

СТРАТЕГИЯ ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: УРОКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В условиях углубления евразийской интеграции для России представляет несомненный интерес анализ деятельности в Центральной Азии других внешних факторов, в том числе Европейского Союза. Вопросы эффективности политики ЕС, ее перспектив, преимуществ и слабых сторон имеют значение не только для оценки динамики баланса сил в этом регионе, но также для определения возможных направлений взаимодействия между российской и европейской сторонами. В основе такого взаимодействия – разделяемое ЕС и Россией стремление к поддержанию безопасности и стабильности в ЦА, готовность оказывать содействие экономическому и социальному развитию региона.

Политика Евросоюза формируется в рамках принципов и направлений, изложенных в документе «ЕС и Центральная Азия: новая стратегия сотрудничества»¹ (ниже – Стратегия), который был принят Европейским Советом в 2007г. Все проекты Евросоюза и государств-членов ЕС, реализуемые в регионе на двух- и многосторонней основе, формально рассматриваются как составляющие данной Стратегии. Кроме того, в рамках Стратегии Евросоюз выступил с рядом инициатив: по верховенству права, образованию, экологии, водным ресурсам. Таким образом, Стратегию можно рассматривать как комплексную программу сотрудничества ЕС с ЦА, которая базируется на принципах, сформулированных в Декларации ООН «Задачи тысячелетия» и Стратегии безопасности ЕС от 2003 г. Действие Стратегии не подменяет юридической основы двусторонних отношений, заложенной Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве (СПС) со странами региона.

О ходе выполнения Стратегии Еврокомиссия предоставила Евросовету и Европарламенту три отчета (2008, 2010 и 2012гг.). В них дана положительная оценка проделанной работе и подтверждено намерение разработать аналогичную программу сотрудничества со странами региона на следующий бюджетный период 2014–2020гг.. Представляется, что обновленная программа будет базироваться на приобретенном опыте работы в регионе, а также учитывать произошедшие за истекший пятилетний период геополитические перемены.

Ситуация в Афганистане определяется предстоящим в 2014г. выводом основных сил антиталибской коалиции, последствия которого трудно предсказуемы. Потерпев неудачу в борьбе с очагом терроризма, которым американская политика после событий сентября 2001г. объявила талибский

¹ European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership. European Communities, 2007.

режим, США сделали ставку на интеграцию послевоенного Афганистана в состав макрорегиона, который включал бы страны ЦА. Формально Стратегия Евросоюза не увязана с американскими концепциями Большой Центральной Азии или Нового шелкового пути, однако тесная согласованность политики ЕС и США не вызывает сомнений.

США и Евросоюз одновременно перевели ЦА из европейского в азиатский департаменты своих внешнеполитических служб, перешли от регионального к преимущественно двустороннему формату отношений, согласовывают конкретные политические решения, например, по санкциям в отношении Узбекистана после Андижанских событий. Единство евроатлантического подхода базируется на общности интересов ЕС и США в регионе, в основе которой – противодействие Китаю и России, усиливающемуся и слабеющему внешним игрокам, конкурирующим с евроатлантическим блоком. Следует отметить, что, провозглашая углубление диалога по вопросам безопасности приоритетом сотрудничества с регионом на предстоящие годы, Евросоюз вновь демонстрирует готовность выполнять вспомогательную функцию по отношению к США, которые выстраивают свое взаимодействие со странами ЦА в интересах сохранения своего глобального превосходства.²

В сравнении с серединой 2000-х годов роль евроцентрических причин пошла на убыль. Дальнейшее расширение (и, как следствие, приближение к региону) не стоит на повестке дня объединенной Европы, усилия которой сосредоточены на преодолении глубокого системного кризиса, ограничивающего возможности и заинтересованность в углублении сотрудничества с ЦА. Опыт показал, что угроза привнесения извне нестабильности, которая накануне принятия Стратегии рассматривалась как одна из причин усиления внимания к ЦА, в действительности носит гипотетический характер.

