



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 10 (118), SIERPIEŃ 2022 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Koniec iluzji. Partnerstwo UE–Indie po rosyjskiej inwazji na Ukrainę

Patryk Kugiel

Odmienne reakcje Unii Europejskiej i Indii na rosyjską inwazję na Ukrainę nie zaszkodziły ich coraz bliższemu partnerstwu strategicznemu. Decyzje o powołaniu Rady ds. Handlu i Technologii UE–Indie i o wznowieniu negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu (FTA) wskazują na jeszcze silniejszą wolę polityczną pogłębienia i wzmocnienia współpracy, zarówno po stronie Europy, jak i Indii. Stanowisko Indii w sprawie łamania przez Rosję prawa międzynarodowego stawia jednak pod znakiem zapytania ich przywiązanie do ładu międzynarodowego opartego na zasadach, co w dłuższej perspektywie może podważyć fundamenty relacji UE–Indie. Będzie to sprzyjać przejściu od partnerstwa opartego na wspólnych wartościach do partnerstwa opartego na zbieżnych interesach. To sprawia, że jeszcze ważniejszy staje się sukces negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu, która minimalizowałaby różnice geopolityczne i bardziej połączyła obu partnerów.

PISM STRATEGIC FILE

Indyjskie balansowanie na linii wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę

Pomimo rażącego i niesprowokowanego naruszenia przez Rosję prawa międzynarodowego oraz integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy Indie zajęły zniuansowane, niejednoznaczne i ogólnie neutralne stanowisko. Wstrzymały się w głosowaniu nad kluczowymi rezolucjami potępiającymi rosyjską agresję – 25 lutego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ, w której Indie mają niestały mandat na kadencję 2021–2022) oraz na specjalnej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ 2 marca, kiedy były jednym z 35 państw wstrzymujących się od głosu (141 państw głosowało przeciwko Rosji). Od stycznia 2022 r. do końca kwietnia Indie wstrzymały się w sumie kilkanaście razy w różnych głosowaniach nad krytycznymi inicjatywami wobec Rosji zgłoszonymi na forach międzynarodowych, w tym w Radzie Praw Człowieka ONZ i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Gdy agresja już trwała, w lutym br., Indie powstrzymały się także od potępienia Rosji w publicznych wypowiedziach (m.in. w notatkach po rozmowach telefonicznych z przywódcami Rosji, Ukrainy czy państw i instytucji UE) i dalej określały wojnę, używając takich sformułowań jak: „wydarzenia w Ukrainie”, „sytuacja”, „napięcie” – bez wyraźnego wskazania agresora. Jeden z indyjskich polityków opozycyjnych zauważył, że Indie „jedynie nawoływały do deeskalacji konfliktu przez zaangażowane strony, tak jakby oba kraje były równo odpowiedzialne za walkę, podczas gdy w rzeczywistości jest tu oczywisty agresor i wyraźna ofiara”¹. Tylko jeden indyjski dokument – wiadomość od ambasadora Indii w Kijowie, wystawiony w dniu inwazji przez dyplomatę najwyraźniej zszokowanego tragiczną sytuacją – przyznał, że „Ukraina jest zaatakowana”².

Indie przekonywały, że tylko dialog i dyplomacja mogą prowadzić do deeskalacji i wielokrotnie wzywały do „natychmiastowego zaprzestania przemocy i zakończenia wszelkich działań wojennych”.

W oficjalnym stanowisku Indie przekonywały, że tylko dialog i dyplomacja mogą prowadzić do deeskalacji i wielokrotnie wzywały do „natychmiastowego zaprzestania przemocy i zakończenia wszelkich działań wojennych”³. W pierwszych wypowiedziach w tej sprawie podkreślały jednak, „że uzasadnione interesy bezpieczeństwa wszystkich stron powinny być

w pełni brane pod uwagę”, co zgadzało się z uzasadniającą inwazję retoryką Rosji⁴. Wyjaśniając stanowisko podczas głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ 25 lutego, przedstawiciel Indii przyznał jednak, że jego kraj jest „głęboko zaniepokojony ostatnimi wydarzeniami na Ukrainie” i wzywał „do podjęcia wszelkich wysiłków w celu natychmiastowego zaprzestania przemocy i wrogości”⁵. Co najważniejsze, podkreślił, że „współczesny porządek światowy został zbudowany na Karcie Narodów Zjednoczonych, prawie międzynarodowym oraz poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej państw”, oraz że „wszystkie państwa członkowskie muszą respektować te

¹ S. Tharoor, *India's Ukraine Tightrope*, „Project Syndicate”, 8 marca 2022 r., www.project-syndicate.org.

² *Message from Ambassador of India to Ukraine on 24 February 2022*, Embassy of India, 24 lutego 2022 r., www.eoiukraine.gov.in.

³ Zob. m.in. *UNSC Adoption of Resolution on the situation in Ukraine, Statement by Ambassador T.S. Tirumurti, Permanent Representative of India to the United Nations, Explanation of Vote*, Permanent Mission of India to the UN, 27 lutego 2022 r., www.pminewyork.gov.in.

⁴ *UNSC meeting on Ukraine, Statement by Ambassador T.S. Tirumurti, Permanent Representative of India to the United Nations*, Permanent Mission of India to the UN, 23 lutego 2022 r., www.pminewyork.gov.in; *UNSC Meeting on developments in Ukraine, (Monday, 21 February 2022), Statement by Ambassador T.S. Tirumurti, Permanent Representative of India to the United Nations*, Permanent Mission of India to the UN, 21 lutego 2022 r., www.pminewyork.gov.in; *UNSC Briefing Minsk-II Agreements, Statement by Ambassador T.S. Tirumurti, Permanent Representative of India to the United Nations*, Permanent Mission of India to the UN, 17 lutego 2022 r., www.pminewyork.gov.in.

