



EUCSAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

Пересматривая подход ЕС к Центральной Азии

Йос Боонстра

Йос Боонстра возглавляет программу по Восточной Европе, Кавказу и Центральной Азии во FRIDE.

Введение¹

Стратегия Европейского союза в Центральной Азии подвергается четвертой ревизии. За последние восемь лет ЕС довольно успешно внедрял механизмы развития сотрудничества с Центральной Азией, в частности, расширил свое присутствие в регионе. Но в целом влияние Евросоюза малозаметно или отсутствует вовсе. В регионе усилилась нестабильность, правящие режимы воспринимают демократию как угрозу своему существованию, а ситуация с правами человека ухудшается.

Ряд геополитических игроков разработал собственное более общее видение Центральной Азии: в США появилась доктрина «Нового Шелкового пути», в Китае – концепция «Экономический пояс Шелкового пути». Евросоюз в свою очередь в 2007 году выступил с подробной стратегией, в которой обозначил семь приоритетных областей сотрудничества: от демократии до развития образования, от безопасности до энергетики и торговых интересов. Спектр этого документа шире, чем в стандартной политической декларации, но к нему не прилагается ни подробного плана действий, ни методов оценки. Более детальная стратегия вряд ли появится, и ЕС, по всей видимости, не откажется от действующего документа, и он останется основой европейской политики. В этом брифинге проводится анализ основных элементов стратегии, нуждающихся в пересмотре.

Стратегия взаимодействия

Стратегия Евросоюза в Центральной Азии может показаться амбициозной, если учитывать, что страны-члены ЕС не проявляют к региону большого интереса и Европа не считает его своим геополитическим приоритетом. ЕС необходимо балансировать ограниченность своих интересов и ресурсов постановкой долгосрочных и более реалистичных задач. Когда Брюссель пересматривал стратегию в 2012 году, упор был сделан на влияние, оказываемое Афганистаном на Центральную Азию. Сейчас большую значимость, чем ситуация в Афганистане, приобретает влияние на Центральную Азию кризиса в Украине и отношений между Россией и ЕС. Очевидно, что Евросоюзу нужно отслеживать развитие ситуации, но в то же время ему не стоит концентрироваться лишь на текущих событиях – он должен рассматривать и долгосрочные перспективы.

Россия будет и дальше оказывать большое влияние на своих соседей. Основной акцент здесь делается на взаимодействии Москвы и Брюсселя в Восточной Европе и в меньшей степени на Южном Кавказе, но усиление геополитической конкуренции между Россией и Евросоюзом затронет и Центральную Азию. Москва будет стремиться сорвать инициативы, слишком тесно связывающие Евросоюз и Центральную Азию, и попытается еще больше втянуть страны региона в зону своего влияния. ЕС необходимо укреплять партнерство с центральноазиатскими государствами, правительства которых ищут альтернативу России (и экономическому давлению Китая), и продвигать реформы.

¹ В основе брифинга лежит докладная записка, подготовленная EUCSAM в январе 2015 года для европейских институтов. Автор благодарит за их вклад Веру Аксенову, Марлен Ляруэль, Андреаса Маразиса, Себастьяна Пейруза и Тику Церцвадзе.

Упразднение поста спецпредставителя Евросоюза в Центральной Азии в



марте прошлого года было ошибкой (какие бы ни имелись на то основания в бюджетном и организационном плане). Спецпредставитель был лицом ЕС в регионе и способствовал повышению узнаваемости не слишком заметного там Евросоюза. Высокопоставленные чиновники в Брюсселе рассчитывают, что новый верховный представитель ЕС по внешней политике Фредерика Могерини в скором времени назначит представителя, который сможет авторитетно выражать позицию институтов и стран-членов ЕС.

После пересмотра стратегии в 2012 году ЕС стремился придать особый статус высокопоставленным диалогам по безопасности, но первая встреча в июне 2013 года совсем не удовлетворила эти амбиции. Некоторые страны региона были представлены на уровне послов. Второе совещание, запланированное на май 2014 года в Ташкенте, пришлось отменить из-за отсутствия интереса у властей стран Центральной Азии. Одной из основных причин для запуска инициативы было стремление ЕС вынести на региональную повестку угрозы безопасности и дать странам возможность высказать свои опасения относительно будущего Афганистана. В первом квартале текущего года ЕС планирует предпринять еще одну попытку диалога, на этот раз в Таджикистане. Европейской службе внешнеполитической деятельности следует рассмотреть возможность привлечения высокопоставленных представителей правительств стран евроблока. Это может повысить интерес к диалогам в регионе.

