

KRZYSZTOF TRZCIŃSKI

Instytut Kultur Śródziemnomorskich i Orientalnych PAN

**CENTRYPETALIZM
– INTEGRUJĄCY SYSTEM POLITYCZNY
DLA PAŃSTW WIELOETNICZNYCH.
ZARYS TEORII EMPIRYCZNEJ**

**Centripetalism – An Integrative Political System
for Multiethnic Countries. An Outline of the Empirical Theory**

The article deals with a specific political system, bearing the characteristics of interethnic power-sharing, which is referred to as centripetalism. The centripetal system was shaped in two important – especially because of the large number of population and available energy resources – multiethnic countries: Nigeria and Indonesia. These countries have a presidential system of government. Centripetalism gives power to political elite representatives of various ethnic groups, thus stimulating reconciliation, cooperation and political integration across ethnic divisions. This is to weaken the significance of these divisions under the conditions of multiethnicity. The broader objective of centripetalism is an overall reduction of conflicts in relations between ethnic groups represented by political elites. There are three specific institutional arrangements within the centripetal system: 1) territorial structure which “breaks” large ethnic groups so that their members live in separate territorial-administrative units; 2) territorial distribution of votes (support) in presidential elections which is required to be elected president; and 3) supra-regional and interethnic political parties. The objectives of the article are to explain the nature of centripetalism; to present the complex ethno-political context in countries where this system has been implemented; to discuss the major institutions of the Nigerian and Indonesian centripetalism; to attempt to answer the question of whether centripetalism meets the objectives for which it has been established; and to indicate its defects.

WSTĘP

W dwóch ważnych – zwłaszcza ze względu na dużą liczbę ludności oraz posiadane zasoby surowców energetycznych – wieloetnicznych państwach świata: Nigerii i Indonezji funkcjonuje model systemu politycznego określany w zachodnim piśmiennictwie politologicznym mianem centrypetalizmu (ang. *centripetalism*)¹. Centrypetalizm najczęściej definiowany jest jako specyficzny system polityczny² państw wieloetnicznych o prezydenckim systemie rządów, który dopuszcza do udziału we władzy reprezentantów elit politycznych poszczególnych grup etnicznych³, stymulując ich do pojednania, współpracy i integracji politycznej w poprzek podziałów etnicznych, i w ten sposób osłabiając znaczenie tychże w warunkach wieloetniczności. Szerszym celem centrypetalizmu jest ogólne zmniejszenie konfliktów w relacjach między reprezentowanymi przez elity polityczne grupami etnicznymi. Adherenci centrypetalizmu wychodzą bowiem z założenia, że elity, usatysfakcjonowane współudziałem w rządzeniu i możliwością obrony interesów swych grup, powinny działać łagodząco na zachowania ich członków w relacjach z innymi grupami. Centrypetalizm z założenia promuje te poglądy i działania polityczne (zwłaszcza w kwestiach drażliwych w wymiarze interesów poszczególnych grup), które mają charakter umiarkowany, a zatem rozwijają międzyetniczną akomodację, rozumianą jako wzajemne przystosowanie się, osiaganie porozumień i współdziałanie na zasadach kompromisu. Zdaniem badacza centrypetalizmu Benjamina Reilly'ego⁴, propagatorzy tego systemu poprzez wdrażanie swoistych rozwiązań

¹ W użyciu jest również pojęcie „system centrypetalny”. Za synonimy słowa „centrypetalny” można uznać wyrazy lub frazy: „dośrodkowy” i „skierowany ku środkowi”.

² Pojęcie „system polityczny” rozumiane jest przez autora w szerokim znaczeniu, obejmującym w ramach danej wspólnoty politycznej charakterystyczne dla niej: struktury, instytucje, organizacje, świadomość, kulturę, stosunki, wartości i normy. W piśmiennictwie zachodnim centrypetalizm jest określany mianem systemu politycznego, gdyż ogół jego instytucji wykracza poza takie pojęcia, jak: „system rządów”, „forma rządów” czy „reżim polityczny”.

³ Termin „grupa etniczna” rozumiany jest przez autora (za Arendem Lijphartem, *Multithnic Democracy*, w: S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, t. 3, Routledge, London 1995, s. 853) w znaczeniu „grupy ludzi, którzy postrzegają siebie jako odrębną wspólnotę kulturową, których często łączą wspólne: język, religia, pokrewieństwo i/lub cechy fizyczne (takie jak na przykład kolor skóry) i którzy mają skłonność do żywienia negatywnych oraz wrogich uczuć wobec członków innych grup etnicznych”. W dalszej części artykułu wymiennie z pojęciem grupy etnicznej i w jego znaczeniu używany jest również skrót „grupa”.

⁴ B. Reilly, *Centripetalism*, w: K. Cordell, S. Wolff (eds.), *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, Routledge, London 2011, s. 290.

instytucjonalnych, służących popularyzacji i uzyskiwaniu w polityce zachowań wychodzących ponad partykularne interesy etniczne, dążą *per saldo* do depolityzacji etniczności. W opinii politolożki Allison McCulloch⁵, zakładaną korzyścią z zastosowania rozwiązań centrypetalnych w państwach wieloetnicznych ma też być osiągnięcie ich stabilności politycznej pojmowanej jako stan braku wybuchów przemocy i zarazem istnienie porządku publicznego (*civil order*), co z kolei łączone jest przez nią z zagadnieniami: trwałości rządów, ich ugruntowanej legitymacji i efektywnego działania, a nadto z brakiem nagłych i głębokich zmian strukturalnych systemu politycznego.

Osiągnięciu wskazanych celów służyć ma w praktyce centrypetalizmu jednoczesne zastosowanie kilku specyficznych rozwiązań instytucjonalnych odnoszących się zwłaszcza do: rodzaju struktury terytorialnej, reguł wyboru głowy państwa oraz zasad działania partii politycznych.

Celami niniejszego artykułu są: wyjaśnienie istoty centrypetalizmu; przedstawienie złożonego kontekstu etnopolitycznego w państwach, w których system ten został implementowany; omówienie empirycznych instytucji centrypetalizmu nigeryjskiego i indonezyjskiego; próba odpowiedzi na pytanie, czy centrypetalizm osiąga cele, dla których został ustanowiony; wskazanie jego wad.

ISTOTA CENTRYPETALIZMU

Centrypetalizm nosi typowe cechy *power-sharing*⁶, współrządzenia⁷. W kontekście wieloetniczności i międzyetnicznej rywalizacji

⁵ A. McCulloch, *Does Moderation Pay? Centripetalism in Deeply Divided Societies*, „Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics” 2013, t. 12, nr 2, s. 115–116.

⁶ Zob. np. T.D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, United States Institute of Peace, Washington DC 1996, s. 5, który w odniesieniu do centrypetalizmu używa pojęcia *integrative power-sharing*. *Power-sharing* oznacza dosłownie jakiś sposób dzielenia się władzą między jakimiś podmiotami. Por. *Power-sharing*, w: J. Pearsall (ed.), *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 1455, gdzie termin ten tłumaczony jest jako „przyjęta pomiędzy partiami politycznymi bądź w ramach koalicji polityka dzielenia się odpowiedzialnością za podejmowanie decyzji oraz działania polityczne”. Pojęcie to może być jednak bardzo odmiennie rozumiane i odnosić się do różnych podmiotów oraz płaszczyzn dzielenia się władzą. Zob. szerzej S. Wolff, *Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center*, w: R.A. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*, t. 2, Wiley-Blackwell, Malden MA 2010, s. 535–556.

⁷ Termin *power-sharing* nie doczekał się powszechnie stosowanego odpowiednika w języku polskim. Bywa jednak tłumaczony jako „współrządzenie”. Zob. *Współrządzenie (power-sharing)*, przeł. P. Kornobis, w: *Słownik Politologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 669–670.

power-sharing wiąże się z włączaniem w proces rządzenia polityków reprezentujących odmienne grupy etniczne⁸. Międzyetniczne *power-sharing*⁹ zawiera w sobie taki zbiór rozwiązań instytucjonalnych, który ma ograniczać konflikty w relacjach między grupami etnicznymi poprzez zachęcanie ich elit do kooperacji.

Zinstytucjonalizowane, międzyetniczne *power-sharing* istniejące w reżimie demokratycznym różni się od rozwiązań koncepcyjnych i empirycznych liberalnej demokracji większościowej. Jak zauważa klasyk badań nad elitami politycznymi Geraint Parry¹⁰, zasadnicza odmienność polega na innych metodach reprezentacji. W opinii badacza organizacji politycznej społeczeństw wieloetnicznych Timothy'ego D. Siska¹¹, systemy polityczne opierające się na *power-sharing*, w szerokim rozumieniu, to takie, które *per saldo* promują tworzenie rządów przeważającej części, „jeśli nie wszystkich, głównych zorganizowanych politycznie grup etnicznych społeczeństwa” wieloetnicznego. W takim typie społeczeństwa system polityczny w rodzaju *power-sharing* powinien być inkluzywny w stosunku do tych reprezentantów wszystkich grup, którzy posiadają ich szeroką legitymację. Ponadto, podstawą podejmowania decyzji politycznych w ramach *power-sharing* jest kompromis, który przekracza interesy grupowe. Natomiast w demokracji większościowej o sprawach całego społeczeństwa decyduje się zazwyczaj za pomocą arbitralnych decyzji reprezentacji tej jego części, która po prostu dysponuje większością parlamentarną.

W literaturze przedmiotu wyróżniane są i przeciwstawiane sobie dwa główne rodzaje *power-sharing*: konsocjonalizm (ang. *consociationalism*) i centrypetalizm. Logika konsocjonalizmu opiera się na założeniu, że w sytuacji, gdy społeczeństwo jakiegoś państwa jest silnie podzielone pod względem etnicznym, poszczególne grupy etniczne powinny posiadać odrębną (*de facto* w postaci partii etnicznych) reprezentację we władzy państwowej i mieć możliwość udziału w podejmowaniu decyzji politycznych. Taki stan rzeczy ugruntowuje istnie-

⁸ R. Wilford, *Power-sharing*, w: I. McLean, A. McMillan (eds.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 434 oraz *idem*, *Power-sharing*, w: *Oxford Dictionary of Politics* (<http://www.answers.com/topic/power-sharing-1>, dostęp: 25 marca 2015).

⁹ Termin *interethnic power-sharing* promuje wymiennie z tożsamym pojęciem *ethnic power-sharing* D.L. Horowitz, *Ethnic Power Sharing: Three Big Problems*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 2, s. 5.

¹⁰ G. Parry, *Types of Democracy*, w: S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, t. 4, s. 1277 i 1283.

¹¹ T.D. Sisk, *Power Sharing...*, s. 4.

jące podziały¹². Logika centrypetalizmu jest odmienna, gdyż, co warto powtórzyć, zakłada możliwość integracji politycznej elit grupowych w poprzek podziałów etnicznych, osłabiając w ten sposób wagę tych ostatnich¹³.

