

Biuletyn Ośrodka Badań Azji  
Centrum Badań nad Bezpieczeństwem  
Akademii Sztuki Wojennej

Numer 19 | czerwiec 2018

---

**Autorzy:**

Alicja Bachulska, Krzysztof Iwanek, Przemysław Lesiński, Łukasz Przybyszewski

**Redakcja biuletynu:**

Krzysztof Iwanek

---

Ośrodek Badań Azji  
Centrum Badań nad Bezpieczeństwem  
Akademia Sztuki Wojennej  
al. gen. A. Chruściela „Montera” 103  
00-910 Warszawa

Tel.: 261-814-484  
E-mail: [osrodekbadanazji@akademia.mil.pl](mailto:osrodekbadanazji@akademia.mil.pl)  
Twitter: @osrodekazji

---

## Spis treści

<b>Podsumowania tekstów .....</b>	<b>5</b>
<b>Odejście USA od JCPoA a zaangażowanie Iranu w Syrii i Iraku.....</b>	<b>9</b>
<i>Łukasz Przybyszewski</i>	
<b>Angela Merkel z wizytą w Chinach – próba wyjścia z impasu wobec chińskiej ekspansji? .....</b>	<b>21</b>
<i>Alicja Bachulska</i>	
<b>Nowa sytuacja Korei Północnej a jej gospodarka. Wyzwania dla państw zachodnich w stosunku do Pjongjangu na przykładzie Japonii.....</b>	<b>25</b>
<b>Szansa na przełom? Jesienne wybory parlamentarne w Afganistanie</b>	
<i>Przemysław Lesiński .....</i>	<b>33</b>
<b>Zmiana statusu pakistańskich Federalnie Zarządzanych Terytoriów Plemiennych</b>	
<i>Krzysztof Iwanek.....</i>	<b>39</b>



## Podsumowania tekstów

### Odejście USA od JCPoA i zaangażowanie Iranu w regionie

*Łukasz Przybyszewski*

W dniu 8 maja br. prezydent USA Donald Trump ogłosił odejście od Wspólnego Kompleksowego Planu Działania (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPoA). JCPoA była warunkowym porozumieniem politycznym między państwami mającym znieść sankcje na Islamską Republikę Iranu (IRI). Stronami tego porozumienia były: Chiny, Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W zamian IRI zobowiązała się do wstrzymania wzbogacania uranu i poddania swojego cywilnego programu nuklearnego kontrolom. Stany Zjednoczone miały swobodę odejścia od JCPoA, ponieważ stanowił on jedynie niewiążące zobowiązanie polityczne. Za działaniem władz w Waszyngtonie przemawiały przesłanki o potencjalnych możliwościach technologicznych przy produkcji głowic jądrowych. Brak jest jednak informacji nt. możliwości lub zasadności produkcji głowic z ładunkiem jądrowym przez IRI. Za kolejny powód można uznać konieczność przymuszenia Islamskiej Republiki Iranu (IRI) do zredukowania swojego zaangażowania w regionie.

Wraz z odejściem USA od JCPoA władze w Waszyngtonie uruchamiają sankcje wymierzone przeciwko Korpusowi Strażników Rewolucji Muzułmańskiej (IRGC). W dalszej kolejności przywrócone zostaną prawdopodobnie sankcje na sektor finansowy i węglowodorowy. Ma to na celu przymuszenie IRI do szybszego wycofania się m.in. z Syrii i większej uległości wobec oczekiwania pozostałych partnerów JCPoA. Władze w Teheranie przeniosą jednak oparcie swoich wpływów w większym stopniu na m.in. Hamas i Hezbollah. Jednocześnie IRI dąży do izolacji swego systemu finansowego od skutków sankcji oraz do utrzymania porozumienia przez państwa UE oraz Rosję i Chiny. Po odejściu USA od JCPoA IRI nie uzyskała oczekiwanych gwarancji gospodarczych ze strony UE. Władze irańskie odczytały to jako pretekst do wznowienia procesu wzbogacania uranu na potrzeby cywilnego programu nuklearnego. Umowa IRI z Rosją na dostarczanie paliwa kończy się w 2021 r., a gospodarcze plany IRI zakładają budowę nowych elektrowni.

W sferze militarnej irański program raketowy jest dla Teheranu jedną z „czerwonych linii” wytyczających bezpieczeństwo państwa. Wymuszenie zaprzestania prac rozwojowych w tym zakresie obecnie nie jest realistyczne. Powstrzymanie wznowienia procesu wzbogacania uranu przez IRI jest aktualnie również mało prawdopodobne. Jednakże w sprawach gospodarczych IRI jest skłonna do negocjacji, ponieważ odejście USA od JCPoA implikuje tymczasowo jedynie rewizję i adaptację stosunków gospodarczych z pozostałymi partnerami porozumienia. Mimo to władze IRI przygotowują również scenariusze zakładające całkowite anulowanie JCPoA i – prawdopodobnie – ewentualny powrót do kompensujących rozwiązań bilateralnych.

## **Angela Merkel z wizytą w Chinach – próba wyjścia z impasu wobec chińskiej ekspansji?**

*Alicja Bachulska*

W dniach 24-25 maja br. kanclerz Republiki Federalnej Niemiec (RFN) Angela Merkel odbyła oficjalną wizytę w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL). Podczas pobytu spotkała się w Pekinie m.in. z przewodniczącym ChRL Xi Jinpingiem oraz z premierem ChRL Li Keqiangiem. Do głównych tematów spotkań należało pogłębienie niemiecko-chińskiej współpracy bilateralnej oraz promowanie stosunków multilateralnych w obliczu izolacjonistycznej polityki prezydenta USA D. Trumpa. Wizytę kanclerz Niemiec należy rozpatrywać z dwóch perspektyw, tj. z perspektywy Niemiec jako głównego gracza w Unii Europejskiej (UE) oraz z perspektywy globalnej. Z punktu widzenia polityki zagranicznej UE i roli Niemiec w tej instytucji, wizyta Merkel była próbą zrównoważenia niemieckich interesów narodowych z ogólnym kierunkiem polityki UE wobec ChRL. W kontekście destabilizującego wpływu polityki zagranicznej D. Trumpa na sytuację międzynarodową, Niemcy zostały niejako zmuszone do bliższej współpracy z ChRL w kluczowych z punktu widzenia Berlina dziedzinach, takich jak wspieranie wolnego handlu czy podtrzymywanie porozumień multilateralnych, z których wycofuje się USA (jak np. JCPoA – Joint Comprehensive Plan of Action). W tym kontekście współpraca chińsko-niemiecka będzie się rozwijać, ale istniejące od dłuższego czasu napięcia na linii Pekin-Berlin nie pozostaną bez znaczenia. Kwestie chińskich przejęć niemieckich przedsiębiorstw w strategicznych branżach czy rozwój chińskich wpływów w Europie Środkowowschodniej będą w dalszym ciągu wpływać na kształt relacji między ChRL a Niemcami. Biorąc pod uwagę zróżnicowane oczekiwania państw członkowskich UE wobec współpracy z ChRL, nie należy oczekiwać przełomowych ustaleń, gdyż wewnętrzne środowisko unijne wydaje się być obecnie zbyt podzielone, aby stworzyć jednolitą strategię wobec ekspansji gospodarczej i politycznej ChRL.

## **Nowa sytuacja Korei Północnej a jej gospodarka. Wyzwania dla państw zachodnich w stosunku do Pjongjangu na przykładzie Japonii**

Seria spotkań na szczycie, których finałem była rozmowa Donalda Trumpa z Kim Jong Unem w Singapurze daje pewną nadzieję na to, że po długim okresie eskalacji napięcia na Półwyspie Koreańskim, związanym z ambicjami nuklearnymi Pjongjangu, nastąpi odejście przez to państwo od prowadzenia polityki awanturniczej. Powinno to zaowocować stopniową zmianą postrzegania Korei Północnej na arenie międzynarodowej i ostatecznie zniesieniem sankcji gospodarczych. Deklarowany przez obie strony wysiłek na rzecz denuklearyzacji (pełna denuklearyzacja jest raczej nierealna) może już wkrótce zapoczątkować proces powolnego wychodzenia Korei Północnej z izolacji politycznej i gospodarczej, a być może nawet unowocześnienie gospodarki tego kraju przy pomocy państw zachodnich. Nie należy się jednak spodziewać, by ewentualne zmiany gospodarcze przełożyły się szybko na zmianę

polityczną. Mający swoistą gwarancję nietykalności dzięki broni nuklearnej reżim północnokoreański będzie starał się powstrzymywać niektóre procesy gospodarcze, by nie zdestabilizować systemu i nie utracić dominującej pozycji.

Z potencjalnym otwarciem Korei Północnej wiązą się jednak wyzwania, ponieważ państwa zachodnie nie przywykły do traktowania tego państwa jak równoprawnego partnera i mocarstwa jądrowego. Wszelkie pozytywne i trwałe zmiany statusu Korei Północnej będą wymagały przeformułowania polityki i zmiany mentalności po obu stronach linii demarkacyjnej, ale także mądrej kalkulacji ryzyka. Współpraca jednak będzie na pewno bardziej pożyteczna niż wojna. Jeżeli się nie powiedzie, Korea Północna wróci do rozwijania broni masowego rażenia oraz kolejnych prowokacji i gra rozpocznie się od początku, ale o jeszcze wyższą stawkę.

### **Szansa na przełom? Jesienne wybory parlamentarne w Afganistanie**

*Przemysław Lesiński*

1 kwietnia br. Niezależna Komisja Wyborcza (IEC – Independent Election Commission) ogłosiła, że wybory do niższej izby parlamentu Afganistanu (Wolesi Dżirga) oraz rad dystryktów zostaną przeprowadzone 20 października, czyli z trzyletnim opóźnieniem. Poprzednie trzy wybory powszechne, dwukrotnie prezydenckie (2009 i 2014 r.) i parlamentarne (2010 r.), kończyły się poważnymi kryzysami politycznymi spowodowanymi oszustwami na ogromną skalę. W 2014 r. w wyniku przełomu kończącego taki kryzys powstał Rząd Jedności Narodowej (NUG – National Unity Government), który przeprowadził reformy prawa wyborczego celem uniknięcia podobnych błędów w przyszłości. W rezultacie przyjętych rozwiązań 14 kwietnia w Afganistanie rozpoczął się proces nowej rejestracji wyborców, który musiał jednak zostać przedłużony z powodu zbyt wolnego tempa ich zgłaszania się. Dodatkowym czynnikiem negatywnie rzutującym na działania władz jest sytuacja bezpieczeństwa, ponieważ utrudniony jest dostęp do wielu terytoriów, gdzie aktywni są talibowie.

Wydaje się, że wybór nowej Wolesi Dżirgi znacząco nie zmieni sytuacji na scenie politycznej, gdyż instytucja ta nie pełni kluczowej roli w afgańskim ustroju. Dla rządu w Kabulu kluczowe jednak będzie, aby wybory zostały przeprowadzone w możliwie transparentny sposób, a wyniki nie wzbudziły tylu kontrowersji, ile wzbudziły w przeszłości. W innym przypadku po raz kolejny pozycja rządzących Afganistanem ulegnie osłabieniu, co może mieć również negatywny wpływ na motywację państw zachodnich dla dalszego wspierania tego państwa. W takim scenariuszu zyskają przede wszystkim talibowie, którzy przez cały czas nie uznają administracji w Kabulu i wzywają do bojkotu wyborów.

## **Zmiana statusu pakistańskich Federalnie Zarządzanych Terytoriów Plemiennych**

*Krzysztof Iwanek*

W dniach 24-25 maja br. Parlament Pakistanu przegłosował ustawę, na mocy której Federalnie Zarządzane Terytoria Plemienne (Federally Administered Tribal Areas, FATA) zostaną połączone z prowincją Chajber Pachtunchwa (Khyber Pakhtunkhwa, KP). Oznacza to przede wszystkim zniesienie odrębności prawnej FATA, na których dotąd obowiązywały prawa plemienne i kolonialne. Zmiana ta da również mieszkańcom FATA większą możliwość uczestniczenia w systemie politycznym Pakistanu. FATA to obszar zamieszkały przez plemiona pasztuńskie i położony w górach przy granicy z Afganistanem. Sytuacja bezpieczeństwa w tym regionie jest bardzo zła, m.in. ze względu na działalność talibów pakistańskich i fakt, że tereny te są jedynie częściową pod kontrolą państwa. Reforma łącząca FATA z KP z pewnością nie zostanie przeprowadzona szybko, ale jej znaczenie może być bardzo duże i pozytywne. Jeśli się powiedzie, w dłuższej perspektywie integracja prawna i polityczna FATA może poprawić sytuację bezpieczeństwa w tym regionie.

ANALIZA NR 3/2018; DATA ZŁOŻENIA: 7.06.2018

## Odejście USA od JCPoA a zaangażowanie Iranu w Syrii i Iraku

W dniu 8 maja br. prezydent USA Donald Trump ogłosił odejście od Wspólnego Kompleksowego Planu Działania (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPoA). JCPoA była warunkowym porozumieniem politycznym między państwami mającym znieść sankcje na Islamską Republikę Iranu (IRI). Stronami tego porozumienia były: Chiny, Francja, Niemcy, Rosja, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W zamian IRI zobowiązała się do wstrzymania wzbogacania uranu i poddania swojego cywilnego programu nuklearnego kontrolom. Stany Zjednoczone miały swobodę odejścia od JCPoA, ponieważ stanowił on jedynie niewiążące zobowiązanie polityczne. Za działaniem władz w Waszyngtonie przemawiały przesłanki o potencjalnych możliwościach technologicznych przy produkcji głowic jądrowych. Brak jest jednak informacji nt. możliwości lub zasadności produkcji głowic z ładunkiem jądrowym przez IRI. Za kolejny powód można uznać konieczność przymuszenia Islamskiej Republiki Iranu (IRI) do zredukowania swojego zaangażowania w regionie.

Wraz z odejściem USA od JCPoA władze w Waszyngtonie uruchamiają sankcje wymierzone przeciwko Korpusowi Strażników Rewolucji Muzułmańskiej (IRGC). W dalszej kolejności przywrócone zostaną prawdopodobnie sankcje na sektor finansowy i węglowodorowy. Ma to na celu przymuszenie IRI do szybszego wycofania się m.in. z Syrii i większej uległości wobec oczekiwanych pozostałych partnerów JCPoA. Władze w Teheranie przeniosą jednak oparcie swoich wpływów w większym stopniu na m.in. Hamas i Hezbollah. Jednocześnie IRI dąży do izolacji swego systemu finansowego od skutków sankcji oraz do utrzymania porozumienia przez państwa UE oraz Rosję i Chiny. Po odejściu USA od JCPoA IRI nie uzyskała oczekiwanych gwarancji gospodarczych ze strony UE. Władze irańskie odczytały to jako pretekst do wznowienia procesu wzbogacania uranu na potrzeby cywilnego programu nuklearnego. Umowa IRI z Rosją na dostarczanie paliwa kończy się w 2021 r., a gospodarcze plany IRI zakładają budowę nowych elektrowni.