Одним из предметов дискуссий может стать вопрос о мусульманах Центральной Азии и Европы, присоединившихся к группировке «Исламское государство» в Сирии, и о том, какие угрозы может нести их возвращение на родину. Несмотря на различия между Европой и Центральной Азией, мотивы, по которым жители обоих регионов поддержали ИГ, во многом схожи. Стороны могли бы также уделить особое внимание механизмам предотвращения конфликтов, поскольку в будущем не стоит сбрасывать со счетов вероятность их возникновения. В прошлом году имел место ряд вооруженных инцидентов на кыргызско-таджикской границе. Опасения вызывают и трения между Таджикистаном и Узбекистаном по поводу водных ресурсов.

Хотя у Евросоюза нет большого влияния в Центральной Азии, краеугольным камнем взаимодействия между ними должно стать соблюдение демократических принципов, поскольку только при наличии уважения к верховенству закона и демократического управления страны региона могут стать надежными партнерами. Демократия должна быть обязательным условием для ЕС. Режимы в странах ЦА воспринимают демократию как угрозу своему существованию. Им более комфортно в российской модели авторитарного управления. ЕС следует обуславливать финансовое содействие определенными политическими условиями для стимулирования перемен в Таджикистане и Кыргызстане. Для продвижения демократических реформ в Казахстане необходимо использовать расширенное соглашение о партнерстве и сотрудничестве и стремление Астаны играть ведущую роль на международном уровне. У ЕС нет механизмов давления на более изолированные диктатуры в Туркменистане и Узбекистане, но и в этом случае Брюссель не потеряет, если будет обсуждать с властями этих государств демократические реформы.

ЕС должен делать основной упор на соблюдение прав человека. Организованные Евросоюзом диалоги по правам человека представляют собой пусть и ограниченный по степени влияния, но ценный механизм «убеждения» (в дополнение к инструментам ООН) и способствуют улучшению положения отдельных правозащитников, подвергаемых преследованиям. Семинары гражданского общества, в свою очередь, могут служить платформой для установления «здорового» диалога между представителями гражданского общества, правительством и европейскими

партнерами в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Но на данный момент их основным достижением можно считать скромный вклад в законопроекты о пытках в Кыргызстане и Таджикистане. В Туркменистане и Узбекистане практически отсутствует независимое гражданское общество, с которым можно было бы сотрудничать.

Евросоюзу (предпочтительно через спецпредставителя в Центральной Азии) следует регулярно обмениваться информацией и обсуждать сотрудничество для развития региона с другими партнерами – США, Китаем, Турцией, Японией и, возможно, с Россией (в зависимости от дальнейшего политического курса этой страны). Особое значение здесь имеет сотрудничество доноров и координирование их деятельности в Кыргызстане и Таджикистане. Трудной задачей в этом случае будет привлечь к взаимодействию Китай.

Пекин планирует инвестировать 40 миллиардов долларов в финансирование «Экономического пояса Шелкового пути», основная цель которого – связать Китай с Европой через Центральную Азию, и «Водного Шелкового пути», ведущего в сторону соседей КНР на юге. Центральной Азии пригодятся эти инвестиции, предназначенные в первую очередь для развития инфраструктуры. На их фоне помощь Евросоюза (1 миллиард в течение ближайших семи лет) и содействие России будут выглядеть малозначительными. В этой ситуации было бы логично наладить сотрудничество ЕС и Китая, чтобы сочетать европейское «ноу-хау» с китайским финансированием. Но эти перспективы выглядят блеклыми. Европейские компании, в частности, вряд ли захотят принимать участие в коммерческих предприятиях Китая в Центральной Азии.