В самом деле, внутрирегиональные конфликты фактически не сказались на миграционной ситуации в странах Евросоюза, особенно по сравнению с последствиями арабской весны. С точки зрения наркотрафика, главный удар принимает на себя Россия: по оценкам Управления ООН по наркотикам и преступности, в ЦА из Афганистана ввозится контрабандой до 90 т героина, в РФ оттуда поступает 75–80 т.³ Транзит в ЕС через Туркмению в 8–9 раз меньше.

Как представляется, третьей по значимости причиной активизации европейской политики в ЦА во второй половине 2000-х было обеспечение возможностей импорта энергоресурсов из региона, доля которого в мировых

² Представляется закономерным, что американские и европейские эксперты не отделяют политику ЕС от политики США в ЦА. См.: Cooley A. *Great Games, Local Rules*. Oxford University Press, 2012; Laubsch M. *Turkmenistan – ein verlässlicher Partner für die EU?* //www.euractiv.de 23 Mai 2012.

³ *Opiate flows through Northern Afghanistan and Central Asia*. UNODC, May 2012 //www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf. P. 48.

запасах природного газа составляет 12,4%, нефти – около 2%.⁴ Неослабевающий интерес Евросоюза к вопросам энергобезопасности обуславливает высокую степень политизации этой проблематики в русле евроатлантической солидарности. В настоящее время задача диверсификации импорта газа и нефти для европейской стороны отчасти утратила остроту, присущую периоду максимальных цен на нефть, когда разрабатывалась Стратегия.

Еврокомиссия не прогнозирует рост энергопотребления, стимулирует развитие альтернативной и атомной энергетики. Рост добычи сланцевого газа в США привел к кардинальным переменам на энергетическом рынке Европы, включая диверсификацию поставок с перспективой импорта сжиженного газа из США и развития этой технологии добычи углеводородов в ЕС. Несмотря на эти обстоятельства, Еврокомиссия подтверждает заинтересованность в проекте строительства Транскаспийского газопровода, который относится к Южному коридору.

Главным достижением в ходе реализации Стратегии европейская сторона считает упрочение политического диалога со странами региона. Ежегодно в порядке ротации в столицах ЦА и в Брюсселе проводятся встречи на уровне министров иностранных дел и высших должностных лиц Еврокомиссии. Этот формат взаимодействия, введенный благодаря Стратегии, дополнил механизм, предусмотренный Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве, в соответствии с которыми ежегодно на уровне министров экономики проводятся заседания Совета сотрудничества. Есть основания предполагать, что по завершении действия нынешней Стратегии вместо министерского формата (или в дополнение к нему) европейская сторона предложит проведение регулярных саммитов ЕС–ЦА.

Для налаживания политического диалога ЕС реализовал цель, поставленную еще в Докладе Еврокомиссии от 1995 г.: учредить свои представительства во всех странах региона и расширить здесь сеть посольств государств ЕС. В 2007 г. посольства во всех странах ЦА имела только Германия, представительство ЕС было только в Казахстане. Представительство в Бишкеке Еврокомиссия открыла в 2009г., представительство в Душанбе получило полномасштабный статус с 2010г. (ранее руководство представительством было возложено на главу представительства в Казахстане). Представительство в Ташкенте было открыто в 2012г. (ЕС намеревался открыть его в 2008г., но только в 2011 г. во время своего визита в Брюссель президент И.Каримов дал согласие на открытие представительства), в Ашхабаде в 2008г. открылся Дом Европы (представительство пока не открыто). Спецпредставитель ЕС в ЦА активно подключается к решению экстренных ситуаций; например, в связи с межэтническими столкновениями в Оше в период с июня по декабрь 2010г. П.Морель 10 раз посетил Киргизию.

Наполнение политического диалога конкретным содержанием обеспечивают проекты, финансируемые в рамках Стратегии. Общий объем фи-

⁴ По данным BP Statistical Review of World Energy. June 2012. P. 6, 20.

