

Raport z polskiej strefy 2003: Administracja

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Raport — Irak
Strefa Środkowo-Południowa
Babilon — Warszawa, Lipiec 2003 r.
Opr. R. Chałaczkiwicz i J. Królikowski

3.1. Podział administracyjny — struktura władzy

- Strefa obejmuje następujące prowincje, (wg nazw stosowanych za byłego reżimu):
- * Karbala (ok. 500 tys. ludności) z ośrodkiem administracyjnym w Karbali;
 - * al-Hilla (ponad 1 mln ludności) z ośrodkiem administracyjnym w Hilli;
 - * Wasit (ok. 0,5 mln ludności) z ośrodkiem administracyjnym w Kut;
 - * Nadżaf (ok. 800 tys. ludności) z ośrodkiem administracyjnym w Nadżafie;
 - * Qadisija (ok. 600 tys. ludności) z ośrodkiem administracyjnym w Diwaniji.

Obecna struktura administracyjna strefy ma w dużej mierze charakter postwojenny i w konsekwencji przejściowy. Ulega nieustannym zmianom dostosowawczym. Aktualnie na poziomie prowincji funkcjonuje swego rodzaju trójwładza: wojskowo-koalicyjna (w praktyce amerykańska), cywilna międzynarodowa i cywilna iracka. Dominuje władza wojskowo-koalicyjna, natomiast coraz więcej odpowiedzialności (na odcinku zadań cywilnych) przejmuje od niej cywilna władza międzynarodowa. Struktury irackie są dopiero tworzone, a ich realna władza jest niewielka.

Obecnie w Iraku współistnieją następujące struktury administracyjne:

A. Administracja wojskowa:

- * w każdej prowincji najwyższą władzę sprawuje wojskowy gubernator amerykański, zwykle stopniem pułkownika. Jest podporządkowany regionalnemu dowódcy rezydującemu w Babilonie (gen. Convey), a ten z kolei centralnemu dowództwu sił USA. Zarządza on całością spraw lokalnych z dużym zakresem autonomii w doborze form działania;
- * kwestiami „cywilnymi” i współpracą ze strukturami irackimi zajmuje się w batalionie Governate Support Team — GST. Składa się ono z 30-35 oficerów i podoficerów rezerwy, specjalistów z różnych dziedzin (woda, energia, służba zdrowia, edukacja, policja, wymiar sprawiedliwości itp.). Przedstawiciele GST w kontakcie z Irakijczykami opracowują projekty dotyczące zaspokajania pilnych potrzeb lokalnych (np. remonty szkół, wyposażenie szpitali, zakup urządzeń dla stacji uzdatniania wody itp.) i przedstawiają je do sfinansowania dowódcom batalionów lub CPA (Coalition Provisional Authority). Ponadto władze wojskowe wykonują takie działania administracyjne, jak realizacja wypłat pieniędzy dla byłych żołnierzy irackich czy organizacja irackiej policji. GST mają najpełniejszą wiedzę na temat potrzeb w danej prowincji;
- * Civil Military Cooperation (CIMIC), działające w ramach struktur wojskowych, pełni funkcję zwornika pomiędzy siłami międzynarodowymi i miejscową społecznością. W ramach otrzymywanych — jak dotychczas jeszcze doraźnie — środków finansowych realizuje projekty naprawcze przynoszące szybkie rezultaty i mało kapitałochłonne. Zleca je zwykle firmom lokalnym w celu pobudzenia ich produkcyjnej aktywności;
- * Civil — Military Operation Center SMOG jest ulokowany w biurze irackiego gubernatora cywilnego i jego zadaniem jest udzielanie mu wszelkiego wsparcia;
- * na szczeblu całej „strefy” kwestiami cywilnymi zajmuje się specjalna jednostka Civil Affairs przy sztabie 1 MEF (baza w Babilonie). Pełni ona rolę koordynatora działań poszczególnych GST i gromadzi informacje z poszczególnych prowincji. Dzięki temu posiada bogate dane na temat całej „strefy”, choć nie tak aktualne jak dane GST.

Zadania wielonarodowej dywizji, dowodzonej przez gen. A. Tyszkiewicza obejmują:

- * współdziałanie w ramach międzynarodowej koalicji w przywracaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa;
- * ochronę instytucji rządowych, miejsc kultu religijnego oraz innych obiektów ważnych dla funkcjonowania życia publicznego, ochronę granic Iraku;
- * pomoc w tworzeniu organów władzy lokalnej i państwowej;
- * wspieranie odbudowy infrastruktury cywilnej;
- * pomoc w procesie transformacji życia publicznego i gospodarczego;
- * wspieranie organizacji międzynarodowych — rządowych i pozarządowych - niosących pomoc

humanitarną.

Powyższe zadania mają być realizowane następującymi kanałami:

- * w ramach struktur dywizyjnych GST;
- * w ramach struktur wojskowych SMOC;
- * włączaniu, w miarę możliwości, polskich przedstawicieli do obejmującej swym zakresem całą polską strefę struktury Tymczasowej Władzy Koalicyjnej CPA kierowanej przez amb. M. Goefellera;
- * stworzeniu w ramach polskiego kontyngentu struktury cywilnych doradców.

Istotne znaczenie posiada stworzenie odpowiednich warunków dla funkcjonowania przy dowódcy polskiej strefy grupy cywilnych doradców, którzy zapewniąby harmonizowanie działań o charakterze wojskowo – stabilizacyjnym z działaniami cywilno-stabilizacyjnymi. Zadaniem grupy cywilnych doradców powinno też być odgrywanie roli zwornika pomiędzy siłami międzynarodowymi i ludnością. Powinna również być nastawiona na wyczuwanie nieuniknionych różnego rodzaju napięć i miejscowych nastrojów społecznych.

Tego typu struktura cywilna w ramach polskiego kontyngentu została już odpowiednim rozkazem powołana do życia. Obecnie należy zwrócić szczególną uwagę na staranną obsadę stanowisk. Trzeba również przeciwdziałać ew. próbom ich upolitycznienia.

