



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 14 (622) • 28 stycznia 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Ocena priorytetów prezydencji Kazachstanu w OBWE w 2010 roku

Tomasz Sikorski

Na posiedzeniu Stałej Rady OBWE 14 stycznia br. Kazachstan przedstawił priorytety swojego rocznego przewodnictwa w tej organizacji. Będzie ono wykorzystywane przez to państwo do autopromocji i kształtowania pozytywnego wizerunku międzynarodowego. Można oczekiwać aktywności Kazachstanu we wspieraniu dialogu w sprawach Górskiego Karabachu, rozszerzenia niewojskowej pomocy dla Afganistanu i większego zaangażowania OBWE w problemy Azji Środkowej. Do deklaracji kazachskiego przewodnictwa o znaczeniu dla niego kwestii praw człowieka i demokracji należy podejść sceptycznie.

Minister spraw zagranicznych Kazachstanu Kanat Saudabajew przedstawił 14 stycznia br. w Wiedniu priorytety przewodnictwa swojego kraju w OBWE w 2010 r. Wystąpieniu towarzyszyło odtworzenie przemówienia prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Po raz pierwszy przewodnictwo w OBWE przejęło państwo posowieckie, autorytarne, z dużym odsetkiem ludności muzułmańskiej (47%).

Uzyskanie przez Kazachstan rotacyjnego przewodnictwa było dużym, prestiżowym sukcesem tego państwa. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę konsensualny mechanizm podejmowania decyzji w OBWE i ograniczone kompetencje przewodniczącego, możliwości kształtowania przez Kazachstan polityki tej organizacji będą niewielkie. Przewodnictwo utrudniać będzie także niedemokratyczny ustrój państwa sprawującego prezydencję.

OBWE prowadzi swoje działania w trzech wymiarach. Pierwszy obejmuje sprawy polityczno-wojskowe, drugi – kwestie gospodarcze i ochrony środowiska, a trzeci dotyczy praw człowieka, rządów prawa i wspierania rozwoju instytucji demokratycznych (tzw. wymiar ludzki). Kazachstan będzie koncentrował się głównie na działaniach z pierwszego wymiaru. Jest to zgodne ze stanowiskiem autokratycznych krajów WNP, w tym Rosji, które wielokrotnie krytkowały rzekomy brak równowagi między pierwszym a trzecim wymiarem oraz stosowanie innych standardów wobec krajów położonych „na zachód” i „na wschód od Wiednia”.

Wymiar polityczno-wojskowy. Wśród priorytetów w dziedzinie bezpieczeństwa Saudabajew wymienił: dyskusję na temat nowej architektury bezpieczeństwa na obszarze euroazjatyckim, wzmożenie wysiłków na rzecz nierozprzestrzeniania broni jądrowej, wzmocnienie wojskowych instrumentów zaufania w Europie (Dokumentu Wiedeńskiego i CFE), wspomaganie rozwiązywania zadawnionych konfliktów zbrojnych (wymienił obszar Kaukazu Południowego), intensyfikację walki z terroryzmem i nar-kobiznesem. Szczególnie dużo uwagi poświęcił problemowi Afganistanu, państwa nienależącego do OBWE, ale będącego od 2003 r. „partnerem współpracującym” organizacji.

Jako jeden z ważnych tematów do dyskusji na forum OBWE Aaudabajew wskazał propozycję opracowania nowego traktatu o bezpieczeństwie europejskim, wysuniętą przez prezydenta Miedwiediewa. Celem dyskusji nie byłoby wypracowanie porozumienia – wątpliwe bowiem, by rosyjski projekt zyskał powszechną akceptację.¹ Włączając to aktualne zagadnienie do rozmów na forum organizacji, Kazachstan chce zwiększyć znaczenie swojego przewodnictwa. Dlatego też będzie promował OBWE jako główne forum dyskusji na temat rosyjskiej propozycji, nawet mimo niechętnego stosunku Rosji do przekazywania organizacji dużych kompetencji w tym zakresie.

¹ Zob.: R. Śmigieński, R.. Tarnogórski, *Rosyjski projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim*. „Biuletyn” (PISM) nr 69 (601) z 7 grudnia 2009 r.

Poruszenie kwestii związanych z nierozprzestrzenianiem i utylizacją broni jądrowej, w których Kazachstan osiągnął poważne sukcesy (skuteczne rozbrojenie nuklearne kraju, zamknięcie poligonów atomowych, wynegocjowanie układu z Semipałatyńska o bezatomowej strefie w Azji Środkowej), ma budować korzystny wizerunek tego państwa na świecie. Kazachstan może próbować wykorzystać przewodnictwo w OBWE do promowania idei umieszczenia na jego terytorium „banku paliwa atomowego”. Mimo zalet tego pomysłu, jego realizacja jest wątpliwa z powodu korupcji panującej w Kazachstanie i wynikających stąd obaw o bezpieczeństwo paliwa.

