



Отношения Афганистана и стран Центральной Азии: какую роль может сыграть ЕС?

Марлен Ляруэль, Себастьян
Пейруз и Вера Аксенова

рабочий доклад 13
март 2013



Резюме

С приближением даты вывода войск из Афганистана в 2014 году Евросоюз все больше внимания уделяет целям по недопущению распространения нестабильности из Афганистана в Центральной Азии. ЕС стремится расширить сотрудничество со всем регионом, но для этого ему необходимо выработать более четкую стратегию с тем, чтобы не оказывать косвенную поддержку репрессивной политике и туманным интересам правящих режимов в Центральной Азии. Евросоюзу стоит сосредоточиться на узком круге вопросов и отдавать предпочтение местным проектам с участием неправительственных организаций, которые выступают единственными проводниками долгосрочных и устойчивых решений. В данной работе анализируются отношения стран Центральной Азии и Афганистана, влияние вывода войск на уровень безопасности в регионе и возможности Евросоюза по стимулированию регионального взаимодействия.



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 2013

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

**Отношения Афганистана и
стран Центральной Азии:
какую роль может сыграть ЕС?**

Рабочий доклад EUCAM No. 13

**Марлен Ляруэль,
Себастьян Пейруз и Вера Аксенова**

Содержание

Введение	5
1. Разнообразие связей между странами Центральной Азии и Афганистаном	6
1.1. Общая история, разобщение и возникновение новых связей	6
1.2. Экономическое сотрудничество	7
1.3. Основные фигуранты отношений между странами Центральной Азии и Афганистаном	9
2. Анализ и подготовка к ситуации после 2014 года	11
2.1. Анализ возможных изменений в области безопасности после 2014 года	11
2.2. Подготовительные стратегии стран Центральной Азии	12
2.3. Участие России, Китая и США после 2014 года	14
2.3.1. Россия	14
2.3.2. Китай	15
2.3.3. США	15
3. Возможности для повышения роли Европы	16
3.1. Стратегии Евросоюза по отдельному оказанию помощи	17
3.2. Программы по безопасности: жертвы недоверия между Центральной Азией и Афганистаном	18
3.3. Разработка совместных программ в гражданской сфере	19
3.4. Развитие сотрудничества в области образования	21
Заключение	22

Введение

По мере того, как приближается срок вывода иностранных войск из Афганистана, международное сообщество все чаще рассматривает возможные сценарии «региональных решений»: не наивных концепций добрососедства, а новых невоенных моделей, которые позволят укрепить мир и безопасность во всем регионе. Пакистан по праву считается наиболее стратегически важным соседом Афганистана и основным препятствием на пути установления долгосрочной стабильности. Но и другие соседние государства играют все более значимую роль в будущем этой страны. Уровень их экономического участия, способность влиять на ситуацию внутри Афганистана, а также их видение стратегического баланса в регионе станут ключевыми факторами для достижения стабильности.

В отличие от Индии, Ирана, Китая и России, о подходе центральноазиатских стран к Афганистану известно немного. Зачастую, пять республик региона воспринимают как «жертв» ситуации в Афганистане, а не как полноценных политических игроков. Важно осознавать не только риски, но и возможности, которые открывает близость Центральной Азии к Афганистану. Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан объединяют с Афганистаном более двух тысяч километров общих границ. Таджики, туркмены и узбеки традиционно выступали посредниками в диалоге с их северными соседями, в особенности с момента усиления советского влияния в 1950-х годах. Несмотря на активизировавшиеся здесь в последние годы подпольные группировки, северные афганские провинции менее подвержены влиянию

нестабильности на афганско-пакистанской границе и по-прежнему являются наиболее безопасными территориями для доставки зарубежной помощи.

США и Евросоюз находятся в поиске новых партнеров, как краткосрочных (для обеспечения транзитных путей из Афганистана через Центральную Азию), так и долгосрочных (в том числе для включения Афганистана в экономику региона и развития новых региональных платформ безопасности). Одними из основных кандидатов выступают страны Центральной Азии.

