



BIULETYN

Nr 45 (1021), 7 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Wybory w Pakistanie i ich międzynarodowe konsekwencje

Patryk Kugiel

Wybory parlamentarne w Pakistanie oraz przewidziane na ten rok zmiany na stanowiskach szefa armii i sędziego sądu najwyższego rozpoczynają trudny okres transformacji, który daje jednak szansę na wzmocnienie kruchej demokracji. Chociaż następny rząd prawdopodobnie nie zmieni zasadniczo kursu polityki zagranicznej, ewentualne zwiększenie cywilnej kontroli nad wojskiem w dłuższej perspektywie wpłynęłoby korzystnie na relacje z sąsiadami i stabilność w regionie. UE może odegrać ważną rolę we wspieraniu pokojowych przemian dzięki działalności misji obserwacji wyborów i zwiększonemu zaangażowaniu w kraju po utworzeniu nowego rządu.

Kontekst regionalny. Wraz z przygotowaniem wojsk NATO do zakończenia misji ISAF do końca 2014 r. wzrasta rola Pakistanu w stabilizacji i transformacji Afganistanu. Główne siły walczące z rządem Hamida Karzaja i wojskami koalicji w Afganistanie (w tym dowództwo talibów – tzw. Szura z Kwety i siatka Hakkanich) nadal mają swoje siedziby w Pakistanie, który zachowuje przez to wpływ na przebieg rozmów pokojowych. W zeszłym roku ustępujący rząd zdołał odbudować napięte stosunki z Afganistanem, wymieniając polityczne i wojskowe wizyty na wysokim szczeblu i zwalniając z więzień kilkudziesięciu średnich rangą bojowników talibskich. Jednak wciąż zdarzają się incydenty (np. wymiana ognia na terenach granicznych), które również wywołują wątpliwości co do intencji Pakistanu wobec Afganistanu po 2014 r. Nawet jeśli przywódcy cywilni zapewniają o pełnym poparciu dla wewnątrzafgańskiego procesu pojednania, nie jest pewne, czy wojsko podziela to stanowisko. Armia, tradycyjnie kontrolująca politykę obronną, bezpieczeństwa i zagraniczną, długo dążyła do utworzenia propakistańskiego rządu w Kabulu. Dlatego nadchodzące wybory i zmiana w stosunkach cywilno-wojskowych będą miały istotny wpływ na przyszłość nie tylko Pakistanu, lecz także całego regionu.

Historyczne wybory. Po przywróceniu demokracji w Pakistanie w 2008 r., po raz pierwszy w historii demokratycznie wybrany parlament i rząd pod przewodnictwem Pakistańskiej Partii Ludowej (PPP) zakończyły pełną pięcioletnią kadencję 16 lutego. Wybory do 342-osobowego Zgromadzenia Narodowego i czterech zgromadzeń stanowych odbędą się 11 maja i będą nadzorowane przez rząd tymczasowy pod przewodnictwem emerytowanego sędziego Hazara Khana Khoso i niezależnej Komisji Wyborczej Pakistanu (KWVP).

Najważniejszymi ugrupowaniami politycznymi w nadchodzących wyborach są: PPP prezydenta Asifa Zardariego, największa partia opozycyjna Pakistańska Liga Muzułmańska Nawaz (PML-N) byłego premiera Nawaza Szarifa oraz Pakistańska Partia Sprawiedliwości, kierowana przez byłą gwiazdę krykieta Imrana Khana. Poprzedniego prezydenta Perweza Muszarrafa, który wrócił do kraju po czterech latach pobytu na emigracji, ostatecznie wykluczono ze startu w wyborach i aresztowano za wcześniejsze naruszenia konstytucji. Partie religijne (które tym razem biorą udział w wyborach) tradycyjnie zdobywają nie więcej niż 10% głosów. Duży odsetek młodych wyborców (prawie połowa z 84 mln zarejestrowanych wyborców ma poniżej 35 lat, z tego 16 mln poniżej 25 lat) może spowodować, że nadspodziewanie wysoki wynik osiągnie charyzmatyczny Imran Khan, chociaż obecny system wyborczy (jednomandatowe okręgi) i utrwalone schematy głosowania według związków regionalnych, pokrewieństwa i patronatu sprzyjają dwóm głównym partiom (PML-N i PPP), silnie zakorzenionym w największych prowincjach – Pendżabie i Sindh.