Logika konsocjonalizmu opiera się na prymordializmie. Jak przypomina czołowy teoretyk konsocjonalizmu Arend Lijphart¹⁴, stanowisko to zakłada, że etniczność rozumiana jako tożsamość etniczna „jest właściwością dziedziczną i, nawet jeśli nie stałą, to co najmniej bardzo trudną do zmiany”. Z perspektywy prymordialistycznej, ideał stworzenia ponadetnicznych społeczeństw w państwach wieloetnicznych jawi się jako utopijny. Bezpośrednim przeciwieństwem prymordializmu jest instrumentalizm, zgodnie z którym etniczność ma charakter płynny i plastyczny, co niesie ze sobą istotne konsekwencje polityczne. Zwolennicy stanowiska instrumentalistycznego uważają bowiem, że etniczność można rozbudzać dla realizacji celów partykularnych, lecz z drugiej strony można też zmniejszać jej znaczenie w celu budowania społeczeństw ponadetnicznych. Perspektywę instrumentalistyczną wydają się popierać ci politycy i konstytucjonaliści w państwach wieloetnicznych, którzy nie dostrzegają potrzeby tworzenia w nich takich politycznych rozwiązań systemowych, które uwzględniają istniejące podziały etniczne. W konsekwencji optują oni zwykle albo za strukturami klasycznego autorytaryzmu, albo za nieskomplikowanymi instytucjami liberalnej demokracji większościowej. Po środku, między prymordializmem a instrumentalizmem, uplasował się konstruktywizm¹⁵. Jego zwolennicy zgadzają się, co prawda, z prymordialistycznym poglądem, że etniczność jest czymś zawczasu danym czy też ustalonym, lecz zarazem twierdzą, że można ją dalej formować dla osiągnięcia jakiegoś pożądanego celu związanego na przykład z polityczną modernizacją społeczeństwa. Logika centrypetalizmu oparta jest właśnie na założeniach konstruktywistycznych.

¹² Zob. szerzej: A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven CT 1980; *idem*, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*, Routledge, London 2008.

¹³ Zob. szerzej: B. Reilly, *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*, Oxford University Press, Oxford 2007, zwłaszcza s. 83–91; *idem*, *Centripetalism...*, zwłaszcza s. 291–295; *idem*, *Centripetalism: Cooperation, Accommodation and Integration*, w: S. Wolff, Ch. Yakinthou (eds.), *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*, Routledge, New York 2011, s. 57–64.

¹⁴ A. Lijphart, *Multiethnic Democracy...*, s. 855.

¹⁵ Podział na prymordializm, instrumentalizm i konstruktywizm promuje np. Arend Lijphart, *ibidem*. Por. podział na koncepcje pierwotną, postmodernistyczną oraz opcję pośrednią, którego zwolennikiem jest np. Ian Shapiro, *Stan teorii demokracji*, przeł. I. Kisilowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 125–127.

Centrypetalizm może istnieć zarówno w autorytaryzmie rywalizacyjnym (dopuszczającym niektóre procedury demokratyczne, w tym wyborcze, zwykle pozbawione jednak głębszej treści)¹⁶, jak i w demokratycznym. Wszystkie opublikowane dotychczas przez uznany ośrodek badawczy *The Economist Intelligence Unit* raporty dotyczące stanu demokracji w świecie (*Democracy Index 2006, 2008, 2010–2014*) uznają Nigerię – zgodnie z przyjętymi przez ich twórców rozbudowanymi kryteriami – za państwo autorytarne, zaś Indonezję – za państwo demokratyczne, a konkretnie za państwo posiadające niedoskonały (*flawed*) reżim demokratyczny¹⁷. W przypadku Nigerii rozwiązania centrypetalne, mimo że zawarte w większości w ustawie zasadniczej, można określić mianem zмовы elit, częściowo tylko opierającej się na wynikach wyborów, których demokratyczny charakter jest często kwestionowany¹⁸.

¹⁶ Zob. S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge 2010. Na przykładzie Nigerii zob. szerzej R.T. Suberu, *Nigeria's Muddled Elections*, w: L. Diamond, M.F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa: Progress and Retreat*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2010, zwłaszcza s. 125–126.

¹⁷ Podobnie badacz polityki indonezyjskiej D.L. Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, Cambridge University Press, New York 2013, s. 207–209, określa Indonezję mianem demokracji o niskiej jakości (*low-quality democracy*), gdyż, jak to ujmuje, w państwie tym nadal istnieją obszary „opóźnionego rozwoju” (*delayed development*). Za najważniejsze z nich uznaje cztery: szczególny status armii (mającej nadal wpływ na życie polityczne oraz często nieponoszącej konsekwencji nieprzestrzegania prawa), nadmiar korupcji, deficyt rządów prawa i wysoki stopień nietolerancji religijnej. Na temat wymienionych oraz innych niedoskonałości indonezyjskiej demokracji zob. też G.C. Gunn, *Indonesia in 2013: Oligarchs, Political Tribes, and Populists*, „Asian Survey” 2014, t. 54, nr 1, zwłaszcza s. 48–51.

¹⁸ Zmowa elit politycznych odmiennych grup etnicznych często spotykana jest we współczesnej Afryce. Typowy w tym względzie jest przypadek tzw. Rządu Jedności Narodowej, funkcjonującego w Zimbabwie w latach 2009–2013 i utworzonego przede wszystkim przez partię prezydenta Roberta Mugabego, Afrykański Narodowy Związek Zimbabwe – Front Patriotyczny (ZANU-PF) oraz ugrupowanie premiera Morgana Tsvangiraiego, Ruch na Rzecz Demokratycznej Zmiany – Tsvangirai (MDC-T), który wcześniej był w opozycji do Mugabego. Inny przykład pochodzi z Kenii, gdzie w latach 2008–2013 istniał tzw. Gabinet Wielkiej Koalicji, czy też Rząd Jedności Narodowej, składający się przede wszystkim z członków ugrupowania ówczesnego prezydenta E. Mwaia Kibakiego, Partii Jedności Narodowej (PNU) oraz członków partii ówczesnego premiera Raila A. Odingi, Pomarańczowego Ruchu Demokratycznego (ODM), który wcześniej był w opozycji do Kibakiego. Oba porozumienia między elitami politycznymi reprezentującymi interesy odmiennych grup etnicznych powstały w następstwie poważnych konfliktów etnicznych, a zakończone zostały likwidacją stanowiska premiera w wyniku implementacji nowych przepisów konstytucyjnych. Ani Zimbabwe ani Kenia w okresie istnienia wspomnianych rządów nie były uznawane za państwa demokratyczne. Odmienny przypadek zмовы znacznej części elit politycznych reprezentujących różne grupy etniczne istnieje w autorytarnej Etiopii. Elity etniczne, w zamian za poparcie udzielane partii rządzącej (Etiopskiemu Ludowo-Rewolucyjnemu Frontowi Demokratycznemu, EPRDF), otrzymują publiczne apanaże, mają wpływ na podział środków budżetowych oraz uprawnienie do stanowienia części prawa odnoszącego się do mieszkańców kontrolowanych przez siebie regionów, etnicznych podmiotów federacji (w Etiopii funkcjonuje tzw. federalizm etniczny, zwany też lingwistycznym).

Centrypetalizm, w przeciwieństwie do konsocjonalizmu, *ex definitione* promuje etnicznie neutralne praktyki prawne dotyczące statusu jednostek i grup w warunkach wieloetniczności, co ma wzmacniać efekt integrujący, na którego osiągnięcie „pracują” instytucje centrypetalne. Rdzeń centrypetalizmu tworzą następujące rozwiązania instytucjonalne¹⁹:

1. Struktura terytorialna, w ramach której duże grupy etniczne są tak „rozbijane”, aby ich członkowie zamieszkiwali w odrębnych, najlepiej wieloetnicznych jednostkach terytorialno-administracyjnych, co ma powodować, by elity tej samej, dużej grupy, reprezentując różne regiony, konkurowały ze sobą na przykład o środki z budżetu centralnego (jako przeciwieństwo federalizmu etnicznego/lingwistycznego dopuszczalnego w konsocjonalizmie).

2. Konstytucyjny wymóg uzyskania przez polityków kandydujących w wyborach prezydenckich terytorialnego rozłożenia głosów (poparcia elektoratu w znacznej liczbie regionów danego państwa, na przykład zdobycia co najmniej 20 proc. głosów w ponad 50 proc. prowincji), sprostanie któremu jest niezbędne do objęcia urzędu prezydenckiego (jako przeciwieństwo prostego wymogu zdobycia bezwzględnej lub względnej większości głosów, jak ma to miejsce w innych prezydenckich systemach rządów).

3. Ponadregionalne i międzyetniczne partie polityczne, obligatoryjnie tworzące etnicznie heterogeniczne listy kandydatów w rozmaitych wyborach (jako przeciwieństwo partii etnicznych dozwolonych w konsocjonalizmie).

W piśmiennictwie wymieniany jest również czwarty element centrypetalizmu – stosowanie w wyborach do parlamentu (zwłaszcza izby niższej) tzw. głosowania preferencyjnego albo w postaci proporcjonalnego (w okręgach wielomandatowych) systemu ordynacji pojedynczego głosu przechodniego, albo – większościowego (w okręgach jednomandatowych) systemu głosu alternatywnego (jako przeciwieństwo większościowego lub proporcjonalnego systemu wyborczego bez

¹⁹ Dla porównania, jądro konsocjonalizmu tworzą cztery instytucje: rządy wielkiej koalicji (tj. rządy złożone z przedstawicieli partii, niejednokrotnie etnicznych, reprezentujących różne, najlepiej wszystkie, grupy wieloetnicznego społeczeństwa); autonomia kulturowa dla poszczególnych grup lingwistycznych (jeśli zamieszkują one konkretny obszar, wówczas autonomia może mieć również charakter terytorialny); proporcjonalność w reprezentacji politycznej i przy mianowaniu członków służby cywilnej; ograniczone prawo weta dla mniejszości (niekiedy przybierające postać wymogu uzyskania kwalifikowanej większości dla niektórych rodzajów zmian w prawie). Zob. szerzej A. Lijphart, *Thinking about Democracy...*, s. 42.

preferencji)²⁰. Głosowanie preferencyjne nie funkcjonuje jednak obecnie ani w Nigerii, ani w Indonezji. Ten element normatywny systemu centrypetalnego, potencjalnie wzmacniający możliwość realizacji jego celów, uznawany jest za ważną rekomendację wysuwaną przez rozmaitych teoretyków centrypetalizmu. Ich czołowy przedstawiciel, Donald L. Horowitz²¹, będąc zwolennikiem większościowych systemów wyborczych, wyraźnie preferuje system głosowania alternatywnego nad system pojedynczego głosu przechodniego.

Trzy instytucje centrypetalne zostały implementowane zarówno w Nigerii, jak i w Indonezji. Ich omówienie musi zostać poprzedzone przedstawieniem kontekstu etnopolitycznego, w jakim centrypetalizm został ukształtowany i funkcjonuje w obu tych państwach.

WARUNKI, W JAKICH CENTRYPETALIZM POWSTAŁ I ISTNIEJE

Badacze centrypetalizmu uważają, że u genezy wdrażania tego systemu politycznego w państwach wieloetnicznych może leżeć albo doświadczenie brutalnego i często długotrwałego konfliktu etnicznego²² (bądź kilku konfliktów tego typu), albo uzasadniona obawa, że konflikt między grupami etnicznymi może w przyszłości przybrać charakter zbrojny. W pierwszym przypadku wypracowanie i implementacja przez elity polityczne rozwiązań centrypetalnych ma za zadanie

²⁰ Głosowanie preferencyjne, dzięki dokonywanemu przez wyborców rankingowi kandydatów, pozwala na wskazanie preferencji dotyczących kandydatów wywodzących się z różnych partii. Głosowanie to w przypadku centrypetalizmu miałoby za zadanie zmniejszenie możliwości zdobycia mandatów parlamentarnych przez polityków mało powściągliwych w poglądach i działaniach odnoszących się zwłaszcza do relacji międzyetnicznych.