США рассматривают Центральную Азию в контексте ее близости к Афганистану и в рамках более обширного региона, включающего Южную Азию. Европа же долгое время разделяла Центральную Азию и Афганистан, как следствие различаются ее политические повестки и уровень участия в этих двух регионах. Приближающийся вывод войск вынуждает Евросоюз пересмотреть свой подход и искать пути для более тесного координирования его работы в Центральной Азии и в Афганистане, хотя бы на уровне геополитических моделей. В пересмотренной в июне 2012 года Стратегии Евросоюза в Центральной Азии более последовательно изложены задачи в области безопасности и угрозы, стоящие перед регионом после 2014 года. В обзоре отмечаются распространенные в Центральной Азии опасения относительно новой волны нестабильности с юга. Более того, в документе поддерживаются или, как минимум, не критикуются формулировки, используемые правящими в Центральной Азии режимами для трактовки угрозы распространения нестабильности из Афганистана. Несмотря на то, что основной упор сделан на вопросы безопасности, в документе также подчеркивается готовность ЕС расширить «работу в приграничных с Афганистаном районах в тесном сотрудничестве со странами Центральной Азии и международными партнерами». Благодаря этому подходу Евросоюз надеется стимулировать региональный обмен, углубить двусторонний политический диалог и превратить примыкающий к Афганистану регион в платформу «для развития экономического сотрудничества на более

Марлен Ляруэль научный эксперт EUCAM и FRIDE, а также директор программы по Центральной Азии при университете Джорджа Вашингтона.

Себастьян Пейруз научный эксперт EUCAM и FRIDE, а также профессор университета Джорджа Вашингтона.

Вера Аксенова научный эксперт EUCAM, докторант университета Бремена и эксперт Центра межкультурных и европейских исследований университета Фульды.

широком географическом пространстве».¹

В данной работе рассматриваются отношения Центральной Азии и Афганистана после 2014 года и роль, которую может играть Европа. В первой части обсуждается разнообразие связей между Центральной Азией и Афганистаном. В ней приводится краткая история их отношений и анализируются растущее экономическое сотрудничество, а также участники процесса. Во второй части прогнозируется влияние, которое может оказать вывод войск из Афганистана на уровень безопасности в Центральной Азии. В основе лежат три фактора: вероятность распространения нестабильности из Афганистана, угрозы безопасности, какими их видят власти стран региона, и готовность режимов реагировать на кризисы; а также роль России, Китая и США. В третьей части анализируется участие Евросоюза в построении сотрудничества между Центральной Азией и Афганистаном и открывающиеся перед ЕС возможности в свете меняющегося регионального контекста.

1. Разнообразие связей между странами Центральной Азии и Афганистаном

1.1. Общая история, разобщение и возникновение новых связей

Центральную Азию и Афганистан объединяет долгая общая история. Северная часть современного Афганистана связана с Трансоксианой или Туркестаном, регионом к северу от реки Амударья на территории современных Туркменистана, Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана. На протяжении многих веков Амударья не служила естественным разделом между двумя территориями. Распад региона начался в XVIII веке, а в XIX веке с ростом влияния российской и британской империй он был разделен окончательно. Бухаринский эмират служил последним историческим мостом между Центральной Азией и Афганистаном. В 1920 году последний правивший там эмир Алим Хан бежал в Афганистан от наступающих большевиков.

Глубокие политические, социальные, экономические и культурные трансформации, произошедшие в Центральной Азии в советский период (с 1917 по 1991 годы), свели к минимуму

его схожесть с Афганистаном. Но два региона продолжали поддерживать отношения. В 1920-1930-х годах десятки тысяч выходцев из Центральной Азии, в основном туркмены и узбеки, бежали в Афганистан от гражданской войны и сталинской коллективизации. В 1953 году, когда афганское правительство возглавил Мухаммед Дауд-Хан, его страна начала развивать отношения с Советским Союзом. На протяжении почти двух десятилетий Москва была основным торговым и политическим союзником Кабула, предоставляя значительную военную и политическую помощь, способствуя развитию инфраструктуры, промышленности и продвижению социальных трансформаций через программы по повышению грамотности населения, эмансипации женщин и аграрные реформы. После переворота в 1973 году президент Дауд-Хан попытался ослабить хватку Советского Союза с тем, чтобы снизить уровень влияния афганской коммунистической партии. Это привело к новому перевороту в 1978 году, организованному местными коммунистами, сформировавшими просоветский режим и попросившими помощи Москвы. В декабре 1979 года Советский Союз вмешался в ситуацию. Основная роль, в особенности на первых этапах интервенции, была отведена войскам из Центральной Азии и советникам (в основном таджикам и узбекам) просоветского правительства Мухаммеда Наджибуллы.