нансирования этих проектов был установлен в 2007г. в объеме 750 млн. евро. Распределение этих средств осуществляется через посредство Инструмента сотрудничества в области развития (DCI) в соответствии с утвержденными Индикативными программами на 2007–2010гг. и 2011–2013гг.. Аналогичный порядок используется в отношениях ЕС с развивающимися странами. В рамках Индикативной программы на 2007–2010гг. было выделено 314 млн. евро, из них 70% на двустороннее сотрудничество (в т.ч. Таджикистан – 66 млн. евро, Киргизия – 55, Казахстан – 44, Узбекистан – 32,8, Туркмения – 22 млн. евро), 30% – на общие программы (в т.ч. образование – 25 млн. евро, энергетика – 23, транспорт – 15, экология – 16, BOMKA/CADAP – 16 млн. евро).⁵

Индикативная программа на 2011–2013гг. имеет бюджет 321 млн. евро, который распределен между тремя приоритетными направлениями: региональное сотрудничество и добрососедские отношения, в т.ч. на программы по устойчивому развитию 50 млн. евро, энергетике – 25 млн., экологии – 20, деловому сотрудничеству – 5 млн. евро; борьба с бедностью и повышение уровня жизни; эффективное государственное управление и экономические реформы.⁶

Первое направление имеет статус многостороннего, два других – статус двустороннего сотрудничества; бюджет, соответственно, 105 и 216 млн. евро. В свою очередь, двустороннее сотрудничество имеет свою систему приоритетов по каждой стране. Приоритеты сотрудничества определяются в ходе обсуждений с представителями стран ЦА. По сравнению с первой программой, в программе на 2011–2013гг. доля Узбекистана и Туркмении выросла, соответственно, с 15 до 19% и с 10 до 14%, доля Киргизии и Таджикистана почти не изменилась (соответственно около 25 и 30%), а доля Казахстана сократилась с 20 до 14%.

Программы, которые распространяются на страны за пределами ЦА, имеют комбинированное финансирование: например, Программа Транспортного коридора Европа–Кавказ–Азия (TRASECA) финансируется через DCI и через Европейский инструмент добрососедства и партнерства (ENPI). Финансирование программ, включенных в Инициативу по верховенству права, осуществляется по линии Европейского инструмента содействия демократии и правам человека (EIDHR), предназначенного для стран, не входящих в состав ЕС. На 2007–2013гг. его совокупный бюджет составляет 1,1 млрд. евро.

ЕС стремится сотрудничать с другими грантодателями, причем стандартного формата для такого рода договоренностей не существует. Так, взаимодействие с Фондом Ага Хана основано на Совместной декларации от 2007г. о расширении сотрудничества в сфере инициатив по развитию, укреплению институтов гражданского общества и развитию социальной ин-

⁵ Central Asia Indicative Programme (2007–2010)/eeas.europa.eu

⁶ ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia

теграции в ряде регионов. Рамочной договоренности с ОЭСР нет, подписываются соглашения по отдельным проектам. Например, по соглашению о совместном финансировании от 2009г. ЕС выделил 1 млн. евро из фондов программы Central Asia Invest в поддержку инициативы ОЭСР по развитию конкурентоспособности Центральной Азии, запущенной в 2008 г. Central Asia Invest нацелена на помощь малому и среднему бизнесу; ЕС закрепил за собой проекты по развитию практических навыков и знаний участников рынка, а ОЭСР – проекты по улучшению политической обстановки.

Кроме финансирования из европейского бюджета, отдельные страны ЕС спонсируют программы и проекты, которые разрабатывают самостоятельно. Как правило, речь идет о проектах по направлениям, определенным в качестве приоритетов сотрудничества. Только Великобритания через свой Департамент по международному развитию (DFID) реализует комплексную «Стратегию по развитию в Центральной Азии на 2009–2012 гг. Национальные вызовы – региональные решения». В рамках этой стратегии британское правительство предоставило грант в размере 8 млн. долл. фонду ЮНИСЕФ для реализации программ по предотвращению конфликтов, здравоохранению, образованию, развитию молодежи и усилению роли местных и центральных властей в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях Киргизии.