W sferze militarnej irański program raketowy jest dla Teheranu jedną z „czerwonych linii” wytyczających bezpieczeństwo państwa. Wymuszenie zaprzestania prac rozwojowych w tym zakresie obecnie nie jest realistyczne. Powstrzymanie wznowienia procesu wzbogacania uranu przez IRI jest aktualnie również mało prawdopodobne. Jednakże w sprawach gospodarczych IRI jest skłonna do negocjacji, ponieważ odejście USA od JCPoA implikuje tymczasowo jedynie rewizję i adaptację stosunków gospodarczych z pozostałymi partnerami porozumienia. Mimo to władze IRI przygotowują również scenariusze zakładające

## **całkowite anulowanie JCPOA i - prawdopodobnie - ewentualny powrót do kompensujących rozwiązań bilateralnych.**

[*Patrz również: Przemysław Lesiński, „Wypowiedzenie umowy nuklearnej z Iranem przez USA”, biuletyn Ośrodka Badań Azji, maj 2018, s. 9-14; red.*]

### **Powody odejścia od JCPOA i przywrócenia sankcji**

8 maja br. prezydent USA ogłosił odejście USA od Wspólnego Kompleksowego Planu Działania (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA) i rozpoczęcie procedury stopniowego, jednostronnego przywracania sankcji wymierzonych w IRI. Oznacza to jednocześnie odejście od rezolucji 2231 RB ONZ, która wzmacniała rangę JCPOA. Sekretarz stanu USA Mike Pompeo wymienił dwa tygodnie po wystąpieniu Donalda Trumpa dwanaście warunków, które IRI miałyby spełnić, ażeby ustrzec się od sankcji. Warunki te były następujące: (1) zgłoszenie wszystkich wcześniejszych aspektów militarnych irańskiego programu nuklearnego; (2) wstrzymanie się od procesu wzbogacania uranu i powstrzymanie wszelkich prób przetwarzania plutonu, w tym na potrzeby reaktora ciężkowodnego; (3) udzielenie bezwarunkowego zezwolenia dla MAEA (Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej) na dostęp do wszystkich obiektów w całym kraju; (4) zakończenie pocisków balistycznych i zatrzymanie dalszego wystrzeliwania ich bądź rozwoju systemów pocisków zdolnych do przenoszenia ładunków jądrowych; (5) uwolnienie wszystkich obywateli USA oraz państw partnerskich i sojuszniczych; (6) zakończenie wspierania grup terrorystycznych takich jak Hezbollah, Hamas oraz Palestyński Dżihad Muzułmański; (7) poszanowanie suwerenności rządu Iraku – zezwolenie na rozbrojenie i demobilizację szyickich bojówek; (8) zakończenie wspierania bojówek Hutich i postępowanie ku pokojowemu rozwiązaniu konfliktu w Jemenie; (9) wycofanie wszystkich sił pod dowództwem irańskim z całego terytorium Syrii; (10) zakończenie wspierania talibów i zaprzestanie udzielania schronienia wyższym rangą członkom al-Kaidy; (11) zakończenie wsparcia Ghuds (irańskich sił specjalnych) dla terrorystów; (12) zakończenie zastraszania sąsiadów, włączając gróźb o zniszczeniu Izraela. Z powyższych warunków wynika, że program nuklearny IRI jest równie istotny jak zaangażowanie IRI w regionie Bliskiego Wschodu. Jedynie spełnienie powyższych warunków może według strony amerykańskiej powstrzymać wprowadzenie sankcji przez Waszyngton.

Władze USA rozpoczęły jednak przywracanie sankcji jeszcze przed wystąpieniem Mike’a Pompeo. W pierwszej kolejności uruchomiono sankcje wymierzone w Korpus Strażników Rewolucji Muzułmańskiej (IRGC), osoby i podmioty gospodarcze (banki, linie lotnicze, firmy logistyczne, informatyczne i inne), które zidentyfikowano jako służące realizacji celów IRGC w regionie lub wspierani terroryzmu (np. poprzez organizację Ansar-e Hezbollah czy praktykę prania brudnych pieniędzy)<sup>1</sup>. W dalszej kolejności, według oświadczenia prezydenta USA, przywrócone mają zostać

najsurowsze sankcje związane z programem nuklearnym IRI w ciągu 90 i 180 dni, licząc od 8 maja br. Oznacza to, że sankcjami może zostać dotknięty przede wszystkim irański sektor bankowy oraz węglowodorowy. Dochody z eksportu ropy stanowią zdecydowanie ponad połowę źródeł finansowania budżetu IRI (ok. 60 proc.). Zważywszy na to zapowiedź Donalda Trumpa można potraktować jako miażdżący cios w fundament i konstrukcję nośną irańskiej gospodarki.

Program nuklearny Iranu wzbudza kontrowersje, ponieważ władze IRI od 2006 r. przestały stosować się do Protokołu Dodatkowego (PD) MAEA. Precedens ten doprowadził w efekcie do nałożenia od 2009 r. silniejszych sankcji m.in. na program nuklearny, sektor finansowy i węglowodorowy IRI. PD powstał na gruncie doświadczeń z programem nuklearnym Iraku i miał wzmocnić możliwości inspekcji i kontroli MAEA. PD nie został jednak przez władze IRI ratyfikowany, więc zaprzestanie stosowania się do niego nie napotkało w IRI żadnej przeszkody. Zasadniczo można uznać, że władze IRI są w świetle prawa międzynarodowego zobowiązane jedynie do stosowania się do zaakceptowanego w 1970 r. traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej. IRI zobowiązała się w 2016 r. bowiem do jedynie warunkowego dostosowania się do wymogów PD<sup>2</sup>. Dzięki temu władze IRI mogą dobrowolnie dochodzić do porozumienia z MAEA i RB ONZ w wybranych sprawach. W związku z tym pozycja IRI po 2006 r. zaczęła się kształtować podobnie do tej, którą miał Irak w 1998 r., gdy ówczesne władze tego państwa odmówiły współpracy z MAEA. Mimo to władze IRI były i wciąż są w lepszej sytuacji geopolitycznej niż Irak w latach 90., dzięki czemu nadal udało się uniknąć konfliktu.

Powyższe czynniki oraz charakter JCPoA sprawiły, że Stany Zjednoczone miały swobodę odstąpienia od uszanowania całości i wyjątków JCPoA. Podstawą działania władz w Waszyngtonie był fakt, że JCPoA nie jest aktem o charakterze prawnym, a jedynie niewiążącym prawnie zobowiązaniem politycznym. Ponadto JCPoA zawierało tylko elementy PD, co dla strony amerykańskiej mogło być satysfakcjonujące wyłącznie w krótszej perspektywie. Uchwalenie rezolucji 2231 RB ONZ w sprawie JCPoA w 2015 r. było zatem jedynie wzmocnieniem wagi politycznej osiągniętych uzgodnień<sup>3</sup>. Jedną z kluczowych i jeszcze nierozwiązanych kwestii jest uchwalenie rezolucji odnośnie JCPoA przez RB ONZ w ciągu 30 dni od otrzymania zgłoszenia od uczestnika JCPoA o znaczącym niestosowaniu się przez innego uczestnika do uzgodnionych zobowiązań<sup>4</sup>. Władze w Waszyngtonie jednak na ten krok się nie zdecydowały, ale nie wiadomo, czy nie zmieniają zdania.

Podstawą do wycofania się USA z JCPoA było zaistnienie przesłanek o większych możliwościach technologicznych IRI w ewentualnej produkcji głowic jądrowych niż dotychczas twierdzono lub można było z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać na podstawie jak dotąd pozyskanych materiałów dowodowych. Inną równie możliwą ewentualnością jest brak szansy na zdobycie lepszej technologii przez

IRI. Władze w Waszyngtonie miały wystarczające podstawy do odejścia od stosowania się do uzgodnień JCPoA, jeśli prawdziwe i aktualne były dowody przedstawione przez Izrael. Wywiad tego państwa twierdzi bowiem, że zdobył informacje na temat projektów głowic jądrowych, które byłyby wynoszone przez pociski z rodziny Shahab (Shahab-3). Jednakże należy mieć jednocześnie na uwadze, że władze IRI rozpoczęły pierwsze testy tych pocisków raketowych właśnie w 1998 r., gdy Irak popadł w konflikt ze Specjalną Komisją Narodów Zjednoczonych, której zadaniem było rozbrowienie władz Iraku z posiadanej broni masowego rażenia. Shahab-3 wprowadzono do użytku w 2003 r., czyli w momencie, gdy rozpoczęła się międzynarodowa inwazja na Irak. Można stwierdzić, że program raketowy IRI pełni rolę odstraszającą.

Wywiad izraelski twierdzi, że wszedł potajemnie w posiadanie dokumentacji projektowej (m.in. głowic jądrowych) w czasie ogólnokrajowych zamieszek z końca grudnia 2017 r. i początku stycznia br. Można jednak przypuszczać, że dokumentacja straciła obecnie na wartości (gdyż Teheran uzyskał ją w latach 1990.), a same Shahab-3 – nawet z głowicą jądrową – mogą już nie dawać tak znaczącej przewagi czy czynnika odstraszającego, jak jeszcze 15 lat temu.

### **Reakcja IRI na sankcje**

W obliczu zagrożenia, które powodują sankcje, władze w Teheranie pozostały bez wyboru – muszą nie tylko lobbować za wstawiennictwem partnerów z Europy (m.in. Austrii i Szwajcarii w sprawie relacji bankowych) i Chin, ale również dokonać przygotowań, które zamortyzują uderzenie sankcji. Rząd Rouhaniego rozważa plan uruchomienia banków poza granicami IRI oraz nowych banków kapitałowych, które mają uchronić irańskie firmy przed spadkiem produkcji, brakiem możliwości uzyskania finansowania czy zawierania transakcji. Władze w Teheranie dały zarazem do zrozumienia, że pozostanie w systemie SWIFT jest dla IRI warunkiem niezbywalnym do kooperacji z UE<sup>5</sup>. Jednocześnie jeszcze przed wystąpieniem Donalda Trumpa władze IRI zdecydowały o odejściu od dolara jako waluty sprawozdawczej, a więc i rozliczeniowej (od 2010 r. wartość irańskiego riala w stosunku do dolara spadła czterokrotnie)<sup>6</sup>. Transakcje w walutach własnych odbywają się już między Iranem a np. Rosją czy Chinami od co najmniej 2015 r.<sup>7</sup> Do grona państw, które są skłonne rozliczać się we własnych walutach dołączyła w kwietniu br. również Turcja, z którą władze w Teheranie podpisały porozumienie na swap walutowy<sup>8</sup>. Dla irańskiej gospodarki zniesienie zależności od dolara w transakcjach międzynarodowych jest niemal równie ważnym krokiem jak zmniejszenie zależności od eksportu ropy. Jednocześnie kolejnym etapem jest nawiązanie nowych relacji bankowych, do czego władze IRI zachęcają np. poprzez zniesienie niezbędnego minimum kapitału założycielskiego dla zagranicznych banków w specjalnych strefach ekonomicznych<sup>9</sup>. Dlatego IRI liczy na to, że państwa należące do strefy euro również tak postąpią, a na dodatek zapewnią środki finansowe dla irańskich banków. W związku z tym, że IRI od wielu lat dążyła do poprawy relacji

z Europą, władze IRI zdecydowały o zamianie dolara jako waluty sprawozdawczej właśnie na euro w połowie kwietnia br. W związku z tym podjęcie wysiłku utrzymania planu JCPoA po stronie europejskiej można było antycypować na niemal trzy tygodnie przed wystąpieniem Trumpa. Na spotkaniu w tej sprawie między partnerami europejskimi a stroną irańską, które odbyło się 25 maja br., zapowiedziano dalsze spotkania mające skonkretyzować rozwiązania kompensujące lub niwelujące skutki sankcji USA<sup>10</sup>.

Brak jest jednak klarownych informacji nt. poczynionych podczas tego spotkania ustaleń pomiędzy stroną europejską a IRI. Jednakże można domniemywać, że władze w Teheranie uznały wolę polityczną państw UE za przynajmniej niejednoznaczną lub niespójną. Wobec tego rząd IRI – po uzyskaniu rozkazu od najwyższego przywódcy, ajatollaha Chameneiego – przystąpił do ponownego uruchomienia swojego cywilnego programu nuklearnego (i notyfikował MAEA)<sup>11</sup>. Ruch ten mógł być antycypowany, ponieważ umowa IRI z Federacją Rosyjską (FR) na dostarczanie paliwa do elektrowni jądrowej w Buszechrze wyczerpuje się w 2021 r. O istnieniu konieczności posiadania zdolności wzbogacania na poziomie 190 tys. SWU (jednostek pracy) władze IRI sygnalizowały w 2014 r., czyli po zgodzie na stosowanie się na postanowieniami zawartych w JCPoA<sup>12</sup>. Wynikało to oczywiście z faktu, że w ramach JCPoA IRI zobowiązała się do wstrzymania samodzielnego wzbogacania uranu i pozyskiwania go w zamian od FR. W związku z tym władze IRI postępują obecnie wg. scenariusza opracowanego ok. pięciu lat temu<sup>13</sup>. Docelowy poziom 190 tys. SWU świadczy o konieczności pozyskania przez władze IRI paliwa niezbędnego do uruchomienia w najbliższych latach kolejnych reaktorów jądrowych.

W międzyczasie najwyższy przywódca IRI, ajatollah Ali Chamenei, przedstawił plan „zmiany warunków utrzymania JCPoA w akt prawny”. Plan ten zestawia warunki i cele, do których negocjatorzy rządu IRI mają dążyć w rozmowach z UE. Tym samym jest to najpełniejszy, jawny zapis irańskich oczekiwań względem Europy. Pod planem podpisało się ok. stu przedstawicieli frakcji parlamentarnych, a warunki, które zawiera, są następujące: 1) wystosowanie (wspólnej) rezolucji do RB ONZ przez państwa UE o naruszeniu porozumienia przez USA; 2) brak odnoszenia się (przez UE) pod jakimikolwiek warunkami do kwestii programu pocisków rakietowych i obecności IRI w regionie; 3) zagwarantowanie kontynuacji kupowania irańskiej ropy w przypadku zakłóceń w sprzedaży ze strony USA; 4) zobowiązanie banków europejskich do przyjmowania oraz wydawania prywatnych i państwowych funduszy handlowych stronie irańskiej; 5) konfrontowanie jakichkolwiek sankcji wymierzonych w IRI; 6) zabezpieczenie prawa IRI do wznowienia wstrzymanego pokojowego programu nuklearnego (czyli przeciwdziałanie kwestionowaniu tego programu przez UE) w przypadku opóźniania realizacji któregośkolwiek z powyższych warunków. Najmniejsze szanse na spełnienie ma konfrontacja pomiędzy państwami UE a USA na forum RB ONZ, choć również punkt piąty – ze względu na swoją ogólność – jest niełatwy

do osiągnięcia. Jednocześnie trwają prace nad scenariuszami ewentualnego anulowania JCPOA i oceny konsekwencji tego działania<sup>14</sup>.

### **JCPOA a wpływy i pozycja IRI w Syrii i Iraku**

Wziąwszy pod uwagę rozwój sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie od 2001 r. można stwierdzić, że – poza zwiększeniem obecności sił koalicji i USA – pozycja i wpływy IRI w regionie znacząco wzrosły. W wyniku tego oraz niestabilności Iraku, która przelała się na Syrię podczas szoku naftowego w 2011 r., władze w Teheranie zostały zmuszone do jeszcze większego i bardziej bezpośredniego zaangażowania w tych państwach. Bez dojścia do porozumienia JCPOA zwiększenie wpływu IRI w regionie i przeciwdziałanie rozwijaniu się tzw. Państwa Islamskiego miałyby znacznie niższe szanse powodzenia. Z tego powodu JCPOA była porozumieniem szczególnie ważnym przede wszystkim dla przywracania bezpieczeństwa w regionie. Po osiągnięciu konsensusu, czyli zawarciu JCPOA, sytuacja IRI się odmieniła i irańskie siły mogły współuczestniczyć w konflikcie w Syrii i Iraku. Zdalny konflikt Arabii Saudyjskiej z Iranem w Syrii i Iraku w ostatnich latach nie przyniósł większych korzyści ani dla władz w Rijadzie, ani tych w Teheranie. Choć władze IRI niewiele zyskały na konflikcie w Syrii i Iraku, to utrzymały w tych państwach swoją pozycję, którą wypracowały po 2003 r. W związku z tym, że Federacja Rosyjska prawdopodobnie powstrzyma nadmierną ekspansję irańską w Syrii, ryzyko regionalnego konfliktu nie wydaje się obecnie być wysokie<sup>15</sup>. Jednakże sama szansa jego zaistnienia wzrosła, gdyż Izrael posiada obecnie większą swobodę decyzyjną na wypadek konieczności podjęcia działań militarnych.