Советская военная кампания в Афганистане оказала существенное влияние на центральноазиатское общество. В большей степени она затронула таджиков, поскольку их взаимодействие с Афганистаном было наиболее интенсивным. Большинство религиозных и политических диссидентов из Таджикистана и основные политические деятели перестроечного периода и первых десяти лет независимости служили в Афганистане в 1980-х годах. Когда Таджикистан погрузился в гражданскую войну в 1992 году, таджикская исламистская оппозиция нашла убежище и поддержку у «Северного альянса» Ахмада Шаха Масуда, несмотря на то, что он также был напрямую связан и с правительством в Душанбе.

Узбекистан — вторая наиболее близкая к Афганистану страна — во времена гражданской войны принял некоторое количество беженцев, в основном этнических узбеков. Ташкент поддерживал сложные отношения с афганскими полевыми командирами, например, с генералом

¹ Отчет о внедрении Стратегии Евросоюза в Центральной Азии, 25 июня 2012, стр. 2 и 16, доступ: http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf

Абдулом Рашидом Достумом. Некоторые оппоненты узбекского режима Ислама Каримова из рядов исламистов обосновались в Афганистане и под знаменем Исламского движения Узбекистана (ИМУ) воевали на стороне талибов на юге Афганистана и в Вазиристане. Они также попытались проникнуть в Центральную Азию, в частности, в ходе нападений в Баткенской области Кыргызстана летом 1999 и летом 2000 годов. В последующее десятилетие ИМУ постепенно превращалась в интернациональную группировку: за входящими в нее узбеками последовали сотни кыргызов, уйгуров, чеченцев, дагестанцев и татар. В свое время Советскому Союзу также приходилось противостоять афганской наркоторговле, но, начиная с 1990-х годов, объемы поступающих в Россию наркотических веществ существенно возросли.²

1.2. Экономическое сотрудничество

В 1990-х годах экономические отношения Туркменистана, Узбекистана, Таджикистана и Казахстана с соседним Афганистаном были ограниченными. Из-за гражданской войны в Афганистане официальная торговля прекратилась и не возобновлялась в постсоветский период. Помощь из Центральной Азии и России целиком предназначалась «Северному альянсу» Ахмада Шаха Масуда.

Уровень импорта, экспорта и торговли между Афганистаном и странами Центральной Азии в 2010 году в миллионах евро³

	Импорт	Ранг	Экспорт	Ранг	Объемы торговли	Ранг
Казахстан	0.5 (0.0%)	<50	145 (0.4%)	16	145.5 (0.2%)	18
Кыргызстан	0.5 (0.0%)	36	38.7 (4.6%)	6	39.2 (0.6%)	12
Таджикистан	30.1 (1.5%)	14	39.5 (4.4%)	5	69.6 (2.4%)	9
Туркменистан	0.5 (0.0%)	37	162.6 (6.4%)	5	163.1 (2.4%)	9
Узбекистан	0.1*	-	854**	-	854.1	-

2 А. Латыпов, 'On the Road to "H": Narcotic Drugs in Soviet Central Asia', Central Asia Program, *исследовательские доклады Central Asia 1*, август 2012, доступ: http://www.centralasiaprogram.org/images/Research_Paper_1_August_2012.pdf.

