

Nartsiss SHUKURALIEVA

Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

## Azja Centralna: uwarunkowania bezpieczeństwa regionalnego

**Streszczenie:** Celem artykułu jest przedstawienie formalnych oraz nieformalnych wymiarów bezpieczeństwa regionalnego Azji Centralnej. Tekst wskazuje oraz empirycznie dokumentuje rozbieżność pomiędzy deklarowanymi oficjalnie a realizowanymi faktycznie funkcjami struktur integracji regionalnej, a więc WNP, OUBZ i SOW. Tekst rozważa kolejno następujące problemy. Po pierwsze, przebieg instytucjonalizacji regionalnej integracji w Azji Centralnej po upadku Związku Radzieckiego. Po drugie, wymiary formalnej i nieformalnej współpracy państw regionu. Po trzecie, zjawisko niebiurokratycznego zarządzania regionem. Po czwarte, reakcje WNP, OUBZ i SOW na zagrożenia terroryzmem, ekstremizmem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

**Słowa kluczowe:** Azja Centralna, bezpieczeństwo, WNP, OUBZ i SOW

---

### Wprowadzenie

W przypadku Azji Centralnej architektura bezpieczeństwa była kształtowana przez regionalne organizacje międzynarodowe, w których dominowały Rosja i Chiny. Organizacje te ustanowiły nowe normy multilateralnej współpracy oraz stworzyły nowe instytucje. Modele i strategie formułowane oraz rozwijane przez te struktury koncentrowały się na ponadnarodowych kwestiach „twardego” bezpieczeństwa. Ćwiczenia wojskowe, operacje specjalne, szkolenia taktyczne oraz wiele innych inicjatyw systematycznie organizowanych przez Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) i Szanghajską Organizację Współpracy (SOW) nie przyczyniały się do rozwiązania problemów regionalnych. W sytuacji, w której Rosja i Chiny traktowały je głównie jako narzędzie utrzymywania wpływów w regionie oraz zapewniania bezpieczeństwa współpracującym z nimi reżimom politycznym, nie były one zainteresowane zwalczaniem rzeczywistych źródeł zagrożenia w regionie.

Byłoby jednak błędem traktowanie państw regionu Azji Centralnej wyłącznie jako marionetek, które mechanicznie reprodukowały strukturę. Choć ich aktywność w budowaniu własnej podmiotowości napotykała na wiele przeszkód, nie były one całkowicie pozbawione możliwości krytycznej refleksji, czy nawet uruchamiania różnorodnych mechanizmów kontestacji. Najbardziej wyróżniał się w tym względzie Turkmenistan, który ogłosił status trwałej neutralności. Kraj ten unikał uczestnictwa nie tylko w wielostronnych porozumieniach z innymi republikami Azji Centralnej, ale również odmawiał partycypacji niemal we wszystkich regionalnych inicjatywach.

Z kolei Uzbekistan przyjmował krytyczną wobec Rosji pozycję w ramach struktur OUBZ. Analitycy rosyjscy określili to „faktycznym blokowaniem niektórych inicjatyw rozwojowych OUBZ” (ОДКБ, 2011, s. 23). Zgodnie z art. 12 statutu OUBZ decyzje podejmowane były nie większością głosów, ale w oparciu o konsensus wszystkich państw członkowskich (Устав ОДКБ, 2002). W ich opinii Uzbekistan naruszał wewnętrzną dyscyplinę organizacyjną. Wyrażało się to w odmowie udziału w niektórych oficjalnych wydarzeniach oraz w nieformalnych szczytach OUBZ (np. w Burabaju, grudzień 2008; Moskwie, maj 2010; Erewaniu, sierpień 2010; Astanie, sierpień 2011 r.). Ponadto Uzbekistan nie podpisywał szeregu dokumentów dotyczących siły i środków systemu bezpieczeństwa zbiorowego OUBZ, regulaminu dotyczącego procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, a także szeregu dokumentów dotyczących Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego OUBZ. Wyrazem kontestatorskiej postawy państwa było jego niezaangażowanie w siłach pokojowych. Uzbekistan otwarcie wyrażał własne krytyczne opinie dotyczące odbudowy Afganistanu po zakończeniu konfliktu. Tym samym uniemożliwił realizację spójnej polityki OUBZ w stosunku do Afganistanu (ОДКБ, 2011, s. 23).

Przeciwną strategię obrał natomiast Kazachstan. Republika nie tylko aktywnie przyłączała się do wszelkiego rodzaju istniejących struktur i organizacji międzynarodowych, ale także wykazywała inicjatywę, proponując nowe, międzynarodowe układy. Na przykład prezydent N. Nazarbajew wysunął propozycję uczestnictwa Kazachstanu w porozumieniach dotyczących pokoju i bezpieczeństwa. W 1991 r. zaproponował pokojowy plan dla Armenii i Azerbejdżanu. W 1992 r. skutecznie dążył do stworzenia azjatyckiego odpowiednika Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, struktury o nazwie: Konferencja na temat Interakcji i Środków Budowy Zaufania w Azji. W założeniu była ona międzynarodowym forum wzmacniającym współpracę na rzecz zapewnienia pokoju, bezpie-

czeństwa i stabilności w Azji. W jej skład weszło 26 państw (*Совещание*, 2018). Ponadto N. Nazarbajew był inicjatorem OUBZ, a następnie Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego OUBZ, które w 2018 r. liczyły już ponad 20 tys. ludzi. W 2000 r. próbował zainicjować rozmowy pokojowe między talibami i Sojuzsem Północnym w Afganistanie (*Соколай*, 2015). Od stycznia 2017 r. Astana zaczęła także odgrywać rolę platformy dyskusji dotyczących wojskowych wymiarów międzynarodowych negocjacji w sprawie Syrii.

