



# EUCAM

WWW.EUCENTRALASIA.EU

## *Сотрудничество ЕС и США в Центральной Азии: параллели пересекаются в бесконечности?*

*Йос Боонстра и Марлен Ляруэль*

*Йос Боонстра является старшим научным сотрудником FRIDE и руководителем программы EUCAM.*

*Марлен Ляруэль является директором программы по Центральной Азии Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений Эллиота при университете Джорджа Вашингтона и исследователем EUCAM.*

*Этот брифинг стал результатом двух семинаров, организованных программой EUCAM и Программой Центральной Азии университета Джорджа Вашингтона в феврале в Брюсселе и в апреле в Вашингтоне. Авторы благодарят участников этих мероприятий за их вклад, в том числе за название брифинга - вынесенный в заголовок риторический вопрос был поднят одним из спикеров.*

Европейский Союз (ЕС) и Соединенные Штаты (США) в Центральной Азии объединяет множество общих интересов, но они придерживаются разных подходов. Основными точками соприкосновения для них являются защита прав человека, демократизация, стабильность и безопасность, общее экономическое и социальное развитие стран Центральной Азии. Разумеется, между ними существуют и расхождения, вызванные разным геополитическим положением ЕС и США в мире. Вашингтон занимается военными аспектами безопасности. Евросоюз старается продвигать задачи в области безопасности через долгосрочное развитие. Более того, у каждой стороны имеются свои торговые интересы в регионе, но они, в целом, не слишком различны.

США и Евросоюз не основные внешнеполитические игроки в Центральной Азии. Россия по-прежнему выступает "первой среди равных" в вопросах обеспечения безопасности. В последние годы Китай вышел на лидирующие позиции в экономической и торговой сферах. В условиях, когда двух основных геополитических игроков связывают с регионом общие границы, а пять молодых государств Центральной Азии успешно играют на интересах мировых держав для извлечения максимальной выгоды, Евросоюзу и США необходимо сотрудничать друг с другом в областях, представляющих взаимный интерес. Но на практике это происходит редко.

В данной работе проводится анализ общих черт и различий в интересах Евросоюза и США и исследование причин, по которым взаимодействие между ними сводится к нерегулярным встречам по согласованию деятельности. В брифинге перечисляются сферы, в которых сотрудничество будет взаимовыгодным.

### *Подходы ЕС и США*

Евросоюз и Соединенные Штаты крайне редко не координируют друг другом свою деятельность и не ведут совместную работу в Центральной Азии. Единственные регулярные двусторонние переговоры проводят лишь помощник госсекретаря США по Южной и Центральной Азии и спецпредставитель ЕС по Центральной Азии, встречающиеся два раза в год. Этот процесс обмена информацией крайне важен, но взаимодействие на более высоком и низком уровнях практически отсутствует. Эксперты Европейской службы внешнеполитической деятельности выходят на связь со своими американскими коллегами лишь в случае необходимости, а сотрудники представительств ЕС и американских посольств в самом регионе, по имеющимся данным, почти не пересекаются. В более высоких политических кругах нет специализированного форума, на котором бы обсуждались проблемы Центральной Азии, подобно недавно созданному диалогу между ЕС и США по вопросам стран Азиатско-Тихоокеанского бассейна (к которому республики Центральной

Брифинг



OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS

Азии вряд ли будут отнесены) или регулярным двусторонним обсуждениям ситуации на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Центральная Азия также едва ли станет темой обсуждения в ходе ежегодных саммитов ЕС и США.

Это неудивительно, так как Центральная Азия не является политическим приоритетом ни для одной из сторон, а значение Афганистана для них постепенно снижается. И Евросоюз, и Вашингтон предпочитают сотрудничать по военным вопросам в регионе в рамках НАТО, по проблемам невоенной безопасности – по каналам ОБСЕ, а сотрудничество в области развития осуществлять через Программу развития ООН. Но передача этих вопросов международным институтам не приносит особых результатов: НАТО играет не очень активную роль в регионе (исключение составляет программа “Партнерство во имя мира”, участниками которой являются государства региона, но этот проект не имеет большого влияния). ОБСЕ также находится на второстепенных позициях в Центральной Азии, где власти устали от инициатив по демократизации, а ПРООН – лишь один из многих доноров, присутствующих в регионе. Евросоюз и США по-разному видят Центральную Азию. Для политики Вашингтона характерны две черты. Во-первых, США рассматривают этот регион как часть Азии. В Госдепартаменте Центральной и Южной Азией занимается одно управление. Американское министерство обороны отнесло регион к группе центрального командования, в которую входят Северная Африка, Ближний Восток, Афганистан и Пакистан. Исходя из этого, можно заключить, что Вашингтон больше не считает Центральную Азию постсоветским пространством и логически отделяет ее от России. Во-вторых, политика США напрямую связана с афганской военной миссией. Центральная Азия, по всей видимости, выступает приложением к американской стратегии в Афганистане. Это стало очевидным в 2011 году, когда бывший госсекретарь США Хиллари Клинтон представила доктрину нового Шелкового пути – достаточно размытый план укрепления регионального экономического сотрудничества и торговли на более обширном географическом пространстве, где связующим звеном выступает Афганистан. Концепцию нового Шелкового пути ждут трудности на этапе внедрения еще и потому, что она вряд ли распространится на Иран и Китай (две ключевые страны в этом регионе) и никак не разъясняет роль России.

