

**OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA**  
Centre for Eastern Studies

**Wielka gra wokół Turkmenistanu**  
**The Great Game around Turkmenistan**

Aleksandra Jarosiewicz, Maciej Falkowski

Warszawa, sierpień 2008 / Warsaw, August 2008

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor / Editor

**Anna Łabuszewska**

Współpraca / Co-operation

**Katarzyna Kazimierska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Mapy / Maps

**Wojciech Mańkowski**

Tłumaczenie / Translation

**Małgorzata Mysiorska**

Współpraca / Co-operation

**Jim Todd**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

ISBN 978-83-925190-6-5

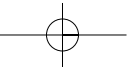
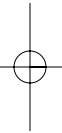
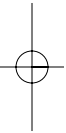
## **Spis treści / Contents**

### **Wielka Gra wokół Turkmenistanu / 5**

- I. Stawka w Wielkiej Grze  
i interesy poszczególnych aktorów / **7**
- II. Zmiany w Turkmenistanie po śmierci Nijazowa / **11**
- III. Nowy etap Wielkiej Gry / **13**
- IV. Rezultaty rywalizacji / **16**
- V. Konkluzje / **21**
- Aneksy / **25**
- Mapa / **28**

### **The Great Game around Turkmenistan / 31**

- I. The stake in the Great Game  
and the particular actors' interests / **33**
- II. Changes in Turkmenistan after Niyazov's death / **37**
- III. A new stage in the Great Game / **39**
- IV. The outcomes of the competition / **42**
- V. Conclusions / **47**
- Appendices / **51**
- Map / **54**



## Wielka gra wokół Turkmenistanu

Pojawienie się nowej osoby u steru państwa – prezydenta Gurbanguły Berdymuhammedowa, który zastąpił rządzącego Turkmenistanem przez 21 lat Saparmurada Nijazowa-Turkmenbaszy (zmarł 21 grudnia 2006) – zainicjowało zmiany w polityce Turkmenistanu. Nowy prezydent zerwał z polityką samoizolacji kraju i przeorientował ją w kierunku większego otwarcia na świat. Tym samym przed uczestnikami Wielkiej Gry, czyli rywalizacji o wpływy w Azji Centralnej i dostęp do tamtejszych surowców energetycznych, pojawiła się możliwość uzyskania wpływów politycznych w Turkmenistanie i dostępu do nieeksploatowanych dotąd turkmeńskich złóż gazowo-naftowych. Zainicjowało to nowy etap Wielkiej Gry, którego głównym polem stał się Turkmenistan. Najważniejszymi aktorami, którzy podjęli działania wobec tego kraju, były Rosja, USA, Chiny i Unia Europejska.

Dynamika i doniosłość wydarzeń ostatnich kilkunastu miesięcy uwidoczniły znaczenie Turkmenistanu w rozgrywce o wpływy w regionie centralnoazjatyckim, dlatego wydaje się, że wynik „bitwy o Turkmenistan” może być decydujący dla rywalizacji o cały region kaspijski.

Minione miesiące – choć nie doprowadziły do jednoznacznego rozstrzygnięcia narastającej rywalizacji – przyniosły szereg wydarzeń i ujawniły wiele nowych tendencji zmieniających sytuację geopolityczną w regionie. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

**1. Ujawnienie słabości polityki rosyjskiej nie tylko wobec Turkmenistanu, ale całego regionu Azji Centralnej** i obnażenie nieefektywności wykorzystywanych przez Kreml mechanizmów i narzędzi nacisku. Polityka Moskwy wobec Turkmenistanu cechowała się reaktywnością, a jej głównym celem było zachowanie dotychczasowego *status quo*. Cel ten nie został osiągnięty, Kreml próbował jednak zatuszować swoją nieefektywność, prowadząc agresywną propagandę medialną.

**2. Osiągnięcie znaczących sukcesów przez Chiny**, które jako jedyny z zaangażowanych graczy uzyskały bezpośredni dostęp do turkmeńskich złóż gazowych i rozpoczęły budowę gazociągu z Turkmenistanu. Spółki chińskie podpisały kontrakt na wydobycie surowca w Turkmenistanie oraz zagwarantowały sobie nową trasę jego eksportu. Tym samym Chiny są jedynym państwem, które uzyskało konkretne rezultaty współpracy z Turkmenistanem.

**3. Nawiązanie przez USA i Unię Europejską** – mimo braku spektakularnych sukcesów – **konstruktywnego dialogu z Turkmenistanem**, który w przyszłości może zaowocować uzyskaniem dostępu do turkmeńskich złóż gazowo-naftowych oraz powstaniem gazociągu transkaspijskiego. Graczom zachodnim udało się także doprowadzić do poprawy relacji turkmeńsko-azerskich, będących dotąd przeszkodą na drodze do realizacji projektów transkaspijskich.

**4. Wzmocnienie pozycji samego Turkmenistanu**, który dzięki aktywnej polityce zagranicznej Berdymuhammedowa wyszedł z samoizolacji, nawiązał współpracę ze wszystkimi uczestnikami Wielkiej Gry i zyskał większą wiarygodność na arenie międzynarodowej. Aszchabad umiejętnie wykorzystywał i wygrywał sprzeczne interesy najważniejszych graczy dla realizacji własnych celów, m.in. rewizji na swoją korzyść kontraktów gazowych.

**5. Aktywizacja współpracy między państwami regionu, przede wszystkim turkmeńsko-kazaskiej, turkmeńsko-uzbeckiej i turkmeńsko-azerbejdżańskiej.** Niewykluczone, że wraz z obserwowaną obecnie generalną poprawą relacji międzypaństwowych w Azji Centralnej stanowi to preludeum do przewyżnienia dominującej dziś w stosunkach regionalnych nieufności. Rosnąca świadomość wspólnoty interesów może stać się przesłanką do dalszej synchronizacji polityki państw centralnoazjatyckich.

## I. Stawka w Wielkiej Grze i interesy poszczególnych aktorów

Wielka Gra w Azji Centralnej rozpoczęła się wraz z rozpadem Związku Radzieckiego i powstaniem nowych państw w tym regionie<sup>1</sup>. Jej głównymi uczestnikami są Rosja, USA i Chiny oraz aktorzy o znacznie mniejszym potencjale i wpływach w regionie: Unia Europejska, Iran, Turcja, Pakistan, Indie. Państwa Azji Centralnej: Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan i Tadżykistan stanowią przedmiot rywalizacji, nie oznacza to jednak, iż nie prowadzą własnej polityki i nie próbują wykorzystywać sprzeczności pomiędzy uczestnikami Wielkiej Gry do realizacji własnych interesów. Dotyczy to w głównej mierze Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu.

Stawką w Wielkiej Grze są wpływy geopolityczne w Azji Centralnej – regionie, którego strategiczne znaczenie wynika z położenia w sercu kontynentu azjatyckiego, pomiędzy Chinami, Rosją, subkontynentem indyjskim oraz Bliskim i Środkowym Wschodem. Wpływy w regionie centralnoazjatyckim są więc istotne dla pozycji międzynarodowej najsilniejszych państw świata. Najważniejszym elementem rywalizacji jest zdobycie kontroli nad wydobyciem i szlakami przesyłu centralnoazjatyckich surowców energetycznych, które wynoszą 5,61 mld ton ropy i 7,73 bln m<sup>3</sup> gazu (według BP Statistical Review 2007). Stanowi to 3,3% światowych zasobów ropy i 4,26% zasobów gazu.

Obok zasobnego w ropę Kazachstanu, najważniejszym państwem w Azji Centralnej jest Turkmenistan. Wynika to z jego strategicznego położenia nad Morzem Kaspijskim, na pograniczu Azji Centralnej, Kaukazu i Środkowego Wschodu (granica z Iranem, Afganistanem, Uzbekistanem i Ka-

<sup>1</sup> Klasyczna Wielka Gra toczyła się w XIX w. Jej uczestnikami były Rosja i Imperium Brytyjskie, współzawodniczące o rozszerzenie swoich sfer wpływów na kontynencie azjatyckim. Po rozpadzie ZSRR publicyści i analitycy zajmujący się Azją Centralną ponownie sięgnęli po ten termin. Obecna rywalizacja w regionie jest często także określana jako Nowa Wielka Gra.

zachstanem, a przez Morze Kaspijskie również z Azerbejdżanem). Leży on także na trasie ważnych szlaków komunikacyjnych łączących m.in. Iran z Rosją i pozostałe państwa Azji Centralnej z Oceanem Indyjskim.

Najistotniejszym atutem Turkmenistanu są zlokalizowane w tym państwie bogate zasoby gazu i ropy. Turkmenistan jest obecnie największym producentem i eksporterem gazu w Azji Centralnej (odpowiednio: 66 i 46 mld m<sup>3</sup> w 2006 roku według Oil and Gas Vertical). Ze względu na olbrzymie rezerwy tego surowca, liczące według BP Statistical Review 2,86 bln m<sup>3</sup> potwierdzonych zasobów gazu (czyli 1,6% światowych rezerw), rozwój wydobycia „błękitnego paliwa” w Turkmenistanie jest bardzo perspektywiczny. Uzyskanie dostępu do wielu niewykorzystywanych dotąd turkmeńskich złóż może przeważać szalę na korzyść któregoś z uczestników Wielkiej Gry i zadecydować o opłacalności poszczególnych projektów transportowych z Azji Centralnej.

Turkmenistan dysponuje także złożami ropy naftowej (według BP Statistical Review około 100 mln ton potwierdzonych zasobów) i jest producentem tego surowca (według Oil and Gas Vertical około 9 mln ton w roku 2006). Duże złoża roponośne znajdują się również na turkmeńskim szelfie Morza Kaspijskiego.

Aszchabad utrzymuje, że zasoby gazu i ropy są kilkukrotnie wyższe<sup>2</sup>, dotąd nie przeprowadzono jednak międzynarodowego audytu rezerw turkmeńskich. Aby rozwiać wątpliwości potencjalnych inwestorów co do wielkości turkmeńskich zasobów, w marcu 2008 roku władze podpisały kontrakt z brytyjską firmą Gaffney, Cline & Associates Ltd., która ma przeprowadzić kompleksowe badania zasobności złóż.

<sup>2</sup> Według oficjalnych źródeł turkmeńskich potwierdzone zasoby surowców energetycznych w Turkmenistanie wynoszą 45,44 mld ton paliwa umownego.



## 1. Rosja

Najważniejszym celem polityki rosyjskiej wobec Turkmenistanu jest zachowanie dotychczasowego stanu rzeczy w sferze energetycznej, a więc Gazpromu jako jedynego odbiorcy turkmeńskiego surowca. Rosjanie dążą do zablokowania budowy alternatywnych szlaków przesyłu gazu z tego kraju (przede wszystkim w kierunku zachodnim). Ich powstanie oznaczałoby kolejny – po wejściu zachodnich inwestorów do Kazachstanu i Azerbejdżanu oraz budowie ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan i gazociągu Baku–Tbilisi–Erzurum – cios w najbardziej żywotne interesy rosyjskie na obszarze kaspijskim, w których kontrola nad tamtejszym rynkiem energetycznym odgrywa rolę priorytetową. Turkmeński gaz ma dla Rosji także istotne znaczenie gospodarcze, gdyż w obliczu stagnacji wydobycia tego surowca w kraju dostawy gazu z Azji Centralnej pomagają Gazpromowi wywiązać się z zobowiązań wobec kontrahentów europejskich. Skalę zależności obrazują liczby: w 2006 roku Gazprom zaimportował z Turkmenistanu 42 mld m<sup>3</sup> gazu, zaś do krajów UE wysłał około 160 mld m<sup>3</sup> gazu. Celem polityki rosyjskiej jest także niedopuszczenie do wzrostu wpływów politycznych USA, UE oraz Chin w Turkmenistanie. Zachowanie wszystkich państw Azji Centralnej w rosyjskiej strefie wpływów i minimalizacja ich kontaktów z innymi aktorami należy bowiem do priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej. Utrzymanie silnych wpływów w Azji Centralnej jest w optyce Kremla jednym z filarów mocarstwowości rosyjskiej w skali globalnej, ponieważ jest ona jednym z niewielu regionów świata, w których Moskwa ma szansę na dominację.