Z kolei Kirgistan oraz Tadżykistan nie wyróżniały się ani spektakularną aktywnością międzynarodową (przypadek Kazachstanu), ani nie podejmowały prób otwartej konfrontacji ze światowymi mocarstwami (przypadek Uzbekistanu). W efekcie próbowały one wzmocnić swoją pozycję za pomocą polityki wielowektorowej. Nie posiadając strategicznych surowców naturalnych oraz dostępu do morza, małe, ubogie, górskie republiki były jednak zdecydowanie bardziej podatne na oddziaływanie zewnętrzne. Stąd ich politykę charakteryzowała chwiejność i niekonsekwencja, której wyrazem było cykliczne zawiązywanie, a następnie zrywanie współpracy na arenie międzynarodowej. Z podpisywanych pod presją umów niekiedy się nie wywiązywano (na przykład, w sprawie amerykańskiej bazy wojsk lotniczych w Kirgistanie). Kraje te niekonsekwentnie reagowały również na otwarte łamanie swoich podstawowych praw. Z jednej strony wyrażały niezadowolenie, wystosowywały noty protestacyjne, czy próbowały uruchomić aparat wymiaru sprawiedliwości, z drugiej strony poddane zewnętrznej presji gotowe były wycofać się z powyższych kroków (na przykład, sprawa skazania pilotów rosyjskich, wojskowych samolotów transportowych w Tadżykistanie w 2011 r.). Tadżykistan i Kirgistan uczestniczyły (wraz z Kazachstanem) niemal we wszystkich inicjatywach integracyjnych Rosji, były również członkami SOW. Przez wiele lat Rosja była dla nich najważniejszym partnerem nie tylko w kwestiach gospodarczych, ale i w zakresie bezpieczeństwa. W obu krajach Rosja utrzymywała swoje bazy wojskowe, dostarczała uzbrojenie oraz sprzęt wojskowy. Za pośrednictwem pożyczek oraz wsparcia materialnego Moskwa dążyła do zbudowania sieci zależności, a co za tym idzie, zapewnienia ich lojalności w polityce zagranicznej (Cooley, Laruelle, 2013).

Istniejące analizy problemów bezpieczeństwa regionu Azji Centralnej skupiają się na jego aspektach militarnych (Śliwa, 2015), energetycznych (Wyciszkievicz, 2008), integracyjnych (Daniluk, 2016; Wiśniewska, 2013), instytucjonalnych (Legucka, 2015), na charakterze zaangażowa-

nia aktorów państwowych i niepaństwowych (Musioł, 2015; Strachota, 2001; Bryc, 2011; Falkowski, Lang, 2014), w tym na roli Rosji (Żęgota, 2015; Górecki, 2014; Brązkiewicz, Śliwa, 2011; Falkowski, 2006), Chin (Jarosiewicz, Strachota, 2013), czy na współczesnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa (Fiedler, 2017; Dwyer, Legieć, Rękawek, 2015). Jak się jednak wydaje, debatę naukową dotyczącą bezpieczeństwa regionalnego państw Azji Centralnej uzupełnić warto o nowe czynniki, które wskazują na wzajemne oddziaływania formalnych i nieformalnych wymiarów współpracy w regionie. Wedle Roya Allisona (2008) uwzględnienie problemu, który określił on mianem wirtualnego regionalizmu oraz jego nieformalnych funkcji sprzyja lepszemu zrozumieniu nie tylko postradzieckiej spuścizny, ale i procesów politycznych kształtujących kwestie regionalnego bezpieczeństwa.

Zadaniem artykułu jest przedstawienie formalnych oraz nieformalnych wymiarów bezpieczeństwa regionalnego Azji Centralnej. Tekst wskazuje oraz empirycznie dokumentuje rozbieżność pomiędzy deklarowanymi oficjalnie a realizowanymi faktycznie funkcjami struktur integracji regionalnej, a więc WNP, OUBZ i SOW. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze. Po pierwsze, jak przebiegała instytucjonalizacja integracji regionalnej w Azji Centralnej po upadku Związku Radzieckiego? Po drugie, w czym wyrażała się formalna i nieformalna współpraca państw regionu? Po trzecie, na czym polegało zjawisko niebiurokratycznego zarządzania regionem? Po czwarte, jak WNP, OUBZ i SOW reagowały na zagrożenia terroryzmem, ekstremizmem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną?

### **Formalna integracja regionalna**

Po upadku Związku Radzieckiego nowe niepodległe republiki oraz ich elita polityczna zmagaly się z ograniczonymi zasobami z trudem wystarczającymi do własnego przetrwania i budowy nowych państw. Na dodatek, nie posiadały środków militarnych, gospodarczych, ideologicznych, czy symbolicznych na utworzenie międzynarodowej organizacji regionalnej, która odzwierciedlałaby ich interesy. W rezultacie utrwały poważną zależność od zaangażowanych w region sił zewnętrznych (Казанцев, 2008).

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych Stany Zjednoczone i państwa Unii Europejskiej wspierały projekt integracyjny nazwany Unią

Centralno-Azjatycką<sup>1</sup> (1994–1998). Po jej rozwiązaniu powołano Centralno-Azjatycką Wspólnotę Gospodarczą<sup>2</sup>, w której status obserwatora otrzymała Rosja (1998–2002). Rozpoczęta w 2001 r. wojna w Afganistanie oraz zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w regionie zaowocowało utworzeniem Organizacji Współpracy Centralno-Azjatyckiej<sup>3</sup> (2002–2005). Wspierana przez Amerykanów, miała ona wzmocnić integrację regionalną i jednocześnie wykluczyć z jej udziału Rosję. Tym niemniej, organizacja została stopniowo wchłonięta przez Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą<sup>4</sup>, gdzie z kolei dominowała Rosja (Казанцев, 2008, s. 94; Затулин, 2005; Ответы, 2004). Powyższy, skrótowy opis wydatnie ukazuje silną zależność procesów instytucjonalizacji relacji międzynarodowych na obszarze Azji Centralnej od sił zewnętrznych.