²¹ Zob. np. D.L. Horowitz, *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, „Journal of Democracy” 2003, t. 14, nr 4, zwłaszcza s. 122–125.

²² Termin „konflikt etniczny” rozumiany jest przez autora (za teoretykiem problemów relacji międzyetnicznych Stuartem J. Kaufmanem, *Ethnicity as a Generator of Conflict*, w: K. Cordell, S. Wolff (eds.), *Routledge...*, s. 91 i 93–94) jako konflikt, którego strony mogą być wyróżnione przede wszystkim z powodu ich odmiennej etniczności (pojmowanej w znaczeniu tożsamości etnicznej), zaś podstawą zaangażowania ludzi w konflikt jest ich grupowa przynależność, a nie jakiś inny czynnik. Samo współistnienie w danym państwie różnych grup etnicznych nie może być jednak uznane za przyczynę konfliktu. Kaufman wskazuje, że o konflikcie etnicznym można natomiast mówić w sytuacji, gdy dochodzi do rywalizacji jakichś interesów kojarzonych z określonymi grupami etnicznymi. W opinii tego badacza, najważniejsze konfliktogenne interesy mają charakter: językowy, religijny i ekonomiczny. Dla konfliktu etnicznego symptomatyczna jest również sytuacja, gdy tożsamości etniczne generują kolejne spory, które wychodzą poza którąś z wymienionych, podstawowych różnic interesów, na przykład, gdy niezgoda w jakiejś bardzo istotnej sprawie, choćby redystrybucji środków budżetowych między regiony państwa zamieszkałe przez konkretne grupy etniczne, powoduje powstawanie napięć w innych płaszczyznach międzyetnicznych stosunków.

powstrzymanie przemocy w relacjach międzyetnicznych, a w drugim – jej uniknięcie²³. Oba państwa, w których ukształtował się centrypetalizm, Nigeria i Indonezja, mają historię konfliktów etnicznych, w których doszło do użycia przemocy.

KAZUS NIGERII

Za kolebkę centrypetalizmu uznawana jest Nigeria – obecnie najważniejsze (ze względu na wielkość gospodarki²⁴) i najludniejsze państwo na kontynencie afrykańskim, a także siódme państwo świata pod względem liczby mieszkańców – która, jak się szacuje, na początku 2015 roku osiągnęła 181 milionów²⁵. Na liczącym blisko 924 tys. km² terytorium Nigerii w użyciu są aż 522 lokalne języki²⁶, choć język urzędowy jest jeden (angielski). Państwo to zamieszkują członkowie około 250 grup etnicznych²⁷, wśród których największe to Hausa-Fulani (ok. 29 proc. udziału w populacji Nigerii), Jorubowie (ok. 21 proc.) i Igbowie (Ibowie, ok. 18 proc.)²⁸. Szacuje się, że około 50 proc. mieszkańców Nigerii to muzułmanie, 40 proc. to chrześcijanie, a około 10 proc. to wyznawcy wierzeń rodzimych²⁹.

²³ T.D. Sisk, *Power Sharing...*, s. 87.

²⁴ Zgodnie z szacunkami Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), nominalny PKB Nigerii w 2014 r. wyniósł ok. 594 mld USD, co czyniło to państwo 21. gospodarką świata i największą w Afryce; nominalny PKB drugiej największej gospodarki Afryki, Republiki Południowej Afryki, miał wówczas wynieść ok. 341 mld USD (33. gospodarka świata); zaś nominalny PKB trzeciej największej gospodarki tego kontynentu, Egiptu, miał w 2014 r. wynosić ok. 271 mld USD (40. gospodarka świata); dla porównania, nominalny PKB Polski w tym okresie to ok. 552 mld USD (23. gospodarka świata). Zob. *World Economic Outlook Database*, International Monetary Fund, Washington DC 2014 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>, dostęp: 1 kwietnia 2015). Słabo zdywersyfikowana gospodarka nigeryjska rozwija się w dużym stopniu dzięki wpływom z rozmaitych podatków i opłat uiszczanych przez podmioty eksploatujące surowce energetyczne. U.S. Energy Information Administration (<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=NI>, dostęp: 1 kwietnia 2015), szacuje, że w 2014 r. Nigeria była największym producentem ropy naftowej w Afryce i 13. w świecie; wśród eksporterów tego surowca zajmowała 6. miejsce w świecie; słabiej wypadła w światowych statystykach wydobycia gazu ziemnego (zajmując 25. miejsce wśród producentów i 81. wśród eksporterów) oraz węgla (zajmując 65. miejsce wśród producentów i 87. wśród eksporterów).

²⁵ *Geohive: Current World Population* (http://www.geohive.com/earth/population_now.aspx, dostęp: 14 stycznia 2015).

²⁶ Nigeria, w: *Ethnologue: Languages of the World* (<http://www.ethnologue.com/country/NG>, dostęp: 16 stycznia 2015).

²⁷ Nigeria, w: *Encyclopedia of the Nations* (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Africa/Nigeria.html>, dostęp: 16 stycznia 2015).

²⁸ *Nigeria Demographics Profile 2014*, Index Mundi (http://www.indexmundi.com/nigeria/demographics_profile.html, dostęp: 16 stycznia 2015).

²⁹ *Ibidem*.

Po uzyskaniu niepodległości w 1960 roku Nigeria ukonstytuowała się jako federacja trzech regionów: Północnego (zdominowanego przez Hausa-Fulanich), Zachodniego (zdominowanego przez Jorubów) i Wschodniego (zdominowanego przez Igbów). Mimo że w każdym z nich przewagę miała jedna duża grupa etniczna, wszystkie były zarazem zamieszkałe przez wiele innych, mniejszych grup. Trzy największe założyły typowe partie etniczne, które agresywnie konkurowały ze sobą, zwłaszcza na poziomie władzy centralnej. W konsekwencji, nowo utworzone, wieloetniczne i wielokulturowe państwo niemal natychmiast stało się areną poważnych napięć. U ich podłoża leżały również: wyraźne różnice kulturowe (zwłaszcza dzielące Nigeryjczyków z Północy, w przeważającym stopniu muzułmańskiej, oraz pozostałej części państwa, głównie chrześcijańskiej); ekonomiczna kwestia podziału przychodów budżetowych (w znacznym stopniu pochodzących z eksploatacji ropy naftowej w Delcie Nigru), oraz problemy związane z charakteryzującymi główne grupy etniczne odmiennymi tradycjami politycznymi i trudnościami w ich pogodzeniu w sytuacji konieczności wspólnego rządzenia niepodległym państwem.

Erupcja napięć nastąpiła w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XX wieku, gdy kluczową rolę w polityce nigeryjskiej zaczęła odgrywać armia. W trakcie nieudanego wojskowego zamachu stanu w styczniu 1966 roku, przeprowadzonego głównie przez Igbów, śmierć poniosła znaczna część czołowych nigeryjskich polityków, funkcjonariuszy publicznych oraz wysokiej rangi oficerów wywodzących się z Hausa-Fulanich i Jorubów. W następstwie skomplikowanej sytuacji politycznej w Nigerii po puczu i prześladowań Igbów, zwłaszcza przez Hausa-Fulanich, Igbowie ogłosili secesję obfitującego w ropę naftową Regionu Wschodniego i utworzenie na jego obszarze niepodległej Republiki Biafry, która została zaatakowana przez siły federalne rządzonej już przez juntę wojskową Nigerii. W latach 1967–1970 w Nigerii toczyła się wojna domowa, tzw. wojna białfrańska, która – jak szacuje większość źródeł – pochłonęła ponad milion ofiar. Przeciwno chrześcijańskim Igbom walczyli w niej głównie muzułmańscy Hausa-Fulani i chrześcijańscy Jorubowie.

Niemal w przededniu wybuchu wojny białfrańskiej wojskowe władze Nigerii zaczęły przekształcać, uznawany często za konfliktogeny, podział terytorialny kraju, tworząc zamiast regionów dwanaście nowych stanów i w konsekwencji tak „rozbijając” trzy główne grupy etniczne Nigerii, aby ich członkowie zamieszkiwali w różnych jed-

nostkach terytorialno-administracyjnych. Był to początek budowy systemu centrypetalnego. Kolejne reformy centrypetalne były jednak wdrażane dopiero pod koniec lat siedemdziesiątych XX wieku. Donald L. Horowitz zauważa, że po 1978 roku, gdy armia po 12 latach dyktatury oddała władzę cywilom³⁰, w wieloetnicznym społeczeństwie, zmęczonym wojną białą i latami dyktatury, panował „strach przed odnowieniem konfliktu, przy czym żadna grupa nie wiedziała, która z nich stanie się ofiarą nowych represji”³¹. W konsekwencji, w nowej nigeryjskiej ustawie zasadniczej z 1979 roku³² wprowadzone zostały dwa zupełnie nowe rozwiązania: niezbędny dla objęcia urzędu prezydenckiego przez kandydata, który zdobywa w wyborach prezydenckich większość głosów, wymóg uzyskania ich terytorialnego rozłożenia; oraz faktyczny zakaz działalności partii etnicznych. W ten sposób ukształtowany został w Nigerii istniejący do dziś centrypetalny system polityczny. Jak dowodzi Horowitz³³, rozwiązania centrypetalne, obecne w systemie politycznym Nigerii posłużyły pod koniec XX wieku za przykład konstytucjonalistom i politykom tworzącym nowy system polityczny Indonezji.

KAZUS INDONEZJI

Niepodległa od 1945 roku Indonezja miała w 2014 roku około 254 milionów mieszkańców³⁴ i była czwartym najludniejszym państwem świata. Indonezyjska gospodarka należy do najważniejszych w Azji i w świecie³⁵. Indonezja ma bardzo dużą powierzchnię, niemal 2 mi-

³⁰ Rządy cywilne w Nigerii przetrwały do 1983 r. i ponownie zostały przywrócone dopiero w 1999 r.

³¹ D.L. Horowitz, *Ethnic Power Sharing...*, s. 10.

³² Konstytucja Republiki Federalnej Nigerii z 1 października 1979 r. (uchwalona 21 września 1978 r.), zwana Konstytucją Drugiej Republiki (http://www.constitutionnet.org/files/nig_const_79.pdf, dostęp: 16 stycznia 2015).

³³ D.L. Horowitz, *Constitutional Change...*, s. 113–114.

³⁴ *Indonesia Demographics Profile 2014*, Index Mundi (http://www.indexmundi.com/indonesia/demographics_profile.html, dostęp: 3 lutego 2015).