Сотрудничество Китая и ЕС и даже совместные конкретные действия США и Евросоюза в области развития инфраструктуры и энергетики (вне агентств ООН) также вряд ли приобретут размах. Евросоюз и Китай оперируют на различных платформах. Евросоюз и США не считают Центральную Азию приоритетом своей внешней политики (в отличие от Ближнего Востока), что сказывается на их желании укреплять сотрудничество.

Двухсторонний подход

Евросоюз как объединение, основанное на интеграции, тяготеет к региональному подходу во внешней политике, но в отношении Центральной Азии ему следует придерживаться двухсторонних отношений. Между государствами региона усиливаются различия, все они стремятся построить собственные отношения с Европой. Необходимо и дальше диверсифицировать взаимодействие и программы помощи в соответствии с нуждами стран с тем, чтобы сотрудничество осуществлялось в интересах обеих сторон. В частности, ЕС необходимо уделять больше внимания партнерству с гражданским обществом через финансирование, проекты, создание партнерских сетей, дискуссии и консультации.

Основным партнером большинства стран ЕС является Казахстан. Половина иностранного финансирования в эту страну поступает из Европы. Около 40 процентов казахстанского экспорта приходится на долю европейских потребителей. В прошлом году завершились переговоры по расширенному соглашению о партнерстве и сотрудничестве, оформившему особые отношения между Астаной и Брюсселем. Договор должен быть подписан в этом году. С учетом отсутствия демократических реформ и неблагоприятной ситуации с соблюдением прав человека в Казахстане Евросоюз должен сохранять бдительность в том, что касается соглашения. Опасения Астаны, что Казахстан может оказаться запертым в Евразийском экономическом союзе, инициированном Москвой, дают ЕС рычаг давления. Им могут воспользоваться Европарламент или страны-члены Евросоюза, чтобы вынудить Казахстан пойти на конкретные реформы.

Если отношениям Евросоюза и России в Центральной Азии суждено вылиться в трения, наиболее вероятным «полем битвы» станет Кыргызстан. Его скорое присоединение к ЕАЭС усилит влияние Москвы. Относительная открытость страны стоит под угрозой, а демократически избранное правительство не демонстрирует успехов. Для ЕС отношения с Кыргызстаном всегда в первую очередь были возможностью поддержать демократизацию. Для Бишкека в обозримом будущем все сведется к геополитическому выбору между могущественными соседями и западными партнерами. ЕС и другим сторонникам демократии, пытающимся добиться от Бишкека конкретных результатов, будет брошен серьезный вызов. Еще одна проблема, заслуживающая пристального внимания, – трения на этнической почве, сохраняющиеся с 2010 года, когда между кыргызской и узбекской общинами на юге страны произошли кровопролитные столкновения.

Таджикистан также планирует войти в ЕАЭС, но он нестабилен и подвержен влиянию России, Китая и в меньшей степени Ирана. Чтобы добиться эффективности содействия, Евросоюзу необходимо выдвигать строгие условия и наблюдать за освоением средств, поскольку коррупция в этой стране процветает, осложняя экономическое развитие, а местная элита подрывает программы содействия по охране границ, так как напрямую вовлечена в наркоторговлю.

Туркменистан – единственная страна Центральной Азии, где нет полноценной миссии ЕС. Основной причиной в Брюсселе называют отсутствие средств, что может показаться странным, поскольку одним из приоритетов ЕС в регионе является энергетика, а Туркменистан – единственный возможный новый партнер в газовой отрасли (Евросоюз уже исследовал возможности импорта казахстанской нефти). Все это может объясняться тем, что ЕС не рассчитывает на поставки туркменского газа в обозримом будущем. Большая часть топлива экспортируется в Китай, в то время как в строительстве Транскаспийского газопровода в Азербайджан, Турцию и на территорию ЕС не наблюдается прогресса. В Ашгабате работает лишь несколько европейских посольств, поэтому Евросоюзу необходимо открыть представительство, чтобы наблюдать за развитием ситуации в стране, граничащей с Афганистаном и Ираном и имеющей выход к Каспийскому морю.