Wziąwszy te fakty pod uwagę, można z dużym prawdopodobieństwem uznać, że przywrócenie sankcji przez USA ma przede wszystkim na celu redukcję wpływów IRI w Syrii i Iraku, przy jednoczesnym wsparciu Izraela przed kolejną konfrontacją z Hezbollahem (czego dowodzą sankcje m.in. na irańską organizację Ansar-e Hezbollah, która mogłaby dostarczyć ochotników np. do Libanu)<sup>16</sup>. Jednakże nadmierna obecność wojskowa IRI w Syrii, a tym bardziej bezpośredni konflikt z Izraelem, nie leży obecnie w interesie władz w Teheranie. Iran nie ma aktualnie ani środków, ani pozycji, która umożliwiłaby dłuższe utrzymywanie znaczących sił w Syrii. W związku z tym JCPOA stanowi dla władz IRI też pretekst do zmniejszenia skali swej obecności. Całkowite wycofanie sił irańskich jest jednak zdecydowanie wątpliwe, gdyż władze IRI najpewniej będą dążyły do utrzymania choćby minimalnej obecności militarnej. Przemawia za tym zwiększona obecność wojsk Turcji, które po zajęciu części północno-zachodnich prowincji przystępują do przejęcia kontroli nad prowincją Manbidż od sił amerykańskich i kurdyjskich<sup>17</sup>. Ponadto, prezydent Syrii Baszar al-Assad zdecydowanie podkreślał, że obecność „irańskich doradców wojskowych” jest konieczna. Dzięki takim okolicznościom IRI będzie mogła na powrót przełożyć ciężar na lokalne grupy zbrojne, takie jak np. Hamas lub Hezbollah. Zarazem uformowanie rządu w Iraku pod wodzą

hodżatoleslama Mughtady as-Sadra, komunizującego nacjonalisty, zabezpieczy przede wszystkim realizację interesów i oczekiwań szyitów oraz sekularystów. As-Sadr startował bowiem do wyborów parlamentarnych (odbyły się 12 maja br.) ze wspólnej listy (Sojusz Sa'irun) wraz z Iracką Partią Komunistyczną<sup>18</sup>. Zważywszy na wieloletnie zwalczanie ekstremistycznego, sunnickiego tzw. Państwa Islamskiego, które silnie odbiło się na sytuacji materialnej Irakijczyków, oraz możliwe dalsze wsparcie sił kurdyjskich przez USA, wynik majowych wyborów był zasadniczo przesądzony<sup>19</sup>. Sukces wyborczy sił związanych z Mughtadą as-Sadrem nie jest dla IRI ani porażką, ani zwycięstwem. Daje jednak władzom w Teheranie tę przewagę, że w razie porażki działań politycznych rządu as-Sadra, IRI byłaby w stanie stosunkowo niewielkim kosztem przywrócić wpływy bardziej lojalnych sobie jednostek.

### **Ocena wpływu sankcji USA na stan polityczny i gospodarczy IRI**

Powrót sankcji USA, który przy kończeniu się konfliktu w Syrii i Iraku był spodziewany, przyspiesza proces reformy irańskiej gospodarki. Jednocześnie, choć odejście od JCPOA i sankcje ze strony USA dążą do stabilizacji sytuacji w regionie, władze IRI nie muszą się obawiać o utratę zainteresowania w inwestycje w branżę węglowodorową. Zainteresowanie irańskimi zasobami węglowodorów ma wymiar globalny. Przykładowo CNPC jako naturalny – z racji chińskiego importu – partner może bowiem zastąpić francuską firmę Total w rozwijaniu irańskiej części pola gazowego Pars (South Pars), które IRI dzieli z Katarą<sup>20</sup>. Wciąż utrzymuje się irańskie uzależnienie od eksportu ropy, deficyt na rachunku kapitałowym jest znaczny (11 mld dolarów), a poziomu krótkoterminowego długu zagranicznego nie maleje (3,7 mld dolarów)<sup>21</sup>. Powyższe czynniki napędzały inflację, dlatego dalsza „dedolaryzacja” irańskiego riala byłaby dla władz w Teheranie zjawiskiem koniecznym i pozytywnym. Ponadto w warunkach bardzo ograniczonej poprawy sytuacji gospodarczej IRI po uzyskaniu JCPOA, irańskie przedsiębiorstwa państwowe oraz państwowe instytucje finansowe nie poprawiły swej kondycji, co zmusza władze IRI do ich prywatyzacji<sup>22</sup>. Według zapowiedzi Irańskiej Organizacji ds. Prywatyzacji, do marca 2019 r. ma zostać sprywatyzowanych 631 przedsiębiorstw państwowych<sup>23</sup>. Warto zauważyć, że proces prywatyzacji jest nie tylko (potencjalnie) atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych, ale i dla irańskich. Z jednej strony bowiem może być ciężko rozróżnić prywatyzację od przejmowania podmiotów gospodarczych rynku przez osoby prawne i fizyczne powiązane z aparatem bezpieczeństwa IRI (znane jako „basidżowskie”). Z drugiej zaś strony wydaje się, że tego typu „basidżowski” proces prywatyzacji zagwarantuje zmniejszenie skali walki politycznej (i zamieszek) podczas przyszłych zmian na najwyższych stanowiskach władzy IRI. Przyspieszenie procesu prywatyzacji ma jednocześnie na celu redukcję deficytu budżetowego IRI. Napięcia społeczne i polityczne będą najpewniej jednak z powodu kolejnych sankcji wzrastać (niezależnie od działań rządu IRI).

Na wzmożone napięcie na wewnętrznej scenie politycznej IRI wskazuje nie tylko silne zainteresowanie władz w Teheranie w utrzymanie JCPOA przez państwa UE, lecz również potencjał wybuchu kolejnych serii ogólnokrajowych protestów. Skoro bowiem „proxy war” w Syrii i Iraku się zakończyła, nadmierne wywieranie wpływu na niektóre państwa regionu jest najpewniej – z punktu widzenia władz IRI – nieracjonalne. Powrót sankcji zdecydowanie podniesie poziom napięcia w społeczeństwie IRI. Ze względu na ryzyko inicjacji i eskalacji zamieszek na tle gospodarczym, IRI wykazuje silne zainteresowanie rozwiązaniami z zakresu polityki publicznej<sup>24</sup>. Oznacza to, że rząd stara się nie tylko rozwikłać problem samej skuteczności interwencji państwowej, ale i zwiększenia partycypacji interesariuszy. Postępująca prywatyzacja lub nieskuteczne inwestycje mogą bowiem np. wywoływać niepokój (i ew. rozruchy) wśród zatrudnionych w przedsiębiorstwach państwowych. Z kolei spowolnienie lub brak dalszej prywatyzacji mogłyby odbić się negatywnie na wynagrodzeniach pracowników sektora publicznego (edukacja, służba zdrowia, etc.). Dotknięci mogliby zostać również np. pracownicy fabryk i robotnicy najemni, którzy musieliby być zwalniani przy zastojach lub wstrzymanych projektach inwestycji publicznych. Ogólnie ujmując trudności dotyczące irańską gospodarke są liczne. Do najważniejszych zaliczyć można m.in.: wrażliwy na czynniki zewnętrzne irański rial; inflacja; wysokie rzeczywiste stopy procentowe; nagromadzenie długu publicznego; ucieczka kapitału; bezrobocie (oficjalnie 3,3 mln w 2016 r.); prawdopodobna niewypłacalność funduszy emerytalnych<sup>25</sup>. Realniejsze scenariusze wskazujące możliwości ratowania irańskiej gospodarki wyłonić się mogą dopiero po wypracowaniu przez władze IRI nowych kombinacji stosunków gospodarczych z zainteresowanymi państwami.

**Łukasz Przybyszewski** – analityk ds. Iranu w Ośrodku Badań Azji

- <sup>1</sup> *Counter Terrorism Designations; Iran Designations*, U.S. Department of the Treasury, 10.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180510.aspx> [dostęp: 16.05.2018].
- Counter Terrorism Designations; Iran Designations*, U.S. Department of the Treasury, 15.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180515.aspx> [dostęp: 16.05.2018].
- Counter Terrorism Designations and Designations Update*, U.S. Department of the Treasury, 16.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180516.aspx> [dostęp: 16.05.2018].
- Counter Terrorism Designations*, U.S. Department of the Treasury, 17.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180517.aspx> [dostęp: 18.05.2018].
- Iran Designations; Counter Terrorism Designations; Non-proliferation Designation*, U.S. Department of the Treasury, 22.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180522.aspx> [dostęp: 23.05.2018].
- Counter Terrorism Designations; Iran Designations*, U.S. Department of the Treasury, 24.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180524.aspx> [dostęp: 25.05.2018].
- Iran Designations and Updates*, U.S. Department of the Treasury, 30.05.2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180530.aspx> [dostęp: 2.06.2018].
- <sup>2</sup> *Status of the Additional Protocol*, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej 30.05.2018, <https://www.iaea.org/topics/additional-protocol/status> [dostęp: 2.06.2018].
- <sup>3</sup> Stephen P. Mulligan, *Withdrawal from International Agreements: Legal Framework, the Paris Agreement, and the Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service, 4.05.2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44761.pdf> [dostęp: 7.05.2018].
- <sup>4</sup> *Resolution 2231 (2015)*, Rada Bezpieczeństwa ONZ, <http://www.un.org/en/sc/2231/> [dostęp: 20.06.2018].
- <sup>5</sup> *Tworzone są banki kapitałowe dla pobudzenia produkcji; Parlament zobowiązał komisję gospodarczą i bank centralny do rozwiązania problemów gospodarczych* (pers.), EghtesadOnline, 27.05.2018, <https://bit.ly/2HhGdpw> [dostęp: 28.05.2018].
- Banki irańskie mogą otwierać oddziały w Szwajcarii* (pers.), Centrum Informacyjne Izby Handlowej, Przemysłu, Górnictwa i Rolnictwa IRI, <http://otaghiranonline.ir/news/13557>
- Tworzenie banków "euro" wśród nowych propozycji Europejczyków w ramach JCPoA* (pers.), Young Journalist Club, 26.05.2018, <https://www.yjc.ir/00RSqu> [dostęp: 26.05.2018].
- SWIFT - czerwona linia JCPoA Iranu z Europą* (pers.), Iranian Students' News Agency, 26.05.2018, <https://www.isna.ir/news/97030602686/> [dostęp: 27.05.2018].
- <sup>6</sup> Pooya Azadi, *Key Performerance Indicators (1997-2017)*, Stanford Iran 2040 Project, <https://iranian-studies.stanford.edu/iran-2040-project/home> [dostęp: 6.06.2018].
- <sup>7</sup> *Russia, Iran, Turkey mull unified payment system*, PressTV, 10.04.2018, <http://www.presstv.com/DetailFr/2018/04/10/558024/Iran-Russia-Turkey-ditching-dollar-payment> [dostęp: 16.05.2018].
- Dan Steinbock, *The Rise of Petroyuan*, Georgetown Journal of International Affairs, 18.01.2018, <https://www.georgetownjournalofinternationalaffairs.org/online-edition/2018/1/18/the-rise-of-petroyuan> [dostęp: 16.05.2018].
- <sup>8</sup> *Iran-Turkey currency swap entered into force, with the opening of the first letter of credit by Bank Melli Iran*, Bank Centralny IRI, 21.04.2018, <https://www.cbi.ir/showitem/17705.aspx> [dostęp: 16.05.2018].
- Key Economic Indicators; No. 90 Third Quarter 1396 (2017/18)*, Bank Centralny IRI, 4.2018, <https://www.cbi.ir/page/17712.aspx> [dostęp: 16.05.2018].

<sup>9</sup> *Limit 150 mln euro na otwieranie zagranicznych banków został zniesiony; Nie ma powodów do obaw z depozytem kapitału* (pers.), EghtesadOnline, 2.06.2018, <https://bit.ly/2sDdlCI> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>10</sup> *Chair's statement following the 25 May 2018 meeting of the Joint Commission of the Joint Comprehensive Plan of Action*, EU External Action Service, 25.05.2018, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/45227/chairs-statement-following-25-may-2018-meeting-joint-commission-joint-comprehensive-plan\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/45227/chairs-statement-following-25-may-2018-meeting-joint-commission-joint-comprehensive-plan_en) [dostęp: 16.05.2018].

<sup>11</sup> *Rzecznik Rady Bezpieczeństwa Narodowego: rozmowy z Europą są nierozstrzygające; Rozkaz najwyższego przywódcy o "190 tys. SW" miał charakter strategiczny* (pers.), Tasnim News Agency, 5.06.2018, <http://tn.ai/1742771> [dostęp: 16.05.2018].

<sup>12</sup> *Spotkanie urzędników państwowych z przywódcą rewolucji* (pers.), Centrum Medialne Biura Archiwizacji i Wydawnictwa Dzieł ajatollaha sejeda Alego Chameneiego, Instytut Badań Kultury Rewolucji Muzułmańskiej, 7.07.2014, <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=26895> [dostęp: 6.06.2018].

*List przywódcy do prezydenta o wymogach do stosowania JCPoA* (pers.), Centrum Medialne Biura Archiwizacji i Wydawnictwa Dzieł ajatollaha sejeda Alego Chameneiego, Instytut Badań Kultury Rewolucji Muzułmańskiej, 28.06.2015, <http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=31168> [dostęp: 6.06.2018].

*Tabela wymogów stosowania JCPoA* (pers.), Centrum Medialne Biura Archiwizacji i Wydawnictwa Dzieł ajatollaha sejeda Alego Chameneiego, Instytut Badań Kultury Rewolucji Muzułmańskiej, 21.10.2015, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=31180> [dostęp: 6.06.2018].

*Czerwone linie negocjacji* (pers., infografika), Centrum Medialne Biura Archiwizacji i Wydawnictwa Dzieł ajatollaha sejeda Alego Chameneiego, Instytut Badań Kultury Rewolucji Muzułmańskiej, [http://farsi.khamenei.ir/ndata/news/27858/B/13930715\\_0127858.jpg](http://farsi.khamenei.ir/ndata/news/27858/B/13930715_0127858.jpg) [dostęp: 6.06.2018].

<sup>13</sup> *Tabela wymogów stosowania JCPoA* (pers.), Centrum Medialne Biura Archiwizacji i Wydawnictwa Dzieł ajatollaha sejeda Alego Chameneiego, Instytut Badań Kultury Rewolucji Muzułmańskiej, 21.10.2015, <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=31180> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>14</sup> *Analiza propozycji Centrum Badawczego (parlamentu IRI) o warunkach anulowania JCPoA na forum parlamentu* (pers.), Tasnim News Agency, 6.06.2018, <http://tn.ai/1743282> [dostęp: 6.06.2018].

*Centrum Badawcze Parlamentu przedstawi rządowi scenariusze anulowania JCPoA* (pers.), Tasnim News Agency, 9.05.2018, <http://tn.ai/1721377> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>15</sup> Taed Jabr, Nazeer Majli, *Russian-Israeli Agreement to Keep Iran Away from Syria's South*, Asharq al-Awsat, 1.06.2018, <https://aawsat.com/english/home/article/1286681/russian-israeli-agreement-keep-iran-away-syrias-south> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>16</sup> Ali Alfoneh, *Iran's Suicide Brigades*, Middle East Quarterly, zima 2007, tom 13, 1.01.2007, <https://www.meforum.org/articles/2006/iran-s-suicide-brigades> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>17</sup> *Turkey and US agree on plan to remove YPG from Syria's Manbij*, Al Jazeera, 4.06.2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/06/turkey-agree-roadmap-remove-ypg-syria-manbij-180604164548598.html> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>18</sup> Ibrahim Al-Marashi, *Iraq elections: The curious case of the Communist-Sadrist alliance*, Middle East Eye, 21.02.2018, <http://www.middleeasteye.net/columns/iraq-elections-curious-case-communist-sadrist-alliance-1015061566> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>19</sup> Laurie Mylroie, *US House approves \$290M for Peshmerga in Pentagon budget*, Kurdistan 24, 25.05.2018, <http://www.kurdistan24.net/en/news/c60fec89-39c1-4746-a11b-ae6689d1a118> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>20</sup> *Iran: China's CNPC Could Replace Total in South Pars Project*, Tasnim News Agency, 17.05.2018, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2018/05/17/1728671/iran-china-s-cnpc-could-replace-total-in-south-pars-project> [dostęp: 10.06.2018].