## 2. Chiny

Interesy Pekinu w Turkmenistanie można określić przede wszystkim jako ekonomiczne. Z uwagi na dynamiczny rozwój gospodarczy, rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne i uzależnienie od ich przesyłu drogą morską przez cieśninę Malakka, Chiny szukają możliwości zaopatrywania się w gaz i ropę w państwach centralnoazjatyckich. Zasobny w gaz Turkmenistan odgrywa więc w chińskiej strategii znaczącą rolę. Pekin dąży jednak nie tylko do podpisania kontraktów na zakup jak naj-

większej ilości gazu, ale także uzyskania bezpośredniego dostępu do turkmeńskich złóż (podpisanie porozumienia o rozdziale produkcji, tzw. PSA<sup>3</sup>) i zagwarantowania jego importu kontrolowanym przez siebie gazociągiem.

### 3. USA i Unia Europejska

Interesy amerykańskie w Turkmenistanie można określić jako *stricte* geopolityczne. Wynikają one ze strategicznego położenia tego kraju, przede wszystkim faktu jego graniczenia z Iranem i Afganistanem – państwami zajmującymi niezwykle ważne miejsce w polityce USA na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Dążenie do nawiązania jak najlepszych relacji z Turkmenistanem wiąże się także z zabiegami Białego Domu o generalne umocnienie własnych wpływów w regionie centralnoazjatyckim.

Amerykanie są również żywotnie zainteresowani dywersyfikacją eksportu turkmeńskiego gazu, choć nie pretendują na uzyskanie do niego dostępu. Z amerykańskiego punktu widzenia celem powstania alternatywnych wobec Rosji szlaków przesyłu „błękitnego paliwa” z Turkmenistanu jest osłabienie pozycji Kremla w Azji Centralnej.

Zabiegającą o nawiązanie współpracy gazowej z Turkmenistanem Brukselą kieruje natomiast dążenie do dywersyfikacji dostaw gazu i zmniejszenia zależności od Gazpromu w tej kwestii. Unia zabiega też o stworzenie odpowiedniego klimatu dla inwestycji europejskich koncernów naftowych w turkmeński sektor energetyczny.

<sup>3</sup> PSA jest to rodzaj porozumienia zawieranego między rządem danego kraju a firmą energetyczną, najczęściej na długi okres (25–40 lat); porozumienie to określa obowiązki i prawa sygnatariuszy; niektóre aspekty zdefiniowane w PSA są wyłączone spod jurysdykcji prawnej danego państwa, np. reżim podatkowy. PSA zawierane są najczęściej w państwach o niestabilnym systemie prawnym.

## II. Zmiany w Turkmenistanie po śmierci Nijazowa

Do końca 2006 roku Turkmenistan pozostawał na uboczu Wielkiej Gry ze względu na prowadzoną przez Aszchabad politykę izolacjonizmu oraz sytuację wewnętrzną (totalitarne rządy prezydenta Saparmurada Nijazowa). Turkmeńska polityka zagraniczna ograniczała się do utrzymywania w miarę poprawnych relacji z Rosją – jedynym liczącym się partnerem Aszchabadu i państwem kupującym ok. 80% turkmeńskiego gazu (co ogromnie uzależniało Turkmenistan od Moskwy). Nijazow zabiegał także o podpisanie kontraktu gazowego z Chinami (wstępną umowę podpisano w roku 2006) i starał się nie zaognić stosunków z sąsiednim Iranem – jedynym oprócz Rosji odbiorcą turkmeńskiego surowca. Relacje Turkmenistanu z sąsiadami (Azerbejdżanem, Uzbekistanem i Kazachstanem) oraz Zachodem były natomiast mocno ograniczone<sup>4</sup>. Nieprzewidywalność Nijazowa i brak jakichkolwiek gwarancji ze strony jego reżimu dla ewentualnych inwestorów zewnętrznych sprawiły ponadto, że Zachód z rezerwą podchodził do pogłębiania współpracy gospodarczej z Aszchabadem.

Katalizatorem zmian w Turkmenistanie stało się przejęcie władzy w Aszchabadzie po śmierci Nijazowa przez dotychczasowego wicepremiera i ministra zdrowia Gurbanguły Berdymuhammedowa (formalny mandat na sprawowanie władzy uzyskał dzięki wygranej w wyborach prezydenckich z 11 lutego 2007 roku)<sup>5</sup>. Nowy prezydent wyraźnie zaktywizował politykę zagraniczną Turkmenistanu i otworzył kraj na współpracę z partnerami zewnętrznymi. Priorytetami zainicjowanej przez niego polityki stały się: wyjście kraju z samoizolacji; dywersyfikacja dróg eksportu gazu ziemnego i uniezależnienie się w tej dziedzinie od Rosji; przyciągnięcie

<sup>4</sup> Stosunki z Uzbekistanem były wręcz wrogie. Bardzo złe relacje łączyły też Aszchabad z Azerbejdżanem; powodem napiętych stosunków były spory o przynależność złóż na szelfie kaspijskim, m.in. złoża naftowego Serdar (azer. Kiapaz) położonego w środkowej części Morza Kaspijskiego.

<sup>5</sup> Berdymuhammedow miał w nich uzyskać 89% głosów. Elekcja nie spełniała podstawowych standardów demokratycznych, uzyskała jednak milczącą akceptację społeczności międzynarodowej (w tym Zachodu).

zagranicznych inwestorów do sektora naftowo-gazowego oraz maksymalizacja zysków ze sprzedaży surowców. Widocznymi przejawami nowej strategii Aszchabadu było otwarcie się Turkmenistanu na współpracę z całym szeregiem krajów i intensyfikacja kontaktów międzynarodowych, wyrażające się m.in. w podróżach zagranicznych Berdymuhammedowa, jego spotkaniach z zagranicznymi delegacjami oraz podpisanych umowach międzynarodowych.

Prezydent zainicjował także zmiany w sferze gospodarczej: wprowadzenie wymienialności turkmeńskiej waluty (manata), zniesienie różnicy między bankową a komercyjną ceną manata, częściowe urynkwienie cen na niektóre produkty (m.in. benzynę), zapowiedź denominacji manata, reformy w sektorze bankowym i podatkach, umożliwienie prowadzenia działalności gospodarczej obcokrajowcom oraz przyjęcie nowego, korzystnego dla inwestorów zagranicznych prawa o inwestycjach. Celem rozpoczętych przemian gospodarczych jest stworzenie korzystnych warunków dla napływu inwestycji zagranicznych, przystosowanie systemu gospodarczego do interakcji ze światem i uwiarygodnienie Turkmenistanu jako partnera gospodarczego<sup>6</sup>.

Chcąc uwiarygodnić się w oczach Zachodu, Berdymuhammedow poczynił szereg gestów, które miały stworzyć wrażenie, iż jego celem jest także liberalizacja systemu politycznego. Można tu wymienić reformy w edukacji, sferze socjalnej, powołanie komisji ds. praw człowieka, zniesienie ograniczeń w poruszaniu się po kraju, przeprowadzenie amnestii itd. Gesty te miały na celu zachęcenie Zachodu do większego zaangażowania się w Turkmenistanie, nie miały jednak nic wspólnego z demokratyzacją i nie doprowadziły do zmian w systemie politycznym Turkmenistanu, który pozostał państwem totalitarnym.

<sup>6</sup> Szerzej o reformach ekonomicznych w Turkmenistanie zob.: Annadurdy Khadjiev, Turkmen Economy Needs Real, Not Superficial Reform, [http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=341921&apc\\_state=henfrc341917](http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=341921&apc_state=henfrc341917); „Mild Shock Therapy in Economic Reforms of Turkmenistan, News Central Asia, <http://www.newscentralasia.net/Articles-and-Reports/243.html>; Wiktoria Panfilowa, Aszchabad rasprodajot sobstwiennost', *Niezawisimaja Gazieta*, 15.10.2007. Tekst nowego prawa o inwestycjach: [http://www.turkmenistan.gov.tm/\\_ru/laws/?laws=9](http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=9)

### III. Nowy etap Wielkiej Gry

Zmiany w Turkmenistanie stworzyły pole do większej aktywności uczestników Wielkiej Gry, czego efektem było zaostrenie rywalizacji o wpływy nie tylko na „turkmeńskim froncie”, ale w całym regionie. Zainicjowało to nowy etap Wielkiej Gry o Azję Centralną.

Pierwszym symptomem aktywizacji polityki mocarstw był już pogrzeb Saparmurada Nijazowa i – przeprowadzone kilka miesięcy później – zaprzysiężenie Berdymuhammedowa na prezydenta. W obu uroczystościach uczestniczyli licznie prezydenci i szefowie rządów państw zainteresowanych ożywieniem relacji z Turkmenistanem. Odtąd Aszchabad zaczęły regularnie odwiedzać delegacje na wysokim szczeblu, zabiegające o realizację własnych interesów.

Zmiana władzy w Aszchabadzie wywołała zaniepokojenie Rosji, traktującej Turkmenistan jako wyłączną strefę wpływów<sup>7</sup>. Chcąc zachować kontrolę nad eksportem turkmeńskiego gazu, Rosja zaproponowała powrót do projektu gazociągu nadkaspijskiego<sup>8</sup>. Szlak ten miałby przebiegać wzdłuż wybrzeża Morza Kaspijskiego z Turkmenistanu przez Kazachstan do Rosji, a jego bazę surowcową miałyby stanowić złoża na turkmeńskim szelfie. Naczelny cel tego projektu było storpedowanie zachodnich projektów eksportu gazu z Turkmenistanu do Europy. Złoża na szelfie są uważane za potencjalną bazę surowcową gazociągu transkaspjskiego (przez Morze Kaspijskie do Azerbejdżanu i dalej do Europy – gazociągami Nabucco lub Baku–Tbilisi–Erzurum; szerzej na temat obu projektów w aneksach).

O determinacji Rosji do zachowania monopolu na eksport „błękitnego paliwa” z Turkmenistanu świadczyła niemal natychmiastowa zgoda na wysunięte przez Aszchabad żądanie podwyżki ceny za gaz w roku 2008. Mimo obowiązywania trzyletniego kontraktu z końca 2006 roku w listo-

<sup>7</sup> Wymownym przykładem obaw Kremla była wizyta rosyjskiego premiera Michaiła Fradkowa w ambasadzie chińskiej przy okazji pogrzebu Nijazowa.

<sup>8</sup> Projekt budowy gazociągu nadkaspjskiego został zaproponowany Rosji przez prezydenta Nijazowa w 2002 roku, ale wówczas nie wzbudził zainteresowania Kremla.

padzie 2007 roku Gazprom zgodził się płacić 130 USD za turkmeński gaz w pierwszym półroczu 2008 roku oraz 150 USD w drugim półroczu<sup>9</sup>. Ponadto w celu zmniejszenia atrakcyjności dostaw gazu z Turkmenistanu do Europy kontrakt stanowił, że od 1 stycznia 2009 roku wysokość ceny na gaz będzie ustalana w oparciu o „reguły rynkowe”. Gazprom powtórzył te zapewnienia w marcu 2008 roku, sygnalizując gotowość podniesienia cen na surowiec z tego regionu do „europejskiego poziomu”<sup>10</sup>, oraz ponownie w czerwcu 2008 roku.

Aktywności w sferze energetycznej towarzyszyła intensyfikacja działań politycznych. Rosja reaktywowała międzyrządową komisję ds. współpracy z Turkmenistanem (na jej czele stanął wicepremier Rosji Siergiej Naryszkin) i zaczęła nakłaniać Aszchabad do zaangażowania się we współpracę wielostronną w regionie w ramach takich organizacji, jak WNP, Szanghajska Organizacja Współpracy czy Eurazjatycka Wspólnota Gospodarcza. Kreml zaoferował także kooperację w takich dziedzinach, jak edukacja i kultura.

Strategia Pekinu wobec Turkmenistanu była do niedawna bardzo prosta i ograniczała się do prowadzenia konkretnych negocjacji handlowych. Dając Turkmenistanowi do zrozumienia, że Chiny interesuje wyłącznie surowiec, nie zaś wpływy polityczne, koncentrowano się na ustalaniu warunków współpracy, takich jak cena gazu, budowa gazociągu do Chin, techniczne szczegóły eksploatacji przekazanych chińskim firmom złóż. W ciągu ostatniego roku Pekin zaczął jednak poszerzać kontakty z Aszchabadem także w innych dziedzinach, udzielając m.in. Turkmenistanowi licznych kredytów (np. na unowocześnienie armii), rozszerzając współpracę kulturalną, goszcząc liczne delegacje turkmeńskie zainteresowane chińskimi doświadczeniami gospodarczymi. Można domniemywać, że celem tej polityki jest przekonanie władz turkmeńskich, że współpraca z Chinami może przynieść im korzyści nie tylko w sferze gazowej.