Европа воспринимает Центральную Азию как часть “Евразии”, дальнего соседа и бывший советский регион. Вслед за Европейской политикой добрососедства, цель которой – построить прочные связи с Северной Африкой, Ближним Востоком, Восточной Европой и Южным Кавказом, логическим шагом в развитии внешней политики ЕС было создание стратегии для Центральной Азии, запущенной в 2007 году. С одной стороны этот документ – продолжение политики ЕС в Восточной Европе и России, с другой – самостоятельная политическая стратегия, опирающаяся на собственные инструменты финансирования и структуру и рассматривающая Центральную Азию как отдельный регион. Европейский подход к Центральной Азии в основном отделен от политики в Афганистане, хотя в последнее время в ходе дискуссий между Европой и Центральной Азией политики все чаще говорят общие слова о наличии связи между двумя регионами в свете вывода войск в 2014 году.

ЕС заявляет, что относит Центральную Азию к своим «стратегическим соседям» и придерживается постулата географической непрерывности. Для США регион является частью более масштабных геополитических расчетов. Новую американскую политику в Узбекистане и возвращение Ташкента на позиции потенциального союзника после нескольких лет охлаждения в отношениях можно объяснить только необходимостью вывоза американских военных материалов из Афганистана через узбекскую территорию. Это также служит подтверждением того, что Вашингтон придерживается

классической трактовки Центральной Азии, придающей особый статус Узбекистану, наиболее густонаселенной стране в центре региона. Ташкент, в свою очередь, демонстрирует желание дистанцироваться от евразийских организаций, инициированных Россией.

## **2. Афганистан и безопасность в Центральной Азии**

В ходе последних двух лет подходы ЕС и США к Центральной Азии сосредоточились на грядущем выводе войск из Афганистана. Каждая сторона стремится подтолкнуть Центральную Азию к большей заинтересованности в сотрудничестве, связанном с Афганистаном, в частности в рамках процесса “Сердце Азии”. Но их видение этого региона как соседа Афганистана в основном ориентировано на решение краткосрочных вопросов безопасности.

И Вашингтон, и Брюссель нуждаются в содействии Узбекистана для вывоза больших объемов военных материалов по каналам Северной сети поставок. Поэтому они с готовностью поддерживают версию центральноазиатских режимов об угрозе распространения нестабильности, которая служит средством отвлечения внимания от потенциально дестабилизирующих внутренних факторов, порой не имеющих никакого отношения к Афганистану. Среди них – оппозиция существующим режимам и отсутствие механизмов передачи власти, бедность и миграция, конфликты, связанные с распределением природных ресурсов. Такой подход также помогает местным властям обеспечить дальнейшее присутствие западных стран для балансирования влияния России и Китая. Политика США и ЕС неадекватна, так как позволяет режимам извлечь максимальную выгоду благодаря открывшемуся ненадолго «окну возможностей».

Евросоюз недавно организовал со странами Центральной Азии диалоги на высоком уровне для обсуждения “общих угроз и вызовов”. Этот механизм должен способствовать укреплению сотрудничества между двумя регионами, а также внутри Центральной Азии. Первая встреча прошла в июне 2013 года, но, по-видимому, центральноазиатские партнеры не проявляют к инициативе особого интереса: пять стран представляли заместители министров иностранных дел или послы в Брюсселе. Основными темами обсуждения были программы борьбы с наркотрафиком и ситуация в Афганистане. В то время как Брюссель высказывает некоторую заинтересованность в вопросах гуманитарной безопасности, страны Центральной Азии предпочитают делать основной упор на внешние угрозы и терроризм. Соединенные Штаты обсуждают вопросы безопасности на ежегодных двусторонних встречах с каждой из стран региона. В теории, американское министерство обороны и Госдепартамент делят между собой сферы влияния – военные и невоенные аспекты соответственно, но на практике Госдепартамент обязан следовать директивам Пентагона. В диалоге с республиками Центральной Азии министерство обороны уделяет наибольшее внимание внешним угрозам безопасности. Госдепартамент обращается к более широкому определению безопасности. Оба ведомства совместно работают над несколькими проектами, среди которых – Инициатива по борьбе с наркотиками в Центральной Азии (CASI).