Większość poradzieckich struktur integracyjnych była hybrydą modelu umów międzyrządowych oraz modelu dominującego uczestnika. Znaczna część projektów (np. WNP, Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza, Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, OUBZ) kształtowała się wokół Rosji jako dominującego lidera odgrywającego kluczową rolę w rozwoju integracji. W zdecydowanej większości regionalne ugrupowania integracyjne nie przyczyniły się do koordynacji polityk narodowych, systemu bezpieczeństwa i integracji rynków. Odwrotnie, poprzez utrzymywanie *status quo*, jeszcze bardziej pogłębiały formalną dezintegrację Azji Centralnej. Dość jaskrawy przykład może stanowić chociażby trwający przez 25 lat stan zawieszenia bezpośredniego połączenia lotniczego między Uzbekistanem a Tadżykistanem<sup>5</sup>. Trudności komunikacyjne państw regionu to niejedyny problem wzajemnych relacji. Innym wyrazem słabości formalnej, regionalnej integracji były dane statystyczne, wskazujące na niski poziom wymiany handlowej. Na przykład w 2017 r. na liście głównych partnerów handlowych Kazachstanu pod względem poziomu handlu (import i eksport) Uzbekistan był na 8 miejscu (udział kraju w całkowitym obrocie handlowym to ledwie 2,5%), Tadżykistan i Kirgistan na 20–21 miejscu (1%), natomiast Turkmenistan dopiero na 47 miejscu (0,1%) (*Основные*, 2017). Wyniki projektów poradzieckiej integracji

<sup>1</sup> Ros. Центральнoазиатский союз.

<sup>2</sup> Ros. Центральнoазиатское экономическое сообщество.

<sup>3</sup> Ros. Организация центральноазиатского сотрудничества.

<sup>4</sup> Ros. Евразийское экономическое сообщество.

<sup>5</sup> Zawieszone w 1992 r. bezpośrednie połączenia lotnicze Duszanbe–Taszkent wznowione zostały dopiero w 2017 r. jako efekt nowej polityki sąsiedztwa prezydenta Uzbekistanu Shavkat Mirziyoyeva.

ograniczały się do niewielkiej liczby problemów humanitarnych, a także niektórych aspektów komunikacyjnych. Jeśli chodzi natomiast o bardziej zaawansowany poziom integracji pozytywnej i negatywnej, poradzieckie projekty były raczej przykładami „integracji na papierze”, bądź powtarzającymi się rytuałami integracyjnymi. Głoszone z rozmachem cele i zadania, zwykle nie były wdrażane. Formalna interakcja ograniczała się do regularnych szczytów oraz spotkań na najwyższych szczeblach, które nie nosły praktycznych konsekwencji (Libman, 2009, s. 190; CADGAT, 2013a).

### Nieformalna integracja regionalna

W odróżnieniu od opisanej wyżej formalnej integracji, wyrazem głębokich, intensywnych więzi społecznych, gospodarczych i politycznych między państwami była współpraca nieformalna, czy podlegająca procesom kryminalizacji, przenikająca cały region, szara strefa (jak np. przemyt, czy nielegalne migracje ludności). Dane wielokrotnie potwierdzone w opracowaniach Azjatyckiego Banku Rozwoju (ADB, 2014), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Czerniecka, 2011; Бешимов, Абдыкаимов, Раджапов, Ташбеков, 2011), Norwegian Institute of International Affairs (CADGAT, 2013b, s. 9), Uniwersytetu Azji Centralnej (Могилевский, Акрамов, 2014; Могилевский, 2012) wskazują na imponującą liczbę towarów, które przepływały między państwami z naruszeniem obowiązującego prawa. Według danych z 2013 r. około 90% sprzętu AGD, 80% tekstyliów, połowa produktów żywnościowych (warzyw, owoców, mięsa, mleka), alkoholu oraz papierosów w Kazachstanie pochodziło z przemytu. Najwyższe wskaźniki miał jednak Uzbekistan, gdzie z przemytu pochodziło 75% elektroniki, 80% ubrań, 90% papierosów, zabawek dla dzieci oraz 95% mąki.

Analizy dotyczące przemytu, zwłaszcza narkotyków, broni, czy handlu ludźmi (np. do krajów Zatoki Perskiej) ujawniały na dodatek sprzeczny charakter polityki państw Azji Centralnej oraz struktur międzynarodowych w sektorze bezpieczeństwa. Instytucje, które oficjalnie były odpowiedzialne za zwalczanie przestępstw, w rzeczywistości były częścią systemu (czyli kryminalnej szarej strefy). Wbrew wielu opiniom o handlu narkotykami jako podstawie budżetu radykalnych ugrupowań religijnych, które za ich pomocą finansowały swoje operacje, to nie one były największymi udziałowcami. Nie były nimi także drobne

