


EUCAM
WWW.EUCENTRALASIA.EU



Безопасность Центральной
Азии и пути ее развития:
сравнительный анализ
подходов Европейского Союза,
Китая и России

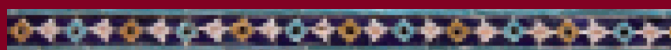
Себастьян Пейруз

Йос Бунстра

Марлен Ляруэль

рабочий доклад 11

май 2012



Резюме

Россия и Китай являются самыми влиятельными внешнеполитическими игроками в Центральной Азии. В тоже время, с 2007 года Европейский Союз начал существенно наращивать свое присутствие в регионе. Иногда все они преследуют разные цели, но иногда их интересы могут и пересекаться. Принято рассматривать всех трех игроков через призму стереотипов. Европейский Союз известен тем, что настаивает продвижении демократических ценностей и прав человека. Россия воспринимается как основной гарант безопасности (помимо операции США в Афганистане). Китай считается главным инвестором в инфраструктуру и покупателем источников энергии. Насколько можно сравнивать интересы этих трех игроков, когда речь заходит об обеспечении безопасности и путях развития Центральной Азии? Существует ли вероятность их сотрудничества? Или, напротив, в данном случае возможно говорить лишь о взаимоисключающих геополитических интересах?



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND

EUCAM-SD

Данный рабочий доклад публикуется в рамках проекта «EUCAM (Europe - Central Asia Monitoring): безопасность и развитие», который является ключевым компонентом программы EUCAM. Проект реализуется мозговым трестом FRIDE и Карельским институтом Университета Восточной Финляндии и ставит задачу исследовать угрозы безопасности в Центральной Азии с точки зрения программ развития, в том числе необходимости оздоровления структур власти, снижения уровня бедности, сглаживания этнических трений и установления социального равенства. EUCAM-SD предлагает новый, неординарный взгляд на роль Европы в развитии Центральной Азии и обеспечении безопасности. Проект осуществляется при поддержке Инициативы Wider Europe министерства иностранных дел Финляндии.

© EUCAM 2012

ISBN (Online): 978-84-614-6870-6

**Безопасность Центральной Азии и
пути ее развития: сравнительный
анализ подходов Европейского
Союза, Китая и России**

Рабочий доклад EUCAM No. 11

**Себастьян Пейруз, Йос Бунстра
и Марлен Ляруэль**

Содержание

Введение	5
1. Солдат поневоле: Россия	6
1.1. Долгосрочные интересы	6
1.2. Безопасность	8
1.3. Развитие	10
2. Молчаливый торговец: Китай	11
2.1. Долгосрочные интересы	11
2.2. Безопасность	13
2.3. Развитие	14
3. Нерешительный викарий: Европейский Союз (ЕС)	16
3.1. Долгосрочные интересы	16
3.2. Безопасность	17
3.3. Развитие	20
4. Различия и сходство интересов	21
4.1. ЕС и тандем «Россия-Китай»: фактор ценностей	21
4.2. Безопасность и развитие: Россия и Китай	22
4.3. Безопасность и развитие: ЕС и Китай	24
5. Возможно ли сотрудничество?	24
Заключительное слово	26

Введение

Усиление активности различных геополитических игроков в Центральной Азии часто называют новой «Большой игрой». Если игра здесь имеет место быть, то ее участники: Россия, Китай и, в меньшей степени, США, ЕС, Турция, Иран, Индия и Пакистан, - соревнуются за энергетические ресурсы, в основном, туркменский газ. Но необходимо учитывать и ряд других факторов, которые не позволяют воспринимать этот регион просто как поле битвы мировых держав. Во-первых, центральноазиатские режимы являются самостоятельными игроками, они тщательно выбирают партнеров и играют на их геополитических интересах. Во-вторых, на кону в Центральной Азии стоит больше, чем только ресурсы. В регионе присутствует целый ряд угроз безопасности, начиная с внутренних дестабилизирующих факторов и региональных трений на этнической почве и заканчивая недобрососедскими отношениями между странами и распространением нестабильности из Афганистана.

В данном отчете рассматривается деятельность ЕС, России и Китая в сфере безопасности и развития Центральной Азии. В силу расположения и размеров Россия и Китай

Себастьян Пейруз (основной докладчик) является исследователем EUCAM и научным сотрудником FRIDE, старшим научным сотрудником Института Центральной Азии и Кавказа и программы «Изучение Шелкового пути». Эксперт по политическим режимам в Центральной Азии, исламу, проблемам религиозных меньшинств и вопросам безопасности.

Йос Бунстра (соавтор) является старшим научным сотрудником фонда FRIDE и руководителем программы EUCAM, специализируется на исследованиях вопросов евразийской и трансатлантической безопасности (прежде всего, политики ЕС, НАТО и ОБСЕ), а также политики демократизации в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии.

Марлен Ляруэль (соавтор) является исследователем FRIDE и программы EUCAM, директором программы по Центральной Азии Школы международных отношений Эллиота в университете Джорджа Вашингтона. Она занимается вопросами национализма, национального самосознания, политической философии, интеллектуальных тенденций и геополитических концепций местных элит в России и Центральной Азии.

являются наиболее влиятельными державами. Обе стороны от своей географической близости, от участия в региональной экономике (в случае с Россией - благодаря общему советскому прошлому и активным процессам региональной экономической интеграции, в случае с Китаем - благодаря быстро растущим объемам торговли). Еще одним фактором в пользу России и Китая является их стратегическое влияние (на многостороннем уровне в рамках Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС); Москва имеет влияние на страны Центральной Азии и на двустороннем уровне).

Европейский Союз, в свою очередь, является относительно новым игроком, чье присутствие с момента принятия региональной стратегии в 2007 году стало более заметным. Но для Брюсселя Центральная Азия не является политическим приоритетом. Она не входит в программы добрососедства для южных или восточных соседей ЕС и не является зоной исторических интересов, как, к примеру, страны Африки к югу от Сахары. Центральная Азия не представляет собой значимый элемент внешней политики ЕС. Ей не отводится особое место, как в случае с непосредственными соседями Евросоюза или быстро растущими экономиками вроде Китая и Индии. Тем не менее, можно утверждать, что Евросоюз здесь уверенно обходит США по уровню значимости. За последние несколько лет Соединенные Штаты были склонны рассматривать Центральную Азию главным образом через призму военных нужд в Афганистане, что сказалось на спектре проводимой ими работы.

В том, что касается вызовов безопасности, наиболее влиятельным партнером здесь выступает Россия. Повсеместно, только у нее есть необходимые для прямого вмешательства ресурсы и чувство ответственности. Тем не менее, готовность реагировать и вмешиваться в ситуацию в соседнем регионе определяется тем, насколько она затрагивает прямые интересы Кремля или российскую территорию. В этом смысле Россию можно назвать «солдатом поневоле».

За последние годы значительно возросла степень экономического присутствия Китая, в основном, в сфере экспорта энергоресурсов в сочетании с

деятельностью по развитию региона, например, инвестированием в инфраструктуру. Китай также затрагивают проблемы безопасности в Центральной Азии, особенно в связке с возможной дестабилизацией внутри самого Китая в Синьцзянском районе. Помимо своего участия в ШОС, Пекин обычно действует в одиночку и воздерживается от региональных и многосторонних инициатив, поэтому КНР можно охарактеризовать как «молчаливого торговца».

Что же касается Европейского Союза, то он участвует во многих сферах: преследует энергетические интересы, занимается вопросами безопасности, образованием и продвижением прав человека. Приверженность Евросоюза правам человека, демократическим ценностям, оздоровлению структур власти и верховенству закона часто противоречит его энергетическим интересам, а иногда и задачам в области безопасности и развития. Интересы Европы здесь менее определены, чем интересы Китая и, в особенности, России. За отсутствием рычагов давления и ресурсов Евросоюзу необходимо более четко определить свои задачи в Центральной Азии. Сочетание подхода, основанного на продвижении общественных ценностей, и более практических интересов позволяет представить Евросоюз как «нерешительного викария», который разрывается между тем, во что верит, и тем, насколько значимую роль играют его убеждения в контексте повседневности.

В данной работе обсуждается роль России, Китая и ЕС в регионе. В частности, в ней утверждается, что основными проблемами в современной Центральной Азии являются угрозы безопасности и проблемы развития, а также говорится, что хотя внешнеполитические игроки и занимают здесь важное место, но степень их участия варьируется. Очевидно, что тема энергоресурсов - одна из самых актуальных, и стремление заполучить туркменский газ может действительно привести к прямой конкуренции между Россией, Китаем и ЕС. Но, в то же время, вопросы диверсификации энергетического рынка не имеют прямого влияния на проблемы обеспечения безопасности и развития региона.

В том, что касается финансовой и другой помощи для обеспечения безопасности и развития, совместная работа трех держав здесь маловероятна. Для ЕС наиболее удобным

партнером в Центральной Азии (и не только) являются США и такие организации, как НАТО и ОБСЕ. Сотрудничество может развиваться в области обеспечения безопасности и контроля границ по линии Афганистан - Центральная Азия. Что касается помощи по развитию региона, то здесь наблюдается еще меньше возможностей для совместной работы, не говоря уже о двух- или трехсторонних инициативах за рамками международных организаций. Существует лишь несколько вероятных путей координации усилий, к которым Евросоюзу стоит присмотреться, к примеру, образовательные проекты в сотрудничестве с Россией или проекты по развитию сельской местности при содействии Китая.

В данной работе рассматриваются следующие вопросы:

- Как Россия, Китай и Евросоюз определяют для себя понятия «безопасность» и «развитие»?
- В чем заключаются различия в их подходах и существуют ли точки соприкосновения?
- Существует ли вероятность сотрудничества между этими тремя игроками, или же со временем конкурентная борьба между ними лишь усилится?
- Какой должна быть стратегия ЕС в Центральной Азии в сфере безопасности и развития, учитывая доминирующие позиции России и Китая?

1. Солдат поневоле: Россия

1.1. Долгосрочные интересы

В первые годы после распада СССР, когда российская политическая элита проходила этап усиленной трансформации, Кремль не слишком интересовалась судьба центральноазиатского региона. Москва свела свое влияние к мерам по укреплению южных границ, ядерному разоружению, аренде космодрома Байконур в Казахстане и миротворческой миссии во время гражданской войны в Таджикистане. Во второй половине 1990-х годов у России вновь проснулся интерес к региону, стремительно возросший в 2000-х годах.¹ За последние несколько лет цель по возвращению России статуса мировой державы повлекла за собой необходимость углублять

¹ Л. Джонсон, Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy (Лондон: I.B. Tauris, 2004).

экономическую, финансовую и стратегическую интеграцию с бывшими советскими республиками, в основном, с Беларусью и Казахстаном, в меньшей степени с Кыргызстаном и Таджикистаном, в перспективе с Арменией и, в идеале, с Украиной.²

4 стратегических интереса России в Центральной Азии	
1.	Защита российской территории от потенциально дестабилизирующих факторов в Центральной Азии (экстремизма и наркоторговли).
2.	Обеспечение безопасности региона путем ограничения вмешательства и участия других внешнеполитических сил.
3.	Контроль над долей углеводородных ресурсов Центральной Азии и других полезных ископаемых и активов.
4.	Подтверждение статуса региона как зоны российского влияния (региональные интеграционные процессы, политическая поддержка, которую оказывают страны ЦА России на международной арене, формальная защита русских этнических групп, распространение русского языка и культуры).