Zważywszy na znaczenie tego pola gazowego, wydaje się również oczywistym, że deklaracja z Kataru o braku poparcia władz w Dausze dla ew. ataku na Iran była spodziewana. Ewentualna blokada morska zagroziłaby bowiem eksportowi katarskiemu oraz dla pozostałych państw Zatoki Perskiej. Brak jest jednak wskazań na to, czy deklaracja ta się w rzeczywistości utrzyma, gdyby doszło do istotnego zderzenia interesów w regionie.

<sup>21</sup> *Annual Review 1395 (2016/17)*, Bank Centralny IRI, <https://www.cbi.ir/page/17602.aspx>

[dostęp: 10.06.2018].

<sup>22</sup> Seyed Yasser Jebraily, *How will the US nuclear deal pullout affect Iran's economy?*, Al Jazeera, 29.05.2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/nuclear-deal-pullout-affect-iran-economy-180528104638815.html> [dostęp: 10.06.2018].

Mohammad Affianian, *Full Privatization of 3 Major Iranian Banks on Agenda*, Financial Tribune, 17.01.2018, <https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/80194/full-privatization-of-3-major-iranian-banks-on-agenda> [dostęp: 10.06.2018].

*6 Major Iranian Public Firms to Be Privatized*, Financial Tribune, 21.02.2018, <https://financialtribune.com/articles/economy-business-and-markets/82248/6-major-iranian-public-firms-to-be-privatized> [dostęp: 22.02.2018].

<sup>23</sup> *Wystawienie 631 przedsiębiorstw w roku 97* (pers.), Irańska Organizacja Prywatyzacji, 3.06.2018, <http://www.ipo.ir/index.jsp?fkeyid=&siteid=1&pageid=167&newsview=9072> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>24</sup> Zep Kalb, *Iran raises minimum wage in concession to workers*, Al Monitor, 9.04.2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/iran-minimum-wage-salary-tripartite-negotiations-hike.html> [dostęp: 10.04.2018].

Asef Bayat, *The Fire That Fueled the Iran Protests*, The Atlantic, 27.01.2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/iran-protest-mashaad-green-class-labor-economy/551690/> [dostęp: 1.03.2018].

Murtaza Hussain, *Protests in Iran took many by surprise - but not Iranian labor activists*, The Intercept, 6.01.2018, <https://theintercept.com/2018/01/06/iran-protests-working-class-rouhani/> [dostęp: 10.01.2018].

<sup>25</sup> Pooya Azadi, *Iran: A Troubled Economy on the Verge of New Sanctions*, Stanford Iran 2040 Project, 5.2018, [https://iranian-studies.stanford.edu/sites/default/files/publications/a\\_troubled\\_economy\\_on\\_the\\_verge\\_of\\_new\\_sanctions.pdf](https://iranian-studies.stanford.edu/sites/default/files/publications/a_troubled_economy_on_the_verge_of_new_sanctions.pdf),

*Stanford Iran 2040 Project*, <https://iranian-studies.stanford.edu/iran-2040-project/home> [dostęp: 14.06.2018].



KOMENTARZ NR 18/2018; DATA ZŁOŻENIA: 12.06.2018

## **Angela Merkel z wizytą w Chinach – próba wyjścia z impasu wobec chińskiej ekspansji?**

W dniach 24-25 maja br. kanclerz Republiki Federalnej Niemiec (RFN) Angela Merkel odbyła oficjalną wizytę w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL). Podczas pobytu spotkała się w Pekinie m.in. z przewodniczącym ChRL Xi Jinpingiem oraz z premierem ChRL Li Keqiangiem. Do głównych tematów spotkań należało pogłębienie niemiecko-chińskiej współpracy bilateralnej oraz promowanie stosunków multilateralnych w obliczu izolacjonistycznej polityki prezydenta USA D. Trumpa. Wizytę kanclerz Niemiec należy rozpatrywać z dwóch perspektyw, tj. z perspektywy Niemiec jako głównego gracza w Unii Europejskiej (UE) oraz z perspektywy globalnej. Z punktu widzenia polityki zagranicznej UE i roli Niemiec w tej instytucji, wizyta Merkel była próbą zrównoważenia niemieckich interesów narodowych z ogólnym kierunkiem polityki UE wobec ChRL. W kontekście destabilizującego wpływu polityki zagranicznej D. Trumpa na sytuację międzynarodową, Niemcy zostały niejako zmuszone do bliższej współpracy z ChRL w kluczowych z punktu widzenia Berlina dziedzinach, takich jak wspieranie wolnego handlu czy podtrzymywanie porozumień multilateralnych, z których wycofuje się USA (jak np. JCPOA – Joint Comprehensive Plan of Action). W tym kontekście współpraca chińsko-niemiecka będzie się rozwijać, ale istniejące od dłuższego czasu napięcia na linii Pekin-Berlin nie pozostaną bez znaczenia. Kwestie chińskich przejęć niemieckich przedsiębiorstw w strategicznych branżach czy rozwój chińskich wpływów w Europie Środkowowschodniej będą w dalszym ciągu wpływać na kształt relacji między ChRL a Niemcami. Biorąc pod uwagę zróżnicowane oczekiwania państw członkowskich UE wobec współpracy z ChRL, nie należy oczekiwać przełomowych ustaleń, gdyż wewnętrzne środowisko unijne wydaje się być obecnie zbyt podzielone, aby stworzyć jednolitą strategię wobec ekspansji gospodarczej i politycznej ChRL.

### **Perspektywa Niemiec jako najważniejszego członka UE**

Niemcy są najważniejszym partnerem handlowym ChRL w UE. Dotychczas komplementarny charakter ich współpracy gospodarczej stopniowo zmienia się w konkurencję (np. w dziedzinie innowacji). Proces ten nie odbywa się bez napięć. Do głównych kwestii spornych należą m.in. przejęcia niemieckich technologii przy chińskie spółki, dokonująca się według części niemieckich podmiotów kradzież własności intelektualnej przez chińskie podmioty czy niemiecka frustracja związana z ograniczeniami rynkowymi i instytucjonalnymi nakładanymi na rodzimych przedsiębiorców inwestujących w Chinach<sup>1</sup>. Podczas wizyty Merkel w ChRL kwestie te

zostały poruszone przez obie strony. Li Keqiang zadeklarował, że dostęp do chińskiego rynku dla niemieckich przedsiębiorstw zostanie rozszerzony. Wyraził również gotowość ChRL do negocjacji z UE w sprawie utworzenia dwustronnego traktatu inwestycyjnego<sup>2</sup>. Należy jednak pamiętać, że tego rodzaju deklaracje nie są nowością w relacjach chińsko-niemieckich, a ewentualne wprowadzenie rozwiązań systemowych może potrwać jeszcze długo. Majowa wizyta A. Merkel w ChRL była jej jedenastą w roli kanclerz RFN. Z tej perspektywy nie należało spodziewać się przełomowych ustaleń. Wydarzenie to było raczej kolejnym krokiem w kierunku wypracowania nowej strategii wobec chińskiej ekspansji w Europie. Chociaż obie strony zadeklarowały chęć współpracy w innowacyjnych branżach, jak np. nowe technologie, Merkel skrytykowała również nowe chińskie prawo dotyczące bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, którego zapisy zobowiązują zagranicznych inwestorów do przechowywania części danych na chińskich serwerach<sup>3</sup>. Na początku lipca w Berlinie mają odbyć się chińsko-niemieckie konsultacje gospodarcze, podczas których pogłębiona ma być dyskusja na wyżej wymienione tematy<sup>4</sup>. Kanclerz Niemiec odniosła się również do coraz częściej pomijanej przez państwa zachodu w relacjach z ChRL kwestii praw człowieka. Tak np. podczas pobytu w Chinach Merkel spotkała się z żonami dwóch zatrzymanych przez władze prawników zajmujących się prawami człowieka<sup>5</sup>.

Godnym uwagi elementem spotkania Merkel z Li były deklaracje chińskiego premiera na temat współpracy ChRL z Europą Środkowowschodnią (tzw. format 16+1). Li przedstawił wizję współudziału Niemiec w ramach tego mechanizmu oraz podkreślił komplementarny charakter gospodarek Chin i Niemiec, który rzekomo współgra z potrzebami rozwojowymi państw Europy Środkowowschodniej<sup>6</sup>. Retoryka tego rodzaju była niewątpliwie próbą odpowiedzi na niemieckie niepokoje związane z rosnącą obecnością ChRL w regionie. Dotychczas Berlin uznawał platformę 16+1 za chińskie narzędzie destabilizujące środowisko unijne od wewnątrz. Deklaracje strony chińskiej są istotne w kontekście pogłosek, że Pekin postanowił spowolnić rozwój platformy 16+1 poprzez zmniejszenie częstotliwości szczytów tego formatu z jednego rocznie do jednego na dwa lata. Tegoroczny szczyt odbędzie się jednak wcześniej niż zwykle, tj. w lipcu 2018 r. (dotychczas była to jesień). Nie wiadomo dlaczego ChRL i Bułgaria (tegoroczny gospodarz szczytu) zdecydowały się na ten ruch. Kilka dni po powrocie Merkel z ChRL, chiński minister spraw zagranicznych Wang Yi spotkał się w Berlinie z niemieckim ministrem spraw zagranicznych Heiko Maasem<sup>7</sup>. Podczas spotkania strona chińska zaproponowała stronie niemieckiej współudział w inicjatywach formatu 16+1 i stworzenie trójstronnego mechanizmu współpracy<sup>8</sup>. Niejasne jest jednak jak taki nowy format miałby wyglądać i jak wyglądałaby w nim pozycja negocjacyjna Niemiec i jej wpływ na decyzje państw Europy Środkowowschodniej, w tym Polski. Pewnych odpowiedzi można spodziewać się po planowanych na lipiec br. szczytach Chiny-UE i Chiny-Europa Środkowowschodnia.

## Perspektywa globalna

Kwestie handlowe oraz obrona szeroko pojętego multilateralizmu zdominowały tematy chińsko-niemieckich rozmów. Polityka zagraniczna prezydenta USA D. Trumpa ma destabilizujący wpływ na sytuację międzynarodową zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym. W tym kontekście pogłębienie współpracy na linii Pekin-Berlin jest niejako skutkiem ubocznym amerykańskiej polityki zagranicznej. Choć Niemcy i ChRL łączy już wiele wspólnych interesów, w obecnej sytuacji kwestia utrzymywania dobrych relacji jest strategicznym priorytetem obu stron (np. w kontekście podtrzymywania ustaleń tzw. porozumienia paryskiego czy JCPOA). Niemcy i ChRL to dwa państwa-eksporterzy posiadający nadwyżkę handlową z USA. Jeśli wszystkie cła planowane przez administrację D. Trumpa wejdą w życie, uderzą one w oba państwa. Należy jednak pamiętać, że kwestie sporne w dłuższej perspektywie mogą utrudnić rozwój relacji chińsko-niemieckich zarówno na poziomie bilateralnym, jak i multilateralnym. Co więcej, chociaż można spodziewać się postępującego zacieśniania stosunków na linii Pekin-Berlin, w dalszym ciągu to Waszyngton pozostaje głównym punktem odniesienia dla polityków zarówno w Berlinie, jak i Brukseli. Izolacjonizm D. Trumpa jest czynnikiem osłabiającym relacje europejsko-amerykańskie, ale jednocześnie nie podważa diametralnie prymatu stosunków transatlantyckich dla UE.

## Implikacje dla rozwoju stosunków Chiny-UE

Dyskusje na temat wypracowywania nowej strategii współpracy z Chinami w gruncie rzeczy dotyczą zrozumienia natury chińskich intencji na arenie międzynarodowej. Europejskie rozwiązania instytucjonalne wobec chińskiego modelu ekspansji zagranicznej (np. pod postacią Inicjatywy Pasa i Szlaku) będą mieć wpływ na przyszły rozwój całokształtu stosunków Chiny-UE zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym. Deklaracje A. Merkel podczas wizyty w ChRL wskazują jednak, że Niemcy nie są jeszcze w stanie jednoznacznie ocenić charakteru chińskiej ekspansji gospodarczej i politycznej w Europie. Ten sam problem widoczny jest na poziomie unijnym. Z jednej strony państwa członkowskie chcą pogłębiać współpracę z ChRL, a z drugiej strony borykają się z licznymi problemami, jak np. deficyt w handlu z Chinami czy utrudniony dostęp do chińskiego rynku dla europejskich przedsiębiorstw. Planowany na lipiec szczyt Chiny-UE może przynieść jedynie rozwiązania w niektórych kwestiach spornych, jak np. proponowany przez część państw członkowskich mechanizm monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (w tym chińskich) w UE.

Należy również zaznaczyć, że niemieccy politycy oraz środowiska biznesowe różnią się w opiniach na temat współpracy z Chinami. Wewnętrzne napięcia są jednym z czynników utrudniających wypracowanie spójnej strategii również na poziomie

narodowym. Rosnąca liczba chińskich przejęć niemieckich przedsiębiorstw w branży zaawansowanych technologii (m.in. Kuka) poskutkowała w lipcu 2017 r. wprowadzeniem nowych reguł umożliwiających blokowanie inwestycji zagrażających transferem technologii i niemieckiego know-how za granicę<sup>9</sup>. W tym kontekście rozwój relacji chińsko-niemieckich jest kluczowy, gdyż Niemcy jako najważniejszy europejski partner ChRL oraz najsilniejszy członek UE będą w dużej mierze wyznaczać kierunek rozwoju relacji Chiny-UE.

**Alicja Bachulska** – analityk ds. polityki Chin w Ośrodku Badań Azji

---

<sup>1</sup> Simon Hage, Martin Hesse, Alexander Jung, Peter Müller, Gerald Traufetter i Bernhard Zand, *Chinese Expansion Has Germany on the Defensive*, Spiegel Online, 24.05.2018, <http://www.spiegel.de/international/business/chinese-economic-expansion-has-germany-worried-a-1209325.html> [dostęp: 8.06.2018].

<sup>2</sup> *China, Germany seek stronger cooperation as Merkel visits*, People's Daily, 25.05.2018, <http://en.people.cn/n3/2018/0525/c90000-9463886.html> [dostęp: 7.06.2018].

<sup>3</sup> *China Update 10/2018*, Mercator Institute for Chinese Studies, 18-31.05.2018, <https://www.merics.org/en/newsletter/china-update-102018> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>4</sup> *Angela Merkel in China. Cooperating well and fairly*, The Federal Chancellor website, 25.05.2018, [https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2018\\_en/2018-05-23-reise-merkel-china\\_en.html](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2018_en/2018-05-23-reise-merkel-china_en.html) [dostęp: 12.06.2018].

<sup>5</sup> *German Chancellor Angela Merkel met wives of jailed lawyers during China visit*, South China Morning Post, 28.05.2018, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2148156/german-chancellor-angela-merkel-met-wives-jailed> [dostęp: 8.06.2018].

<sup>6</sup> *Li Keqiang and Chancellor Angela Merkel of Germany Jointly Meet the Press*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 24.05.2018, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1563021.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1563021.shtml) [dostęp: 6.06.2018].

<sup>7</sup> *Wang Yi Holds Talks with Foreign Minister Heiko Maas of Germany*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 1.06.2018, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1565763.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1565763.shtml) [dostęp: 6.06.2018].

<sup>8</sup> Keegan Elmer, *China reaches out to Germany to ease worries about eastern Europe foray*, South China Morning Post, 1.06.2018, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2148893/china-reaches-out-germany-ease-worries-about-eastern> [dostęp: 6.06.2018].

<sup>9</sup> Łukasz Sarek, *Przejęcie części akcji Daimlera przez założyciela chińskiego Geely. Reakcje w Niemczech i wnioski dla Polski*, Biuletyn Ośrodka Badań Azji, numer 16, marzec 2018, <http://www.cbb.akademia.mil.pl/publikacje-i-projekty-cbb/biuletyn-osrodka-badan-azji-marzec-2018.html> [dostęp: 12.06.2018].