grupy przestępcze, czy pojedyncze osoby, które mocno ryzykując własnym życiem ukrywały narkotyki np. w ciele, w ubraniu, czy w bagażu, dokonując przemytu na potrzeby lokalnego rynku. Największymi udziałowcami były wielkie, transnarodowe struktury przestępcze działające przy udziale wysokich rangą urzędników. Handel opierał się na dobrze zorganizowanej hierarchicznej piramidzie, która gwarantowała efektywny łańcuch transportowy i dobrze rozwiniętą sieć dystrybucji. Ważne miejsca zajmowały w nich rosyjskie resorty siłowe. Zakres terytorialny ich wpływów nie ograniczał się wyłącznie do Federacji Rosyjskiej. Szczególną rolę odgrywali w tym zakresie rosyjscy wojskowi i funkcjonariusze straży granicznej stacjonujący w Tadżykistanie. Oficjalnie zapewniali oni bezpieczeństwo granicy z Afganistanem i zwalczali przemyt. W praktyce, przechwytywali oni większą część zysków z tranzytu afgańskich narkotyków (szerzej: Strachota, 2001, s. 12–19). W piramidzie hierarchii ważną funkcję pełnili również centralno-azjatyccy urzędnicy najwyższego szczebla. O ściśle politycznym kontekście zjawiska, świadczy też fakt, że członkowie rodziny prezydenckiej (np. w Tadżykistanie oraz Kirgistanie podczas rządów prezydenta Kurmanbek Bakijewa) stali na czele resortów antynarkotykowych, co pozwalało na kontrolę handlu narkotykami. Opisanym w literaturze zjawiskiem jest także podwójna rola struktur międzynarodowych (Peyrouse, 2012; Omelicheva, 2017b).

Powyzsza dramatyczna rozbieżność między sferą oficjalną i nieformalną była immanentną cechą zarówno struktur wewnątrzpaństwowych, jak i regionalnych. W tym sensie, międzynarodowe organizacje regionalne nie przyczyniały się do legalizacji współpracy nieformalnej. Imitacja działań integracyjnych dostarczała jednak szeregu innych korzyści zarówno dla państw Azji Centralnej, jak i ich międzynarodowych patronów. Rosja i Chiny, podobnie zresztą jak Stany Zjednoczone i Unia Europejska, postrzegały przedsięwzięcia integracyjne jako ważną instancję socjalizacyjną. W stosunkach międzynarodowych oznaczało to przekazywanie reguł i wytycznych państwom oraz ich przywódcom, co do sposobów pożądanego zachowania w systemie międzynarodowym. Ponadto, przedsięwzięcia integracyjne dawały możliwość wpływu na wewnętrzne sprawy konkretnych państw. Utrzymywanie otwartych kanałów było ważne dla promowania partykularnych wartości i modeli rozwoju. Organizacje regionalne formujące się wokół Rosji jako dominującego lidera wykazały się w tym względzie szczególną aktywnością. Pozwalały one na utrzymywanie otwartych kanałów dialogu między byłymi państwami radziec-

kimi. Ich skuteczność wyrażała się w umiejętności prowadzenia działań zakulisowych, w ramach których prezydenci byli w stanie w bezpośrednim kontakcie przedyskutować istniejące między nimi różnice (Laruelle, Peyrouse, 2012, s. 22).

### Specyfika zarządzania regionalnego

Wedle Alexandra Libmana oraz Evgeny Vinokurova (Либман, Винокуров, 2016) organizacje międzynarodowe na obszarze postradzieckim świadomie próbowały rozwijać swoje struktury zarządzania w oparciu o wielopłaszczyznowe, niebiurokratyczne podejścia. Zjawisko to można rozpatrywać w ramach czterech, głównych funkcji, czy wymiarów: wzajemnego przenikania, retoryki integracyjnej, forum dyskusyjnego oraz integracji obronnej. Mimo formalno-instytucjonalnych rozwiązań regionalne organizacje międzynarodowe nie posiadały rozłącznych obszarów działań i odpowiadających im kompetencji, ale raczej pola ich aktywności charakteryzowało wzajemne przenikanie. Na przykład Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EUG) formalnie zajmować się miała wyłącznie kwestiami handlowymi i gospodarczymi, niezwiązanymi z kwestiami bezpieczeństwa, geopolityki, czy szerzej rozumianych stosunków politycznych. Jednak w postradzieckiej rzeczywistości zatartych granic między tym, co formalne i nieformalne, legalne i nielegalne, niezwykle trudno było oddzielić te odmienne płaszczyzny relacji. Oczywiście w pewnym zakresie wynikało to z silnych powiązań między wszystkimi aspektami prowadzenia przez Rosję swojej polityki zagranicznej. Stąd naturalnym zjawiskiem były bliskie powiązania między EUG i OUBZ<sup>6</sup>, gdzie państwa peryferyjne, takie, jak na przykład Kirgistan, posiadały relatywnie mniejszą wagę i zdolność w określeniu porządku obrad (Джыраев, 2015, s. 3–4).

Miękkie, niebiurokratyczne zarządzanie odnosiło się również do samej WNP, która nie opierała się na jednej strukturze, ale była układem wielu umów z różnymi uczestnikami. Jako organizacja regionalna nie tylko

---

<sup>6</sup> Rosja jako mocarstwo nuklearne oraz drugi (po Stanach Zjednoczonych) największy sprzedawca broni na świecie zajmowała w OUBZ dominującą pozycję. W przeważającej większości to ona określała porządek obrad OUBZ. Pozostałymi członkami organizacji były państwa postradzieckie: Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Azerbejdżan (1994–1999), Gruzja (1994–1999) oraz Uzbekistan (1994–1999, 2006–2012).



dziedziczyła ona zasoby Związku Radzieckiego, ale dopasowując je do nowych warunków, podtrzymywała<sup>7</sup> dawne struktury zależności<sup>8</sup>. W sensie funkcjonalnym organizacja ta była platformą „retoryki integracyjnej”, podobnie zresztą jak SOW. Po pierwsze, retoryka integracyjna była atrakcyjna dla państw, które niedawno otrzymały niepodległość. Obawiały się one, że krótki okres suwerennego istnienia może negatywnie wpłynąć na ich legitymację zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Członkostwo w WNP dawało im legitymizację, potwierdzając międzynarodowe uznanie i status. W tym sensie utrzymywanie byłych kolonii w nowych sieciach zależności wyrażało się za pośrednictwem formalnego wzmacniania suwerenności. Po drugie, retoryka integracyjna była paradoksalnie atrakcyjnym politycznym rozwiązaniem sporu pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami reintegracji z metropolią. Była rodzajem pozbawionego konsekwencji fasadowego, języka, który tworzył iluzję działań integracyjnych, w sytuacji, w której równocześnie nie wprowadzano rzeczywistych ograniczeń w polityce wewnętrznej, które wynikałyby z realnego projektu integracyjnego (Либман, Винокуров, 2016, s. 33–37).