Главным мотивом для активного участия России является риск возникновения нестабильности в Центральной Азии. Этим, также, объясняется и то, что Кремль придерживается логики реагирования. Нестабильность в ЦА может напрямую отразиться на России, большинство населения которой полагает, что страна уязвима в связи с негативным влиянием с юга. Более того, это может подтолкнуть Россию и на военное вмешательство, хотя его цена может оказаться высокой: это и недовольство мирового сообщества, и военные потери, и финансовая нагрузка, и трудности с логистикой. Еще один важный фактор - экономический. Контроль над центральноазиатскими энергоресурсами, запасами урана и мощностями по производству электроэнергии является частью стратегии Кремля по укреплению позиций в ближнем зарубежье. Также, Россия стремится к тому, чтобы Центральная Азия, целиком или частично, участвовала в проектах региональной интеграции и, таким образом, признавала себя

российской зоной влияния, как экономической, так и стратегической. Это необходимо для закрепления за Россией статуса мировой державы и регионального лидера в Евразии.

У России есть и другие возможности влияния на регион, которые она использует не так часто. Кремль редко обращается к таким аргументам, как защита русского меньшинства, трудовая миграция в Россию, продвижение русского языка, культуры и средств информации в Центральной Азии, где по-прежнему высок процент русскоговорящего населения. Но и эти механизмы открывают возможности для построения долгосрочных партнерских связей между Россией и Центральной Азией, поскольку английскому, турецкому или китайскому языкам так и не удалось потеснить русский, и представители местного среднего и высшего классов по-прежнему владеют этим языком.³ В регионе Россия, как и прежде, воспринимается как носитель европейской культуры, и это видение укрепляется процессами трудовой миграции, благодаря которым около пяти миллионов выходцев из ЦА и их семьи крепко связаны с Россией.⁴

Иерархия российских интересов в Центральной Азии значительно оформилась за последние несколько лет. Основную роль в этом сыграли такие факторы, как новые проявления мятежных настроений, предположительно, исламистского толка, в Раштской долине Таджикистана; политический кризис в Кыргызстане, межэтнические столкновения в Оше в 2010 году, подготовка к 2014 году, когда закончится вывод иностранных войск из Афганистана. Все это заставляет Москву рассматривать регион с точки зрения обеспечения безопасности и занимать более активную позицию. Ступенчатость российских интересов иллюстрирует многообразие институтов, участвующих в политических процессах. Стратегия России не отличается последовательностью, здесь не существует единства целей, которые бы сообща преследовали спецслужбы, дипломаты,

³ Для получения более подробного анализа инструментов давления на соседние государства, входившие в Советский Союз, которыми обладает Россия, можно обратиться к работе Russian leverage on the CIS and the Baltic States, авторы: Jacob Hedenskog и Robert L. Larsson (Стокгольм: Swedish Defence Research Agency, 2007).

⁴ М. Ляруэль (ред.), *Migration and Social Upheaval as the Face of Globalization in Central Asia* (Лондон: Brill, 2012).

² А. Суздальцев, "Politics Ahead of the Economy", Russia in Global Affairs, 9 апреля 2010, http://eng.globalaffairs.ru/number/n_14783.

Импорт, экспорт и объемы торговли России со странами Центральной Азии в 2010 году в миллионах евро.¹

	Импорт в Россию	Место по импорту	Экспорт в Россию	Место по экспорту	Объем торговли	Место по объемам торговли
Казахстан	4,238.4 (18.7%)	3	1,780.8 (4.9%)	3	6,019.2 (10.3%)	3
Кыргызстан	810.4 (15%)	2	268.7 (32.1%)	1	1,079.1 (17.3%)	2
Таджикистан	646.8 (32.2%)	1	76.9 (8.5%)	3	723.7 (24.9%)	1
Туркменистан	600.6 (14.2%)	3	101.9 (4%)	8	702.5 (10.3%)	4
Узбекистан	1,382.8 (21.4%)	1	1,047.8 (24.1%)	1	2,430.6 (22.5%)	1

1 Таблица составлена на основе статистических данных Еврокомиссии в 2011 году, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/> (от 22 октября 2011).

государственные предприятия, частные компании и общественность. Политику России в Центральной Азии в первую очередь определяют силовые структуры, затем государственные и крупные частные предприятия, которые тесно связаны с местными режимами, и лишь затем - дипломатические круги и МИД. Среди российского населения бытует мнение, что Центральная Азия - это лишь балласт, регион, доставляющий много проблем, а потому России следует меньше вмешиваться в ситуацию.

В дополнение, некоторые из инструментов российскоговлияния представляются достаточно уязвимыми. У правящих элит нет четкого видения того, какими должны быть отношения с Центральной Азией в долгосрочной перспективе. Отсутствует у Кремля и политическая стратегия, в которой регион рассматривался бы как нечто большее, чем географический и политический придаток России.⁵ Все это может привести к тому, что в ближайшие годы Россия утратит свой особый статус. Произойти это может по двум причинам. Во-первых, ее влияние становится все более фрагментарным. Если для Казахстана и Кыргызстана Россия ожидаемо останется наиболее важным партнером, а также значительным, но менее желанным союзником для Таджикистана, то в Узбекистане и Туркменистане она может начать играть все менее значимую роль. Центральная Азия как унитарная геополитическая структура утратила свою актуальность для региональной политики России. Ни одна из региональных организаций: ни ОДКБ, ни ЕЭС, ни Таможенный союз, - не включают все пять республик. Из

этого можно сделать вывод, что основными партнерами станут Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Во-вторых, в экономической сфере Россия сталкивается с серьезной конкуренцией со стороны Китая и ЕС. Она активна только в отдельных секторах центральноазиатской экономики (углеводородное сырье, уран, электроэнергия и транспорт), а в торговых отношениях не может соревноваться по гибкости с Китаем. Желание Москвы развивать единое экономическое пространство направлено, в основном, на вовлечение Казахстана с его динамичной экономикой, но также и на сближение с Бишкеком и Душанбе. Это делается не потому, что Кыргызстан и Таджикистан представляют экономический интерес, а затем, чтобы утвердить право Москвы обеспечивать безопасность в этих нестабильных государствах. В то же время, кыргызские и таджикские власти отдают себе отчет в том, что присоединение к Таможенному союзу, который затем может превратиться в Евразийский союз, повлечет еще большее вмешательство Кремля в их внутренние дела. По этой причине, несмотря на свою экономическую зависимость от России, обе страны с неохотой рассматривают предложения о присоединении.

1.2. Безопасность

Основным движущим элементом политики России в Центральной Азии являются соображения безопасности. Здесь Москва сталкивается с несколькими трудностями: любая дестабилизация обстановки в Кыргызстане или Таджикистане, или наиболее непредсказуемая - в Узбекистане, напрямую скажется на России. Среди основных угроз -

5 М. Ляруэль, "Russian Policy on Central Asia and the Role of Russian Nationalism", Публикация *Silk Road* (Вашингтон: Институт Центральной Азии и Кавказа и программа изучения стран Шелкового пути, 2008).

проникновение на российскую территорию исламистов, увеличение объемов контрабанды наркотиков на российский рынок, который уже является целевым, утрата контроля над маршрутами экспорта энергетических ресурсов, урановыми месторождениями, стратегическими объектами военно-промышленного комплекса и электростанциями, снижение объемов торговли и неконтролируемый приток иммигрантов, в особенности, беженцев. Неважно, насколько переоцениваются эти угрозы, поскольку слухи и страхи являются одними из важных факторов при принятии решений. Хотя Россия и не граничит напрямую со странами Центральной Азии за исключением Казахстана, сохранность их южных границ рассматривается в Москве как вопрос внутренней безопасности из соображений прагматизма, а не империализма. Казахстанско-российская граница протянулась на семь тысяч километров и проходит, в основном, через степные регионы, поэтому обеспечить ее безопасность практически невозможно. Следовательно, России необходимо отслеживать ситуацию "ниже по течению". Центральная Азия рассматривается Кремлем как буферная зона между Россией и южными районами, в которых постепенно нарастает потенциал возникновения стратегических и нетрадиционных угроз.

В этой связи Россия стремится выступать надежным партнером для стран региона и выражает готовность при необходимости сотрудничать со всеми режимами, в том числе Ашгабатом и Ташкентом. В случае с Центральной Азией Кремль отдает предпочтение традиционному пониманию безопасности и рассматривает ситуацию, в первую очередь, с военной и стратегической точек зрения. В рамках основной международной российско-центральноазиатской политической структуры - Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), предусмотрены договоренности о продаже странам-членам российского вооружения по ценам российского внутреннего рынка. Государства-партнеры наращивают сотрудничество в военно-промышленной сфере. Ежегодно проводятся совместные учения по противодействию терроризму ("Рубеж") и контрабанде наркотиков

("Канал").⁶ Единственным армейским подразделением, способным проводить молниеносные интервенции, являются Коллективные силы быстрого развертывания ОДКБ, которые включают около четырех тысяч солдат из России, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. На двустороннем уровне Россия осуществляет поставки в Центральную Азию оборонительного вооружения, в частности, вертолетов, самолетов, запасных частей и оружия, а также проводит обучение составов ВС Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана. Существует общая система противовоздушной обороны. В Кыргызстане и Таджикистане расположены российские военные базы, в Казахстане работает радарная станция и испытательный полигон.⁷

Но все эти объекты и усилия Москвы и стран ЦА неэффективны в противостоянии нетрадиционным угрозам. Механизмам решения невоенных проблем безопасности недостает слаженности, поскольку центральноазиатские режимы рассматривают их как свои внутренние вопросы. Еще одной причиной их неэффективности является коррупция в местных правоохранительных органах. Россия все больше фокусируется на нетрадиционных угрозах, в основном, исламистском терроризме и наркоторговле. Здесь Кремль также настроен на укрепление потенциала центральноазиатских правительств по реагированию на кризисы (помощь в сборе разведывательной информации, продажа специализированного оборудования и материалов и обучение на базе ФСБ). Кроме того, Москва стремится разработать концепцию коллективных угроз, в которой центральноазиатские режимы представляли бы жертвами ситуации.

На официальном уровне Кремль выступает против вмешательства во внутренние дела стран ЦА. Однако российские специалисты все чаще говорят о том, что отсутствие сдвигов в развитии

6 А. Фрост, "The Collective Security Treaty Organisation, the Shanghai Cooperation Organisation, and Russia's Strategic Goals in Central Asia", ежеквартальный журнал The China and Eurasia Forum Quarterly, серия 7, вып. 3, 2009, стр. 83-102.

7 С. Пейпуз, "Russia-Central Asia: Advances and Shortcomings of the Military Partnership", в С. Бланк (ред.), Central Asian Security Trends: Views from Europe and Russia (Карлайл: Институт стратегических исследований, Военный колледж армии США, 2011), стр. 1-34.

Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана влияет на уровень безопасности, а отсутствие готовности к политическим переменам может привести к дестабилизации. В кулуарах Россия все чаще убеждает центральноазиатские правительства проводить реформы, опасаясь, что политические репрессии, социальные и экономические проблемы, “приватизация” ресурсов элитами могут наложиться и привести к кризисам, подобным событиям в Египте и Тунисе. Эти мысли были, в частности, высказаны вице-министром иностранных дел Григорием Карасиным в выступлении перед Госдумой в апреле 2011 года в ходе слушаний по проблемам Центральной Азии.⁸ Но надо заметить, что среди российских экспертов нет единого мнения о том, насколько уместны здесь параллели с “арабской весной”. Кроме того, есть свидетельства того, что на регион могут оказать влияние политические трансформации в России, где возвращение к власти Владимира Путина в мае 2012 года привело к недовольству среди населения и самым массовым манифестациям в стране со времен распада СССР.

