



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

BIULETYN

Nr 37 (1785), 4 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy polityki Rosji wobec Azji Centralnej

Arkadiusz Legieć

Azja Centralna to jeden z najważniejszych regionów w rosyjskiej polityce zagranicznej. Sukcesja władzy w Kazachstanie oraz pozostałych państwach regionu jest wykorzystywana przez Rosję do silniejszego nacisku politycznego. Wyzwaniem dla rosyjskiej polityki są działania Chin, zwiększających aktywność również w sferze bezpieczeństwa regionalnego. Może to wymuszać na Rosji zaangażowanie większych środków w polityce wobec Azji Centralnej, jednak nie spowoduje zmniejszenia jej aktywności w innych regionach w sąsiedztwie UE.

W odpowiedzi na niepowodzenia w realizacji integracji eurazjatyckiej Rosja aktywizuje relacje dwustronne z państwami Azji Centralnej. Minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow w dniach 4–6 lutego br. odbył wizyty w Kirgistanie, Tadżykistanie i Turkmenistanie. Natomiast Władimir Putin 28 marca br. odwiedził Kirgistan, po raz pierwszy od objęcia urzędu prezydenta tego kraju przez Sooronbaję Dżeenbekowa w 2017 r., a 18–19 października 2018 r. – Uzbekistan, po raz pierwszy od objęcia urzędu prezydenta przez Szawkata Mirzijoiewa w 2016 r. Wizyta w Uzbekistanie była połączona z nieformalnym szczytem prezydentów Rosji, Kazachstanu i Uzbekistanu w Kazachstanie. Wspólnym elementem wszystkich rozmów była współpraca w wymiarze bezpieczeństwa regionalnego.

Znaczenie Azji Centralnej dla Rosji. Rosja postrzega Azję Centralną jako potencjalne źródło destabilizacji z uwagi na zagrożenie terrorystyczne, przestępczość zorganizowaną czy ryzyko konfliktów etnicznych. Znaczenie regionu dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej znajduje odzwierciedlenie w Narodowej strategii bezpieczeństwa z 2015 r. i Koncepcji polityki zagranicznej z 2016. Rosja posiada tam infrastrukturę militarną, w tym bazy w Kirgistanie i Tadżykistanie (największa za granicą) czy kosmodrom Bajkonur w Kazachstanie.

Obecność w Azji Centralnej ma dla Rosji znaczenie ideologiczne. Postrzega ona ten region jako część „rosyjskiego świata” (*russskij mir*), a udział państw regionu w integracji eurazjatyckiej jest warunkiem koniecznym pełnej reintegracji obszaru postsowieckiego.

Z perspektywy Rosji kluczowa dla bezpieczeństwa regionu jest stabilizacja Afganistanu. FR wzmacnia więc własne kontakty z talibami (5–6 lutego br. w Moskwie odbyła się konferencja afgańskiej opozycji z udziałem talibów). Celem jest zwiększenie ich pola manewru w stosunkach z USA i wzmocnienie ich pozycji wewnątrz Afganistanu. Wobec ograniczenia obecności USA w Afganistanie Rosja dąży do zwiększenia swoich wpływów w tym kraju i wykorzystania ich w relacjach z państwami regionu.

Instrumenty polityki Rosji. Problemy bezpieczeństwa stanowią dla Rosji pretekst do wywierania nacisku na państwa Azji Centralnej. Narzędziami wpływu są formaty współpracy wielostronnej: Eurazjatycka Unia Gospodarcza (EUG), Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ), Wspólnota Niepodległych Państw (WNP), Szanghajska Organizacja Współpracy (SOW).

Państwa regionu są jednak niechętne pogłębianiu integracji ponadnarodowej w ramach EUG (w przypadku członków) lub akcesji (w przypadku Tadżykistanu), co ogranicza efektywność tego instrumentu polityki FR. Organizacja nie sprzyja poprawie sytuacji gospodarczej regionu. Członkostwo

Kazachstanu i Kirgistanu w EUG oznacza dla nich negatywne konsekwencje gospodarcze. Harmonizacja polityki celnej i podniesienie zewnętrznych taryf ograniczają korzyści w obrocie z partnerami spoza organizacji, podnoszą koszty reeksportu towarów i utrudniają handel przygraniczny. Powolne wprowadzanie wspólnego rynku energetycznego (ma powstać w 2025 r.) umożliwia Rosji podpisywanie z każdym państwem członkowskim umów handlowych na preferencyjnych dla niej warunkach (zwłaszcza w odniesieniu do importowanych z Rosji surowców energetycznych i energii elektrycznej). Ze względu na polityczne uzależnienie od Rosji Kazachstan i Kirgistan nie mogą się wycofać z EUG i pozostają podatne na wpływy rosyjskie, szczególnie w okresach kryzysów czy sukcesji władzy, jak przekazanie władzy przez Nursułtana Nazarbajewa w Kazachstanie.

Wpływy gospodarcze w Azji Centralnej, mimo że osłabły wskutek problemów rosyjskiej gospodarki po 2014 r. i rosnącego znaczenia Chin, pozostają ważnym instrumentem politycznym Rosji. Jest ona jednym z najważniejszych partnerów regionu (na nią przypada ok. 30% wymiany handlowej) i największym rynkiem pracy dla obywateli tych państw. Jest drugim, po Chinach, źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Gospodarki regionalne pozostają podatne na wahania rosyjskiej koniunktury gospodarczej i wartości rubla.