Европейский союз и США занимаются внедрением реформы сектора безопасности РСБ, но сосредоточены на разных аспектах реформы и используют разные методы. В центре внимания Евросоюза и стран-членов блока находятся вопросы охраны границ, полицейская и судебная реформы. Европа стремится делать упор на долгосрочных преобразованиях, она оказывает ограниченное техническое содействие, но, тем не менее, организует тренинги и оказывает помощь пограничным войскам, в особенности в Таджикистане. США занимаются вопросами военной

безопасности и предоставляют краткосрочное содействие: обучение и материальную поддержку. Закономерно, что режимы в регионе предпочитают реформам, воспринимаемым как вмешательство во внутреннюю политику, помощь в перевооружении и обновлении инфраструктуры. Вашингтону и Брюсселю необходимо более тесно координировать свою работу, чтобы избежать ситуации, при которой военная помощь США может подрывать усилия Европы в невоенных сферах, а центраальноазиатские режимы получают возможность выбрать наиболее предпочтительную для них форму помощи.

Сотрудничество ЕС и США должно выходить за рамки ОБСЕ, частично в силу того, что на эффективность организации оказывает прямое влияние продолжающееся противостояние западных (ЕС и США) и восточных (России и стран Евразии) стран. Евросоюз и Соединенные Штаты могли бы сотрудничать в проведении полицейской реформы и поддержке охраны границ. Дополнительный положительный эффект может принести углубление сотрудничества между программой ЕС WOMSA, программой обучения органов безопасности в немецко-американском центре Маршала и программой партнерства американской национальной пограничной службы. Разделение ответственности на участках границ (как в случае с Таджикистаном) также может стать частью сотрудничества в практической сфере. Но самым главным является то, что США и ЕС должны скоординировать свои программы в Центральной Азии для получения более основательного рычага давления на местные режимы для выдвижения политических условий при предоставлении помощи. Шагом в правильном направлении станет создание совместной рабочей группы по оказанию поддержки в охране границ.

### **3. Содействие развитию и общественные ценности**

И Соединенные Штаты, и Евросоюз проводят с Центральной Азией регулярные диалоги по правам человека. Европейские диалоги на высшем уровне превратились в рутинное мероприятие, в ходе которого представители стран региона успешно дают отпор европейским чиновникам, выражающим обеспокоенность или выступающим с критикой ситуации с правами человека в той или иной стране.

Между тем, факт наличия подобных диалогов говорит о том, что сфера прав человека вынесена в отдельную категорию, которой не уделяется практически никакого внимания на других тематических встречах, посвященных энергетике, безопасности и образованию. В случае с США тема прав человека является предметом обсуждения в ходе ежегодных двусторонних встреч и выступает лишь одним из нескольких вопросов повестки, в которую также включаются сотрудничество в области технологий и в научной сфере, экономическое развитие и оборона. Несмотря на то, что обе стороны продолжают обращаться к теме общественных ценностей, они прекрасно осознают ограниченность своего влияния. Заинтересованность в стабильности в краткосрочной перспективе, торговые интересы и энергетические вопросы перевешивают интерес к поддержке прав человека и демократизации. Но и здесь существует возможность для углубления сотрудничества. Например, ЕС и США могли бы тесно согласовывать совместные заявления о нарушениях прав человека в Центральной Азии. Они также могли бы более тесно сотрудничать при подготовке ежегодных диалогов по правам человека.

EuropeAid и американское государственное агентство по международному развитию (USAID) не координируют работу. Для этого существует много причин. Это и относительно низкий политический интерес к Центральной Азии, и нежелание стран проводить реформы, и высокий уровень коррупции, а также

скромные размеры бюджетов. Агентство USAID в основном представлено в Кыргызстане и в меньшей степени в Таджикистане. ЕС одинаково активно работает в обеих странах, но эффективность помощи подрывают коррупция, низкая способность стран-получателей принимать оказываемое содействие и, в случае с Таджикистаном, политика режима, не высказывающего желания проводить реформы и укреплять верховенство закона. Хотя делегации ЕС и американские посольства поддерживают регулярный контакт почти со всеми донорами, в этой сфере не существует больших возможностей для совместных действий. У каждой стороны свои бюджетные рамки и циклы, которые сложно подвести под проекты, представляющие взаимный интерес.