Chociaż w programach wyborczych pojawiały się też sprawy zagraniczne, kampania koncentrowała się wokół problemów wewnętrznych, takich jak krytyka poprzedniego rządu, ożywienie gospodarki, poprawa bezpieczeństwa,

walka z korupcją, przeciwdziałanie ogromnym niedoborom prądu itp. PML-N, najbardziej prawdopodobny zwycięzca wyborów, podkreśla w swoim programie potrzebę wzmocnienia współpracy z Chinami i normalizacji stosunków z sąsiadami – Indiami i Afganistanem – aby lepiej wykorzystać geostrategiczne położenie kraju. Apeluje też o polityczne, a nie wojskowe sposoby zakończenia konfliktów wewnętrznych z pakistańskimi ekstremistami. Imran Khan wydaje się bardziej antyamerykański – krytykuje zwłaszcza ataki samolotów bezałogowych i wzywa do przewartościowania stosunków z Waszyngtonem, ale jednocześnie zapowiada poprawę stosunków z Indiami i Afganistanem. Urzędująca PPP podkreśla szczególnie postępy w naprawie stosunków z USA i sąsiadami oraz rosnące zaangażowanie w relacjach z UE. Brak zasadniczych różnic w programach głównych partii i niezmiennie warunki geostrategiczne sugerują, że bez względu na to, kto ostatecznie wygra, radykalna zmiana polityki zagranicznej Pakistanu wydaje się mało prawdopodobna. Ewentualne ryzyko wynikałoby raczej z destabilizacji sytuacji wewnętrznej wskutek podważenia prawidłowości wyborów lub z uzyskania zaskakująco dobrego wyniku przez partie religijne i ich udziału w przyszłym rządzie.

Zagrożenia i szanse. Wybory odbędą się w krytycznym dla Pakistanu momencie, kiedy wzrasta fala przemocy wewnętrznej, gospodarka jest w kryzysie, a ważne zmiany następują jednocześnie w głównych krajowych instytucjach. Pogarszający się stan bezpieczeństwa wynika nie tylko z ataków terrorystycznych przeprowadzanych przez pakistańskich talibów (Tehrik-e-Taliban Pakistan, TTP), ale także z odrodzonego powstania w Beludżystanie i intensyfikacji przemocy wobec mniejszości szytów i chrześcijan w całym kraju. W 2012 r. w Pakistanie odnotowano ponad 3000 cywilnych ofiar przemocy terrorystycznej i politycznej – najwięcej od początku „wojny z terroryzmem” – a tylko w pierwszych trzech miesiącach 2013 r. zginęło już ok. 1000 cywilów. TTP dąży do zakłócenia wyborów lub przynajmniej wpłynięcia na ich wynik, atakując kandydatów i sympatyków głównych partii świeckich i zapowiadając ataki na lokale wyborcze w dniu wyborów.

Kolejnym wyzwaniem jest poprawa stanu gospodarki. Choć wzrost PKB Pakistanu wyniósł ponad 4% w 2012 r., główne problemy strukturalne (słaba baza przemysłowa, niska jakość wykształcenia, kryzys energetyczny) pozostają nierozwiązane. Pogarszający się stan bezpieczeństwa i rosnące napięcia w stosunkach z USA dodatkowo zniechęcają zagranicznych inwestorów. Choć w 2012 r. inflacja spadła do 6% z 20% pięć lat wcześniej, deficyt budżetu zwiększył się w roku budżetowym 2011/2012 do rekordowego poziomu 15 mld dol., czyli równowartości 6,6% PKB. Rezerwy walutowe są znacznie uszczuplone (10,2 mld dol. na koniec 2012 r.) przez deficyt handlu zagranicznego i rozpoczęcie spłat międzynarodowych pożyczek. Zmniejszenie wpływów w ramach rekompensat od wojsk działających w Afganistanie po 2014 r. dodatkowo niekorzystnie wpłynie na finanse publiczne.

