



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

BIULETYN

Nr 5 (1578), 15 stycznia 2018 © PISM

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

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

Współpraca antyterrorystyczna UE–Indie: ograniczenia i perspektywy

Patryk Kugiel

Potencjał współpracy antyterrorystycznej między Unią Europejską a Indiami jest wciąż niewykorzystany. Wynika to z jednej strony z ograniczonych kompetencji UE w tym zakresie, a z drugiej z wzajemnego braku zaufania, pomimo łączącego UE i Indie partnerstwa strategicznego. Wzrost zagrożenia terrorystycznego w Europie, zmiany w polityce bezpieczeństwa krajów europejskich i zbliżenie między UE a Indiami tworzą jednak sprzyjające warunki dla intensyfikacji współpracy. Wynikająca z niej poprawa bezpieczeństwa w Europie jest też w interesie Polski.

Dorobek współpracy. Zapowiedź ściślejszej współpracy w zwalczaniu terroryzmu powtarzała się we wszystkich oświadczeniach szczytów UE–Indie od pierwszego spotkania w Lizbonie w czerwcu 2000 r. We Wspólnym planie działań z 2005 r. (zaktualizowany w 2008 r.) wymieniono współpracę w tym obszarze wśród sześciu celów dialogu politycznego. W 2010 r. na szczycie w Brukseli przyjęto pierwszą Wspólną deklarację ws. zwalczania międzynarodowego terroryzmu. Drugą deklarację podpisano w Brukseli 30 marca 2016 r., kiedy seria zamachów w miastach europejskich uwidoczniła powagę tego zagrożenia. Ostatni szczyt UE–Indie w Nowym Delhi 6 października 2017 r. wskazał na coraz większą zbieżność strategiczną partnerów w ocenie wyzwań bezpieczeństwa i przyniósł trzecią już deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu¹.

Problem terroryzmu jest tematem corocznych konsultacji ministerialnych i prac jednej z czterech grup roboczych ds. bezpieczeństwa. Na 10. spotkaniu Dialogu ds. Walki z Terroryzmem w sierpniu 2017 r. w Nowym Delhi zdecydowano o wzmocnieniu powiązań instytucjonalnych między indyjskimi a unijnymi agencjami ds. bezpieczeństwa i przygotowaniu programów szkoleniowych dla osób zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu. Do Indii kilkakrotnie jeździł w ostatnich latach koordynator UE ds. terroryzmu Gilles de Kerchove. Także przedstawiciele Europolu i Eurojustu utrzymywali kontakty z indyjskimi odpowiednikami, m.in. z Centralnym Biurem Śledczym (CBI) i Narodową Agencją Dochodzeniową (NIA). UE i Indie współdziałają też w organizacjach międzynarodowych, w tym w ONZ, Globalnym Forum Zwalczania Terroryzmu czy Specjalnej Grupie ds. Walki z Finansowaniem Terroryzmu. Obie strony podpisały przyjętą w ONZ w 2006 r. Globalną strategię zwalczania terroryzmu, a UE popiera przyjęcie zaproponowanej przez Indie w latach 90. Kompleksowej konwencji ws. zwalczania terroryzmu (CCIT).

Mimo tych kontaktów i deklaracji dotychczasowa współpraca przyniosła jednak niewiele wymiernych korzyści. Obie strony niechętnie dzielą się informacjami wywiadowczymi, a współpraca służb specjalnych jest ograniczona. Nie udało się podpisać umowy o pomocy prawnej (MLA), ekstradycji czy przekazach pieniężnych związanych z dochodzeniami antyterrorystycznymi (SWIFT), które znacząco ułatwiłyby współpracę w zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Nie zawarto też porozumienia o dzieleniu się danymi o pasażerach linii lotniczych (PNR), mimo że takie umowy Unia podpisała z USA, Australią i Kanadą,

¹ Zob. P. Kugiel, *Wzmocnione relacje UE–Indie po szczycie w Nowym Delhi*, „Biuletyn PISM”, nr 111 (1553), 16 listopada 2017 r.

a kolejną negocjuje z Meksykiem. Także współpraca na forum wielostronnym ogranicza się często jedynie do deklaracji.

Potencjał Indii. W Indiach, podobnie jak w UE, terroryzm jest poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego. W latach 1994–2016 w wyniku aktów terroru zginęło prawie 25 tys. cywilów i 10 tys. członków sił bezpieczeństwa. Na rządowej liście zdelegalizowanych organizacji terrorystycznych znajduje się 39 ugrupowań. Choć większość z nich działa lokalnie i ma charakter separatystyczny (np. w stanach północno-wschodnich) lub skrajnie lewicowy (np. maoistowska partyzantka Naxalitów), poważne zagrożenie stanowią też organizacje islamistyczne. Poza grupami rodzimymi wyzwaniem pozostają ugrupowania działające z terytorium sąsiedniego Pakistanu, np. Laszkar-e-Toiba (LeT) i Jaisz-e-Mohamad (JeM). W ostatnich latach próbują rozszerzać wpływy także grupy o zasięgu globalnym, takie jak lokalna filia Al-Kaidy czy tzw. Państwo Islamskie (ISIS). Wyzwaniem są też tzw. zagraniczni bojownicy ISIS, choć liczba obywateli Indii w szeregach tej organizacji jest niewielka, ok. 100 osób.