- * Wg aktualnego stanu faktycznego, w ramach kilkuosobowego ścisłego dowództwa kontyngentu, funkcjonuje stanowisko doradcy politycznego. Jest ono obsadzone przez amb. R. Krystosika z MSZ.
- * Powołana też została 9-osobowa „Grupa ekspertów i doradców”. Obok jej szefa w skład grupy przewidziano doradców ds. celnych, procedur imigracyjnych, prawno-karnych, produktów ropy naftowej, gospodarki wodno-ściekowej, stanu sanitarno-higienicznego, elektryfikacji oraz ds. współpracy z administracją rządową. Obecnie trwa kompletowanie grupy.
- * Istnieje też kilkuosobowa „Sekcja prasowa i informacji”, której zadaniem jest analizowanie publikacji miejscowych mediów oraz obsługa polskich i zagranicznych dziennikarzy oraz wieloosobowa „Sekcja ds. wizyt i protokołu”, której zadaniem będzie obsługa licznych zapewne różnego rodzaju wizyt z Polski i innych państw uczestniczących w operacji stabilizacyjnej. Gen. A. Tyszkiewicz przewiduje, iż usytuowany w dowództwie doradca polityczny będzie koordynował działalność wymienionych sekcji.

GST i CIMIC nie wymagają komentarza, bowiem ich funkcjonowanie w ramach dywizji ma charakter stały i wynika z NATO-wskich procedur. Szczególną uwagę należy poświęcić strukturze CPA, ponieważ będzie ona obecnie w istotnym stopniu rozbudowywana. Aktualnie struktury regionalne CPA funkcjonują w al-Hilli, Bagdadzie, Basrze i Mosulu. Planuje się, iż do września 2003 r. biura regionalne powstaną we wszystkich prowincjach. Istnieje zatem pilna potrzeba przygotowywania w Polsce rezerwowej kadry cywilnej, którą można będzie proponować do tworzonych obecnie struktur prowincjonalnych CPA.

B. Struktura cywilna – międzynarodowa:

- * Coalition Provisional Authority — CPA (Tymczasowa Władza Koalicyjna) dysponuje pełnią władzy cywilnej centralnego szczebla. Jej szefem, zwanym Administratorem jest Amerykanin amb. Paul Bremer.

- * Biura Regionalne CPA — aktualnie funkcjonują 4 biura w Bagdadzie, al-Hilli, Mosulu i Basrze. Do września br. planuje się utworzenie regionalnych biur CPA we wszystkich 16-tu prowincjach.

Tymczasowe władze koalicyjne reprezentowane są w „strefie polskiej” poprzez biuro w al-Hilli, którym kieruje Dyrektor Regionalny CPA, amb. Michael Goeffeler (dyplomata amerykański, niegdyś pracujący w ambasadzie USA w Warszawie, stąd niezłe zna język polski). Jak powiedział amb. Goeffeler, obecnie 90% działań w „strefie” realizowanych jest przez struktury wojskowe, a 10% przez CPA. W biurze CPA pracują osoby zajmujące się poszczególnymi sektorami cywilnymi. CPA próbuje też monitorować programy realizowane przez firmy kontraktowane przez USAID (Bechtel, Creative Associates, UNICEF, RTI). Centralną CPA w Bagdadzie (kilkadziesiąt ministerstw) kieruje administrator amb. Paul Bremmer.

C.

HACC:

Centrum ma swoją główną siedzibę w Kuwait City. Kierują nim amerykański pułkownik Kevin McAleese i kuwejcki Sajed Al-Buaijan. HACC ma swoje oddziały w każdej strefie. W „strefie polskiej” biuro HACC mieści się z al-Hilla (kieruje nim pułkownik Robert Jakucs), w pobliżu biura CPA. HACC pełni rolę koordynatora pomocy humanitarnej w Iraku, kojarząc darczyńców z instytucjami irackimi, które potrzebują pomocy (szpitalami, szkołami itp.). Oddziały HACC wydają biuletyny informacyjne (w al-Hilli jest to „Relief Action Newsletter”) i udzielają wszelkich praktycznych informacji dotyczących zakwaterowania, wyżywienia, warunków podróżowania itp. W HACC w Kuwejcie można też załatwić wszelkie formalności związane z przesłaniem darów czy wjazdem do Iraku przedstawicieli NGO's. HACC organizuje cotygodniowe briefingi dla NGO's (we wtorki i soboty),

podczas których informuje o bieżącej sytuacji humanitarnej w Iraku, a także organizuje konferencje dla sponsorów.

Opr. R. Chałackiewicz, J. Królikowski

Wnioski

* Aktualna struktura administracyjna panująca w strefie jest w znacznej mierze jeszcze przejściowa i dynamiczna. Nosi charakter trójwładzy, w której: zadania cywilne w ok. 90% realizowane są przez struktury wojskowe, a w ok. 10% przez Tymczasową Władzę Koalicyjną (CPA). Rodząca się iracka administracja nosi jeszcze głównie symboliczny charakter. Zakres władz pomiędzy nimi ulega jednak zmianom, bowiem punkt ciężkości odpowiedzialności za zarządzanie przemieszcza się ze struktur wojskowych na cywilne — międzynarodowe i irackie;

* Po centralistycznym systemie nakazowo-rozdziałczym sterowania wszelkimi sprawami lokalnymi z Bagdadu, delegowanie odpowiedzialności na poziom prowincji dopiero się rozpoczęło. Nie dysponują też one odpowiednimi środkami finansowymi. Wśród ludności rodzi to odczucie, iż pozostawiona została sama sobie, co z kolei powoduje bezradności i pasywność oraz oczekiwanie na pomoc międzynarodową;

* Autorytet władz centralnych na prowincji jest niewielki. Wrażenie to potęguje niski stan bezpieczeństwa publicznego;

* Obecny okres nosi charakter przejściowy. Utrwalanie stanu, w którym strefa uznawana jest za jedną z najbardziej stabilnych, będzie wymagać od wojskowo — koalicyjnych, międzynarodowych i irackich struktur administracyjnych skutecznego rozwiązywania problemów, uznawanych przez ludność za priorytetowe. Należy do nich bezpieczeństwo publiczne, zaopatrzenie w energię elektryczną i dobrą wodę oraz stan sanitarny i służba zdrowia.

