

ГЛОБАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

СТРАТЕГИЯ ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

К успешной реализации новой стратегии

Эмильбек Джураев, Наргиза Мураталиева
Март 2020



Внутреннее измерение:
государства Центральной
Азии как получатели
помощи по новой
Стратегии



Внешнее измерение:
«третьи стратегии» в
Центральной Азии –
соперники или партнеры
ЕС?



Рекомендации для
реализации новой
стратегии



BISHKEK
POLICY
GROUP

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Содержание

1.	ВВЕДЕНИЕ	3
2.	ВНУТРЕННЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ: ГОСУДАРСТВА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ КАК РЕЦИПИЕНТЫ	6
3.	ВНЕШНЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ: «ТРЕТЬИ СТРАТЕГИИ» В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ – СОПЕРНИКИ ИЛИ ПАРТНЕРЫ ЕС?	9
4.	ПУТЬ (ПУТИ) К УСПЕХУ НОВОЙ СТРАТЕГИИ	12
5.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	14



1

ВВЕДЕНИЕ

Введенная недавно в действие Стратегия Европейского Союза (ЕС) в отношении Центральной Азии¹ продолжает линию сотрудничества, начатого в 1991 году.² В ее рамках ожидается продолжение мероприятий, не завершенных при реализации предыдущей стратегии; на основе уже имеющихся успехов и достижений будут восполнены пробелы и налажено сотрудничество в появившихся новых областях и сферах.

Европейский Союз активно сотрудничает с республиками Центральной Азии и поддерживает их с 1991 года, когда они стали независимыми. Почти немедленно после получения ими независимости³ ЕС обозначил свое присутствие и выдвинул инициативы в данном регионе. Первой крупномасштабной программой сотрудничества между ЕС, с одной стороны, и республиками Центральной Азии – с другой стала «Техническая помощь Содружеству Независимых Государств» (TACIS). Программа TACIS стала первой инициативой ЕС, призванной помочь новым независимым постсоветским странам в их усилиях, направленных на проведение экономических и политических реформ, либерализацию и демократизацию, переход к свободному рынку и верховенству права.

1 Данная работа была выполнена незадолго до того, как кризис коронавируса охватил весь мир. Также, за рамками данной работы остались некоторые другие события. Запуск инициативы «Зеленая Центральная Азия» со стороны Германии в рамках сотрудничества ЕС и Центральной Азии, имевшее место в конце января 2020 года, является значимым первым событием в реализации новой Стратегии ЕС к региону. В начале февраля 2020 года, США приняли свою обновленную стратегию к странам Центральной Азии, которая отчасти созвучна и отчасти отличается от Стратегии ЕС. Все эти события, безусловно, имеют прямое отношение к теме данной работы, но их содержательное обсуждение потребовало бы отдельную работу (которая, на самом деле, имеется в разработке). Содержание же настоящей работы и рекомендаций, предложенных в ней, не теряют свой смысл и актуальность в свете данных событий.

2 Текст новой стратегии ЕС доступен по адресу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf

3 Следует отметить, что в 1991 году сам ЕС был только что учрежден как международная организация, а Маастрихтский договор, который официально учредил Европейский Союз, был принят лишь в следующем, 1992 году.

Инициатива TACIS действовала с 1991 по 2006 год; в ее рамках были реализованы программы и проекты стоимостью в миллиарды долларов. Это был новаторский, в некотором смысле – смелый проект для группы новообразованных стран, только пытавшихся наметить пути своего развития. Одним из результатов TACIS для государств Центральной Азии стало подписание Соглашений о партнерстве и сотрудничестве (СПС) со всеми пятью странами, хотя СПС с Туркменистаном пока не ратифицировано и не вступило в силу.

Содружество Независимых Государств (СНГ) не стало сильным, тесно интегрированным союзом. Для ЕС оно оказалось группой стран с разными уровнями и категориями интересов. Заменой TACIS для восточноевропейских государств СНГ стал Европейский инструмент добрососедства и партнерства (ЕИДП). Для государств Центральной Азии Брюссель в 2007 году принял первую Стратегию ЕС в отношении Центральной Азии – предшественницу Стратегии 2019 года.

Стратегия 2007 года предусматривала сотрудничество в самых разных областях: от регионального, экологического и энергетического до сотрудничества в сферах безопасности, прав человека и верховенства права. Она принималась на десятилетний срок, но была заменена другой программой лишь через 12 лет. Успех первой фазы регионального сотрудничества оказался неоднородным. Более успешным стало создание официальных рамок для диалога и сотрудничества. Это, в частности, ежегодные встречи ЕС и стран Центральной Азии на уровне министров, ставшие платформой для регулярной координации сотрудничества и уточнения его параметров, и постоянный диалог «ЕС – Центральная Азия» по вопросам прав человека – форум, для постановки и обсуждения вопросов, касающихся прав человека в регионе. Усилия ЕС по содействию странам Центральной Азии в улучшении систем пограничного контроля также оказались достаточно успешными. Однако в таких существенных областях, как верховенство права и права человека, расширение регионального сотрудничества между государствами

Центральной Азии и сотрудничество между ЕС и странами Центральной Азии в области энергетики, существенных успехов пока не достигнуто.⁴

Неполный успех Стратегии 2007 года в некоторых областях, очевидно, был обусловлен факторами, не зависящими от Брюсселя. Они лежали в плоскости политики и отношений между государствами Центральной Азии, а также были связаны с влиянием внерегиональных игроков, таких как Россия, а позднее – Китай. Существенную роль играли и Соединенные Штаты, чьи действия традиционно дополняют политику ЕС во всем мире. Однако в течение всего рассматриваемого периода приоритетными для США были их усилия в Афганистане, которые начали ослабевать к середине 2010-х годов.