⁵ *UNSC Adoption of Resolution on the situation in Ukraine, Statement by Ambassador T.S. Tirumurti, Permanent Representative of India to the United Nations, Explanation of Vote*, Permanent Mission of India to the UN, 25 lutego 2022 r., www.pminewyork.gov.in.

PISM STRATEGIC FILE

zasady w poszukiwaniu konstruktywnej drogi naprzód⁶. Niektórzy wpływowi indyjscy komentatorzy i stratedzy uznali to wręcz za najbardziej w historii otwarty i ostry wyraz indyjskiej publicznej „dezaprobaty” wobec rosyjskich działań⁷. Choć może być to prawda, taka „dezaprobatą” nie zrobiła żadnego wrażenia na Rosji, która publicznie dziękowała Indiom „za wyważone stanowisko zademonstrowane w ONZ”⁸. W mniejszości znalazły się opinie takie jak wyrażona przez Harsha Panta z Observer Research Foundation (ORF), który otwarcie skrytykował Rosję za jej agresję, nie oskarżał NATO o prowokację i wzywał Indie do przemyślenia swoich związków z rosyjskim reżimem⁹.

Indie podjęły pewne kroki w celu zdystansowania się od Rosji.

W kolejnych tygodniach, gdy rosyjski atak na Ukrainę przeciągał się, nie osiągając żadnego ze swoich celów, a działania wojenne przeciwko ludności cywilnej były coraz bardziej widoczne, Indie podjęły pewne kroki w celu zdystansowania się od Rosji. W dyskusji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ na początku kwietnia Indie „jednoznacznie potępiły” zabójstwa w Buczy (choć ponownie bez wskazywania, kto był za nie odpowiedzialny) i poparły „wezwanie do niezależnego śledztwa”¹⁰. Zintensyfikowały pomoc humanitarną dla Ukrainy, wysyłając do końca maja ponad 90 ton darów. Indyjscy urzędnicy poczynili liczne uwagi, sygnalizując, że Indie nie popierają Rosji, i że wojna nie będzie miała zwycięzców. Minister spraw zagranicznych Subrahmanyam Jaishankar podsumował 24 marca w Rajya Sabha (wyższej izbie parlamentu), że stanowisko Indii opierało się na sześciu zasadach i obejmowało „natychmiastowe zaprzestanie przemocy, powrót do dialogu i dyplomacji, zakotwiczenie globalnego porządku w prawie międzynarodowym, karcie ONZ, integralności terytorialnej, dostępie humanitarnym”¹¹. W kolejnej debacie w Lok Sabha (niższej izbie parlamentu) minister Jaishankar odrzucał zachodnią krytykę Indii, mówiąc, że jego kraj zajął „zasadnicze stanowisko” i wybrał jedną stronę w tym konflikcie, to znaczy „stronę pokoju i poparcie dla natychmiastowego zakończenia przemocy”¹². Indie nadal jednak nie potępiły agresora i nie przystąpiły do sankcji wobec Rosji.

Chociaż to ambiwalentne stanowisko rozczarowało wielu na Zachodzie, Indie miały dobry powód, by zachować równowagę i nie zrazić żadnego ze swoich partnerów. Od wybuchu wojny największym zmartwieniem i priorytetem Indii była ewakuacja tysięcy obywateli, głównie studentów, którzy utknęli na Ukrainie. W tej sytuacji potrzebne były dobre stosunki zarówno z Rosją, jak i z Ukrainą¹³. Dlatego też kolejne rozmowy telefoniczne premiera Indii Narendry Modiego z prezydentem Putinem i prezydentem Zełenskim koncentrowały się na stworzeniu warunków do bezpiecznej ewakuacji Indusów z oblężonych miast, m.in. Charkowa i Sumów. W ramach operacji Ganga zorganizowano w sumie 90 lotów z krajów sąsiadujących z Ukrainą, aby ewakuować ponad 18 tys. obywateli Indii. Jednak nawet po zakończeniu operacji stanowisko Indii niewiele się zmieniło. W praktyce Indie kontynuowały normalne interesy z Rosją, przygotowując się na zwiększony import tańszej ropy i wprowadzając mechanizmy płatności ruble za rupie, który mógł pomóc Rosji obejść sankcje.

Indie miały dobry powód, by zachować równowagę i nie zrazić żadnego ze swoich partnerów. Największym zmartwieniem i priorytetem Indii była ewakuacja tysięcy obywateli, głównie studentów.

⁶ *Ibidem*.

⁷ R. Mohan, Twitter, 26 lutego 2022 r., https://twitter.com/rohan_mukh.

⁸ *Russia thanks India for balanced position on Ukraine crisis*, TASS Russian News Agency, 2 marca 2022 r., <https://tass.com>.

⁹ H.V. Pant, *India must think of reconfiguring its ties with Russia*, Commentaries ORF, 26 lutego 2022 r., www.orfonline.org.

¹⁰ *At UNSC, India Supports Call for Independent Probe Into Bucha Civilian Killings in Ukraine*, „The Wire”, 5 kwietnia 2022 r., <https://thewire.in>.

¹¹ *6 Principles Decided India's Response To Ukraine War: EAM Jaishankar*, „The Daily Guardian”, 25 marca 2022 r., <https://thedailyguardian.com>; *India for Peace between Ukraine and Russia: S. Jaishankar in Parliament*, „The Outlook”, 24 marca 2022 r., www.outlookindia.com.

¹² *India has chosen side of peace: MEA Jaishankar on Russia-Ukraine war, Bucha killings*, „DNA”, 6 kwietnia 2022 r., www.dnaindia.com.

¹³ D. Jaishankar, *The Ukraine war could transform India's military preparedness*, „The Interpreter”, 10 marca 2022 r., www.lowyinstitute.org.