3.2. Struktury lokalne — cywilne

Trwa proces powoływania irackich struktur cywilnych. Amerykański gubernator wojskowy sprawuje nad nim ścisłą kontrolę. W pierwszym rządzie powoływani są gubernatorzy i merowie oraz tworzone rady miejskie. Nie ma jednolitego mechanizmu ich wyłaniania. Niekiedy są oni wyznaczani przez amerykańskiego gubernatora, a gdy uzna, iż z określonych powodów nie mogą kontynuować sprawowania urzędu (np. w międzyczasie ustalono, iż ktoś był członkiem starego reżimu, wykryto dowody korupcji itd.) zdejmuje go ze stanowiska z natychmiastowym skutkiem i wyznacza kolejną osobę (przypadek w al-Hilli). Bywa, iż nominacja jest uzgadniania z miejscowymi liderami plemiennymi i religijnymi, lub wręcz są to ich nominaci (przypadek mera Nadżafu). Mimo zapowiedzi o całkowitym eliminowaniu przedstawicieli poprzedniego reżimu w życiu publicznym, w obliczu trudności w utrzymaniu porządku, tymczasowa administracja amerykańska w konkretnych przypadkach korzysta z tego typu kadry. W al-Hilli burmistrzem został w ten sposób były generał, emerytowany przez S. Husajna na pocz. lat 90-tych.

Z obserwacji grupy rekonesansowej wynika, iż nie ma również jednolitego modelu relacji pomiędzy amerykańskim wojskowym gubernatorem a władzami lokalnymi. W większości przypadków są one praktycznie całkowicie ubezwłasnowolnione i ograniczają się do wykonywania poleceń lub, co częściej, legitymizowania w oczach społeczeństwa (w zależności od okoliczności mniej lub bardziej przekonująco) amerykańskich posunięć. Jedyne przypadki swoistej „fraternizacji” z lokalnymi przedstawicielami irackimi, stosowany przez niego całkowicie świadomie i z dobrym skutkiem zaobserwowano w al-Kut. Amerykański dowódca batalionu prezentuje przyjazne nastawienie do miejscowych przedstawicieli władz, jest otwarty na odformalizowane z nimi kontakty, co daje widoczne efekty. Prowincja Wasit ze stolicą w Kut posiada, bowiem silnie zróżnicowany charakter mogący stanowić źródło różnego rodzaju konfliktów. Obok szyitów prowincję zamieszkują Kurdowie wyznający szyizm (rzadkość, bowiem z reguły są oni wyznawcami sunnizmu). Posiada silnie zróżnicowany charakter geograficzny, na który składa się krajobraz rolniczy w międzyrzeczu Tygrysa i Eufratu oraz półpustynny i pustynny charakter jego wschodniej i zachodniej części, zamieszkałej przez liczne wpływowe plemiona, zależność w dostawach prądu od Bagdadu oraz granica z Iranem, która praktycznie nie jest pilnowana. Mimo to w prowincji panuje spokój i daleko posunięta stabilizacja. Ochronę siedzib irackich przedstawicieli sprawują wojska amerykańskie wspólnie z iracką policją. Na poziomie wszystkich 5 prowincji „strefy polskiej” działają wyznaczeni przez władze wojskowe gubernatorzy oraz rady. Ponadto funkcjonuje policja iracka (mająca swego szefa na poziomie prowincji) i wymiar sprawiedliwości (sądy). Oczywiście placówkami służby zdrowia, szkołami, oczyszczalniami ścieków i innymi przedsiębiorstwami kieruje iracki personel. Strukturą ogólnokrajową jest Rada Zarządzająca z rotacyjnym przewodniczącym (co

miesiąc inna osoba obejmuje przewodnictwo).

Powołanie 13 lipca 2003 r. w Iraku Rady Zarządzającej stało się elementem dynamizującym rodzącą się iracką scenę polityczną. Generalnie sunnici potępiają jej powstanie z uwagi na fakt, iż sankcjonuje ona utratę przez nich władzy. Przeciwni Radzie Zarządzającej są też szyiicy radykałowie. Pierwszym ich testem stosunku wobec Rady stały się 18 lipca 2003 r. piątkowe modły. Korzystając z okazji inicjatywę polityczną usiłował przejąć Muqtada al-Sadr kategorycznie potępiając powstanie Rady, jako organu narzuconego przez Amerykanów. Krytykując „szyickich ugodowców”, którzy weszli do Rady, kontynuował w ten sposób walkę o rząd dusz szyitów z Hawzą skupioną wokół Wielkiego Ajatollaha Alego al-Sistaniego oraz Najwyższą Radę Rewolucji Islamskiej Mohammeda Baqra al-Hakima. Charakterystyczne, iż nie podzegał jednak do zbrojnego atakowania Amerykanów. Wprost przeciwnie zastrzegł, aby tego nie czynić.

Jeszcze bardziej skomplikowaną grę o władzę toczą teraz szyiicy hierarchowie. Deklarując formalnie polityczną neutralność, delegowali jednak swych przedstawicieli do Rady, demonstrując przy tym wobec niej daleko posuniętą rezerwę. Starannie też unikają jakichkolwiek kontaktów oficjalnych z Tymczasową Administracją Międzynarodową nie mówiąc już o wyższym dowództwie. Mimo zabiegów Paul Bremer nie został dotychczas przyjęty przez Sistaniego. W trakcie lipcowej wizyty w Iraku podsekretarz stanu w Pentagonie P. Wolfowitz również nie został przyjęty przez jakiegokolwiek religijnego szyickiego hierarchę, mimo iż Amerykanie czynili takowe zabiegi.