1.3. Развитие

В случае с Центральной Азией экономические мотивы в политике России стоят на втором месте. В 2010 году объемы российско-центральноазиатской торговли достигли почти 17 миллиардов евро, что позволило России занять третье место после Китая и Евросоюза. В отдельных странах региона она остается торговым партнером «номер 1».⁹ Приоритетным направлением является контроль над путями экспорта углеводородов. К другим важным секторам можно отнести добычу урана, электроэнергию, телекоммуникации, железнодорожное сообщение, военно-промышленный комплекс и отдельные сферы сельского хозяйства. Таким образом, Россия сохраняет лидирующие позиции в области минеральных ресурсов, играющих важную роль в тяжелой промышленности и инфраструктуре, унаследованных советских времен. В то же время,

она мало представлена и не конкурентоспособна в области малых и средних предприятий и новых технологий.

На сегодняшний день стратегия Москвы заключается в том, чтобы обновить советскую модель с помощью продвижения идей интеграции с другими республиками. Транспортные связи, рынки электроэнергии и коммуникаций рассматриваются как наиболее перспективные, и это может ослабить разобщенность между Россией и Центральной Азией, растущую под давлением Китая.¹⁰

Существующий с 2010 года Таможенный союз между Россией, Беларусью и Казахстаном позволяет им сохранять общую динамику. В июле 2011 года эти три страны отменили таможенный контроль на границах, а в январе 2012 года создали общий рынок на территории, население которой превышает 160 миллионов человек. Заявления, сделанные Путиным в 2011 году об идее создания нового Евразийского союза, подтверждают нацеленность на дальнейшую региональную интеграцию. Кремль впервые рассматривает возможность создания надгосударственных механизмов в определенных областях для углубления интеграционных процессов между Россией и ее соседями: Казахстаном, Беларусью, в перспективе, Кыргызстаном, Таджикистаном и Арменией. В основном, это касается экономической и финансовой сфер, но, возможно, и стратегического сектора.¹¹

Инвестиции Москвы в экономику Центральной Азии можно объяснить с позиции стратегии безопасности (углеводородные материалы, уран), с точки зрения общего пространства (электроэнергия и транспорт) и исходя из классических соображений получения прибыли (коммуникации и строительство). На протяжении долгого времени Россия была единственным членом «Большой восьмерки», где на законодательном и правительственном уровне не была прописана концепция содействия

8 “Странам Центральной Азии нужны реформы, чтобы избежать повторения событий в Северной Африке”, News.gazeta.ru, 13 апреля 2011, <http://news.gazeta.kz/art.asp?aid=338679>.

9 Статистика ЕС, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/> (просмотр 22 октября 2011 г.).

10 Публикации на эту тему: Исследовательский центр Евразийского банка развития; Е. Винокуров (ред.), Общий электроэнергетический рынок СНГ (Астана: ЕБР, 2008); Е. Винокуров (ред.), Международные транспортные коридоры ЕврАзЭС (Астана: ЕБР, 2009); и журнал Евразийская экономическая интеграция.

11 М. Ляруэль, “Putin Uses Symbols of Soviet Power to Announce Idea of Eurasian Union”, журнал Eurasia Daily Monitor 8, вып. 195, 24 октября 2011.

развитию. До недавних пор помощь Москвы сводилась к списыванию долгов по займам, предоставленным ею партнерам по СНГ в рамках “Инициативы в отношении бедных стран с высокой задолженностью” и к гуманитарной помощи на двусторонней основе. С 2004 года Москва пытается систематизировать свою стратегию по оказанию помощи и привести ее в соответствие с международными нормами с целью укрепить свой имидж державы, способной оказывать влияние невоенными методами. В 2007 году была сформулирована концепция участия России в содействии международному развитию. С 2010 года ведется разработка национальной стратегии по оказанию внешней помощи. Сейчас этими вопросами занимается несколько разных институтов, но с 2012 года планируется передать все функции специальному агентству, подотчетному министерству финансов. В 2010 году объемы помощи, оказываемой Россией, достигли 500 миллионов долларов. Распределением ресурсов, в основном, занимаются международные институты (Всемирный банк и агентства ООН), и эта поддержка обычно не предназначена для НПО, хотя в отдельных случаях она имеет политическую подоплеку.¹² В Центральной Азии помощь России в подавляющем большинстве случаев направляется в Кыргызстан и Таджикистан в виде списывания долгов, поставок продовольствия, поддержки сельскохозяйственного сектора и гуманитарной помощи для борьбы с последствиями природных катастроф. Очень часто помощь предоставляется в обмен на продолжение военного присутствия России. В планы Москвы входит интеграция стратегии помощи ближнему зарубежью с программой СНГ «Помощь и партнерство» и антикризисным фондом как частей Евразийского экономического сообщества.¹³

Но российская помощь остается ограниченной. Отсутствие у России интереса к развитию Центральной Азии можно объяснить тремя факторами. В отличие от Китая, ей нет необходимости искать новые рынки для поддержания собственной экономической

динамики. На экономическом уровне Центральная Азия не играет для России решающую роль, исключение составляют лишь маршруты экспорта нефти и газа. России нет необходимости наращивать партнерство с равнозначными или менее развитыми экономиками, каковыми являются страны Центральной Азии. Она нуждается в углублении связей с более развитыми государствами (в особенности в Европе) с целью получения доступа к новым технологиям и «ноу-хау». Во-вторых, российские власти полагают, что безвизовый режим России с другими странами СНГ способствует передвижению трудовых мигрантов из Центральной Азии, и таким образом Россия уже вносит свою лепту в облегчение социального и экономического положения в Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. В Кремле распространено мнение, что затраты России, связанные с иммиграцией рабочих, превышают выгоду, получаемую от рабочей силы, и это уже способствует развитию Центральной Азии, в особенности благодаря денежным переводам на родину, которые осуществляют работающие на российской территории выходцы из ЦА.¹⁴ В-третьих, в Кремле считают, что Россия достаточно сделала для развития региона в советское время и ныне независимые страны должны сами справляться со своими проблемами. Эта точка зрения недальновидна, так как любая дестабилизация Центральной Азии отразится на России.

2. Молчаливый торговец: Китай

2.1. Долгосрочные интересы

Стратегические задачи Китая определяются интересами, не имеющими отношения к Центральной Азии. Пекин нацелен на развитие отношений с США, региональную интеграцию в Азии, сотрудничество с Японией и ЕС и улучшение отношений с Индией.¹⁵ Бывшим советским республикам здесь отводится немного места. После распада СССР главной заботой Китая

12 Никарагуа и Науру получили помощь России после того, как признали независимость Абхазии и Южной Осетии.

13 М. Кажмарски и А. Вьержбовска-Миязга, “Russia’s development assistance”, публикации OSW, 10 ноября 2011, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-10-10/russias-development-assistance>.

14 О. Троицкая, “Количество вместо качества. Почему иммиграция несет России больше проблем, чем возможностей”, журнал Russia in Global Affairs, 22 октября 2011, <http://www.globalaffairs.ru/number/Kolichestvo-vmesto-kachestva-15355>.

15 Б. Гилл, Rising Star. China’s New Security Diplomacy (Вашингтон: Brookings Institution Press, 2007); Хонги Лай, The Domestic Sources of China’s Foreign Policy: Regimes, Leadership, Priorities and Process (Лондон: Routledge, 2010).

было обеспечить безопасность своих границ на севере и северо-западе путем разметки границ с Россией, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном и заручиться их поддержкой неделимости китайской территории. В то же время, Китай рассматривает ЦА не только как часть бывшего социалистического лагеря, но и как часть мусульманского мира, с которым Пекин надеется строить тесные отношения. Таким образом, Китай классифицирует отношения с Центральной Азией как элемент стратегии по установлению партнерства с Пакистаном и построению партнерских связей с Ираном, Саудовской Аравией и Афганистаном.¹⁶ В Центральной Азии также развиваются новые отношения Китая и Индии, построенные как на партнерстве, так и на конкуренции.¹⁷

4 приоритетных направления политики Китая в Центральной Азии	
1.	Не допустить, чтобы в Центральной Азии концентрировались уйгурские активисты
2.	Не допустить дестабилизации Центральной Азии, что может заставить Китай активно вмешиваться в вопросы безопасности за пределами своих границ.
3.	Контроль над частью энергетических запасов Центральной Азии, ее полезных ископаемых и других активов.
4.	Интегрирование Центральной Азии в стратегию Китая по освоению мирового рынка путем расширения северных и западных каналов.

Центральная Азия для Китая - уникальный феномен, так как имеет непосредственное отношение и к внутренним делам страны. С одной стороны, близость региона играет на руку Пекину, с другой - создает ряд сложностей, в частности, близость между уйгурскими меньшинствами, которую власти воспринимают скорее как угрозу, нежели как позитивный фактор.¹⁸ Китай здесь занимает оборонительную позицию и стремится избежать распространения

“уйгурской проблемы”, а также вмешательства стран-соседей в решение этого вопроса внутри Китая. То же самое касается и сферы безопасности Центральной Азии. Уязвимость Афганистана и нестабильный Пакистан уже создают неблагоприятный климат в регионе, а потому стабильность Центральной Азии остается приоритетом, но, по возможности, без особых затрат. В заключение, Центральная Азия является ключом к частичному решению двух проблем. Первое, здесь можно получить доступ к запасам энергоресурсов, избежав при этом осложнения геополитической ситуации. В 2011 году было заключено соглашение между Китаем и Туркменистаном, согласно которому в КНР будет направляться около 65 миллиардов кубических метров газа ежегодно. Эти поставки должны удовлетворить большую часть потребностей страны. Во-вторых, благодаря Центральной Азии, КНР может строить свой имидж мирной державы в многополярном мире и расширять партнерские отношения с мусульманскими странами, основанные на экономических соображениях.

Но, несмотря на то, что энергетические интересы и многополярность остаются важными составляющими международной позиции Китая, в Центральной Азии его основными задачами остаются стабильность в Синьцзяне, добрососедские отношения и использование Синьцзяна и Центральной Азии как транзитных пунктов на пути к новым рынкам.¹⁹ Таким образом, как ни парадоксально, Центральная Азия крайне важна для стабильности внутри самого Китая в свете “уйгурского вопроса”, но в то же время играет незначительную роль во внешнеполитических амбициях Китая. В отличие от Японии, Северной Кореи или Тайваня центральноазиатские государства не бросают вызов единству Китая. И хотя регион тесно сотрудничает с США, а в Кыргызстане расположена американская военная база, это является незначительным нюансом в свете проблем в сфере торговле, валютной политики и прав человека, которые омрачают отношения США и Китая.

В отличие от России и Европы, китайская политика в регионе более последовательна. Частный бизнес имеет здесь минимальное

16 Дж. Кемп, *The East Moves West. India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East* (Вашингтон: Brookings Institution Press, 2010).

17 См. М. Ляруэль, Дж.-Ф. Хачет, С. Пейруз и Б. Балчи (ред.), *China and India in Central Asia. A new "Great Game"?* (Нью-Йорк: Palgrave Macmillan, 2010).

18 С. Макеррас и М. Кларк (ред.), *China, Xinjiang and Central Asia: History, transition and crossborder interaction into the 21st century* (Нью-Йорк: Routledge, 2009).

19 М. Ляруэль и С. Пейруз, *The Chinese Factor in Central Asia: Domestic Order and Social Change* (Лондон-Нью-Йорк: Hurst-Columbia University Press, 2012).

