



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

BIULETYN

Nr 74 (1647), 24 maja 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Znaczenie planowanych wyborów parlamentarnych w Afganistanie w 2018 r.

Patryk Kugiel

Na październik br. planowane są najważniejsze od wielu lat wybory w Afganistanie. Sposób ich przeprowadzenia pokaże, jakie są efekty kilkunastoletnich wysiłków międzynarodowych w celu stabilizacji kraju i budowy demokracji. Sprawny i bezpieczny przebieg głosowania będzie świadczył o sile instytucji państwa i wzmocni legitymację rządu. Z kolei zakłócenia wyborów czy podważenie ich wyników spowodują chaos polityczny i przysłużą się talibom dążącym do przejęcia władzy. W razie prośby ze strony rządu w Kabulu USA, NATO i UE powinny być gotowe do wsparcia procesu wyborczego, przede wszystkim pod względem zapewnienia jego bezpiecznego przebiegu.

1 kwietnia br. Niezależna Komisja Wyborcza (NKW) Afganistanu ogłosiła, że trzykrotnie już przekładane wybory do parlamentu odbędą się 20 października 2018 r. Około 15 mln uprawnionych do głosowania Afgańczyków ma wybrać 249 posłów do izby niższej – *Wolesi Jirga*. Jednocześnie po raz pierwszy w historii odbędą się demokratyczne wybory do rad dystryktów. Zgodnie z harmonogramem 14 kwietnia rozpoczęła się rejestracja wyborców, która potrwa do 12 czerwca. Dopiero wtedy zacznie się zgłaszanie kandydatów i 20-dniowa kampania wyborcza. Wyniki mają być znane do 15 stycznia 2019 r., na trzy miesiące przed planowanymi na kwiecień wyborami prezydenckimi. Istnieje jednak ryzyko, że wybory nie odbędą się w wyznaczonym terminie.

Znaczenie wyborów. Choć parlament odgrywa ograniczoną rolę w afgańskim systemie prezydenckim, te wybory są od dawna oczekiwane. Ostatni raz posłów wybierano w Afganistanie w 2010 r., a kolejne wybory są odkładane od 2015 r. z powodu pogarszającego się stanu bezpieczeństwa w kraju po wycofaniu wojsk ISAF w 2014 r. i przeciągających się reform systemu wyborczego. W efekcie parlament działa bez jasnego mandatu demokratycznego, a polityczne porozumienie o podziale władzy między prezydentem Aszrafem Ghanim a szefem rządu Abdullahem Abdullahem wypracowane w 2014 r. nie zostało usankcjonowane zmianą konstytucji. Podważa to legitymację rządu i całego systemu demokratycznego, a także prowadzi do ciągłego kryzysu politycznego. Dlatego istnieje silna presja wewnętrzna i międzynarodowa na zorganizowanie wyborów jeszcze w tym roku. Będzie to jednocześnie test dla sprawności rządu i stanu afgańskiej demokracji, szczególnie ważny przed przyszłorocznymi wyborami prezydenckimi.

Według władz wybory miały być też szansą na włączenie talibów w proces polityczny i zakończenie wojny domowej. Dlatego w lutym br. na konferencji w Kabulu prezydent Ghani przedstawił ofertę rozmów pokojowych „bez warunków wstępnych”, w tym uznanie talibów za partię polityczną i zaproszenie ich do udziału w wyborach. Talibowie ostatecznie odrzucili tę propozycję, odmawiając rozmów z rządem postrzeganym jako „marionetka Amerykanów”, a 26 kwietnia rozpoczęli nową wiosenną ofensywę. Taka postawa utrudni przeprowadzenie bezpiecznego i inkluzyjnego procesu wyborczego.

Wyzwania i zagrożenia. Najważniejszym wyzwaniem będzie zapewnienie bezpieczeństwa głosowania i objęcie nim całego terytorium kraju. Odpowiedzialność za to spoczywa wyłącznie na afgańskich siłach bezpieczeństwa (313 tys. żołnierzy i policjantów). Tymczasem wg amerykańskiej armii rząd kontrolował w styczniu 2018 r. 56% spośród 407 dystryktów zamieszkałych przez 65% populacji. 14% dystryktów znajdowało się pod wpływami talibów, a pozostała część była obszarem spornym. Natomiast wg dochodzenia BBC talibowie działają na 70% terytorium kraju, a sytuację dodatkowo komplikuje obecność lokalnej filii tzw. Państwa Islamskiego (Islamic State Khorasan Province – IS-KP). W 2017 r. odnotowano najwięcej od 2002 r. przypadków naruszeń bezpieczeństwa – 23 744. Mimo to po raz pierwszy od 2012 r. liczba ofiar cywilnych spadła o 9% w porównaniu z poprzednim rokiem – 3438 zabitych (o 2% mniej) i 7015 rannych (o 11% mniej). Stało się tak, choć wielu cywilów ginie wskutek zintensyfikowanych ataków z powietrza na talibskie cele, przeprowadzanych przez siły afgańskie i amerykańskie. Samobójczy zamach IS-KP z 22 kwietnia br. na punkt rejestracji wyborców, w którym zginęło 57 cywilów, potwierdza, że zapewnienie bezpieczeństwa w tym roku będzie trudniejsze niż w poprzednich latach. Dodatkowo wyznaczony późny termin ograniczy tysiącom wyborców możliwość zagłosowania, gdyż pod koniec października w wielu częściach kraju występują już obfite opady śniegu.