Innym wyzwaniem są zmiany na najważniejszych stanowiskach w państwie. We wrześniu nowy parlament wybierze kolejnego prezydenta, w listopadzie kończy się druga kadencja szefa armii, generała Aszfaka Kajaniego, a w grudniu ma przejść na emeryturę przewodniczący Sądu Najwyższego, Iftikhar Muhammad Chaudhry. Po latach napiętych stosunków między rządem, armią i wymiarem sprawiedliwości wymiana wieloletnich przywódców sądownictwa i wojska daje nadzieję na stabilniejszy układ sił. Choć armia pod dowództwem gen. Kajaniego nie ingerowała w sprawy wewnętrzne, a jej wizerunek nadszarpięła specjalna akcja USA w celu zabicia Osamy bin Ladena w maju 2011 r., nie można wykluczyć ingerencji armii w wybory z uwagi na obawy, że zbyt niezależny rząd mógłby podważyć jej uprzywilejowaną pozycję. Warto pamiętać, że badania opinii publicznej pokazują brak zaufania obywateli do instytucji demokratycznych i utrzymującą się akceptację ewentualnych rządów wojskowych.

Wnioski. Pierwsze w historii demokratyczne przekazanie władzy i nadchodzące zmiany na najwyższych stanowiskach w armii i sądownictwie pozwalają z większym optymizmem patrzeć na szanse konsolidacji demokracji w Pakistanie i stabilizację w regionie. Zwycięstwo partii Nawaza Szarifa lub dobry wynik Imrana Khana mogą nasilić antyamerykańską retorykę następnego rządu, ale nie zmieniają strategicznych priorytetów polityki zagranicznej Pakistanu. Silniejszy nacisk nowego rządu na polityczne rozwiązanie w Afganistanie i niemilitarne zakończenie wewnętrznych konfliktów mogą stworzyć wręcz bardziej sprzyjające warunki do rozmów pokojowych z talibami. Dlatego kluczowe dla stabilności Pakistanu i regionu będzie przeprowadzenie wyborów zgodnie z planem, mimo rosnących obaw o bezpieczeństwo i kontrowersji dotyczących organizacji głosowania. Natomiast wprowadzenie w pełni cywilnej kontroli nad armią może wymagać znacznie więcej czasu.

Unia Europejska, główny handlowy i polityczny partner Pakistanu, może odegrać ważną rolę w zapewnieniu przejrzystych i prawidłowych wyborów dzięki wysłanej misji obserwacji wyborów i naciskom politycznym. Demokratyczne przekazanie władzy pozwoli UE na zwiększenie pomocy rozwojowej i ułatwienie współpracy gospodarczej (np. przez włączenie do systemu GSP+ po 2014 r.). Jak najszybsze zorganizowanie trzeciego szczytu UE–Pakistan w celu omówienia głównych wyzwań gospodarczych, politycznych i regionalnych będzie stanowiło wsparcie dla nowego rządu i zachęci do dalszych pozytywnych zmian w kraju. Polska, która nie ma w Pakistanie znaczących wpływów, powinna wspierać prodemokratyczne i prorozwojowe działania UE. Umocnienie demokracji ułatwi tranzyt polskiego sprzętu wojskowego z Afganistanu i może otworzyć w przyszłości nowe możliwości dla polskich firm zainteresowanych szczególnie sektorem wydobywczym i energetycznym.