Опираясь на ранее проделанную работу, новая Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии отражает критическое переосмысление того, какую работу нужно усилить, что следует изменить, а что – унаследовать из предыдущего документа. Стратегия – амбициозный рамочный документ, который объединяет 10 крупных сфер сотрудничества,

разделенных на три блока; «сквозным приоритетом» для всех сфер является содействие региональному сотрудничеству в Центральной Азии. Радикальные, но достаточно реалистичные формулировки Стратегии указывают на новые важные события, более широкий контекст и на сравнительные преимущества партнерства с ЕС, а также определяют позитивносбалансированные рамки сотрудничества.

Главные общие черты и различия прежней и новой стратегий показаны в таблице ниже. Как видно из таблицы, большинство существенных областей и тем сотрудничества ЕС со странами Центральной Азии переключалось и в новую Стратегию. Самые заметные различия, очевидно, состоят в формулировках, балансе и тональности двух текстов. В регионе и вокруг него, бесспорно, произошли изменения: некоторые новые проблемы выдвинулись на передний план, а другие потеряли свое значение как таковые, и различия между двумя стратегиями отражают данные перемены. Ряд применяемых в Стратегии новых терминов указывают на изменение контекста и динамики, с учетом которого разрабатывалась новая Стратегия. Важной темой является «коннективность»: в этой области ЕС хотел бы установить в Центральной Азии более четкие правила. Другое отличие – упор на инклюзивный подход к сотрудничеству. Инклюзивность предполагает, что сотрудничество открыто для всех стран региона, внерегиональных стран, для которых оно актуально, а также для других, негосударственных

4 См. оценочный брифинг Мартина Расселла в Парламенте ЕС «Новая стратегия ЕС для Центральной Азии» – The EU's new Central Asia Strategy, January 2019: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf)

Таблица 1
Сравнительный анализ Стратегий ЕС в отношении Центральной Азии

Сходство	Различия	
	Стратегия ЕС 2007 года	Стратегия ЕС 2019 года
Сферы сотрудничества:	Упор – на новое партнерство	Упор – на укрепление партнерства
– Права человека		
– Демократизация	Структура – более общая и всеобъемлющая.	Структура – более подробная и конкретизированная.
– Образование		
– Экономическое развитие	Описательный характер стратегии	Аналитический характер стратегии
– Энергетика и транспорт		
– Экология и водное хозяйство	Общее описание средств реализации Стратегии	Конкретные инициативы в каждом подразделе
– Региональная безопасность		
– Межкультурный диалог	Афганистан – приоритет в плане угроз региональной безопасности	Учет новых угроз для безопасности (кибербезопасность и т.п.), включая ИГИЛ
	Бюджет был включен в стратегию с разбивкой (70% средств выделялось на двусторонние проекты, а 30% – на содействие региональному сотрудничеству)	Более крупный бюджет без признаков детализации; приоритетные сферы для финансирования будут определены дополнительно.

игроков. Таким образом, государства ЕС выражают готовность объединить усилия со всеми, кто заинтересован в их сотрудничестве с государствами Центральной Азии. В дополнение к данному подходу Стратегия делает упор на понятие «синергии» и уточняет, что нужно для усиления синергии: «лучше работать вместе». Третья тема – устойчивость, упоминаемая и в других новых стратегических документах ЕС. Имеется в виду устойчивость к различным старым и новым рискам, с которыми сталкиваются мир в целом и Центральная Азия – в частности. Как отмечается в таблице, при всех этих нюансах в формулировках Стратегия представляет собой основательный аналитический документ.

В данной работе основное внимание уделяется двум отличиям новой Стратегии: а) большему учету разнообразных и динамичных процессов в отношениях между пятью странами Центральной Азии и б) признанию наличия и значимости других внешних партнеров и проектов, присутствующих в регионе. Эти два фактора можно рассматривать как значительные препятствия для успешной реализации Стратегии ЕС 2007 года в данном регионе. Новая Стратегия отражает полное осознание этих факторов, отражая оба соображения в предлагаемой тематике сотрудничества. Данная работа призвана внести вклад в анализ того воздействия, которое эти два фактора могли оказать на реализацию Стратегии ЕС. В работе подчеркивается не только решающее влияние этих факторов на осуществление Стратегии ЕС, но и та дополнительная выгода, которую может принести лишь сотрудничество с ЕС.

В заключительной части работы сформулирован ряд рекомендаций как для ЕС (точнее, для представителей ЕС, которым поручено реализовывать новую Стратегию), – так и для заинтересованных сторон вне ЕС, которые будут заниматься ее осуществлением, например, для международных организаций по вопросам развития, местных и международных неправительственных учреждений, государств и их агентств развития. И, наконец, эти рекомендации могут оказаться полезными для правительств и государственных учреждений в странах Центральной Азии, которые будут основными акторами в реализации Стратегии, поскольку рекомендации указывают, чего ЕС будет ожидать от партнеров в регионе.