3 Источники: Торговая статистика Европейской Комиссии, 2011, доступ: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/>; Б. Андерсон и И. Климов, 'Uzbekistan: Trade Regime and Recent Trade Developments', институт общественной политики и административного управления университета Центральной Азии, *Рабочий доклад 4*, 2012, доступ: <http://www.ucentral-asia.org/downloads/UCA-IPPA-WP4-Uzbekistan%20and%20Regional%20Trade.pdf>; Центральное агентство по статистике Афганистана, доступ: [http://cso.gov.af/Content/files/imports-bycountry\(1\).pdf](http://cso.gov.af/Content/files/imports-bycountry(1).pdf).

С приходом к власти талибов в 1996 году дипломатические связи оборвались. Только Туркменистан под руководством Сапармурата Ниязова, придерживавшийся концепции «вечного нейтралитета», продолжал экономическое сотрудничество с «Талибаном», поставляя газ, электричество и продовольствие. Между тем, по всему региону возросли масштабы наркоторговли. Официальные торговые связи возобновились после прибытия в Афганистан войск международной коалиции и установления режима Хамида Карзая в конце 2001 года и пережили бум в 2007-2008 годах.

Несмотря на то, что протяженность узбекско-афганской границы составляет всего 137 километров, Узбекистан, тем не менее, выступает важнейшим в Центральной Азии торговым партнером Афганистана. Между двумя странами существуют созданные еще в советское время инфраструктурные связи. В 2002 году Узбекистан вновь открыл Хайратонский мост на афганско-узбекской границе, бывший «Мост дружбы» - основной транзитный пункт для советских войск. В 2003 году в Термезе заработал таможенный комплекс «Айритом», позволивший ускорить процесс регистрации и доставки грузов в Афганистан.⁴

Узбекистан играет ключевую роль в двух секторах афганской экономики: транспорт и поставки электричества. С 2009 года благодаря линии электропередачи, проведенной в рамках проекта Азиатского банка развития "Региональный рынок электричества в Центральной и Южной Азии", государственная корпорация "УзбекЭнерго" поставляет в Кабул около 90-130 МВт электричества.⁵ По заявлениям узбекских властей, страна снабжает Афганистан 1,2 миллиарда кВт/ч электричества в год, при этом Кабул получает электричество круглые сутки по цене 6 центов за кВт/ч.⁶ Узбекские компании участвовали в восстановлении дорог между Мазари-Шарифом и Кабулом и 11 мостов

4 В. Парамонов и А. Строков, 'Economic Relations Between Uzbekistan and Afghanistan: Current State, Problems, and Recommendations', *Афганский региональный форум 5*, февраль 2013.

5 ЮСАИД, 'Import of Power from Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan', Программа по созданию инфраструктуры и реабилитации Афганистана, 2011, доступ: <https://www.irp-af.com/?pname=open&id=291&type=html&c=5>.

6 'Uzbekistan exports 1.2bn kilowatt-hours electricity to Afghanistan a year', *Uzdaily*, 20 февраля 2012, доступ: http://www.uzinfoinvest.uz/eng/news/uzbekistan_exports_12bn_kilowatt_hours_electricity_to_afghanistan_a_year.mgr.

вдоль этого пути.⁷ Узбекская национальная железнодорожная компания “Озбекистон Темир Йоллари” занималась строительством железной дороги из Хайратона в Мазари-Шариф протяженностью 75 километров. Она была введена в эксплуатацию в середине 2011 года, ее транзитный потенциал достигает 30-40 тысяч тонн в месяц.⁸ Одна из краткосрочных задач новой дороги - повысить роль Узбекистана в Северной сети поставок для международной коалиции в Афганистане. С выводом войск НАТО в 2014 году она также позволит Узбекистану стать частью обратного маршрута из Афганистана.⁹ Ташкент надеется превратиться в основного игрока в области транспортных связей с Афганистаном. “Озбекистон Темир Йоллари” готовится к участию в двух новых тендерах на строительство участков, которые свяжут Мазари-Шариф и Кабул с Торхамом на пакистанской границе, а также Мазари-Шариф и Герат. Но компании предстоит столкнуться с мощной конкуренцией со стороны индийских и китайских фирм.¹⁰