Выполнение утвержденных проектов европейская сторона рассматривает в качестве критерия эффективности Стратегии. Однако эти показатели зачастую не отражают реального прогресса в решении тех проблем, на которые ориентированы проекты. Например, отдельные разделы программы «Мониторинг за исполнением национального плана действий в области прав человека в Казахстане» выполнены на 60%, но ситуация с правами человека в республике, по мнению экспертов, не улучшилась.⁷

Особую тревогу вызывает положение по противодействию наркоугрозе. За годы политической независимости государства ЦА стали не только транзитерами, но и импортерами поставляемых из Афганистана наркотиков. В частности, в Киргизии за последние двадцать лет количество наркозависимых выросло почти в 8 раз; на наркологическом учете состоит около 11 тыс. человек, однако по оценкам экспертов и международных организаций, их численность как минимум в десять раз больше.⁸ Неэффективность борьбы с наркотрафиком иллюстрируют данные доклада ООН: в 2010г. в странах ЦА было изъято менее 3% перевозимых наркотиков (в Казахстане менее 1%), хотя в предыдущие годы этот показатель был выше.⁹

⁷ Права человека в Казахстане соблюдены на 17 процентов/rus.azattyq.org, 22.05.2012.

⁸ Концепция национальной безопасности Киргизии. 2012.

⁹ OPIATE FLOWS THROUGH NORTHERN AFGHANISTAN AND CENTRAL ASIA. UNODC, May 2012 //www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf

Было бы неправомерно ожидать, что меры ЕС в рамках программ BOMKA/CADAP остановят рост наркотрафика и распространение наркомагии в странах ЦА. Однако из доклада ООН следует, что лучше других стран региона с наркотрафиком справляется Узбекистан, использующий жесткие методы контроля на границе: только здесь в 2010 отмечен рост (на 25%) объема изъятий. Подобный успех был обеспечен методами жесткого контроля, которые противоречат европейской концепции управления границами, направленной на развитие кооперации между таможенными и пограничными службами стран-соседей.

В области энергетики успех Стратегии исчерпывается подписанием Меморандумов о взаимопонимании с Туркменией (2008г.) и с Узбекистаном (2011г.), а также выдачей мандата Еврокомиссии на проведение переговоров о юридической поддержке проекта Транскаспийского газопровода (2011г.), который теперь рассматривается как составная часть «Набукко». Занимаясь «перетягиванием каната» с Россией, Евросоюз недооценил Китай как конкурента в борьбе за энергетические ресурсы ЦА. За годы реализации Стратегии построен газопровод Туркмения–Узбекистан–Казахстан–Китай пропускной способностью до 65 млрд. куб. м в год. Кроме того, в 2009г. Китай предоставил Туркмении два кредита на 8 млрд. долл. на освоение газового месторождения Южный Иолотань.

Что касается проблем водных ресурсов, Еврокомиссия сохраняет этот приоритет сотрудничества скорее из нежелания потерять лицо, чем в надежде добиться решений, приемлемых для всех стран ЦА. Конкретные рекомендации Казахстану, предложенные в рамках европейского проекта для озера Балхаш, едва ли исполнимы: иницируя пересмотр договоренностей с Китаем по совместному использованию ресурсов реки Или, по строительству ГЭС в Таджикистане и Киргизии, Евросоюз, по-видимому, склоняется к замене начатых крупных проектов на менее масштабные, исходя из экологических аргументов.

К таким же аргументам прибегают и американские эксперты, по оценкам которых в случае строительства Рогунской ГЭС ежегодный ущерб сельскому хозяйству Узбекистана составит 600 млн. долл., валовой внутренний продукт (ВВП) сократится на 2%, 300 тыс. человек станут безработными.¹⁰ Европейцы больше, нежели их заокеанские партнеры, склонны балансировать между конфликтующими сторонами, и предложили организовать международную конференцию по таджикско-узбекским отношениям (май 2012г., заседание Совета по межпарламентскому сотрудничеству Таджикистан–ЕС).