³⁵ Zgodnie z szacunkami MFW, nominalny PKB Indonezji w 2014 r. wyniósł ok. 856 mld USD, co czyniło to państwo 5. gospodarką Azji i 17. świata. Zob. *World Economic Outlook Database...* (dostęp: 1 kwietnia 2015). Istotnym bodźcem rozwoju indonezyjskiej gospodarki jest eksploatacja surowców energetycznych, których znaczna część jest zużywana na rynku wewnętrznym. U.S. Energy Information Administration (<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=ID>, dostęp: 1 kwietnia 2015) szacuje, że w 2014 r. Indonezja zajmowała 22. miejsce w świecie wśród producentów ropy naftowej (jednak ze względu na wysoką konsumpcję, była importerem netto tego surowca), 11. pozycję wśród producentów gazu ziemnego (a 84. wśród jego eksporterów) i 5. miejsce wśród producentów węgla (lecz dopiero 108. wśród jego eksporterów).

liony km², a jej rozciągłość równoleżnikowa wynosi około 5 tysięcy km. Państwo to składa się z około 17 tysięcy wysp, z których ponad 6 tysięcy jest zamieszkałych. Na wielu wyspach Indonezji powstały unikalne kultury. Jej społeczeństwo jest silnie podzielone pod względem etnicznym, a w mniejszym stopniu również religijnym. Zgodnie z danymi z 2010 roku, największą grupą etniczną w Indonezji są Jawajczycy (nieco ponad 40 proc. ogółu mieszkańców), a znaczący udział w jej społeczeństwie mają również Sundajczycy (ok. 15,5 proc.), Malajowie (ok. 3,7 proc.), Batakowie (ok. 3,6 proc.) i Madurowie (ok. 3 proc.)³⁶. Udział w populacji Indonezji członków każdej z kilkuset pozostałych, rodzimych grup etnicznych³⁷ wynosi w każdym przypadku poniżej 3 proc. Wśród ludności napływowej najwięcej w Indonezji mieszka Chińczyków (ok. 1,2 proc. populacji). Według danych z 2010 roku, zdecydowana większość Indonezyjczyków, bo ok. 87 proc., to muzułmanie, w przeważającej części sunnici; chrześcijan jest w Indonezji niecałe 10 proc. (protestanci i katolicy); a wyznawców hinduizmu – około 1,7 proc.³⁸.

Wprowadzenie w Indonezji na fali demokratyzacji w latach 1998–2002 systemu centrypetalnego determinowane było trzema podstawowymi czynnikami. Po pierwsze, mniejsze grupy etniczne bały się wykorzystywania przeciwko ich interesom przewagi politycznej i ekonomicznej posiadanej przez Jawajczyków. Jak wskazuje Horowitz³⁹, na przykład przy zastosowaniu niektórych systemów wyborczych mieszkańcy wyspy Jawa bądź też sami etniczni Jawajczycy mogliby mieć wystarczającą siłę głosów, by samodzielnie wybierać prezydenta Indonezji. Bojaźń członków mniejszych grup etnicznych przed dominacją Jawajczyków potęgowana była zarówno ich przeważającymi wpływami w życiu politycznym Indonezji w okresie rządów autorytarnych⁴⁰, jak i faktem, że wielu z nich migruje z przeludnionej Jawy na inne wyspy tego państwa. Majoryzacji przez Jawajczy-

³⁶ *Indonesia Demographics Profile 2014...*

³⁷ Według niektórych źródeł w Indonezji jest nawet ponad tysiąc grup etnicznych i plemion. Zob. np. G. Macdonald, *Election Rules and Identity Politics: Understanding the Success of Multiethnic Parties in Indonesia*, Washington 2013, s. 4 (http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2013/2012_Hybl_Fellowship_Final.pdf, dostęp: 3 lutego 2015).

³⁸ *Indonesia Demographics Profile 2014...*

³⁹ D.L. Horowitz, *Constitutional Change...*, s. 58.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 59. Horowitz zauważa, że w okresie prezydentury Suharto (rządzącego nieprzerwanie w latach 1967–1998) Jawajczycy nie tylko mieli dominujący wpływ na władzę centralną, ale poprzez emerytowanych oficerów armii indonezyjskiej tworzyli „trzon kontroli politycznej” poza Jawa, na tzw. zewnętrznych wyspach Indonezji.

ków, z których przeważająca większość jest muzułmanami, obawiają się szczególnie chrześcijanie, zwłaszcza na Molukach, na niektórych obszarach Celebesu, a także w indonezyjskiej części Nowej Gwinei. Większość indonezyjskich chrześcijan należy do małych liczebnie grup etnicznych.

Po drugie, część elit politycznych Indonezji, zwłaszcza jawajskich, obawiała się po rozpoczęciu w 1998 roku przemian demokratycznych⁴¹ dezintegracji terytorialnej państwa, a konkretnie secesji niektórych jego regionów. Symptomaticznie tego problemu było oficjalne uzyskanie niepodległości przez Timor Wschodni w 2002 roku. Tendencje separatystyczne w niepodległej Indonezji były i w mniejszym stopniu nadal są żywe w północnej części Sumatry, w obfitującej w złoża ropy naftowej i gazu ziemnego prowincji Aceh (mimo podpisania porozumienia pokojowego między tamtejszymi separatystami a władzami indonezyjskimi w 2005 r.) oraz w indonezyjskiej części Nowej Gwinei, w prowincjach Papua i Papua Zachodnia, które posiadają złoża wielu różnych surowców naturalnych⁴². Obie te prowincje oraz Aceh mają obecnie autonomię⁴³. Ponadto, separatyzm okresowo rozbudza się na wieloetnicznych Molukach we wschodniej części Archipelagu Malajskiego, w prowincjach Moluki i Moluki Północne, gdzie część grup etnicznych wyznaje islam, a część chrześcijaństwo. Kilkakrotnie Moluki były areną krwawego konfliktu między wyznawcami obu religii i zarazem różnymi grupami etnicznymi. Umiarkowane tendencje separatystyczne lub dążenia do uzyskania szerokiej autonomii okresowo pojawiają się również w środkowo-wschodniej części Sumatry – w regionie Riau (obecnie dwie prowincje: Riau i Archipelag Riau), mającym rozmaite bogactwa naturalne, a zamieszkałym w znacznym stopniu przez Malajów, Bataków i Chińczyków; na Półwyspie Minahasa w północno-wschodnim Celebesie w wieloetnicznej prowincji Celebes Północny, której ludność w przeważającej części jest chrześcijanami oraz na bogatej w ropę naftową wyspie Borneo, w prowincji Borneo Wschodnie, do której migrują Indonezyjczycy o różnym

⁴¹ Początkiem tych przemian było ustąpienie w 1998 r. na fali protestów społecznych prezydenta Suharto i pierwsze wielopartyjne wybory parlamentarne w 1999 r.

⁴² Indonezyjska, zachodnia część wyspy Nowa Gwinea, w której położone są prowincje Papua i Papua Zachodnia, zwana była niegdyś Irian Barat (tj. Irian Zachodni), Irian Jaya, a następnie Papua.

⁴³ Na temat separatyzmów oraz autonomii w Aceh i indonezyjskiej części Nowej Gwinei zob. szerzej: R. McGibbon, *Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*, „Policy Studies” nr 10, Washington 2004, zwłaszcza s. 14–21 i 83–90 (<http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS010.pdf>, dostęp: 4 lutego 2015).

pochodzeniu etnicznym. W prowincjach: Borneo Środkowe (będącej wcześniej częścią prowincji Borneo Wschodnie) i Borneo Zachodnie okresowo wybuchają konflikty między rodzimymi Dajakami i Malajami a migrantami z wyspy Madura – Madurami.

Horowitz⁴⁴ uważa, że trzecim istotnym czynnikiem wpływającym na przełomie XX i XXI wieku na ukształtowanie się w Indonezji systemu centrypetalnego była ówczesna koncentracja poparcia dla największych indonezyjskich partii politycznych w odmiennych regionach tego państwa.

Jak wskazuje przedstawiona charakterystyka, zarówno Nigeria, jak i Indonezja mają warunki do rozwoju konfliktów etnicznych. Największe z nich (w nigeryjskim Regionie Wschodnim/Biafrze oraz w indonezyjskiej części Nowej Gwinei i Aceh) toczyły się przed wprowadzeniem centrypetalizmu. Konflikty o mniejszej intensywności zdarzają się również obecnie, choć, jak można domniemywać, ich skala jest ograniczana właśnie istnieniem instytucji centrypetalnych.

INSTYTUCJE CENTRYPETALIZMU W NIGERII I INDONEZJI

W tej części artykułu kolejno zostaną omówione, oddzielnie dla Nigerii i Indonezji, trzy instytucje centrypetalizmu: 1) struktura terytorialna tak „rozbijająca” duże grupy etniczne, by ich członkowie zamieszkiwali w odrębnych jednostkach terytorialno-administracyjnych (zwana dalej centrypetalną strukturą terytorialną); 2) wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów (poparcia) w wyborach prezydenckich, sprostanie któremu jest niezbędne do objęcia urzędu prezydenckiego oraz 3) ponadregionalne i międzyetniczne partie polityczne.

CENTRYPETALNA STRUKTURA TERYTORIALNA

W niepodległej Nigerii zastosowano, jeden po drugim, dwa odmienne modele federalizmu: etniczny i centrypetalny. Od uzyskania niepodległości w 1960 roku aż do momentu przejęcia władzy przez armię w 1966 roku istniał prosty podział terytorialny tego państwa na kilka regionów, wpraw na trzy (Północny, Zachodni i Wschodni), a od 1963 roku (po wydzieleniu Regionu Środkowozachodniego

⁴⁴ D.L. Horowitz, *Constitutional Change...*, s. 59.

z Regionu Zachodniego) na cztery. Ponieważ w trzech pierwszych regionach, jak zostało to już wcześniej powiedziane, przewagę miała zawsze któraś z trzech kluczowych grup etnicznych, taki system podziału związkowego przypominał rozwiązania tzw. federalizmu etnicznego (lingwistycznego), funkcjonującego we współczesnej Etiopii⁴⁵. Do 1967 roku zajmujący ponad dwie trzecie powierzchni Nigerii Region Północny był najważniejszy ze wszystkich, gdyż zamieszkiwała w nim ponad połowa ludności całego państwa, która dysponowała największą siłą głosów wyborczych⁴⁶. W tej sytuacji politycy Hausa-Fulani konsekwentnie dążyli do odgrywania dominującej roli politycznej w federacji⁴⁷.

Po przejściu w 1966 roku w Nigerii władzy przez armię zaczęto kształtować federalizm centrypetalny. W 1967 roku, po zastąpieniu czterech regionów dwunastoma stanami, trzy główne grupy etniczne zamieszkiwały aż siedem nowych jednostek terytorialnych, co, jak wskazuje Horowitz⁴⁸, wraz z czasową delegalizacją przez armię partii etnicznych uwolniło mniejsze grupy etniczne „spod kontroli dominujących regionalnie grup i utorowało drogę do nowych sojuszy”. Sytuacja uległa zmianie ponownie w 1976 roku, gdy w następstwie kolejnej reorganizacji struktury terytorialnej i stworzeniu 7 nowych stanów Nigeria miała ich już łącznie dziewiętnaście. Horowitz⁴⁹ obliczył, że Hausa-Fulani zamieszkiwali wówczas w około połowie z nich, Jorubowie – w pięciu, zaś Igbowie – w dwóch. Nastąpiło wówczas zwiększenie sporów wewnątrzetnicznych jako efekt międzystanowej konkurencji o udział w sponsorowanych przez władze centralne projektach rozwojowych⁵⁰. Istotne jest również to, że w nowej sytuacji ponad połowa stanów była heterogeniczna pod względem etnicznym. W ramach wieloetnicznych stanów powstawały międzyetniczne koalicje polityczne broniące interesów stanowych. Spory na poziomie wewnątrzetnicznym oraz rywalizacja międzystanowa zmniejszały ryzyko konfliktów na poziomie federalnym.

⁴⁵ Zob. A. Fiseha, *Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism*, w: D. Turton (ed.), *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, James Currey, Oxford 2006, s. 131–159.

⁴⁶ R.T. Suberu, *Federalism and the Management of Ethnic Conflict: The Nigerian Experience*, w: D. Turton (ed.), *Ethnic Federalism...*, s. 69.

⁴⁷ D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley 1985, s. 612.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 604.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 604–605.

Zjawiska te uległy pogłębieniu w późniejszym okresie w wyniku wprowadzenia przez armię dalszych zmian w podziale terytorialnym. W 1987 roku Nigerii przybyły kolejne dwa stany, co zwiększyło ich ogólną liczbę do 21. W 1991 roku, gdy utworzono aż 9 nowych stanów, państwo to miało ich już łącznie 30. W 1996 roku powstało kolejnych 6 stanów. Była to ostatnia jak dotąd zmiana w podziale terytorialnym Nigerii. Nigeryjski politolog Rotimi T. Suberu⁵¹ wskazuje, że obecny podział Nigerii na 36 stanów doprowadził do sytuacji, w której Hausa-Fulani stanowią większość w 9 stanach, Jorubowie – w 7, a Igbowie – w 5; i co więcej, aż 15 stanów jest rządzonych przez mniejsze grupy etniczne.

Kolejne przekształcenia podziału terytorialnego Nigerii po 1966 roku polegały na wydzielaniu z większych części federacji nowych, mniejszych stanów i dotyczyły obszarów, które w pierwszych latach nigeryjskiej niepodległości wchodziły w skład trzech regionów: Północnego, Zachodniego i Wschodniego, zdominowanych przez trzy największe grupy etniczne Nigerii. Oprócz „rozbicia” tych grup tak, by ich członkowie zamieszkiwali w różnych stanach, i zarazem stworzenia stanów, w których dominują inne grupy niż Hausa-Fulani, Jorubowie bądź Igbowie, zmiany w podziale terytorialnym Nigerii doprowadziły również do podziału zasobnych w ropę naftową i gaz ziemny obszarów Deltę Nigru (pierwotnie położonej w większości w Regionie Wschodnim) aż na 6 stanów zdominowanych przez mniejsze grupy etniczne⁵². W konsekwencji główny obszar eksploatacji surowców energetycznych został skutecznie pozbawiony kontroli Igbów, którzy w latach 1960–1967 administrowali Regionem Wschodnim, a w latach 1967–1970 rządili całością lub częścią (w zależności od okresu wojny) powstałej w jego miejsce secesjonistycznej Republiki Biafry.

Historia formowania centrypetalnej struktury terytorialnej w Indonezji jest znacznie krótsza niż w przypadku Nigerii. Sięga ona reformy z 1999 roku, w której wyniku, mimo promowania przez część polityków i konstytucjonalistów projektów federalistycznych, Indonezja pozostała państwem unitarnym (art. 1(1), 18 i 25A Konstytucji Indonezji⁵³), ale zdecentralizowanym. Decentralizacja rządzonego wcześniej w sposób autorytarny, silnie scentralizowanego państwa polegała na utworzeniu pierwotnie 26 prowincji (*provinsi*, w 2014 r.

⁵¹ R.T. Suberu, *Federalism...*, s. 73–74.

⁵² *Ibidem*, s. 74.

⁵³ Konstytucja Republiki Indonezji z 18 sierpnia 1945 r. z późniejszymi zmianami (<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/id/id061en.pdf>, dostęp: 3 lutego 2015).

było ich już 34), dzielących się na mniejsze jednostki terytorialno-administracyjne: dystrykty (*kabupaten*) i okręgi miejskie (*kota*) (art. 18 Konstytucji). Decentralizacja miała za zadanie m.in. sprawiedliwszy podział środków budżetowych, jak bowiem wskazuje Horowitz⁵⁴, w okresie autorytarnym istniały „wielkie nierówności w wymianie przychodów i wydatków między centrum a różnymi regionami” Indonezji. Polegały one m.in. na tym, że bogate w surowce naturalne regiony, takie jak Aceh, Riau oraz Irian Jaya (obecne prowincje Papua i Papua Zachodnia) *de facto* subsydiowały rozwój Jawy, same pozostając często niedoinwestowane. Specyfika indonezyjskiej decentralizacji polegała głównie na scedowaniu przez władzę centralną znacznej części swych uprawnień nie na poziom prowincji, lecz dystryktów i okręgów miejskich w ramach poszczególnych prowincji. Tego rodzaju decentralizacja miała ograniczyć polityczne kompetencje władzy prowincjonalnej do administrowania nielicznymi sprawami nadal pozostającymi w gestii rządu centralnego (np. dotyczącymi baz wojskowych lub spraw religii) oraz do zarządzania w każdej z prowincji kwestiami wychodzącymi poza zasięg oddziaływania pojedynczych dystryktów i okręgów miejskich (np. planowaniem rozwoju infrastruktury transportowej). Jak zauważa Horowitz⁵⁵, ekonomiczna idea decentralizacji była taka, by aż 90 proc. pieniędzy przekazywanych przez władze centralne na niższy poziom władzy trafiała do dystryktów i okręgów miejskich, a jedynie 10 proc. do prowincji. Ograniczenie władzy politycznej oraz środków finansowych na poziomie prowincji wiązało się z faktem, że w 1999 roku głównie na tym poziomie terytorialnym występowały „sentymenty separatystyczne oraz żądania autonomii”⁵⁶.

Drugi element specyficzny indonezyjskiej decentralizacji polegał na tym, że niektóre prowincje (w 2014 r. było ich 5, w tym dwa miasta: stołeczna Dżakarta i rządzona przez lokalnego sułtana Yogyakarta) otrzymały odmienne uprawnienia od pozostałych. W przypadku Aceh dotyczyły one m.in. wprowadzenia prawa szariatu⁵⁷, co było jedynym takim przypadkiem na poziomie prowincji w Indonezji, zaś w przypadku Papui – a następnie również i wydzielonej z niej Papui Zachodniej – wiązały się z przeznaczeniem nadzwyczajnych środków

⁵⁴ D.L. Horowitz, *Constitutional Change...*, s. 71.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 73.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 72.

⁵⁷ Ustawa Republiki Indonezji o specjalnej autonomii dla Prowincji Aceh, nr 18/2001. Jej omówienie w skrócie zob. w: R. McGibbon, *Secessionist Challenges...*, s. 87–90.

finansowych na zmniejszenie niskiego, w porównaniu z resztą Indonezji, poziomu życia ich mieszkańców⁵⁸.

Centrypetalny wymiar reform struktury terytorialnej Indonezji najsilniej widoczny jest w ciągłym wydzieleniu nowych prowincji z części tych, w których mniej lub bardziej żywe są separatyzmy lub dążenia do uzyskania autonomii. I tak, jeszcze w 1999 roku z Moluków wydzielono Moluki Północne, w 2000 roku z Celebesu Północnego – Gorontalo, w 2003 roku z Papui – Papuę Zachodnią, w 2004 roku z Riau – Archipelag Riau, w 2012 roku z Borneo Wschodniego – Borneo Północne. W izbie niższej indonezyjskiego parlamentu trwają dyskusje lub zapadły już decyzje dotyczące ukonstytuowania do 2025 roku aż 11 dodatkowych podstawowych jednostek terytorialnych, w tym stworzenia nowych prowincji głównie z takich obecnych prowincji jak Aceh, Papua, Papua Zachodnia, Borneo Wschodnie i Borneo Zachodnie⁵⁹. Są to prowincje, w których potencjalnie nadal istnieje zagrożenie występowania tendencji separatystycznych, formułowania postulatów nadania autonomii lub rozwoju konfliktów etnicznych. Legislatorzy nie wskazują *explicite* tych czynników jako mających znaczenie dla dalszej decentralizacji Indonezji. Jednak trudno dać wiarę w to, że np. planowane wydzielenie łącznie aż pięciu nowych prowincji na Nowej Gwinei, z dwóch obecnych prowincji: Papua i Papua Zachodnia, jest przypadkowe w sytuacji, gdy część polityków indonezyjskich od lat uważa, że zagrożenie separatyzmem papuaskim może być większe od tendencji separatystycznych istniejących w prowincji Aceh z tego powodu, iż niemal wszyscy mieszkańcy Acehu są muzułmanami, tak jak i przeważająca większość Indonezyjczyków, podczas gdy indonezyjscy Papuasi są głównie chrześcijanami⁶⁰.

Inną centrypetalną płaszczyznę reform struktury terytorialnej można dostrzec w podziale najludniejszej wyspy Indonezji, Jawy – zamieszkałej głównie przez najliczniejszą i najbardziej wpływową grupę etniczną w państwie, Jawajczyków – aż na 6 prowincji: Dżakarta, Banten, Jawa Zachodnia, Jawa Środkowa, Yogyakarta i Jawa Wschodnia.

⁵⁸ Ustawa Republiki Indonezji o specjalnej autonomii dla Prowincji Papua, nr 21/2001. Jej treść zob. w: *Human Rights and Peace for Papua* (<http://www.humanrightspapua.org/resources/nlaw/82-otsus>, dostęp: 3 lutego 2015).

⁵⁹ R.M. Sijabat, *How Many Provinces Does Indonesia Need?* „The Jakarta Post”, 20 April 2012 (<http://www.thejakartapost.com/news/2012/04/20/how-many-provinces-does-indonesia-need.html>, dostęp: 7 kwietnia 2015).

⁶⁰ D.K. Emmerson, *Will Indonesia Survive?* „Foreign Affairs” 2000, t. 79, nr 3, s. 101.

Indonezyjska praktyka „rozbijania” grup etnicznych, tak by ich członkowie zamieszkiwali w różnych prowincjach, oraz stopniowego zwiększania liczby tychże ma charakter analogiczny do reform podziału terytorialnego Nigerii. Zarazem jednak centrypetalny wymiar struktury terytorialnej Indonezji zasadniczo różni się od wzorca nigeryjskiego tym, że nie ma charakteru federalnego. Ponadto autonomia w Indonezji nie jest udziałem prowincji, lecz dystryktów i okręgów miejskich w ramach prowincji. Co więcej, warto przypomnieć, że nadal pięć indonezyjskich prowincji ma odmienny status od pozostałych⁶¹. Można przyjąć, że podstawą jego uzyskania są trzy rodzaje czynników: 1) rozwinięte, zwłaszcza w przeszłości, zbrojne separatyzmy (w przypadku prowincji: Aceh, Papua i Papua Zachodnia); 2) duży autorytet władztwa tradycyjnego w mieście-prowincji Yogyakarta; 3) charakter stołeczny miasta-prowincji Dżakarta. W przypadku federalizmu nigeryjskiego autonomia każdego ze stanów jest identyczna, a jedynym specyficznym rozwiązaniem jest istnienie Federalnego Terytorium Stołecznego (FTS)⁶², co jednak jest symptomatyczne dla niektórych innych państw związkowych (np. Brazylii i Stanów Zjednoczonych).

WYMÓG UZYSKANIA TERYTORIALNEGO ROZŁOŻENIA POPARCIA W WYBORACH PREZYDENCKICH

Konstytucyjny wymóg uzyskania przez polityków kandydujących w wyborach prezydenckich terytorialnego rozłożenia głosów, któremu sprostanie jest niezbędne do objęcia urzędu prezydenckiego w mających prezydencki system rządów Nigerii i Indonezji, ma pomóc w wyłonieniu „panetnicznego” prezydenta⁶³, który może „odegrać istotną rolę w ograniczaniu konfliktów”⁶⁴.

Wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów w wyborach prezydenckich został po raz pierwszy wprowadzony w Ni-

⁶¹ W konsekwencji, można w tym względzie szukać pewnych podobieństw między indonezyjską decentralizacją a dewolucją w Wielkiej Brytanii. Zob. np. M. Kaczorowska, *Proces dewolucji w Wielkiej Brytanii – między regionalizacją a federalizmem. Przypadki: Szkocji, Walii, Anglii*, w: K. Trzeciński (red.), *Dylematy państwowości*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 51–68.

⁶² Federalne Terytorium Stołeczne, Abudża, zostało ustanowione w 1976 r. Na początku swojego formalnego istnienia Abudża była zamieszkała przez niewielką liczbę osób, a proces przenoszenia do niej stolicy z miasta-stanu Lagos trwał wiele lat i został oficjalnie zakończony w 1991 r.

⁶³ Termin *pan-ethnic president* proponuje B. Reilly, *Centripetalism...*, s. 292.

⁶⁴ T.D. Sisk, *Power Sharing...*, s. 55.

gerii⁶⁵ do Konstytucji tzw. Drugiej Republiki z 1979 roku⁶⁶. Postanowienia dotyczące przedmiotowego wymogu w większości kwestii są tożsame z rozwiązaniami zawartymi w obecnie obowiązującej Konstytucji tzw. Czwartej Republiki z 1999 roku⁶⁷.

Zgodnie z tą Konstytucją prezydent Nigerii pełni zarówno funkcję głowy państwa, jak i kieruje rządem (art. 130 (2)). Wybierany jest w wyborach powszechnych na kadencję czteroletnią (art. 135 (2)). Ta sama osoba nie może pełnić urzędu prezydenckiego więcej niż dwa razy (art. 137 (1) (b)). Obywatel Nigerii może ubiegać się o urząd prezydenta jedynie wówczas, gdy jest członkiem którejś z działających w tym państwie partii politycznych, a jego kandydatura jest przez tę partię finansowana (art. 131 (c)).

Wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów w wyborach prezydenckich w Nigerii ma odniesienie do stanów jako podstawowych jednostek podziału terytorialnego (federacja Nigerii składa się obecnie z 36 stanów) i do Federalnego Terytorium Stołecznego (FTS), Abudży (art. 3 (1) i (4) Konstytucji).

Zgodnie z Konstytucją, gdy w wyborach prezydenckich w Nigerii bierze udział więcej niż dwóch kandydatów (co jest sytuacją typową), urząd prezydenta powinien objąć ten spośród nich, który otrzymał największą liczbę oddanych głosów oraz nie mniej niż jedną czwartą głosów oddanych w każdym z co najmniej dwóch trzecich ogółu stanów federacji (liczonych wraz z FTS) (art. 134 (2) (a) i (b)).

Jeśli żaden z kandydatów nie spełni jednocześnie obu wymogów koniecznych do objęcia urzędu głowy państwa, wówczas dochodzi do drugiej tury wyborów prezydenckich (art. 134 (4) Konstytucji). Mogą w niej wziąć udział dwaj kandydaci, którzy uczestniczyli w pierwszej turze: ten, który zdobył w niej największą liczbę głosów w całym państwie, oraz jeden z pozostałych kandydatów (art. 134 (3) (a) i (b)). W Konstytucji przewidziano, że w tym drugim wypadku do drugiej tury wyborów prezydenckich przechodzi nie kandydat, który uzyskał drugą największą liczbę głosów w całym państwie, lecz

⁶⁵ R. Benjamin, *Introduction*, w: *idem*, P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering, and Democratic Development*, United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris 2008, s. 14.

⁶⁶ Tzw. Druga Republika upadła wraz z wojskowym zamachem stanu w 1983 r. Późniejsza próba utworzenia tzw. Trzeciej Republiki Nigerii w 1993 r. zakończyła się niepowodzeniem. Konstytucja Trzeciej Republiki z 1993 r. nigdy nie weszła w pełni w życie, a wojsko utrzymało się u władzy w Nigerii w latach 1983–1999.

⁶⁷ Konstytucja Republiki Federalnej Nigerii z 29 maja 1999 r. (http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179202, dostęp: 14 stycznia 2015).

ten, który zdobył największą liczbę głosów w największej liczbie stanów Nigerii (art. 134 (3) (b)).

Druga tura wyborów prezydenckich w Nigerii może, lecz nie musi, wyłonić głowę państwa. Zgodnie z Konstytucją, aby jeden z kandydatów startujących w tej turze mógł objąć urząd prezydenta, oprócz zdobycia zwykłej większości głosów, musi również uzyskać nie mniej niż jedną czwartą głosów oddanych w każdym z co najmniej dwóch trzecich ogółu stanów federacji (liczonych wraz z FTS) (art. 134 (4) (a) i (b)). W konsekwencji, gdy kandydat, który zdobył zwykłą większość głosów, nie spełni wymogu uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów, to wówczas musi odbyć się ich trzecia tura.

W trzeciej turze wyborów prezydenckich w Nigerii biorą udział obaj kandydaci z drugiej tury wyborów. Prezydentem ma zostać ten spośród nich, który zdobędzie w niej po prostu większość głosów (art. 134 (5)). Konstytucja Nigerii przewiduje zatem rezygnację z wymogu uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów dopiero w trzeciej turze wyborów głowy państwa.

Między postanowieniami ustaw zasadniczych z lat 1999 i 1979 istnieje jedna istotna różnica dotycząca postępowania w sytuacji, gdyby głowa państwa nie została wybrana ani w pierwszej, ani w drugiej turze wyborów powszechnych. Jak zostało już powiedziane, Konstytucja z 1999 roku nakazuje w takim stanie rzeczy rozpisanie trzeciej tury powszechnych wyborów prezydenckich, w której po prostu zwycięża zdobywca większości głosów. Natomiast zgodnie z Konstytucją z 1979 roku (art. 126 (4)), gdyby kandydat, który w drugiej turze wyborów prezydenckich zdobył większość głosów, nie spełnił wymogu uzyskania terytorialnego ich rozłożenia, wówczas wybór prezydenta spośród dwóch kandydatów-konkurentów z drugiej tury zostałby dokonany przez członków obu izb federalnego Zgromadzenia Narodowego oraz parlamentu każdego ze stanów federacji (Zgromadzenia Stanowego). Kandydat, który uzyskałby zwykłą większość głosów oddanych łącznie we wszystkich wskazanych ciałach legislacyjnych, objąłby urząd prezydenta. Postanowienia te nigdy jednak nie zostały wypróbowane w praktyce.

W Indonezji, zgodnie z Konstytucją z 1945 roku⁶⁸ (po wprowadzeniu poprawek: trzeciej z 9 listopada 2001 roku i czwartej z 11 sierpnia 2002 roku⁶⁹), prezydent, wybierany w wyborach powszech-

⁶⁸ Konstytucja Republiki Indonezji z 18 sierpnia 1945 r. z późniejszymi zmianami...

⁶⁹ Szerzej na temat ich treści zob. E. Schneier, *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study – Indonesia: The Constitution-Building Process in*

nych (art. 6A (1)) na pięcioletnią kadencję (art. 7), jest głową państwa i jednocześnie szefem rządu (art. 4 (1) i art. 5). Ta sama osoba nie może pełnić urzędu prezydenckiego więcej niż dwukrotnie (art. 7). Kandydata na prezydenta może wysunąć albo partia polityczna, albo koalicja partii (art. 6A (2)).

Aby w pierwszej turze wygrać wybory prezydenckie w Indonezji należy zdobyć nie tylko więcej niż 50 proc. głosów oddanych w całym państwie, ale jednocześnie co najmniej 20 proc. głosów w więcej niż połowie jego prowincji (art. 6A (3) Konstytucji). W sytuacji, gdy żaden kandydat nie uzyskuje takiego poparcia, do drugiej tury wyborów przechodzą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze zdobyli największą liczbę głosów. Ten z nich, który w drugiej turze zdobędzie większą liczbę głosów, obejmuje urząd głowy państwa (art. 6A (4)).

Nigdy, ani w Nigerii, ani w Indonezji, nie doszło do sytuacji nieobjęcia urzędu prezydenckiego przez faworyta wyścigu wyborczego z powodu niespełnienia przezeń wymogu uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów. Fakt ten nie świadczy jednak o tym, że przedmiotowy wymóg pozbawiony jest w praktyce znaczenia. Przeciwnie, z tego stanu rzeczy można wnioskować, że zwycięzcy wyborów, szczególnie w demokratycznej Indonezji, są politykami, których poglądy i działania, zwłaszcza w kwestiach drażliwych dla międzyetnicznych relacji, mają charakter powściągliwy, co pozwala im na uzyskanie poparcia szerszego niż tylko grupy etnicznej, z której się wywodzą. Jak zauważa Benjamin Reilly⁷⁰, doskonałym przykładem polityka centrowego, mającego wizerunek niekonfliktowego w kwestiach etnicznych, jest w Indonezji Susilo Bambang Yudhoyono, Jawajczyk, który zdobył prezydenturę dwukrotnie, w latach 2004 i 2009, a zatem w okresie, gdy obowiązywał już przedmiotowy wymóg.

Ponieważ jednak w obu państwach funkcjonują systemy prezydenckie, których nieodłączną częścią jest instytucja wiceprezydenta, można równie dobrze wnioskować, że dobranie w wyborach prezydenckich przez kandydata na głowę państwa partnera na urząd wiceprezydenta o odmiennym pochodzeniu etnicznym, co w przypadku Nigerii jest normą⁷¹, również może mieć ważne znaczenie.

Post-Suharto Indonesia, Stockholm 2005 (http://www.idea.int/cbp/upload/CBP_indonesia.pdf, dostęp: 3 lutego 2015); A. Ellis, *Constitutional Reform in Indonesia: A Retrospective*, March 2005 (<http://www.constitutionnet.org/files/AEpaperCBPIndonesia.pdf>, dostęp: 4 lutego 2015).

⁷⁰ B. Reilly, *Centripetalism...*, s. 292.

⁷¹ W Indonezji wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów obowiązywał dotychczas w trzech kolejnych wyborach na urząd prezydenta, w latach: 2004, 2009 i 2014. Dwu-

PONADREGIONALNE I MIĘDZYETNICZNE PARTIE POLITYCZNE

W Nigerii po przejęciu przez armię władzy w 1966 roku partie polityczne zostały zdelegalizowane. W 1978 roku, po powrocie do władzy cywilów, na krótko została przywrócona możliwość ich działania, co spowodowało odnowienie się dużych partii etnicznych reprezentujących interesy Hausa-Fulanich, Jorubów i Igbów. Jednakże nowa Konstytucja z 1979 roku zezwalała już wyłącznie na funkcjonowanie partii ponadregionalnych i zarazem międzyetnicznych (art. 202 (b) i (e), art. 203 (1) (b) i (2) (b)), w ten sposób *de facto* zakazując działania partii etnicznych. Miało to zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w przypadku Hausa-Fulanich, którzy są największą grupą etniczną w Nigerii i którzy, co warto przypomnieć, w pierwszych latach nigeryjskiej niepodległości starali się zdominować władzę centralną.