Импорт, экспорт и объемы торговли Китая со странами Центральной Азии в 2010 году в миллионах евро¹

	Импорт в Россию	Место по импорту	Экспорт в Россию	Место по экспорту	Объем торговли	Место по объемам торговли
Казахстан	7,724.3 (34.1%)	1	7,579.7 (21.1%)	2	15,304.1 (26.1%)	2
Кыргызстан	3,391.2 (62.7%)	1	48 (5.7%)	4	3,439.3 (55%)	1
Таджикистан	180.6 (9%)	4	335.5 (37.3%)	1	516.1 (17.8%)	2
Туркменистан	434.6 (10.2%)	4	722.4 (28.4%)	1	1,157.1 (17%)	2
Узбекистан	978.9 (15.2%)	4	889.7 (20.5%)	2	1,868.6 (17.3%)	2

1 Таблица составлена на основе статистических данных Еврокомиссии в 2011 году, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/> (от 22 октября 2011).

влияние, а “гражданское сообщество”, активно занимающееся внутренними проблемами, не вовлекается в актуальные для ЦА общерегиональные вопросы. Тем не менее, это не означает, что среди китайских элит царит полное согласие. Цели Народной освободительной армии по обеспечению безопасности иногда противоречат интересам невоенных элит, партии или правительства. И если на сегодняшний день в отношениях ЦА и Китая преобладают экономические интересы (Китай является самым крупным партнером региона по торговле), то только потому, что, согласно убеждениям, вопросы безопасности либо контролируется Пекином (“уйгурский вопрос”), либо продиктованы отношениями с Россией (внутренняя стабильность). Но нужно заметить, что правящие круги Китая несколько обеспокоены отсутствием у Москвы достаточных ресурсов для реагирования на серьезную дестабилизацию в регионе.

2.2. Безопасность

Что касается безопасности, то изначально главной заботой Китая было укрепление своих границ и разрешение противоречий, связанных с их демаркацией. В период с 1994 по 2002 годы Пекин подписал соглашения о демаркации границ с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Таким образом, на сегодня этот вопрос считается решенным, несмотря на то, что открытой остается тема управления трансграничными реками, протекающими по территории Казахстана и Китая.²⁰ Другим направлением китайской внешней политики было сохранение контроля над уйгурской

диаспорой численностью около 300 тысяч человек. Эта проблема также была решена: все уйгурские ассоциации, выступающие за большую автономию Синьцзяна, были распущены. Центральноазиатские режимы осуществляют контроль над своими уйгурскими группами. Также, между странами ЦА и Китаем подписаны декларации, предусматривающие, помимо прочего, совместную борьбу с сепаратизмом и, в отдельных случаях, выдачу Китаю уйгурских диссидентов.²¹

Символом участия Китая в обеспечении безопасности в Центральной Азии является Шанхайская организация сотрудничества (ШОС). С тех пор, как организация достигла поставленных задач по демилитаризации советско-китайской границы и ускорению ее делимитации, участники ШОС определили для себя новые цели, как то: усилия по совместному противостоянию так называемым “трем силам зла” (*san gu shili*) - фундаментализму, экстремизму и сепаратизму.²² ШОС помогла существенно сгладить давние трения между Россией и Китаем. С ее помощью были созданы механизмы сотрудничества, позволившие бывшим советским странам лучше узнать своего китайского соседа. Также, организация определила задачи по борьбе с общими для ее участников внешними угрозами, одна из которых была сформулирована в соответствии с китайским видением безопасности. В настоящее время,

21 А. Кулей, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest for Central Asia* (Оксфорд: Oxford University Press, 2012).

22 Также называются “тремя видами экстремизма” (*sange jiduanzhuyi*) или “Шанхайский дух”. См., к примеру, М. Оресман, “Catching the Shanghai Spirit”, *Journal of Social Sciences* (Шанхай), вып. 12, Декабрь 2003, также опубликована здесь: http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/05/01/catching_the_shanghai_spirit.

20 В рамках программы “Дальний Запад” Пекин увеличил забор воды в верховьях рек Иртыш и Или и, таким образом, снизил объемы воды, поступающие в Казахстан.

когда организация достигла высокого уровня развития, в том числе институционального, перед ней стоят новые трудности. С 2008 года в ШОС наблюдается кризис роста: перед ней не поставлены долгосрочные задачи, не определены приоритетные направления работы, а ее участники отказываются обсуждать различия в своих политических повестках.²³ Так, ШОС не удалось достичь прогресса в области борьбы с наркотрафиком. Она не смогла стать форумом для обсуждения вопросов управления водными ресурсами, хотя к этому неоднократно призывали Бишкек, Душанбе и Ташкент. Одержимость принципом консенсуса и желанием сохранить статус-кво подорвала эффективность организации и может угрожать ее легитимности в будущем.

В рамках ШОС обнаруживается огромное несоответствие между установкой на борьбу с общими нетрадиционными угрозами и механизмами для коллективных действий. Поскольку ШОС создавалась не как наднациональное образование с ограничением суверенности ее членом, у нее отсутствует четкая военная структура, подобная ОДКБ. ШОС не является оборонительным альянсом, как НАТО, и не намерена создавать международные армейские или полицейские подразделения. В 2004 году в Ташкенте была основана Региональная антитеррористическая структура по разработке общих стратегий для борьбы с терроризмом, но, несмотря на это, в рамках ШОС практически отсутствует динамика, связанная с обеспечением международной безопасности.²⁴ Организация не подразумевает военное вмешательство в случае кризиса в одной из стран. Отсутствует здесь и структура, подобная группе быстрого реагирования или коллективных сил оперативного реагирования, как у российского МЧС, позволяющая бороться с катастрофами природного характера или справляться с наплывом беженцев. ШОС ни разу ни удалось адекватно отреагировать на масштабные кризисы в регионе. В качестве примера можно привести ее бездействие во время событий в Кыргызстане в 2010 году, а также неспособность

вовлечь в коллективные процессы Афганистан, который хоть и не является членом организации, но выступает важнейшим стратегическим партнером. Самым большим достижением организации можно считать соглашение об экстрадиции между странами-участницами, а также “черный список”, в который включены около тысячи человек и сорока организаций, считающихся причастными к террористической деятельности.²⁵ Судя по всему, деятельность Китая в ШОС является отражением стремления Пекина поддерживать “здоровый порядок” в Центральной Азии, оградить ее от “трех сил зла” и не допустить распространения прозападных сил, способных дестабилизировать Китай.

На сегодня за неимением возможности соревноваться с Россией военное присутствие Китая в ЦА ограничено. Помощь предоставляется в виде электронного оборудования, автомобилей, текстильных изделий и практически не включает военное снаряжение. Астана, между тем, выразила желание приобрести военное оборудование Народной освободительной армии и надеется получить бесплатно списанное снаряжение, когда будет проводиться модернизация вооружений китайской армии.²⁶ В то же время, происходит медленное развитие в области военного обучения. Было сделано несколько попыток по подготовке армейских кадров, но культурные различия, языковой барьер и недоверчивость центральноазиатских режимов осложняют этот процесс. Курсы в китайских военных академиях для солдат из ЦА проводятся на русском языке, так как инструкторы не владеют языками стран Центральной Азии, а военнослужащие из региона не знают китайского. В теории, помощь Народной освободительной армии Китая может составить альтернативу устаревшему советскому оборудованию, но пока помощь Китая оказывается преимущественно в невоенной сфере.²⁷

2.3. Развитие

Китай достаточно четко определяет для себя

23 А. Кулей, “The Stagnation of the SCO. Competing Agendas and Divergent Interests in Central Asia”, PONARS Memo вып. 85, сентябрь 2009.

24 А. Дж.К. Бэйлс, П. Дуней, П. Гуанг и М. троицкий, “The Shanghai Cooperation Organisation”, публикация SIPRI вып. 17, май 2007.

25 Больше на эту тему у А. Кулей, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest for Central Asia*.

26 С. Пейпуз, “Sino-Kazakh Relations: A Nascent Strategic Partnership”, *China Brief*, серия 8, вып. 21, 2008, стр. 11-15.

27 С. Пейпуз, “Military Cooperation between China and Central Asia: Breakthrough, Limits, and Prospects”, *China Brief*, 5 март 2010.

взаимосвязь между безопасностью и развитием. Это восприятие построено на опыте внутренней политики КНР, который затем стал руководящим принципом внешнеполитической деятельности. Во время 17-го съезда Коммунистической партии Китая в 2007 году Ху Цзиньтао обозначил концепцию «гармоничное общество» (*hexie shehui*), согласно которой, безопасность и развитие тесно связаны между собой. Из-за экономического бума в Китае отмечается столкновение интересов и увеличение классовых и культурных различий между разными слоями общества: крестьянами, рабочими, средним классом и представителями элиты, а также между центральными и приморскими регионами. Таким образом, приоритетом Компартии Китая считается более равномерное распределение достатка среди населения, что позволит облегчить политические обязательства режима и вывести из-под угрозы стабильность власти и ее долгосрочные планы. Что касается СУАР, в Пекине берут за основу концепцию «гармоничного общества» и полагают, что трения в этом районе прекратятся, если обеспечить его экономический рост и интеграцию в динамичную экономику Китая. Таким образом, власти применяют здесь политику «кнута и пряника». «Пряником» служит экономическое развитие региона (к 2015 году объем инвестиций в Синьзянь должен достигнуть 300 миллиардов долларов), «кнутом» - намерение Китая подавить любую подрывную, по мнению правительства, деятельность.

О неадекватности этой стратегии можно судить по народным восстаниям в 2008, 2009 и 2011 годах. Инвестиций в местную экономику и инфраструктуру, по-видимому, недостаточно для того, чтобы унять сепаратистские настроения и погасить этнические конфликты.²⁸

У концепции «гармоничного общества» есть и внешнеполитическое направление. Под руководством Ху Цзиньтао Компартия Китая стремилась превратить страну в одного из политических тяжеловесов «многополярного» мира, уверенного в своих силах и стремящегося показать, что он способен играть важную роль на международной арене. Этот подход подразумевает, что Китай может разговаривать

на равных с ведущими державами, сотрудничать с региональными и международными организациями и углублять отношения с развивающимися странами в рамках общего стремления к процветанию. Таким образом, Китай старается быть «ответственным партнером». Такой подход Пекин регулярно подчеркивал в работе со странами Африки, Латинской Америки и Центральной Азии, говоря о взаимной политике ненападения, невмешательства во внутренние дела, сотрудничества во благо общего процветания и мирного сосуществования, а также посредством ряда механизмов оказания помощи в сфере развития.²⁹ У Китая нет официального определения понятия «содействие для развития» или специального института, который занимался бы этими вопросами. В официальных документах Пекин старается не ссылаться на этот термин и чаще использует понятие «сотрудничество с развивающимися странами».³⁰ Китай стремится стать альтернативой международным донорским организациям, несмотря на то, что оказывает финансовую поддержку Азиатскому банку развития, некоторым программам ПРООН в Африке и программе ЦАРЭС (Программа центральноазиатского регионального экономического сотрудничества).

Что касается Центральной Азии, то здесь КНР применяет «принцип добрососедства». Он активно участвует в развитии добывающей отрасли (нефтепровод для казахстанской нефти с побережья Каспия в СУАР, китайско-центральноазиатский газопровод, скупка казахстанского урана, рост интереса к добыче редких минералов в Кыргызстане и Таджикистане). Китай, также, инвестирует в транспортные сети (ремонт дорог, строительство туннелей и мостов в Кыргызстане и Таджикистане, возведение ГЭС «под ключ» и поставки материалов для железных дорог) и коммуникации (массовые инвестиции в сотовую связь, интернет- и оптоволоконные сети и т.д.). Менее чем за 10 лет Китай превратился в основного торгового партнера Центральной Азии,

28 С. Пейруз, «Security and Islam in Asia: Lessons from China's Uyghur minority», брифинг FRIDE, вып. 87, июль 2011, <http://www.fride.org/publication/932/security-and-islam-in-asia:-lessons-from-china's-uyghur-minority>.