Powyższą taktykę można określić jako mimo wszystko milczącą akceptację, wynikającą z przekonania, iż amerykańska obecność jest jeszcze potrzebna. W innym przypadku groziłaby bowiem wojna domowa oraz wzmocnienie wpływów radykałów. Taktyka ta jest szczególnie wyraźna w polskiej strefie. Najwyżsi przywódcy religijni starannie unikają sytuacji, które zarówno Amerykanie jak i radykałowie wśród szyitów mogliby uznać za jakąkolwiek formę poparcia. Będąc blisko władzy, nie identyfikują się z partiami politycznymi, zachowując pole manewru z myślą o końcowej rozgrywce o władzę, która tak naprawdę jeszcze się nie rozpoczęła. W przypadku polskiego dowództwa pewne możliwości w nawiązywaniu dialogu i kontaktów istnieją np. w postaci nieformalnych „prywatnych” spotkań z religijnymi liderami i szejkami czy też z występującymi w imieniu wysłannikami i pośrednikami. Wymaga to jednak cierpliwości i taktu z uwagi na szczególny charakter sytuacji z punktu widzenia potencjalnych irackich partnerów.

Z kolei społeczeństwo zaczyna się reorganizować, często poza oficjalnymi strukturami. Reorganizacja ta posiada własną logikę, niepokrywającą się z zachodnimi standardami wolności i demokracji. Akcentuje natomiast silnie patronacki charakter władzy i jego konfesjonalizację. Powstają setki lokalnych centrów władzy, nierzadko próbujących działać autonomicznie wobec struktur alianckich. Centra te kształtują się na bazie wspólnej tradycji kulturalnej. Religii przypada ważna rola umacniania kształtującej się tożsamości społeczno-politycznej. Elity miejskie, na które tak bardzo liczą alianci, mają ograniczone możliwości zaistnienia w tych procesach.

Lojalność w Iraku nie odnosi się do państwa, lecz przede wszystkim do lokalnych grup i społeczności, które gwarantują jednostce ochronę, bezpieczeństwo oraz socjalno-ekonomiczne przeżycie. Mogą to dać społeczności religijne, meczety, rody i plemiona, systemy patronackie dzięki silnej społecznej i politycznej, a nierzadko również militarnej kontroli na ściśle określonym terytorium. W tych warunkach część zbrojnych ataków na siły koalicji posiada znamiona walki o lokalną wolność i kontrolę.

Obecnie na poziomie lokalnym współdziałają militarne (GST) struktury koalicji i cywilne struktury irackie (gubernator, rada). Cywilne struktury koalicyjne (CPA) istnieją jak dotąd tylko na poziomie polskiej strefy. Planowane jest ich przeniesienie także na poziom prowincji. Otworzy to kwestię wzajemnych relacji: CPA — GST — iracka rada i gubernator.

Z obserwacji i rozmów z przedstawicielami amerykańskich władz wojskowych wynika, że kontakty pomiędzy lokalnymi strukturami irackimi a CPA odbywają się za pośrednictwem GST i mają charakter wniosków o sfinansowanie różnych przedsięwzięć, których koszty przewyższają środki, jakimi dysponują wojskowi. Specjaliści z GST mówili wprost, że sporządzone z Irakijczykami projekty wysyłają „gdzie się da” (CPA, poszczególne ministerstwa, HACC) w nadziei, że uzyskają ich akceptację. Warto pamiętać, że CPA jest reprezentowane tylko na poziomie całej „strefy polskiej” (biuro w al-Hilli) i dopiero planuje otwarcie biur we wszystkich 5 prowincjach „strefy”. Można przyjąć, że w ten sposób zmniejszy się dystans struktur CPA i struktur irackich, co będzie sprzyjało bezpośredniej komunikacji.

Z informacji uzyskanych od dowódców amerykańskich wynika, iż proces nominacji gubernatorów i rad przebiegał z uwzględnieniem opinii szejków plemiennych i innych opiniotwórczych środowisk (np. duchownych). Jeśli chodzi o rady, to składają się one ze specjalistów z różnych dziedzin (przemysłu, energetyki, służby zdrowia, edukacji itp.). Współpracują oni

bezpośrednio ze specjalistami amerykańskimi z GST w celu rozwiązywania najpilniejszych problemów z wykorzystaniem środków, jakimi dysponują dowódcy amerykańscy (dowódca batalionu — 500 tys. USD miesięcznie). Rady nie dysponują własnymi środkami. Ich obecny status jest tymczasowy, ponieważ pochodzą z nominacji, a nie wolnych wyborów. Zakres odpowiedzialności rad nie jest jak dotąd jasno określony. Można uznać, że są one forum wyrażania opinii przez Irakijczyków. Pozwalają też amerykańskim władzom wojskowym na bezpośrednie komunikowanie się z reprezentantami różnych środowisk lokalnych. Warto zauważyć, że przewodniczącym rady w an-Nadżafie jest duchowny, reprezentujący Wielkiego Ajatollaha Sistanię. Jest to przykład angażowania się tych środowisk w obecne przemiany w Iraku, innego niż w np. w przypadku Muqtady al-Sadra, występującego przeciwko koalicji.

Nie do końca jasne są też relacje gubernator — rada oraz gubernator - amerykańskie władze wojskowe. Oczywiście trzeba pamiętać, że wszystkie obecnie funkcjonujące lokalne struktury irackie mają charakter tymczasowy i zostały wyznaczone przez armię. Dlatego też władze wojskowe odwołują gubernatorów, którzy nie spełniają ich oczekiwań (np. gubernator Karbali został odwołany za korupcję).

Z drugiej strony udział Irakijczyków w radach odbywa się zapewne przy akceptacji lokalnych autorytetów (szejków, duchownych). Gubernatorom podlegają tworzone intensywnie jednostki policji irackiej (szkolone w Akademiach Policyjnych przez jednostki Military Police).