Pełniona przez WNP funkcja forum dyskusyjnego odpowiadała typowym wyzwaniom państw postkolonialnych. Po otrzymaniu niepodległości zmagaly się one z licznymi konfliktami, takimi jak na przykład sporne granice, podzielone grupy etniczne, czy dostęp do wspólnych zasobów. Warto zaznaczyć, że w czasie Związku Radzieckiego region Azji Centralnej został rozbity na poszczególne, rywalizujące między sobą republiki. Odgórnie ustanowione ramy gospodarcze, polityczne i społeczne miały uniemożliwić uruchomienie potencjalnej współpracy regionalnej, która mogłaby stanowić zagrożenie dla Moskwy. Ponadto, dziedzictwo

---

<sup>7</sup> „Podtrzymujące” organizacje regionalne były współtworzone przez państwa, które w przeszłości łączyła wspólna przynależność do jednego imperium, bądź innej organizacji regionalnej. Organizacje te charakteryzował wysoki poziom polityczacji związany z problemami, które wywołało uzyskanie niepodległego statusu przez kraje członkowskie. Otrzymanie przez byłe kolonie niepodległości i pojawienie się takich np. kwestii jak: problem granic, dostęp do surowców naturalnych, konflikty etniczne prowadziło do publicznych dyskusji, co w konsekwencji komplikowało funkcjonowanie organizacji regionalnej. (Либман, Винокуров, 2016, s. 33–37).

<sup>8</sup> Relacje centrum–peryferie przekładały się również na płaszczyznę wspólnoty wyobrażonej, gdyż badacze, analitycy, dziennikarze, a co zatem zwykli ludzie dość często sięgali po określenie „WNP” dla opisanego całego obszaru postradzieckiego. Mimo, że w jej skład wchodziło 9 z 15 byłych republik radzieckich wyobrażenie geopolityczne zamazywało tę różnicę (Либман, Винокуров, 2016, s. 33–37).

kolonialne wyrażające się chociażby w rywalizacyjności, braku zaufania, a w konsekwencji i solidarności pomiędzy państwami Azji Centralnej, utrudniało rozwiązywanie konfliktów regionalnych w okresie niepodległości. Tak więc, im trudniejsze były bezpośrednie kontakty pomiędzy przywódcami państw postradzieckich, tym bardziej wzrastała wartość WNP jako forum dyskusyjnego<sup>9</sup>. W tym sensie organizacja dostarczała niezbędnej okazji dla niektórych form dialogu, mających kluczowe znaczenie właśnie ze względu na wielość wspólnych problemów, w tym tych, związanych z dziedzictwem przeszłości (Либман, Винокуров, 2016, s. 33–37; Wyciszkievicz, 2008, s. 139–185).

Wedle Roy Allison (2008, s. 188–189) i Alexandra Libmana (2007, s. 401–415) wirtualny regionalizm reprezentowany przez WNP, EUG, OUBZ i SOW posiadał bardzo konkretną funkcję, którą można określić mianem integracji obronnej. Koordynacja regionalna w ramach tych organizacji międzynarodowych, przedstawiana szumnie jako integracja regionalna tworzyła podstawę dla solidarności politycznej między przywódcami państwowymi. Była ona reakcją nie tylko na bieżące wyzwania polityczne, które mogłyby wywołać kolejną kolorową rewolucję. Lo-

<sup>9</sup> Wedle Krzysztofa Strachoty (2001, s. 16), Rosja nie tylko podtrzymywała i rozgrywała stan zagrożenia oraz napięcia w Azji Centralnej, ale gdy zachodziła potrzeba, była również ich aktywnym twórcą. Strategię tę dobrze opisuje przykład Tadżykistanu, gdzie nieprzerwanie od czasów radzieckich znajdują się bazy rosyjskie. Co ciekawe, mieściły się one tuż obok baz Islamskiego Ruchu Uzbekistanu, organizacji atakującej sprawujących władzę w Uzbekistanie. Wbrew wielokrotnym deklaracjom Rosja nie czyniła wysiłków w kierunku jej zwalczania. Wprost przeciwnie, za pośrednictwem tadżyckich agend rządowych Islamski Ruch Uzbekistanu (dążący do ustanowienia państwa teokratycznego w Dolinie Fergańskiej, a następnie w Azji Centralnej) otrzymał wsparcie, przygotowując się do walk w 2000 r. Wówczas zaatakował on ponownie (wcześniej w 1999 r.) południowy Kirgistan oraz Wilajet Surxondaryo w Uzbekistanie, wikłając się w efekcie w przedłużające się walki z siłami rządowymi obu krajów. Bierność Rosji (mimo szeregu umów dwustronnych oraz Układu Taszkenckiego dającego gwarancje pomocy w wypadku zagrożenia zewnętrznego) oraz niedopuszczenie do prowadzenia jakichkolwiek akcji na terytorium Tadżykistanu przez inne kraje, sugerowały, że za działaniami Islamskiego Ruchu Uzbekistanu stoi Rosja. Istnienie radykalnych organizacji w regionie Azji Centralnej było na rękę władzom rosyjskim, które umiejętnie rozgrywały wewnętrzne antagonizmy dla wzmocnienia własnej pozycji. W tym sensie ważną rolę odegrały konflikty zbrojne z udziałem Islamskiego Ruchu Uzbekistanu z 1999 oraz 2000 roku. Ujawniły one absolutną niezdolność Kirgistanu oraz ograniczone możliwości Uzbekistanu w zapewnieniu własnego bezpieczeństwa. W rezultacie, skłoniły kraje regionu (oprócz Turkmenistanu) do zacieśnienia współpracy z Rosją, a tym samym jeszcze większego od niej uzależnienia.