29 Дж. М. Бланшар, «Harmonious World and China's Foreign Economic Policy: Features, Implications, and Challenges», *Journal of Chinese Political Science*, серия 13, вып. 2, 2008, стр. 165-192.

30 Н. Касенова, *Aide au développement : la percée chinoise au Tadjikistan et au Kirghizstan* (Париж: IFRI, Series Russie. NEI. Vision, вып. 36, 2009), стр. 8.

объемы торговли достигли 23 миллиардов в 2010 году.³¹ В Пекине полагают, что основной причиной нестабильности Таджикистана и Кыргызстана является их уровень бедности, а потому основная часть китайской помощи направляется в эти страны. В 2004 году Пекин выдал Центральной Азии заем в 900 миллионов долларов, большая часть которого предназначалась Душанбе. В 2009 году Китай предоставил кредит на 10 миллиардов долларов Казахстану. Половина этой суммы была выдана в качестве займа Эксим банка КНР казахстанскому Банку развития.³²

Во избежание коррупции, китайская помощь оказывается либо “натурой” (материалами или товарами), либо в виде кредитов.³³ Хотя на бумаге деньги предназначаются стране-бенефициару, на деле они перечисляются на счет китайского предприятия, внедряющего проект, что позволяет удерживать средства в рамках китайской финансовой системы.³⁴ Программы помощи КНР пользуются большой популярностью, для этого существует несколько причин. Выдача займов не накладывает обязательств, например, по проведению реформ. Кроме того, кредиты выдаются по очень выгодным ставкам, а китайские компании, предлагающие услуги «под ключ», работают по низким расценкам. Однако помощь, оказываемая Китаем, не предусматривает повышение компетентности центральноазиатских партнеров и не способствует автономности их экономик. Напротив, их зависимость от китайской помощи и товаров усиливается. В конечном итоге, оказываемая Китаем поддержка не лишена финансовых и стратегических задач. Китай пытается открывать новые рынки для экспорта своих товаров, заключать новые контракты для своих компаний, которые, в основном, и выступают получателями предоставляемых банками кредитов, обеспечить себя энергоресурсами и превратить центральноазиатские правительства в своих должников или даже “вассалов”.

31 Статистика Еврокомиссии в 2011 году, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/> (от 22 октября 2011).

32 “China loans 10 bln dollars to Kazakhstan”, Energy Daily, 17 апреля 2009, http://www.energy-daily.com/reports/China_loans_10_bln_dlr_to_Kazakhstan_state_media_999.html.

33 Н. Касенова, Aide au développement : la percée chinoise au Tadjikistan et au Kirghizstan, стр. 10.

34 Там же, стр. 11.

3. Нерешительный викарий: Европейский Союз

3.1. Долгосрочные интересы

Европейский Союз представлен в Центральной Азии наиболее разнообразно, но именно ему свойственна наибольшая противоречивость. Евросоюз представляет сложную структуру с несколькими управляющими институтами: Еврокомиссией, Советом ЕС, Европарламентом. У него, также, несколько представителей: Президент Совета ЕС, страна-председательница ЕС, глава Еврокомиссии, Высший представитель по внешней политике и политики безопасности, который входит одновременно и в Совет ЕС, и в Еврокомиссию. Европу представляют страны-члены, некоторые из которых особенно активны в Центральной Азии и затмевают здесь ЕС. Европу могут воплощать и государства, не входящие в Евросоюз (Швейцария, Норвегия) и трансатлантические институты (ОБСЕ, НАТО), а также международные организации и доноры, в особенности ООН (ЕС финансирует проект БОМКА, но его внедрением занимается ПРООН). Политика Европы находит отражение и в деятельности неправительственных организаций и частных компаний. В данной работе основное внимание уделяется Евросоюзу.

В начале 1990-х годов на политической повестке ЕС было множество проблем: объединение Германии, принятие Шенгенского соглашения, войны в Югославии, подготовка к принятию в Евросоюз стран Центральной Европы и строительство новых отношений с Москвой. В данном контексте Центральная Азия ни в коей мере не была приоритетом.³⁵ С расширением спектра внешней политики ЕС, Центральная Азия возникла на радаре. В 2007 году, во время председательства Германии, ЕС принял “Стратегию нового партнерства с Центральной Азией” с целью углубления отношений и сотрудничества с регионом.

Принятие стратегии стало свидетельством того, что Европа начала заглядывать дальше своих непосредственных границ на востоке.³⁶ Но, несмотря на эту эволюцию, стратегия ЕС

35 А. Варкоч (ред.), The European Union and Central Asia (Abingdon: Routledge, 2011).

36 Н. Мелвин и Й. Бунстра, “The EU Strategy for Central Asia @ Year One”, брифинг EUCAM, вып. 1, октябрь 2008.

Импорт, экспорт и объемы торговли ЕС с Центральной Азией в 2010 году в миллионах евро¹

	Импорт в Россию	Место по импорту	Экспорт в Россию	Место по экспорту	Объем торговли	Место по объемам торговли
Казахстан	5,389.2 (23.8%)	2	13,601.1 (37.8%)	1	18,990.3 (32.4%)	1
Кыргызстан	223.5 (4.1%)	4	14.3 (1.7%)	8	237.8 (3.8%)	5
Таджикистан	197.4 (9.8%)	3	32.9 (3.7%)	6	230.3 (7.9%)	5
Туркменистан	760.4 (17.9%)	2	332.7 (13.1%)	2	1,093.1 (16.1%)	3
Узбекистан	1,321.5 (20.5%)	2	356.1 (8.2%)	5	1,677.6 (15.6%)	3

¹ Таблица основана на статистических данных ЕС на 2011 год, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/> (от 22 октября 2011).

по размаху несравнимо скромнее политики Восточного партнерства, которая была разработана в дополнение к программе ЕС для стран Средиземноморья и позволила создать структуру для совместных дискуссий со странами Восточной Европы и Южного Кавказа по вопросам свободной торговли и облегчения визового режима, избегая при этом темы их возможного вступления в ЕС. Хотя ранее, особенно в 2010 году, когда Казахстан председательствовал в ОБСЕ, возможность его включения в программу Восточного партнерства неформально обсуждалась, в целом, присоединение Центральной Азии не предусмотрено, а участие ЕС в делах региона останется ограниченным.

	4 стратегических интереса ЕС в Центральной Азии
1.	Помощь в стабилизации и обеспечении безопасности Центральной Азии
2.	Доступ к запасам нефти и газа
3.	Продвижение демократии и прав человека
4.	Соответствие международным критериям развития

В стратегии ЕС называются семь приоритетных направлений работы в Центральной Азии,³⁷ но основными среди них являются безопасность региона и предотвращение распространения нестабильности из Афганистана, а также доступ к энергетическим ресурсам (возможность экспорта туркменского газа и казахстанской нефти). В то же время, ЕС делает упор на демократические

³⁷ Права человека, верховенство закона, эффективное управление, демократизация; молодежь и образование; экономическое развитие, торговля и инвестиции; укрепление энергетических и транспортных связей; экологическая устойчивость и водные ресурсы; противостояние общим вызовам и угрозам; межкультурный диалог.

ценности и права человека, что является сложной темой, учитывая авторитарный характер местных режимов. На практике эти два направления противоречат друг другу. Желание Европы снизить свою газовую зависимость от России заставило ее закрывать глаза на нарушения прав человека в Туркменистане. Возможность поставок небольшого количества туркменского газа (10 миллиардов кубов газа в год) через Южный коридор привела к тому, что ЕС перестал обращать внимание на проблемы в правозащитной области в этой стране.

Со своей стороны, центральноазиатские режимы, поддерживающие «Северную сеть поставок», в особенности Узбекистан, требуют поощрения за то, что помогают военной кампании в Афганистане. В диспутах с НАТО ЕС не удалось отстоять свою позицию, и она оказалась парализована вопросами безопасности, что особенно парадоксально в свете частичной зависимости внутренней стабильности стран ЦА от ситуации в Афганистане. Более того, содействие развитию, оказываемое ЕС, ограничено. И без того слишком скромные для этого большого региона ресурсы оказывают еще меньше влияния на ситуацию в силу распространенной в правящих кругах Центральной Азии коррупции. Одним словом, цели ЕС по консолидации энергетических амбиций, вопросов безопасности, развития и продвижения ценностей не являются ни структурированными, ни достижимыми.

3.2. Безопасность

Европейский Союз не играет значительной роли в вопросах обеспечения международной безопасности, большинство стран-членов полагаются в этом вопросе на НАТО. В рамках Общей политики обороны и безопасности в

разных точках мира развернуты небольшие гражданские и военные миссии, но вероятность того, что это направление будет пересматриваться в ближайшее время, очень мала. Причины этого кроются в разногласиях внутри ЕС относительно структуры Общей политики обороны и безопасности, сложностей взаимосвязи ЕС и НАТО, обусловленные тем, что в них представлены практически одни и те же государства; а также урезанием бюджетов на оборону по всей Европе.

В Центральной Азии у ЕС вряд ли есть нужные механизмы, чтобы выступать гарантом безопасности, а его инициативы в невоенной области слишком разрознены, чтобы иметь реальное влияние. Более того, содействие в сфере безопасности здесь чаще всего связывается с другими институтами. ОБСЕ внедряет программу обучения пограничников. У НАТО есть свои схемы сотрудничества: программа "Партнерство во имя мира" и Индивидуальный план действий по сотрудничеству с Казахстаном. На двустороннем уровне в процессе участвуют и страны-члены ЕС (например, программы помощи по подготовке полицейских). Так как в Центральной Азии работает множество институтов, представляющих ЕС, а о некоторых европейских программах здесь знают очень мало, можно утверждать, что у Евросоюза нет "большого" плана по обеспечению безопасности региона, который мог бы дополнить стратегии России, Китая или США.³⁸ Политической фигурой, наиболее вовлеченной в вопросы безопасности от имени ЕС в Центральной Азии, является специальный представитель Евросоюза Пьер Морель. Его работа способствует повышению имиджа ЕС и помогает отслеживать возникновение угроз.

В Центральной Азии Евросоюз, в основном, занимается безопасностью в невоенной сфере и гуманитарной безопасностью. Содействие, оказываемое Кыргызстану и Таджикистану, основывается на вопросах стабильности и направлено на снижение бедности и сферу миграции. Европейские программы помощи, немногочисленные и стесненные в средствах, ставят целью создание сбалансированного общества, способного противостоять этническим конфликтам, внутренней нестабильности

38 С. Пейруз, "Гуманитарная безопасность в Центральной Азии. Может ли помочь ЕС?", 21 брифинг EUCAM, 2011.

и региональным трениям. Региональные программы Евросоюза в Центральной Азии, где между странами складываются сложные или вовсе натянутые отношения, направлены на улучшение диалога по вопросам управления водными ресурсами и реформ в области верховенства закона.

В опубликованном в июне 2010 года совместном отчете Совета ЕС и Еврокомиссии о внедрении стратегии ЕС в Центральной Азии признаются недостатки этого документа в сфере безопасности. Авторы доклада призвали Брюссель прикладывать больше усилий по обеспечению безопасности "в более широком значении".³⁹ В заключительной части говорится: «Необходимо расширить понятие безопасности и включить в него наиболее значительные международные и региональные вызовы и угрозы: борьбу с контрабандой наркотиков и прекурсоров, торговлю людьми, радиоактивными и ядерными материалами, урановыми отходами, управление границами, сохранение биоразнообразия, экологическую безопасность, противодействие терроризму, недопущение радикализации и экстремизма, в том числе, с помощью борьбы с бедностью».⁴⁰ У Европарламента есть свой взгляд на то, как должна внедряться стратегия ЕС. В отчете, опубликованном в 2011 году, особо отмечается взаимосвязь между программами развития, демократическими ценностями и безопасностью: «Необходимо разъяснить и продвигать европейскую концепцию безопасности и стабильности, поскольку она может отличаться от центральноазиатской». В отчете говорится, что «несоблюдение основных прав и отсутствие возможностей как результат отсутствия демократии и верховенства закона может вести к снижению защищенности».⁴¹

Представителям ЕС сложно объяснить своим центральноазиатским партнерам, в чем заключаются цели Евросоюза по поддержанию безопасности и каким образом он планирует их достичь. Подход ЕС остается расплывчатым и слишком многосторонним. Дискуссии между

39 Совместный промежуточный отчет Совета ЕС и Еврокомиссии о внедрении Стратегии ЕС в Центральной Азии, 28 июня 2010, стр. 6.