<sup>9</sup> Za: [http://www.gazprom.ru/news/2007/11/271845\\_26141.shtml](http://www.gazprom.ru/news/2007/11/271845_26141.shtml)

<sup>10</sup> Za: oświadczenie Gazpromu z 11 marca 2008 roku; <http://www.gazprom.com/eng/news/2008/03/27365.shtml>

Nowa sytuacja w Turkmenistanie umożliwiła także większe zaangażowanie Waszyngtonu i Brukseli w tym kraju, przede wszystkim na rzecz budowy gazociągu transkaspjskiego. Jego budowa przełamałaby faktyczny monopol Rosji na eksport centralnoazjatyckiego gazu na rynki europejskie, stworzyła możliwość większego wykorzystania istniejącego już gazociągu Baku–Tbilisi–Erzurum (z Azerbejdżanu do Turcji) i wzmocniła perspektywy powstania gazociągu Nabucco (z Turcji do Europy). Z kolei ewentualny udział zachodnich kompanii w eksploatacji turkmeńskich złóż naftowych na szelfie Morza Kaspijskiego, o który USA i UE również zabiegają, wraz z potencjalnym eksportem surowca na Zachód oznaczałoby zwiększenie rentowności istniejącego ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC).

Działania Waszyngtonu i Brukseli koncentrowały się na intensyfikacji wysiłków dyplomatycznych, których celem było przekonanie Berdymuhammedowa do zadeklarowania udziału Turkmenistanu w gazociągu transkaspjskim. O zaangażowaniu zachodnich aktorów może świadczyć częstotliwość, z jaką począwszy od roku 2007 unijni i amerykańscy dyplomaci odwiedzają Aszchabad. Zabiegają oni także o poprawę relacji na linii Aszchabad–Baku, co jest jednym z warunków powstania gazociągu. Wśród konkretnych posunięć Waszyngtonu można wymienić udzielenie w połowie 2007 roku przez amerykańską Agencję ds. Handlu i Rozwoju (USTDA) grantu w wysokości 1,7 mln USD na przeprowadzenie studium opłacalności projektu transkaspjskiego.

USA patronują ponadto projektowanemu gazociągowi transafgańskiemu, którym turkmeński gaz miałby być przesyłany z Turkmenistanu przez Afganistan do Pakistanu i Indii. Celem jego powstania miałyby być – z amerykańskiego punktu widzenia – marginalizacja planowanego gazociągu z Iranu do Indii. Ze względu na niestabilną sytuację w Afganistanie wątpliwe jednak, aby gazociąg transafgański wyszedł w najbliższych latach poza sferę projektu.

O ile jedyną popieraną przez Waszyngton trasą przesyłu turkmeńskiego gazu w kierunku zachodnim jest projekt transkaspjski, o tyle Unia Europejska skłonna jest poprzeć projekt transirański (z Turkmenistanu przez Iran do Turcji). Transportowany tą trasą gaz turkmeński mógłby – wraz z surowcem irańskim – zostać wykorzystany do częściowego zapełnie-

nia gazociągu Nabucco. O powstanie tego gazociągu aktywnie zabiega Turcja oraz sam Iran. Ze względu na napięte relacje z Teheranem projekt ten jest jednak nie do zaakceptowania przez Waszyngton.

## IV. Rezultaty rywalizacji

### 1. Rosja: brak sukcesów rekompensowany propagandą

Podejmowane w ostatnim czasie przez Moskwę działania wobec Turkmenistanu były nieskuteczne i ujawniły słabość polityki rosyjskiej wobec Turkmenistanu i – szerzej – całego regionu. Rosja zdołała co prawda utrzymać pozycję najważniejszego odbiorcy turkmeńskiego gazu, ale jednocześnie zmuszona została do rewizji obowiązujących umów na dostawy surowca, płacenia ceny wyższej średnio o 40% w 2008 roku i wyrażenia wstępnej zgody na jeszcze wyższe ceny<sup>11</sup> w roku 2009. Niewątpliwym ciosem w pozycję Moskwy w Turkmenistanie było rozpoczęcie budowy gazociągu do Chin oraz deklaracje Berdymuhammedowa, mające świadczyć o zainteresowaniu gazociągiem transkaspijskim.

Rosjanie nie osiągnęli też sukcesu w kwestii gazociągu nadkaspijskiego, przedstawianego przez nich jako alternatywa wobec lobbowanego przez Zachód gazociągu transkaspijskiego. Podczas szczytu prezydentów Rosji, Turkmenistanu i Kazachstanu w Turkmenbaszy (d. Krasnowodzk) w maju 2007 roku z wielką pompą podpisano co prawda deklarację w sprawie projektu gazociągu, sposób realizacji postanowień dokumentu pozostawia jednak wiele do życzenia. Zapowiedzianą w deklaracji umowę zawarto z prawie trzymiesięcznym opóźnieniem (w grudniu 2007), w dodatku

<sup>11</sup> W marcu i czerwcu 2008 roku Gazprom zadeklarował, że będzie płacił „cenę rynkową” za gaz centralnoazjatycki. Do tej pory nie wiadomo jednak, co kryje się za tym enigmatycznym stwierdzeniem, gdyż dokładna wysokość cen ma być dopiero negocjowana. Posługiwanie się przez Gazprom określeniem „cena rynkowa” jest najprawdopodobniej odpowiedzią na zarzuty amerykańskiego Departamentu Stanu, którego urzędnicy (przede wszystkim asystent zastępcy sekretarza stanu Matthew Bryza) częstokroć zarzucali rosyjskiemu monopolistom niepłacenie właśnie cen rynkowych za gaz nabywany w Azji Centralnej.



nie zawierała ona wszystkich przewidzianych wcześniej ustaleń. Dotychczas nie rozpoczęto również budowy gazociągu, choć miało to nastąpić na początku 2008 roku.

Co więcej, nie jest przesądzone, kto będzie odpowiedzialny za budowę gazociągu<sup>12</sup>. Państwa centralnoazjatyckie dążą do samodzielnej implementacji projektu na swoich terytoriach bez zaangażowania Rosji. Nie można również wykluczyć, że jeśli ten scenariusz zostanie zrealizowany, gaz z rurociągu nadkaspjskiego może zostać wykorzystany do zaspokojenia wewnętrznych potrzeb Kazachstanu bądź też przesłany tranzytem do Chin<sup>13</sup>. Inny wariant zakłada wykorzystanie gazociągu nadkaspjskiego do przesyłu gazu z Kazachstanu w kierunku południowym do Turkmenistanu i dalej do Europy planowanymi gazociągami transkaspjskim i Nabucco.

Za porażkę Rosji można uznać poprawę stosunków i pogłębienie współpracy Turkmenistanu z innymi państwami regionu. Uderza to w jeden z głównych instrumentów Kremla na obszarze postradzieckim, tzn. dążenie do pogłębiania różnic między poszczególnymi krajami poprzez wygrywanie sprzeczności w ich interesach.

Własne niepowodzenia Rosja starała się zrekompensować wzmożoną propagandą sukcesu. Takim wydarzeniem jak szczyt prezydentów w Turkmenbaszy towarzyszyła nadzwyczajna oprawa medialna i przekaz propagandowy, których celem było zaprezentowanie rzekomych sukcesów rosyjskich i zademonstrowanie rywalom, że to Rosja jest głównym rozgrywa-

<sup>12</sup> Ostatnie informacje ujawnione przez źródła turkmeńskie wskazują, że za turkmeński odcinek gazociągu odpowiedzialny będzie państwowy koncern gazowy Turkmengaz; za: [http://www.turkmenistan.ru/?page\\_id=3&lang\\_id=en&elem\\_id=13226&type=event&sort=date\\_desc](http://www.turkmenistan.ru/?page_id=3&lang_id=en&elem_id=13226&type=event&sort=date_desc)

<sup>13</sup> W marcu 2008 roku premier Kazachstanu Karim Masimow wydał decyzję dotyczącą budowy gazociągu Bejnau–Samsonowka–Szymkent; szlak ten ma służyć do transportu surowca z zachodniej części Kazachstanu do regionów południowych, gdzie obecnie dostarczany jest surowiec uzbecki. Projektowany gazociąg (pierwsza nitka ma zostać uruchomiona w 2011 roku) ma zostać połączony z budowanym gazociągiem do Chin i może służyć do przesyłu kazaskiego lub turkmeńskiego surowca do Państwa Środka. Gaz turkmeński pochodziłby z rurociągu nadkaspjskiego, który w Kazachstanie ma bieć właśnie do miasta Bejnau.

jącym w Azji Centralnej. Zdarzało się również, że kontrolowane przez Kreml rosyjskie media, informując o działaniach Rosji w regionie, posuwały się do podawania nieprawdziwych informacji w celu imitacji sukcesów Moskwy. Przykładem takich działań był szczyt przywódców pięciu państw kaspijskich w Teheranie (październik 2007), podczas którego omawiano kwestię przyszłego statusu Morza Kaspijskiego. Rosyjskie media informowały wówczas m.in., iż uczestnicy szczytu postanowili, że budowa jakiegokolwiek gazociągu przez Morze Kaspijskie wymagać będzie zgody wszystkich państw nadbrzeżnych, co okazało się nieprawdą<sup>14</sup>. Wydaje się, że główną przyczyną rosyjskich niepowodzeń jest determinacja, z jaką Turkmenistan czy Kazachstan dążą do dywersyfikacji tras przesyłu swoich surowców, korzystając z rywalizacji uczestników Wielkiej Gry. Choć Rosja jest i pozostanie dla nich niezwykle ważnym partnerem, zdają sobie sprawę, że całkowita zależność od niej w kwestii transportu węglowodorów oznacza wejście do rosyjskiej strefy wpływów i uzależnienie polityczne od Moskwy. Rozwijanie współpracy z innymi partnerami daje im również możliwość podbijania stawki w negocjacjach cenowych z Moskwą. Źródłem ostatnich niepowodzeń Moskwy w regionie jest także, jak się wydaje, protekcyjne traktowanie państw centralnoazjatyckich przez Kreml.

## 2. Chiny: konkretne rezultaty

Największym wygranym obecnego etapu rozgrywki o Turkmenistan są Chiny, którym jako jedynym udało się uzyskać konkretne sukcesy. Dzięki podpisaniu umowy o podziale produkcji (PSA) w lipcu 2007 roku, Pekin stał się jedynym liczącym się uczestnikiem Wielkiej Gry, który zdołał uzyskać bezpośredni dostęp do turkmeńskich surowców<sup>15</sup>. Jednocześnie

<sup>14</sup> Zob. np.: Maksim Kisielow, „Sammit ‘piatorki’ po rozdzieleniu Kaspia”, <http://www.vesti.ru/doc.html?id=143075>; „Prikaspijskaja dieklaracija postawiła pod udar plany SSzA i JeeS”, <http://izvestia.com/news/news151980>

<sup>15</sup> Dostęp do turkmeńskich złóż uzyskała też hinduska spółka ONGC-Mittal poprzez zakup udziałów w jednym projekcie oraz prawdopodobnie włoskie ENI poprzez przejęcie firmy Burren Energy (więcej w aneksie).

Chiny podpisały finalny kontrakt na dostawy 30 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie z Turkmenistanu, począwszy od roku 2009 (wstępną umowę podpisano jeszcze za rządów Turkmenbaszy). Surowiec ma być dostarczany do Państwa Środka gazociągiem biegnącym przez Uzbekistan i Kazachstan, którego budowę rozpoczęto w sierpniu 2007 roku<sup>16</sup>.

Źródłem chińskiego sukcesu jest skoncentrowanie się przez Pekin na ekonomicznym aspekcie współpracy z Turkmenistanem, bez dążenia do zwiększenia wpływów politycznych w tym kraju i stawiania jakichkolwiek warunków natury politycznej. Wynika on również ze zbieżności interesów obu państw: Chinom ogromnie zależy na turkmeńskim gazie, natomiast Turkmenistanowi na dywersyfikacji tras eksportu własnego surowca.

### **3. Zachód: nawiązanie obiecującej współpracy z Aszchabadem**

Polityka USA oraz UE nie przyniosła dotąd konkretnych rezultatów. Dzięki zabiegom dyplomatycznym obaj gracze zdołali jednak stworzyć dobre podstawy rozwoju dalszych relacji, a Zachód stał się kluczowym – obok Rosji i Chin – partnerem Turkmenistanu, podczas gdy za rządów Turkmenbaszy zachodni wektor polityki turkmeńskiej miał znaczenie marginalne. UE podpisała z Turkmenistanem memorandum o współpracy w sektorze energetycznym (maj 2008), zaś zachodnie firmy (np. Chevron, Total) zostały zaproszone przez prezydenta Berdymuhammedowa do inwestowania w tym kraju. Istotna, choć na razie niewiążąca, jest również deklaracja zainteresowania Turkmenistanu udziałem w projekcie transkaspijskim. Zachodowi udało się także doprowadzić do podjęcia konstruktywnego dialogu między Turkmenistanem i Azerbejdżanem (pozostających do tej pory w ostrym konflikcie o podział złóż na Morzu Kaspijskim).