kalna elita polityczna poszukiwała rozwiązań dalekosiężnych, umożliwiających nie tylko monitorowanie bieżących wyzwań oraz wdrażanie najnowocześniejszych rozwiązań zapewniających stabilność systemu autorytarnego. Celem było więc wykorzystanie infrastruktury międzynarodowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa reżimu, utrzymania władzy oraz jego otoczenia politycznego. Realizacja tych wspólnych wyzwań wymagała jakichś form kooperacji i współpracy, przewyżających wzajemne antypatie między niektórymi prezydentami Azji Centralnej. W tym względzie wspomniane organizacje regionalne pełniły ważną rolę platformy organizacyjnej dla regularnych posiedzeń wysokiego szczebla urzędników i polityków państw członkowskich (Либман, Винокуров, 2016, s. 33–37).

### Problemy bezpieczeństwa regionalnego

Najważniejsze ze względu na bezpieczeństwo regionalne organizacje międzynarodowe zaangażowane w regionie Azji Centralnej tworzone były wokół Rosji i Chin. Wedle Nicole J. Jackson (2010, s. 113) to one odegrały kluczową rolę w definiowaniu zagrożeń dla Azji Centralnej, wprowadziły nowe normy wielostronnej współpracy oraz stworzyły nowe instytucje. Konstruowanie alternatywnej względem Zachodu tożsamości oraz interesów było efektem dążeń Rosji oraz Chin, by uczynić świat bardziej bezpiecznym dla własnych idei, wartości i praktyk politycznych. Formułowane i rozwijane przez nie modele oraz strategie, w tym te dotyczące zarządzania regionalnego odzwierciedlały specyfikę lokalnych systemów politycznych. WNP, OUBZ i SOW koncentrowały się na ponadnarodowych kwestiach „twardego” bezpieczeństwa i ignorowały te dotyczące ogólnoludzkiego bezpieczeństwa (*human security*). W konsekwencji narzucana przez nie logika bezpieczeństwa regionalnego wzmocniła te sektory bezpieczeństwa państw Azji Centralnej, które służyły przede wszystkim zachowaniu *status quo* i zapewnienia trwałości reżimom (Brażkiewicz, Śliwa, 2011, s. 181–199; Żęgota, 2015, s. 55–70; Falkowski, Lang, 2014).

We wszystkich omawianych organizacjach obawy budziła intensywność występowania zorganizowanej przemocy w regionie. Jednak wysiłki SOW w tym zakresie ograniczały się raczej do wsparcia politycznego działań antyterrorystycznych podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Organizacja opracowywała dokumenty programo-

we wskazujące na celowość i potrzebę koordynacji działań wojskowych i politycznych. Regionalne struktury antyterrorystyczne SOW prowadziły również wspólne manewry w celu zwalczania terroryzmu. Większą aktywność w organizowaniu operacji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi oraz praniu dochodów pochodzących z przestępstwa wykazywała OUBZ. W jej ramach powstał wielopoziomowy system zbiorowego reagowania. Główne cele założonych w 2001 r. Kolektywnych Sił Szybkiego Formowania dla Azji Centralnej<sup>10</sup> oraz w 2009 r. Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego OUBZ<sup>11</sup> dotyczyły przeciwdziałania agresji, atakom terrorystycznym i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Siły te systematycznie uczestniczyły w operacjach specjalnych, szkoleniach taktycznych oraz wspólnych ćwiczeniach wojskowych, takich jak „Współdziałanie” („Взаимодействие”), czy „Granica” („Рубеж”). Na obszarze przeciwdziałania handlowi narkotykami OUBZ prowadził coroczne międzynarodowe operacje „Kanał” („Канал”). Brali w niej udział pracownicy agencji kontroli narkotyków, służb bezpieczeństwa, ministerstw spraw wewnętrznych, służby celnej, straży granicznej oraz wywiadu finansowego. Warto zaznaczyć, że powyższe inicjatywy nie stały się okazją do koordynacji działań pomiędzy OUBZ i SOW. Ćwiczenia i operacje wojskowe w celach zwalczania terroryzmu i handlu narkotykami każda z nich planowała oddzielnie (Omelicheva, 2017a).

Tematyka zbiorowego reagowania na zagrożenia terroryzmem, ekstremizmem i międzynarodową przestępczością zorganizowaną od dawna były częścią agendy OUBZ i SOW. Jednak organizacje te nie były zainteresowane uchwyceniem złożonych i wielopłaszczyznowych zależności wzajemnych, w tym ich genezy. Dyskusji nie podlegały nawet kwestie sposobów ich ograniczania. Na przykład, w walce z handlem narkotyków cała uwaga organizacji skierowana była wyłącznie na aspekty operacyjne. Takie podejście uniemożliwiało skuteczne reagowanie na lokalne i regionalne zagrożenia bezpieczeństwa. Przyczyn zjawiska Mariya Omelicheva (2017a) upatruje w braku kompatybilności interesów państw członkowskich OUBZ i SOW na wielu płaszczyznach. Na dodatek obie te organizacje nie posiadały wystarczającej zdolności do reagowania na nowe wyzwania związane z bezpieczeństwem. Były one wykorzystywa-

<sup>10</sup> Podpisane w Erewaniu w 25.05.2001 r. О Коллективных силах быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности.