С другой стороны, даже такое малоперспективное направление сотрудничества позволяет Евросоюзу расширять свое присутствие в регионе, что, в сущности, и является главной целью Стратегии. Этим объясняется

¹⁰ Рогунская ГЭС: катастрофические последствия – оценки независимых международных экспертов/mfa.uz, 18.06.2012.

также пристальное внимание ЕС к сфере образования, которое не носит характера благотворительности, как можно видеть на примерах Киргизии и Таджикистана. Обоснованность выбора образования в качестве приоритетной сферы сотрудничества с Киргизией бесспорна: в республике 2 тысячи детей не посещают школу.¹¹ Однако проекты ЕС фокусируются на высшем образовании, что в первую очередь демонстрирует заинтересованность Евросоюза в формировании нового поколения элит, ориентированного на европейскую систему ценностей. В Таджикистане правительство приняло закон «Об ответственности родителей за образование детей», запрещающий школьникам пропускать занятия под предлогом отправления религиозного культа. Примечательно, что эта мера, в действительности направленная на поддержку образования, в европейских странах была квалифицирована как антидемократическое покушение на права верующих.

Приведенный пример демонстрирует стремление Евросоюза выстраивать политику в отношении стран региона, исходя из соображений идеологии. При составлении планов сотрудничества в области демократизации европейская сторона полагается на регулярные отчеты о положении с правами человека, составленные представительствами ЕС и посольствами стран Евросоюза, которые поддерживают контакты не только с официальными властями, но и с местными НПО и правозащитными организациями. Со всеми странами ЦА ведется так называемый диалог по правам человека – это стандартный инструмент внешней политики ЕС, принятый по отношению к государствам, где положение внушает Евросоюзу беспокойство.¹²

ЕС выделяет четыре формы диалога; диалог с ЦА (а также с Россией, Китаем, странами Южной Азии и Ближнего Востока) относят ко второй форме, для которой характерен акцент на правах человека.¹³ Диалог с Туркменией и Узбекистаном был начат до принятия Стратегии, соответственно в 2005г. и 2006г.; его проведение предусмотрено Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве обеих стран с ЕС. Начиная с 2011г., к участию в ежегодных встречах в рамках Диалога по правам человека в качестве наблюдателей привлекаются представители стран-членов ЕС. Встречи проводят с каждой из стран по отдельности. Помимо этих встреч, к диалогу по правам человека относятся программы, которые финансируют отдельные европейские страны.

Таким образом, для продвижения принципов и норм демократизации европейская сторона вынуждена взаимодействовать с представителями местных авторитарных режимов, что представляет собой своеобразный парадокс. Двойственность европейской политики подвергают резкой критике

¹¹ Концепция национальной безопасности Киргизии. 2012.

¹² Mitteilung der Kommission vom 8. Mai 2001 zur Rolle der Europäischen Union bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung in Drittländern.

¹³ Leitlinien der Europäischen Union für Menschenrechtsdialoge mit Drittländern.
www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.de08.pdf.

международные, европейские и региональные правозащитные организации. К пятилетию принятия Стратегии 46 представителей правозащитных организаций подписали Обращение гражданского общества к ЕС «Пятилетняя годовщина стратегии ЕС по Центральной Азии: Установление прав человека в центре действий ЕС», в котором отмечается, что за время действия Стратегии положение с правами человека в ЦА заметно ухудшилось. Предлагается шире привлекать региональные правозащитные организации к получению грантов ЕС.¹⁴

Представители европейского экспертного сообщества, опираясь на опыт «арабской весны», также высказываются за расширение контактов с местным гражданским сообществом, представители которого в перспективе могут прийти на смену нынешним элитам. Напротив, политика «диалога» несет риск дискредитировать принципиальность политики Евросоюза и ее независимость от соображений коммерческой выгоды.¹⁵