Sukcesem było niewątpliwie podjęcie przez Turkmenistan kontaktów z NATO, zamrożonych od czasu formalnego przyłączenia się przez ten

<sup>16</sup> Uzbekistan i Kazachstan oficjalnie zainaugurowały realizację projektu odpowiednio w czerwcu i lipcu 2008 roku.

kraj do Partnerstwa dla Pokoju (1994). Wyrazem zainteresowania Aszchabadu współpracą z Sojuzem był udział prezydenta Berdymuhammedowa w szczycie NATO w Bukareszcie (2–4 kwietnia 2008) i złożona przez niego deklaracja pomocy w stabilizacji Afganistanu. Od kilku miesięcy w mediach (głównie niemieckich) pojawiają się również niepotwierdzone oficjalnie informacje o rozmowach dotyczących wykorzystania przez Sojusz bazy lotniczej w turkmeńskim mieście Mary.

#### **4. Wzmocnienie pozycji Turkmenistanu i aktywizacja współpracy regionalnej**

Nowy etap Wielkiej Gry przyniósł trwałe sukcesy Turkmenistanowi (finalizacja kontraktu gazowego z Chinami, podwyżka ceny gazu sprzedawanego Gazpromowi itd.) i wzmocnienie jego pozycji w regionie. Dzięki zmianie polityki zagranicznej Aszchabad przełamał dotychczasową samizolację, zaistniał jako ważny uczestnik stosunków międzynarodowych w regionie i nawiązał współpracę z najważniejszymi aktorami zaangażowanymi w Wielką Grę. Aszchabad umocnił także własną pozycję wobec Rosji, USA, Chin, UE i Iranu, które zmuszone są liczyć się z jego interesami. Było to możliwe dzięki elastycznej polityce zagranicznej Berdymuhammedowa, charakteryzującej się wysokim stopniem asertywności, a także niewiązaniu się z żadnym z mocarstw i wykorzystywaniu istniejących między nimi sprzeczności.

Nowym elementem układanki politycznej w Azji Centralnej, bezpośrednio związanym ze zmianą polityki zagranicznej Turkmenistanu, jest aktywizacja współpracy regionalnej. Można tu wymienić nawiązanie bliskiej współpracy Turkmenistanu z Kazachstanem, z którym łączy go szereg wspólnych interesów (m.in. dążenie do umocnienia własnej pozycji wobec Rosji); wyraźną poprawę relacji turkmeńsko-uzbeckich i turkmeńsko-azerbejdżańskich; rozpoczęcie budowy kolei z Iranu przez Turkmenistan do Kazachstanu (grudzień 2007)<sup>17</sup>. Przynosi to wymierne korzyści wszys-

<sup>17</sup> Trasą tą może być w przyszłości realizowany eksport ropy z Kazachstanu i Turkmenistanu do Zatoki Perskiej.

tkim państwom centralnoazjatyckim. Dzięki zawiązaniu nieformalnego sojuszu z Turkmenistanem swoją pozycję umocnił Kazachstan. Z kolei Uzbekistan wykorzystał zgodę Kremla na podwyżkę ceny gazu kupowanego od Turkmenistanu do postawienia analogicznych żądań, które zwińczone zostały sukcesem – Gazprom zgodził się płacić średnio o 45% więcej za uzbecki gaz w roku 2008 (145 USD za 1000 m<sup>3</sup>). Dla obu państw ważny jest również fakt, iż gazociąg z Turkmenistanu do Chin będzie biegł przez ich terytoria, co oznacza dodatkowe dochody z opłat za tranzyt surowca.

Po raz pierwszy można zaobserwować próby koordynacji polityki poszczególnych państw, czego przejawem było wspólne zażądanie przez Kazachstan, Uzbekistan i Turkmenistan rynkowych cen za gaz sprzedawany Gazpromowi od 2009 roku (w marcu 2008).

## V. Konkluzje

### 1. Czynniki determinujące dalszy przebieg Wielkiej Gry

Dalsza rozgrywka o Turkmenistan i – szerzej – o wpływy w całej Azji Centralnej będzie zależała zarówno od strategii poszczególnych graczy, postawy samego Turkmenistanu, jak i sytuacji wewnętrznej w tym kraju.

Jednym z najważniejszych czynników będzie ujawnienie rezultatów już zainicjowanego przez władze międzynarodowe audytu turkmeńskich złóż gazowych. Nauczone doświadczeniem wyniesionym z latach dziewięćdziesiątych (wówczas okazało się, że zasoby azerbejdżańskiego szelfu nie są tak olbrzymie, jak początkowo zakładano), zachodnie koncerny nie są zainteresowane inwestowaniem w złoża, co do których zasobności nie są pewne. Potwierdzenie przez niezależnych audytorów wysokich danych podawanych przez władze turkmeńskie zintensyfikuje zapewne rywalizację o dostęp do złóż i co za tym idzie – przyspieszy działania na rzecz powstania dodatkowych tras eksportu turkmeńskiego surowca.

Dla zachodnich inwestorów istotna jest również pewność stabilności wewnętrznej Turkmenistanu i gwarancji przyszłych zysków, którą w chwili obecnej może zapewnić jedynie prezydent sprawujący niepodzielną władzę i kontrolujący turkmeńską scenę polityczną. W interesie zachodnich kompanii leży więc *de facto* utrzymanie obecnego systemu politycznego w Turkmenistanie, wiąże się to bowiem z mniejszym ryzykiem niż radykalne reformy polityczno-gospodarcze. Jeśli Berdymuhammedow będzie kontynuował ostrożne przemiany gospodarcze, których celem jest ułatwienie działalności inwestorom, prawdopodobieństwo zachodnich inwestycji w turkmeński sektor energetyczny może się zwiększyć. Warunek ten nie wydaje się jednak konieczny.

Jeśli chodzi o perspektywę powstania gazociągu transkaspjskiego, ważna będzie postawa samego Turkmenistanu. Wydaje się, iż mimo gotowości Moskwy do płacenia za turkmeński gaz europejskich cen Aszchabad nie zrezygnuje z innych projektów transportowych, które wciąż mają dużą szansę na realizację. W pewnym momencie władze turkmeńskie będą jednak musiały jednoznacznie zadeklarować się w kwestii gazociągu transkaspjskiego. Jeśli zdecydują się na udział w projekcie, spotka się to najprawdopodobniej z negatywną i zdecydowaną reakcją Kremla.

To, czy Turkmenistan podejmie pozytywną decyzję w kwestii gazociągu transkaspjskiego, będzie natomiast uzależnione od konkretnych propozycji inwestycyjnych złożonych przez zachodnie firmy i powstrzymania się przez Zachód (dotyczy to przede wszystkim Unii Europejskiej) od nacisków na Aszchabad w kwestiach praw człowieka i demokratyzacji systemu, co turkmeński prezydent niejednokrotnie sygnalizował<sup>18</sup>.

Powodzenie gazociągu transkaspjskiego będzie zależeć także od postawy państw sąsiednich, przede wszystkim Kazachstanu i Azerbejdżanu. Warunkiem powstania gazociągu jest osiągnięcie azerbejdżańsko-turkmeńskiego porozumienia w kwestii spornych złóż na Morzu Kaspijskim. Ma on również większą szansę na realizację w wypadku przyłączenia się

<sup>18</sup> Turkmen Leader Wants 'Apolitical' Ties With Washington, [http://iwpr.net/?apc\\_state=hruubtm336690&l=en&s=b&p=btm&o=336674](http://iwpr.net/?apc_state=hruubtm336690&l=en&s=b&p=btm&o=336674)

do projektu przez Kazachstan. Niezbędna będzie więc kontynuacja dotychczasowej polityki współpracy regionalnej.

Trudno określić dziś również skalę determinacji Moskwy w dążeniu do zachowania wpływów w regionie. Nie można bowiem całkowicie wykluczyć, iż w razie bezpośredniego zagrożenia najbardziej żywotnych interesów w regionie Rosja sięgnie po środki mające na celu np. destabilizację sytuacji politycznej w Turkmenistanie bądź pogorszenie jego relacji z sąsiadami. Choć wydaje się to mało prawdopodobne, Moskwa mogłaby podjąć taką próbę w wypadku zdecydowanie większej aktywności Zachodu wobec Turkmenistanu i podjęcia przez Aszchabad ostatecznej decyzji co do udziału w proponowanych przez Zachód projektach transportowych.

## 2. Prognoza

W ciągu najbliższych kilku lat można się spodziewać przełamania rosyjskiego monopolu na import turkmeńskiego gazu, co nastąpi wraz z zakończeniem budowy gazociągu z Turkmenistanu do Chin (planowane na rok 2009). Moskwa najwyraźniej pogodziła się z powstaniem tego gazociągu.

Coraz bardziej aktywna polityka Pekinu wobec Aszchabadu i – szerzej – całej Azji Centralnej jest obserwowana z rosnącym niepokojem w Moskwie. Jeśli więc Chiny będą podejmować próby rozszerzenia współpracy gazowej z Turkmenistanem (przejęcie kontroli nad nowymi złożami, podpisywanie nowych kontraktów itp.) lub umocnienia wpływów politycznych w tym kraju, można oczekiwać zaostrzenia stosunków rosyjsko-chińskich. Nie można wówczas wykluczyć przerodzenia się go w rywalizację w całym regionie. Nie chcąc dopuścić do wzrostu wpływów chińskich w Turkmenistanie, Moskwa może sięgnąć po szereg instrumentów: od nacisków politycznych na Aszchabad do prób destabilizacji sytuacji w Uzbekistanie (choćby przy pomocy czynnika islamskiego), przez którego terytorium ma biec gazociąg z Turkmenistanu do Chin.

Najbliższe lata przyniosą również dalsze intensywne zabiegi o budowę gazociągu transkaspijskiego, wątpliwe wydaje się jednak, aby ostateczna decyzja co do jego budowy zapadła w krótkim czasie. Oprócz sprzeciwu rosyjskiego i ewentualnych działań Moskwy mających na celu storpedowanie bądź opóźnienie projektu istnieją bowiem jeszcze takie przeszkody, jak nieuregulowany status Morza Kaspijskiego i spór azerbejdżańsko-turkmeński o złoża kaspijskie. Determinacja Zachodu oraz fakt, iż powstanie gazociągu leży w żywotnych interesach Turkmenistanu i Azerbejdżanu, pozwala jednak sądzić, iż prędzej czy później dojdzie do jego powstania. Oznaczałoby to poważny cios w politykę Kremla w Azji Centralnej i istotne osłabienie jej pozycji w regionie kaspijskim.

W sferze planów pozostaną natomiast dwa inne szlaki: transafgański (ze względu na niestabilną sytuację w Afganistanie i zmniejszenie zainteresowania tym projektem ze strony USA) oraz transirański (ze względu na sprzeciw Amerykanów).

*Aleksandra Jarosiewicz, Maciej Falkowski*



## Aneksy

### Aneks 1. Zasoby surowców energetycznych w Turkmenistanie

Potwierdzone zasoby surowców według ekspertów turkmeńskich wyniosły na początku 2007 roku – 45,44 mld ton paliwa umownego. Jednak według BP Statistical Review na koniec 2006 roku Turkmenistan dysponuje ok. 2,86 bln m<sup>3</sup> gazu i 100 mln ton ropy (zasoby potwierdzone), w tym 18,2 mld ton paliwa umownego na szelfie Morza Kaspijskiego.

### Aneks 2. Wydobyte i eksport w 2006 roku

Gaz ziemny (mld m <sup>3</sup> )	Produkcja	66
	Eksport	46
Ropa naftowa (mln t)	Produkcja	9
	Eksport	1,3
Produkty naftowe (mln t)	Eksport	4,4

Źródło: Oil and Gas Vertical

### Aneks 3. Inwestorzy zagraniczni

Firmy zagraniczne mają nieznaczny udział w sektorze energetycznym, ich rola stopniowo się jednak zwiększa. Obecnie w Turkmenistanie działają następujące przedsiębiorstwa: Dragon Oil (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Maersk Oil (Dania), Wintershall (Niemcy), Burren Energy (Wielka Brytania), Petronas (Malezja). Firmy te funkcjonują na kaspijskim szelfie, pracują na zasadach określonych w podpisanych umowach o rozdziale produkcji (PSA) i zajmują się głównie wydobywaniem ropy naftowej.