<sup>11</sup> Соглашение о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности. Москва, 14 июня 2009 г.

ne głównie w celu utrzymania wpływów Rosji i Chin w regionie oraz zapewnieniu bezpieczeństwa współpracującym z nimi reżimom politycznym. Elita polityczna państw peryferyjnych, nie mając realnego wpływu na omawiane struktury, zainteresowana była przede wszystkim projektami, które wzmacniały ich władzę i odwracały uwagę od wewnętrznych źródeł problemów w zakresie bezpieczeństwa regionalnego. Takie podejście nie tylko utrudniało wypracowanie skutecznych instrumentów walki z terroryzmem i przestępczością, ale jeszcze bardziej pogłębiało istniejące problemy polityki bezpieczeństwa (Falkowski, Lang, 2014; Śliwa, 2015).

### **Zakończenie**

W zrozumieniu uwarunkowań bezpieczeństwa regionalnego Azji Centralnej w ograniczonym stopniu pomaga wnikliwa nawet analiza oficjalnych dokumentów, aktów prawnych, czy deklarowanych celów organizacji międzynarodowych. Wiele z nich pozostawało martwą literą prawa, a głoszone z rozmachem cele i zadania, przeważnie nie były wdrażane. Z tego powodu zadaniem tekstu było uwypuklenie rozdzwiewu pomiędzy formalnym i nieformalnym aspektem współpracy regionalnej. Analiza kooperacji nieformalnej, czy skryminalizowanej szarej strefy ujawniała w dodatku sprzeczny charakter polityki państw Azji Centralnej oraz struktur międzynarodowych w sektorze bezpieczeństwa. Instytucje, projekty i inicjatywy, które oficjalnie były skierowane na zwalczanie przestępstw, w rzeczywistości wzmacniały funkcjonowanie skryminalizowanej szarej strefy.

Brak skutecznych oficjalnych mechanizmów regulujących współpracę regionalną wpływał na specyfikę funkcjonowania regionalnych organizacji międzynarodowych. Zarządzanie nimi opierało się w znacznej mierze na podejściu niebiurokratycznym. Funkcjonalnie więc WNP, OUBZ i SOW, będąc platformą regularnych spotkań wysokiego szczebla, zapewniało niezbędną okazję dla prowadzenia rozmów dotyczących chociażby spornych granic, podzielonych grupy etnicznych, czy dostępu do wspólnych zasobów. Organizacje te dostarczały również infrastruktury międzynarodowej, która w kontekście wyzwań stawianych przez falę kolorowych rewolucji, zapewniała bezpieczeństwo panującym reżimom. Ponadto OUBZ i SOW były wykorzystywane głównie w celu utrzymania wpływów Rosji i Chin w regionie.

**Bibliografia**

- ADBİ (2014), *Connecting Central Asia with Economic Centers*, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Allison R. (2008), *Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia*, „Central Asian Survey”, vol. 27, nr 2.
- Brażkiewicz D., Śliwa Z. (2011), *Strategiczne interesy Rosji w Azji Centralnej*, „Kwartalnik Bellona”, nr 4 (667).
- Bryc A. (2011), *Bezpieczeństwo w poradzieckim ładzie międzynarodowym*, w: *Bezpieczeństwo obszaru poradzieckiego*, red. A. Bryc, A. Legucka, A. Włodkowska-Bagan, Warszawa.
- CADGAT (2013a), *Political Relations in Central Asia*, „Central Asia Regional Data Review”, nr 7.
- CADGAT (2013b), *Tariffs and formal and informal trade barriers in Central Asia*, „Central Asia Regional Data Review”, nr 10.
- Cooley A., Laruelle M. (2013), *The Changing Logic of Russian Strategy in Central Asia: From Privileged Sphere to Divide and Rule?*, „PONARS Eurasia Policy Memo”, nr 261.
- Czerniecka K. (2011), *The state at its borders: the internal dimensions of Kyrgyzstan's border security*, „Central Asia Security Policy Brief”, nr 4.
- Daniluk A. (2016), *Integracja obszaru poradzieckiego jako element polityki bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, w: *Polska – Rosja: polityka bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Kontynuacja i zmiana*, pod red. M. Minkina, M. Kaszuba, Siedlce.
- Dyner A., Legieć A., Rękawek K. (2015), *Ready to Go? ISIS and Its Presumed Expansion into Central Asia*, PISM Policy Paper no 19 (121).
- Falkowski M. (2006), *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*, „Prace OSW”, nr 23.
- Falkowski M., Lang J. (2014), *Zakładnicy Moskwy, klienci Pekinu. Bezpieczeństwo w Azji Centralnej w dobie malejącej roli zachodu*, „Prace OSW”, nr 51.
- Fiedler R. (2017), *Wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych na rozwój terroryzmu w Azji Centralnej*, „Przegląd Strategiczny”, nr 10.
- Górecki W. (2014), *Coraz dalej od Moskwy. Rosja wobec Azji Centralnej*, „Prace OSW”, nr 48.
- Jackson N. J. (2010), *The role of external factors in advancing non-liberal democratic forms of political rule: a case study of Russia's influence on Central Asian regimes*, „Contemporary Politics”, vol. 16, nr 1.
- Jarosiewicz A., Strachota K. (2013), *Chiny a Azja Centralna. Dorobek dwudziestolecia*, „Prace OSW”, nr 45.
- Laruelle M., Peyrouse S. (2012), *Regional Organisations in Central Asia: Patterns of Interaction, Dilemmas of Efficiency*, University of Central Asia's Institute of Public Policy and Administration. Working Paper, nr 10.