2

ВНУТРЕННЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ: ГОСУДАРСТВА ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ КАК РЕЦИПИЕНТЫ

Помощь в рамках новой Стратегии ЕС адресована пяти постсоветским странам: Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану. Для этих стран – авторитарных в политическом плане, развивающихся, но не развитых экономически, не имеющих выхода к морю соседей Китая и России – эффективное сотрудничество с Европейским Союзом может быть во многих отношениях привлекательным. При этом, оно может одновременно представлять и некоторые сложности, особенно когда дело касается политически и геополитически деликатных вопросов. Для успешной реализации новой Стратегии нужно всерьез воспринимать местные взгляды и различать степень и объем заинтересованности каждой страны, которые разнятся. Приводимый далее анализ посвящен в основном одной из этих стран – Кыргызстану, – однако затрагивает и другие.

Ситуация в Кыргызстане представляет интерес и отличается от положения в четырех остальных странах Центральной Азии. Политическая система Кыргызстана – открытая, конкурентная и плюралистическая, хотя здесь и наблюдаются колебания; страна твердо заявила о намерении построить демократический парламентский режим. Также считается, что Кыргызстан с энтузиазмом использует возможности международного сотрудничества. В марте 2019 года президент Кыргызстана подписал обновленную Внешнеполитическую стратегию Кыргызской Республики – документ, обозначающий внешнеполитические приоритеты, ключевые интересы страны и принципы ее взаимодействия с остальным миром.⁵

Документ не называет ни одну страну приоритетным партнером Кыргызстана, и в этом его отличие от прежней практики. Однако во Внешнеполитической стратегии все же упоминается ряд проблем, актуальных с точки зрения сотрудничества с ЕС. Так, в нем подчеркивается стремление Кыргызстана развивать демократическое управление и парламентаризм и говорится о важности сотрудничества со странами и партнерами, разделяющими эти цели. Кроме того, в документе конкретно упоминаются возможности, открываемые системой торговых преференций GSP+, на которую ЕС указывает как на приоритет в его внешнеполитических усилиях. В целом документ определяет сбалансированную, прагматичную и многовекторную внешнюю политику как ключ к построению сотрудничества Кыргызстана с другими странами.

Эти принципы внешней политики отражают, с одной стороны, нормы, и, с другой стороны, чаяния Кыргызстана, находящегося в сложной геополитической ситуации. В этом отношении он не слишком отличается от стратегий других стран региона. Кыргызстан накопил большой опыт отношений с Китаем – как двухсторонних, так и в рамках многосторонних схем. История отношений Кыргызстана с Китаем сравнима лишь с историей его связей с Россией – крупнейшим традиционным партнером. Отношения с обеими державами приносят определенные выгоды, но создают и значительные, возможно, всевозрастающие трудности, как будет отмечено в следующем разделе данной работы.

Внутриполитическая ситуация в Кыргызстане характеризуется рядом проблем и приоритетов, которые могут сформировать у него позитивное отношение к сотрудничеству с Европейским Союзом. В политическом плане Кыргызстан – квазидемократическая страна с неполным верховенством права и слабыми официальными

⁵ Концепция внешней политики Кыргызстана доступна по ссылке: http://president.kg/ru/sobytiya/13605_prezident_podpisal_ukaz_okoncepcii_vneshney_politiki_kirgizskoy_respubliki

институтами государственного управления. Тем не менее, Кыргызстан регулярно и четко выражает стремление к демократии, соблюдению гражданских свобод и конкурентной политике. Успеху процесса демократизации мешают многие факторы, в том числе отсутствие подлинной заинтересованности у правящей элиты; однако граждане и гражданское общество Кыргызстана твердо настаивают на дальнейшем движении страны к лучшему демократическому управлению. В этом их решительно поддерживает Европейский Союз, и есть возможность и далее повышать эту его роль.

Экономические показатели Кыргызстана хуже, чем у его соседей по региону, у которых темпы роста ВВП выше, чем в Кыргызстане (даже в Таджикистане, который обычно отстает от Кыргызстана в экономическом развитии). Нынешняя общеэкономическая ситуация в Кыргызстане характеризуется медленным ростом, слабым притоком иностранных инвестиций и зависимостью от нескольких нестабильных источников национального дохода, таких как экспорт золота и денежные переводы от трудовых мигрантов, при отсутствии новых перспективных видов экономической деятельности. Получив в 2016 году от ЕС торговые преференции по системе GSP+, Кыргызстан не торопится использовать данную возможность.⁶ Таким образом, Кыргызстан мог бы быть особенно заинтересован в экономическом сотрудничестве с партнерами из ЕС. По аналогичным причинам помощь ЕС также привлекательна для Кыргызстана. Поскольку с первых лет независимости страна сильно зависит от внешней помощи, она по-прежнему полагается на нее, чтобы поддерживать различные сектора экономики.

Отчасти ввиду вышеупомянутых обстоятельств для Кыргызстана важны несколько других сфер развития: молодежная политика и образование, экология и устойчивое развитие, развитие сельских районов, энергетика и транспорт. Работа в них помогла бы разрядить геополитическую ситуацию вокруг страны, повысила бы ее шансы на поступательное политическое развитие и открыла бы новые пути экономического развития. Во всех этих областях страна изыскивает возможности поддержки и сотрудничества, и ЕС является ее важным партнером. Данные сферы останутся приоритетными для Кыргызстана и будут подкреплять его стремление к более долгосрочному сотрудничеству с ЕС по более широкому кругу вопросов.