Na poziomie wszystkich 5 prowincji „strefy polskiej” działają wyznaczeni przez władze wojskowe gubernatorzy oraz rady. Ponadto funkcjonuje policja iracka (mająca swego szefa na poziomie prowincji) i wymiar sprawiedliwości (sądy). Oczywiście placówkami służby zdrowia, szkołami, oczyszczalniami ścieków i innymi przedsiębiorstwami kieruje iracki personel. Strukturą ogólnokrajową jest Rada Zarządzająca z rotacyjnym przewodniczącym (co miesiąc inna osoba obejmuje przewodnictwo).

W praktyce powojennej kontakty z miejscowymi instytucjami i środowiskami opiniotwórczymi amerykańskie dowództwo złożyło na barki dowódców batalionów stacjonujących w poszczególnych prowincjach. W aktualnej fazie sytuacji otrzymali oni następujące problemy priorytetowe: A. spowodowanie wzrostu produkcji energii elektrycznej i jej dostaw w stopniu umożliwiającym zaspokojenie podstawowych potrzeb gospodarstw domowych, przemysłu i rolnictwa, w tym irygacji, B. zwiększenie liczby formacji policyjnych oraz samych policjantów, ponieważ można będzie wówczas wycofać wojsko z ulic i zmienić system ochrony ważnych gmachów; pozwoliłoby to wojsku przejść do etapu monitorowania sytuacji.

Powyższe zadania mają być realizowane następującymi kanałami:
* w ramach struktur dywizyjnych GST,
* w ramach struktur wojskowych SMOC,
* włączaniu, w miarę możliwości, polskich przedstawicieli do obejmującej swym zakresem całą polską strefę struktury.

Istotny problem wiąże się z faktem, iż mimo starań Amerykanie nie dotarli bezpośrednio do żadnego przywódcy religijnego kalibru Sistanię, czy też Muhammada al-Hakima. Przez żadnego z nich nie został np. przyjęty P. Bremer. Bezskutecznie o spotkanie zabiegał też podsekretarz stanu w Pentagonie, podczas swego niedawnego pobytu w Iraku.

Funkcjonowanie GST i SMIC w ramach dywizji wynika z NATO-wskich procedur. Szczególną uwagę należy poświęcić strukturze CPA, bowiem będzie ona obecnie w istotnym stopniu rozbudowywana. Aktualnie struktury regionalne CPA funkcjonują w al-Hilli, Bagdadzie, Basrze i Mosulu. Planuje się, iż do września 2003 r. biura regionalne powstaną we wszystkich prowincjach. Istnieje, zatem pilna potrzeba przygotowywania w Polsce rezerwowej kadry cywilnej, którą można będzie proponować do tworzonych obecnie struktur prowincjonalnych CPA.

3.3. Struktury lokalne — religijne, rodowo-plemienne

W Iraku zamieszkuje ok. 150 plemion, dzielących się na ok. 2000 mniejszych klanów. Największe plemię liczy ok. 1 mln osób, natomiast najmniejsze kilka tysięcy. 30-40 z nich tradycyjnie odgrywa istotną rolę w kolejnych ekipach rządzących. Plemiona organizują irackie społeczeństwo częściowo ponad tradycyjnymi podziałami na szyitów, sunnitów i Kurdów. Członkowie niektórych plemion należą do różnych wyznań z chrześcijaństwem włącznie.

Należy pamiętać, iż Husajn doszedł do władzy dzięki opanowaniu partii BAAS i jej aliansowi z układami rodowo — plemiennymi. Następnie w pierwszym okresie sprawowania władzy i jej realizacji S. Husajn dążył do eliminowania wpływów rodowo-plemiennych (poza własnym rodem

Tikritich) do tego stopnia, iż np. w nazwiskach zabronił używania członu wskazującego na przynależność do konkretnego rodu. Uznając układ plemienny za przeżytek, forsował lojalność wobec państwa i prezydenta. Na pocz. lat 80-tych, tj. w okresie wojny z Iranem, został jednak zmuszony do zmiany polityki. Poszukując wsparcia u przywódców plemiennych, na szeroką skalę wprowadzał przyznawanie im prawa do pewnego nadzoru i odpowiedzialności za zamieszkałe terytorium, łączonego z różnego rodzaju przywilejami i beneficjami. Zbroił ich też i przekupywał. Z kolei opornych eliminował, prześladował, zmuszał do emigracji, a ludność brutalnie pacyfikował. Pewne plemiona i rody sunnickie ponownie stały się faworyzowanym źródłem naboru do armii i sił specjalnych, a zwłaszcza formowania korpusu oficerskiego (np. Dulajmich). Wówczas też Irakijczycy zaczęli znów identyfikować się ze swoimi rodami, a w przypadku niejasnego pochodzenia — szukać jego potwierdzenia u szejków. Z kolei wielu prominentnych przedstawicieli saddamowskiego reżimu, w obawie przed samosądami i rozliczeniami, poszukuje azylu u swych rodów i z reguły go otrzymuje. Niejednokrotnie stwarza to obecnie delikatność sytuacji w kontaktach z szeregiem plemion, a także przywódcami plemiennymi — zwłaszcza tymi, którzy w przeszłości kolaborowali z saddamowskim reżimem.

Należy mieć świadomość, iż szereg plemion i rodów nadal dysponuje realnymi wpływami, jest uzbrojona i aspiruje do odgrywania istotnej roli w nowym ustroju państwowym Iraku. Pośpiech w rozwiązywaniu starej armii może powodować zwiększony napływ ochotników do plemiennych i partyjnych organizacji paramilitarnych. Irackie plemiona i rody łączą również tradycyjne więzy krwi z pobratymcami plemiennymi w innych krajach, takich jak Syria, Jordania, Arabia Saudyjska i inne państwa Zatoki Perskiej oraz Turcja. Potęguje to ich realne wpływy i możliwości oraz umożliwia prowadzenie swego rodzaju własnej polityki transgranicznej, wzmocnionej wewnątrzrodowymi mariażami.