После снятия европейских санкций против Узбекистана в 2009 году и открытия делегации в Ташкенте в 2011 году отношения между сторонами вышли на новый уровень. ЕС сложно взаимодействовать с правящим режимом, а его экономические и другие интересы ограничены. Тем не менее, эта самая густонаселенная страна региона, сторонящаяся политических альянсов, жизненно важна для региональной стабильности. Сохранять каналы связи с ней и наблюдать за ситуацией – в прямых интересах ЕС. Сейчас большая часть европейского финансирования направлена на развитие сельской местности. Это крайне сомнительный выбор, даже если этот сектор экономики и нуждается в поддержке.

Региональный подход

Евросоюз должен сузить спектр региональных программ и сделать их более гибкими. Поскольку границы региона становятся все более размытыми, а власти стран-партнеров не слишком приветствуют желание ЕС подвести их под общий формат, Брюсселю необходимо сконцентрироваться на сотрудничестве с двумя, тремя или более государствами, готовыми работать вместе по определенным темам, и привлекать другие государства по соседству: Афганистан, Азербайджан или Монголию.

Все три региональные программы ЕС – по верховенству закона, водным ресурсам и окружающей среде – нужно подвергнуть

тщательному пересмотру. Если они доказали свою состоятельность, инициативы можно расширить. В противном случае – отказаться от них.

Верховенство закона, в отличие от демократии и защиты прав человека, необычная тема для встреч на региональном уровне, но ее, по крайней мере, можно выносить на повестку совместных дискуссий, чего нельзя сказать о вопросах демократии. В рамках инициативы была создана база проектов по укреплению верховенства закона в Центральной Азии. Но то, что инициатива, координируемая Францией и Германией, способна стимулировать и отслеживать значительные реформы, вызывает сомнения.

Схожее впечатление производят программы по водным ресурсам и окружающей среде, в которых лидирующая роль отведена Италии и Румынии. Эти вопросы очень актуальны для всех пяти стран региона, но трения между ними затрудняют прогресс. Большинство международных программ в этой области все чаще нацелено на национальный, а не региональный уровень, поскольку это позволяет добиться больших практических результатов.

За последние восемь лет, к сожалению, ни одна из стран ЕС не вызвалась координировать усилия в области образования, хотя этот сектор заслуживает наибольшего внимания, пусть и не на региональном уровне. Если ЕС хочет внести вклад в развитие Центральной Азии, улучшить репутацию, вести долгосрочную стратегическую политику, выступить противовесом российскому влиянию, он должен активно инвестировать в высшее (а при наличии бюджета и в среднее, а также техническое образование). Но эти усилия (в основе которых лежит доступ студентов региона в европейские вузы) будут иметь смысл лишь в том случае, если программы смогут справиться с риском утечки мозгов и неравного доступа к образованию более и менее привилегированных слоев населения.

Программа управления границами BOMCA – флагман усилий ЕС по укреплению безопасности в Центральной Азии. На девятую фазу программы в следующие три года будет выделено лишь пять миллионов долларов. Причина заключается в том, что управление проектом переходит от ПРООН к группе стран ЕС (Латвии, Литве, Венгрии и Португалии). Работающая параллельно с BOMCA программа CADAP по борьбе с распространением наркотиков передана от ПРООН Агентству по развитию Германии GIZ. Эти шаги можно считать позитивными, так как деятельность ЕС в Центральной Азии требует большего участия стран-членов евроблока. Это также дает возможность переосмыслить деятельность ЕС по поддержке охраны границ. Евросоюзу предстоит решить, на что делать акцент: на границах между пятью странами региона (хотя ряд стран практически не участвуют в инициативе) или на границе между Таджикистаном и Афганистаном, где уже работает ряд иностранных доноров (одним из препятствий для них является нежелание Таджикистана проводить полномасштабные реформы). Власти Центральной Азии стремятся получить помощь в виде оборудования, тогда как ЕС предпочитает проводить подготовку пограничников. В будущем Евросоюз может приложить больше усилий в сфере миграции и мониторинга границ.