Об укреплении идеологической составляющей во внешней политике Евросоюза свидетельствуют: принятие на совещании министров иностранных дел стран Евросоюза в июне 2012г. документа «Стратегическая рамочная программа и план действий в области прав человека и демократии»¹⁶; постановление Европарламента от 25.05.2012г., в соответствии с которым экстренная финансовая помощь, оказываемая ЕС испытывающим трудности соседям, должна зависеть от соблюдения прав человека и принципов демократии; закрепление принципа больше за большее (*more for more*) в Европейской политике соседства.¹⁷ В то же время европейская сторона не намерена вступать в конфронтацию с правящими элитами, о чем, на наш взгляд, свидетельствует некоторое смещение акцента в сотрудничестве с государствами ЦА от продвижения демократии на борьбу с коррупцией.

Единственным способом противостоять коррупции европейские чиновники считают тщательный контроль за реализацией своих программ. Правда, это влечет за собой усиление бюрократизации, в свою очередь, затрудняющее получение поддержки теми, кто в ней действительно нуждается. Другое следствие – отказ местных властей от участия в программах, где чиновники не могут получить взятку. Так, по данным киргизского НПО «Лига защиты прав ребенка», власти отказываются от предлагаемого Евро-

¹⁴ Civil Society Appeal – Five Year Anniversary of EU Central Asia Strategy. www.hrw.org/news/2012/06/19

¹⁵ Такое мнение высказывают эксперты фонда «Наука и политика», консультирующие правительство ФРГ. См.: Schmitz A., Wolters A. Politischer Protest in Zentralasien. SWP-Studien, Februar 2012, S. 29.

¹⁶ EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Luxembourg, 25 June 2012.

¹⁷ Принцип «moreformore»: отчет члена Еврокомиссии о реализации политики соседства ЕС за прошедший год // www.enpi-info.eu, 22.05.2012.

союзом гранта на 5 млн. евро, который позволил бы повысить социальные пособия малоимущим семьям на детей.¹⁸

Выводы

При реализации своей Стратегии Евросоюзу пришлось столкнуться с рядом проблем – это нехватка объективной информации, непредсказуемость других региональных игроков, противоречия между региональными элитами. Несмотря на серьезные трудности в реализации задач, провозглашенных Стратегией, и допущенные просчеты, усилия Евросоюза не были бесплодными. Главная цель – повысить степень своего присутствия в регионе в качестве самостоятельного игрока – достигнута, о чем свидетельствует готовность стран региона к продолжению сотрудничества. В настоящее время ведется совместная с Евросоюзом работа по определению приоритетов на 2014–2020 гг.

Среди положительных аспектов работы европейских структур, можно выделить:

- преемственность: программы, начатые до принятия Стратегии (CADAP, BOMKA) были интегрированы в Стратегию; в сфере образования в развитие ранее начатых программ разработана Инициатива в области образования для ЦА и т.д.;
- взаимодействие с другими грантодателями, позволяющее повысить эффективность действующих программ;
- привлечение к программам исполнителей из стран региона, что способствует распространению там европейских принципов и норм;
- тесный контакт с представителями стран региона, включая оппозицию и гражданское сообщество, позволяющий выделить приоритетные направления сотрудничества;
- предсказуемость: заранее известны и обговорены с представителями стран приоритеты сотрудничества, финансируемые программы.

Последнее обстоятельство имеет особую привлекательность и с точки зрения остальных внешних игроков в регионе, к числу которых относится Россия. Российский МИД признает: «Россия не претендует на исключительную роль в центральноазиатских делах, должен быть обеспечен стратегический учет России в этом регионе, а действия других игроков должны быть предсказуемыми и транспарентными».¹⁹ Однако в настоящее время сотрудничество с РФ, очевидно, не входит в планы ЕС и говорить о возможных совместных проектах не представляется возможным.

¹⁸ Куда уходят деньги Евросоюза в Кыргызстане? /rus.kg, 14.06.2012.

¹⁹ Выступление Г. Карасина на слушаниях в Госдуме 2011.