograniczałaby jednak możliwości dokonania przez ten rząd znaczących zwrotów w polityce zagranicznej.

¹ P. Kugiel, *Długofalowe konsekwencje zamachów terrorystycznych w Mumbaju*, „Biuletyn” (PISM) nr 2 (534) z 9 stycznia 2009 r.