PISM STRATEGIC FILE

Łagodne podejście Indii do Rosji jest zakorzenione w doświadczeniach historii, a także w bliskich związkach obronnych, strategicznych i ideologicznych. Rosja jest przyjacielem i zaufanym partnerem

Łagodne podejście Indii do Rosji jest zakorzenione w doświadczeniach historii, a także w bliskich związkach obronnych, strategicznych i ideologicznych.

od czasów zimnej wojny, kiedy zapewniała Indiom wsparcie dyplomatyczne, sprzęt wojskowy i pomoc gospodarczą. Mówiąc szerzej, odmowę potępienia rosyjskiej inwazji na Ukrainę tłumaczono „strategiczną zależnością od Rosji, a także priorytetami bezpieczeństwa w regionie Indo-Pacyfiku”¹⁴. Wielu komentatorów wskazywało na Chiny jako istotny

czynnik, sugerując, że „jeśli Indie mają stawić czoła Chinom, potrzebują partnerstwa obronnego z Rosją”¹⁵. Większość ekspertów tłumaczyło głosowanie Indii w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, odwołując się do nadmiernego uzależnienia Indii od dostaw rosyjskiej broni (do 70%), zwłaszcza w czasie, gdy mają do czynienia z odradzającą się potęgą – Chinami – wzdłuż spornej granicy w Himalajach¹⁶. Inni bagatelizowali ten argument, wskazując na zmniejszający się udział rosyjskiej broni w arsenale Indii, ale podkreślając tradycyjny światopogląd wynikający z polityki niezaangażowania, preferencji dla porządku wielobiegunowego, powiązań ideologicznych z Rosją i jej roli w budowaniu indyjskiej „strategicznej autonomii”¹⁷.

Odpowiedź Europy na stanowisko Indii

Ambiwalentne stanowisko Indii w sprawie wojny było dla wielu państw Zachodu niemiłą niespodzianką. Można było oczekiwać, że Indie jako kraj demokratyczny o coraz większych powiązaniach z USA i UE oraz jako kraj promujący się jako strażnik prawa międzynarodowego i suwerenności państw tym razem zachowają się inaczej niż w przypadku aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r. Ambasadorowie państw członkowskich UE w Nowym Delhi pracowali za kulisami i wypowiadali się publicznie, starając się przekonać Indie do potępienia rosyjskiej agresji. UE określiła głosowanie ONZ z 2 marca jako „test dla ludzkości”, w którym wstrzymanie się od głosu nie mogło być dobrą opcją. Europejczycy i Amerykanie uważali, że „rosyjska inwazja jest tak rażącym naruszeniem porządku opartego na zasadach, który same Indie pielęgnują, że te powinny były zrobić trochę więcej niż tylko wstrzymać się”¹⁸.

Jednocześnie jednak wielu ekspertów ostrzegało Zachód przed twardą grą z Indiami, ponieważ mogła ona rodzić „ryzyko zaszakowania relacjom, które pozostają kluczowe dla zrównoważenia Chin w regionie Indo-Pacyfiku” i proponowali jako lepsze inne podejście, polegające na „uznaniu dylematów bezpieczeństwa Indii w odniesieniu do Rosji i Chin” oraz pomocy „Nowemu Delhi w zmniejszeniu jego długoterminowej zależności od rosyjskiej broni”¹⁹. Argumentowano nawet, że z pomocą Zachodu rosyjska inwazja na Ukrainę może okazać się dla indyjskiego sektora obronnego

¹⁴ R. Roy-Chaudhury, E. Hokayem, *Understanding India and the UAE's abstentions over Ukraine*, „Analysis”, IISS- Singapore, 3 marca 2022 r., www.iiss.org.

¹⁵ T. Prakash, *China is key to understanding India's dilemma over Ukraine*, „The Interpreter”, 9 marca 2022 r., www.lowyinstitute.org.

¹⁶ W 2002 r. Indie importowały 88% broni z Rosji, ale w 2020 r. wartość ta wynosiła 35%, podczas gdy import uzbrojenia ze Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników wzrósł z niemal zera do 65% w 2020 r.; zob. SIPRI Arms Transfers Database, SIPRI, www.sipri.org.

¹⁷ R. Mukherjee, *Nonalignment's long shadow: India and the Ukraine crisis*, „9Dashline”, 14 marca 2022 r., www.9dashline.com.

¹⁸ *Premium Conversations with Ashley Tellis: Decoding India-U.S. ties post-Ukraine*, „Hindustan Times”, 21 marca 2022 r., www.hindustantimes.com.

¹⁹ J. Crabtree, *Western nagging will not ease India's Russia-China dilemma*, „Nikkei Asia”, 1 marca 2022 r., <https://asia.nikkei.com>.

PISM STRATEGIC FILE

tym, czym dla liberalizacji gospodarczej kraju był kryzys z 1991 r., przyznając jednocześnie, że „proces indygenizacji i dywersyfikacji [przemysłu zbrojeniowego] zajmie dekadę, jeśli nie dłużej”²⁰.

Chociaż ostrożne podejście jest bardziej zrozumiałe z perspektywy Indo-Pacyfiku, także w Europie pojawiły się głosy wzywające państwa Zachodu, aby nie „naciskały Indii, by potępiły Rosję”, a w zamian zachęcające, by „złożyć Nowemu Delhi lepszą ofertę niż robi to Moskwa”²¹. Inni posunęli się nawet dalej, sugerując, że zamiast naciskać na Indie, by opowiedziały się po jednej ze stron, to UE powinna zademonstrować, że „jest wiarygodnym partnerem” i osłabić „zależność Indii od Rosji”.

Część głosów w UE była równoznaczna z sugestią, że neutralność Indii wobec rażącego łamania przez Rosję prawa i zasad międzynarodowych nie powinna być krytykowana, ale nagradzana.

W tym podejściu Unia powinna nie tylko zacieśnić współpracę w dziedzinie obronności i eksportu broni, ale także działać na rzecz „silniejszej indyjskiej gospodarki”²². Było to więc równoznaczne z sugestią, że neutralność Indii wobec rażącego łamania przez Rosję prawa i zasad międzynarodowych nie powinna być krytykowana, ale nagradzana.