Od ub.r. w Turkmenistanie jest obecne chińskie CNPC, które podpisało PSA na prace na złożach w regionie Amu-darii. Planowane wydobywanie – 17 mld m<sup>3</sup> rocznie. W październiku 2007 roku udziały w konsorcjum pracującym na kaspijskim szelfie pod przewodnictwem Maersk Oil kupił indyjski ONGC-Mittal. Z kolei na początku br. kontrolę nad Burren

Energy przejęło włoskie Eni. Co ciekawe, wiosną 2008 roku menedżerowie Eni nie uzyskali wiz do Turkmenistanu, co według *Financial Times* było spowodowane brakiem konsultacji ze stroną turkmeńską operacji przejmowania Burren Energy.

Zainteresowanie zaangażowaniem w turkmeńskim sektorze energetycznym wyraziło szereg światowych koncernów, m.in. Chevron, BP, Exxon Mobil, TNK-BP, Gazprom, Itera.

#### **Aneks 4. Najważniejsze kontrakty gazowe**

**Eksport do Rosji:** na podstawie 25-letniej umowy z roku 2003. Uzupełniające porozumienie z 2006 roku przewiduje, iż w latach 2006–2009 Turkmenistan dostarczy Rosji 162 mld m<sup>3</sup> gazu po cenie 100 USD za 1000 m<sup>3</sup>. W listopadzie 2007 roku zawarto kolejny aneks do umowy, zgodnie z którym cena za gaz dostarczany do Rosji w pierwszym półroczu 2008 roku wyniesie 130 USD za 1000 m<sup>3</sup>, a w drugim półroczu 150 USD. Zgodnie z tą umową, cena za gaz w 2009 roku zostanie ustalona na podstawie zasad rynkowych.

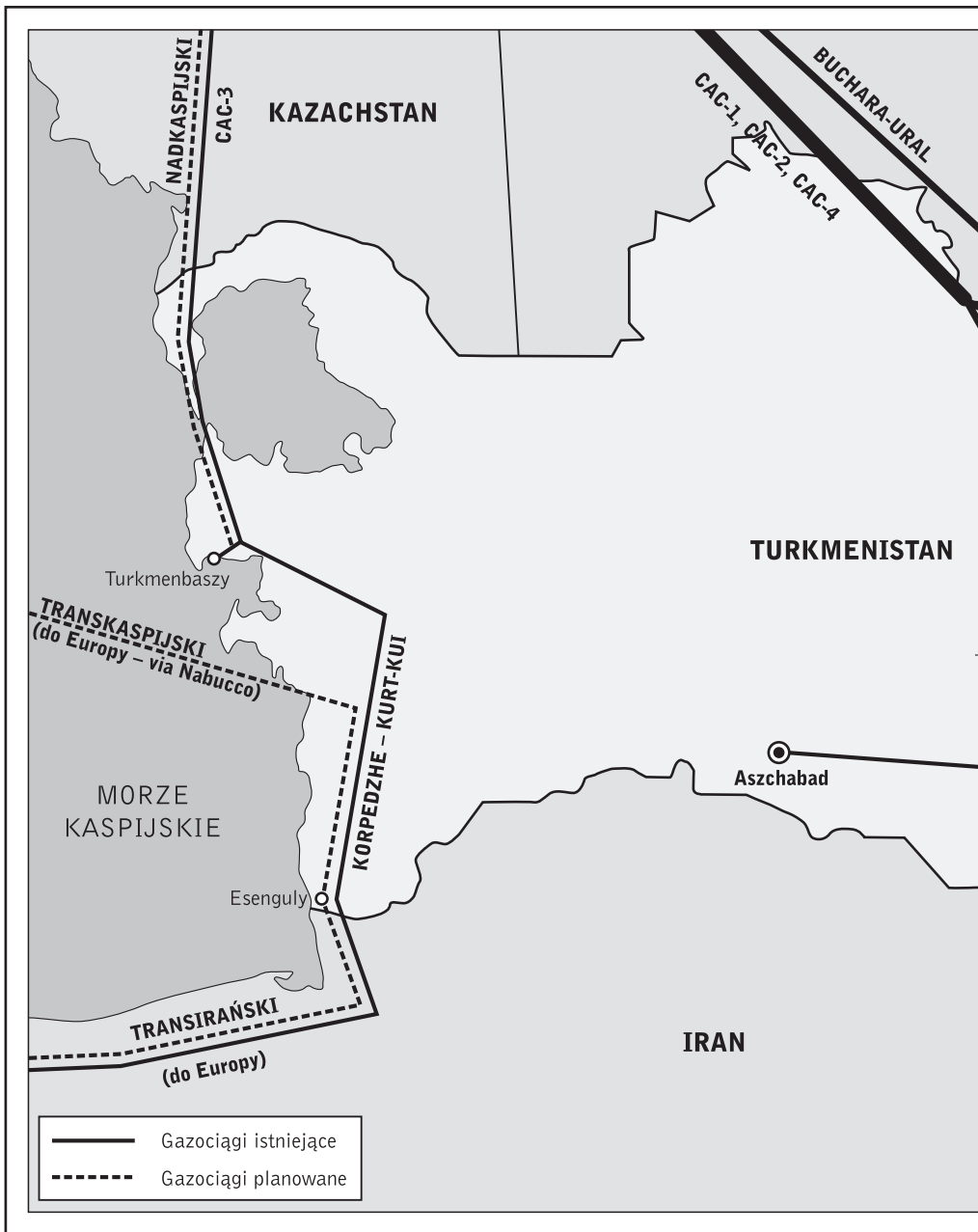
**Eksport do Iranu:** na podstawie 25-letniej umowy z 1995 roku (w roku 2007 dostawy wyniosły około 8 mld m<sup>3</sup>). Konkretna wielkość dostaw i wartość gazu ustalane są w aneksach negocjowanych co roku.

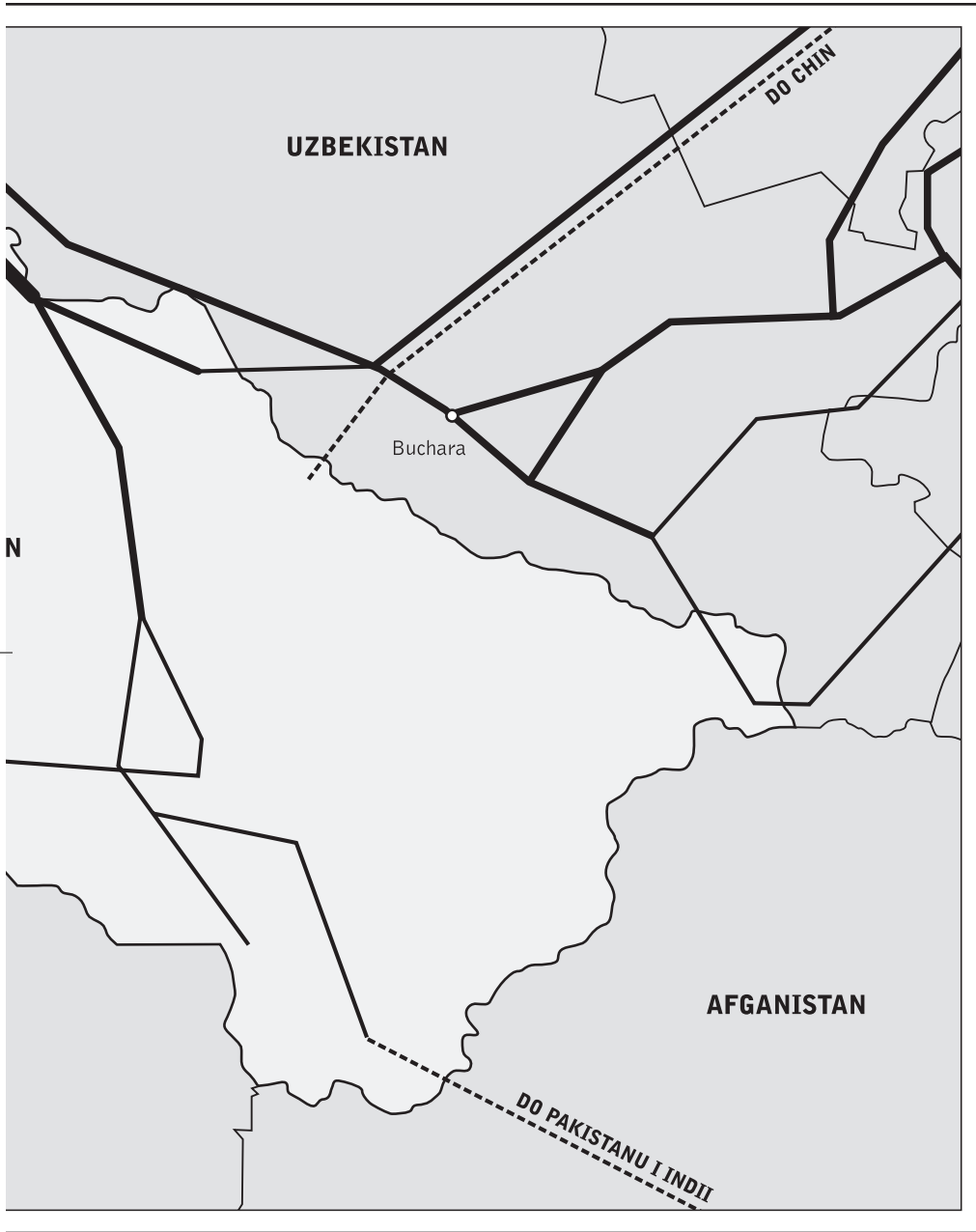
**Planowany eksport do Chin:** według podpisanej w lipcu 2007 roku 25-letniej umowy Turkmenistan ma od 2009 roku dostarczać Chinom 30 mld m<sup>3</sup> surowca rocznie.

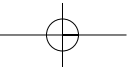
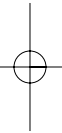
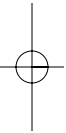
## Aneks 5. Szlaki eksportu gazu z Turkmenistanu

Nazwa gazociągu	Stan	Rok otwarcia	Roczna przepustowość (mld m <sup>3</sup> )	Operator, właściciel
Azja Centralna-Centrum (CAC) – w tym nitka CAC-3 (tzw. gazociąg nadkaspijski)	istniejący	1974	obecna – do 45 (możliwość zwiększenia do 100 po modernizacji)	państwa tranzytowe (Rosja, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan); do 2010 r. zarząd Gazpromu
Korpeze–Kurt Kui (Turkmenistan–Iran)	istniejący	1997	8–14	Turkmenistan, NIGC (Iran)
Turkmenistan–Uzbekistan–Kazachstan–Chiny	realizowany	2009	30	Specjalnie powołane spółki, w których chińska firma oraz firma reprezentująca odpowiednie państwo tranzytowe posiada po 50%
Nadkaspijski (Turkmenistan–Kazachstan–Rosja)	planowany	istnieje nitka CAC-3, ma być zmodernizowana	10 do 30	Państwa tranzytowe (każde na swoim odcinku)
Turkmenistan–Afganistan–Pakistan – Indie (tzw. transafgański)	planowany	b.d.	30 (z możliwością poszerzenia do 90)	b.d.
Turkmenistan–Iran–Azerbejdżan	planowany	b.d.	b.d.	b.d.
Turkmenistan lub/i Kazachstan–Azerbejdżan–Turcja (tzw. transkaspijski)	planowany	b.d.	15 (z możliwością poszerzenia do 30)	b.d.
Turkmenistan–Iran–Turcja–Europa (tzw. trans-irański)	planowany	b.d.	b.d.	b.d.

Opracowanie: OSW







## The Great Game around Turkmenistan

The rise of a new leader of the state of Turkmenistan – President Gurbanguly Berdimukhammedov, who became ruler of the central Asian state after the 21-year rule of Saparmurad Niyazov, the self-proclaimed Turkmenbashi, who died on December 21, 2006 – has initiated changes in Turkmenistan’s political life. The new president has broken with the previous policy of self-isolation, and has directed the country towards openness to the outside world. Opportunities have thereby arisen for competitors in the ‘Great Game’, to gain political influence in Turkmenistan and access to hitherto unexploited Turkmen deposits of gas and oil. A new stage in the Great Game, which has been played for influence in Central Asia and control of access to its energy resources for many years, can thus be said to have been launched, and Turkmenistan has become the main setting for it. The major actors involved are Russia, the United States, China and the European Union.