40 Там же, стр. 26.

41 Резолюция Европарламента от 15 декабря 2011 о внедрении Стратегии ЕС в Центральной Азии (2011/2008, INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0588>.

европейскими институтами и странами-членами должны привести к созданию более четкой формулировки. Европейская служба внешнеполитической деятельности и страны-участницы ЕС проводят пересмотр стратегии, который должен завершиться в июне. Он, возможно, поможет прояснить позицию Евросоюза и его планы. Для ЕС это будет задача не из легких, так как здесь необходимо сохранять фокус, но при этом уделять внимание всем многочисленным проблемам, относящимся к связке «развитие - безопасность».

В стратегии ЕС от 2007 года безопасность представлена как приоритетное направление сотрудничества, в частности в области управления границами. Это объясняется близостью к Афганистану и контрабандой наркотиков. Самыми крупными программами являются БОМКА (BOMCA - Border Management in Central Asia Programme) и КАДАП (CADAP - Central Asia Drug Action Programme), внедряемые ПРООН. Они нацелены на обновление и создание контрольно-пропускных пунктов, их техническое оснащение, обучение персонала навыкам поиска людей и товаров, обнаружения незаконных веществ, проведение совместных учений с соседними странами. БОМКА постепенно отказывается от снабжения техническими средствами в пользу предоставления технической экспертизы. В теории обе программы также направлены на то, чтобы развивать приграничную торговлю.

ЕС поддерживает ряд многосторонних инициатив. Среди них – Инициатива по обеспечению безопасности границ в Центральной Азии CABSI, созданной министерством внутренних дел Австрии при поддержке Евросоюза в качестве платформы для диалога и дискуссий. Европейские представители проводят регулярные встречи с международными донорами, предоставляющими техническую помощь по управлению границами: ПРООН, ОБСЕ, Управлением ООН по наркотикам и преступности UNODC, Международной организацией по миграции, Японией, Россией и США.⁴² В регионе функционирует и намерен укреплять связи с Интерполом Центральноазиатский региональный информационный и координационный центр CARICC, нацеленный на борьбу с контрабандой

наркотиков, психотропных веществ и их прекурсоров. В отсутствие независимого мониторинга сложно установить, имеют ли эти программы реальный эффект и являются ли они устойчивыми.

Здесь можно говорить о том, что БОМКА должна стать частью Общей политики обороны и безопасности ЕС, по крайней мере та ее часть, которая относится к таджикско-афганской границе. Это представляется вполне логичным, так как уже накоплен опыт управления границами (Программа приграничной помощи для Молдовы) и наблюдения за границами (Наблюдательская миссия ЕС в Грузии). Подобная миссия, развернутая на таджикско-афганской границе, могла бы проводить подготовительную работу к возможным негативным последствиям вывода войск НАТО из Афганистана в ближайшие годы и прекрасно вписалась бы в работу ЕС в приграничных районах Афганистана или полицейскую миссию в рамках Общей политики обороны и безопасности. Подобная инициатива могла бы оказать давление на таджикские власти с целью реформ пограничных служб и, возможно, стимулировала бы антикоррупционную деятельность. Но очевидно, что у стран-членов ЕС нет ни ресурсов, ни желания строить долгосрочные планы и инвестировать в удаленный регион, представляющий значительно меньший интерес, чем восточные и южные соседи ЕС. Если внутри ЕС проснется интерес к развертыванию подобной миссии, прежде ему будет необходимо договориться с Россией, а она вряд ли будет счастлива наблюдать появление еще одной европейской миссии на территории, которую рассматривает как свой «задний двор».

ЕС мог бы увеличить финансирование деятельности ОБСЕ по пограничному контролю, управлению границами и совместных учений вдоль границы с Афганистаном. Такой подход был бы более всеохватным, так как и США, и Россия, и Таджикистан являются членами организации. Кроме того, у ОБСЕ уже есть необходимый опыт и программы в Таджикистане, а также пограничный колледж. Проекты ОБСЕ часто финансируются небюджетными средствами, выделяемыми, в основном, европейскими странами. ЕС остается самым крупным донором организации. Но тот факт, что ОБСЕ включает множество членов, может стать препятствием на

42 “Пресс-релиз: В Душанбе обсуждались вопросы безопасности границ в Центральной Азии”, Бомка, 17 марта 2011, <http://www.bomca.eu/en/news/8.html>.

пути подобных программ. Так, к разочарованию многих, за последние десять лет страны-участницы не смогли согласовать ни одну новую крупную миссию. США видят ОБСЕ скорее как механизм для продвижения демократии, а Россия и ее союзники всячески противятся таким программам. И ни одна из сторон не воспринимает организацию как форум для обсуждения вопросов безопасности и механизм для проведения масштабных миссий.

3.3. Развитие

Благодаря принятой стратегии, ЕС удвоил объемы помощи Центральной Азии на период с 2007 по 2013 годы. Основными целями являются обеспечение стабильности и безопасности; борьба с бедностью; региональное сотрудничество между странами, а также с Евросоюзом в области энергетики, транспорта, высшего образования и защиты окружающей среды. В отличие от прежних программ, в которых ко всем пяти странам применялся идентичный подход, сейчас больше внимания уделено двусторонним отношениям, что способствует выявлению специфических проблем. В центре внимания находятся Таджикистан и Кыргызстан, как самые бедные из государств.⁴³ Страны региона приветствовали дифференциацию подхода как свидетельство растущего прагматизма Евросоюза. Региональное направление, на которое отводится треть бюджета, включает образовательные, водные проекты и инициативы по обеспечению верховенства закона. Кроме того, оказание европейской помощи часто осуществляется в сотрудничестве с другими международными институтами.

Содействием развитию для обеспечения безопасности занимается не только Евросоюз, но и другие европейские институты. ЕС сотрудничал с Европейским банком реконструкции и развития, Европейским инвестиционным банком, участвовал в различных программах стран-членов, в частности, Немецкого общества по международному сотрудничеству (GIZ), Немецкого банка развития, британского департамента по международному развитию и ряде проектов финского правительства.

Еще одним партнером ЕС в этой области являлись расположенные в Центральной Азии швейцарские офисы по сотрудничеству.

В период с 1991 по 2006 год в рамках Программы технической помощи странам СНГ - TACIS - на проекты в области развития демократии и плюрализма, экономической модернизации, регионального сотрудничества, энергетики, управления водными ресурсами, борьбы с терроризмом, распространением наркотиков и торговлей людьми было выделено более 1.3 миллиарда евро.⁴⁴ С принятием стратегии 2007 года ЕС стал уделять больше внимания борьбе с бедностью и устойчивому развитию. Была опубликована общая Региональная стратегия технической помощи Центральной Азии на 2007-2013 годы и более подробные индикативные программы, согласно которым до 2013 года региону будет выделено около 719 миллионов евро.⁴⁵

Европейское содействие было сгруппировано в единый Инструмент сотрудничества для развития, который включил ряд других географических и тематических инструментов. Таким образом, этот механизм отныне применяется не только в постсоветских странах и объединяет ряд инструментов Еврокомиссии. В рамках развития регионального сотрудничества в Центральной Азии этот инструмент определяет четыре основные задачи: содействие развитию энергетических и транспортных сетей и интеграция региона в мировой рынок; защита окружающей среды, в особенности водных и лесных ресурсов; управление границами и миграционными процессами; борьба с организованной преступностью; образовательный обмен. Две трети выделяемого бюджета направляется на двусторонние программы, в основном, по борьбе с бедностью и в меньшей степени по оздоровлению структур власти и экономическим реформам.⁴⁶

43 Больше на данную тему: Й. Бунстра, М. Эмерсон (докладчики), Н. Хасанова, М. Ляруэль и С. Пейруз, К ЕврАзии. Мониторинг стратегии ЕС в Центральной Азии (Брюссель-Мадрид: CEPS-FRIDE, 2010).

44 Н. Мелвин (ред.), Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia (Брюссель: Centre for European Policy Studies, 2008).

45 Strategy for assistance to Central Asia 2007-2013 and indicative programme 2007-2010, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17106_en.htm.

46 Й. Бунстра и Дж. Хейл, "Помощь ЕС в Центральной Азии: назад к чертежной доске?", 8 рабочий доклад EUCAM, 2010.

В Центральной Азии задействован ряд других инструментов: Инструмент по обеспечению стабильности, Европейский инструмент по развитию демократии и правам человека и тематические программы «Негосударственный сектор» и «Органы местного самоуправления». Первый из них используется не очень активно, за исключением нескольких крупных проектов в Кыргызстане в 2008 и 2010 годах. Через Европейский инструмент по развитию демократии и правам человека и тематические программы поддерживались проекты НПО в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. С помощью Европейского инструмента по развитию демократии и правам человека финансируются и семинары гражданского общества, которые обычно проводятся в то же время, что и закрытые для публики двусторонние диалоги по правам человека со всеми пятью странами региона.

Содействие развитию адресовано, в основном, Кыргызстану и Таджикистану как странам с низкими доходами. Международные организации уделяли особое внимание Кыргызстану после произошедших там в 2010 году этнических столкновений. В июле 2010 года было решено выделить на эти цели 1.1 миллиарда евро, 118 миллионов из которых ЕС пообещал выделить в качестве дополнительной помощи. Планируется, что Кыргызстан получит еще 30 миллионов евро (в форме кредитов и грантов). Окончательное решение по этому вопросу должен принять Европарламент. Кыргызстан и Таджикистан получают львиную долю помощи, направляемой через Инструмент сотрудничества по развитию. Им оказывается содействие через Программу продовольственной безопасности и другие механизмы. В Евросоюзе полагают, что залогом социальной и политической стабильности этих государств является снижение уровня бедности, улучшение качества жизни и усилия по развитию сельской местности. Большая часть финансирования осуществляется с помощью прямых вливаний в бюджет, что, по мнению ЕС, должно повысить ответственность властей и улучшить механизмы управления. Кроме того, это помогает Евросоюзу снизить административные затраты. С другой стороны, отчеты стран-получателей об освоении средств не впечатляют, а сами режимы остаются коррумпированными и в различной степени недемократичными.

Три другие страны получают финансирование по линии региональных программ и в меньшей степени на двусторонней основе. В Брюсселе считают, что возможности Евросоюза по продвижению реформ в Туркменистане и Узбекистане крайне ограничены, и опасаются, что помощь этим странам может только усугубить авторитарность режимов. Казахстан в будущем может перейти из разряда стран с низким достатком в группу стран со средним уровнем доходов. Это означает, что помощь Казахстану по линии Инструмента сотрудничества для развития прекратится. Механизмы по поддержке гражданского общества актуальны для Казахстана, но вряд ли применимы в Узбекистане и Туркменистане, где независимое гражданское общество и правозащитные организации практически отсутствуют.