ANALIZA NR 4/2018; DATA ZŁOŻENIA: 18.06.2018

## **Nowa sytuacja Korei Północnej a jej gospodarka. Wyzwania dla państw zachodnich w stosunku do Pjongjangu na przykładzie Japonii**

Seria spotkań na szczycie, których finałem była rozmowa Donalda Trumpa z Kim Jong Unem w Singapurze daje pewną nadzieję na to, że po długim okresie eskalacji napięcia na Półwyspie Koreańskim, związanym z ambicjami nuklearnymi Pjongjangu, nastąpi odejście przez to państwo od prowadzenia polityki awanturniczej. Powinno to zaowocować stopniową zmianą postrzegania Korei Północnej na arenie międzynarodowej i ostatecznie zniesieniem sankcji gospodarczych. Deklarowany przez obie strony wysiłek na rzecz denuklearyzacji (pełna denuklearyzacja jest raczej nierealna) może już wkrótce zapoczątkować proces powolnego wychodzenia Korei Północnej z izolacji politycznej i gospodarczej, a być może nawet unowocześnienie gospodarki tego kraju przy pomocy państw zachodnich. Nie należy się jednak spodziewać, by ewentualne zmiany gospodarcze przełożyły się szybko na zmianę polityczną. Mający swoistą gwarancję nietykalności dzięki broni nuklearnej reżim północnokoreański będzie starał się powstrzymać niektóre procesy gospodarcze, by nie zdestabilizować systemu i nie utracić dominującej pozycji.

Z potencjalnym otwarciem Korei Północnej wiążą się jednak wyzwania, ponieważ państwa zachodnie nie przywykły do traktowania tego państwa jak równoprawnego partnera i mocarstwa jądrowego. Wszelkie pozytywne i trwałe zmiany statusu Korei Północnej będą wymagały przeformułowania polityki i zmiany mentalności po obu stronach linii demarkacyjnej, ale także mądrej kalkulacji ryzyka. Współpraca jednak będzie na pewno bardziej pożyteczna niż wojna. Jeżeli się nie powiedzie, Korea Północna wróci do rozwijania broni masowego rażenia oraz kolejnych prowokacji i gra rozpocznie się od początku, ale o jeszcze wyższą stawkę.

### **Skrót najważniejszych wydarzeń wokół Korei z ostatniego roku**

W styczniu br. odbyły się pierwsze od dwóch lat rozmowy między Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną (KRLD; odtąd: Koreą Północną) i Republiką Korei (odtąd: Koreą Południową), które zaowocowały wysłaniem przez Pjongjang reprezentacji na Zimowe Igrzyska Olimpijskie w Pjongczangu<sup>1</sup>. W marcu została podana do wiadomości publicznej informacja o tym, że przywódcy Korei Północnej i Stanów Zjednoczonych spotkają się, by porozmawiać o denuklearyzacji Półwyspu. Jednak publiczne porównanie przez doradcę ds. bezpieczeństwa Michaela Boltona sytuacji północnokoreańskiej do Libii, której dyktator najpierw oddał broń jądrową, a kilka lat

po tym został usunięty przez rewolucję, spowodowało ostrą reakcję Pjongjangu<sup>2</sup>. W odpowiedzi Donald Trump zdecydował o odwołaniu spotkania. Mimo to w kwietniu Kim Jong Un spotkał się z prezydentem Korei Południowej Moon Jae-inem po południowokoreańskiej stronie linii demarkacyjnej w Panmundżom, będąc pierwszym północnokoreańskim przywódcą, który przekroczył granicę wewnątrzkoreańską. Przywódcy złożyli wspólną deklarację o zaniechaniu wzajemnie wrogich działań, rozbudowie infrastruktury granicznej, wysiłku na rzecz denuklearyzacji oraz na rzecz podpisania traktatu pokojowego w przyszłości<sup>3</sup>. By potwierdzić zaangażowanie na rzecz denuklearyzacji i gotowość do rozmów ze Stanami Zjednoczonymi, pod koniec maja w Punggye-ri Korea Północna wysadziła swój poligon atomowy na oczach zagranicznych dziennikarzy<sup>4</sup>. Wreszcie 12 czerwca w Singapurze odbyło się historyczne spotkanie prezydenta USA z Kim Jong Unem, na które jednak ostatecznie zgodził się prezydent D. Trump.

### **Sytuacja i interesy Korei Północnej obecnie**

Konsekwentna i dalekowzroczna polityka obrony własnej suwerenności za wszelką cenę, realizowana przez Koreę Północną za pomocą prowokacji, szantaży i technik żebraczych, nawet kosztem dobrobytu w kraju, której zwieńczeniem było uzyskanie broni jądrowej i środków jej przenoszenia poważnie zaburzyła równowagę sił w Azji Wschodniej. Wejście w poczet mocarstw jądrowych metodą faktów dokonanych przez Pjongjang doprowadziło w ostatnich miesiącach i latach z jednej strony do eskalacji napięcia wokół Półwyspu Koreańskiego, a z drugiej zagwarantowało nienaruszalność elit i odporność reżimu na ingerencję z zewnątrz. Tym samym Korea Północna osiągnęła swój cel strategiczny, do którego zbliżała się małymi krokami przez ostatnie 25 lat, a tak naprawdę już od początku wojny koreańskiej. Było to możliwe przede wszystkim dzięki opieszałości mocarstw, którym zależało na istnieniu Korei Północnej jako państwa buforowego, które oddziela od siebie strefy wpływów Rosji, Chin i Stanów Zjednoczonych i niepełnemu przestrzeganiu sankcji. Miarą swoistego kunsztu tej polityki jest najprawdopodobniej czysto demonstracyjne wysadzenie poligonu nuklearnego w Punggye-ri (pojawiają się informacje, że już wcześniej nie nadawał się do użytku; poza tym nie musiał być jedynym takim ośrodkiem) w imię denuklearyzacji, na którą Koreańczycy z Północy prawdopodobnie nigdy się nie zgodzą<sup>5</sup>. Zabezpieczona faktem dysponowania bronią jądrową Korea Północna będzie za to mogła stopniowo i w niewymuszony dla reżimu sposób próbować wychodzić z izolacji politycznej i gospodarczej. Początkiem tego procesu jest moim zdaniem wysiłek na rzecz zniesienia sankcji poprzez deklarowane zaniechanie rozwoju broni nuklearnej.

### **Geneza i efekty spotkania w Singapurze**

Moim zdaniem Amerykanie mają świadomość, że ostatecznie przegrali wojnę koreańską, pozwalając Korei Północnej na uzyskanie i rozbudowę arsenału nuklearnego w stopniu,

który teoretycznie umożliwia zaatakowanie terytorium Stanów Zjednoczonych. Odwrócenie tego zdarzenia na korzyść USA wymagałoby obecnie pełnoskalowej konfrontacji zbrojnej, na którą, ze względu na niemal pewne komplikacje i duże straty, nie zdecyduje się zapewne żaden amerykański przywódca<sup>6</sup>. Doprowadzony koreańskimi prowokacjami do ostateczności Donald Trump nie mógł okazać słabości, godząc się na koreańskie warunki od razu, bo to oznaczałoby przyznanie się supermocarstwa do porażki i klęskę wizerunkową. Nie mógł również nie podjąć żadnych pertraktacji, albo izolować Korei Północnej w sytuacji, gdy Japonii i Korei Południowej wyraźnie zależało na złagodzeniu napięcia, bo ryzykowałby poważny spadek i tak już nadszarpniętego zaufania do Stanów Zjednoczonych w najbardziej newralgicznym punkcie dla ich potęgi. Teoretycznie mógłby też wpędzić Amerykę w kolejną wojnę. Niezależnie od pretekstu i prawdziwych intencji, przesunięcie szczytu pozwoliło Amerykanom zachować twarz. Sukces medialny w postaci zapobieżenia wybuchowi wojny jądrowej jest również potrzebny samemu amerykańskiemu prezydentowi po to, by zmienić jego negatywny wizerunek na świecie i w samych Stanach Zjednoczonych i może pomóc mu pozytywnie zapisać się w historii. Trudno spodziewać się, że wyrachowany i doświadczony w biznesie Donald Trump nie dostrzegął tej szansy. Poza tym skutecznie wyliczona współpraca gospodarcza może się mocarstwu i jego sojusznikom opłacać bardziej niż wojna, a i tak doprowadzić do osiągnięcia dalekosiężnych planów. Podpisana 12 czerwca na szczycie w Singapurze przez obu przywódców deklaracja o denuklearyzacji i pokojowej współpracy na rzecz rozwoju sygnalizuje najprawdopodobniej rozpoczęcie procesu włączania Korei Północnej do systemu światowego. Wydaje się, że wszelkie przemiany w tym kierunku odbywać się będą z poszanowaniem interesów istniejącej elity Korei Północnej i może być to proces długotrwały. Niemniej, już teraz warto się zastanowić, jakie wyzwania i szanse wiążą się z udziałem państw zachodnich w takim procesie. Poniżej staram się przedstawić ten problem z perspektywy japońskiej.

### **Wyzwania i szanse w relacjach Japonii z Koreą Północną**

Japonia i Korea Północna nie utrzymują stosunków dyplomatycznych. Nie oznacza to jednak, że między oboma państwami nie ma żadnych kontaktów. Z kontaktami tymi wiążą się wyzwania i szanse, które krótko przedstawiam poniżej.

Najważniejszą dla Japonii kwestią wobec Pjongjangu jest sprawa uprowadzeń japońskich obywateli do Korei Północnej przez funkcjonariuszy wywiadu tego państwa na przełomie lat 70 i 80. Japonia niezmiennie oczekuje od Korei Północnej pełnego wyjaśnienia przypadków poszczególnych uprowadzeń i przedstawienia dowodów. Z taktycznego punktu widzenia forsowanie wyjaśnienia kwestii uprowadzeń nie jest jednak w najlepszym interesie Japonii. Jest tak dlatego, że jeśli Korea Północna otworzy się w jakiś sposób na gospodarkę światową, to przywołująca temat uprowadzeń Japonia może mieć gorszą pozycję negocjacyjną w nowych warunkach, albo stracić szansę wejścia w formalne relacje ze względu na własny reżim sankcji. Sprawa porwań

obywateli japońskich ma jednak mocny aspekt wizerunkowy i przez to jest mimo wszystko istotna w polityce krajowej. Z tego powodu nie należy się spodziewać, by w najbliższym czasie japońskie kręgi rządowe zrezygnowały z wywierania nacisku na Koreę Północną w tej sprawie.

Najbardziej oczywistym problemem pomiędzy Japonią i Koreą Północną była zaś asertywna działalność Pjongjangu w zakresie rozwoju rakiet balistycznych i broni masowego rażenia. Chociaż w niedawnych miesiącach i latach koreańskie pociski naruszały przestrzeń powietrzną nad terytorium Japonii, teoretycznie stwarzając poważne zagrożenie dla zdrowia i życia ludności, wydaje się, że w praktyce Japończycy zdawali sobie sprawę, że testy raketowe nie stanowiły bezpośredniego zagrożenia dla Japonii. Korea Północna bowiem nie atakowała, nawet jeśli hipotetycznie byłaby w stanie, żadnych konkretnych celów militarnych i cywilnych w Japonii. Z tego powodu kwestię koreańskiego programu raketowego i jądrowego należałoby raczej postrzegać w kategoriach zagrożenia dla równowagi sił w regionie i ogólnego ładu bezpieczeństwa, którego Japonia jest częścią. To zagrożenie w rzeczywistości nie wydaje się być aż tak wielkie, na jakie wygląda w przekazach medialnych i referatach naukowych. Japonia bowiem jest mocno osadzona w amerykańskiej strefie wpływów jako naprawdę istotny sojusznik Stanów Zjednoczonych i jest raczej dobrze przygotowana do neutralizowania zagrożeń tego typu. Atak na terytorium Japonii oznaczałby niemal to samo, co atak na terytorium Stanów Zjednoczonych. Uważam, że Korea Północna nie miała i nie ma interesu, by decydować się na taki krok, ponieważ najważniejszym celem władz w Pjongjangu było i jest przetrwanie, a nie unicestwienie reżimu.

Japońskie władze dostrzegają jednak w północnokoreańskim zagrożeniu szansę na podsycanie alarmistycznych nastrojów wśród obywateli i poprzez to stopniowe odwracanie mocno zakorzenionych po II wojnie światowej pacyfistycznych tendencji w społeczeństwie japońskim. Agresywna postawa Korei Północnej była w przeszłości i jest nadal ponadto doskonałym pretekstem do zwiększania wydatków obronnych i rozbudowy własnego potencjału obronnego, jak również coraz śmielej deklarowanych planów rewizji powojennej konstytucji, której zapisy formalnie krępują działalność Sił Samoobrony. Rozwój potencjału ofensywnego ma znaczenie dla hipotetycznej konfrontacji Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników z coraz bardziej zaznaczającymi swoją obecność na Pacyfiku Chinami. To jednak nie mocne Chiny, ale wizja ataku jądrowego ze strony nieobliczalnego państwa doskonale działa na społeczeństwo, którego wielu członków pamięta jeszcze bezpośrednio skutki amerykańskich ataków w Hiroszynie i Nagasaki. Zazwyczaj gdy Korea Północna rozpoczynała próbę raketową, rosło poparcie dla japońskiego rządu, a opinia publiczna na chwilę zapominała o wszystkich wewnętrznych problemach kraju. Dlatego nie sposób nie zauważyć, że istnienie państwa takiego jak Korea Północna często bywa korzystne dla aktualnych elit rządzących w Japonii, ponieważ nie tylko umożliwia im łatwiejsze forsowanie niepopularnych planów militarystycznych, ale też przyczynia się do trwania tych elit na

stanowiskach (efekt Korei Północnej był widoczny także podczas ostatnich wyborów, w których ponownie zwyciężyła koalicja LDP i Komeito, a obwiniany o liczne afery korupcyjne Shinzo Abe znów został premierem)<sup>7</sup>.

Dlatego niedawne zmiany sytuacji na Półwyspie Koreańskim, przez niektórych uznawane za przełom, wcale nie muszą być od razu korzystne dla Japonii i jej elit rządzących. Częściowo jest to także odpowiedź na pytanie, dlaczego Tokio było raczej obserwatorem niż inicjatorem bądź aktorem niedawnych wydarzeń wokół Korei, w przeciwieństwie do teoretycznie słabszego Seulu, przez co można było odnieść wrażenie, że rola Japonii w regionie maleje. Jeżeli pozytywny trend, związany z wycofaniem się Pjongjangu z rozwoju broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, utrzyma się również w przyszłości i rzeczywiście zaowocuje uznaniem Korei Północnej za państwo poważne i partnera do interesów, Japonia stanie przed problemem przeformułowania swojej polityki wobec Korei Północnej tak, aby nie stracić wielkiej szansy odegrania roli w modernizacji tego kraju, a jednocześnie nie ponieść klęski wizerunkowej związanej z niezrealizowaniem swoich długoletnich postulatów. Koreańczycy z Północy być może bowiem nie będą wcale musieli wykonywać gestów w stronę Tokio, gdyż Japończycy nie będą jedynym partnerem do rozmowy (oczywistymi partnerami dla Korei Północnej zdają się być Chiny i Korea Południowa). Czas pokaże, czy Japonia poradzi sobie z tym zadaniem.

### **Wpływy gospodarcze Japonii w Korei Północnej**

Japonii powinno jednak zależeć na przyszłych wpływach gospodarczych w Korei Północnej. Po pierwsze, w sytuacji potencjalnego otwarcia zapóźnionego gospodarczo sąsiada, podmiotów chętnych do interesownej pomocy będzie zapewne kilka, a wszystkie to właściwie rywale Japonii (Chiny, Singapur i Korea Południowa, w mniejszym stopniu Tajwan). Nieodniesienie żadnych wymiernych korzyści z otwarcia Pjongjangu będzie więc błędem strategicznym, ponieważ pozwoli umocnić się państwom, wobec których Japonia chce i powinna (jeżeli chce być mocarstwem) zachowywać przewagę w każdym obszarze.