The dynamics and importance of what has been happening for the last year or so have highlighted Turkmenistan’s importance in the race for influence in Central Asia, and so it could be argued that the outcome of the ‘battle for Turkmenistan’ may be crucial in competition for the whole Caspian region.

Although the recent period has not clearly determined the nature of the increasing competition, it has witnessed a number of events and revealed many new trends transforming the region’s geopolitics. The most important of them include the following:

**1. Disclosing the weakness of Russia’s policy towards not only Turkmenistan but also the whole Central Asia region** as well as exposing the inefficiency of the Kremlin’s levers of influence. Moscow’s policy towards Turkmenistan was reactive and directed at preserving the *status quo*; this goal has not been achieved, although the Kremlin has tried to cover up its inefficiency by aggressive media propaganda.

**2. Significant success for China**, the only player involved which has gained direct access to Turkmen gas deposits, and has launched the construction of a gas pipeline from Turkmenistan. Chinese companies have signed an agreement on resource exploitation in Turkmenistan and ensured that the gas will be exported *via* a new route. China is thus the only state which has obtained tangible results from its cooperation with Turkmenistan.

**3. Constructive dialogue** – albeit lacking any spectacular success – **established by the US and the EU with Turkmenistan**; in the future, this may result in gaining access to Turkmen deposits of gas and oil as well as the construction of a Trans-Caspian gas pipeline. The Western players have also succeeded in improving the relations between Turkmenistan and Azerbaijan, which had hitherto hampered the realisation of Trans-Caspian projects.

**4. The enhanced position of Turkmenistan itself.** Thanks to Berdymukhammedov's active foreign policy, the country has broken with the previous path of self-isolation, established relations with all the Great Game players, and gained greater credibility in the international arena. Ashgabat has skilfully used the clash of interests between the major players to achieve its own aims, including the favourable revision of gas contracts.

**5. Increased cooperation between states in the region, in particular between Turkmenistan and Kazakhstan, Uzbekistan and Azerbaijan.** Together with the current improvements in Central Asian international relations, such cooperation may constitute a prelude to overcoming the present mutual mistrust in regional affairs. Increasing awareness of shared interests may form a foundation for further synchronisation of the Central Asian states' policies.



## I. The stake in the Great Game and the particular actors' interests

In its current form, the Great Game in Central Asia began with the collapse of the Soviet Union and the emergence of new states in the region<sup>1</sup>. The major players are Russia, the United States and China, and there are also actors with considerable, yet lesser potential and influence in the region: the European Union, Iran, Turkey, Pakistan, India. The Central Asian states, Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kyrgyzstan and Tajikistan, are the subjects of the competition, but this does not mean that they do not pursue their own policies; nor do they forbear from attempting to make the most of the animosities between the Great Game's players. This is particularly true of Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan.

The stake in the Great Game is geopolitical influence in Central Asia, a region with a strategic importance resulting from its location in the heart of Asian continent, among China, Russia, the Indian subcontinent as well as the Near and Middle East. Influence in Central Asia is thus fundamental for the international positions of the world's most powerful countries. The essential part of the competition is to win control over the exploitation and transport routes of Central Asian energy resources, amounting to 5.61bn tonnes of oil and 7.73tn cubic metres of gas (according to BP Statistical Review 2007). The area holds 3.3 percent of the world's oil reserves and 4.26 percent of its gas reserves.

Apart from oil-rich Kazakhstan, Turkmenistan is the most important state in Central Asia. This is a consequence of its strategic location on the Caspian Sea, in the borderlands of Central Asia, the Caucasus and the Middle East; it borders on Iran, Afghanistan, Uzbekistan and Kazakhstan, as well

<sup>1</sup> The classic Great Game was played in the nineteenth century between Russia and the British Empire, as they competed for the expansion of their areas of influence on mainland Asia. After the Soviet Union's collapse, journalists and analysts specialising in Central Asia revisited the term. The present competition in the region is also often referred to as the 'New Great Game'.

as with Azerbaijan through the Caspian Sea. Furthermore, it is located on the territory of significant communication routes linking, among other things, Iran with Russia and the remaining Central Asian states with the Indian Ocean.

Turkmenistan's fundamental assets are the rich deposits of gas and oil located on its territory. At present, Turkmenistan is Central Asia's largest producer and exporter of gas (66bn and 46bn cubic metres respectively in 2006, according to Oil and Gas Vertical). Due to these huge reserves of gas, amounting to 2.86tn cubic metres of confirmed gas deposits (that is, 1.6 percent of world's reserves) according to BP Statistical Review, the development of 'blue fuel' extraction in Turkmenistan is highly promising. Gaining access to many resources that have not so far been used may turn the scales in favour of one of the Great Game players, and so determine the profitability of certain transport projects in Central Asia.

Turkmenistan has also deposits of oil (about 100m tonnes of confirmed reserves, according to BP Statistical Review) and is an oil producer (about 9m tonnes in 2006, according to Oil and Gas Vertical). Large oil deposits are also located on the Turkmen shelf of the Caspian Sea.

Ashgabat claims that its gas and oil deposits are several times higher<sup>2</sup>, although no international audit of Turkmen reserves has been carried out so far. In order to dissipate potential investors' doubts about the scale of Turkmen reserves, in March 2008 the government signed an agreement with the British company Gaffney, Cline & Associates Ltd. for a comprehensive analysis of Turkmen deposits.

<sup>2</sup> According to Turkmen official sources, the confirmed reserves of energy resources in Turkmenistan amount to 45.44bn tonnes of oil equivalent (toe).

## 1. Russia

Russia's fundamental policy aim towards Turkmenistan is to maintain the present state of affairs in the energy field, i.e. Gazprom maintaining its monopoly of Turkmen resources. The Russians are aiming to block the construction of alternative gas pipelines from Turkmenistan (particularly in a westward direction). Such pipelines would mean another – after western investors' entrance to Kazakhstan and Azerbaijan as well as the construction of Baku–Tbilisi–Ceyhan oil pipeline and Baku–Tbilisi–Erzurum gas line – blow to Russia's vital interests in the Caspian area, in which the control over the regional energy market is a priority. Turkmen gas also has great economic significance for Russia as, in the face of stagnating domestic exploitation of the resource, supplies from Central Asia have been helping Gazprom to meet its obligations towards foreign clients. The following numbers represent the scale of the dependency: in 2006 Gazprom imported 42bn cubic metres of gas from Turkmenistan and sent about 160bn cubic metres of gas to the EU.

Another Russian policy aim is to prevent the US, the EU and China from strengthening their political influence in Turkmenistan, as keeping all the Central Asian states within the Russian sphere of influence and minimising their relations with other actors are priorities in Russia's foreign policy. From the Kremlin's point of view, maintaining strong influence in Central Asia is one of the pillars of Russia's status as a global power, for it is one of a few regions in the world where Moscow stands a chance to win dominance.

## 2. China

Beijing's interests in Turkmenistan can principally be described as economic. Owing to its rapid economic development, increasing demand for energy resources and its dependence on transferring them by sea *via* the Straits of Malacca, China has been seeking opportunities to obtain gas and oil from the Central Asian states. This is why oil-rich Turkmenistan plays a significant role in China's strategy. However, Beijing wishes not

only to sign purchase contracts for as much gas as possible but also to gain direct access to Turkmen deposits (signing a Production Sharing Agreement, PSA<sup>3</sup>) and ensure that the resources will be imported *via* China-controlled pipeline.

### 3. The US and the EU

The US' interests in Turkmenistan may be described as strictly geopolitical. They are the consequence of the country's strategic location, in particular the fact of its bordering with Iran and Afghanistan, countries of extreme significance in US policy towards the Near and Middle East. American striving for the best possible relations with Turkmenistan is also linked to the White House's efforts to generally strengthen its influence in the Central Asia region.

Furthermore, although the Americans do not aspire to gain access to Turkmen gas, they have a vested interest in diversifying their exports. From the American point of view, the aim of the alternative to Russia's 'blue fuel' pipelines from Turkmenistan is to weaken the Kremlin's position in Central Asia.

Meanwhile, Brussels' search for gas cooperation with Turkmenistan is guided by its pursuit of diversified gas supplies and a reduction of its dependence on Gazprom in this matter. Besides, the EU is attempting to create a favourable investment climate for European businesses in Turkmenistan's energy sector.

<sup>3</sup> A PSA is an agreement signed between a government and an energy company, usually for the long term (25–40 years), determining the signatories' obligations and rights. Some of the aspects defined in a PSA are excluded from a certain state's jurisdiction, for instance a tax regime. PSAs are usually signed by countries with an unstable legal system.

## II. Changes in Turkmenistan after Niyazov's death

Until the end of 2006, Turkmenistan had remained on the sidelines of the Great Game due to Ashgabat's policy of isolation and its internal situation – in other words, the totalitarian rule of the late president Saparmurad Niyazov. Turkmenistan's foreign policy was limited to moderately appropriate relations with Russia, the only partner of Ashgabat to be reckoned with, and the purchaser of about 80 percent of Turkmen gas (which made Turkmenistan extremely dependent on Moscow). Niyazov also sought to sign a gas contract with China (the preliminary agreement was signed in 2006) and tried not to exacerbate relations with neighbouring Iran, which apart from Russia was the only recipient of Turkmen natural resources. Meanwhile, Turkmenistan's relations with its other neighbours (Azerbaijan, Uzbekistan and Kazakhstan) and the West were severely restricted<sup>4</sup>. Moreover, due to Niyazov's unpredictability and the lack of any guarantees from his regime for prospective foreign investors, the West was cautious and reserved about intensifying its economic cooperation with Ashgabat.

After Niyazov's death, power in Ashgabat was assumed by the former deputy prime minister and health minister Gurbanguly Berdimukhammedov; winning the presidential election of February 11, 2007 granted him a formal mandate to exercise power<sup>5</sup>. This acted as a catalyst for changes in Turkmenistan. The new president has evidently stimulated Turkmenistan's foreign policy and opened up the country to cooperation with the outside world. The following factors became priorities of the policy he initiated: breaking with the country's self isolation; diversifying gas

<sup>4</sup> Relations with Uzbekistan were even hostile. Relations between Ashgabat and Azerbaijan were very bad as well; the tense atmosphere was the consequence of disputes over the ownership of the Caspian shelf deposits, including the Serdar oil field (Azeri: Kyapaz) situated in the middle part of the Caspian Sea.

<sup>5</sup> Berdimukhammedov was said to have received 89 percent of the vote. The election did not comply with basic democratic standards, but obtained the tacit approval of the international community (including the West).

transport routes and reducing the country's dependence on Russia in this matter; attracting foreign investors to the oil and gas sector, as well as maximising profits from the sale of these resources. A noticeable indication of Ashgabat's new strategy was the fact that Turkmenistan has opened its doors to cooperation with a number of countries and intensified its international relations; this was manifested, among other actions, by Berdymukhammedov's foreign trips, his receiving foreign delegations and signing international agreements.

The president has also initiated changes in the economic sphere: introducing the convertibility of the Turkmen currency (the manat), abolishing the difference between the official and commercial exchange rate of the manat, putting the prices of some products (petrol, for example) partially on the market basis, the announcement of the manat's revaluation, reforms in the banking and taxation sectors, permitting foreigners to conduct business activity, and adopting an investment law favourable to foreign investors. These economic changes have been launched in order to create favourable conditions for foreign investments, adapt the economic system to interactions with the wider world, and present Turkmenistan as a credible economic partner<sup>6</sup>.

In order to make himself credible, Berdymukhammedov has performed a number of gestures intended to create the impression that his goals also include the liberalisation of the political system. These include education and social reforms; the formation of a human rights committee, lifting restrictions to free movement of persons, declaring an amnesty and so forth. These gestures have been intended to encourage the West to greater involvement in Turkmenistan, although they had nothing to

<sup>6</sup> For more about economic reforms in Turkmenistan, see: Annadurdy Khadjiev, 'Turkmen Economy Needs Real, Not Superficial Reform', [http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=341921&apc\\_state=henfrc341917](http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=341921&apc_state=henfrc341917); 'Mild Shock Therapy in Economic Reforms of Turkmenistan', News Central Asia, <http://www.newscentralasia.net/Articles-and-Reports/243.html>; Viktoria Panfilova, 'Ashkhabad rasprodayot sobstvennost', *Nezavisimaya Gazeta*, 15 October 2007. New investment law: [http://www.turkmenistan.gov.tm/\\_ru/laws/?laws=99](http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=99).

do with democracy, nor have they resulted in any changes in the political system of Turkmenistan, which remains a totalitarian state.