Содействие развитию

С 2007 по 2013 год содействие Евросоюза составило около 760 миллионов долларов. Треть была выделена на региональные программы. Две трети – на двусторонние проекты. С 2014 по 2020 год ЕС планирует потратить около миллиарда долларов. Евросоюз извлек свои уроки после семилетнего цикла с применением Инструмента сотрудничества по развитию, в рамках которого скромное финансирование сочеталось с

длинным списком приоритетов и программ. С началом нового этапа Евросоюз финансирует по три сектора в основных странах-получательницах: укрепление верховенства закона, образование и развитие сельской местности в Кыргызстане, здравоохранение, образование и развитие сельской местности в Таджикистане. В Узбекистане упор сделан на развитие сельской местности. В Туркменистане – на образование. Казахстан больше не получает средств на двухстороннем уровне, так как считается государством с доходом выше среднего. В 2017 году, вероятно, прекратится финансирование Туркменистана, который также должен достичь статуса страны с доходом выше среднего показателя.

По какой причине финансирование проектов в Центральной Азии в новый период было увеличено, не совсем очевидно (хотя, несомненно, вполне логично, что меньшее число стран должно получать средства на меньшее число конкретных проектов). Центральная Азия не является приоритетным регионом во внешней политике ЕС, а эффективности его содействия на ранних этапах мешало нежелание получателей проводить демократические реформы и бороться с коррупцией. Тем не менее, ЕС продолжает оказывать бюджетную поддержку Кыргызстану и Таджикистану, хотя от этой практики отказывается большинство доноров. Евросоюз по-прежнему предоставляет содействие и даже увеличил финансирование этой сферы, что имеет как свои преимущества, так и ряд недостатков. В следующие годы в рамках подхода к оказанию содействия Кыргызстану и Казахстану ЕС необходимо наблюдать за освоением этих средств. Эксперты также недоумевают по поводу резкого повышения финансирования Узбекистана, почти не получавшего содействия на предыдущем этапе. С 2014 по 2020 год Ташкенту будет выделено 168 миллионов евро. Ряд доноров заявляет также, что сотрудничество с властями этой страны проходит крайне нелегко. Тем не менее, Евросоюз увеличил бюджет для Узбекистана почти вдвое, не объяснив, по какой причине он считает, что шансы на успех в этой стране возросли. ЕС необходимо тщательно контролировать свою помощь, чтобы удостовериться в том, что она оказывает ожидаемое действие.

Заключение

Евросоюз вряд ли станет радикально пересматривать свою стратегию в Центральной Азии, так как она по-прежнему служит полезным рамочным документом. Страны Евросоюза не станут инициировать изменение подхода к региону, поскольку не имеют там особых интересов, и для них приоритетом является происходящее в Восточной Европе в непосредственной близости от границ ЕС. Если в Брюсселе все же решат укоротить список приоритетных направлений работы в Центральной Азии, чтобы добиться более осязаемых результатов, Евросоюзу следует сконцентрироваться на следующих сферах: укреплении двухстороннего сотрудничества и связей с гражданским обществом; поддержке демократизации, продвижении прав человека, сотрудничестве в области безопасности, в основе которого будет лежать предотвращение конфликтов, а также придерживаться упрощенной и более эффективной политики развития, упор в которой будет сделан на образование.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входят:

- Тщательное изучение европейской политики в отношении Центральной Азии, при этом, особый акцент делается на вопросы развития, безопасности и укрепления демократических ценностей;
- Повышение осведомленности о взаимоотношениях между Европой и Центральной Азией в европейских политических кругах, а также среди гражданского общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) – это мозговой трест, расположенный в Мадриде, который отличает инновационный и свежий взгляд на роль Европы в современном мире. Наша миссия заключается в предоставлении разносторонней и исчерпывающей информации для политиков и практиков с целью укрепить работу ЕС по продвижению таких понятий, как многополярность, демократические ценности, безопасность и устойчивое развитие. Мы стремимся тщательно анализировать наиболее актуальные и непростые темы: демократия и права человека, Европа и международная политическая система, конфликты и безопасность, сотрудничество для развития. Работа FRIDE строится на политической независимости и разносторонности взглядов международной команды экспертов, составляющих интеллектуальное ядро организации.

Мнение авторов не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: email.eucam@gmail.com

EUCAM 2015. Редактирование: FRIDE. C/ Felipe IV, 9 - 1º Dcha. 28014-Madrid, España