Отличается и уровень поддержки гражданского общества. НПО тратят много времени и усилий на получение европейского финансирования. Но после выделения средств Евросоюз ожидает от бенефициаров лишь стандартные отчеты о проводимой работе. Получить американскую финансовую поддержку значительно проще при меньшем объеме бюрократических процедур, но США проводят более внимательный мониторинг освоения средств.

Евросоюз - более влиятельный торговый партнер, чем США. Обе стороны, в основном, сосредоточены на торговле с Казахстаном. На долю ЕС приходится около 50 процентов общих объемов торговли Казахстана, на долю США - лишь 2,6 процента. В основе американского участия в экономиках стран региона лежит присутствие нескольких фирм в нефтегазовом секторе Казахстана на побережье Каспия и поддержка газопровода ТАПИ (Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия), строительство которого происходит с серьезными задержками. Надежды Евросоюза получить доступ к туркменскому газу через Южный коридор, судя по всему, исчезли окончательно с отменой проекта газопровода Nabucco. Несмотря на разницу в американских и европейских интересах и стратегиях, между двумя партнерами не разворачивается серьезной торговой конкуренции, поскольку Центральная Азия не является приоритетом ни для одной из сторон, хотя доля ЕС существенно превышает американское участие.

### **Заключение**

В настоящий момент помимо уже существующих механизмов у ЕС и США не слишком много возможностей для расширения сотрудничества. Их политика в регионе почти не имеет точек соприкосновения, различаются бюджетные циклы и бюрократические процедуры. Процесс принятия решений и в Вашингтоне, и в Брюсселе отличается комплексностью и происходит при участии множества институтов (министерства обороны, Белого дома и конгресса - в США, Еврокомиссии, совета ЕС, Европарламента и стран-членов - со стороны ЕС). Американская политика, возможно, отличается большей гибкостью, но и она страдает от короткой корпоративной памяти. Евросоюз реагирует медленней и старается размышлять в долгосрочной перспективе, его политика более прямолинейна.

Но эти различия простираются за рамки бюрократических структур и культур. Во-первых, Центральная Азия не является политическим приоритетом ни для одной из сторон. На их повестке стоят угрозы и возможности в Южной и Юго-Восточной Азии, кризисы на Ближнем Востоке и озабоченность Европы по поводу своего непосредственного географического окружения. В настоящее время у ЕС и США нет особой необходимости объединять усилия в Центральной Азии. Стратегически задача усложняется и разницей в геополитических концепциях американской «Азии» против европейской «Евразии». В-третьих, многое уже было сказано о сценариях развития ситуации в Афганистане после 2014 года, но заметные шаги по соответствующей корректировке действий так и не были предприняты. США и Евросоюз открыто признают свою

второстепенность как игроков на центральноазиатском пространстве после России и Китая. В случае масштабных кризисов Россия - единственная держава, способная и, возможно, готовая реагировать. В силу ограниченности ресурсов и отсутствия заинтересованности, вмешательство Европы маловероятно. США также постарается воздержаться от участия в разрешении конфликтов.

Но Евросоюзу и США необходимо как минимум быть готовыми к ситуации, при которой Центральная Азия может стать приоритетом внешней политики. Высокий уровень авторитаризма, нестабильность и конфликтный потенциал в регионе нельзя игнорировать и оставлять на откуп России и Китаю. У Евросоюза и США есть две возможности: более тесное сотрудничество на двустороннем уровне или реструктуризация помощи ОБСЕ вкупе с усилением присутствия НАТО в Центральной Азии. Но ОБСЕ ослаблена разногласиями между странами-участницами, в числе которых и республики Центральной Азии. Это затрудняет задачу по превращению ОБСЕ во влиятельного регионального партнера под руководством ЕС и США. На пути расширения роли НАТО стоит членство стран Центральной Азии в Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Еще меньше пространства для маневра оставляет создание Евразийского союза и наличие Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

В этом контексте и вопреки существующим различиям Евросоюзу и США все-таки следует внимательно согласовывать свои походы, в особенности в области безопасности, развития и общественных ценностей. Пока правительства Центральной Азии могут выбирать политических партнеров, они будут успешно играть на интересах держав, не проводя необходимые региону реформы. Сотрудничество ЕС и США по вопросам содействия охране границ, продвижению демократических и социальных ценностей и оказания поддержки развитию укрепит их рычаги влияния на местные режимы и повысит эффективность двусторонних и совместных программ помощи региону.



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

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

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



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

Мнение автора не обязательно совпадает с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: [email.eucam@gmail.com](mailto:email.eucam@gmail.com)