Drugim głównym wyzwaniem jest eliminacja fałszerstw i nadużyć wyborczych, które podważyły wynik wyborów parlamentarnych w 2010 r. i prezydenckich w 2014 r. Za jakość procesu wyborczego odpowiadają zmienione po ostatnich wyborach NKW oraz Komisja Skarg Wyborczych. Mimo uchwalenia nowego prawa wyborczego w 2016 r. nie udało się jednak na czas wprowadzić systemu elektronicznych maszyn wyborczych opartych na biometrycznych danych wszystkich obywateli. Głosowanie odbędzie się zatem w sposób tradycyjny, za pomocą kart do głosowania. Kluczowe jest obecnie wyznaczenie okręgów wyborczych, przeprowadzenie nowego spisu wyborców i przygotowanie 7355 lokali wyborczych w większości kraju. Rejestracja wyborców odbywa się ręcznie i na podstawie papierowych dowodów tożsamości (tzw. *tazkera*), które będą niezbędne także do oddania głosu. Problemem jest fakt, że ok. 10 mln Afgańczyków uprawnionych do głosowania na początku roku wciąż nie miało takich dokumentów i będzie musiało je uzyskać do czerwca br. Wyborcy będą przypisani do konkretnego lokalu wyborczego, aby uniknąć powszechnych wcześniej wielokrotnych głosowań. Brak centralnego spisu wyborców oraz problemy kadrowe i w dostępie do lokali powodują, że nie da się całkowicie wykluczyć nieprawidłowości.

Trzecim zadaniem jest zapewnienie inkluzyjnego procesu wyborczego, czyli udziału głównych partii politycznych, grup etnicznych i frakcji skupionych wokół poszczególnych liderów. Możliwie szeroka partycypacja kandydatów będzie kluczowa dla uznania wyników i zakończenia kryzysu politycznego. Choć partie polityczne odgrywają w afgańskim systemie politycznym ograniczoną rolę (nie ma np. list partyjnych, miejsc zarezerwowanych dla partii), dobry wynik może pomóc głównym siłom przygotować grunt pod dużo ważniejsze wybory prezydenckie. Talibowie zapowiadają bojkot wyborów, istnieje jednak szansa na skłonienie ich do zmiany zdania, gdyż rejestracja kandydatów dopiero się zacznie latem br.

Perspektywy i wnioski. Niezależna Komisja Wyborcza i rząd afgański są zdeterminowane do tego, by mimo wielu zagrożeń przeprowadzić wybory w zapowiadanym terminie. Jeśli uda się to zrobić względnie bezpiecznie i uczciwie, rząd umocni swoją pozycję, a system wyborczy zostanie sprawdzony. Jeśli ataki spowodują duże zakłócenia lub wyniki zostaną uznane za niewiarygodne, władze osłabią swoją legitymację w oczach zarówno Afgańczyków, jak i partnerów zagranicznych. Możliwy wtedy chaos polityczny utrudniłby też przeprowadzenie wyborów prezydenckich w 2019 r. Mogłoby to doprowadzić do zmniejszenia zaangażowania międzynarodowego w Afganistanie. Taki scenariusz wzmocniłby opozycję zbrojną oraz zwiększał ryzyko upadku rządu i przejęcia władzy przez talibów. Kolejne przełożenie głosowania i zorganizowanie go razem z wyborami prezydenckimi, choć możliwe, potwierdzałoby słabość państwa i zachęcało do zbrojnego oporu. Kumulacja wszystkich wyborów w 2019 r. będzie ryzykowna i trudniejsza logistycznie.

W tej sytuacji UE i ONZ powinny być gotowe do finansowego i technicznego wsparcia procesu wyborczego. Obecność NATO w Afganistanie to obecnie ponad 15 tys. żołnierzy w ramach misji szkoleniowej – te siły mogą być wykorzystane do wsparcia sił afgańskich w zapewnieniu bezpieczeństwa w czasie głosowania. Od Polski, która ma bogate doświadczenia związane z misjami w Afganistanie, sojusznicy mogą oczekiwać okresowego zwiększenia jej obecności w tym kraju (obecnie jest to ok. 250 żołnierzy w ramach misji NATO).

Jednocześnie najbliższe miesiące należy wykorzystać na przekonanie talibów, aby wzięli udział w wyborach. Szansą na ożywienie procesu pokojowego nadal byłoby podjęcie bezpośrednich negocjacji między USA a talibami, choć administracja amerykańska odrzuca obecnie taką możliwość. Rosnąca obecność IS-KP jako wspólnego wroga USA i talibów mogłaby ułatwić porozumienie. Zarazem nadszarpnięte zaufanie do USA jako wiarygodnego partnera po jednostronnym zerwaniu umowy nuklearnej z Iranem mogą chcieć wykorzystać Chiny i Pakistan, mające największy wpływ na talibów, do odegrania kluczowej roli w rozpoczęciu rozmów pokojowych. Udział talibów w wyborach byłby testem ich rzeczywistej popularności i mógłby utorować im legalny udział we władzy.