

BIULETYN

Nr 34 (899) • 3 kwietnia 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Polityka Unii Europejskiej wobec Pakistanu: czas na działania

Patryk Kugiel

Plan zaangażowania Unii Europejskiej w Pakistanie przyjęto 8 lutego br., w ważnym momencie, kiedy Pakistan zmaga się z wieloma problemami wewnętrznymi, a NATO przygotowuje się do wycofania z Afganistanu. Połączenie krajowych trudności i utrzymujących się napięć w stosunkach z USA wymaga większej aktywności UE. Unia ma wiele środków dyplomatycznych, handlowych i finansowych, aby pomóc Pakistanowi we wzmocnieniu demokracji, pobudzeniu zrównoważonego rozwoju i zachęceniu do lepszej współpracy regionalnej. Warto w tym celu wykorzystać prowadzony regularnie dialog strategiczny.

Rada Unii Europejskiej przyjęła pięcioletni plan zaangażowania UE w Pakistanie w celu „budowy strategicznych relacji”. Po wcześniejszych szczytach UE–Pakistan z lat 2009 i 2010 nowa strategia ma dać impuls do intensyfikacji kontaktów i wzmocnić współpracę w sześciu głównych obszarach: kwestii strategicznych i politycznych; bezpieczeństwa; demokracji, dobrego rządzenia, praw człowieka i rozwoju społeczno-gospodarczego; handlu i inwestycji; energii; współpracy sektorowej. Plan zaleca m.in. wzmocnienie dialogu strategicznego na poziomie ministrów spraw zagranicznych i zachęca do intensywniejszej wymiany parlamentarnej, naukowej i kulturalnej. Tym samym wyznacza ogólne ramy kompleksowej współpracy.

Nagromadzenie kryzysów. Sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa Pakistanu pogorszyła się w ubiegłym roku, a nadchodzące miesiące mogą okazać się przełomowe dla jego przyszłości. Ze względu na nasilające się spory rządu z armią, a także z Sądem Najwyższym, wydaje się, że wybory parlamentarne planowane na luty 2013 r. mogą się odbyć jeszcze w tym roku. Choćby wojskowy zamach stanu jest mało prawdopodobny, ewentualne skazanie przez sąd premiera Yousufa Razy Gilaniego (oskarżonego w związku z odmową wszczęcia postępowania za korupcję wobec prezydenta Asifa Ali Zardariego) może wymusić jego rezygnację i rozpisanie przedterminowych wyborów. W tej sytuacji ogromne znaczenie dla umocnienia kruchej demokracji w Pakistanie będzie miało wolne i uczciwe głosowanie oraz demokratyczne przekazanie władzy.

Kryzys polityczny może się dodatkowo pogłębić wskutek wyzwań dla bezpieczeństwa i gospodarki kraju oraz trudnej sytuacji międzynarodowej. Choćby ogólna liczba incydentów zbrojnych spadła w zeszłym roku o 12%, Pakistan ciągle jest jednym z państw, gdzie dochodzi do największej liczby ataków terrorystycznych (1966 zdarzeń w 2011 r.), a także do przemocy na tle etnicznym i politycznym. Trudna sytuacja gospodarcza i brak perspektyw dla licznej pakistańskiej młodzieży (połowa populacji jest poniżej 22 roku życia) mogą prowadzić do rozruchów społecznych i dalszej radykalizacji społeczeństwa. Także pogarszające się od roku stosunki z USA negatywnie wpływają na stabilność kraju. Prowadzony obecnie przegląd współpracy z USA i zbliżająca się data wycofania wojsk NATO z Afganistanu mogą być źródłem nowych napięć i utrudniać odbudowę relacji dwustronnych.

Interesy i oczekiwania. Jeszcze w 2009 r. Rada UE dostrzegła, że konfliktu w Afganistanie nie można rozwiązać bez poprawy skomplikowanej sytuacji w Pakistanie. Stabilny i współpracujący Pakistan ma obecnie fundamentalne znaczenie dla strategii przekazania odpowiedzialności w Afganistanie i wycofania stamtąd do końca 2014 r. ponad 33 tysięcy europejskich żołnierzy. Choćby UE próbuje wywierać presję na Pakistan w celu poprawy współpracy antyterrorystycznej,

jej wpływ jest jeszcze bardziej ograniczony niż możliwości USA. Co więcej, postrzeganie Pakistanu tylko przez pryzmat Afganistanu byłoby kosztownym błędem.

Znaczenie Pakistanu – drugiego najliczniejszego kraju muzułmańskiego na świecie (ponad 190 mln mieszkańców), posiadającego rosnący arsenał broni nuklearnej i liczne wewnętrzne zagrożenia – dla pokoju i bezpieczeństwa Europy jest w istocie o wiele większe niż Afganistanu. Właśnie w Pakistanie zaplanowano niektóre zamachy terrorystyczne podjęte w krajach UE. To także ośrodek nielegalnego handlu narkotykami, ekstremizmu religijnego i regionalnej niestabilności. Jeśli kraj ten wkroczy na drogę stabilnego wzrostu gospodarczego, może w niedalekiej przyszłości stać się wschodzącą potęgą regionalną i ważnym rynkiem dla europejskich produktów. Jeśli natomiast głębiej pograży się w wewnętrznym kryzysie, wkrótce będzie wymagał dużo większego zaangażowania Zachodu niż dziś. Dlatego w interesie UE leży Pakistan stabilny, demokratyczny i rozwijający się.