Po początkowych wahaniach instytucji UE i państw członkowskich zwyciężył pogląd pojednawczy, wynikający ze strategicznych i ekonomicznych kalkulacji europejskich interesariuszy. Wydaje się więc, że stanowisko Indii nie tylko nie zaszkodziło ich oficjalnym stosunkom z UE, ale nawet – paradoksalnie – skłoniło Unię do podwojenia wysiłków na rzecz zacieśnienia współpracy dwustronnej. Ambasador Niemiec w Indiach zauważył niedawno, że „wojna Putina pokazała, że potrzebujemy przyjaciół, sojuszników i krajów, które podzielają wartości takie jak demokracja i wolność”²³.

W marcu 2022 r. – po wcześniejszych miesiącach niezdecydowania – UE wyznaczyła w końcu głównego negocjatora umowy o wolnym handlu (FTA) z Indiami, otwierając drogę do wznowienia rozmów. 7 marca strony spotkały się na inauguracyjnych konsultacjach w sprawie Afryki, otwierając kolejny obszar współpracy strategicznej²⁴. Specjalny wysłannik UE ds. Indo-Pacyfiku Gabriele Visentin złożył wizytę w Nowym Delhi pod koniec marca, aby zapewnić partnerów, że chociaż UE „nie była zadowolona” z głosowania Indii na forum ONZ w sprawie rezolucji dotyczących Ukrainy, wierzy, że „Indie i UE nadal dzielą te same wartości w globalnym porządku”²⁵.

Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen złożyła wizytę w Nowym Delhi w dniach 23–25 kwietnia w celu pogłębienia dwustronnej współpracy. Spotkała się m.in. z premierem Modim, prezydentem Ram Nathem Kovindem, ministrem spraw zagranicznych Jaishankarem, była także głównym gościem Raisina Dialogue, flagowej indyjskiej konferencji o sprawach międzynarodowych. W przemówieniu otwierającym konferencję pochwaliła indyjską demokrację, przypomniała okrucieństwa popełnione przez Rosję w Buczy, opisała zagrożenia dla całego świata wynikające z rosyjskich działań, ale powstrzymała się od jakichkolwiek odniesień do stanowiska Indii w sprawie wojny czy bezpośredniej presji na to państwo²⁶. Ważnym efektem wizyty była decyzja o powołaniu Rady Handlu i Technologii, dopiero drugiej tego typu po wspólnej z USA. Zapowiedziano, że

²⁰ D. Jaishankar, *The Ukraine war could transform India's military preparedness*, „The Interpreter”, 10 marca 2022 r., www.lowyinstitute.org.

²¹ K. Iwanek, *The West Shouldn't Push India to Condemn Russia*, „The Diplomat”, 2 marca 2022 r., <https://thediplomat.com>.

²² M. Reuter, *Why India's silence on Ukraine is an opportunity for Europe*, „ECFR Commentary”, 9 marca 2022 r., <https://ecfr.eu>.

²³ R. Laskar, *Differences on Ukraine won't impact India's ties with Europe: German envoy*, „Hindustan Times”, 2 czerwca 2022 r., www.hindustantimes.com.

²⁴ *Inaugural India-European Union Consultations on Africa*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Indii, 8 marca 2022 r., www.mea.gov.in.

²⁵ S. Haidar, *Not pleased with India's votes on Ukraine, but confident we share same values: EU envoy*, „The Hindu”, 29 marca 2022 r., www.thehindu.com.

²⁶ *Speech by President von der Leyen at the Raisina Dialogue*, European Commission, 25 kwietnia 2022 r., <https://ec.europa.eu>.

PISM STRATEGIC FILE

negocjacje w sprawie umowy o wolnym handlu zostaną oficjalnie wznowione w czerwcu (faktycznie nastąpiło to 16 czerwca).

Wizyty Modiego w Niemczech, Danii i Francji na początku maja pokazały, że państwa członkowskie również wolą koncentrować się na przyszłości, aby nie drażnić Indii i nie ryzykować powodzenia

Stosunki UE–Indie w praktyce wróciły do normalnego stanu, a obie strony zgodziły się nie zgadzać w sprawie wojny na Ukrainie.

dwustronnej współpracy z powodu stanowiska wobec wojny. Kiedy inny wysoki rangą urzędnik UE potwierdził 30 maja po spotkaniu z nowym indyjskim wiceministrem ds. spraw zagranicznych, że partnerstwo strategiczne UE–Indie opiera się na „wspólnych wartościach i zobowiązaniu do opartego na zasadach porządku światowego”²⁷, stało się jasne, że Unia zaakceptowała stanowisko Indii, a współpraca będzie kontynuowana. Stosunki UE–Indie

w praktyce wróciły do normalnego stanu, a obie strony zgodziły się nie zgadzać w sprawie wojny na Ukrainie.

Chociaż nowo odkryty pragmatyzm UE w podejściu do Indii może być zrozumiały, nie oznacza jednak, że różnice w stosunku do Rosji są nieistotne. Nadal mogą rodzić pewne koszty dla globalnego wizerunku UE, postrzegania Indii w Europie i przyszłości dwustronnego partnerstwa. Akceptując neutralność Indii w sprawie rażącego naruszenia prawa międzynarodowego, UE ryzykuje swoją wiarygodność i zdolność wpływania na inne kraje, by potępiły Rosję. Podważa także swoje wysiłki na rzecz międzynarodowej izolacji Putina i jego reżimu. Znacznie utrudni to UE wywieranie nacisku np. na Chiny, aby zdystansowały się od Rosji, swojego kluczowego partnera. Podejście UE potwierdza też, że Indie dokonały właściwego wyboru, nie potępiając Rosji. Wzmacnia to przekonanie, że przyjęta polityka balansowania uczyniła z Indii kraj, który najbardziej skorzystał na wojnie na Ukrainie²⁸. Dla UE nadanie priorytetu interesom gospodarczym i strategicznym kosztem zasad oznacza jednak, że jej wizerunek jako mocarstwa normatywnego został ponownie podważony.