Obszar polskiej strefy zamieszkuje głównie szyckie plemiona m. in. Ghalal, Hasan, Agra, Yasir, Fatta, Hawaszim, Khaza'i, Dżanabi, Karaghuli, Dżibur, Laith, Bajd, Zubajdi, Rai'a, Ubaid, Chazael, Sawaj'id, Banu Bayad, Banu Lam, Banu Rikab. Obszar położony w rejonie miasta al-Hilla ma charakter mieszany, szycko-sunnicki.

W końcu czerwca 2003 r. w prowincji Karbala powstała rada przywódców plemiennych, reprezentująca 45 plemion obszaru środkowego Eufratu. 5-osobowa reprezentacja tej organizacji to szejkowie: Chalaf Al-Kaabi, Aliwi Al-Hasnawi, Ala Al-Masudi, Saber Al-Kanani i Taha Al-Husajni.

Zadaniem Rady ma być działalność na rzecz „jedności i zgody narodowej w wolnym, niepodległym Iraku”. Utworzyła ona specjalny fundusz, mający służyć pilnie potrzebującym pomocy.

Z opublikowanego przez Radę apelu wynika, iż jest ona zainteresowana współdziałaniem z władzami koalicyjnymi na rzecz odbudowy Iraku oraz zapewnienia bezpieczeństwa i stabilizacji. Przywódcy plemion demonstrują gotowość współpracy z władzami koalicyjnymi.

28 lipca br. w Ambasadzie RP w Bagdadzie doszło do spotkania szefa Misji R. Chałackiewicza z członkiem wpływowego w al-Hilli rodu oraz jednego z największych na obszarze polskiej strefy plemion. Omawiano możliwość stworzenia nieformalnego systemu dialogu, służącego tworzeniu wokół polskiego kontyngentu pozytywnej atmosfery. Ustalono, iż kontakty będzie kontynuował doradca polityczny gen. A. Tyszkiewicz.

3.4. Perspektywy demokratyzacji — wybory, rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Ustanowienie demokracji, czy też, co bardziej realne, swego rodzaju pluralizmu, które w przeszłości nigdy w Iraku nie istniały, stanowią kluczowe wyzwanie dla działań Tymczasowych Władz Międzynarodowych. Poważną w tym przeszkodę stanowi fakt, iż istotę systemów politycznych w Iraku na przestrzeni dziejów określał ich antydemokratyzm. Pluralizmowi z całą stanowczością sprzeciwiali się zawsze sunnici mający podstawy sądzić, iż jako sprawująca władzę mniejszość utraciliby ją. Przeciwnie pluralizmowi władzy były też poszczególne plemiona, zainteresowane głównie uzyskaniem dominujących wpływów w kolejnych rządach.

W okresie wojny z Iranem i sankcji ONZ wyrosła nowa generacja, żyjąca w izolacji od świata i nieznająca go, wychowana w systemie ideologii BAASistowskiej i kultu S. Husajna, w kartkowym systemie gospodarczym powszechnego niedoboru, biedy i ograniczeń. Silnie indoktrynowane saddamizmem, jest to pokolenie o znacznych nastrojach ksenofobicznych. Natomiast spauperyzowana klasa średnia, która chyba najbardziej dotkliwie odczuła skutki sankcji, praktycznie przestaje się liczyć. Straciła poprzednią wysoką pozycję w społeczeństwie oraz łączność z zagranicą, co nadawała jej uprzednio szczególny status. Przestała w związku z tym tworzyć naturalną bazę dla demokratycznych przemian.

Stanowi to istotny problem, stojący przed Tymczasową Administracją Międzynarodową i jej postulatem demokratyzacji irackiego reżimu. Bez w miarę szybkiej odbudowy tradycyjnych struktur społecznych, zdewastowanych przez saddamizm i okres sankcji, nie da się też skutecznie zrealizować szeregu podstawowych zadań społeczno-politycznych i gospodarczych.

Perspektywa przyszłego demokratycznego systemu politycznego jest zatem wysoce niepewna. Wiele partii i organizacji politycznych znajduje się w początkowym stadium organizacyjnym. Nieznane są też ich realne wpływy w społeczeństwie. Dotychczasowe doświadczenia wydają się wskazywać, iż sytuacja w Iraku preferuje raczej proces powstawania partii i organizacji na bazie religijnej, plemiennie – rodowej oraz innych anachronicznych i z istoty rzeczy niedemokratycznych podstawach. Jakkolwiek nowy rząd stanie zatem przed dylematami istnienia w irackim społeczeństwie poważnych podziałów plemiennych. Może to skomplikować procesy modernizacji państwa i społeczeństwa. Powyższa sytuacja może też znaleźć niepożądane odzwierciedlenie w przyszłych wyborach lokalnych i parlamentarnych. Nie jest też jasne, na ile w tej sytuacji przyszły rząd będzie prowadził przyjazną politykę wobec Tymczasowych Władz Międzynarodowych, o ile będzie musiał liczyć się z akceptacją i poparciem najbardziej wpływowych partii politycznych.

Kolejnym źródłem społecznych i politycznych podziałów może się stać konflikt pomiędzy Irakijczykami przybyłymi z emigracji oraz tymi, którzy cały okres saddamizmu pozostawali w kraju i byli prześladowani lub też na odwrót nierzadko kolaborowali z nim z własnej woli, bądź też pod przymusem. Będzie to rodzić problem legitymizacji władzy. Pod wpływem propagandy byłego reżimu oraz nastrojów narodowo-nacjonalistycznych zdecydowana większość Irakijczyków niechętnie odnosi się do emigrantów, posądzając ich o powiązania z różnymi państwami. Z tego m.in. powodu niepopularny w polskiej strefie jest Iracki Kongres Narodowy i jego przywódca Ahmad Chalabi oraz relatywnie mało popularna Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej Mohameda al-Hakima która, mimo iż szyicka, działała w okresie reżimu S. Husajna z Teheranu i jest posądzana o uleganie wpływom irańskim.