Вторым по важности участником торговли Центральной Азии с Афганистаном является Таджикистан, который связывают с этой страной 1,300 километров общей границы. В центре их экономического партнерства вновь лежит электричество.¹¹ Душанбе надеется выгодно воспользоваться проектом CASA-1000 (Центральная Азия - Южная Азия), разработанным с целью обеспечить поставки излишков электричества, произведенного на таджикских и кыргызских ГЭС, в Афганистан и Пакистан. Спонсорами инициативы выступают Всемирный банк, Исламский банк развития и ЮСАИД. К нему, также, может присоединиться Россия. В перспективе этот проект очень выгоден

7 Дж. С. К. Дали, ‘Uzbek Afghanistan proposal relevant and timely’, *UPI*, 5 ноября 2009, доступ: http://www.upi.com/Top_News/Analysis/Outside-View/2009/11/05/Outside-View-Uzbek-Afghanistan-proposal-relevant-and-timely/UPI-71691257429600/.

8 Ф. Машраб, ‘Afghan rail link marks a break-out moment’, *Asia Times*, 11 января 2012, доступ: http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/NA11Ag01.html.

9 Дж. Кучера, ‘Pakistan’s gain in Afghan transit deal Central Asia’s loss?’, *Eurasianet*, 17 мая 2012, доступ: <http://www.eurasianet.org/node/65416>.

10 Тендер еще не был объявлен, но высока вероятность того, что в нем примут участие индийские и китайские компании, а также того, что они выступят с очень выгодными предложениями.

11 Секретариат межминистерской комиссии по энергетическим вопросам министерства экономики Исламской республики Афганистан, *Energy Sector Status Report July – сентябрь, 2010*.

для Таджикистана: CASA-1000 профинансирует возведение линий электропередачи между ГЭС “Сангтуда” и афганским Кундузом и далее Багланом и Пул-е-Кхумри для объединения их с сетью в Кабуле.¹² Эта линия позволит Душанбе стать более дешевым поставщиком электричества в Афганистан в летние месяцы и позволит ему конкурировать с Узбекистаном. Но будущее проекта CASA-1000 все еще под вопросом из-за задержек в возведении основных дамб и трудностей в налаживании сотрудничества между Бишкеком и Душанбе.

В остальном торговые отношения Таджикистана и Афганистана развиваются незначительно. Пограничный пункт “Нижний Пяндж”, переоснащенный на деньги иностранных доноров, в частности США, в теории должен пропускать большую часть грузов между двумя странами, но, в среднем, ежедневно через границу здесь проходят всего 40-50 человек и 10-20 грузовиков. Более того, с осложнением ситуации в провинции Кундуз переход границы здесь очень ограничен.¹³ На востоке мосты, восстановленные при поддержке Сети развития Ага Хана, позволили небольшую торговлю в приграничных районах, которая может способствовать снижению уровня бедности среди населения.¹⁴

Туркменистан, протяженность границы которого с Афганистаном составляет 750 километров, - еще один важный партнер Кабула. Основным двигателем двусторонней торговли также выступает электричество: по заявлениям Ашгабата, страна поставляет 400 КВт электроэнергии своему соседу.¹⁵ В 2007 году туркменские власти вновь запустили трансграничную железнодорожную ветку советских времен протяженностью два километра между населенными пунктами

12 Всемирный банк, “Проект по развитию регионального электроэнергетического рынка Центральной Азии и Южной Азии” (CASA 1000), доступ: <http://www.worldbank.org/projects/P110729/central-asia-south-asia-electricity-transaction-trade-project-casa-1000?lang=en>.

13 Й. Бунстра, ‘The quiet frontier’, *блог FRIDE*, 21 мая 2012, доступ: <http://fride.org/blog/the-quiet-frontier/>.

14 С. Пейруз, ‘Economic Trends as an Identity Marker? The Pamiri Trade Niche with China and Afghanistan’, *Problems of Post-Communism*, 59(4) (июль-август 2012), стр. 3-14.

15 ‘Afghan and Turkmen relations and cooperation to be followed by others’, *Bakhtarnews*, 2 октября 2012, доступ: <http://www.bakhtarnews.com.af/eng/politics/item/4277-afghan-and-turkmen-relations-and-cooperation-to-be-followed-by-others.html>.