Różnice w stosunku do Rosji nadal mogą rodzić pewne koszty dla globalnego wizerunku UE, postrzegania Indii w Europie i przyszłości dwustronnego partnerstwa.

Co najważniejsze, stanowisko Indii wymaga przewartościowania podstawowych założeń partnerstwa UE–Indie oraz przemyślenia charakteru ich relacji. Europejczycy muszą zadać sobie kilka trudnych pytań dotyczących partnerstwa, w tym rozważyć, czy Indie rzeczywiście są „podobnie myślącym” partnerem dzielącym te same wartości. Czy ustrój demokratyczny jest wystarczającą gwarancją tych samych poglądów i zasad na arenie międzynarodowej? Czy naprawdę w interesie UE jest poparcie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ dla kraju, który nie jest w stanie potępić tak rażącego naruszenia Karty Narodów Zjednoczonych? Na koniec, czy korzystne jest wspieranie wzrostu Indii i pomaganie im w uzyskaniu „samowystarczalności”, biorąc pod uwagę gorzkie wnioski z naiwnej polityki wobec Chin i Rosji w ciągu ostatnich dwóch dekad?

Koniec iluzji

UE wykształciła liberalny i naiwny pogląd na Indie jako kraj demokratyczny, który dzieli z państwami członkowskimi podstawowe zasady i normy.

W okresie pozimnowojennym UE wykształciła liberalny i raczej naiwny pogląd na Indie jako kraj demokratyczny, który dzieli z państwami członkowskimi podstawowe zasady i normy. W większości wspólnych oświadczeń ze szczytów UE–

²⁷ S. Sannino, Twitter, 30 maja 2022 r., <https://twitter.com/SanninoEU>.

²⁸ C. Raja Mohan, *For India, Putin's War Starts to Look Like a Gift*, „Foreign Policy”, 30 marca 2022 r., <https://foreignpolicy.com>; H. Jacob, *Playing the Strategic Autonomy Game*, „The Hindu”, 4 kwietnia 2022 r., www.thehindu.com; D. Grossman, *Modi's Multipolar Moment Has Arrived*, „Foreign Policy”, 6 czerwca 2022 r., <https://foreignpolicy.com>.

PISM STRATEGIC FILE

Indie od 2000 r. pojawiały się odniesienia do „wspólnych wartości” i przywiązania do ładu międzynarodowego opartego na zasadach, którego podstawą jest ONZ. Na przykład deklaracja z historycznego spotkania w Hadze w 2004 r., kiedy po raz pierwszy przedstawiono propozycję „strategicznego partnerstwa”, określiła UE i Indie mianem „naturalnych partnerów”, ponieważ dwie „największe demokracje na świecie zapewniają, że ich partnerstwo opiera się na solidnym fundamencie wspólnych wartości i przekonań”²⁹.

UE zaczęła postrzegać Indie jako podobną demokrację i partnera w dążeniu do zachowania liberalnego porządku międzynarodowego. Dlatego w 2018 r., kiedy przedstawiła „Strategię wobec Indii”, jednym z dwóch głównych celów było wypracowanie partnerstwa na rzecz „światowego ładu opartego na zasadach i na multilateralizmie”³⁰. Unia obiecała ponadto „zaangażować się z Indiami w reformę systemu ONZ” i stwierdziła, że „jest zainteresowana tym, by Indie odgrywały większą rolę w wielobiegunowym świecie, co wymaga wielobiegunowej Azji”³¹. Urzędników europejskich przekonała narracja przyjęta przez rząd Modiego, który promował Indie jako „siłę dobra” i „wiodącą potęgę” chroniącą ład międzynarodowy oparty na zasadach.

Na szczycie UE–Indie w lipcu 2020 r. poinformowano, że „dwie największe demokracje” ponownie przyrzekły wzmocnić „strategicznego partnerstwo oparte na wspólnych zasadach i wartościach” i potwierdziły „swoją determinację w promowaniu skutecznego multilateralizmu i wielostronnego porządku opartego na zasadach”³². W ostatnich latach współpraca nabrała nowego rozmachu, podsycana także wspólnymi obawami przed Chinami i niepewnością co do globalnej roli USA. Na ostatnim szczycie (w maju 2021 r.) Indie i UE podjęły decyzję o wznowieniu negocjacji w sprawie umowy o wolnym handlu, które utknęły w martwym punkcie w 2013 r., i uruchomiły partnerstwo na rzecz konektywności. UE zobowiązała się do odgrywania silniejszej roli w regionie Indo-Pacyfiku, czyniąc Indie kluczowym „partnerem o podobnych poglądach” w swojej „Strategii Indo-Pacyfiku” z września 2021 r.³³ UE jest drugim co do wielkości partnerem handlowym Indii – jej wartość handlowa wynosi 80 mld dolarów, czyli dziesięciokrotnie więcej niż handel Indii z Rosją – i jest kluczowym źródłem inwestycji.

Nowy entuzjazm dla współpracy sprawił, że UE przymykała oko na słabnącą demokrację i wzrost autorytaryzmu w Indiach za rządów Modiego od 2014 r., w tym ograniczenia wolności słowa i mediów, marginalizację mniejszości religijnych i wydalenie zagranicznych organizacji pozarządowych.