Inne podziały mogą zaistnieć pomiędzy cywilną i wojskową opozycją tym bardziej, iż tradycyjnie Irakijczycy są bardzo zmilitaryzowanym społeczeństwem. Armia była swego rodzaju narodową instytucją, symbolem jedności narodowej, zazwyczaj głównym źródłem władzy, a stopnie oficerskie trampoliną do robienia karier politycznych, partyjnych i administracyjnych. Ok. 30 lat armia była silnie indoktrynowana w duchu nacjonalistycznej ideologii baasistowskiej, co nie może pozostawać bez śladu dla obecnych nastrojów. Rodzi się pytanie, na ile bardzo liczny w nieodległej przeszłości korpus oficerski będzie usiłował odgrywać polityczne role w nowej irackiej rzeczywistości. Niektórzy generałowie zaczynają być zresztą wykorzystywani przez Amerykanów i Brytyjczyków w nowej administracji.

Opr. R. Chałackiewicz

3.5. Perspektywa decentralizacji administracji lokalnej

3.5.1. Stan obecny: system scentralizowany

W związku z totalitarną przeszłością Irakijczycy nie mają obecnie znaczących doświadczeń związanych z zarządzaniem sprawami lokalnymi (usługami dla ludności, gospodarką komunalną, oświatą, służbą zdrowia itp.). Jak powiedział z-ca gubernatora prowincji Wasit „obecne rady irackie nie są w stanie skutecznie zarządzać sprawami prowincji, ponieważ do tej pory tego nie robiły i muszą się wielu rzeczy nauczyć”. Można też zauważyć, że Irakijczycy nie odróżniają zadań realizowanych w sposób typowy dla samorządu (decyzje i środki są we władaniu wybieralnych władz lokalnych), od zadań, które realizowane są lokalnie przez administrację centralną. Np. rozmawiając z członkiem rady irackiej w Karbali spytałem go, czy rada może podejmować decyzje dotyczące szkół. Odpowiedział, że nie. A kiedy zapytałem, kto wypłaca nauczycielom pensje, odparł, że „pensje dostają od nas”. Zauważyłem, że jest w tym sprzeczność, ale okazało się, że dla niego „od nas” oznacza jedynie, że pensje wypłaca bank w Karbali, a nie w Bagdadzie. Nie są to pieniądze, o których decyduje się lokalnie, lecz jedynie ich wypłata następuje na tym szczeblu, a pieniądze pochodzą z „centrum”.

Jednocześnie zauważyć można, iż jedną z form budowania tożsamości poszczególnych prowincji może stać się ich stosunek do centrum państwa tzn. Bagdadu. Widoczne to jest w stosunku do kwestii energii elektrycznej. Do tej pory, w sytuacji niedoboru mocy, Bagdad miał znaczenie priorytetowe. Obecnie prowincje nie chcą dzielić się energią z Bagdadem i starają się dbać o interes własnych mieszkańców. Można w tym dostrzec bunt przeciw dotąd wszechwładnemu

„centrum” i obronę interesów lokalnych. Oczywiście kwestie energetyczne nie są najlepszą platformą kształtowania się lokalnej tożsamości. Wydaje się, że stopniowe godzenie interesów ogólnych i partykularnych w warunkach wolności będzie ważnym obszarem kształtowania się etosu „obywatela”, a nie „poddanego”, jak to było w czasach dyktatury. Z pewnością nie będzie to proces łatwy i spodziewać się można, że jego tłem będzie kluczowa kwestia integralności państwa. Zapewne wiele formalnych rozwiązań znajdzie się w przygotowywanej konstytucji.

Za pewną formę „samorządu lokalnego” paradoksalnie można uznać struktury plemienne. Szejkowie wywierają wpływ na obsadę powstających rad na poziomie prowincji. Komunikują się też pomiędzy sobą np. według informacji z dowództwa batalionu amerykańskiego stacjonującego w Diwaniji, odbyło się spotkanie szejków prowincji al-Qadisija. Takie oddolne inicjatywy w celu wywierania wpływu na bieg wypadków mogą być traktowane jako przejaw „lokalnej aktywności obywatelskiej”. W każdym razie powstają struktury irackie, z którymi można konsultować decyzje podejmowane przez struktury wojskowe i cywilne władze koalicyjne. Oczywiście na etapie okrzepnięcia rad prowincji, a zwłaszcza w perspektywie wyborów do samorządów lokalnych pojawi się problem relacji pomiędzy demokratycznymi instytucjami pochodzącymi z wyboru, a strukturami plemiennymi.

Inną namiastką samorządu lokalnego są obecnie funkcjonujące struktury wojskowe na poziomie prowincji (GST) współpracujące z instytucjami irackimi (gubernatorem, radą, dyrektorami instytucji publicznych, szkół, szpitali itp.). Wspólna praca nad projektami mającymi zaspokoić najpilniejsze potrzeby ludności jest dla strony irackiej swoistą szkołą planowania i zarządzania: od identyfikacji problemu, opisanie go w postaci projektu i oszacowania budżetu po realizację całego przedsięwzięcia.

Jak wskazuje doświadczenie, podstawową barierą decentralizacji jest niechęć rządu centralnego do oddawania władzy. Paradoksalnie szansą na przyspieszenie procesu decentralizacji jest obecna słabość ministerstw i „władzy centralnej” w Iraku. Wymagający przełamania „opór władzy centralnej” jest zatem relatywnie mniejszy. Jednocześnie na poziomie lokalnym podejmuje się wiele inicjatyw zmieniających warunki życia ludzi.