Кушка и Тургунды (Товрагонди).¹⁶ Туркменистан отремонтировал дороги из Мары в Серхетабад и из Туркменабада на границе с Узбекистаном в Атамурат и Керикичи на границе с Афганистаном. Он также предоставляет финансовое и техническое содействие туркменскому меньшинству в Афганистане в виде медицинской помощи и льгот на обучение. Афганские туркмены имеют право пересекать границу, чтобы пройти лечение в туркменских больницах, для них разработаны государственные стипендии. Также, усилиями Туркменистана были восстановлены участки ирригационных систем в Афганистане.

Несмотря на то, что у Казахстана нет общих границ с Афганистаном, он также рассматривает себя как ключевого экономического партнера Кабула. Это единственная страна Центральной Азии, разработавшая «Программу содействия восстановлению Афганистана», в рамках которой проводятся скромные проекты в области водоснабжения, развития инфраструктуры, производства и доставки цемента и строительных материалов.¹⁷ Например, Астана финансировала восстановление дороги Кундугуз-Талукан и строительство школы и госпиталя, выделив на это 2 миллиона долларов. Кроме того, поскольку с 2002 года растет уровень экспорта казахстанской пшеницы, Казахстан позиционирует себя как основного игрока на этом рынке в Афганистане. На сегодняшний день 20 процентов ввозимой на афганскую территорию муки поставляется из Казахстана, а в период действовавшего в Пакистане запрета на экспорт зерновых Казахстан являлся основным поставщиком пшеницы.¹⁸

Объемы торговли Афганистана со странами Центральной Азии несравнимо меньше, чем с Пакистаном или Ираном. Но пять

¹⁶ Например, социальная реклама, посвященная ремонту двухкилометрового участка железной дороги, ведущей в Афганистан. Государственное новостное агентство Туркменистана, 'A Gift from the Turkmen People to Afghan Brothers', *Turkmenistan: The Golden Age*, 8 февраля 2008, доступ: http://turkmenistan.gov.tm/eng/2008/02/08/a_gift_front_he_turkmen_people_to_afghan_brothers.html

¹⁷ С. Кожирова, 'The Current Kazakh-Afghan Relations. A Growing Commitment', *Афганский региональный форум* 6, март 2013.

¹⁸ Внешняя служба сельского хозяйства министерства сельского хозяйства США, '2012 Grain and Feed Annual Afghanistan', *отчет GAIN, Global Agricultural Information Network*, 24 марта 2012, доступ: http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/2012%20Grain%20and%20Feed%20Annual%20Kabul_Afghanistan_3-12-2012.pdf

республик региона выступают важными участниками рынка поставок электроэнергии, транспортных коммуникаций и обеспечения продовольственной безопасности.

1.3. Основные фигуры отношений между странами Центральной Азии и Афганистаном

Отношения между странами Центральной Азии и Афганистаном строятся на основе взаимодействия нескольких игроков, при этом интересы многих из них не совпадают. В приграничных районах Афганистана проживают значительные таджикские, туркменские и узбекские меньшинства. Не относящиеся к паштунам этнические группы на севере страны часто объединяют в одну политическую группу - «Северный альянс» и его составляющие. На деле, каждая из трех этнических групп состоит из нескольких подгрупп с конфликтующими интересами, что значительно осложняет ситуацию.

Этнические таджики, около восьми миллионов человек, составляют вторую по величине народность после паштунов.¹⁹ С 2001 года таджики за вклад в борьбу с талибами получили доступ к влиятельным государственным постам. Это превратило таджиков в прямых конкурентов паштунов. Политическая борьба в Кабуле, в первую очередь, разворачивается между этническими группами: таджиками и паштунами, - а также между умеренными религиозными группами и исламистами. Узбекская община насчитывает около полутора-трех миллионов человек, туркменская - 200-500 тысяч. Эти группы считаются менее конфронтационными, а их политические амбиции - более умеренными. Афганские туркмены никогда не были частью процессов принятия решений в Кабуле. В годы правления „Талибана“ они сохраняли нейтралитет, талибы и паштуны не воспринимают их как угрозу. Узбеки экономически относительно более независимы, но, в отличие от туркмен, они в разное время имели доступ к высоким государственным постам и более взыскательны в политическом плане. Они, в частности, выступают за создание узбекской автономии, использование узбекского языка на местном уровне и за их включение в

¹⁹ Достоверных данных о населении Афганистана нет, так как страна никогда не проводила подсчет. Вопрос проживания этнических групп является наиболее чувствительным и лежит в основе политического баланса. Приведенные здесь данные - приблизительная средняя оценка размеров групп.