Unia i Indie mają wspólny cel: pokonanie talibów w Afganistanie i innych organizacji ekstremistycznych w Azji Południowej i na Bliskim Wschodzie. Mając drugą największą na świecie populację muzułmańską (ok. 180 mln), Indie mogą być cennym partnerem w wymianie doświadczeń w kwestii przeciwdziałania islamskiej radykalizacji. Doceniając znaczenie Indii, intensywną współpracę antyterrorystyczną rozwijają z tym krajem m.in. USA, Izrael i Rosja.

Wyzwania. Na drodze do bliższej współpracy antyterrorystycznej stoi kilka poważnych przeszkód. Najważniejszą są ograniczone uprawnienia UE w tym zakresie. Walka z terroryzmem pozostaje nadal kompetencją państw członkowskich, a rola Unii sprowadza się do tworzenia wspólnych regulacji, koordynacji i ułatwiania wymiany informacji. Współpraca między członkami UE wykazuje wiele niedociągnięć, co uwiarydliły ataki terrorystyczne w Brukseli i Paryżu. Unia nie ma własnej armii, wywiadu, policji czy prokuratorów, a jej ponadnarodowy charakter sprawia, że Indie, podobnie jak wielu innych partnerów zewnętrznych, wolą rozwijać współpracę antyterrorystyczną z wybranymi państwami członkowskimi.

Drugim wyzwaniem jest brak zaufania między UE a Indiami, co przekłada się szczególnie na ograniczoną współpracę w tak wrażliwym wymiarze, jak dzielenie się danymi wywiadowczymi. Przez lata kontrowersje w Europie budziły metody walki z ekstremizmem islamskim w Indiach i związane z tym oskarżenia o łamanie praw człowieka. Źródłem krytyki pozostaje np. stosowanie kary śmierci. Nieufność Indii budził z kolei np. brak zdecydowanych działań Unii przeciwko Pakistanowi. Zamachy w Europie i wzrost zagrożenia terrorystycznego sprawiają jednak, że także kraje europejskie zaostrzają walkę z terrorystami, co zbliża obie strony. Na poziomie technicznym problemem pozostają braki w wyszkoleniu indyjskich sił bezpieczeństwa, różne regulacje prawne i standardy ochrony danych, co utrudnia pełniejszą współpracę odpowiednich instytucji.

Wnioski i perspektywy. Utrzymujące się wysokie ryzyko ataków w Europie i powiązania między ugrupowaniami dżihadystycznymi wymagają bliższej współpracy UE z krajami trzecimi, w tym z Indiami. Jednak fakt, że większość kompetencji w walce z terroryzmem pozostaje na poziomie państw narodowych, ogranicza atrakcyjność Unii jako partnera. Współpraca ta może być jednak wartościowa, ułatwiając i uzupełniając kontakty państw członkowskich z Indiami, np. poprzez tworzenie ram prawnych współpracy, intensyfikację kontaktów służb i wymianę informacji. Nadałaby również nowy impuls partnerstwu strategicznemu.

Obserwowane w ostatnich latach zbliżenie UE i Indii, podobna ocena wyzwań międzynarodowych, a także zaostrzenie polityki antyterrorystycznej przez państwa członkowskie (np. wzmocnienie uprawnień służb, możliwość zatrzymania osób podejrzewanych o terroryzm itp.) stwarzają korzystną sytuację dla przejścia od deklaracji do konkretnych działań. Wymaga to m.in. intensyfikacji prac na rzecz podpisania porozumień o współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w UE i Indiach (np. Europol i NIA) i odpowiednich umów ułatwiających przepływ informacji na temat zagrożeń terrorystycznych (np. MLA, PNR). Pomocne w przybliżaniu standardów i procedur będą intensyfikacja kontaktów służb bezpieczeństwa, wymiana doświadczeń w zakresie przeciwdziałania radykalizacji czy walki z ekstremizmem w internecie. Poprawie zaufania służyłoby wpisanie dodatkowych osób (np. lidera LeT Hafiza Saeeda czy szefa JeM Masooda Azhara) i organizacji terrorystycznych prowadzących działalność antyindyjską na listę osób i instytucji objętych sankcjami UE.

Indie i UE mogą też podjąć współpracę w krajach trzecich (szczególnie w Afganistanie i Mjanmie) w zakresie szkoleń policji i służb antyterrorystycznych. Duże znaczenie miałyby również wspólne inicjatywy na poziomie multilateralnym, np. intensyfikacja prac w ONZ nad przyjęciem CCIT czy presja na kraje wspierające organizacje ekstremistyczne. Polska, która nie prowadzi intensywnej bilateralnej współpracy antyterrorystycznej z Indiami, będzie beneficjentem ewentualnych postępów współpracy unijno-indyjskiej, poprawiającej bezpieczeństwo w Europie. Zaznaczając wyraźne poparcie dla efektywniejszego współdziałania UE i Indii w walce z terroryzmem, Polska może wzmocnić swoją pozycję względem zarówno Indii, jak i partnerów unijnych najbardziej narażonych na ataki ekstremistów.