### III. A new stage in the Great Game

The changes in Turkmenistan have given the Great Game players the opportunity to increase their activities. This has resulted in exacerbated competition for influence, not only on the ‘Turkmen front’ but throughout the region. Thereby a new stage in the Great Game for Central Asia has been initiated.

The first symptom of the activation of world powers’ policy came as early as Saparmurad Niyazov’s funeral, and Berdymukhammedov’s presidential swearing-in ceremony a few months later. Both ceremonies were attended by a large number of presidents and heads of government from those countries keen to revive relations with Turkmenistan. Since then, Ashgabat has been regularly visited by high-ranking delegations seeking to achieve their own goals.

The change of government in Ashgabat alarmed Russia, which had considered Turkmenistan as its exclusive sphere of influence<sup>7</sup>. Wishing to maintain control over Turkmen gas exports, Russia suggested the restitution of the Pre-Caspian pipeline<sup>8</sup>. The route was to run along the Caspian sea coast from Turkmenistan through Kazakhstan to Russia, and deposits on the Turkmen shelf were to constitute its raw material base. The major aim of the project was to thwart Western projects for exporting gas from Turkmenistan to Europe. Deposits on the shelf are seen as a possible raw material base for the Trans-Caspian gas pipeline (through the Caspian Sea

<sup>7</sup> The Kremlin’s concerns were clearly manifested by the visit of Russian prime minister Mikhail Fradkov to the Chinese embassy when he went to Turkmenistan for Niyazov’s funeral.

<sup>8</sup> The project of the Pre-Caspian gas pipeline construction was suggested to Russia in 2002 by President Niyazov, but did not attract the Kremlin’s interest.

to Azerbaijan and on to Europe via the Nabucco line, or through the Baku–Tbilisi–Erzurum pipeline; more on the two projects in the appendices).

Russia's almost immediate consent to Ashgabat's demand to raise the price of its gas, put forward in 2008, proved Moscow's determination to maintain its monopoly on the export of 'blue fuel' from Turkmenistan. Although the three-year contract from the end of 2006 was still in effect, in November 2007 Gazprom agreed to pay USD 130 [for 1,000 cubim metres of Turkmen gasin the first half-year 2008 and USD 150 in the second half-year<sup>9</sup>. Moreover, in order to make the gas delivery to Europe less attractive, the contract stipulated that from January 1, 2009, gas prices would be set on the basis of 'market rules'. Gazprom repeated those assurances in March 2008, signalling its readiness to raise prices for the regional resource up to a 'European level'<sup>10</sup>, and did so again in June 2008.

This activity in the energy field was accompanied by the intensification of political actions. Russia reactivated the intergovernmental committee on cooperation with Turkmenistan (headed by the Russian deputy prime minister Sergey Naryshkin) and began to persuade Ashgabat to become involved in multilateral regional cooperation in organisations such as the CIS, the Shanghai Cooperation Organisation and the Eurasian Economic Community. The Kremlin has also offered cooperation in such domains as education and culture.

Until recently Beijing's strategy towards Turkmenistan was very simple, and consisted in conducting specific trade negotiations. As China gave Turkmenistan to understand that it was interested only in its resources, not in exerting political influence, both parties confined themselves to defining conditions of cooperation, including gas prices, the construction of a pipeline to China, and technical details concerning the exploitation of the deposits handed over to the Chinese.

<sup>9</sup> Source: [http://www.gazprom.ru/news/2007/11/271845\\_26141.shtml](http://www.gazprom.ru/news/2007/11/271845_26141.shtml)

<sup>10</sup> Source: Gazprom's statement on March 11, 2008; <http://www.gazprom.com/eng/news/2008/03/27365.shtml>



During the last year, however, Beijing has begun to broaden its relations with Ashgabat in other areas, among other ways, by extending a number of loans to Turkmenistan (for modernising the army, for instance), extending cultural cooperation, and receiving numerous Turkmen delegations interested in Chinese economic experience. It may be assumed that the aim of this policy is to convince Turkmenistan's government that cooperation with China could be beneficial in areas beyond those connected with the energy business.

The new situation in Turkmenistan has also enabled Washington and Brussels to become more involved in the country, particularly in the Trans-Caspian pipeline project. The pipeline would break Russia's current monopoly on Central Asian gas export to European markets, enable a more extensive use of the existing Baku–Tbilisi–Erzurum gas pipeline (from Azerbaijan to Turkey), and enhance the chances of the planned Nabucco gas pipeline (from Turkey to Europe). Meanwhile, the possibility of Western companies participating in the exploitation of Turkmen oil deposits in the Caspian Sea shelf – which the US and the EU are also seeking – together with the potential export of these resources to the West, would mean the increased profitability of the existing Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) oil pipeline.

Washington's and Brussels' activities have centred around the intensification of diplomatic efforts aiming at convincing Berdymukhammedov to declare Turkmenistan's readiness to participate in the Trans-Caspian pipeline. The frequency of visits by US and EU diplomats to Ashgabat as of 2007 may reflect the involvement of the Western actors. They are also trying to improve relations between Ashgabat and Baku, which is one of the provisions of the pipeline's construction.

Washington took the specific action of giving a USD 1.7m grant from the US Trade and Development Agency (USTDA) in the middle of 2007 for a profitability analysis of the Trans-Caspian project.

Moreover, the US has provided patronage for the projected Trans-Afghan pipeline, which would transport gas from Turkmenistan through Afgha-

nistan to Pakistan and India. The aim of the pipeline would be (from the US point of view) to marginalise the planned Iran-India pipeline. However, considering the currently unstable situation in Afghanistan, it is questionable whether the trans-Afghan pipeline will reach beyond the planning stage.

While Washington supports the trans-Caspian project as the only westward transport route for Turkmen gas, the EU is inclined to back the trans-Iranian project (from Turkmenistan through Iran to Turkey). Turkmen gas transported this way could (together with Iranian gas) be used to partially fill the Nabucco pipeline. Turkey and Iran itself are actively working for the Trans-Iranian pipeline's construction. However, considering its strained relations with Tehran, Washington will not accept this project.

## **IV. The outcomes of the competition**

### **1. Russia: lack of success, compensated by propaganda**

Moscow's recent actions towards Turkmenistan have been ineffective and revealed the weakness of Russian policy towards Turkmenistan, and more widely, the whole region. Russia has managed, as a matter of fact, to remain the major recipient of Turkmen gas, but at the same time it has been forced to revise its effective gas delivery agreements, pay a price on average 40 percent higher in 2008, and express preliminary consent to an even higher price<sup>11</sup> in 2009. An unquestionable blow for Moscow's position in Turkmenistan was the beginning of construction of the pipe-

<sup>11</sup> In March and June 2008 Gazprom stated that it would pay the 'market price' for Central Asian gas. So far, however, it is not clear what this enigmatic statement means, as the exact price values are yet to be negotiated. Gazprom's use of the term 'market price' is in all likelihood the response to the accusations put forward by the US Department of State, whose officials (in particular Deputy Assistant Secretary Matthew Bryza) have frequently accused the Russian monopolist of not paying market prices for gas acquired in Central Asia.

line to China, as well as Berdymukhammedov's declarations of interest in the trans-Caspian pipeline.

Neither have the Russians succeeded in the issue of the Pre-Caspian pipeline, which they have presented as an alternative to the trans-Caspian pipeline lobbied for by the West. Admittedly, at the summit of the presidents of Russia, Turkmenistan and Kazakhstan in Turkmenbashi (formerly Krasnovodsk) in May 2007, a declaration on the pipeline project was signed with great pomp; however, the method for implementing it leaves much to be desired. The agreement announced in the declaration was signed after a delay of almost three months (in December 2007), and furthermore, the document did not include all the anticipated regulations. Neither has the pipeline construction started yet, although this was projected for the beginning of 2008.

Additionally, the question of who would be responsible for the pipeline construction has not yet been determined<sup>12</sup>. The Central Asian states are pushing for independent implementation of the project, without Russia's involvement. If this scenario is carried out, it is also possible that gas from the Pre-Caspian pipeline will be used to meet Kazakhstan's domestic demand, or will be sent to China<sup>13</sup>. The other version provides for using the Pre-Caspian pipeline to transport gas from Kazakhstan southward to Turkmenistan, and further to Europe via the planned trans-Caspian and Nabucco pipelines.

<sup>12</sup> Recent information from Turkmen sources indicates that the state-owned concern Turkmengaz will take responsibility for the Turkmen part of the pipeline. Source: [http://www.turkmenistan.ru/?page\\_id=3&lang\\_id=en&elem\\_id=13226&type=event&sort=date\\_desc](http://www.turkmenistan.ru/?page_id=3&lang_id=en&elem_id=13226&type=event&sort=date_desc)

<sup>13</sup> In March 2008, Kazakhstan's prime minister Karim Masimov issued a decision concerning the construction of the Beinau-Samsonovka-Shymkent pipeline. The route is intended to transport resources from western Kazakhstan to the southern regions, where at the moment Uzbek gas is delivered. The projected pipeline (the first stage is to be launched in 2011) would be linked to a pipeline to China, currently under construction, and could transport Kazakh or Turkmen gas there. The Turkmen gas would originate from the Pre-Caspian pipeline which in Kazakhstan is intended to run to Beinau.

The improvement of relations and the intensification of cooperation between Turkmenistan and other states in the region may be considered as a failure for Russia. It strikes at one of the Kremlin's major instruments on the post-Soviet area, namely its attempts to escalate differences between specific countries by exploiting the clashes of their interests.

Russia has attempted to compensate for its own failures by an intensified propaganda of success. Events like the summit of presidents in Turkmenbashi have had excellent media coverage, transmitted as propaganda intended to present Russia's alleged success and show its competitors that it is Russia who is the major player in Central Asia. It also happened that Kremlin-controlled Russian media has gone so far as to provide false information in order to create an illusion of Moscow's success; an example of this was the summit of five Caspian states in Tehran (October 2007), where the issue of the future status of the Caspian Sea was discussed. Russian media reported that the summit participants had decided that the construction of any pipeline through the Caspian Sea would require the consent of all the states along the coastline, a statement which later proved to be untrue<sup>14</sup>.

It seems that the main reason for Russia's failure is the determination of Turkmenistan and Kazakhstan to take advantage of the competition among the Great Game players, as they seek to diversify their resources transport routes. Although Russia is and will remain an extremely important partner for them, they are aware that complete dependence on Moscow in the sphere of hydrocarbon transport would mean coming into Russia's area of influence and political dependence on the Kremlin. Developing cooperation with other partners also gives them an opportunity to raise the stakes in their price negotiations with Moscow. Moreover, the Kremlin's patronising approach to Central Asian states seems to be a source of Moscow's recent failures in the region.

<sup>14</sup> See for instance Maksim Kisielov, 'Sammit 'p'atorki' po rozd'elu Kaspiya', <http://www.vesti.ru/doc.html?id=143075>; 'Prikaspiyskaya d'eklaratsya postavila pod udar plany SShA i Yees', <http://izvestia.com/news/news151980>

## 2. China: tangible results

The greatest winner of the present stage in the game for Turkmenistan is China, the only player which has managed to achieve tangible results. Signing a Production Sharing Agreement (PSA) in July 2007 made Beijing the only major player in the Great Game which succeeded in gaining direct access to Turkmen resources<sup>15</sup>. At the same time, China signed a final agreement on annual supplies of 30bn cubic metres of gas from Turkmenistan starting from 2009 (the preliminary agreement had been signed as early as under Niyazov's rule). Gas is to be sent to China *via* a pipeline running through Uzbekistan and Kazakhstan<sup>16</sup>, which has been under construction since August 2007.

The Chinese success is a consequence of the fact that Beijing has concentrated on the economic side of its cooperation with Turkmenistan, without striving to expand its political influence in the country or impose any conditions of a political nature. The success results also from the common goals of the two countries: China is profoundly interested in Turkmen gas, and Turkmenistan has a vested interest in diversifying its gas transport routes.

## 3. The West: development of a promising cooperation with Ashgabat

US and EU policies have not brought any tangible benefits so far. However, thanks to diplomatic activity the two players have managed to lay solid foundations for the development of further relations, and the West has become Turkmenistan's key partner (apart from Russia and China), whereas during Niyazov's rule a Western direction to Turkmen foreign

<sup>15</sup> Access to Turkmen deposits has also been obtained by an Indian company, ONGC-Mittal, through the purchase of shares in one project; the Italian company ENI has also probably succeeded, by means of the Burren Energy acquisition (more in an appendix).