процессы принятия экономических решений. Но узбеки, тем не менее, не считаются прямой угрозой доминированию паштунов, как в случае с таджиками.

Наличие этнических общин народов Центральной Азии на территории Афганистана позволяет им оказывать влияние на внутреннюю ситуацию только на уровне полевых командиров и их групп. Душанбе связан с афганским правительством, центральными и местными органами управления, в особенности в Мазари-Шарифе. Узбекистан установил особые отношения с Национальным исламским фронтом (Jumbish-i-Milli Islami Afghanistan) генерала Абдула Рашида Достума. Ашгабат поддерживает контакты с бывшим полевым командиром моджахедов Исмаил-Ханом, контролирующим Герат.

Межэтнические связи составляют лишь часть двусторонних отношений. С начала 2000-х годов страны Центральной Азии и Афганистан все чаще обмениваются официальными визитами, этому способствовало создание двусторонних торговых комиссий. Лидеры стран регулярно встречаются в рамках заседаний НАТО и ООН, Шанхайской организации сотрудничества и инициатив Москвы. Посольства стран Центральной Азии в Кабуле служат центрами сбора двусторонней информации, развития отношений, в особенности в деловой сфере.

Как и в советские времена, спецслужбы Центральной Азии отслеживают большую часть взаимодействий с Афганистаном. Сотрудники этих агентств еще со времен Советского Союза поддерживают контакты с коллегами из Афганистана, которые часто владеют русским языком.²⁰ Правоохранительные структуры в Центральной Азии напрямую отвечают за обеспечение безопасности границ и таможенные комитеты, а потому играют важную роль как в законной, так и в незаконной торговле с Афганистаном.²¹ Таджикские и афганские спецслужбы обменивались информацией о вылазках ИДУ в анклавах вдоль реки Пяндж в

2010 году²² и во время столкновений в Хороге в июле 2012 года.²³

Ветераны советско-афганской войны временами выступают бизнес-посредниками, но не с таким размахом, как это было одно время в России. Они широко представлены в спецслужбах и кругах, приближенных к президентам стран региона, в основном в советах безопасности Таджикистана, Узбекистана и Казахстана.²⁴ Советское наследие приобрело важность и благодаря некоторым высокопоставленным чиновникам в Афганистане, владеющим русским языком, большинство из которых работают в военных, академических кругах и в авиации.

В отношениях Центральной Азии и Афганистана фигурирует лишь несколько частных игроков. Тем, кто занимается двусторонней торговлей металлом, горючим, цементом, мукой, фруктами и овощами, приходится развивать тесные связи со спецслужбами, которые предоставляют им частную охрану для обеспечения безопасности их бизнеса. Зачастую, эти предприниматели - бывшие сотрудники ЦК компартий и напрямую связаны с правящими элитами.

Гражданские общества стран Центральной Азии и Афганистана практически не взаимодействуют. Но все чаще гуманитарные проекты международных доноров охватывают оба региона, в особенности Афганистан и Таджикистан. В 2012 году Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца подписала соглашение о совместном управлении на случай катастроф и снижении рисков между Горно-Бадахшанским районом Таджикистана и Бадахшанской провинцией Афганистана.²⁵ Сотни таджикских инженеров, медсестер и врачей уже работают в таджикоговорящих районах Афганистана в проектах, финансируемых международными донорами.²⁶

20 Интервью об Афганистане, проведенные с таджикскими экспертами, Душанбе, 16 мая 2012.