Nadal jednak, zwłaszcza do czasu uchwalenia konstytucji, formalna struktura państwa jest mocno scentralizowana. Większość dziedzin tradycyjnie pozostających w sferze decyzji władz lokalnych, jest w Iraku przypisana licznym ministerstwom, mającym swoje oddziały na poziomie prowincji. Scentralizowany pozostaje też przepływ środków. Centralizacji sprzyja zapewne nierozwiązana kwestia bezpieczeństwa. Powoduje to, że mieszkańcy Iraku mogą liczyć na to, iż silne „centrum” (ze strukturami takimi jak wojsko i policja) zagwarantuje im bezpieczeństwo. Jak powiedział podczas spotkania gubernator prowincji Wasit „kiedyś było bezpieczniej, ponieważ mieliśmy różne formacje policyjne, służbę bezpieczeństwa itp.”

3.5.2. Możliwa dynamika zmian prowadzących do decentralizacji administracji publicznej w Iraku

Wydaje się, że kwestia decentralizacji w Iraku będzie dyskutowana w kontekście obaw o integralność kraju. Przyjęte rozwiązania znajdą zapewne odzwierciedlenie w przygotowywanej konstytucji. Tak czy inaczej będzie ona opisywała pewien model docelowy. Poniżej przedstawiono uwagi dotyczące możliwej dynamiki procesu decentralizacji.

Zmiany związane z decentralizacją państwa i przyjmowaniem przez społeczności lokalne odpowiedzialności za różne sfery życia publicznego mogą przebiegać następująco:
* przekazywanie przez gubernatorów wojskowych i GST uprawnień na rzecz prowincjonalnych struktur CPA;

* CPA, współpracując z RTI i innymi firmami kontraktowanymi przez USAID (lub pracującym za własne środki np. w porozumieniu z HACC) przekazuje odpowiedzialność i budżet dotyczący spraw lokalnych instytucjom irackim (gubernator, rada); jednocześnie niektóre usługi publiczne powinny zostać zdecentralizowane, co oznacza, że ministerstwa w Bagdadzie powinny zajmować się ustanawianiem standardów (np. dotyczących edukacji, służby zdrowia, jakości wody itp.) a nie bezpośrednim nadzorem, budżetowaniem i wykonywaniem zadań, które lepiej mogą być realizowane na poziomie prowincji, a nawet niższym.

* odbywają się wybory parlamentarne, a potem lokalne (już wówczas lub przed kolejnymi wyborami powinny powstać struktury samorządu terytorialnego na szczeblu niższym niż prowincje — np. odpowiedniki naszych powiatów lub gmin); firmy kontraktowane przez USAID, a przede wszystkim RTI oraz inne organizacje o podobnym profilu wspierają struktury irackie w realizowaniu ich zakresu odpowiedzialności za sprawy lokalne;

* wysiłek projektów realizowanych przez zewnętrzne organizacje powinien skupiać się na podnoszeniu umiejętności zarządzania na poziomie lokalnym przez kadre iracką np. poprzez specjalistyczne szkolenia dla „radnych” i urzędników zajmujących się poszczególnymi dziedzinami usług społecznych (edukacja, pomoc społeczna, służba zdrowia), administracyjnych (wykonywanie prawa krajowego i lokalnego, planowanie) i komunalnych (dostarczanie energii elektrycznej, wody, usuwanie i utylizacja śmieci, kanalizacja itp.).

Rekomendacje i wnioski

* Zarówno obecnie dominujące struktury wojskowe (dowództwo batalionów. GST, Civil Affairs), jak i „schodząca w dół”, na poziom prowincji, koalicyjna administracja cywilna (CPA), a także firmy kontraktowane przez USAID (w tym zwłaszcza RTI) — wszystkie te instytucje powinny dołożyć starań, by przygotować powstające władze irackie (rady, gubernatorów) do samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi. Innymi słowy nie chodzi o to, by Irakijczyków wyręczać, lecz by stworzyć im warunki do rzeczywistego samo rządzenia się. Oznacza to stopniowe przekazywanie im uprawnień i stosownych środków finansowych.

* Po uchwaleniu konstytucji i przyjęciu określonego modelu decentralizacji (tworzenie samorządu terytorialnego) konieczna jest powszechna edukacja obywatelska w tym zakresie. Jak najwięcej Irakijczyków powinno rozumieć zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego i swój własny wpływ na sprawy lokalne (udział w wyborach do władz lokalnych, formy uczestnictwa obywatelskiego, formy obywatelskiej kontroli władz lokalnych itp.).

* Przeprowadzając proces decentralizacji powinno wykorzystać się udane doświadczenia państw postkomunistycznych w Europie np. Polski. Doświadczenia te pozwolą wskazać na możliwe zagrożenia (np. opór „centrum”) i zaproponować odpowiednie środki zaradcze. Konsultanci, specjaliści od decentralizacji, powinni także pomagać w tej dziedzinie władzom centralnym Iraku (CPA, Rada Zarządzająca), samo rządzeniem się na poziomie lokalnym. Irak był zarządzany centralistycznie, co oznacza, między innymi, że wszystkie decyzje dotyczące prowincji były podejmowane w Bagdadzie. S. Husajn podejmował też osobiście decyzje dotyczące nominowania urzędników w prowincjach. Tylko on mógł ich też odwoływać.

* Ponadto istniał dualizm struktur państwowych i partyjnych (BAAS). Niektórzy Irakijczycy są świadomi tego, że nie będą w stanie od razu przejąć odpowiedzialności za sprawowanie władzy.

(Publikacja: 03-03-2005 Ostatnia zmiana: 30-01-2011)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3969) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,3969>)

Contents Copyright © 2000-2011 Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2011 Michał Przech

Autorem portalu Racjonalista.pl jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.
Właścicielami portalu są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tego portalu i jakiegokolwiek jego części.

Wszystkie strony tego portalu, wliczając w to strukturę katalogów, skrypty oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tego portalu oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tego portalu i nie korzystać z jego zasobów.

Informacje zawarte na tym portalu przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach Racjonalista.pl

informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów portalu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na portalu. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych portalu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl