



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 60 (592) • 5 listopada 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondak (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Zaangażowanie i rola Indii w Afganistanie

Patryk Kugiel

Ważnym elementem strategii administracji Baraka Obamy wobec Afganistanu ma być podejście regionalne. Nieuwzględnienie roli Indii czyni jednak nową koncepcję niekompletną. Indie należą do najbliższych partnerów politycznych i głównych dawców pomocy rozwojowej dla Afganistanu. Z drugiej strony regionalna rywalizacja Indii i Pakistanu przyczynia się do destabilizacji Afganistanu i utrudnia jego rozwój gospodarczy. Normalizacja stosunków indyjsko-pakistańskich jest jednym z najważniejszych czynników warunkujących trwałą stabilizację Afganistanu.

Uwarunkowania. Indie utrzymują tradycyjnie bliskie i przyjazne relacje z Afganistanem. Wyjątkiem były lata 1996–2001, kiedy władzę w Kabulu sprawowali popierani przez Pakistan talibowie, a Indie udzielały pomocy opozycyjnym siłom Sojuszu Północnego. Po zamachach z 11 września 2001 r. zdecydowanie poparły interwencję amerykańską, która umożliwiła im odbudowanie swoich wpływów w tym kraju. Indie poparły proces boński, nawiązały dobre stosunki z nowym rządem Hamida Karzaja (absolwenta indyjskiego uniwersytetu) i aktywnie włączyły się w odbudowę kraju.

Silne zaangażowanie Indii w Afganistanie wynika z jego strategicznego znaczenia dla tego kraju. Po pierwsze, istnienie przyjaznego rządu w Kabulu daje Indiom przewagę w regionalnej rywalizacji z Pakistanem. Po drugie, Afganistan, położony na tradycyjnych szlakach handlowych, postrzegany jest jako most między Azją Południową a Azją Centralną umożliwiający dostęp dynamicznie rozwijającej się indyjskiej gospodarce do źródeł surowców i nowych rynków zbytu. Wreszcie Afganistan odgrywa istotną rolę dla bezpieczeństwa Indii także jako potencjalne źródło zagrożeń takich jak terroryzm (w latach 90. XX wieku znajdowały się tam bazy szkoleniowe grup walczących w Kaszmirze) czy handel narkotykami. Zapewnienie stabilności Azji Południowej jest w Indiach uważane za konieczny warunek utrzymania obecnego szybkiego tempa wzrostu gospodarczego. Indie chcą ponadto udowodnić, że jako wschodzące mocarstwo mogą pełnić rolę stabilizatora w swoim regionie.

Zaangażowanie w Afganistanie. Głównym obszarem indyjskiego zaangażowania w Afganistanie jest udział w odbudowie i rozwoju kraju. Indie są szóstym największym dawcą pomocy bilateralnej dla Afganistanu (po USA, Japonii, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Kanadzie). Wartość zadeklarowanego wsparcia od 2001 r. wynosi 1,2 mld USD. Przy kilkuset projektach rozwojowych obejmujących większość prowincji kraju pracuje blisko 4 tys. Hindusów. Środki indyjskie przeznaczone są na cztery główne dziedziny: pomoc humanitarną (np. program dożywiania blisko 2 mln dzieci uczęszczających do szkół, odbudowa szpitala dziecięcego w Kabulu), inwestycje infrastrukturalne (np. budowa elektrowni wodnej – Salma Dam w prowincji Herat, budynku afgańskiego parlamentu w Kabulu), program małych grantów (blisko 100 projektów o wartości maksymalnej do 1 mln USD realizowanych przez lokalne wspólnoty) oraz edukację i pomoc techniczną (np. 500 stypendiów rocznie na studia w Indiach, 500 krótkoterminowych szkoleń zawodowych dla przedstawicieli administracji afgańskiej rocznie). W 2009 r. ukończono realizację pierwszych dwóch istotnych projektów: liczącą 218 km drogę Zaranj–Delaram w prowincji Nimroz, otwierającą nowe połączenie do Iranu z ominięciem terytorium Pakistanu oraz sieć przesyłu energii elektrycznej z północy Afganistanu do Kabulu, zmniejszającą problem niedostatku prądu w stolicy. Pomoc rozwojowa, obok popularności indyjskiej kultury (np. kino Bollywoodzkie) i braku zaangażowania militarnego sprawiają, że afgańskie społeczeństwo korzystnie ocenia rolę Indii w ich kraju.

Kontekst regionalny. Rosnące zaangażowanie Indii w Afganistanie wywołuje poważne implikacje regionalne z uwagi na istotne zastrzeżenia, jakie zgłasza Pakistan. Państwo to obawia się, że zbliżenie indyjsko-afgańskie pozbawia je tzw. strategicznej głębi w Afganistanie (tj. drugiej linii obrony na wypadek ataku ze strony Indii) oraz prowadzi do okrążenia przez kraje mu nieprzyjazne. Poczucie niepewności wzmacnia fakt, że ani granica pakistańsko-afgańska na tzw. linii Duranda, ani pakistańsko-indyjska na tzw. linii kontroli w Kaszmirze nie są uznane oficjalnie za granice międzypaństwowe. Indie oskarżane są o wspieranie ugrupowań separatystycznych w pakistańskiej prowincji Beludżystan oraz talibów atakujących cele w głębi kraju, a także o wykorzystywanie swoich konsulatów przy granicy afgańsko-pakistańskiej do działalności wywiadowczej. Z drugiej strony Indie podejrzewają pakistański wywiad (ISI) o udział w przygotowaniach dwóch zamachów na ambasadę Indii w Kabulu w lipcu 2008 r. (zginęło wtedy 58 osób, w tym 5 Hindusów) i październiku br. (zginęło 18 Afgańczyków) oraz ataków na swoje inwestycje w całym kraju.

Zastąpienie propakistańskiego rządu talibów przez bardziej sprzyjający Indiom rząd Hamida Karzaja w 2001 r. zostało odebrane w Pakistanie jako zachwianie regionalnej równowagi. Dlatego też część wpływowych elit pakistańskich (np. w armii i ISI) nadal postrzega afgańskich talibów jako użyteczne narzędzie w rywalizacji z Indiami, które będzie można wykorzystać do odbudowy własnych wpływów w Afganistanie po spodziewanym wycofaniu się z regionu państw zachodnich. To obawy przed Indiami stanowiły główne źródło ambiwalentnej polityki prezydenta Perweza Musharafa wobec ugrupowań terrorystycznych. Mimo rozpoczęcia w październiku br. długo oczekiwanej ofensywy wojsk pakistańskich przeciwko ekstremistom na przygranicznych terytoriach plemiennych (FATA), nie jest wcale pewne, czy zostanie ona skierowana także przeciwko ukrywającym się tam talibom afgańskim. Bardziej prawdopodobne jest to, że istotne siły w Pakistanie nie zrezygnują ze wspierania tych ugrupowań tak długo, jak będą istniały poważne obawy w stosunku do celów indyjskiego zaangażowania w Afganistanie.

Napięcia w relacjach indyjsko-pakistańskich negatywnie wpływają nie tylko na sytuację bezpieczeństwa, ale też możliwości rozwoju gospodarczego Afganistanu. Wzajemny brak zaufania powoduje, że transnarodowe inwestycje infrastrukturalne, które stworzyłyby możliwości rozwoju także dla słabej gospodarki afgańskiej (np. projekt gazociągu z Turkmenistanu do Indii, sieci przesyłowe energii, szlaki transportowe do Azji Centralnej) nie mają szans na realizację. Pakistan nie zezwala też na tranzyt przez swoje terytorium indyjskich towarów do Afganistanu, utrudniając rozwój handlu.

Wnioski. Zaangażowanie Indii w Afganistanie przynosi dwuznaczne skutki. Z jednej strony Indie dostarczają cennej pomocy rozwojowej i przyczyniają się do odbudowy kraju. Z drugiej – ich działania wzmocniają obawy w Pakistanie. Kluczowa dla stabilizacji sytuacji w Afganistanie będzie zatem normalizacja stosunków indyjsko-pakistańskich. Umożliwiłaby ona rozwój regionalnej współpracy gospodarczej, energetycznej i politycznej, pozwalającej na wykorzystanie znacznego potencjału Afganistanu jako połączenia lądowego z Azją Centralną. Bez poprawy tych relacji wysiłki społeczności międzynarodowej w Afganistanie mogą zostać zniweczone.

Indie, z uwagi na duży potencjał i szereg podobieństw kulturowych, społecznych i rozwojowych, mogłyby pełnić większą rolę w odbudowie sprawnych struktur afgańskiego państwa (np. reforma lokalnej administracji, organizacja demokratycznych wyborów, szkolenia armii i policji). Jako jedyna funkcjonująca demokracja w tej części Azji i strategiczny partner USA i UE dzielący wspólne cele budowy demokratycznego, stabilnego i sprawnie działającego państwa afgańskiego mogłyby z powodzeniem zastąpić działania tych państw, które podejmą decyzję o wycofaniu się z Afganistanu. Przy obecnym stanie napięć w relacjach z Pakistanem wzrost zaangażowania Indii nie jest jednak rozwiązaniem pożądanym. Oba kraje, niezależnie od innych spornych kwestii, powinny rozpocząć specjalny dialog poświęcony wyłącznie kwestii Afganistanu. Poprawa przejrzystości działań i wzrost wzajemnego zaufania stanowiłyby niezbędny wstęp do znalezienia trwałych rozwiązań podstawowych problemów związanych z postrzeganiem i rolą Afganistanu w regionie.

Amerykańska strategia wobec Afganistanu z marca br., podkreślając wymiar regionalny i dostrzegając podstawowe znaczenie Pakistanu dla zwycięstwa w Afganistanie, pominęła jednak Indie, które znacząco oddziałują na politykę pakistańską. Jedną z przyczyn takiej decyzji był wzrost napięcia w regionie i przerwanie indyjsko-pakistańskiego dialogu pokojowego w efekcie ataków terrorystycznych na Mumbai pod koniec 2008 r. Obecnie, wykorzystując bardziej sprzyjające okoliczności (np. nowy stabilniejszy rząd w Indiach, ofensywa pakistańska przeciwko talibom, pierwsze próby rewitalizacji dialogu pakistańsko-indyjskiego) Stany Zjednoczone a także Unia Europejska powinny jak najszybciej zaproponować konkretne inicjatywy, które pozwolą na zbliżenie Indii, Pakistanu i Afganistanu.