Некоторые из ключевых сфер сотрудничества между Кыргызстаном и ЕС важны и для других стран

Центральной Азии. К примеру, Казахстан – страна со значительно более высоким национальным доходом. Поэтому Казахстан меньше беспокоится о получении помощи от доноров. Узбекистан – крупный экономический игрок в регионе – не столь активно старается привлечь торгово-инвестиционные потоки, особенно по мере того, как он все больше открывает свою экономику. В отличие от Кыргызстана, Узбекистан предлагает более крупный рынок и имеет более широкий доступ на внешние рынки. Кроме того, перед Узбекистаном не стоят такие международные геополитические проблемы, как перед Кыргызстаном. Благодаря этому Узбекистан имеет возможность свободнее сотрудничать с разными партнерами. Некоторые структурные трудности Кыргызстана характерны и для Таджикистана, но последний не проявляет большой готовности развивать демократическую систему, основанную на участии. Таким образом, Таджикистан, очевидно, не является партнером, заинтересованным развивать отношения ради этих целей.

Позиции стран Центральной Азии по различным вопросам существенно различаются. Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии уделяет этим различиям должное внимание. Очень важно обеспечить, чтобы они в полной мере учитывались и при реализации Стратегии.

Существующие различия между странами Центральной Азии не означают отсутствия общих проблем и интересов. Одной из основных областей, где они сходятся, является экология. В каждой стране Центральной Азии существует конкретная проблема в сфере экологической устойчивости, в связи с чем они нуждаются в международной поддержке и обращаются за ней. Кроме того, у них есть общие приоритеты в сфере безопасности, главный из которых – предупреждение терроризма. Торговля наркотиками – одинаковая проблема для всех стран, хотя не все могут воспринимать ее как неотложную. Именно в этих общих проблемных областях ЕС может применять общерегиональный подход.

Имея общие интересы, страны Центральной Азии недавно вновь проявили интерес если пока не к интеграции, то к сотрудничеству. Это особенно положительная тенденция, которая отмечается в Стратегии ЕС. Сохраняется много препятствий для достижения странами ощутимого регионального единства. Однако Европейский Союз может стать важнейшим партнером региона в деле преодоления этих препятствий. Такое партнерство может включать в себя обмен опытом, посредничество и сотрудничество в рамках совместных региональных проектов.

После анализа внутренней ситуации в странах – получателях помощи в рамках Стратегии, особенно в

⁶ «Европейский Союз предоставил статус GSP+ Кыргызской Республике» – European Union Grants GSP+ Status to the Kyrgyz Republic // https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/news160202_en.pdf

Кыргызстане, внимание в данной работе будет сосредоточено на внешних аспектах. У каждой страны Центральной Азии имеются иные направления сотрудничества – с третьими странами или в третьих форматах. Они прямо влияют на то, как может действовать в регионе Стратегия ЕС. Очевидно, что ЕС действует в регионе не обособленно от геополитического контекста. В следующем разделе будет дан краткий критический обзор основных «третьих сторон» или «третьих стратегий», имеющих значение в контексте сотрудничества ЕС и стран Центральной Азии.

3

ВНЕШНЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ: «ТРЕТЬИ СТРАТЕГИИ» В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ – СОПЕРНИКИ ИЛИ ПАРТНЕРЫ ЕС?

Анализируя отношение выгодоприобретателей к новой Стратегии ЕС для Центральной Азии, важно учитывать важнейшую «другую сторону», или «третью сторону» проблемы. Говоря языком Стратегии ЕС, это наличие «третьих стратегий» у иных внешних игроков в Центральной Азии. Соотношение этих третьих стратегий и партнерских связей с ЕС и ее Стратегией крайне важно учитывать, чтобы реалистично оценивать и прогнозировать возможности сотрудничества между ЕС и ЦА. Объявляя о введении новой Стратегии в Бишкеке, Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини подчеркнула, что ЕС не намерен ввязываться в геополитическую игру в Центральной Азии. Тем не менее, ЕС не может отрицать геополитические интересы других держав в регионе и закрывать на них глаза.

Мы считаем наиболее важными и актуальными три «третьих стратегии». Первая – инициатива Китая «Один пояс – один путь». Вторая стратегия – Евразийский экономический союз во главе с Россией. И, наконец, стратегия, которая представляется менее влиятельной, чем первые две, – формат С5+1 для диалога между Соединенными Штатами и государствами Центральной Азии.

Широко разрекламированная инициатива Китая «Один пояс – один путь», провозглашенная Председателем Си Цзиньпином в Университете Назарбаева (Казахстан) в сентябре 2013 года, вызвала бурный отклик в регионе Центральной Азии и в остальном мире. Она, безусловно, впечатлила заинтересованных лиц в регионе многомиллиардными инвестиционными сделками, трансконтинентальными амбициями, а во многом – и тем, что ее подробности по-прежнему окутаны тайной (если вообще проработаны). Поскольку авторы инициативы видят западной оконечностью зоны ее действия Европу, она вызвала значительный интерес в большинстве европейских стран. В рамках инициативы «Один пояс – один путь» была введена особая терминология с ключевым понятием

«коннективности».

В последнее время инициатива «Один пояс – один путь» и глобальная политика Китая стали терять популярность и доверие по мере того, как международное сообщество больше узнает о так называемой «долговой дипломатии» Пекина. С другой стороны, растущую озабоченность и критику вызывает китайская политика «перевоспитания» этнических и религиозных меньшинств в восточной провинции Синьцзян. Обе проблемы вызывают серьезную обеспокоенность в Кыргызстане. Кыргызстан и Таджикистан входят в пятерку стран с наибольшей задолженностью перед Китаем. Вторая проблема вызывает беспокойство и в Казахстане, который может опасаться за судьбу этнических казахов в Синьцзяне.