Pewną przewagą Japonii nad Singapurem i Tajwanem (bez znaczenia w porównaniu z Koreą Południową i Chinami), ale też wyzwaniem jest obecność znacznej mniejszości koreańskiej, potomków robotników przymusowych oraz imigrantów zarobkowych z czasów, kiedy Półwysep Koreański był częścią Imperium Japońskiego. Większość tych ludzi nie posiada japońskiego obywatelstwa (prawo krwi), a w Japonii pozostaje w oparciu o prawo stałego pobytu<sup>8</sup>. Ludność ta posługuje się japońskim dokumentem podróży i albo nie ma obywatelstwa wcale, albo ma obywatelstwo któregoś z państw koreańskich i to pomimo faktu, że większość z nich nie zna języka koreańskiego albo zna go bardzo słabo i nigdy nie była w Korei. Część tych ludzi, zrzeszona w nadzorowanym przez japońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych związku Chongryon jako swoją

ojczyznę określa Koreę Północną. Placówki tego związku pełnią w zasadzie funkcję nieoficjalnych konsulatów Korei Północnej w Japonii, nadzorują też istniejące w Japonii prywatne szkolnictwo północnokoreańskie, prasę północnokoreańską i powstające w tym kręgu firmy, często podejrzewane o związki ze służbami specjalnymi i przestępczością zorganizowaną<sup>9</sup>. W sytuacji otwarcia Korei Północnej na gospodarkę światową właśnie to środowisko stanie się najbardziej przydatne dla przyszłych japońskich inwestycji w Korei. Wykorzystanie tej szansy będzie jednak wymagało reorientacji polityki japońskiej wobec Koreańczyków, którą obecnie można byłoby kolokwialnie scharakteryzować jako podejrzliwą neutralność.

### **Rozwój gospodarczy Korei Północnej**

Nowa sytuacja, w jakiej ostatecznie znalazła się Korea Północna, może w stosunkowo krótkim czasie zapoczątkować jej modernizację gospodarczą<sup>10</sup>, w której będą uczestniczyć też inne państwa. Szczególnie interesujące i wartościowe mogą być pokaźne złoża metali ziem rzadkich, którymi dysponuje Pjongjang, ale szanse rozwojowe i inwestycyjne teoretycznie istnieją właściwie w każdym obszarze tej zapóźnionej gospodarki. Należy się jednak spodziewać, że Korea Północna może powstrzymać pewne procesy ekonomiczne, żeby nie doprowadzić do całościowej transformacji ustrojowej, która mogłaby zagrozić stabilności reżimu i pozycji elity sprawującej władzę. Kwestią czasu i pewnego przełomu w świadomości Koreańczyków jest jednak prawdopodobnie zmiana ustroju gospodarczego w oparciu o wzorce chińskie, singapurskie i wietnamskie, a także ostateczne formalne odejście od stalinowskiego systemu kierowania gospodarką. Nie należy się jednak spodziewać, że zmiany gospodarcze doprowadzą szybko do zmiany politycznej. Korea Północna na pewno będzie dążyć do liberalizacji na swoich zasadach. Nie oznacza to jednak, że państwa zachodnie nie mogą na tym skorzystać. Trzeba się jednak liczyć z tym, że napływające z zagranicy pieniądze i technologie, choć prawie na pewno doprowadzą do wzrostu poziomu życia zwykłych Koreańczyków, zostaną również wykorzystane wojskowo.

### **Wnioski dla Polski**

Warto przy tym dodać, że ewentualna nowa perspektywa w relacjach świata zachodniego z Koreą Północną może być szansą również dla krajów spoza regionu, w tym także dla Polski. Rzeczpospolita przez wiele lat utrzymywała poprawne stosunki z Pjongjangiem, chociaż po upadku PRL współpraca zamarła. Szczególnie teraz, kiedy wydaje się, że transformacja gospodarcza Korei Północnej może się rozpocząć, należy z uwagą monitorować rozwój wydarzeń, żeby również móc wziąć udział w tym procesie. Wbrew pozorom, Polska może mieć w tej kwestii pewne przewagi nad wieloma państwami zachodnimi, które nie posiadają swoich ambasad w KRLD i nie mają (nawet jeśli jest ona symboliczna) historii współpracy gospodarczej. Odpowiednie

przygotowanie gruntu do tej współpracy będzie jednak wymagało od rządu polskiego odważnych kroków. Warto próbować podjąć tę grę wbrew głosom krytyki, które na pewno pojawią się zarówno w kraju, jak i za granicą. W sytuacji pełnego otwarcia Korei Północnej długoterminowo największe korzyści odniosą te państwa i narody, które pierwsze nawiążą korzystną dla siebie współpracę gospodarczą z Pjongjangiem. Dlatego warto już teraz przygotowywać się na wariant transformacji ustrojowej (gospodarczej) w Korei. Gdyby jednak nowej sytuacji Korei Północnej nie miało towarzyszyć otwarcie gospodarcze i poprawa standardu życia Koreańczyków, należy ostrożnie zachowywać kontakty na istniejącym poziomie i nie dążyć do ich rozwijania za wszelką cenę. Szczególnie, że Korea Północna może w każdej chwili zmienić postawę z uległej na agresywną.

### **Analitik ds. Japonii**

<sup>1</sup> Clint Work, *What Experts Think of the Inter-Korea Talks*, The Diplomat, 20.01.2018,

<https://thediplomat.com/2018/01/what-experts-think-of-the-inter-korea-talks/> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>2</sup> Doina Chiacu, Bill Trott, *Trump calls off meeting with North Korea's Kim*, Reuters, 24.05.2018, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-trump/trump-calls-off-meeting-with-north-koreas-kim-idUSKCN1IP27N> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>3</sup> Jon Sharman, *Korea summit: Read the Panmunjom Declaration in full. Pact says the countries will work to sign a peace treaty formally ending Korean War*, The Independent, 27.04.2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/korea-summit-panmunjom-declaration-full-read-kim-jong-un-north-south-moon-jae-in-a8325181.html> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>4</sup> David Axe, *No, North Korea's Nuclear Test Site Wasn't Destroyed in an Earthquake*, National Interest, 27.04.2018,

<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/no-north-koreas-nuclear-test-site-wasnt-destroyed-earthquake-25587> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>5</sup> Robert Einhorn, *Singapore and beyond: Options for denuclearizing North Korea*, Brookings Institution, czerwiec 2018,

[https://www.brookings.edu/research/singapore-and-beyond-options-for-denuclearizing-north-korea/?utm\\_campaign=Brookings%20Brief&utm\\_source=hs\\_email&utm\\_medium=email&utm\\_content=63674600](https://www.brookings.edu/research/singapore-and-beyond-options-for-denuclearizing-north-korea/?utm_campaign=Brookings%20Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=63674600) [dostęp: 16.06.2018].

<sup>6</sup> Vipin Narang, Ankit Panda, *North Korea Is a Nuclear Power. Get Used to It.*, New York Times, 12.06.2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/12/opinion/trump-kim-summit-denuclearization-north-korea.html> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>7</sup> Julian Ryall, *Japan's Abe using North Korea's threats to boost election chances*, Deutsche Welle, 20.09.2017,

<http://www.dw.com/en/japans-abe-using-north-koreas-threats-to-boost-election-chances/a-40598152> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>8</sup> Tzw. Zainichi Chosenjin, 在日朝鮮人.

<sup>9</sup> Armin Rosen, *The Strange Rise and Fall of North Korea's Business Empire in Japan*, The Atlantic, 26.12.2012, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/07/the-strange-rise-and-fall-of-north-koreas-business-empire-in-japan/260373/> [dostęp: 16.06.2018].

<sup>10</sup> Hyonhee Shin, *North Korean film on Kim's Singapore trip reveals new focus on economy*, Reuters, 15.06.2018, [https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN1JB10E?\\_twitter\\_impression=true](https://mobile.reuters.com/article/amp/idUSKBN1JB10E?_twitter_impression=true) [dostęp: 16.06.2018].



KOMENTARZ NR 19/2018 DATA ZŁOŻENIA: 13.06.2018

## **Szansa na przełom? Jesienne wybory parlamentarne w Afganistanie**

1 kwietnia br. Niezależna Komisja Wyborcza (IEC – Independent Election Commission) ogłosiła, że wybory do niższej izby parlamentu Afganistanu (Wolesi Dżirga) oraz rad dystryktów zostaną przeprowadzone 20 października, czyli z trzyletnim opóźnieniem. Poprzednie trzy wybory powszechne, dwukrotnie prezydenckie (2009 i 2014 r.) i parlamentarne (2010 r.), kończyły się poważnymi kryzysami politycznymi spowodowanymi oszustwami na ogromną skalę. W 2014 r. w wyniku przełomu kończącego taki kryzys powstał Rząd Jedności Narodowej (NUG – National Unity Government), który przeprowadził reformy prawa wyborczego celem uniknięcia podobnych błędów w przyszłości. W rezultacie przyjętych rozwiązań 14 kwietnia w Afganistanie rozpoczął się proces nowej rejestracji wyborców, który musiał jednak zostać przedłużony z powodu zbyt wolnego tempa ich zgłaszania się. Dodatkowym czynnikiem negatywnie rzutującym na działania władz jest sytuacja bezpieczeństwa, ponieważ utrudniony jest dostęp do wielu terytoriów, gdzie aktywni są talibowie.

Wydaje się, że wybór nowej Wolesi Dżirgi znacząco nie zmieni sytuacji na scenie politycznej, gdyż instytucja ta nie pełni kluczowej roli w afgańskim ustroju. Dla rządu w Kabulu kluczowe jednak będzie, aby wybory zostały przeprowadzone w możliwie transparentny sposób, a wyniki nie wzbudziły tylu kontrowersji, ile wzbudziły w przeszłości. W innym przypadku po raz kolejny pozycja rządzących Afganistanem ulegnie osłabieniu, co może mieć również negatywny wpływ na motywację państw zachodnich dla dalszego wspierania tego państwa. W takim scenariuszu zyskają przede wszystkim talibowie, którzy przez cały czas nie uznają administracji w Kabulu i wzywają do bojkotu wyborów.

### **Dotychczasowe wybory w Afganistanie**

W ciągu ostatnich 10 lat w Afganistanie trzykrotnie miały miejsce wybory powszechne, które za każdym razem kończyły się politycznym kryzysem w związku z licznymi oszustwami wyborczymi. W 2009 r. na drugą kadencję prezydentem został wybrany Hamid Karzaj, jednak miało to miejsce po tym, jak w obawie przed powszechnymi oszustwami wyborczymi zrezygnował jego przeciwnik – Abdullah Abdullah<sup>1</sup>. W 2010 r. odbyły się wybory do niższej izby parlamentu – Wolesi Dżirgi, następnie jednak przez ponad pół roku trwały spory o to, którzy kandydaci wygrali głosowanie<sup>2</sup>.

Punkt kulminacyjny tego procesu miał miejsce w 2014 r., kiedy doszło do pierwszej wymiany na szczycie władzy. Stanowisko prezydenta po Hamidzie Karzaju objął Aszraf

Ghani, ale nastąpiło to w bardzo kontrowersyjnych okolicznościach. W związku z licznymi oszustwami w trakcie wyborów konieczne było ponowne liczenie głosów i interwencje dyplomatyczne ze strony USA. Sekretarz stanu, John Kerry, dwukrotnie przyjeżdżał do Kabulu, aby rozwiązać spór między obozami kandydatów. W wyniku tych rozmów zawarta została przez nich umowa, na podstawie której doszło do podziału władzy i powstał Rząd Jedności Narodowej. Dla rywala Aszrafa Ghaniego – Abdullaha Abdullaha – utworzono stanowisko nieprzewidziane w konstytucji: Szefa Egzekutywy. Ponadto zobowiązano się m.in. do reformy prawa wyborczego, tak aby w przyszłości nie dochodziło to podobnych sporów.

### **Nadchodzące wybory**

31 marca IEC ogłosiła termin wyborów do afgańskiego parlamentu oraz rad dystryktów, które mają zostać przeprowadzone 20 października br, czyli z trzyletnim opóźnieniem. 14 kwietnia rozpoczęła się pierwsza runda rejestracji wyborców w centrach prowincji, która miała się skończyć 13 maja<sup>3</sup>, jednak została później przełożona o miesiąc do połowy czerwca z powodu powolnego tempa zgłaszania się wyborców. Druga runda rozpoczęła się 15 maja w stolicach dystryktów i miała zakończyć się 28 maja, ale także uległa przedłużeniu o 10 dni. Trzecia faza (na wsi) uległa kolejnemu przesunięciu zaraz po jej rozpoczęciu, a jej zakończenie zaplanowano na 6 lipca<sup>4</sup>. 26 maja rozpoczęła także rejestracja osób, które będą kandydować w wyborach i zakończyła się 12 czerwca, chociaż przedłużono o dwa dni rejestrację do rad dystryktów. Wyniki wyborów mają zostać przedstawione 24 stycznia 2019 r<sup>5</sup>.

W pierwszych tygodniach liczba osób zarejestrowanych była dość niska, chociaż z czasem proces ten nabrał dynamiki. Początkowe słabe wyniki rejestracji były według organizacji monitorujących wybory spowodowane przede wszystkim obojętnością wyborców i niedostateczną kampanią promującą. Do tego dochodziły czynniki związane z bezpieczeństwem<sup>6</sup>. Do 12 czerwca zarejestrowano ponad 6,3 z szacunkowej całkowitej liczby 12-15 mln wyborców<sup>7</sup>. Rejestracja na terenach wiejskich będzie przebiegać prawdopodobnie dużo wolniej, w związku z czym liczby te poważnie nie wzrosną. Warto także zauważyć, że podawane przez IEC wartości mogą na koniec ulec zmniejszeniu, kiedy zostaną poddane weryfikacji w centralnej bazie danych.

Warto także pokusić się o wstępne oceny rejestracji biorąc pod uwagę kryterium etniczne. Na południu i wschodzie kraju zamieszkanym przede wszystkim przez Pasztunów<sup>8</sup> liczba zarejestrowanych wyniosła nieco ponad 2 mln. Z kolei na zdominowanej przez inne grupy etniczne północy wyniosła ona 1,7 mln<sup>9</sup>. Warto przy tym zwrócić uwagę, że północna część Afganistanu jest dużo bardziej zróżnicowana od jego pozostałych części, w związku z czym należy oczekiwać dalszego podziału głosów między lokalne grupy – Tadżyków, Uzbeków, Hazarów i innych. Dla głosów niepasztuńskich ważna będzie prowincja Herat, zamieszкана głównie przez mniejszość

tadżycką, gdzie zarejestrowano do tej pory prawie 400 tys. wyborców. Warto też wskazać na sukces kampanii na rzecz rejestracji w stosunkowo niespokojnej prowincji Nangarhar, gdzie aktywny jest lokalny odłam Państwa Islamskiego (ISKP – Islamic State Khorasan Province). Zdziwiająco dobry wynik na poziomie 0,5 mln zarejestrowanych może budzić podejrzenia o dokonanie pierwszych oszustw wyborczych.

## **Rola parlamentu**

W niższej izbie parlamentu – Wolesi Dżirdze – zasiadać będzie 250 posłów, z czego 10 miejsc przeznaczonych jest dla Kuczi (koczowników) oraz 1 dla sikha/hindusa. Ponadto zgodnie z konstytucją Afganistanu co najmniej dwa mandaty poselskie z każdej prowincji są zagwarantowane dla kobiet. Zbliżające się wybory do rad dystryktów, które zostaną przeprowadzone po raz pierwszy od 2001 r., będą miały również swoje przełożenie na skład wyższej izby parlamentu – Meszrano Dżirgi. 34 miejsca w tej izbie (jedno na prowincję) przeznaczone są dla przedstawicieli tych organów. Ponadto przewodniczący wybranych już rad dystryktów powinni uczestniczyć w ewentualnych obradach konstytucyjnej Loji Dżirgi<sup>10</sup>, która jest ogólnonarodowym ciałem dysponującym prerogatywą zmiany konstytucji państwa<sup>11</sup>.

