



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 12 (620) • 25 stycznia 2010 • © PISM

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

Kryzys wokół formowania nowego rządu Afganistanu

Piotr Krawczyk

Zaprzysiężenie nowego afgańskiego rządu prezydenta Hamida Karzaja nastąpiło dopiero 18 stycznia 2010 r. Długi proces tworzenia gabinetu pogłębił kryzys polityczny w Afganistanie wywołany manipulacjami, do jakich doszło w trakcie wyborów prezydenckich. Biorąc pod uwagę kontrowersje wokół nowego rządu oraz niestabilną sytuację wewnętrzną, osiągnięcie celów zwołanej na 28 stycznia w Londynie konferencji w sprawie sytuacji w Afganistanie jest wątpliwe.

Uwarunkowania. W kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2009 r. urzędujący prezydent Hamid Karzaj zabiegał o poparcie przywódców wspólnot lokalnych, obiecując im – w wypadku wygranej – wysokie stanowiska w powstałych po wyborach władzach. Faktycznie prezydent nie był w stanie w pełni zrealizować tych obietnic, gdyż liczba urzędów w jego dyspozycji była znacznie mniejsza niż oczekujących na nie wyborczych sojuszników. Sytuacja ta wywołała napięcia polityczne i stworzyła atmosferę nieufności między głównymi siłami politycznymi w Afganistanie.

Przebieg pierwszej tury wyborów prezydenckich z 20 sierpnia 2009 r. dowiódł, że sprzymierzeni z Karzajem przywódcy nie byli w stanie zagwarantować mu wystarczającego do zwycięstwa poparcia ze strony środowisk, które reprezentowali. Sukces w głosowaniu zapewniły Karzajowi manipulacje wyborcze, możliwe dzięki sprawowaniu przez prezydenta kontroli nad administracją lokalną i instytucjami centralnymi, odpowiedzialnymi za przebieg wyborów. Ich konsekwencją był długotrwały spór wokół ważności wyników, zakończony decyzją o przeprowadzeniu drugiej tury z udziałem Karzaja i opozycyjnego kandydata Abdullaha Abdullaha. Ten ostatni zbojkotował jednak drugą turę wyborów, co umożliwiło Karzajowi reelekcję. Wszystko to pogłębiło negatywne tendencje w afgańskiej polityce.

Kryzys wokół formowania rządu. Zaprzysiężony 19 listopada 2009 r. prezydent Karzaj pięć tygodni później przedstawił propozycję składu 24-osobowego rządu. Kandydatami do objęcia najważniejszych funkcji (ministrów obrony, spraw wewnętrznych, edukacji i finansów) byli jego najbliżsi współpracownicy; kandydatów na pozostałe stanowiska wskazano zgodnie z przedwyborczymi umowami Karzaja z lokalnymi liderami. W głosowaniu 2 stycznia 2010 r. parlament zatwierdził tylko siedmiu ministrów, w większości związanych z prezydentem. Podobnie przebiegło głosowanie nad kolejną propozycją składu rządu (16 stycznia) – z 17 kandydatur parlament zaakceptował siedem. Jak poprzednio, byli to kandydaci bliscy prezydentowi. Odrzucone zostały kandydatury powiązane z sojusznikami Karzaja z okresu kampanii wyborczej. Na mocy specjalnego dekretu na nieobsadzone w wyniku decyzji parlamentu stanowiska ministerialne prezydent Karzaj powołał osoby piastujące te funkcje tymczasowo. Oznacza to, że do czasu otwarcia międzynarodowej konferencji na temat procesu stabilizacji Afganistanu, zwołanej na 28 stycznia br. w Londynie, rząd afgański nie zostanie ostatecznie sformowany. Jest to istotne, gdyż jednym z głównych celów konferencji miało być określenie sposobów przyspieszenia procesu przekazywania odpowiedzialności za sytuację w Afganistanie władzom w Kabulu, co stanowi centralny element aktualnej strategii społeczności międzynarodowej wobec tego kraju.

Odrzucenie przez parlament w głosowaniach nad składem rządu nominacji osób powiązanych z lokalnymi przywódcami, którzy poparli Karzaja w sierpniowych wyborach, faktycznie wzmocniło pozycję prezydenta i zwiększyło jego niezależność. Proponując tych kandydatów, pomimo ich nierzadko znikomych kompetencji (kwestionowanych zwłaszcza przez państwa uczestniczące w misji

afgańskiej), Karzaj formalnie wywiązał się ze zobowiązań zaciągniętych wobec politycznych sojuszników przed wyborami. Późniejsze odrzucenie tych nominacji przez parlament pozwoliło mu jednak odsunąć od siebie odpowiedzialność za faktyczny brak realizacji przedwyborczych deklaracji i uniezależnić się politycznie od niewygodnych sojuszników. Jednocześnie odrzucenie niekompetentnych kandydatów zostało dobrze przyjęte przez państwa zachodnie.