Таким образом, хотя проект «Один пояс – один путь» трудно игнорировать, страны Центральной Азии, находящиеся на путях предполагаемых взаимосвязей в рамках проекта, явно осознали возможные последствия более глубокого участия в нем и проявляют осторожность. Как бы то ни было, в этих условиях правительства стран Центральной Азии, вероятно, будут приветствовать предложения ЕС об установлении взаимосвязей по четким правилам.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) во главе с Россией – другой мощный проект, созданный для региона Центральной Азии, а также для других постсоветских государств. Казахстан, наряду с Беларусью, стал одним из членов-основателей ЕАЭС. Кыргызстан присоединился к ЕАЭС в 2015 году после двухлетних интенсивных дискуссий в обществе и бизнес-сообществе о потенциальных издержках и выгодах от вступления страны в ЕАЭС. В последнее время Узбекистан также начал обсуждать внутри страны возможность присоединения к ЕАЭС.

Результаты членства в недавно созданном Экономическом союзе как для Казахстана, так и для Кыргызстана пока неоднозначны. Казахстан выражал озабоченность по поводу того, что

различные инициативы и меры политики в ЕАЭС более выгодны Москве, а Кыргызстан регулярно сетовал на несбалансированные условия сотрудничества как с Москвой, так и с Нур-Султаном. В союзе пяти стран (Армения стала пятым членом ЕАЭС незадолго до вступления в него Кыргызстана) значительной проблемой, как и следовало ожидать, стала огромная мощь России. Объемы торговли и экономики всех пяти остальных государств-членов, вместе взятых, по-прежнему эквивалентны лишь малой толике российских.

Активизация работы ЕАЭС совпала с резким ухудшением отношений между Россией и западными странами, включая большинство государств – членов ЕС и сам ЕС. Отношения ухудшились после возникновения украинского кризиса и присоединения Крыма к России. Столкнувшись с широкомасштабными санкциями и свертыванием политических контактов, Россия попыталась сделать ЕАЭС «запасным вариантом» в экономическом и политическом плане. Однако кризис в отношениях России с Западом имел негативные последствия для государств Центральной Азии.

Несмотря на сложности в начале деятельности ЕАЭС, данный проект открыт для сотрудничества с другими регионами и государствами. В частности, велась активная работа по налаживанию сотрудничества с такими странами, как Турция, Иран и некоторые страны Европы. Кроме того, велись разговоры о сотрудничестве с Китаем и проектом «Один пояс – один путь», хотя большинство наблюдателей не видело возможностей для наведения мостов между ЕАЭС и проектом «Один пояс – один путь».

Китай и Россия, главные движущие силы соответственно проекта «Один пояс – один путь» и ЕАЭС, стоят и за другими инициативами, имеющими значение для Центральной Азии – такими, как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Привлекательность и эффективность этих организаций с точки зрения интересов стран Центральной Азии подобным же образом ограничены. На региональном уровне в ШОС не входит Туркменистан. В ОДКБ не входят Туркменистан и Узбекистан. Таким образом, обе организации охватывают регион Центральной Азии не полностью. После последнего расширения ШОС, когда в нее вступили Индия и Пакистан, организации понадобится период адаптации, прежде чем она сможет расширяться далее. ШОС давно воспринимается как клуб, в котором Россия и Китай уравнивают друг друга; теперь же она либо превратится в гораздо более влиятельный форум, либо станет рыхлым сообществом стран без единой движущей силы. ОДКБ однозначно воспринимается как российская инициатива, служащая прежде всего российским интересам – в большей степени, нежели

ЕАЭС. Возможно, это стало главной причиной, по которой покойный президент Узбекистана Каримов вторично вывел Узбекистан из этой организации в 2012 году. При таких обстоятельствах эти две организации как открывают возможности, так и создают проблемы для своих государств-членов из Центральной Азии.

Еще один мощный игрок – Соединенные Штаты Америки, стремящиеся сохранить отношения со странами Центральной Азии. Формат диалога С5+1 (пять стран Центральной Азии плюс Соединенные Штаты) является платформой для встреч и консультаций на уровне министров иностранных дел. Формат С5+1 был принят в 2015 году по инициативе тогдашнего Государственного секретаря Соединенных Штатов Джона Керри. Он был задуман как форум для регулярных встреч шести стран и для определения тем их сотрудничества. Однако пока он не превратился в активно действующий форум. На фоне смены администрации в Соединенных Штатах государства не стремятся общаться в формате С5+1 так активно, как это предполагалось.

Традиционно считается, что Соединенные Штаты разделяют позицию Европейского Союза по многим вопросам и сотрудничают с другими странами, в том числе с государствами Центральной Азии, в сходных областях. Если бы партнерство США и стран Центральной Азии было тесным и динамичным, то США и ЕС, возможно, дублировали бы усилия друг друга по содействию развитию Центральной Азии в различных сферах. Кроме того, громче звучали бы их заявления по некоторым сложным проблемам региона, таким как демократия и права человека. Однако нерешительность участников формата С5+1, обсуждающих в основном «безобидные темы», показывает уровень присутствия США и степень их готовности сотрудничать с партнерами в Центральной Азии.⁷ Новая Стратегия ЕС намного радикальнее; она предусматривает более широкое сотрудничество с регионом, чем то, к которому, очевидно, готовы Соединенные Штаты. Следует отметить, что и ЕС, и США стремятся включить в свою региональную политику все пять стран Центральной Азии. Сходство подходов ЕС и США заключается и в том, что их деятельность в регионе структурно не оформлена и развивается постепенно, без прочных институциональных основ. Обе стороны склонны действовать в формате ежегодных встреч, проектов и консультаций.