<sup>16</sup> Uzbekistan and Kazakhstan officially inaugurated the project in June and July 2008 respectively.

policy was little in evidence. The EU signed a memorandum with Turkmenistan on cooperation in the energy sector in May 2008, while President Berdymukhammedov has invited Western companies (such as Chevron and Total) to invest in the country. Very significant as well, albeit not yet binding, is Turkmenistan's declaration of interest in the Trans-Caspian project participation. The West has also managed to establish a constructive dialogue between Turkmenistan and Azerbaijan, which had previously been in severe conflict over the division of the Caspian Sea deposits.

Turkmenistan's resumption of relations with NATO, which had been frozen since Turkmenistan's formal joining of the Partnership for Peace programme in 1994, has been an unquestioned success. Ashgabat's interest in cooperation with the alliance was demonstrated by president Berdymukhammedov's attendance at the NATO summit in Bucharest (April 2–4, 2008) and his declaration of Turkmenistan's willingness to aid stabilisation efforts in Afghanistan. Moreover, for the last few months the media (especially in Germany) has been reporting that talks concerning NATO's use of an airbase situated in the Turkmen town of Mary have been held, although this has not officially been confirmed.

#### **4. Strengthening of Turkmenistan's position and activation of regional cooperation**

This new stage in the Great Game has brought some permanent triumphs to Turkmenistan (such as finalising the gas deal with China, raising the prices of the gas sold to Gazprom and so forth) and strengthened its position in the region. Thanks to changes in its foreign policy, Ashgabat has broken with its previous self-isolation, become known as an important actor in the region's international relations, and established cooperation with the major players in the Great Game. Furthermore, Ashgabat has strengthened its position towards Russia, the US, China, the EU and Iran, all of which have been obliged to take its interests into account. This has been possible thanks to Berdymukhammedov's flexible foreign policy, which is characterised by a high level of assertiveness, as well as an avoi-

dance of overly close relationships with any of the world powers, and taking advantage of the animosities between them.

The activation of regional cooperation is a new piece of the jigsaw puzzle in Central Asia, directly connected to Turkmenistan's change in foreign policy. Among other things, this involves establishing close cooperation between Turkmenistan and Kazakhstan, which are linked by numerous common goals (such as striving to strengthen their own positions against Russia); the evident improvement of relations between Turkmenistan, Uzbekistan and Azerbaijan; and the beginning of construction work on a railway from Iran through Turkmenistan to Kazakhstan (December 2007)<sup>17</sup>. This has brought notable benefits to all the Central Asian states – Kazakhstan has strengthened its position thanks to its informal alliance with Turkmenistan. Uzbekistan, in turn, has used Kremlin's consent for to a Turkmen gas price rise to make a successful parallel demand (Gazprom has agreed to pay about 45 percent more for Uzbek gas in 2008 (US\$ 145 per 1,000 cubic metres). It is also important for the two countries that the pipeline from Turkmenistan to China runs through their territories, which means additional income from the resource transit fee. The first attempts to coordinate the individual states' policies may be observed in the joint demand of Kazakhstan, Uzbekistan and Turkmenistan for market prices for the gas to be sold to Gazprom from 2009 (March 2008).

## V. Conclusions

### 1. Factors determining the further course of the Great Game

The further game for Turkmenistan, and more widely, for influence in the whole Central Asian region will depend on the specific players' strategies, the stance of Turkmenistan itself and the internal situation in this country.

<sup>17</sup> In the future, this line may serve as an oil export route from Kazakhstan and Turkmenistan to the Persian Gulf.

The disclosure of the results of Turkmen gas deposits' audit already initiated by the international authorities will be one of the most important factors. Western concerns are not inclined to invest in deposits with unconfirmed resources, a lesson they learned in the 1990s, when it turned out that the Azerbaijan shelf's deposits were not as rich as previously assumed. Independent auditors' confirmation of the high data provided by the Turkmen authorities will probably intensify the competition for access to the deposits, and in consequence, speed up progress towards the construction of additional export routes for Turkmen resources.

Moreover, Western investors need to have confidence in Turkmenistan's internal stability and guarantees of future profits, which at present may be provided only by the president, who has unlimited power and control over the Turkmen political scene. Therefore maintaining the present political system in Turkmenistan is, as a matter of fact, in Western companies' best interest, as it poses smaller risk than radical economic and political reforms would. If Berdymukhammedov continues the cautious economic transformations intended to aid investors with their activity, the chances of foreign investments in the Turkmen energy sector may rise. This condition, however, does not seem to be essential.

Regarding the perspectives of the trans-Caspian pipeline construction, the stance of Turkmenistan itself will be of importance. It seems that despite Moscow's willingness to pay European prices for Turkmen gas, Ashgabat will not give up its other transport projects, which are still very likely to come to fruition. At some point, however, the Turkmen government will have to take an explicit stand on the trans-Caspian pipeline issue. A decision to participate in the project is likely to trigger a decisive negative reaction from the Kremlin.

Turkmenistan's positive decision concerning the trans-Caspian pipeline depends, in turn, on the specific investment offers from Western companies and whether the West (the European Union, in particular) will refrain from pressing Ashgabat on human rights and democratisation issues,



a stance which has been signalled more than once by the Turkmen president<sup>18</sup>.

The success of the Trans-Caspian pipeline will also depend on the stances of the neighbouring countries, particularly Kazakhstan and Azerbaijan. The pipeline will be constructed provided that Turkmenistan and Azerbaijan reach an agreement concerning their disputed deposits in the Caspian Sea. Moreover, the project has a greater chance of success if Kazakhstan joins the undertaking. Therefore, it is essential to continue the previous policy of regional cooperation.

Furthermore, a question marks hangs over the scale of Moscow's determination to maintain its influence in the region, as it is quite possible that Russia will resort to measures aimed at destabilising Turkmenistan's political situation or worsening its relations with the neighbours, should the Kremlin feel that its vested interests in the region are coming directly under threat. Although it seems highly unlikely, Moscow could make such an attempt if the West took a definitively more active stance towards Turkmenistan, and Ashgabat conclusively determined to participate in transport projects suggested by the West.

## 2. Forecast

In the next few years, it may be expected that Russian monopoly on Turkmen gas imports will be broken with the completion of the pipeline from Turkmenistan to China (projected for 2009). Moscow has clearly reconciled itself to the pipeline in question.

Beijing's increasingly active policy towards Ashgabat, and more widely, the whole Central Asian region is being monitored by Moscow with growing concern. So, if the Chinese attempt to extend its gas cooperation with Turkmenistan (taking control over new deposits, signing new contracts

<sup>18</sup> 'Turkmen Leader Wants 'Apolitical' Ties With Washington', [http://iwpr.net/?apc\\_state=hrubbtm336690&l=en&s=b&p=btm&o=336674](http://iwpr.net/?apc_state=hrubbtm336690&l=en&s=b&p=btm&o=336674).

and so forth) or strengthen their political influence in this country, a worsening of relations between Russia and China may be expected. This might then be transformed into a competition in the whole region. In order to prevent the consolidation of Chinese influence in Turkmenistan, Moscow may resort to numerous instruments: from putting political pressure on Ashgabat to attempts to destabilise the situation in Uzbekistan, which the pipeline from Turkmenistan to China is to run through (say, by using the factor of politicised Islam in Uzbekistan).

The next few years will also see further intensive efforts to build the Trans-Caspian pipeline. However it seems unlikely that the final decision on the construction will be made soon. Apart from Russia's objections and possible actions aimed to thwart or delay the project, there are also other obstacles such as the unregulated status of the Caspian Sea, and Azerbaijani-Turkmen disputes over Caspian deposits. However, the West's determination, and the fact that the pipeline is in the vested interests of both Turkmenistan and Azerbaijan, allow us to conclude that the pipeline will sooner or later be constructed. This would be a serious blow to Kremlin's policy in Central Asia and significantly weaken Russia's position in the Caspian region.

The following two routes, though, will not soon advance beyond the planning stages: the Trans-Afghan pipeline (due to the unstable situation in Afghanistan and the US' decreasing interest in the project) and the Trans-Iranian pipeline (due to US objections).

*Aleksandra Jarosiewicz, Maciej Falkowski*

## Appendices

### Appendix 1. Energy resources deposits in Turkmenistan

The confirmed deposits, according to some Turkmen experts, amounted to 45.44bn tonnes of oil equivalent at the beginning of 2007. According to BP Statistical Review, though, at the end of 2006 Turkmenistan had about 2.84tn cubic metres of gas and 100m tonnes of oil (confirmed deposits), including 18.2bn tonnes of oil equivalent on the Caspian Sea shelf.

### Appendix 2. Output and export in 2006

Natural gas (billions of cubic metres)	Production	66
	Export	46
Crude oil (millions of tonnes)	Production	9
	Export	1.3
Petroleum products (millions of tonnes)	Export	4.4

Source: Oil and Gas Vertical

### Appendix 3. Foreign investors

Foreign companies have an insignificant share in the energy sector, although their role is gradually increasing. At present the following companies operate in Turkmenistan: Dragon Oil (the United Arab Emirates), Maersk Oil (Denmark), Wintershall (Germany), Burren Energy (the United Kingdom), Petronas (Malaysia). Those companies operate on the Caspian shelf in accordance with the conditions stipulated in Production Sharing Agreements (PSA), and concentrate mainly on crude oil extraction.

Since last year, the China National Petroleum Corporation (CNPC) has been present in Turkmenistan. The company has signed a PSA concerning work on deposits in the Amu Darya region. The projected output is 17bn cubic metres a year. In October 2007, the Indian company ONGC-Mittal bought shares in a consortium working on the Caspian shelf under the leadership of Maersk Oil. At the beginning of this year, in

turn, the Italian company Eni took control over Burren Energy. Interestingly, in Spring 2008 Eni's managers were refused visas for Turkmenistan, which according to *Financial Times* was a consequence of Eni not having consulted the Burren Energy takeover with the Turkmen side. Numerous world-wide companies have voiced an interest in getting involved in the Turkmen energy sector, including Chevron, BP, Exxon Mobil, TNK-BP, Gazprom and Itera.

#### Appendix 4. Major gas contracts

**Export to Russia:** based on a 25-year agreement signed in 2003. A supplement from 2006 provides for Turkmenistan to supply Russia with 162bn cubic metres of gas, priced at USD 100 per 1,000 cubic metres. In November 2007, another supplement was concluded stating that the price of gas delivered to Russia in the first half of 2008 will be USD 130 per 1,000 cubic metres, and USD 150 in the second half. In accordance with this agreement, the gas price for 2009 will be set on the basis of market rules.

**Export to Iran:** based on a 25-year agreement signed in 1995 (in 2007 deliveries amounted to about 8bn cubic metres). Specific volume of deliveries and gas price are being set in supplements negotiated every year.

**Projected export to China:** in accordance with a 25-year agreement signed in July 2007, Turkmenistan is to supply China with 30bn cubic metres annually starting from 2009.

## Appendix 5. Gas export routes from Turkmenistan

Pipeline's name	Stage	Year of opening	Annual capacity (billions of cubic metres)	Operator, owner
Central Asia-Centre (CAC) – including CAC-3 pipeline (the so-called Pre-Caspian pipeline)	existing	1974	at present – up to 45 (with the possibility of an increase to 100 after modernisation)	Transit states (Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan); under Gazprom's management until 2010
Korpeze–Kurt Kui (Turkmenistan–Iran)	existing	1997	8–14	Turkmenistan, NIGC (Iran)
Turkmenistan–Uzbekistan–Kazakhstan–China	under construction	2009	30	joint ventures established in the transit countries (China 50%, representative company of host country – 50%)
Pre-Caspian (Turkmenistan–Kazakhstan–Russia)	planned	existing CAC-3 pipeline to be modernised	10 to 30	Transit states (each on its part)
Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan – India (the so-called trans-Afghan)	planned	No data	30 (with the possibility of rising to 90)	No data
Turkmenistan–Iran–Azerbaijan	planned	No data	No data	No data
Turkmenistan or/and Kazakhstan–Azerbaijan– Turkey (the so-called Trans-Caspian)	planned	No data	15 (with the possibility of rising to 30)	No data
Turkmenistan–Iran–Turkey–Europe (the so-called Trans-Iranian)	planned	No data	No data	No data

*Compiled by CES*

