



## Perspektywy rozwoju Szanghajskej Organizacji Współpracy

Arkadiusz Legieć

Szanghajska Organizacja Współpracy (SzOW) w ciągu 20 lat funkcjonowania nie wywarła trwałego wpływu na bezpieczeństwo w Azji Centralnej, pełniąc głównie rolę forum konsultacji politycznych Rosji i Chin z państwami regionu. SzOW tylko w ograniczonym stopniu zrealizowała zakładane cele, takie jak stabilizacja regionu, walka z terroryzmem i przestępczością. Rosja i Chiny rozwinęły niezależne od SzOW instrumenty wpływu na sytuację w Azji Centralnej. Organizacja stanowi jednak ważny instrument legitymizacji ich polityki wobec państw regionu, a także ograniczania wpływów UE i USA.

**Ewolucja i rola organizacji.** Szanghajska Organizacja Współpracy (SzOW) [została utworzona z inicjatywy Rosji i Chin](#), z udziałem także Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu, na szczycie w Szanghaju w 2001 r. Zastąpiła funkcjonującą od 1996 r. Szanghajską Piątkę, niezinstytucjonalizowane forum współpracy tych państw (poza Uzbekistanem). W 2017 r. do organizacji wstąpiły Indie i Pakistan. SzOW współpracuje z licznymi państwami trzecimi – Afganistan, Białoruś, Iran i Mongolia posiadają status obserwatora, z kolei Turcja, Armenia, Azerbejdżan, Kambodża, Nepal, Sri Lanka – status Partnerów w Dialogu. Turkmenistan jest ponadto stałym uczestnikiem szczytów SzOW.

Celem organizacji jest umacnianie bezpieczeństwa regionalnego (zwalczanie terroryzmu, separatyzmu i ekstremizmu) oraz intensyfikacja współpracy politycznej państw członkowskich. SzOW – jeszcze jako Szanghajska Piątka – miała w latach 90. XX w. pozytywny wpływ na rozładowywanie napięć politycznych między państwami Azji Centralnej, Rosją i Chinami (dotyczących m.in. porozumień o przebiegu granic czy działalności antyterrorystycznej). W XXI w., wraz ze wzrostem rosyjskiego, a następnie chińskiego zaangażowania w regionie, SzOW przekształciła się jednak w forum legitymizacji rosyjskich wpływów wojskowych i chińskiej ekspansji gospodarczej w Azji Centralnej. W praktyce priorytetowym celem SzOW, zdominowanej przez Rosję i Chiny, stało się ograniczanie obecności w regionie innych aktorów zewnętrznych, głównie

z USA i UE, w wyniku czego organizacja straciła na znaczeniu jako instrument wzmacniający stabilność regionu.

Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współdziałania w ramach SzOW jest współpraca policyjna oraz antyterrorystyczna (m.in. w ramach Regional Antiterrorist Structure – RAST). Nie przyczyniła się ona jednak do efektywnego zwalczania regionalnych ugrupowań terrorystycznych i przestępczych. Była natomiast wykorzystywana jako instrument legitymizacji represji politycznych realizowanych przez autorytarne reżimy państw członkowskich wobec oponentów politycznych (spośród członków SzOW jedynie Indie i Pakistan uznawane są przez Freedom House za państwa częściowo wolne), m.in. w stosunku do Ujgurów w Chinach czy demokratycznej opozycji islamskiej w Tadżykistanie.

Mimo deklarowanego zaangażowania we współpracę gospodarczą i utworzenia m.in. Rady Biznesowej czy Konsorcjum Międzybankowego SzOW nie przyczynia się również do pogłębienia powiązań gospodarczych między państwami członkowskimi. Brak reakcji na pandemię COVID-19 i jej negatywne konsekwencje dla gospodarek dodatkowo osłabia potencjał integracyjny organizacji w tej sferze.

SzOW a państwa Azji Centralnej. Państwa Azji Centralnej wykorzystują swój udział w SzOW głównie do celów propagandowych. Aktywność na tym forum jest przedstawiana jako przejaw wielowektorowej polityki zagranicznej przede wszystkim przez Kazachstan, którego pierwszy prezydent Nursułtan Nazarbajew ([de facto wciąż rządzący tym państwem](#)) jest promotorem integracji

# BIULETYN PISM

eurazjatyckiej. W rzeczywistości jednak SzOW nie stanowi priorytetowego obszaru polityki zagranicznej państw regionu i nie prowadzi do wzmocnienia ich pozycji międzynarodowej. Organizacja utraciła znaczenie w procesach rozwiązywania konfliktów regionalnych, czego dowodzi m.in. brak jej zaangażowania podczas starć [chińsko-indyjskich w czerwcu 2020 r.](#), kirgisko-tadżyckich w kwietniu br., czy też brak strategii [wobec sytuacji w Afganistanie](#).