Obecny skład gabinetu jest więc korzystny dla Karzaja. Dominują w nim jego najbliżsi współpracownicy, z których niektórzy (np. ministrowie obrony i spraw wewnętrznych Rahim Wardak i Hanif Atmar) cieszą się dodatkowo poparciem społeczności międzynarodowej. Równocześnie wakaty na siedmiu stanowiskach ministerialnych umożliwiają prezydentowi dalszą rozgrywkę polityczną z przywódcami etnicznymi i plemiennymi, jak również państwami zachodnimi, oczekującymi obsadzenia tych stanowisk w oparciu o kryteria kompetencyjne. Istotna jest także decyzja o włączeniu do rządu kilku osób powiązanych z niektórymi grupami rebelianckimi. Stanowi bowiem zachętę dla części rebeliantów do rezygnacji z walki zbrojnej, wzmacnianą dodatkowo przez zapowiedź prezentacji przez prezydenta Karzaja na konferencji londyńskiej nowej oferty wsparcia finansowego i materialnego dla rebeliantów w zamian za złożenie broni. Ewentualny sukces tych zabiegów, choćby częściowy, oznaczałby dalsze umocnienie pozycji Karzaja w wymiarze wewnętrznym, zwłaszcza że, jak zdecydowana większość rebeliantów, prezydent wywodzi się z Pusztunów.

Jednak tego rodzaju oferty kierowane do opozycji zbrojnej, głównie pusztuńskiej, wywołują sprzeciw innych grup etnicznych, zwłaszcza zamieszkujących północ i centrum kraju Tadżyków, Uzbeków i Hazarów. Już obecnie oskarżają oni – raczej zasadnie – władze w Kabulu o marginalizację polityczną oraz faworyzowanie regionów pusztuńskich i zaniedbywanie pozostałych przy rozdziale środków pomocowych. Przekonania o marginalizacji innych niż Pusztuni grup etnicznych nie zmienia udział w nowym rządzie nielicznych liderów tych społeczności, w tym wiceprezydentów Marszałka Qasima Fahima (Tadżyk) i Karima Khalilego (Hazar). Ich pozycja we władzach jest bowiem marginalna, co unaocznia proces formowania rządu. Propozycje wsparcia dla rebeliantów w zamian za rezygnację z walki zbrojnej, pogłębiające odczucie marginalizacji innych niż Pusztuni grup etnicznych, mogą więc faktycznie przyczynić się do wzrostu, a nie spadku niestabilności, zwłaszcza na północy kraju. Dodatkowo, obecne działania rebeliantów, jak choćby zamachy w Kabulu w dzień zaprzysiężenia nowych władz, nie wskazują na wolę porozumienia z ich strony.

Sukcesy prezydenta w staraniach o umocnienie własnej pozycji prowadzą więc do pogłębienia kryzysu politycznego w Afganistanie. Ponadto, mogą okazać się w znacznej mierze krótkoterminowe, jeśli popierający dotąd Karzaja przywódcy lokalni, zawiedzeni skalą realnego udziału w nowych władzach, zwrócą się ponownie przeciw prezydentowi.

Napięcie pogłębia dodatkowo dążenie nowego rządu do szybkiego przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, wstępnie zaplanowanych już na 22 maja br. Zarówno opozycja pod kierownictwem Abdullaha, jak również dotychczasowi sojusznicy prezydenta obawiają się, że Karzaj będzie chciał wykorzystać te wybory do zwiększenia swojej kontroli nad niższą izbą parlamentu. Obawy te wzmacnia fakt, że nie podjęto dotąd reform systemu wyborczego w celu wyeliminowania mechanizmów, które ułatwiły fałszerstwa podczas wyborów prezydenckich. Przy braku gwarancji demokratycznego i przejrzystego przebiegu wyborów parlamentarnych opozycja skupiona wokół Abdullaha może zbojkotować głosowanie, by nie uwiarygodniać ewentualnych manipulacji. Pogłębi to deficyt legitymacji władz, a w konsekwencji może też spowodować radykalizację stanowiska i działań opozycji.

Wnioski. Wizja silniejszej prezydentury Karzaja może być atrakcyjna w perspektywie przekazywania odpowiedzialności Afgańczykom. Jednakże umacnianie wpływów prezydenta odbywa się przez marginalizowanie kolejnych grup etnicznych i politycznych oraz utrzymywanie afgańskiej sceny politycznej w stanie niedojrzałym. Tym samym pozycja prezydenta jest budowana kosztem stabilności i sprawności państwa afgańskiego. Utrzymująca się niestabilność w polityce wewnętrznej ułatwia działania rebeliantów, co zniechęca ich do podejmowania negocjacji o zakończeniu walk. W tych warunkach szanse na istotny postęp w procesie stabilizacji Afganistanu podczas konferencji londyńskiej są niewielkie. Przyspieszanie procesu przekazywania odpowiedzialności za sytuację w kraju władzom afgańskim w aktualnej sytuacji jest wręcz nieuzasadnione. Ograniczona jest także możliwość wypracowania atrakcyjnej dla rebeliantów oferty pojednania służącej stabilizacji kraju. Warunkiem wstępnym realizacji obu tych celów jest uporządkowanie afgańskiej sceny politycznej. Ten cel można osiągnąć jedynie w dłuższym okresie i pod warunkiem skutecznej rekonstrukcji obecnego systemu politycznego Afganistanu.