W afgańskim systemie władzy parlament ma przede wszystkim uprawnienia blokujące władzę wykonawczą, czyli prezydenta i rząd, na czele którego stoi. W ostatniej kadencji wielokrotnie dochodziło do sporów na tej linii, w rezultacie czego odrzucane były kandydatury na ministrów, często kilkakrotnie na jedno stanowisko. Członkowie tej izby mogą również wzywać członków rządu celem udzielenia interpelacji, w następstwie czego muszą uzyskać wotum zaufania od Wolesi Dżirgi. Nie należy jednak przeceniać tego uprawnienia, o czym świadczy przypadek ministra spraw zagranicznych – Salahuddina Rabbaniego, będącego jednocześnie tymczasowym przewodniczącym partii Dżamiat-e Eslami, współtworzącej NUG. Chociaż w 2016 r. nie otrzymał on od Wolesi Dżirgi wotum zaufania, do dzisiaj sprawuje funkcję p.o. ministra, a prezydent Ghani z racji silnej pozycji politycznej Rabbaniego nie zdecydował się na jego odwołanie.

## **Sytuacja bezpieczeństwa**

Najważniejszym czynnikiem, który będzie decydował o tym, jak przeprowadzone zostaną najbliższe wybory, będzie sytuacja bezpieczeństwa. W porównaniu do 2014 r. uległa ona zdecydowanemu pogorszeniu, a liczebność wojsk zagranicznych została ograniczona do 20 tys.<sup>12</sup> żołnierzy ze 100 tys. Co więcej odpowiedzialność za bezpieczeństwo na terenie całego państwa ponoszą siły afgańskie. Według raportu SIGAR w styczniu br. rząd w Kabulu kontrolował 56 proc. powierzchni kraju, zamieszkaną przez 65 proc. ludności. Dane te mogły ulec dalszej zmianie na niekorzyść rządzących, gdyż od rozpoczęcia przez talibów nowej ofensywy ogłoszonej pod koniec

kwietnia zanotowali oni kilka znaczących sukcesów m.in. w prowincjach Farah, Ghazni oraz Farjab.

W grudniu IEC ogłosiła, że liczba centrów wyborczych wyniesie 7355, przy czym wśród nich znalazło się 1744, które przez komisję nie zostało ocenionych pod względem bezpieczeństwa. W marcu zastępca ministra spraw wewnętrznych powiedział, że w 1122 centrach występuje „średnie” zagrożenie atakiem ze strony rebeliantów, w 1120 „wysokie”, a 948 znajdowało się na terenach pod kontrolą talibów. Dawało to w sumie liczbę 3190 z 7355 centrów (43 proc.)<sup>13</sup>. Siły bezpieczeństwa zostały zobowiązane do przeprowadzenia kompleksowej analizy sytuacji bezpieczeństwa pod kątem wyborów do dnia 20 czerwca, czyli na 4 miesiące przed terminem, w którym mają się odbyć.

Wraz z rozpoczęciem procesu rejestracji wyborców lokale wyborcze stały się obiektem ataków ze strony talibów. Do najbardziej krwawego wydarzenia doszło 22 kwietnia w Kabulu, w wyniku czego zginęło prawie 60 osób. Do mniejszych incydentów dochodziło również w innych częściach kraju.

## **Wnioski**

Wydaje się, że dużo wysiłku włożono, aby obecne wybory przeprowadzić w możliwie transparentny sposób i uniknąć scenariuszy z przeszłości, w których dochodziło do masowych oszustw wyborczych. Obecny system prawdopodobnie wyeliminuje jeden z głównych czynników, dzięki którym były one możliwe, gdyż przeprowadzono nową rejestrację wyborców<sup>14</sup>. Ciągle aktualne jednak pozostaną problemy związane ze słabą legitymacją społeczną, w wyniku której zaufanie do afgańskich elit spada, co przekłada się na niższą frekwencję. W ramach reform prawa wyborczego nie został zmieniony system SNTV (Single Non-Transferable Vote, Pojedynczy głos nieprzechodni)<sup>15</sup>, który osłabia tworzenie partii i powoduje, że parlament jest mocno podzielony. Chociaż proces rejestracji wyborców w maju i na początku czerwca wyraźnie przyspieszył, osiągając poziom ponad 6 mln głosujących, trudno jednak ocenić jak wielu z nich zdecyduje się w nich uczestniczyć<sup>16</sup>.

Na podstawie danych o zarejestrowanych do tej pory wyborców, zauważalna jest ich przewaga na terytoriach zamieszkałych przez Pasztunów w porównaniu do pozostałych części kraju i innych grup etnicznych. Wydaje się jednak, że jeśli taki będzie rozkład głosów wśród kandydatów do parlamentu, będzie on odzwierciedlał rzeczywisty obraz społeczeństwa Afganistanu.

Na transparentnych wyborach zależy również państwom zachodnim, utrzymującym rząd w Kabulu Afganistanu. Kolejne kontrowersyjne wyniki wyborów mogą spowodować dalszą erozję zaufania i zwiększyć motywację do poszukiwania innych rozwiązań, które zakładałyby całkowite opuszczenie przez obce wojska Afganistanu.

Z dużym prawdopodobieństwem można dzisiaj stwierdzić, że w wielu regionach Afgańczycy nie będą w stanie uczestniczyć w wyborach, gdyż rząd nie będzie w stanie zapewnić bezpieczeństwa. Będzie to kolejny czynnik negatywnie wpływający na frekwencję. Okres wyborczy będzie stanowił poważne wyzwanie dla sił bezpieczeństwa, które w tym roku nie będą mogły liczyć na równie dużą pomoc ze strony wojsk zachodnich jak w przeszłości.

Nie należy wykluczyć, że z powodu trudnej sytuacji bezpieczeństwa wybory mogą ulec kolejnemu przesunięciu. W takim przypadku wydaje się, że konieczne byłoby ich przeprowadzenie w roku kolejnym, gdyż już w październiku w części prowincji zdecydowanie pogarsza się pogoda, w związku z czym niektóre drogi stają się nieprzejezdne<sup>17</sup>. W takim scenariuszu wybory parlamentarne mogłyby mieć miejsce w tym samym roku co prezydenckie, co z kolei mogłoby stanowić zbyt duże obciążenie dla administracji w Kabulu.

Obecne wybory będą stanowić przede wszystkim próbę generalną przed zaplanowanymi na 2019 r. wyborami prezydenckimi. Jeśli ich wyniki nie będą powszechnie kontestowane, będą dobrym prognostykiem na przyszłość. Jeżeli natomiast dojdzie do powtórki z poprzednich wyborów, należy oczekiwać, że w Afganistanie dojdzie do następnego kryzysu politycznego, który po raz kolejny odwróci uwagę rządzących od bieżących problemów.

### **Przemysław Lesiński** – analityk ds. Afganistanu w Ośrodku Badań Azji

<sup>1</sup> Początkowo Hamid Karzaj miał wygrać już w pierwszej turze, jednak po rozpatrzeniu skarg przez ECC (Elections Complain Commission), 1/3 głosów oddanych na tę kandydaturę została unieważniona, w związku z czym konieczne było zorganizowanie drugiej tury.

<sup>2</sup> Rod Nordland, Abdul Waheed Wafa, *Seeking a Functioning Parliament, Afghan Panel Opens Vote Results*, New York Times, 22.08.2011, <https://www.nytimes.com/2011/08/22/world/asia/22afghan.html> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>3</sup> *Oświadczenie prasowe w związku z rozpoczęciem procesu zgłaszania kandydatów do Wolesi Dżirgi oraz rad dystryktów (po pers.)*, Independent Election Commission of Afghanistan, 26.05.2018, <http://www.iec.org.af/fa/2012-06-23-06-11-53/pressr-fa/1112-cn-pressr-26-05-18-fa> [dostęp: 7.06.2018].

<sup>4</sup> Ponadto miała trwać ciągle rejestracja wyborców w centrach rejestracji otwartych w pierwszych rundach do których dostęp dla ludności był wcześniej niemożliwy. Za: Wpis IEC na portalu Facebook z dn. 13.06.2018, <https://www.facebook.com/IECAfghanistanOfficial/posts/1834609119895246> [dostęp: 13.06.2018].

<sup>5</sup> Ostateczna lista kandydatów w wyborach ma zostać przedstawiona 3 sierpnia. Kampania wyborcza do Wolesi Dżirgi ma potrwać od 28 września do 17 października, natomiast do rad dystryktów od 3 do 17 października. Dni 18 i 19 października mają być okresem ciszy wyborczej. Za: Ali Yawar Adili, Thomas Ruttig, *The Afghanistan Election Conundrum (8): Controversies over voter registration*, Afghanistan Analysts Network, 27.05.2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/the-afghanistan-election-conundrum-8-controversies-over-voter-registration/> [dostęp: 13.06.2018].

<sup>6</sup> FEFA zażądała natychmiastowego i tymczasowego przerwania procesu rejestracji wyborców, Free and Fair Election Forum of Afghanistan, 14.05.2018, <http://dari.fefa.org.af/Home/Details?ps=230> [dostęp: 7.06.2018]; <http://www.bbc.com/persian/afghanistan-43784022> [dostęp: 7.06.2018]. Każdy zarejestrowany otrzymywał specjalną naklejkę na dokumencie tożsamości poświadczającą, że może głosować i jest przypisany do konkretnego centrum. Miało to wpływ na sytuację bezpieczeństwa tych wyborców, gdyż taka naklejka niosła ze sobą zagrożenie w przypadku pojmania przez talibów, którzy namawiają Afgańczyków do bojkotowania wyborów.

<sup>7</sup> Wpis IEC na portalu Facebook z dn. 10.06.2018,

<https://www.facebook.com/IECAfghanistanOfficial/posts/1834712743218217> [dostęp: 10.06.2018].

W przypadku rejestracji wystąpił również problem związany z tym, że wielu Afgańczyków nie posiadało do niedawna dokumentu tożsamości. Według ACCRA (Afghanistan Central Civil Registration Authority) jeszcze w zeszłym roku problem ten dotyczył 10 mln osób. W ciągu ostatnich miesięcy proces ich wydawania mocno przyspieszył i w ciągu czterech miesięcy od połowy stycznia odpowiedni dokument miał zostać wydany 4,5 mln osób. Za: Wpis ACCRA na portalu Facebook z dn. 31.05.2018, <https://www.facebook.com/ACCRA.GOV.AF/posts/1243909695740825> [dostęp: 10.06.2018].

<sup>8</sup> Prowincje Kandahar, Helmand, Uruzgan, Zabul (południe) oraz Nangarhar, Paktia, Paktika, Chost, Kunar, Laghman oraz Logar (wschód).

<sup>9</sup> Prowincje Parwan, Kapisa, Pandższir, Balch, Dżouzdżan, Farjab, Sar-e Pol, Samangan, Badachschan, Tachar, Bamjan, Baghlan, Kunduz.

<sup>10</sup> Loja Dżirga – Wielkie Zgromadzenie Narodowe.

<sup>11</sup> Umowa, na podstawie której powstał NUG zakładała przeprowadzenie obrad Loji Dżirgi celem zmiany w konstytucji. Poprzednia konstytucyjna Loja Dżirga została przeprowadzona w 2003 r., kiedy uchwalono nową konstytucję Afganistanu.

<sup>12</sup> Ponad 15 tys.(8,4 tys. Amerykanów) żołnierzy przebywa w Afganistanie w ramach misji Resolute Support, której celem jest szkolenie, doradzenie i wspieranie lokalnych sił bezpieczeństwa. Dodatkowo prawie 7 tys. żołnierzy amerykańskich stacjonuje w tym państwie w ramach operacji Freedom Sentinel i ich zadaniem jest zapewnianie wsparcia za strony sił powietrznych, szkolenie afgańskich sił specjalnych oraz przeprowadzanie operacji antyterrorystycznych.

<sup>13</sup> Azizullah Hamdard, *Nearly 950 polling stations out of govt's control*, Pajhwok, 25.03.2018, <https://www.pajhwok.com/en/2018/03/25/nearly-950-polling-stations-out-govt%E2%80%99s-control> [dostęp: 8.06.2017].

<sup>14</sup> Podczas poprzednich wyborów w całym kraju miało być dostępnych 21 mln kart do głosowania, przy ocenianej na 12-15 mln całkowitej liczbie wyborców.

<sup>15</sup> SNTV w Afganistanie polega na tym, że każdy wyborca ma jeden głos, który oddaje na jednego kandydata w ramach okręgu wyborczego obejmującego całą prowincję (na każdą z nich przypada kilka mandatów dla przyszłych posłów). W Afganistanie system ten doprowadził do bardzo dużego podziału głosów. Ponadto większość głosów wyborców zostaje „zmarnowanych”, gdyż oddano je na kandydatów przegranych. Średni wynik przypadający na pierwsze miejsce w prowincji wynosił ok. 10 proc. W przypadku Kabulu najlepszy wynik uzyskał jeden z najważniejszych polityków w kraju – Mohammad Mohaqeq, otrzymując 3,6 proc. głosów.

Więcej: Thomas Johnson, *The Illusion of Afghanistan's Electoral Representative Democracy*, Presidential Power, 10.04.2018,

<https://presidential-power.com/?p=7882> [dostęp: 10.06.2018];

Andrew Reynolds, John Carey, *Fixing Afghanistan's Electoral System*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, lipiec 2012, <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.dartmouth.edu/dist/2/109/files/2013/02/RC-Fixing-Afghanistans-Electoral-System-AREU-2012-FINAL.pdf> s. 7-8 [dostęp: 8.06.2018].

<sup>16</sup> W poprzednich wyborach parlamentarnych w 2010 r. oddano ok. 4 mln ważnych głosów.

<sup>17</sup> Ali Yawar Adili, *Afghanistan Election Conundrum (6): Another new date for elections*, Afghanistan Analysts Network, 12.04.2018, <https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistan-election-conundrum-6-another-new-date-for-elections/> [dostęp: 6.06.2018].

KOMENTARZ NR 20; DATA ZŁOŻENIA: 21.06.2018

## Zmiana statusu pakistańskich Federalnie Zarządzanych Terytoriów Plemiennych

W dniach 24-25 maja br. Parlament Pakistanu przegłosował ustawę, na mocy której Federalnie Zarządzane Terytoria Plemienne (Federally Administered Tribal Areas, FATA) zostaną połączone z prowincją Chajber Pachtunchwa (Khyber Pakhtunkhwa, KP). Oznacza to przede wszystkim zniesienie odrębności prawnej FATA, na których dotąd obowiązywały prawa plemienne i kolonialne. Zmiana ta da również mieszkańcom FATA większą możliwość uczestniczenia w systemie politycznym Pakistanu. FATA to obszar zamieszkały przez plemiona pasztuńskie i położony w górach przy granicy z Afganistanem. Sytuacja bezpieczeństwa w tym regionie jest bardzo zła, m.in. ze względu na działalność talibów pakistańskich i fakt, że tereny te są jedynie częściową pod kontrolą państwa. Reforma łącząca FATA z KP z pewnością nie zostanie przeprowadzona szybko, ale jej znaczenie może być bardzo duże i pozytywne. Jeśli się powiedzie, w dłuższej perspektywie integracja prawna i polityczna FATA może poprawić sytuację bezpieczeństwa w tym regionie.

W dniu 24 maja br. niższa izba Parlamentu Pakistanu przegłosowała ustawę, na mocy której FATA zostaną połączone z prowincją Chajber-Pachtunchwa (KP). Następnego dnia ustawę przegłosował również Senat. Oznacza to początek długiego procesu, w efekcie którego zlikwidowana zostanie dość niezależna dotąd jednostka administracyjna, stanowiąca w istocie swoistą autonomię plemion pasztuńskich wewnątrz Pakistanu<sup>1</sup>.