Kazachstan zamierza zwiększyć wysiłki OBWE w rozwiązywaniu konfliktów. Na połowę lutego Saudabajew zapowiedział swoją wizytę w roli przewodniczącego OBWE na Kaukazie Południowym, co wskazuje na wolę zaangażowania się Kazachstanu w problem karabaski. Skonfliktowane Armenia i Azerbejdżan wykazują wolę dialogu, co zwiększa szansę na stopniowe zbliżanie ich stanowisk. Natomiast ze względu na możliwą negatywną reakcję Rosji i brak szans na szybkie rozwiązanie konfliktu nie należy liczyć, że Kazachstan silnie zaangażuje się w Gruzji. Najprawdopodobniej prezydencja ograniczy swoją aktywność w tej dziedzinie do współprzewodniczenia (obok UE i ONZ) rozmowom genewskim w sprawie Gruzji, których kolejna runda odbędzie się 28 stycznia.

Kazachstan opowiada się za szerszym korzystaniem z niewojzkowych środków stabilizacji w Afganistanie, w szczególności przez inwestycje w infrastrukturę, pomoc humanitarną, szkolenie funkcjonariuszy afgańskiej policji i straży granicznej, zwalczanie narkobiznesu i uszczelnienie granic. Kazachstan będzie miał możliwość zwrócenia uwagi na te problemy pełniąc funkcję moderatora dyskusji (m.in. na planowanej konferencji antyterrorystycznej w Astanie). Należy jednak pamiętać, że dotychczas OBWE było jedynie w niewielkim stopniu zaangażowane w Afganistanie, a w świetle trwających tam działań wojennych środki pozawojkowe proponowane przez Kazachstan pełnią jedynie rolę wspomagającą. Ponadto, skuteczność ewentualnych działań OBWE będzie zależać od ich ścisłej koordynacji z aktywnością NATO, UE i ONZ.

Wymiar ekonomiczny i ekologiczny. W kwestiach dotyczących gospodarki i ochrony środowiska Kazachstan zaproponował rozwój bezpiecznego transportu lądowego, stworzenie globalnego systemu reagowania na zagrożenia dla środowiska naturalnego i kontynuację działań przyjętych na Radzie Ministerialnej w Atenach w grudniu 2009 r.

Większość wymienionych propozycji będzie omawiana na 18. Forum OBWE ds. ekonomicznych i ochrony środowiska, którego pierwsza część odbędzie się w lutym br. w Wiedniu. Biorąc pod uwagę charakter tych zadań można spodziewać się, iż – podobnie jak poprzednie kraje sprawujące prezydencję – Kazachstan nie będzie aktywny w wymiarze ekonomicznym i ekologicznym. Jedynie kwestie środowiskowe mogą stać się elementem promocji kraju jako świadomego ekologicznie i osiągniętego sukcesy w ratowaniu swojej części Morza Aralskiego.

Wymiar ludzki. Wśród głównych celów swojego przewodnictwa w OBWE w ramach wymiaru ludzkiego Kazachstan wymienił wsparcie warszawskiego Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), zorganizowanie w Astanie konferencji poświęconej tolerancji i niedyskryminacji, zwalczanie handlu ludźmi, promowanie równouprawnienia kobiet oraz wzmacnianie rządów prawa.

Można mieć obawy, że większość tych deklaracji ma charakter taktyczny. Wiarygodność autorytarnie rządzonego Kazachstanu jest w tym wymiarze mała. W 2009 r. władze poddały niezależne media naciskom finansowym i administracyjnym, a przyjęta w lipcu nowa ustawa internetowa znacznie ograniczyła swobodę wypowiedzi w sieci. Podczas procesów wytoczonych aktywistom organizacji pozarządowych obserwatorzy dopatrzili się licznych naruszeń procedur sądowych. Należy pamiętać także, że stanowisko Kazachstanu w kwestii oceny procesów wyborczych w krajach WNP niejednokrotnie było sprzeczne ze stanowiskiem ODIHR. Podobne rozbieżności wystąpią zapewne podczas wyborów parlamentarnych w Tadżykistanie w lutym br. i w Azerbejdżanie w listopadzie br.

Z drugiej strony, Kazachstan będzie unikać zrażania do siebie państw zachodnich. Dlatego też postulowane przez Rosję ograniczenie mandatu ODIHR jest mało realne, tym bardziej że wymagałoby ustaleń konsensualnych w obrębie całej organizacji. Pragmatyzm polityki Kazachstanu wskazuje na pozostawienie bieżącej działalności w wymiarze ludzkim wyspecjalizowanym instytucjom OBWE. Znamienne, że zapowiadając wymienione zadania Saudabajew wezwał inne kraje członkowskie do wsparcia merytorycznego, co świadczy o zrozumieniu ograniczeń własnego państwa.

Prognoza. Kazachstan wykorzysta najbliższy rok do kształtowania pozytywnego wizerunku na świecie. Zapowiedział zorganizowanie wielu uroczystości i konferencji, między innymi szczytu z udziałem głów państw w Helsinkach i nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych w Ałmaty. Kazachstan będzie prowadził ostrożną politykę, ograniczając aktywność do działań o dużym prawdopodobieństwie wypracowania *consensusu*, unikając zaś poruszania problemów kontrowersyjnych, mogących zantagonizować Rosję lub zachodnich członków OBWE.