Помимо трех вышеупомянутых «третьих стратегий», к данной теме, безусловно, имеют отношение и другие игроки, например, Турция, Япония, Иран, Корея и Индия. Некоторые из них потенциально могут стать

⁷ Стоит отметить, что двусторонние отношения США с каждой из стран Центральной Азии являются более активными и существенными.

партнерами ЕС в Центральной Азии, особенно Япония, поскольку она ставит вопросы, представляющие интерес и для ЕС. Таким образом, международное сотрудничество в Центральной Азии и с ней – это игра не с тремя или четырьмя игроками, а минимум с десятью. Однако упомянутые трое наиболее важны и фактически делают игру в данном геополитическом контексте.

4

ПУТЬ (ПУТИ) К УСПЕХУ НОВОЙ СТРАТЕГИИ

Введенная недавно в действие Стратегия Европейского Союза по сотрудничеству с государствами Центральной Азии представляет собой прочные рамки взаимовыгодного сотрудничества двух сторон и отражает ясное видение такого сотрудничества. Основная цель Стратегии – помочь партнерам в Центральной Азии, поддержать их реформы и повестки дня для развития, а также применить европейский опыт и соответствующие инструменты Европы для достижения этих целей.⁸

Успешная реализация Стратегии зависит от отклика и приверженности со стороны выгодоприобретателей в Центральной Азии. Об этом уже говорилось в предыдущих двух разделах. Как показывает анализ, важную роль играют интересы и обязательства Кыргызстана и других государств региона, а также отношение к «третьим стратегиям».

Исходя из анализа, приведенного в предыдущих разделах, можно сделать ряд важных наблюдений, актуальных для успешной реализации Стратегии. Для связей между ЕС и странами Центральной Азии имеются некоторые важные и конкретные предпосылки. Если они будут учитываться должным образом, это может упрочить партнерство.

Одна из предпосылок – **подчеркнуто открытый и инклюзивный взгляд ЕС на сотрудничество**. Для Брюсселя сотрудничество с Центральной Азией – не игра с нулевой суммой и не поле соревнования за некий приз.⁹ В Стратегии подчеркивается готовность ЕС объединить усилия как со странами Центральной Азии, так и с внешними игроками ради достижения

общих целей, таких как безопасность, взаимосвязь, экологическая устойчивость, и многих других. Верховный представитель ЕС Федерика Могерини вновь отметила это, представляя новую Стратегию. Могерини подчеркнула, что ЕС не является «геополитическим» игроком. Такое его позиционирование позволяет государствам Центральной Азии более комфортно сотрудничать с ЕС без ущерба для их отношений с другими внешними партнерами.

Вторая предпосылка – способность ЕС выполнить уникальные функции, которых не могут предложить другие партнеры: **содействовать разработке эффективных механизмов регионального сотрудничества с последующей интеграцией**. Являя собой всемирно признанную успешную модель региональной интеграции, ЕС может поделиться своим опытом. Зарождающиеся в Центральной Азии структуры регионального сотрудничества могут принять к сведению множество юридических, институциональных, экономических и других инструментов, апробированных Союзом в течение десятилетий. Как уже отмечалось, в последние годы сложилась особенно благоприятная обстановка. Хотя у каждой страны есть определенные разногласия с одним или несколькими соседями – такие, как пограничные споры между Кыргызстаном и Таджикистаном, - все они в целом положительно отнеслись к идее регионального сотрудничества и приветствовали значительное потепление во внешней политике Узбекистана после смены руководства страны. ЕС пользуется значительным доверием как потенциальный посредник и советник, который поможет правительствам региона преодолеть и урегулировать их разногласия.

Третий аспект вклада ЕС – именно то, что часто вызывает дискомфорт у других внешних партнеров: **способность ЕС ставить нормативные вопросы**. Они касаются социальной справедливости, гендерного равенства, прав человека и гражданина, демократизации и верховенства права, а также смежных тем. Постановку Европейским Союзом этих вопросов будут горячо приветствовать многие неправительственные заинтересованные лица,

⁸ Следует отметить, что Стратегия сформулирована не только с позиций донора: многие ее положения, безусловно, служат и интересам ЕС в таких областях, как безопасность, взаимосвязь и торговля, что фактически позволяет говорить о взаимовыгодном сотрудничестве, а не просто об отношениях с получателями помощи.

⁹ «ЕС кровно заинтересован в том, чтобы Центральная Азия развивалась как регион сотрудничества и взаимосвязи, основанных на правилах, а не конкуренции и соперничества»...» (Европейский Союз и Центральная Азия: новые возможности для укрепления партнерства, с. 2)

организации гражданского общества, молодежные группы и некоторые политические партии и движения. Правительства региона могут не испытывать энтузиазма по этому поводу; однако и они могут проявить некоторую заинтересованность, особенно когда такое сотрудничество будет сопровождаться ощутимой финансовой поддержкой или программами технической помощи.