Nowy entuzjazm dla współpracy sprawił, że UE przymykała oko na słabnącą demokrację i wzrost autorytaryzmu w Indiach za rządów Modiego od 2014 r., w tym ograniczenia wolności słowa i mediów, marginalizację mniejszości religijnych i wydalenie zagranicznych organizacji pozarządowych³⁴. Chociaż UE coraz głośniej krytykowała Chiny z powodu łamania praw człowieka w Sinciangu i odebrania wolności demokratycznych w Hongkongu, powstrzymała się od komentowania zniesienia autonomii Dżammu i Kaszmiru

w 2019 r., długiego przetrzymywania w aresztach lub aresztach domowych kaszmirskich polityków i aktywistów oraz trwających miesiącami blokady i zamknięcia internetu w regionie. Kiedy Charles Michel, przewodniczący Rady Europejskiej, zapytany na konferencji prasowej po unijno-indyjskim szczycie w lipcu 2020 r. o zatrzymania w Indiach obrońców praw człowieka, którzy protestowali

²⁹ *Fifth India-EU Summit, The Hague, 8 November 2004 Joint Press Statement*, Council of the European Union, 8 listopada 2004 r., www.consilium.europa.eu.

³⁰ *Elements for an EU strategy on India. A partnership for sustainable modernisation and the rules-based order. Joint Communication to the European Parliament and the Council*, European Commission, 20 listopada 2018 r., s. 1.

³¹ *Ibidem*, s. 9, 11.

³² *European Council, Joint Statement—15th EU-India Summit*, European Council, 15 lipca 2020 r., www.consilium.europa.eu.

³³ *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific. Joint Communication to the European Parliament and the Council*, European Commission, 16 września 2021 r., <https://ec.europa.eu>.

³⁴ Wiele międzynarodowych organizacji praw człowieka krytykowało w ostatnich latach zmniejszanie się przestrzeni wolności w Indiach. Freedom House obniżył status Indii z „wolnych” do „częściowo wolnych” w 2021 r. – po raz pierwszy od dwóch dekad; zob. *Freedom in the World 2021*, Freedom House, 2021, <https://freedomhouse.org>.

PISM STRATEGIC FILE

przeciwko tamtejszej ustawie o zmianie obywatelstwa (CAA), dyplomatycznie odpowiedział, że „ufamy instytucjom indyjskim [...] i podjęliśmy decyzję z władzami indyjskimi o kontynuowaniu intensywnego dialogu w kwestii praw człowieka”³⁵.

Przywódcy UE nauczyli się już, że Indie nie lubią wykładów i kazań z zewnątrz i lepiej nie komentować ich spraw wewnętrznych. Przyjęcie przygotowanej przez Parlament Europejski rezolucji potępiającej indyjską ustawę CAA zostało odroczone w styczniu 2020 r., aby nie wykołować zbliżającego się szczytu UE–Indie – w Nowym Delhi odebrano to jako „zwycięstwo dyplomatyczne”³⁶. Jedynym osiągnięciem

Stanowisko Indii wobec rosyjskiej agresji to kolejny dowód na to, że Indie prowadzą wysoce pragmatyczną i realistyczną politykę zagraniczną, która kieruje się bardziej interesami niż wartościami.

UE w tym zakresie było w 2021 r. przekonanie Indii do wznowienia dialogu na temat praw człowieka (zamrożonego od 2013 r.), który prowadzono za zamkniętymi drzwiami i na niskim szczeblu (ambasadorów), co było do zaakceptowania przez Indie i dlatego też bez znaczenia.

Stanowisko Indii wobec rosyjskiej agresji w oczywisty sposób podaje w wątpliwość założenie o „wspólnych wartościach” i „podobnym myśleniu” UE i Indii,

przynajmniej jeśli chodzi o ochronę ładu międzynarodowego opartego na zasadach. To raczej kolejny dowód na to, że Indie prowadzą wysoce pragmatyczną i realistyczną politykę zagraniczną, która kieruje się bardziej interesami niż wartościami. Przyznał to 24 marca br. minister spraw zagranicznych, wyjaśniając w parlamencie indyjskim stanowisko państwa w sprawie wojny na Ukrainie: „Indyjskie decyzje w polityce zagranicznej podejmowane są w interesie narodowym Indii i kierujemy się naszym myśleniem, poglądami i interesami”³⁷. Wydaje się, że Indie przywiązują dużą wagę do wartości, gdy są one zgodne z ich interesami, i lekceważą je, gdy w grę wchodzi ich interesy. Chociaż nie jest to postawa wyjątkowa, UE powinna uwzględnić to rozróżnienie, prowadząc politykę wobec Indii. Obserwatorzy od pewnego czasu wskazują na rosnące różnice między UE a Indiami w odniesieniu do „wspólnych wartości”³⁸ i wzywają do bardziej realistycznego podejścia uwzględniającego rozbieżności³⁹.

Co więcej, ostatnie wydarzenia pokazują, że Indie niekoniecznie podzielają tę samą wizję świata co UE. Zapisy ich głosowania w ONZ w okresie pozimnowojennym pokazują, że Indie częściej miały opinię zbliżoną z Rosją czy Chinami niż z UE czy USA⁴⁰. Można też zrozumieć większą akceptację Indii dla rosyjskich pretensji do posiadania specjalnej strefy wpływów w Europie Wschodniej, mając na uwadze, że także Indie przyznają sobie takie prawo w Azji Południowej⁴¹. Część indyjskich autorów wręcz ostrzegają świat, aby nie ignorował pomysłów hinduskich nacjonalistycznych ideologów dotyczących odbudowy Akhand Bharat lub „niepodzielnych Indii” w całej Azji Południowej, ponieważ właśnie teraz można zobaczyć, do czego doprowadziło bagatelizowanie dążeń rosyjskich rewizjonistów⁴².

³⁵ EU-India Summit—Press Conference, YouTube, European Commission, 15 lipca 2020 r., www.youtube.com.

³⁶ European Parliament Defers Vote on Anti-CAA Resolution, India Calls It ‘Diplomatic Victory’, „The Wire”, 29 stycznia 2020 r., <https://thewire.in>.

³⁷ India for Peace..., *op. cit.*

³⁸ C. Wagner, J. Lemke, *India: An Ambivalent Partner for the West. Growing Commonalities, Growing Differences*, SWP Comment, 21 kwietnia 2021 r., www.swp-berlin.org.