- Legucka A. (2015), *System bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego tworzony wokół OUBZ*, w: *Bezpieczeństwo Europy. Aspekty geopolityczne*, red. T. Z. Leszczyński, Kraków.
- Libman A. (2007), *Regionalisation and regionalism in the post-Soviet space: Current status and implications for institutional development*, „Europe-Asia Studies”, nr 58 (3).
- Libman A. (2009), *Models of economic integration – Russian and post-Soviet experience*, IE RAS.
- Musiół M. (2015), *Kompleks bezpieczeństwa w regionie Azji Środkowej po 1991 r.*, Warszawa.
- Omelicheva M. Y. (2017a), *Eurasia's CSTO and SCO. A Failure To Address the Trafficking/Terrorism Nexus*, PONARS Eurasia Policy Memo, nr 455.
- Omelicheva M. Y. (2017b), *U.S. Security Assistance to Central Asia: Examining Limits, Exploring Opportunities*, PONARS Eurasia Policy Memo, nr 487.
- Peyrouse S. (2012), *Drug Trafficking in Central Asia. A Poorly Considered Fight?*, PONARS Eurasia Policy Memo, nr 218.
- Śliwa Z. (2015), *Kształtowanie bezpieczeństwa militarnego Azji Centralnej*, Dęblin.
- Strachota K. (2001), *Nowy system „nie-bezpieczeństwa” regionalnego w Azji Centralnej*, „Prace OSW”, nr 1.
- Wiśniewska I. (2013), *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW” nr 44.
- Wyciszkievicz E. (2008), *Rosyjska polityka energetyczna w Basenie Morza Kaspijskiego*, w: *Geopolityka rurociągów: współzależność energetyczna a stosunki międzynarodowe na obszarze postsowieckim*, pod red. E. Wyciszkievicz, Warszawa.
- Żęgota K. (2015), *Kreowanie rzeczywistości alternatywnej. Dążenia integracyjne Rosji w przestrzeni poradzieckiej*, w: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne na obszarze poradzieckim. Próba bilansu*, pod red. T. Ambroziak, A. Czwolek, S. Gajewski, M. Nowak-Paralusz, Toruń 2015.
- Бешимов А., Абдыкаимов О., Раджапов Б., Ташбеков Н. (2011), *Приграничная торговля. Оценка пересечения границы между Кыргызстаном и Узбекистаном*, Бишкек.
- Джураев Э. (2015), *ЕАЭС и внешняя политика Кыргызстана*, „Central Asian Bureau for Analytical Reporting”, 18.06.2015.
- Затулин К. (2005), *Слияние ОЦАС и ЕвразЭС говорит о роли России в этом регионе*, „Газета Известия”, 7.10.2005.
- Казанцев А. (2008), *„Большая игра” с неизвестными правилами: мировая политика и Центральная Азия*, Москва.
- Либман А. М., Винокуров Е. Ю. (2016), *Региональные организации: типы и логика развития*, Санкт-Петербург.
- Могилевский Р. (2012), *Тенденции внешней торговли стран Центральной Азии*, Институт государственного управления и политики Университета Центральной Азии, Доклад пг 1.
- Могилевский Р., Акрамов К. (2014), *Внешняя торговля сельскохозяйственными и продовольственными товарами в Центральной Азии*, Институт госу-

дарственного управления и политики Университета Центральной Азии, Доклад nr 27.

*ОДКБ: ответственная безопасность* (2011), под общей редакцией И. Ю. Юргенса, ИНСОП, Москва.

*Основные показатели внешней торговли Республики Казахстан за январь–октябрь 2017 года* (2017), Официальная статистическая информация Республики Казахстан.

*Ответы глав государств – членов Организации „Центрально-Азиатское сотрудничество” на вопросы журналистов*, <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22645>, 18.10.2004.

Решение совета коллективной безопасности (2001), *О Коллективных силах быстрого развертывания Центральноазиатского региона коллективной безопасности*, Ереван 25.05.2001.

*Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии*, <http://www.s-cica.org>, 21.02.2018.

Соглашение о Коллективных силах оперативного реагирования Организации Договора о коллективной безопасности, Москва 14.06.2009.

Соколай О. (2015), *Николай Бордюжа: Казахстан – генератор идей в сфере коллективной безопасности*, „Власть”, 18.03.2015, Алматы.

Стефанович Д. (2017), *Какие угрозы готовятся отражать военные ОДКБ*, <http://eurasia.expert/kakie-ugrozy-gotovyatsya-otrazhat-voennye-odkb/>, 23.02.2017.

Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7.10.2002 (с изменениями, внесенными Протоколом о внесении изменений в Устав Организации Договора о коллективной безопасности от 7.10.2002, подписанным 10.12.2010).

---

## Central Asia: determinants of regional security

### Summary

The aim of the paper is to analyze the formal and informal dimensions of regional security in Central Asia. The text indicates and empirically documents the discrepancy between the officially declared and actually implemented functions of regional integration structures, i.e. the CIS, CSTO and SCO. The text critically considers the following problems. First, the processes of the institutionalization of regional integration in Central Asia after the collapse of the Soviet Union. Second, the dimensions of the formal and informal cooperation of the countries in the region. Third, the phenomenon of non-bureaucratic management of the regional integration. Fourth, the reactions of the CIS, CSTO and SCO to the threats of terrorism, extremism and international organized crime.

**Key words:** Central Asia, security, CIS, CSTO, SCO