W konsekwencji wprowadzenia wymogu tworzenia partii ponadregionalnych i międzyetnicznych, w okresie tzw. Drugiej Republiki (1979–1983), posiadająca swój bazowy elektorat na północy Nigerii wśród Hausa-Fulanich, Narodowa Partia Nigerii (NPN) musiała szukać szerszego poparcia, nie tylko wśród mniejszych grup etnicznych, ale nawet wśród Jorubów i Igbów. Powodzenie tej polityki mogło być podstawą wygranej jej kandydata w wyborach prezydenckich w 1979 roku, choć uczciwość tych wyborów była podawana w wątpliwość. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku wyborów do dwóch izb nigeryjskiego parlamentu w latach 1979 i 1983, w których NPN uzyskała najlepszy wynik. Horowitz jest jednak przekonany, że to przede wszystkim ówczesna specyfika nigeryjskiego federalizmu centrypetalnego powodowała konieczność szukania przez partie polityczne szerokiego ponadregionalnego i międzyetnicznego poparcia, a czołowi aktywiści NPN po prostu najszybciej i najlepiej zidentyfikowali tę nową potrzebę i dostosowali do niej swoje działania. W opinii tego badacza, sukces NPN świadczy o prawdziwości założenia mówiącego, że „federalizm może tworzyć nowe ramy wyborczego rozumowania po stronie zarówno elektoratu, jak i przywództwa partyjnego”, bowiem w przypadku Nigerii „zwiększając znaczenie podziałów na Północy, nowa struktura w końcu zmniejszyła bardziej niebezpieczne podziały na poziomie centralnym”⁷². Horowitz podkreśla nadto, że

krotnie, w 2004 r. i 2014 r., wiceprezydentem został polityk o innym pochodzeniu etnicznym niż prezydent.

⁷² D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict...*, s. 612.

w ramach wieloetnicznych stanów powstawały również międzyetniczne koalicje polityczne.

W roku 1983 w Nigerii ponownie do władzy doszła armia. Po zakończeniu jej rządów i przyjęciu Konstytucji z 1999 roku ponownie zaczął obowiązywać wymóg funkcjonowania ponadregionalnych i międzyetnicznych partii politycznych. Obecnie żadne stowarzyszenie nie może działać w charakterze partii politycznej, jeśli członkostwo w nim nie jest dostępne dla każdego obywatela bez względu na miejsce, z którego pochodzi oraz jego przynależność etniczną i religijną (art. 222 (b) Konstytucji). Główna siedziba każdej nigeryjskiej partii politycznej musi mieścić się w Federalnym Terytorium Stołecznym (art. 222 (f)). Ponadto ani nazwa, ani symbol bądź logo żadnej partii politycznej nie może zawierać jakichkolwiek konotacji etnicznych lub religijnych, ani wskazywać, że jej działalność ogranicza się jedynie do jakiejś części terytorium Nigerii (art. 222 (e)). Zgodnie zaś z uzupełniającymi w tym zakresie ustawę zasadniczą postanowieniami nigeryjskiego Kodeksu wyborczego z 2010 roku⁷³ (art. 82 (4) (c) (iii), (iv) i (v)), Niezależnej Państwowej Komisji Wyborczej, odpowiedzialnej za rejestrację symboli partii politycznych, nie wolno zezwalać na używanie przez partie w jakichkolwiek wyborach żadnej symboliki kojarzącej się z wodzostwami, plemionami, grupami etnicznymi, religiami bądź sektami religijnymi (*cults*). Kodeks wyborczy zakazuje również używania w propagandzie partii politycznych języka obrażającego uczucia religijne, etniczne i plemienne (art. 95).

Zgodnie z Konstytucją statut każdej partii politycznej w Nigerii powinien zawierać wymóg organizowania na zasadach demokratycznych, i nie rzadziej niż co cztery lata, wewnętrznych wyborów jej głównych funkcjonariuszy czy też członków zarządu wykonawczego (art. 223 (1) (a) i (2) (a)). W dokumencie tym musi również zostać zagwarantowane, że skład zarządu wykonawczego partii politycznej odzwierciedla „federalny charakter Nigerii” (art. 223 (1) (b)), a konkretnie, że tworzą go osoby wywodzące się z nie mniej niż dwóch trzecich wszystkich stanów federacji (liczonych wraz z FTS) (art. 223 (2) (b)).

W Nigerii jedynie członkostwo w ponadregionalnej i międzyetnicznej partii politycznej daje obywatelom możliwość uzyskania mandatów parlamentarnych i branie udziału w pracach którejś z dwóch izb

⁷³ Electoral Act 2010, „Federal Republic of Nigeria Official Gazette”, 24 August 2010, t. 97, nr 64 (<http://www.inecnigeria.org/wp-content/uploads/2013/07/EA2010.pdf>, dostęp: 14 stycznia 2015).

Zgromadzenia Narodowego, zaś kandydowanie w wyborach parlamentarnych musi być finansowane przez partię, której są oni członkami (art. 16 (2) (b) Konstytucji).

Od momentu restytucji władzy cywilnej w 1999 roku aż do 2015 roku pełnię władzy w Nigerii na poziomie federalnym sprawowała ponadregionalna i międzyetniczna Ludowa Partia Demokratyczna (PDP), która – zgodnie z oficjalnymi wynikami – wygrywała kolejne wybory prezydenckie i do obu izb parlamentu. W przypadku wyborów lokalnych wygrywała je w ponad połowie stanów. Nigeria, mimo stosowania demokratycznych procedur wyborczych, nadal uznawana jest za państwo niedemokratyczne między innymi ze względu na: nadcentralizację władzy w urzędzie prezydenckim i jedynie pozorny trójpodział władzy (w tym niewielki stopień realnej niezależności sądownictwa); deficyt rządów prawa; liczne manipulacje i fałszerstwa w okresach okołowyborczych; bardzo wysoki poziom korupcji wśród polityków i w instytucjach publicznych; długi brak alternacji władzy⁷⁴, która nastąpiła dopiero w 2015 roku. Choć w trakcie rządów PDP najważniejszy urząd w państwie – prezydenturę, sprawowali kolejno: jorubski chrześcijanin, fulański muzułmanin oraz chrześcijanin z grupy etnicznej Ijaw zamieszkującej Deltę Nigru, a w okresie, gdy prezydentem był chrześcijanin, stanowisko wiceprezydenta zawsze piastował muzułmanin (i odwrotnie), to stan ten był wynikiem ustaleń elit partyjnych rządzącej partii PDP, które również porozumiały się w sprawie nieformalnej, naprzemiennej rotacji urzędu prezydenta między muzułmanami i chrześcijanami, zawsze jednak członkami tej samej partii⁷⁵.

W Indonezji problem braku alternacji władzy nie istnieje od upadku dyktatury w 1998 roku i wprowadzenia pluralizmu partyjnego. Co jest jednak istotne w kontekście centrypetalizmu, w 1999 roku w państwie tym przyjęto wymóg istnienia ponadregionalnych i międzyetnicznych partii politycznych. Zgodnie z Kodeksem wyborczym do parlamentu Republiki Indonezji 1999, nr 3 (art. 82)⁷⁶, organizacja polityczna, aby być uznaną za partię polityczną i móc brać udział w wyborach, musiała pierwotnie posiadać regionalne oddziały

⁷⁴ Na temat tych i innych zjawisk zob. szerzej np. R.T. Suberu, *Nigeria's Muddled Elections...*, s. 121–135.

⁷⁵ Zob. szerzej np. E. Irobi, A.O. Agwuele, *The Relevance of Rotational Presidency in Managing Ethnic Conflicts in Nigeria*, „Hemispheres” 2007, nr 22, zwłaszcza s. 41–42.

⁷⁶ Law of the Republic of Indonesia on General Elections 1999, nr 3, za: D.L. Horowitz, *Constitutional Change...*, s. 69.

w co najmniej jednej trzeciej wszystkich prowincji oraz w co najmniej połowie dystryktów i okręgów miejskich w każdej z tych prowincji. Wymóg ten był później modyfikowany. Po wyborach w 2009 roku w Indonezji ugruntowało się dziewięć ogólnokrajowych partii politycznych, których reprezentanci zasiadali w izbie niższej parlamentu i które porozumiały się w sprawie zaostrożenia wymogów centralnych dotyczących działalności partii politycznych i ich udziału w wyborach⁷⁷. Zgodnie z Kodeksem wyborczym do parlamentu Republiki Indonezji nr 8/2012 (art. 8 (2) (b) – (d))⁷⁸, nowa organizacja polityczna lub partia polityczna, która w wyborach parlamentarnych w 2009 roku nie uzyskała miejsc w parlamencie, aby móc funkcjonować, musi mieć oddziały we wszystkich indonezyjskich prowincjach i przynajmniej w 75 proc. dystryktów i okręgów miejskich w każdej z prowincji oraz przynajmniej w 50 proc. mniejszych jednostek administracyjnych w ramach dystryktów i okręgów miejskich. Obowiązujące obecnie w Indonezji prawo wymaga zatem od partii politycznych, by miały one *stricte* ponadregionalny i międzyetniczny charakter, co w konsekwencji zapobiega działalności partii lokalnych, w tym etnicznych.

Jak wskazuje Ben Hillman⁷⁹, Indonezja jest jedyną wielopartyjną demokracją w świecie, w której nawet w wyborach lokalnych nie wolno wystawiać kandydatów partiom lokalnym. Wyjątkiem w tym względzie jest jednak posiadająca specjalny status autonomiczny prowincja Aceh, w której mogą działać takie partie. Są to *de facto* partie etniczne, biorąc pod uwagę fakt, że prowincję tę w zdecydowanej większości zamieszkuje grupa etniczna Aceh. Partiom lokalnym wolno jednak brać udział jedynie w wyborach do ciał przedstawicielskich w ramach tejże prowincji, tj. do parlamentu prowincjonalnego oraz do rad dystryktów i okręgów miejskich, co reguluje porozumienie kończące konflikt między separatystami z Ruchu Wolnego Acehu

⁷⁷ *Elections in Indonesia: 2014 National Legislative Elections: Frequently Asked Questions*, International Foundation for Electoral Systems, Washington DC 2014, s. 2 (<http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/Indonesia%202014%20National%20Legislative%20Election%20FAQ.pdf>, dostęp: 7 kwietnia 2015).

⁷⁸ Law on the General Election of Members of House of Representatives, People's Representatives Council and Regional House of Representatives, Law of the Republic of Indonesia 2012, nr 8, s. 7, Asian Network for Free Elections (http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf, dostęp: 7 kwietnia 2015). Por. G. Macdonald, *Election Rules and Identity politics...*, s. 10.

⁷⁹ B. Hillman, *Ethnic Politics and Local Political Parties in Indonesia*, „Asian Ethnicity” 2012, t. 13, nr 4, s. 419.

(GAM) a rządem indonezyjskim (art. 1.2)⁸⁰. Partie lokalne konkurują w wyborach lokalnych w Aceh z partiami o zasięgu ogólnokrajowym. Mimo ograniczonego obszaru działania partii etnicznych w Aceh, przyzwolenie na ich istnienie jest odstępstwem od typowej dla centrypetalizmu etnicznie neutralnej praktyki niepopierania praw grupowych.