³⁹ P. Kugiel, *EU-India Strategic Partnership Needs a Reality Check*, „PISM Policy Paper”, nr 35 (137), październik 2015, www.pism.pl.

⁴⁰ A. Das, *A Fine Balance: India’s Voyaging Record at the UNGA*, „ORF Issue Brief”, nr 192, lipiec 2017, www.orfonline.org.

⁴¹ C. Raja Mohan, *India Has Its Own Ideas About Russia and Ukraine*, „Foreign Policy”, 7 lutego 2022 r., <https://foreignpolicy.com>; J. Crabtree, *Western nagging will not ease India’s Russia-China dilemma*, *op. cit.*

⁴² S. Singh, *The World Ignored Russia’s Delusions. It Shouldn’t Make the Same Mistake With India*, „Foreign Policy”, 8 maja 2022 r., <https://foreignpolicy.com>.

PISM STRATEGIC FILE

Część obserwatorów zauważyła także, że błędem jest zakładanie jakoby „Indie czuły się w dużym stopniu twórcą i uczestnikiem porządku międzynarodowego kierowanego przez Zachód i jego zasad”, a zatem – nie są zobowiązane bronić tego porządku⁴³. Przywiązanie Indii do obecnego porządku – zdominowanego przez Zachód – jest uważane za „zarówno instrumentalne, jak i częściowe” i jest mało prawdopodobne, by mogło się to zmienić z powodu „głęboko zakorzonej tożsamości postkolonialnej i niemal obsesji na punkcie własnej autonomii”⁴⁴.

Indyjskiej reakcji na rosyjską agresję nie można rozpatrywać wyłącznie w świetle uzależnienia państwa od dostaw broni.

Dlatego indyjskiej reakcji na rosyjską agresję nie można rozpatrywać wyłącznie w świetle uzależnienia państwa od dostaw broni. Rohan Mukherjee ujął to jasno: „oczekiwanie, że zastąpienie rosyjskiego sprzętu

amerykańskim sprzętem dostosuje Indie do liberalnego porządku międzynarodowego, może skończyć się rozczarowaniem”⁴⁵. Indie mogą być postrzegane w najlepszym razie jako wybiórczy obrońca porządku liberalnego, ale także jako nieodzowny partner UE, ponieważ jako „globalne państwo wahadłowe (*swing state*) chcą współpracować i wspierać Brukselę w pewnych kwestiach, ale będą działać przeciwko interesom UE w innych”⁴⁶.

Obecne ambiwalentne stanowisko Indii wobec Ukrainy jest zatem spójne z ich polityką „wieloprzymierza” (*multialignment*), czyli utrzymywania dobrych stosunków z głównymi mocarstwami przy jednoczesnym liczeniu na ustępstwa z każdej strony. Minister Jaishankar zapowiadał to otwarcie w książce „The India Way”, opublikowanej w 2020 r., gdzie stwierdził, że Indie wzmocnią swoją pozycję przez „promowanie [swoich] interesów narodowych poprzez identyfikowanie i wykorzystywanie możliwości stwarzanych przez globalne sprzeczności”⁴⁷. Globalny zamęt wywołany przez Rosję może być dla Indii jednym z takich momentów, które pozwolą podnieść status i czerpać korzyści strategiczne. Już wcześniej wskazywano, że chaos i zmiany w stosunkach międzynarodowych w ostatnich latach, w tym zmniejszające się wpływy Zachodu w niektórych obszarach, mogą być postrzegane przez Indie jako „szansa na odegranie wiodącej roli w świecie”⁴⁸. Jaishankar obiecał również, że Indie „będą bardziej potęgą decydującą i kształtującą globalne rozwiązania, a nie tylko wstrzymującą się”⁴⁹, ale w rzeczywistości powstrzymały się od decydującego głosu w sprawie agresji Rosji na Ukrainę, gdy odpowiadało to ich interesom.

Obecne ambiwalentne stanowisko Indii wobec Ukrainy jest zatem spójne z ich polityką „wieloprzymierza” (*multialignment*), czyli utrzymywania dobrych stosunków z głównymi mocarstwami przy jednoczesnym liczeniu na ustępstwa z każdej strony.

Co więcej, każdy, kto ma nadzieję, że nacjonalistyczna polityka zagraniczna obecnego prawicowego rządu Bharatiya Janata Party (BJP) jest wyjątkowa, i że inne partie z pewnością postąpią inaczej, może być rozczarowany. Pokazała to m.in. debata parlamentarna z 5 kwietnia, kiedy większość sił politycznych podzielała pragmatyczny i niezaangażowany światopogląd rządu i poparła oficjalne stanowisko⁵⁰. Obecna polityka Indii w sprawie agresji Rosji na Ukrainę jest po prostu bardzo naturalną i logiczną kontynuacją indyjskiej polityki zagranicznej, a Modi poszedł w ślady swoich

⁴³ R. Mukherjee, Twitter, 1 marca 2022 r., https://twitter.com/rohan_mukh.

⁴⁴ D. M. Ollapally, *India and the International Order: Accommodation and Adjustment*, „Ethics and International Affairs”, t. 32, 2018, nr 1, s. 62.

⁴⁵ R. Mukherjee, *Nonalignment's long shadow: India and the Ukraine crisis*, *op. cit.*

⁴⁶ P. Kugiel, India, The European Union and the Post-war Liberal Order, w: R.K. Jain, *India and the European Union in a Turbulent World*, Palgrave Macmillan, 2020, s. 53.

⁴⁷ S. Jaishankar, *The India Way. Strategies for an Uncertain World*, „Harper Collins Publishers India”, 2020, s. 11.

⁴⁸ R. Mukherjee, *Chaos as opportunity: the United States and world order in India's grand strategy*, „Contemporary Politics”, t. 4, 2020, nr 26, s. 420–438.