Pakistan w bliższych stosunkach z UE upatruje korzyści ekonomicznych i strategicznych. Po pierwsze oczekuje większego dostępu do unijnego rynku. Już teraz UE jest największym partnerem handlowym Pakistanu i odbiorcą 21,6% jego eksportu. W związku z ogromnymi powodziami w 2010 r. UE rozpoczęła starania o zniesienie ceł na import z Pakistanu 75 kategorii produktów, co mogłoby zwiększyć jego eksport o ok. 100 mln euro (dla UE to 80 mln euro mniej dochodów). Ponadto Pakistan liczy na transfer nowoczesnych technologii i zwiększenie europejskich inwestycji bezpośrednich, szczególnie w sektory energii i infrastruktury.

Po drugie, Pakistan chciałby wykorzystać silniejsze relacje z UE do wzmocnienia swojej pozycji międzynarodowej. Może postrzegać Unię jako alternatywnego wobec USA zachodniego sojusznika i wykorzystywać jej poparcie w sporach z Indiami (np. o Kaszmir) oraz w dążeniu do uznania jego statusu mocarstwa nuklearnego. UE powinna w tej sytuacji uważać, by nie rozbudzać zbyt nadziei i nie składać obietnic, których nie będzie w stanie zrealizować. W tym sensie ustalanie strategicznego partnerstwa, podobnego do związku UE z Indiami, może mieć skutek odwrotny do zamierzonego.

Wnioski i rekomendacje. Pakistan stanowi dla UE zarówno wyzwanie, jak i szansę. Jak najszybsze uruchomienie dialogu strategicznego zgodnie z zapisami planu zaangażowania wydaje się dobrym posunięciem w celu realizacji wszechstronnej współpracy. Istotne jest, aby w pierwszej kolejności skupić się jednak na kilku priorytetach: bezpieczeństwie, demokracji i gospodarce oraz współpracy regionalnej.

Po pierwsze, konstruktywne wsparcie Pakistanu jest konieczne do stabilizacji Afganistanu i utrzymania pokoju w regionie po 2014 r. Aby zapewnić większą jasność co do wspólnych celów i zwiększyć oddziaływanie na Pakistan, warto podjąć otwarty dialog, który pomoże doprecyzować obustronne interesy w Afganistanie i wykaże większe zrozumienie dla niektórych wątpliwości Pakistanu (np. status granicy z Afganistanem). Jednocześnie Unia powinna wspierać przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa w samym Pakistanie. W tym celu należy kontynuować pomoc w regionach przygranicznych i zaangażowanie w reformę sektora bezpieczeństwa i sądownictwa. UE nie może przy tym powtarzać błędów popełnianych przez USA (koncentracja na współpracy wojskowej, podejmowanie akcji jednostronnych) – zamiast tego musi dać większy priorytet współpracy politycznej i gospodarczej.

UE jako mocarstwo cywilne jest partnerem właściwym do tego, by skutecznie odpowiedzieć na źródła niestabilności Pakistanu – problemy rozwojowe i deficyt demokracji. Powinna kontynuować pomoc w sektorach rolnictwa i edukacji (szczególnie kształcenia zawodowego) i większą wagę przykładając do pomocy technicznej poprawiającej zdolności handlowe kraju (np. poprawa standardów sanitarnych, ochrony własności intelektualnej). Najskuteczniejszą pomocą byłoby ostateczne zwiększenie dostępu do unijnego rynku oraz inwestycji w Pakistanie. Warto rozważyć m.in. dalsze redukcje taryf celnych (np. przez włączenie Pakistanu do systemu preferencji handlowych – GSP+) i rozpoczęcie negocjacji na temat strefy wolnego handlu, zwłaszcza gdyby taki układ zawarto z Indiami. Należy priorytetowo traktować dialog z instytucjami demokratycznymi i społeczeństwem obywatelskim, a także zaoferować pomoc przy najbliższych wyborach, łącznie z wysłaniem misji obserwacji wyborów. Takie działania byłyby bardzo istotne dla poprawy wzajemnego zaufania, co zwiększałoby przyszłe możliwości oddziaływania UE w kraju.

Po trzecie, UE może aktywniej wykorzystać swoje dobre relacje z Afganistanem, Pakistanem i Indiami do ułatwienia regionalnego pojednania i współpracy. Na przykład powinna zachęcać do pełnego wdrożenia afgańsko-pakistańskiej umowy tranzytowej (APTTA), zaoferować wsparcie finansowe regionalnych projektów infrastrukturalnych (jak gazociąg TAPI), czy też wzmacniać Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (SAARC). Niedawne wycofanie przez Indie zastrzeżeń wobec odstępstwa od zasad WTO w przyznaniu przez UE bezcłowego dostępu do swego rynku dla wybranych produktów z Pakistanu pokazuje, że faktycznie takie regionalne podejście może przynosić wymierne korzyści.