Содействие Евросоюза Центральной Азии - это сложная сфера: в нее вовлечено множество участников, перед которыми ставится большое количество задач. Наряду с традиционным представлением о процессе оказания помощи здесь наметился сдвиг в сторону увязывания вопросов развития с угрозами безопасности и стабильности. Но европейским донорам в Центральной Азии пока не удастся эффективно осваивать скудные средства для развития стабильных и эффективных государств в атмосфере авторитарности, царящей в Центральной Азии.

4. Различия и сходство интересов

4.1. ЕС и тандем «Россия - Китай»: Вопрос ценностей

Ни Россия, ни Китай не разделяют взгляды Европы на ряд вопросов международной политики. Они не раз критиковали действия ЕС в Центральной Азии, заявляя, что тот вмешивается во внутренние дела этих стран, прикрываясь необходимостью защищать права человека и демократию. На международной арене Китай все чаще воплощает собой альтернативу Западу (в отдельных случаях и России), а чтобы иметь возможность критиковать державы мира, КНР позиционирует себя как развивающуюся страну. Он также старается воздерживаться от участия в международных инициативах. Россия, несмотря на свою критичность по отношению к США

и ЕС, шире представлена на международном уровне и является членом всех основных международных институтов. В Центральной Азии эти различия между политикой Москвы и Пекина менее заметны. И Китай, и Россия поддерживают центральноазиатские режимы, хотя эксперты обеих стран выражают опасения по поводу неспособности властей стран ЦА проводить реформы и модернизироваться. Ни Россия, ни Китай, ни страны Центральной Азии не разделяют европейскую точку зрения, что долгосрочная стабильность возможна только при наличии определенной доли политического разнообразия и альтернатив.

В сфере безопасности взгляды ЕС также не совпадают с мнением России и Китая. В отличие от России, Евросоюз не отдает предпочтение военной безопасности и, за исключением двух тематических конференций, организованных Евросоюзом в Центральной Азии в 2009 и 2010 годах, не стремится вовлечь страны в стратегические альянсы. Евросоюз не выступал с предложениями создания региональных структур, подобных ШОС или ОДКБ. В Брюсселе полагают, что эти вопросы должны решаться на уровне НАТО и ОБСЕ. Принцип многополярности и интерес к невоенным сферам безопасности, характерные для ШОС, более близки по духу ЕС. Но на практике он не способен применять философию ШОС, основанную на противостоянии «трех силам зла» и призванную оправдать репрессии, проводимые Китаем в Синьцзяне.

Еще одно различие между Россией и Европой заключается в том, что ЕС однозначно определяет наличие прямой зависимости между долгосрочной безопасностью и вопросами развития. В Евросоюзе полагают, что экономическое развитие и социальное благосостояние служат залогом мира между странами и их внутренней стабильности. Россия не выступает против такого подхода, но ее политика в Центральной Азии, тем не менее, далека от подобных установок. На первый взгляд может показаться, что и здесь у Европейского Союза и КНР гораздо меньше различий, так как Пекин признает, что социальное неравенство и отсутствие перспектив могут привести к политическому кризису. Однако китайское определение развития ограничивается социально-экономической составляющей и не включает необходимость

политических реформ. В Центральной Азии Китай, согласно своей политике «гармоничного общества», предоставляет полную поддержку коррумпированному и авторитарному режимам, таким образом противореча своей собственной концепции «развитие – безопасность».

Одним словом, различия между Россией, Китаем и ЕС существуют как в области иерархии преследуемых интересов, так и в их концепциях взаимосвязи между безопасностью и развитием.

	Россия	Китай	ЕС
Долгосрочные интересы	Высокий уровень	Высокий уровень	Низкий уровень
Приоритетность соображений безопасности	Высокая	Средняя	Средняя
Приоритетность усилий по развитию	Низкая	Высокая	Высокая

4.2. Безопасность и развитие: Россия и Китай

В области безопасности ЕС проще сотрудничать с Россией, чем с Китаем. Москва заинтересована во взаимодействии. Кремль не раз высказывал недовольство по поводу того, что Россию исключают из обсуждений вопросов обеспечения безопасности в Европе. Это касается, к примеру, предложения Медведева по созданию новой системы безопасности для всего континента. Россия выносила на обсуждение возможности сотрудничества между ОДКБ и НАТО, например, по проведению антинаркотических операций в Афганистане. Более того, у России и ЕС уже есть опыт совместных действий по линии европейской Общей политики обороны и безопасности в рамках Сил ЕС в Чаде и Центрально-Африканской Республике. В ближайшие годы Россия будет все больше нуждаться в участии других внешнеполитических сил в Центральной Азии. Для поддержания безопасности в регионе необходимы большие затраты, и у Москвы недостаточно средств для того, чтобы выполнять эти задачи самостоятельно. Невмешательство России во время событий в Оше в июне 2010 года свидетельствует о желании Москвы избежать прямого военного

участия. Борьба с распространением наркотиков являлась главной задачей России с тех пор, как глава Федерального агентства по борьбе с наркотрафиком объявил войну контрабанде наркотических веществ. Маршруты наркоторговцев из Афганистана и Центральной Азии ведут в Европу и пролегают, в основном, через территорию России и стран Прибалтики, а потому любые стратегии противодействия должны распространяться на территорию вплоть до восточных границ ЕС. Во время конференции в Европарламенте Виктор Иванов выступил с предложением к Евросоюзу создать совместное агентство по борьбе с производством и контрабандой наркотиков из Афганистана.⁴⁷ Центральноазиатский региональный информационный и координационный центр, в который уже входят пять стран ЦА, Азербайджан и Россия, мог бы стать платформой для обмена информацией с европейскими ведомствами. Возможно и объединение центра, в той или иной форме, с Инициативой по безопасности границ в Центральной Азии. В рамках этих форумов может происходить обмен информацией, обсуждаться проведение совместных операций перехвата контрабанды и осуществляться частичная координация действий различных организаций, проводящих обучение пограничных сил Центральной Азии: ОДКБ, БОМКА (ПРООН-ЕС) и ОБСЕ. Евросоюз мог бы углублять сотрудничество с «квartetом по борьбе с наркотрафиком», включающим Россию, Таджикистан, Афганистан и Пакистан. Управление ООН по наркотикам и преступности, в котором Россия играет все более заметную роль, планирует проводить обучение центральноазиатских и афганских офицеров в Москве и Анкаре.

Но есть и аргументы против расширения сотрудничества с Россией. Коррупционность и неэффективность российских силовых ведомств в борьбе с распространением наркотиков может подорвать возможности ЕС. Кроме того, позиция России по вопросам антинаркотических действий неоднозначна. В июне 2011 года российская Госдума объявила «всеобщую войну» наркотикам. В настоящее время разрабатываются поправки, ужесточающие законодательство, согласно которым, наркоманы могут быть подвергнуты насильственному

лечению и тюремному заключению, а торговцы наркотиками будут приравнены к «серийным убийцам».⁴⁸ Насколько эффективен такой силовой подход, и сможет ли правительство применять новые законы, а также предоставлять наркозависимым реальную альтернативу, покажет время. В-третьих, Москва никак не комментирует данные о том, что в наркоторговле замешаны представители высших эшелонов власти в Центральной Азии. Нужно заметить, что и Евросоюз здесь проявляет осторожность и стремится не испортить отношения с местными правительствами. В-четвертых, еще одной проблемой для ЕС может стать то, что Россия всячески противодействует запущенной в 2011 году Управлением по международной борьбе с наркотиками и охране правопорядка США Центральноазиатской инициативе по борьбе с наркотиками.⁴⁹ Кремль открыто выступил против идеи создания центров по противодействию наркотикам в каждой из стран Центральной Азии. В Москве и в Китае это было воспринято как попытка сохранить скрытое полувоенное присутствие США в регионе.⁵⁰ Таким образом, и здесь пространство для разработки совместных стратегий ограничено.

Существуют и другие направления возможного сотрудничества с Россией, к примеру, образовательный сектор и миграция. Европа не может принять всех центральноазиатских студентов, стремящихся на обучение. Но сотрудничество российских и центральноазиатских университетов с одной стороны и российских и европейских институтов с другой может открыть возможности для превращения ряда российских вузов в посредников между ЕС и Центральной Азией. Обучение студентов из ЦА в России может проводиться с меньшими затратами и позволит им получить образование, по качеству

48 Т. Парфитт, "Russia defies growing consensus with declaration of 'total war on drugs'", *The Guardian*, 8 июня 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/08/russia-total-war-on-drugs>.

49 Р. Солаш, "U.S. Promotes New Plan To Battle Drug Trade In Afghanistan, Central Asia", Радио "Свободная Европа", 19 июля 2011, http://www.rferl.org/content/us_promotes_new_plan_to_battle_drug_trade_in_afghanistan_central_asia_and_russia/24270127.html (доступ 8 декабря 2011).

50 Р. Вайц, "Moscow, Central Asia perceive Afghan drugs as security threat", *The Central Asia and Caucasus Analyst*, 30 ноября 2011, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5674> (доступ 8 декабря 2011).

47 "Russia, EU need to set up joint anti-drug agency", *Voice of Russia*, 29 июня 2011, <http://english.ruvr.ru/2011/06/29/52541692.html>.

превышающее уровень образования в их собственных странах.

Что касается миграционных процессов, то Россия является как пунктом назначения, так и транзитной остановкой на пути в Европу. Контроль над потоками иммигрантов и их интеграция являются серьезной проблемой как для России, так и для ЕС. Здесь необходимы совместные стратегии, поскольку Москва требует отмены визового режима со странами, входящими в Шенгенскую зону, но при этом не желает отказываться от соглашений о свободе передвижения с государствами СНГ. В данной области, затрагивающей как вопросы сохранности границ, так и социальную сферу, интересы России и Евросоюза, возможно, взаимодополняемы.

4.3. Безопасность и развитие: Евросоюз и Китай

Возможности сотрудничества с Китаем в секторе безопасности достаточно ограничены, хотя точки соприкосновения могут быть найдены в сфере противодействия распространению наркотиков. Китай становится все более уязвим и высказывает большую заинтересованность в скоординированных действиях, к примеру, по линии CARRIC. Один из представителей ЕС предположил, что сотрудничество может развиваться в области борьбы с распространением химических ингредиентов, необходимых для трансформирования опиума в героин, частично поступающих из химических предприятий Ланджоу, над которыми Китай мог бы усилить свой контроль.

Китай и ЕС могут найти больше возможностей для сотрудничества в области содействия развитию. Китайские власти все активнее занимаются развитием сельской местности в Центральной Азии и участвуют в усовершенствовании сельскохозяйственных методов и подготовке аграрных специалистов. Европейские страны могут предоставлять экспертную помощь в области производства теплиц и ирригационных каналов, развития более экологичных методов ведения сельского хозяйства, к примеру, использования воды, а также по развитию пастбищного скотоводства. Китай также стремится больше узнать о методах, применяемых ЕС. Несмотря на то, что КНР отдает предпочтение замкнутым системам

финансирования (одним из требований кредитования является участие китайских компаний), здесь существует возможность внедрения совместных китайско-европейских проектов. Таким образом, удастся объединить китайское финансирование и европейское "ноу-хау" для развития Центральной Азии.

Пекин и Центральная Азия проводят ряд совместных образовательных программ в ключевых секторах, к примеру, энергетическом (в Китайском университете нефти и Ксианском университете нефти и газа обучаются сотни студентов из региона). Еще одной сферой партнерства является аграрное производство (заключены партнерские соглашения между Аграрным университетом в Алматы и Аграрным университетом Урумчи, а также с Узбекистаном). В этой сфере для ЕС открываются возможности по совместному с Китаем обучению студентов по техническим дисциплинам.

5. Пространство для сотрудничества?