⁴⁹ S. Jaishankar, *op. cit.*, s. 211.

⁵⁰ M. Kewalramani, *Special Post: Indian Parliament's Discussion on the Ukraine War*, „Tracking People's Daily”, 6 kwietnia 2022 r., <https://trackingpeoplesdaily.substack.com>.

PISM STRATEGIC FILE

poprzedników z Indyjskiego Kongresu Narodowego, którzy zajęli podobne stanowisko w sprawie radzieckich inwazji na inne kraje: Węgry w 1956 r., Czechosłowację w 1968 r. czy Afganistan w 1979 r.⁵¹

Wnioski: W kierunku nowego transakcyjnego partnerstwa

Różnice stosunku do rosyjskiej agresji na Ukrainę nie zaszkodziły partnerstwu UE–Indie. Wręcz przeciwnie, skłoniły obie strony do zacieśnienia współpracy w wielu dziedzinach. Przyszłość tych relacji będzie w dużej mierze zależeć od postępów w negocjacjach umowy o wolnym handlu w nadchodzących miesiącach i tego, czy uda się je zakończyć przed kluczowymi wyborami w Indiach i UE w 2024 r. Jeśli negocjacje zakończą się fiaskiem, możliwe będzie pogłębienie rozbieżności

Nie można jednak wykluczyć długoterminowego negatywnego wpływu spadku wzajemnego zaufania na współpracę dwustronną.

oczekiwań i ponowne „zmęczenie partnerstwem” – jak stało się po 2012 r. Dlatego najbliższe miesiące mogą być kluczowe dla relacji UE i Indii.

Biorąc to pod uwagę, nie można jednak wykluczyć długoterminowego negatywnego wpływu spadku

wzajemnego zaufania na współpracę dwustronną. UE będzie trudniej uważać Indie za „podobnie myślącego partnera” i wiarygodnego obrońcę międzynarodowego porządku opartego na zasadach. Różnice w ocenie rosyjskiej agresji stwarzają Europie okazję do porzucenia romantycznego i naiwnego spojrzenia na Indie i budowania relacji na bardziej realistycznych podstawach. Indie pozostają wschodzącą potęgą, której interesy będą zbiegać się z interesami UE w niektórych kwestiach, a rozchodzić w innych. Nadal jednak istnieje wiele obszarów – m.in. klimat, konektywność, bezpieczeństwo morskie czy cyfrowe – gdzie ścisła współpraca jest nie tylko możliwa, ale także nieunikniona. Dlatego UE musi postępować z Indiami takimi, jakie są, a nie takimi, jakie chciałyby widzieć.

Różnice w ocenie rosyjskiej agresji stwarzają Europie okazję do porzucenia romantycznego i naiwnego spojrzenia na Indie i budowania relacji na bardziej realistycznych podstawach.

Oznacza to również, że aby jakakolwiek nowa polityka UE wobec Indii była skuteczna, musi być bardziej asertywna i jednolita. Po pierwsze, kluczowe w podejściu UE musi być zrozumienie, że to Indie nadal potrzebują Zachodu bardziej niż Zachód potrzebuje Indii (ze względu na modernizację gospodarczą i interesy strategiczne). I chociaż Stany Zjednoczone mogą w większym stopniu akceptować różnice – ponieważ postrzegają Indie jako krytyczną przeciwwagę dla Chin w regionie Indo-Pacyfiku – to UE ma większe pole manewru w stosunkach z azjatyckimi partnerami. UE nie musi się martwić, że bardziej asertywna polityka zmusi Indie do przyłączenia się do jakiegokolwiek antyzachodniego obozu. James Crabtree słusznie zauważył, że podczas gdy „stopniowa poprawa w stosunkach chińsko-indyjskich jest możliwa w nadchodzących miesiącach [...] perspektywa szerszego antyzachodniego sojuszu cywilizacyjnego, jak reklamują Pekin i Moskwa, jest odległa”⁵².

Po drugie, instytucje UE muszą ściśle koordynować swoją politykę wobec Indii z państwami członkowskimi i mediować umiejętnie między sprzecznymi interesami narodowymi. Istnieje coraz większe ryzyko, że państwa europejskie mogą być bardziej skłonne do zaoferowania Indiom dodatkowych ustępstw w czasach globalnej zmiany układu sił, aby zapewnić sobie przychylność i dostęp do ich rynku, jednocześnie podważając wspólne stanowisko UE. W związku z tym konieczne mogą być bardziej regularne i szczerze dyskusje w Radzie Europejskiej na temat stosunków z Indiami, co zapisano zresztą w „Strategii indyjskiej 2018”.

⁵¹ C. Raja Mohan, *India's Ukraine dilemma*, „Indian Express”, 23 lutego 2022 r., <https://indianexpress.com>.

⁵² J. Crabtree, *China signals desire to improve ties with India, but is that what New Delhi wants?*, „IISS-Asia Analysis”, 30 marca 2022 r., www.iiss.org.

PISM STRATEGIC FILE

UE musi wyciągnąć z obecnej sytuacji właściwe wnioski i przejść od partnerstwa „opartego na wartościach” do partnerstwa „nastawionego na interesy”.

Chociaż Indie są zbyt ważnym partnerem, aby pozwolić na poważne pogorszenie stosunków z powodu różnic poglądów na temat Rosji, UE musi wyciągnąć z obecnej sytuacji właściwe wnioski i przejść od partnerstwa „opartego na wartościach” do partnerstwa „nastawionego na interesy”. Uchroni to obie strony przed nieuzasadnionymi oczekiwaniami i kosztownymi rozczarowaniami. Trzeba brać pod uwagę to, czego uczą Indie –

tym, co się naprawdę liczy, są interesy, nie wartości. Dlatego Unia powinna uczynić swoją politykę wobec tego kraju jeszcze bardziej pragmatyczną, realistyczną i transakcyjną.