Четвертое, что нужно учитывать, – это своеобразная сущность ЕС. **Это союз национальных государств, не являющийся ни государством, ни международной организацией.** Хотя это нередко делает ЕС менее заметным и узнаваемым для общественности в странах Центральной Азии, данный момент может быть значительным преимуществом. ЕС – наднациональное образование, которое является открытым, неэсклюзивным международным игроком и не руководствуется национальными интересами. Часто полагают, что другие внешние игроки преследуют свои национальные интересы, однако ЕС в состоянии отстаивать принципы, общие интересы и ценности ради общего блага.

И, наконец, как верно отмечено во вступлении к Стратегии, **в нескольких государствах Центральной Азии проводятся широкие и многообещающие внутренние реформы, которые уже отразились в положительной динамике на региональном уровне.** Происходящие перемены будут особенно благоприятны для продуктивного сотрудничества с Европейским Союзом, если станут его лейтмотивом. Однако будет крайне необходимо, чтобы при их формулировании не устанавливались политически чувствительные границы и водоразделы.

5

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Введение в действие новой Стратегии ЕС для Центральной Азии стало значительным событием для внешних связей региона и открыло для стран региона новые возможности. Пересмотр и возобновление политики ЕС в регионе стало отличной возможностью оживить контакты между партнерами, исследовать новые направления сотрудничества и выявить его проблемные области.

Для успешной реализации новой Стратегии нужно хорошо знать слабые стороны такого успеха. В этой работе были проанализированы два из них: взгляды и положение нескольких стран Центральной Азии – основных выгодополучателей новой Стратегии, а также подходы и сферы действия «третьих стратегий» в регионе. Важнейшие заинтересованные третьи стороны – это Китай и Россия, а с точки зрения общих с ЕС приоритетов – Соединенные Штаты Америки.

Изучив эти вопросы, авторы делают вывод, что ЕС действительно является важным и уникальным партнером для государств Центральной Азии, в частности для Кыргызстана. Исходя из анализа преимуществ ЕС в регионе, авторы рекомендуют развивать сотрудничество в тех областях, где это наиболее осуществимо. Для этого нужно заручиться подлинным содействием центральноазиатских партнеров, а также занять открытую, но принципиальную позицию по отношению к другим внешним игрокам и к их политике в регионе.

Исходя из этих соображений и аргументов, авторы рекомендуют следующие мероприятия, необходимые для успешной реализации Стратегии ЕС:

- В Кыргызстане ЕС важно сосредоточить внимание на поддержке демократизации, укреплении парламентаризма и на расширении возможностей женщин, в том числе – возможностей их участия в политике. Иными словами, ЕС должен и далее отстаивать так называемую «нормативную повестку дня» - важнейшие ценности, которые может утверждать и защищать ЕС.
- Во всех странах Центральной Азии ЕС должен будет уделять больше внимания оказанию помощи в экономическом развитии и обеспечении конкурентоспособности в торговле, в том числе – реализации режима GSP+ для Кыргызстана, и принимать практические меры в этом направлении. На фоне растущей озабоченности по поводу хищнической кредитной и инвестиционной политики других стран государства и предприятия Центральной Азии получили бы выгоду от честных и справедливых условий торговли и инвестиций, предлагаемых европейскими странами. Поддержка такой деятельности предусмотрена Стратегией.
- ЕС должен и далее расширять связи с заинтересованными лицами в Центральной Азии в сферах образования, культуры и исследований. Сотрудничество в этих областях, вероятно всего, окажет долгосрочное воздействие, не рискуя создать острые политические проблемы. Оно не должно ограничиваться правительственными проектами и учреждениями, управляемыми из центра: в нем должны участвовать образовательные и художественные организации, научные центры и отдельные специалисты.
- Работая в Центральной Азии, ЕС должен расширять и укреплять сотрудничество с гражданским обществом. Хорошее начало этому положила организация первого неофициального Форума «ЕС – Центральная Азия» в рамках мероприятий по случаю введения в действие новой Стратегии. Такие мероприятия необходимо продолжать и разнообразить.
- И в Кыргызстане, и в других странах ЕС должен недвусмысленно поддерживать свободу слова и средств массовой информации. Свободные СМИ не только содействовали бы усилиям по демократизации и построению сильного гражданского общества, но и позволили бы эффективно доносить информацию об общих ценностях, делиться европейским опытом и критически оценивать события и проекты.
- Поскольку во всех странах Центральной Азии, и, в частности, в Кыргызстане, растет озабоченность экологическими проблемами, ЕС

может сосредоточить внимание на охране окружающей среды и обеспечении экологической устойчивости. Данная область особенно подходит для сотрудничества, поскольку экологией озабочены все, независимо от геополитической и политической проблематики.

кадрового обеспечения усилия ЕС мало заметны на местах, хотя Брюссель является одним из крупных доноров в Центральной Азии.

