



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 165 (1913), 26 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy reform w Libanie w świetle masowych protestów

Sara Nowacka

W październiku w Libanie wybuchły protesty wywołane propozycją wprowadzenia nowych podatków. Bezprecedensowy charakter demonstracji, które zjednoczyły członków wszystkich grup wyznaniowych w Libanie i doprowadziły do rezygnacji premiera Sada al-Haririego, zwiększa szansę na reformy gospodarcze i walkę z korupcją. Protestujący domagają się nowych wyborów, które jednak są mało prawdopodobne ze względu na sprzeciw dominującego w rządzie Hezbollahu. Ustabilizowanie sytuacji leży w interesie Polski, która przekazuje Libanowi środki na pomoc rozwojową, a jej żołnierze biorą udział w misji UNIFIL.

Protesty i reakcja władz. Protesty rozpoczęły się 17 października br. po zapowiedzi podwyższenia podatku na benzynę i tytoń oraz opodatkowania połączeń wykonywanych za pomocą aplikacji WhatsApp, które miało być dodatkowym źródłem dochodów do budżetu na 2020 r. Według szacunków antyrządowe manifestacje zgromadziły ponad milion osób (blisko 1/5 populacji). Choć do tej pory libański model demokracji konsensualnej był gwarantem pokoju w państwie, demonstrujący dopatrują się w nim źródeł korupcji i niekompetencji rządu. Jego celem jest dystrybucja reprezentacji parlamentarnej uwzględniająca wszystkie obecne w państwie grupy wyznaniowe, przypisująca funkcje polityczne członkom konkretnych religijnych społeczności (premier Libanu musi być sunnitą, prezydent – chrześcijaninem maronitą, przewodniczący parlamentu – szyitą). Podziały religijne w rządzie wzmagają rywalizację o wpływy zagranicznych podmiotów, których ograniczenia również żądają manifestujący. Sunnicki premier ma tradycyjnie bliskie relacje z rodziną królewską Arabii Saudyjskiej (KAS). Z kolei szyicki Hezbollah dostaje wsparcie z Iranu.

Protestujący domagają się ustanowienia eksperckiego rządu, który zmieni system wyborczy i ogłosi nowe wybory. W odpowiedzi na demonstracje Sad al-Hariri zaproponował szereg reform – m.in. obniżenie wynagrodzenia członków rządu i administracji państwowej, podwyżkę podatku bankowego i prywatyzację sektora telekomunikacyjnego. Premier liczył, że doprowadzi do wypłaty środków, które mogłyby pomóc w uspokojeniu sytuacji – w 2018 r. podczas konferencji w Paryżu m.in. Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Francja i Arabia Saudyjska zobowiązały się do przekazania Libanowi 11 mld dol. wsparcia pod warunkiem podjęcia działań na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej. Hariri nie zdołał jednak wpłynąć na zagranicznych darczyńców ani uspokoić nastrojów społecznych, czego konsekwencją była jego rezygnacja 29 października. Konsultacje prezydenta Michela Aouna z parlamentarzystami wyłoniły Muhammada Safadięgo, byłego ministra finansów, jako kandydata na nowego premiera. Zrezygnował on jednak w obliczu sprzeciwu społecznego oraz trudności podczas próby powołania nowego gabinetu. Do czasu wyłonienia nowego premiera Hariri pozostaje na stanowisku jako tymczasowy szef rządu, deklarując chęć przewodniczenia przyszłemu gabinetowi ekspertów.

Problemy gospodarcze. Protesty są efektem nieskutecznej polityki gospodarczej i rozczarowania społeczeństwa rządzącą elitą. Libański dług publiczny – na poziomie 155% PKB – jest piątym najwyższym

pod tym względem na świecie. Zgodnie z prognozami wzrost gospodarczy w państwie w 2019 r. nie przekroczy 1%. Powszechne są przerwy w dostawie energii elektrycznej, a ponad 25% Libańczyków żyje poniżej granicy ubóstwa. Problemy te są pokłosiem nieefektywnej polityki podatkowej – urzędy nie radzą sobie ze ściąganiem podatków, z których dochody stanowią jedynie 14% PKB (dla państw OECD średnia wynosi 36%). Do 2017 r. podatek dochodowy od osób prawnych wynosił 15% (obecnie 17%), a VAT to zaledwie 11% (do 2018 r. – 10%). Innym problemem jest nierówność w dystrybucji dochodów – dochody 1% najbogatszych Libańczyków stanowią 25% libańskiego PKB.

Negatywny wpływ na sytuację gospodarczą Libanu ma też wojna w sąsiedniej Syrii. W liczącym 6 mln mieszkańców Libanie znajduje się 1,5 mln syryjskich uchodźców. Słaba gospodarka nie jest w stanie zapewnić im wystarczającej liczby miejsc pracy i mieszkań.