Państwa Azji Centralnej dążą obecnie do wzmocnienia swojej pozycji w relacjach z Rosją i Chinami, dlatego tworzą regionalne formuły współpracy alternatywne wobec SzOW, realizującej przede wszystkim interesy rosyjskie i chińskie. Proces ten przyspieszył po 2016 r., kiedy w wyniku zmiany władzy [Uzbekistan za priorytet swojej polityki zagranicznej obrał pogłębienie więzi regionalnych](#) i zainicjował szczyty konsultacyjne z udziałem pięciu państw Azji Centralnej. Odbywają się one regularnie od 2018 r., a w konsekwencji postępuje intensyfikacja współpracy na niższych szczeblach. Tworzy to konkurencyjną strukturę polityczną wobec SzOW, ograniczającą jej regionalne znaczenie.

**SzOW a relacje Rosja–Chiny w Azji Centralnej.** Cele polityki Chin i Rosji w sferze bezpieczeństwa regionalnego w Azji Centralnej są zbieżne. Oba państwa dążą przede wszystkim do utrzymania stabilności regionu oraz ograniczenia aktywności innych aktorów zewnętrznych, takich jak USA czy UE. Organizacja nie pełni jednak funkcji koordynacyjnej w relacjach rosyjsko-chińskich oraz ich polityce wobec Azji Centralnej. Oba państwa rozwinęły własne instrumenty wpływania na sytuację w regionie, które nie są komplementarne wobec SzOW. Rosja dla realizacji celów swojej polityki regionalnej wykorzystuje relacje bilateralne i [kontrolowane przez siebie struktury integracji eurazjatyckiej](#) – Eurazjatycką Unię Gospodarczą i Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. SzOW nie jest również priorytetowym instrumentem polityki wobec Azji Centralnej dla Chin, które za podstawę relacji z państwami regionu uważają [dwustronną współpracę gospodarczą w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku](#).

Wnioski i perspektywy. Chociaż SzOW na początku funkcjonowania stała się istotną platformą dialogu politycznego w Azji Centralnej, wraz z upływem czasu i wzrostem liczby członków utraciła zdolność reagowania na

regionalne konflikty i wyzwania w sferze bezpieczeństwa. Obecnie SzOW nie przyczynia się do umocnienia stabilności w regionie i nie sprzyja intensyfikacji współpracy wielostronnej. Organizacja jest zdominowana przez Rosję i Chiny i służy przede wszystkim realizacji ich interesów w regionie. Państwa SzOW nie będą dążyły do pogłębienia integracji w ramach organizacji, lecz do dalszego jej rozszerzenia. W ich ocenie ma to zwiększać prestiż i propagandowe znaczenie SzOW jako forum dialogu angażującego także państwa spoza Azji Centralnej. Poszerzanie grona członków organizacji stanowi w percepcji Rosji i Chin dodatkowy instrument umocnienia ich wpływów w regionie. Oba państwa mogą to zdyskontować w przyszłości, m.in. poprzez przyjmowanie roli mediatora w konflikcie indyjsko-pakistańskim czy układając pragmatyczne stosunki z nowym rządem Afganistanu.

Nawiązaniem bliższej współpracy z SzOW mogą być w przyszłości zainteresowane Iran, Turcja czy Mongolia, które mimo słabości instytucjonalnej organizacji mogą wykorzystać członkostwo w celach propagandowych lub relacjach bilateralnych z Rosją, Chinami i państwami Azji Centralnej. Sekretarz Najwyższej Rady Bezpieczeństwa Narodowego Iranu Ali Szamchani stwierdził w sierpniu br., że Iran jest gotowy dołączyć do SzOW (będzie temu poświęcony najbliższy szczyt SzOW 16–17 września br.). Turcja wyraża zainteresowanie bliższą współpracą z państwami Azji Centralnej w sferze bezpieczeństwa, udziałem w chińskich projektach infrastrukturalnych w regionie, poszukuje też kolejnych platform dialogu politycznego z Rosją. Natomiast Mongolia w strategii rządowej „Mongolia 2050” przewidziała większe zaangażowanie w inicjatywy regionalnej współpracy ekonomicznej. Potencjalne rozszerzenie SzOW nie wpłynie jednak na zwiększenie roli organizacji w rozwiązywaniu konfliktów między jej członkami (np. Kirgistanem i Tadżykistanem) czy też bardziej efektywne przeciwdziałanie zagrożeniom dla bezpieczeństwa regionalnego (jak działalność organizacji terrorystycznych w Azji Centralnej). SzOW nie będzie również zdolna do wypracowania wspólnego stanowiska wobec ryzyka destabilizacji Afganistanu, z uwagi na rozbieżne interesy jej członków (przede wszystkim Indii i Pakistanu).