- И ЕС, и его партнеры в Центральной Азии должны налаживать более эффективную коммуникацию при реализации мероприятий Стратегии. Приоритеты должны быть ясными, задачи и ожидаемые результаты – обсуждаться открыто и поддерживаться обеими сторонами, а любое недопонимание – устраняться немедленно после его выявления. Только такая эффективная, надежная коммуникация между всеми партнерами позволит добиться успеха в общих усилиях.
- Что касается четкой коммуникации, то ЕС не должен создавать впечатление, будто он «экспортирует» свои институты и принципы в Центральную Азию. Обе стороны должны сотрудничать, чтобы приспособить данный процесс к нуждам общества и правительств стран Центральной Азии. Местные заинтересованные лица должны иметь возможность выбирать, что «импортировать» и что из европейского опыта они считают необходимым и применимым.
- Правительства стран Центральной Азии могли бы проявить инициативу и предложить ЕС совместные усилия и проекты в рамках новой Стратегии ЕС. Такая инициатива выгодоприобретателей свидетельствовала бы о намерении центральноазиатских партнеров сотрудничать и позволила бы ЕС точнее планировать свои действия и расставлять приоритеты.
- Одобренное многими заявление в Декларации о том, что ЕС заинтересован в инклюзивном подходе к сотрудничеству, не должно означать, что роль ЕС в Центральной Азии невелика или сознательно ограничивается. Звучавшие в период подготовки Декларации заявления о том, что ЕС должен сосредоточиться на более частных проблемах, могло бы ввести в заблуждение, если предположить, что их авторы предлагали всемирному игроку и третьей экономике в мире ограничиться скромной ролью в регионе.
- И, наконец, ЕС должен стремиться наладить прямое сотрудничество в осуществлении его проектов через свои делегации, направляемые в регион, а при необходимости – привлекать сторонний персонал ЕС. Из-за недостаточного

ОБ АВТОРАХ:

Эмильбек Джураев получил степень доктора политических наук в Университете штата Мэриленд - Колледж Парк (США), защитил диссертацию по конституционной теории республиканцев и ее применению в развивающихся странах. Он является старшим преподавателем программы магистратуры в области политики и безопасности в Академии ОБСЕ в Бишкеке, Кыргызстан. Сфера его научных интересов - государственное строительство, демократизация и конституционное развитие в Центральной Азии, а также внешняя политика, безопасность и геополитика в Центральной Азии.

Наргиза Мураталиева, кандидат политических наук, доцент, защитила диссертацию на тему «Региональная политика России и Китая в Центральной Азии и ШОС как фактор взаимодействия». В настоящее время она работает редактором аналитических материалов САВАР.asia в (IWPR CA), опубликовав более 50 статей. Автор монографии «Россия и Китай в Центральной Азии», а также соавтор около 10 монографий. Область ее компетенции - безопасность, политические процессы в Центральной Азии, международные организации.

BPG (Bishkek Policy Group) - это открытая группа исследователей, ученых и экспертов, которые стремятся развивать общественные дебаты, повышать независимый голос Центральной Азии через диалог и сотрудничество. BPG предлагает инклюзивный подход, чтобы связать нашу деятельность с различными аудиториями - от политиков до широкой общественности - для создания возможностей для процветающего региона.

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ:

Фонд им. Фридриха Эберта
Представительство фонда имени Фридриха Эберта в Кыргызской Республике [Friedrich-Ebert-Stiftung in der Kirgisischen Republik]
ул. Раззакова, 33/1 кв.2
Бишкек, 720040
Кыргызстан

Ответственный редактор:
Александр Розенплэнтер [Alexander Rosenplänter],
региональный директор в Кыргызской Республике и Республике Таджикистан

Тел: +996 312 663077, 620016
info.bishkek@fes.kg
www.fes-centralasia.org

Коммерческое использование всех публикаций Фонда им. Фридриха Эберта (ФФЭ) не разрешается без письменного согласия ФФЭ.

СТРАТЕГИЯ ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

К успешной реализации новой стратегии



В данной публикации анализируется новая Стратегия ЕС для Центральной Азии, принятая в 2019 году, с точки зрения принимающей стороны - стран Центральной Азии. Принимая во внимание необходимый более широкий охват, который характерен для такого стратегического документа, в этом документе обсуждаются нововведения в подходе ЕС к региону и его сравнительное преимущество перед другими участниками.

На повестке дня миссия по укреплению стабильности в регионе. Безопасность, а также борьба с коррупцией и реформы, которые продвигают демократию и верховенство закона, являются ключевыми темами для рассмотрения. Второе — это развитие экономики. Третье — это активизация политического диалога, в котором Брюссель подчеркивает участие гражданского общества и парламентов.



В документе используются два нюанса новой Стратегии: повышенное внимание к разнообразным и динамичным событиям в пяти странах Центральной Азии, а также присутствие и актуальность других внешних партнеров и проектов, осуществляемых в регионе. Заинтересованными третьими сторонами, в первую очередь, являются Китай и Россия, а с точки зрения общих приоритетов с ЕС - Соединенные Штаты Америки.

Одной из постоянных проблем Центральной Азии является низкий уровень регионального сотрудничества между пятью странами региона (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан).

В Стратегии подчеркивается готовность ЕС объединить усилия как странами Центральной Азии, так и с внешними игроками для достижения общих целей без ущерба для существующих отношений с региональными партнерами.



Наконец, в этом документе содержатся рекомендации как для ЕС - тех, кто представляет его и на которых возложена задача по реализации новой Стратегии, так и для заинтересованных сторон, не входящих в ЕС, которые будут участвовать в реализации Стратегии - государства и их агентства развития, местные и международные неправительственные учреждения и международные организации развития. Не в последнюю очередь, подчеркивая, что ЕС должен ожидать от принимающей стороны, рекомендации также относятся к правительствам и государственным органам в странах Центральной Азии, которые будут основными партнерами.

Требуется более активное участие партнеров из Центральной Азии в разработке и реализации Стратегии ЕС, предотвращающей ее превращение в преимущественно одностороннюю инициативу.