### Dotychczasowa sytuacja prawna FATA

Określenie „federalnie zarządzany” oznaczać ma, że obszar ten nie ma pełnych praw prowincji, tylko jest pod bezpośrednią kontrolą rządu centralnego Pakistanu (a państwo to jest federacją złożoną przede wszystkim z 4 prowincji). Sugerować to mogłoby, że FATA ma mniejszą autonomię niż sąsiednie prowincje, ale w praktyce jest na odwrót. FATA powstały w wyniku historycznych procesów, które dokonały się na terytoriach pasztuńskich w okresie kolonializmu. Polityka brytyjska nie tylko doprowadziła do podziału terytoriów pasztuńskich na ziemie formalnie niepodległe (teraz stanowiące część Afganistanu) i tereny rządzone przez Brytyjczyków (a teraz stanowiące część Pakistanu), ale także podziału pasztuńskich terenów zarządzanych przez Brytyjczyków na tworzące regularną prowincję i terytoria autonomiczne. Kontrola nad tymi ostatnimi obszarami była najsłabsza. W gruncie rzeczy kolonialna władza pozwalała na utrzymywanie się tam autonomii plemion pasztuńskich i skupiała się głównie na tym, by obszar ten nie stanowił zagrożenia dla bezpieczeństwa, na które odpowiadano siłą. Pod

pewnymi względami sytuacja ta utrzymała się w Pakistanie do dziś: rząd tego państwa nie ma pełnej kontroli nad FATA i pozwala na trwanie tam praw i obyczajów plemiennych, a także rządów rad wioskowych, a skupia się przede wszystkim na kwestiach bezpieczeństwa, co jakiś czas organizując operacje wojskowe przede wszystkim przeciw chroniącym się tam talibom pakistańskim. Jednakże ukształtowanie terenu, poparcie części Pasztunów dla talibów i inne czynniki sprawiają, że operacje bezpieczeństwa przynoszą ograniczone efekty.

Przed wszystkim jednak mieszkańcy FATA mają inne prawa niż większość obywateli Pakistanu. W FATA nie ma rządu prowincjonalnego i nie mogły tam formalnie funkcjonować partie, a do 1998 r. mieszkańcy tego obszaru nie mieli nawet prawa wyborczego (to jest nie mogli wybierać reprezentantów nawet do Parlamentu Pakistanu). Prawo w FATA stanowi w większości połączenie ostrych regulacji brytyjskich narzuconych temu obszarowi granicznemu i również surowych (z perspektywy świata zachodniego) praw i obyczajów plemiennych. W praktyce prawo jest oparte w większości na tradycjach pasztuńskich, a głos rozstrzygający na prowincji mają najczęściej rady wioskowe (dżirgi). W prawie tym działa m.in. zasada odpowiedzialności zbiorowej (np. całej wsi) i indywidualnej za zbiorowość (np. wodza za całą wieś). Rozstrzygnięcia rad wioskowych są często bardzo surowe i nierzadko oparte na zasadzie „oko za oko” (np. zdarzały się decyzje ordynujące gwałt za gwałt). Równocześnie rozstrzygnięć tych z punktu widzenia prawa kolonialnego nie powinny potem podważać państwowe sądy (mimo to niejednokrotnie sądy pakistańskie podważały wyroki dżirg). Rząd Pakistanu może ponadto m.in. zatrzymywać mieszkańców FATA w zasadzie bez podstaw prawnych czy konfiskować ziemię w FATA. Również funkcjonujący do niedawna rządowi agenci polityczni<sup>2</sup> – kolejna pozostałość po administracji brytyjskiej – mają w FATA bardzo szerokie kompetencje.

Z jednej strony zatem rząd Pakistanu ma faktycznie mniejszą kontrolę nad terytoriami FATA, ale z drugiej strony gdy już może egzekwować prawo, ma dużo większe możliwości niż na większości terytoriów państwa. W zasadzie zatem wszystkie trzy elementy prawa działające w FATA – pakistańskie, kolonialne i plemienne – są według naszej miary bardzo surowe względem mieszkańców tego regionu. Różnice prawne przyczyniały się nie tylko do utrzymywania się autonomii plemion, a tym samym większej swobody działania talibów, ale także m.in. do bardzo złej sytuacji rozwojowej (m.in. w dziedzinach zdrowia i edukacji) i gospodarczej.

### **Krótkoterminowe implikacje polityczne**

O połączeniu FATA z KP zdecydowano na 8 dni przed końcem kadencji obecnego rządu. Mająca większość partia PML-N (Pakistani Muslim League-Nawaz) zapewne ma świadomość, że nadchodzących wyborów może nie wygrać. W razie zwycięstwa PML-N lub jej głównego rywala, PPP (Pakistani Peoples Party), dążenie do integracji FATA

z resztą państwa zapewne utrzymałoby się. Jeśli jednak w wyborach zwycięży Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI), proces integracji FATA będzie zapewne mniej pewny lub wolniejszy. PTI zagłosowało za tą reformą, chociaż jeden z posłów tej partii zagłosował przeciw. Był to jedyny głos oddany przeciwko ustawie. Ponadto posłowie z dwóch marginalnych partii działających na terenach pasztuńskich w proteście wyszli z sali obrad (jedną z tych partii jest konserwatywna, muzułmańska Jamiat-e-Ulema [Fazl], JUI-F)<sup>3</sup>. Samo PTI głosi się orędownikiem tych zmian, ale równocześnie partia ta jest w sojuszu z konserwatystami muzułmańskim i jak dotąd odnosiła sukcesy jedynie na terytoriach pasztuńskich. W pasztuńskiej prowincji KP partia PTI było do niedawna w sojuszu m.in. właśnie z JUI-F, które sprzeciwia się reformie. PTI zapewne współpracuje także z wywiadem wojskowym Pakistanu. Zwierzchnik sił zbrojnych Pakistanu gen Bajwa wypowiedział się o nowej reformie pozytywnie, ale równocześnie stwierdził, że „dokonanie jakichkolwiek zmian w statusie regionu musiałyby dokonać się za zgodą wszystkich stron [*consent of all stakeholders*]”<sup>4</sup>. Co najmniej część oficerów może preferować utrzymywanie dotychczasowej sytuacji prawnej FATA, bo daje im to większą swobodę działania w tym regionie<sup>5</sup>.

Politycznie rzecz biorąc należy zapewne oczekiwać rozszerzenia się wpływów partii z KP i partii ogólnopakistańskich na FATA. Należy także na pewno wziąć pod uwagę nowy, pokojowy ruch pasztuński: Pashtun Tahafuz Movement (Ruch na Rzecz Obrony Pasztunów, PTM). Ruch ten wyłonił się jako istotna siła w ostatnich miesiącach i jednym z jego żądań było właśnie zniesienie odrębności prawnej FATA. Być może przyspieszona decyzja o połączeniu FATA z KP wynikała po części także z presji wytworzonej przez PTM. Ruch już teraz rozważa wystawienie kandydatów w wyborach, choć nie stał się formalnie partią. Nie można zatem wykluczyć, że będzie to istotna siła polityczna na terenach dotychczasowych FATA. O ile PTM to siła reformistyczna, można równocześnie oczekiwać, że konserwatywne siły religijne i związane z tymi radami wioskowymi, które nie będą chciały oddać swojej autonomii, staną po stronie partii religijnych, takie jak JUI-F czy Jamaat Islami.

Reforma oznaczać będzie, że mieszkańcy FATA przestaną wybierać osobnych posłów i senatorów do Parlamentu Pakistanu. Będą to czynić jako część prowincji KP. Nie jest natomiast jasne, kiedy mieszkańcy FATA po raz pierwszy uczestniczyć będą w wyborach do zgromadzenia ustawodawczego prowincjonalnego KP. Wybory federalne w Pakistanie odbywają się równolegle z prowincjonalnymi. Wszystkie te elekcje odbędą się już niebawem, w lipcu br. Tymczasem zakłada się, że proces ustrojowego łączenia FATA z KP może zająć co najmniej rok. Gdyby jednak posłów do zgromadzenia prowincjonalnego KP wybrano teraz, a mieszkańcy FATA za rok wybraliby kolejnych posłów do zgromadzenia tej samej kadencji, mogłoby to wpłynąć na sytuację rządu prowincjonalnego<sup>6</sup>. Są to jednak na razie istotne, ale w dłuższej mierze mniej ważne aspekty okresu przejściowego.

## **Długoterminowe implikacje ustrojowe**

Etnicznie i religijnie integracja FATA z KP nie powinna nastręczyć większych problemów, gdyż oba obszary zamieszkane są w przeważającej mierze z wyznających islam Pasztunów. Jednakże sposób życia, niedawna historia i w związku z tym pewne elementy mentalności mogą oznaczać pewne różnice między Pasztunami z gór FATA a tymi z KP. Są to jednak obszary przylegające do siebie geograficznie i z tej perspektywy ich połączenie ma sens i nadaje całemu obszarowi większą spójność (to właśnie brytyjski podział tych ziem był sztuczny pod względami geograficznymi i etnicznymi). Warto także zwrócić uwagę, że plemiona pasztuńskie pamiętają o dokonanych przez Brytyjczyków podziałach, które w z czasem uczyniły ich mieszkańcami dwóch państw. Powstanie jednej prowincji pasztuńskiej w Pakistanie może ponownie pobudzić ideę zjednoczenia terytoriów pasztuńskich w Afganistanie i Pakistanie, ale idea ta nie wydaje się obecnie zbyt silna, a w obecnej sytuacji rząd Pakistanu nie pozwoli na realizację takich zamierzeń.

Integracja prawna FATA z Pakistanem powinna doprowadzić do likwidacji specjalnych uprawnień rządu w Islamabadzie wobec terytoriów pasztuńskich, zniesienia praw brytyjskich obowiązujących na tym obszarze, jak również do stopniowej (bo na pewno kontestowanej) likwidacji statusu rad wioskowych jako faktycznych autonomicznych sądów. Reforma ta powinna doprowadzić do likwidacji m.in. zasady odpowiedzialności zbiorowej, praktyki „oko za oko” czy najostrzejszych kar. Nawet pełne przeprowadzenie reformy nie oznaczać będzie jednak zniesienia wszystkich elementów prawa koranicznego w FATA. Reforma ta zintegruje prawo FATA z prawem Pakistanu, a i w tym ostatnim obowiązuje wiele zasad opartych na tradycjach muzułmańskich, m.in. dotyczących bluźnierstwa.

Ponieważ o dystrybucji finansów na rozwój (np. lokalną infrastrukturę czy edukację poniżej poziomu uczelni) decydują przede wszystkim rządy prowincjonalne, można oczekiwać, że dołączenie FATA do KP podniesie poziom rozwoju tego pierwszego obszaru (a jest to jeden z najbardziej zacofanych gospodarczo i zaniedbanych przez rząd terenów Pakistanu). Proces ten będzie dokonywać się powoli, a mieszkańcy FATA będą musieli rywalizować o środki z mieszkańcami dotychczasowego KP, ale sytuacja i tak powinna być lepsza niż dotąd, gdy FATA nie miało swojego rządu, który znałby problematykę regionu i skupiłby się na niej. Bliskość etniczna i geograficzna powinna sprawiać, że politycy z KP będą raczej dobrze rozumieć wyzwania FATA (a w każdym razie lepiej niż politycy z innych regionów), chociaż to może się jednak okazać większym wyzwaniem po ponad 100 latach różnic ustrojowych między tymi terytoriami. Warto jednak zwrócić uwagę, że dołączenie FATA do KP nie poprawi automatycznie sytuacji finansowej żadnego z tych obszarów, bo dojdzie jedynie do połączenia dwóch budżetów. Stąd skuteczne zmniejszanie różnic rozwojowych między KP a FATA musi się zapewne dokonać przy wydatnej pomocy rządu centralnego z uruchomieniem dodatkowych

środków. FATA i KP będą jednak występować jako jedna prowincja w Parlamencie Pakistanu. Jeśli oznaczać to będzie zwiększoną ilość posłów i senatorów tej prowincji – co nie jest na razie jasne – to w efekcie powstanie silniejsza polityczna grupa zabiegająca o środki rządu centralnego na rozwój tych terytoriów.

Należy jednak wziąć pod uwagę opór rad wioskowych i sił radykalnych takich jak talibowie pakistańscy. Sama reforma prawna czy zwiększona pomoc finansowa na rozwój nie przyniosą wiele jeśli nie poprawi się sytuacja bezpieczeństwa. Bez tego ostatniego rady wioskowe mogą równie dobrze pozostać faktycznie autonomicznie (utracą tylko uzasadnienie prawne dla tej autonomii), szczególnie w regionach bardziej niedostępnych i niestabilnych. Rady wioskowe jako takie nie zostaną zlikwidowane (są na to za silne, zbyt niezależne i za bardzo związane z życiem pasztuńskich plemion), tylko stracą część swoich kompetencji prawnych. Nie można jednak wykluczyć, że nie tylko pozostaną instytucjami nieformalnymi, ale nawet w nowej sytuacji nada im się nowy kształt instytucji formalnych. Warto zwrócić uwagę, że nawet w sąsiednich Indiach na terytoriach teoretycznie od dawna podlegających rządowi centralnemu i niemających autonomii funkcjonują nieformalne rady kastowe, które nierzadko de facto rządzą wsiami i wydają własne decyzje w sposób przypominający działanie pasztuńskich dżirg. Bardzo istotnym probierzem opisywanych tu reform będzie zatem stopień penetracji kontroli państwa na tych terenach. Należy także zauważyć, że reforma może powodować proces odwrotny od zamierzonego: opór niektórych rad wioskowych i talibów przeciw zmianom w status quo może wyrazić się spadkiem stabilności. Gdyby opór taki był skuteczny, mógłby nawet spowodować wzrost faktycznej autonomii niektórych regionów. Proces integracji będzie zatem długi i trudny, ale w długiej perspektywie (np. kilkudziesięciu lat) powinien on przynieść bardzo pozytywne efekty.

**Krzysztof Iwanek** – kierownik Ośrodka Badań Azji

---

<sup>1</sup> W chwili połączenia FATA z KP w Pakistanie pozostaną jedynie dwa regiony nieposiadające statusu prowincji – Gilgit-Baltistan i Azad Kaszmir („Wolny Kaszmir”, jak Pakistan nazywa zajmowaną przez siebie część Kaszmiru poza Gilgitem i Baltistanem). Jednakże FATA są znacznie ludniejsze i z tego powodu istotniejsze. Pozostałe dwa regiony są ważne politycznie w stosunkach z Indiami, ale ze względu na niewielką populację i ich izolację geograficzną ich status administracyjny nie jest dla wewnętrznej sytuacji Pakistanu tak istotny.

<sup>2</sup> Agenci polityczni byli rozwiązaniem typowym dla autonomicznych obszarów w okresie kolonializmu brytyjskiego w Azji Południowej. Agent polityczny reprezentował administrację brytyjską mając kompetencje w kilku obszarach: sądowym, administracyjnym i fiskalnym (pobór podatków). Ponadto, zgodnie z nazwą, urzędnicy byli ci polityczni w tym sensie, że ich główną rolą było utrzymywanie, a często wręcz rozszerzanie władzy brytyjskiej przez środki jawne i tajne. Część tego systemu utrzymała się w niepodległym Pakistanie w FATA.

Mushtaq Yusufzai,  *Holding fair elections in FATA still a far cry*, The News, 8.06.2018,

---

<https://www.thenews.com.pk/print/327112-holding-fair-election-in-fata-still-a-far-cry> [dostęp: 21.06.2018].

<sup>3</sup> Amir Wasim, *National Assembly green-lights Fata-KP merger by passing 'historic' bill*, Dawn, 24.5.2018, <https://www.dawn.com/news/1409710> [dostęp: 21.06.2018].

<sup>4</sup> Ibrahim Shinwari, *Bajwa assures Fata elders of consensus on merger with KP*, Dawn, 17.03.2018, <https://www.dawn.com/news/1395826> [dostęp: 21.06.2018].

<sup>5</sup> Umair Jamal, *Understanding the Realpolitik Behind Pakistan's FATA-KP Provincial Merger*, The Diplomat, 30.05.2018, <https://thediplomat.com/2018/05/understanding-the-realpolitik-behind-pakistans-fata-kp-provincial-merger/> [dostęp: 21.06.2018].

<sup>6</sup> Sohail Khattak, *Khattak urges ECP to hold polls at same time in FATA*, The Tribune, 31.05.2018, <https://tribune.com.pk/story/1724301/1-khattak-urges-ecp-hold-polls-time-k-p/> [dostęp: 21.06.2018].