Могут ли «нерешительный викарий», «солдат поневоле» и «молчаливый торговец» сотрудничать в Центральной Азии? И Китай, и Россия являются здесь лидерами, не потому, что они формируют местные реалии, а потому, что их ресурсы позволяют им присутствовать на всех уровнях и во всех сферах. Евросоюз обладает значительно более скромными возможностями. У него нет общих с Центральной Азией границ, и он не в состоянии оказывать одновременное воздействие на политическую, экономическую и культурную сферы, а также в области безопасности. Это уменьшает степень его влияния. Более того, внутренний кризис, который переживает сейчас ЕС, подрывает его авторитет за рубежом и свидетельствует о том, что Евросоюзу предстоит довольствоваться менее амбициозными целями и предоставить большее пространство для маневра другим внешнеполитическим игрокам. Его влияние на международной арене будет ослаблено до тех пор, пока не разрешатся финансовые трудности и внутренний политический кризис.

Это не означает, что Китай и Россия не испытывают трудностей. Вопреки стремительному возвышению Китая как мировой державы, произошедшему в последнее

десятилетие, он может частично утратить эти позиции. Причиной тому может стать осложнение ситуации внутри страны: растущее недовольство в обществе, нестабильность в Синьцзяне и Тибете, снижение темпов экономического роста. В этих условиях может пошатнуться авторитет Компартии КНР. Собранные воедино все эти факторы могут сместить акценты и привести к снижению китайского влияния и его интереса к Центральной Азии.

В пользу России играет географическая близость и культурные связи с регионом, но в ближайшие годы демографический кризис в стране может помешать России расширить свое влияние. Смена политического режима в Кремле может повлечь за собой трансформацию российско-центральноазиатских отношений и открыть возможности для углубления сотрудничества стран региона с Западом.

Каким образом может Европа упрочить свой подход к Центральной Азии и построить свое сотрудничество с Китаем и Россией в области развития и безопасности?

Евросоюз должен решительно подчеркивать разницу в подходах и взглядах с Китаем и Россией. ЕС недостаточно хорошо известен в Центральной Азии. Эту проблему вряд ли удастся разрешить, проводя разъяснительную работу относительно сложной структуры европейских институтов и его участия в деятельности стран-членов. Напротив, можно в выгодном свете представлять уникальность Евросоюза как разностороннего, обширного партнера. Нет никакого смысла в том, чтобы изображать ЕС как гомогенную структуру, подобную России и Китаю, и пытаться соперничать с ними на их территории.

Евросоюз отличается от других игроков (за исключением США) и то, какое место в его политике занимают вопросы продвижения демократических ценностей и прав человека. Хотя правозащитные вопросы здесь зачастую представляются скорее как тяжелый груз, и ЕС испытывает большие трудности в этой сфере в связи с тем, что не обладает значительным влиянием на регион, но и это направление работы ЕС можно обратить в достоинство. Центральноазиатские режимы заинтересованы в упрочении связей с Европой не только в области

торговли. ЕС с его приверженностью к правам человека и реформам представляет альтернативу гораздо более прямолинейному участию России и Китая. Признание, которое получают власти стран ЦА в Европе, влияет на их позиции в отношениях с Москвой и Пекином. Более того, даже если ЕС откажется от идей продвижения демократии и свобод, в существующих условиях ему ни за что не удастся расширить этим шагом свое геополитическое влияние или получить доступ к энергоресурсам.

Поскольку большая часть работы ЕС в Центральной Азии, в особенности в Кыргызстане и Таджикистане, проводится в сфере развития для укрепления безопасности, и именно эта сфера определяет имидж ЕС, для Европы имеет смысл более четко определить свое видение этой концепции. ЕС необходимо сделать нелегкий выбор и направлять средства только на те сферы, где это может иметь наибольший эффект и будет способствовать улучшению имиджа. Учитывая ограниченность финансовых и административных ресурсов, приоритеты, определяемые стратегией 2007 года, представляются слишком размытыми. Есть надежда, что пересмотр документа, который должен завершиться в июне, поможет более четко определить планы Европы на ближайшие годы в области развития и сотрудничества в сфере безопасности.

Поскольку возможности для взаимодействия с Россией и Китаем сильно ограничены, Евросоюз может начать углублять партнерские отношения с США за пределами ОБСЕ и НАТО. Чтобы соответствовать реалиям, обоим игрокам рекомендуется выровнять свою стратегию в регионе (стратегию ЕС по Центральной Азии и план США "Новый шелковый путь"). Это особенно важно в связи с грядущим выводом войск из Афганистана. США уделяют больше внимания вопросам военной безопасности, в отличие от ЕС, а потому их стратегии могут быть взаимодополняемыми. Они также могут развивать сотрудничество в области программ помощи.

Подготовка к периоду, который последует за выводом войск из Афганистана, и необходимость слаженности всех сторон, участвующих в афганской миссии, также предоставляет ЕС возможность развить сотрудничество в

некоторых сферах как с Россией и странами ЦА, так и с Китаем и другими заинтересованными сторонами, к примеру, Индией. Для этого ЕС необходимо выступить с собственным видением связей, существующих между Центральной Азией и Афганистаном, и расширить свои программы с целью включить в них Афганистан или, напротив, Центральную Азию.

Вряд ли возможно налаживание связей дуэта «ЕС - НАТО» с одной стороны и тандема «ШОС и ОДКБ» с другой. ЕС проводит только неофициальные консультации с представителями ШОС, НАТО не установил связей ни с одной из этих организаций и предпочитает напрямую общаться с Россией по каналу Совета «Россия - НАТО». ОДКБ рассматривается как инструмент России, а ЕС и НАТО предпочитают работать с ней напрямую. Разница между Североатлантическим альянсом или Евросоюзом и ШОС, чья философия основывается на борьбе с «тремя силами зла»: терроризмом, сепаратизмом и религиозным экстремизмом, - слишком велика. ШОС и ОДКБ не могут предложить ЕС ничего конкретного в плане сотрудничества, а в свете вывода войск из Афганистана Евросоюзу имеет смысл развивать двусторонние контакты с Россией и Китаем, а не пытаться устанавливать институциональные связи.

Евросоюз мог бы сотрудничать с Россией по вопросам пограничного контроля. Если ЕС решит расширить свою работу в этой сфере, например, развернет миссию в рамках Общей политики обороны и безопасности или начнет инвестировать в программы ОБСЕ на таджикско-афганской границе, ему придется согласовывать свои действия с Москвой. Наиболее желательной была бы совместная деятельность по борьбе с наркотиками, к примеру, установление каналов обмена информацией между CARICC и CABSИ. Еще одними потенциальными сферами сотрудничества могут быть высшее образование и миграция.

Возможностей для совместной работы с Китаем здесь меньше. ЕС мог бы принять участие в инициативах по развитию сельской местности, например, обучению технического персонала, борьбе с бедностью и развитию удаленных регионов. Евросоюз мог бы, также, предоставлять техническую экспертизу в

сочетании с китайским финансированием и инвестициями. Разумеется, европейским институтам будет необходимо проводить оценку каждого проекта с тем, чтобы убедиться, что основным получателем является население Центральной Азии, а не только китайские компании.

Заключительное слово

Ни Россия, ни Китай, ни Евросоюз на самом деле не стремятся доминировать в Центральной Азии. Геополитическую конкуренцию в регионе можно считать скорее символической. Евросоюз выступает за демократизацию и права человека. Китай и Россия отвергают такой подход. Успехи Евросоюза на этом поприще трактуются в Пекине и Москве либо как вмешательство во внутренние дела центральноазиатских стран, либо как попытка бросить вызов российскому и китайскому влиянию. У ЕС нет обширной стратегии в области безопасности, за исключением ряда тематических конференций. Сила ЕС в программах по развитию, которые включают компоненты невоенной безопасности. Также, Брюссель предпочитает работать с НАТО и ОБСЕ, которые могут восприниматься как соперники ОДКБ и ШОС. Но есть здесь и пространство для возможного сотрудничества. Например, в секторе развития некоторые задачи внешнеполитических игроков дополняют друг друга: сфера продовольственной безопасности и гуманитарной помощи со стороны России, проекты Китая по развитию инфраструктуры и инициативы ЕС по снижению уровня бедности.

Помимо всех этих сходств и различий, существующих между тремя игроками, нужно помнить о том, что Россия и Китай, в первую очередь, стремятся обезопасить самих себя от дестабилизирующих факторов в Центральной Азии. В экономической сфере обе страны действуют решительно (стремление России к интеграции, китайские инвестиции в инфраструктуру). Когда же дело касается безопасности, они предпочитают выжидать и реагировать. Последовательности стратегий России и Евросоюза в Центральной Азии мешает и то, что в процессе задействовано слишком много участников. На пути планов по развитию сотрудничества между Москвой

и ЕС стоит пассивность их участия, сложности бюрократического характера и отсутствие четкого представления о своих миссиях в Центральной Азии. Все эти проблемы вряд ли разрешатся в ближайшие годы.

На политические процессы в Центральной Азии влияют и факторы, не имеющие прямого отношения к региону. Экономический кризис в Европе ограничил ее в средствах. Между Россией и США продолжается противостояние относительно кризиса в Сирии и развертывания систем ПРО в Европе. Это может привести к тому, что Кремль будет отвергать западные проекты в Центральной Азии. Местные правительства, со своей стороны, всячески поощряют соперничество между геополитическими игроками. Это позволяет режимам лавировать между ними и практиковать политику многовекторности. В результате, происходит наложение разнообразных разрозненных инициатив, над которыми власти могут осуществлять больший контроль. Таким образом, местные правящие круги могут с подозрением относиться к попыткам игроков создавать общие стратегии.

Еще один важный вопрос заключается в том, что послужит движущей силой сотрудничества между Россией, ЕС и Китаем: будет ли это желание помочь развитию региона в интересах его населения или стремление избежать прямого соперничества? Тема конкуренции возникает в свете обширных энергетических запасов на территории Центральной Азии. Ни один из игроков не готов напрямую обеспечивать безопасность в Центральной Азии, если не возникает прямой угрозы для их собственных территорий. Россия, тем не менее, остается здесь «первой среди равных» и предпочитает, чтобы остальные, особенно США, оставались в стороне. Симпатии населения здесь на стороне Москвы. Между ОДКБ и ШОС с одной стороны и западными альянсами с другой не намечилось ни сотрудничества, ни особого соперничества. Ситуация может измениться с выводом войск из Афганистана.

Центральная Азия волнует остальной мир в первую очередь с точки зрения безопасности и доступа к ее энергетическим ресурсам; мало кто проявляет интерес к самим странам и полноценному развитию региона, а местные

режимы не настроены на реформы. В этих условиях Евросоюзу вряд ли удастся повлиять на ситуацию в ближайшем будущем. ЕС должен продолжать продвигать свои ценности и принципы, пусть они и идут вразрез с политикой других игроков, и стремиться к позитивным сдвигам в регионе.



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, входит:

- 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 сообщества 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;

В настоящее время координированием работы программы EUCAM занимается мозговой трест FRIDE (Мадрид) в партнерстве с Карельским институтом (Финляндия) и CEPS (Centre for European Policies Studies, Брюссель) при поддержке Института "Открытое Общество" и Министерства иностранных дел Финляндии. Основным аналитическим продуктом программы является серия брифингов и монографий по ключевым вопросам в области отношений между двумя регионами: Европой и Центральной Азией.

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.



Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



Центр Европейских политических исследований (CEPS) основан в Брюсселе в 1983 году и является одним из самых опытных и авторитетных «мозговых трестов», работающих сегодня в Европейском Союзе. CEPS играет роль основной дискуссионной площадки по всем вопросам, связанным с деятельностью ЕС, его главной отличительной чертой является собственный мощный исследовательский потенциал, дополненный широкой сетью партнерских институтов по всему миру.