ZAKOŃCZENIE

Samo wprowadzenie w jakimś państwie wieloetnicznym centrypetalizmu lub innego systemu politycznego typu *power-sharing* oczywiście nie może zagwarantować ograniczenia konfliktów etnicznych i uzyskania stabilizacji politycznej. Z założenia tego wyszedł Timothy D. Sisk⁸¹, proponując następujący katalog głównych czynników, które z dużym prawdopodobieństwem wywierają istotny wpływ na sukces *power-sharing*, zarówno w formie centrypetalnej, jak i konsocjonalnej:

- Istnienie elit politycznych, których poglądy i działania, zwłaszcza w kwestiach dotyczących interesów poszczególnych grup etnicznych, mają charakter umiarkowany, a zatem służą międzyetnicznej akomodacji; które są głęboko świadome swej obecnej i przyszłej współzależności; i które są dalece reprezentatywne względem grup, w interesie których roszczą sobie prawo do występowania.

- Przyjmowanie przez te elity rozwiązań, które charakteryzują się elastycznością, a zwłaszcza wrażliwością na zmiany demograficzne (tj. różnicowanie się procentowego udziału w populacji wieloetnicznego państwa jego poszczególnych grup etnicznych) oraz rozmaite inne uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne.

- Osiąganie za pomocą tych rozwiązań sprawiedliwej (*equitable*) redystrybucji zasobów i takich przekształceń sytuacji wewnętrznej, które nie pogłębiają istniejących urazów czy pretensji.

- Wypracowywanie tych rozwiązań przez miejscowe elity polityczne, bez wywierania na nie nadmiernej presji przez jakieś podmioty zagraniczne, w tym oczekiwania rozwiązań krótkoterminowych bądź dających zysk którejś z grup kosztem straty pozostałych.

⁸⁰ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, podpisane w Helsinkach 15 sierpnia 2005 r., s. 2 (<http://www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf>, dostęp: 7 kwietnia 2015); Elections in Indonesia..., s. 2–3; B. Hillman, *Ethnic Politics and Local Political Parties in Indonesia...*, s. 419.

⁸¹ T.D. Sisk, *Power Sharing...*, s. 117–118.

• Unikanie przez elity wdrażania rozwiązań, z których w przyszłości trudno byłoby zrezygnować – jak ma to miejsce w przypadku przynajmniej części instytucji konsocjonalnych (np. weta mniejszości) – i zarazem poszukiwanie struktur, raczej typu centrypetalnego, łatwiejszych do późniejszego zarzucenia, w momencie ewolucji z systemu *power-sharing* do systemu instytucji typowych dla liberalnej demokracji większościowej, w której jądrem podziałów są różnice ekonomiczne (klasowe) i/lub ideologiczne, a nie etniczne i/lub religijne (bądź wyznaniowe)⁸².

Sisk jest nadto przekonany, że pośród innych czynników wpływających na powodzenie centrypetalnego lub konsocjonalnego modelu *power-sharing* znajdują się następujące: struktura relacji etnicznych, specyficzne wzorce „polityki etnicznej” w danym społeczeństwie, historyczny rozwój danych konfliktów, wzajemne stosunki między grupami etnicznymi a państwem, postawy i umiejętności przywódców politycznych, zdolność skonfliktowanych grup do porozumienia się w sprawie głównych zasad leżących u podstaw systemu politycznego.

Horowitz podkreśla z kolei, że choć konstytucyjne umocowanie oraz praktyczna implementacja innowacji strukturalnych same w sobie nie gwarantują natychmiastowego zmniejszenia konfliktów etnicznych, to z pewnością kształtują zachowania polityczne, zwłaszcza gdy aktorzy polityczni skłonni są działać zgodnie z przyjętymi regułami gry, zaś nowe, przestrzegane w polityce zasady „mogą przekształcić strukturę systemu w sposób, który powoduje, że zmienia się sama gra”⁸³. Badacz ten jest przekonany, że dzięki centrypetalizmowi w Nigerii, w okresie władzy cywilnej, już w latach 1979–1983 zaistniało pięć następujących mechanizmów efektywnego ograniczenia konfliktów etnicznych: 1) rozproszenie ośrodków władzy; 2) uwydatnienie konfliktów wewnątrz grup etnicznych; 3) tworzenie bodźców dla międzyetnicznej współpracy; 4) zachęcanie do zawierania i utrzymywania sojuszy opartych na innych podstawach niż etniczność; 5) zmniejszanie nierówności między grupami etnicznymi⁸⁴. Ma to dowodzić, że „możliwe jest zastosowanie przemysłanych działań w celu takiej zmiany strukturalnej instytucji, która przyniesie efekt w postaci przeobrażeń etnicznego stanu rzeczy

⁸² Nietrudno dostrzec, że Sisk przedkłada system centrypetalny nad konsocjonalny, choć *per saldo* w ogóle traktuje *power-sharing* jako system przejściowy dla państw wieloetnicznych.

⁸³ D.L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict...*, s. 601.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 612–613.

i sojuszy”⁸⁵. Wskazane mechanizmy miały w Nigerii ulegać dalszemu pogłębianiu po restytucji w 1999 roku rządów cywilnych. Kazus indonezyjski wydaje się z kolei zbyt młody, by móc na jego podstawie formułować już jakieś poważniejsze wnioski.

Choć natężenie konfliktów etnicznych w Nigerii i Indonezji jest mniejsze po tym, jak w obu tych państwach wprowadzono centrypetalizm, to prawidłowości owej nie sposób bezpośrednio przypisać jedynie zastosowaniu w nich tego typu systemu politycznego. Na obniżenie znaczenia konfliktowych zachowań w relacjach między grupami etnicznymi i budowanie międzyetnicznej akomodacji może równie dobrze wpływać wiele innych czynników, w tym rozwój gospodarczy oraz zwiększenie stopnia urbanizacji i, tym samym, międzyetnicznych kontaktów i współzależności.

Z zagadnieniem powodzenia realizacji jakiegoś modelu *power-sharing* wiąże się fundamentalne pytanie o to, w jakim szerszym kontekście (historycznym, geograficznym, politycznym, kulturowym i ekonomiczno-społecznym) prawdopodobne jest, że do istotnego ograniczenia konfliktów etnicznych mogą przyczynić się albo instytucje centrypetalne albo konsocjonalne. Innymi słowy, od czego zależy, że większe szanse powodzenia ma przyjęcie przez elity polityczne danego państwa systemu konsocjonalnego lub centrypetalnego. Timothy D. Sisk zauważa bowiem, że „w pewnych przypadkach to podejście konsocjonalne może prowadzić do ograniczenia konfliktu [...], a w innych najlepsze może być podejście” centrypetalne⁸⁶. Teoretyk ten nie uznaje jakichś konkretnych czynników, czy raczej ich natężenia, za sprzyjające wprowadzeniu którejś z dwóch głównych form *power-sharing*, a raczej traktuje rozwiązania centrypetalizmu i konsocjonalizmu w charakterze, jak to ujmuje, „szerszego menu praktyk i instytucji regulujących konflikt”, które mają do wyboru decydenci zmian w danym wieloetnicznym społeczeństwie⁸⁷.

Oczywiście, można by poszukiwać rozwiązania kwestii przypisania modelu centrypetalnego lub konsocjonalnego konkretnemu zbiorowi czynników, kierując się przede wszystkim kryterium efektywności któregoś z tych modeli, a opierając się na doświadczeniu wspartym badawczą intuicją. I tak na przykład, jak można by wnioskować, w warunkach istnienia, zamieszkującego zwłaszcza rozległe terytorium, dużego społeczeństwa, podzielonego na znaczną lic-

⁸⁵ *Ibidem*, s. 613.

⁸⁶ T.D. Sisk, *Power Sharing...*, s. 48.

⁸⁷ *Ibidem*.

bę skonfliktowanych grup etnicznych, łatwiejszy do wprowadzenia i funkcjonowania wydaje się model centrypetalny (jak ma to miejsce w Nigerii czy Indonezji). I odwrotnie, w sytuacji, gdy zamieszkujące niewielkie państwo niezbyt liczne społeczeństwo składa się z kilku zaledwie grup etnicznych bądź narodowościowych (jak ma to miejsce na przykład w Bośni i Hercegowinie bądź w Burundi) być może najbardziej adekwatny jest model konsocjonalny. Niemniej jednak sukces obu modeli w trwałym zmniejszaniu konfliktów etnicznych i osiągnięciu stabilności politycznej w państwach wieloetnicznych jest na razie na tyle niepewny, że doszukiwanie się poważnych prawidłowości wydaje się przedwczesne.

Warto natomiast zauważyć, że tak jak każdy system polityczny również i centrypetalizm posiada pewne wady. Rozwiązania centrypetalne nie wydają się zwłaszcza obniżać napięć na tle religijnym między muzułmanami i chrześcijanami zarówno w Nigerii, jak i w Indonezji, choć te zwykle występują na poziomie wspólnot lokalnych. Owa potencjalna ułomność centrypetalizmu może wiązać się z faktem, że wspólnoty religijne w obu państwach są znacznie liczniejsze od poszczególnych grup etnicznych, a konflikty religijne często wybuchają niespodziewanie w następstwie nagłych zdarzeń, niekiedy o znaczeniu symbolicznym. Czasami jednak konflikty religijne towarzyszą konfliktom etnicznym, o czym świadczy choćby przywołany wcześniej przykład Moluków.

Centrypetalizm nie jest też lekarstwem na występujący w obu państwach ekstremizm islamski, choć oczywiście fenomen ten można uznać za pozasystemowy w każdych warunkach. Ponadto, mimo że centrypetalizm promuje strukturę terytorialną „rozbijającą” duże grupy etniczne w taki sposób, aby ich członkowie zamieszkiwali w odrębnych, najlepiej wieloetnicznych jednostkach terytorialno-administracyjnych, brakuje w tym systemie pomysłu na zastosowanie *power-sharing* na poziomie dużych, wieloetnicznych miast. Zwolennicy centrypetalizmu zdają się również nie przywiązywać szczególnej wagi do rozwoju ponadetnicznych społeczeństw obywatelskich w państwach wieloetnicznych. W tym kontekście teoretyk polityki John S. Dryzek⁸⁸ zauważa, że wszelkie rozwiązania typu *power-sharing* powinny być wsparte rozwojem tzw. demokracji deliberacyjnej. Deliberacja może bowiem cywilizować politykę, a w każdym razie osłabiać siły stawiające konflikt ponad porozumieniem.

⁸⁸ J.S. Dryzek, *Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia*, „Political Theory” 2005, t. 33, nr 2, s. 228.

Mimo rozmaitych wad centrypetalizmu Indonezja i Nigeria z pewnością pełnią rolę laboratoriów, w których możliwe jest badanie skuteczności zastosowania w warunkach wieloetniczności i zarazem wielokulturowości systemu politycznego, który może ograniczać konflikty etniczne i przyczyniać się do osiągnięcia stabilizacji politycznej. Ponieważ jednak dynamika ewolucji systemów politycznych w świecie (w sytuacji braku nagłego ich załamania – np. w wyniku rewolucji lub wojny) jest zwykle powolna, nie należy się spodziewać, że sukces jakiegoś specyficznego systemu politycznego w pewnych państwach spowoduje jego automatyczną aplikację w innych. Do tego potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna elit oraz posiadanie przez nie wiedzy na temat rozwiązań alternatywnych wobec tych, które istnieją w ich państwach.