Jako instrument polityczny FR wykorzystuje więzi kulturowe, dziedzictwo historyczne i rosyjskojęzyczne media. Znaczące są też związki elit politycznych, zarówno starszego pokolenia, wywodzącego się z nomenklatury sowieckiej, jak i młodszego, związanego z Rosją relacjami biznesowymi. Jej interesom służy szereg instytucji państwowych, jak Rosyjski Fundusz Światowy, Federalna Agencja ds. WNP, stowarzyszenia mniejszości rosyjskiej, uniwersytety słowiańskie. Instrumentem oddziaływania na region są także mniejszości rosyjskie – głównie w Kazachstanie, gdzie Rosjanie stanowią 23% populacji.

Ograniczenia dla działań Rosji. Czynnikiem mogącym ograniczyć rosyjskie ambicje są próby prowadzenia niezależnej polityki zagranicznej przez państwa regionu, jak polityka wielowektorowości Uzbekistanu i neutralność Turkmenistanu. Oba państwa nie są członkami EUG i OUBZ.

Wyzwaniem dla integracji gospodarczej w ramach EUG jest rosnąca atrakcyjność chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku. Zwiększającą się przewagę gospodarczą Chin Rosja próbuje minimalizować poprzez koordynację swojej koncepcji integracji eurazjatyckiej z chińską inicjatywą. W 2015 r. prezydent Władimir Putin i przewodniczący Xi Jinping podpisali deklarację o poszukiwaniu wspólnych interesów dla EUG i chińskiego projektu, jednak nie pociągnęło to za sobą realnych przedsięwzięć.

Chiny zwiększają swoje zaangażowanie także w sferze bezpieczeństwa regionalnego, w której dotąd dominowała Rosja. W lutym br. pojawiły się informacje o powstaniu chińskiej bazy wojskowej w Tadżykistanie, który jest członkiem OUBZ. Początek stałej obecności Chin w Azji Centralnej może stanowić wyzwanie dla Rosji, zwłaszcza jeśli będą one dążyły do dalszego rozwoju swojej infrastruktury militarnej w regionie (m.in. tego dotyczyła wizyta Władimira Putina w Kirgistanie w marcu br.). Jak dotąd ChRL nie zadeklarowała jednak zamiaru stworzenia konkurencyjnego systemu bezpieczeństwa. Ich celem jest stabilizacja własnych granic (służy temu również obecność militarna w korytarzu Wachan w Afganistanie), co jest zbieżne z interesami Rosji.

Rosja dąży także do utrzymania pozycji języka rosyjskiego w Azji Centralnej. Jako niekorzystne dla siebie postrzega odchodzenie państw regionu od cyrylicy (po przejściu Kazachstanu na alfabet łaciński zachowują ją jedynie Kirgistan i Tadżykistan).

Wnioski. Bezpieczeństwo pozostanie priorytetem Rosji w polityce wobec Azji Centralnej. FR będzie preferowała dwustronne relacje z państwami regionu, intensyfikowała kontakty wojskowe i zwiększała militarną obecność w regionie. Formaty współpracy wielostronnej takie jak OUBZ (dające możliwość wykorzystania sił szybkiego reagowania) będą przez nią wykorzystywane do większej legitymizacji swoich działań.

Rosja będzie umacniać swoją pozycję w Afganistanie poprzez relacje z talibami, mogącymi przejąć władzę w tym kraju, jak i jej tradycyjnymi sojusznikami – afgańskimi Uzbekami i Tadżykami. Wpływ na stabilność Afganistanu i jego granic będzie wykorzystywał w relacjach z jego sąsiadami – Turkmenistanem, Uzbekistanem i Tadżykistanem.

Możliwa jest większa współpraca Rosji i Chin, gdyż stabilizacja regionu jest zbieżna z interesami obu państw. Niewykluczone, że doprowadzi to do wzmocnienia roli SOW. Jednak złamanie przez Chiny rosyjskiego monopolu w kwestiach bezpieczeństwa, w połączeniu z dominacją gospodarczą, będzie miało negatywne skutki dla pozycji Rosji w regionie. FR może być zmuszona do zaangażowania większych środków przy formułowaniu politycznej kontroferty wobec Chin. Prawdopodobnie nie zmniejszy to rosyjskiego zaangażowania w innych regionach, np. w Europie Wschodniej.

Polityka Rosji będzie konsolidowała lokalne reżimy i zmniejszała potencjał ich demokratyzacji, wskutek czego UE będzie miała mniejsze możliwości podejmowania współpracy z nimi. W obszarach ważnych dla stabilizacji regionu, jak kontrola granic, procesów migracyjnych czy zwalczanie terroryzmu, UE może pozostać atrakcyjnym partnerem. Wzmocnienie istniejących i dobrze funkcjonujących form współpracy, np. unijnego Programu Zarządzania Granicami w Azji Centralnej (BOMCA), odpowiadałoby strategicznym interesom bezpieczeństwa UE.