Problem Hezbollahu. Uczestnictwo libańskich szyitów (bazy społecznej Hezbollahu) w protestach wskazuje, że zaczęli oni obwiniać o problemy państwa również Hezbollah. Jego wizerunek oddolnej, antyestablishmentowej partii szyickiej przestał być zatem wiarygodny. Przywódca Hezbollahu Hasan Nasrallah nawoływał swoich zwolenników do rezygnacji z protestów. Skrytykował ideę nowych wyborów, twierdząc, że opóźnią one usprawnienie państwowej gospodarki i uwolnienie 11 mld dol. pomocy. Chciał również powrotu Haririego na stanowisko premiera rządu o mieszanym charakterze ekspercko-politycznym.

Wspierany przez Iran Hezbollah ma kluczowy wpływ na kierunek polityki oraz stabilność w Libanie. W 2016 r. nowy, sprzyjający Hezbollahowi prezydent Michel Aoun na 17 z 30 ministerialnych pozycji mianował członków Sojuszu 8 Marca – koalicji parlamentarnej, na której czele stoi partia. W wyborach parlamentarnych w 2018 r. Sojusz uzyskał 80 ze 128 mandatów. Hezbollah prowadzi szpitale, szkoły i instytucje zapewniające wsparcie socjalne. Jego bojówki są uzbrojone lepiej niż libańska armia. Wsparcie Iranu, własna armia i system pomocy społecznej czynią Hezbollah strukturą konkurencyjną wobec państwa libańskiego. Tym samym jest on istotnym czynnikiem w kształtowaniu stosunków zagranicznych Libanu. Arabia Saudyjska, konkurująca z Iranem o dominację na Bliskim Wschodzie, wspiera partię Haririego (premier ma też saudyjskie obywatelstwo) i postrzega Hezbollah jako zagrożenie dla swoich wpływów. Hezbollah jest istotnym podmiotem w konflikcie izraelsko-irańskim. Jego silna militarna obecność na terenach przy granicy Libanu z Izraelem skutkuje zaostrzeniem wrogich stosunków tych dwóch państw. Ma to znaczenie w kontekście misji pokojowej ONZ – UNIFIL, której celem jest przeciwdziałanie wznowieniu konfliktu libańsko-izraelskiego.

Wpływy Hezbollahu niepokoją też USA, które od 2005 r. przekazały 2,3 mld dol., żeby wzmocnić libańską armię jako jego przeciwwagę. W listopadzie br. zawiesiły wsparcie, twierdząc, że środki mogą trafić do bojówek Hezbollahu. Nałożyły również sankcje na przedstawicieli partii i libański Jammal Trust Bank, uznając bowiem, że jest on zaangażowany w finansowanie Hezbollahu.

Wnioski. Działania libańskich polityków wskazują, że chcą oni przeczekać protesty, by zachować władzę. Podczas gdy Hariri wykorzystuje wizerunek gwaranta utrzymania trudnego kompromisu (w 2018 r. uformowanie rządu zajęło blisko 9 miesięcy), Hezbollah sprzeciwia się nowym wyborom, obawiając się utraty dominującej roli w rządzie. Partia ma też najwięcej narzędzi, za pomocą których może doprowadzić do eskalacji, by bronić swoich wpływów (np. wykorzystując bojówki do stłumienia protestów). Ostatnie trudności towarzyszące formowaniu gabinetu i stanowisko Hezbollahu czynią nowe wybory mało prawdopodobnymi i zmniejszają szanse na zmianę modelu demokracji konsensualnej.

Jednocześnie przekraczający podziały etniczno-religijne charakter demonstracji oznacza największe od lat szanse na wymuszenie na rządzie rozpoczęcia reform gospodarczych i utworzenia gabinetu ekspertów. Liban potrzebuje finansowego i technicznego wsparcia, by je przeprowadzić oraz ustabilizować sytuację. UE może wykorzystać swoją neutralną pozycję oraz przychylne stanowisko Francji wobec reform do zainicjowania dialogu między protestującymi a rządem. Rozmowy mogą zapobiec wykorzystaniu zastoju politycznego (od rozpoczęcia protestów nie odbyło się posiedzenie parlamentu) na rzecz rywalizacji regionalnych mocarstw. Unia może też zapewnić pomoc finansową, warunkując ją walką z korupcją i usprawnieniem libańskiego systemu podatkowego, tak by nie obciążał ubogiej części społeczeństwa. Warte rozważenia jest wypełnienie przez UE luki powstałej wskutek wstrzymania przez USA środków pomocy dla libańskiej armii. Jej osłabienie oznacza dalszy wzrost znaczenia bojówek Hezbollahu jako militarnej siły państwa, a w konsekwencji umocnienie wpływów Iranu. Zagroziłoby to założeniom misji UNIFIL, w której bierze udział blisko 250 polskich żołnierzy, przez zaostrzenie konfliktu z Izraelem uznającego Hezbollah za bezpośrednie zagrożenie.

Pogarszające się warunki gospodarcze w Libanie wpływają też na sytuację przebywających tam syryjskich uchodźców. W pomoc Syryjczykom zaangażowana jest Polska. W lutym 2018 r. polskie władze zadeklarowały przekazanie 10 mln dol. na budowę mieszkań dla syryjskich uchodźców, a na północy państwa działają polskie organizacje humanitarne. Działania te są zgodne z założeniami polityki migracyjnej UE, która ma na celu zmniejszanie czynników powodujących nieregularną migrację z regionu przez zaangażowanie „na miejscu”.