21 А. Латыпов, *Барыги, наркобароны и наркодельцы: наркопреступность и рынки наркотиков в Таджикистане*, TraCC, доступ: http://tracc.gmu.edu/pdfs/Latypov_RUS_FI-NAL.pdf.

22 Интервью с сотрудниками ОБСЕ, Душанбе, июнь 2010. Душанбе, *Ozodagon*, на таджикском, 19 октября 2011; *FBIS SOV*, 19 октября 2011.

23 С. Пейпуз, 'Battle on Top of the World: Rising Tensions in Tajikistan's Pamir Region', *Wider Europe*, август 2012.

24 Анонимные интервью с "афганцами", Алматы, Душанбе, Бишкек, май-июнь 2012.

25 Интервью с Эриком Мишелем Селье, представителем Международной федерации Красного Креста в Таджикистане. Душанбе, 16 мая 2012.

26 Е. Садовская и др., *Трудовая миграция в странах Центральной Азии, российской Федерации, Афганистане и Пакистане* (Алматы: Европейская комиссия, МОМ 2005).

2. Анализ и подготовка к ситуации после 2014 года

Отношения между странами Центральной Азии и Афганистаном все больше определяются приготовлениями к выводу войск США и НАТО в 2014 году. Другие внешнеполитические игроки также учитывают эти изменения при планировании своего стратегического присутствия в регионе. Среди основных движущих факторов грядущих изменений: оценка уровня безопасности, готовность к возможному возникновению новых рисков и присутствие в регионе России, Китая и США.

2.1. Анализ возможных изменений в области безопасности после 2014 года

Постепенный вывод войск из Афганистана подразумевает пересмотр отношений стран Центральной Азии и Афганистана. Несмотря на глубокие расхождения, страны региона объединяют схожие опасения относительно ситуации после 2014 года. Все местные эксперты полагают, что преемник Карзая не сможет противостоять атакам боевиков, и считают, что талибы вернутся к власти в стране или смогут оказывать огромное влияние на политические процессы. Аналитики предсказывают возникновение новых предпосылок для гражданской войны и настроены пессимистично относительно будущего Афганистана после вывода войск. Они также склоняются к мнению, что международное сообщество не желает открыто обсуждать альтернативные планы действий на случай распада афганской государственности. Правительства стран Центральной Азии, как и Россия, критично настроены по отношению к Западу, в особенности США, за множество стратегических просчетов, и полагают, что десятилетняя интервенция была ошибкой. Одновременно они выражают недовольство уходом западной коалиции, который рассматривают как новую ошибку, поскольку «начатая работа так и не была завершена». Кроме того, местные режимы опасаются утратить источник дохода, существующий благодаря западному присутствию в Афганистане.²⁷

Ухудшение ситуации в Афганистане, в первую

очередь, грозит последствиями Таджикистану, Кыргызстану и Узбекистану. Для Таджикистана основными дестабилизирующими факторами могут стать возвращение талибов к власти в Кабуле или новая гражданская война, в которую будут втянуты афганские таджики. При любом из этих сценариев талибы и паштуны могут начать напрямую угрожать таджикам, находящимся у власти, а это будет иметь негативные последствия для официальных отношений Кабула и Душанбе. Влиянию из Афганистана будет подвержен и продолжающийся процесс исламизации таджикского общества. Исламская партия возрождения, на данный момент единственный представитель исламской оппозиции, может столкнуться с растущим влиянием салафитских движений, в особенности, если они будут получать дополнительную поддержку из-за рубежа.²⁸ Контрабанда наркотиков уже является основной причиной трений внутри таджикской властной элиты и, возможно, именно она спровоцировала кровопролитные столкновения в Хороге в июле 2012 года. Снижение производства афганского опиума (талибы уже пытались проводить подобную политику в 1990-х годах) может привести к усилению борьбы в Таджикистане за контроль над транзитными путями и доходами от наркотрафика. Увеличение производства укрепит положение Таджикистана как основного маршрута контрабандистов и усилит коррумпированность власти.

В Афганистане почти нет этнических кыргызов, также, эти две страны не имеют общих границ. Но даже в этом случае активизация боевиков и наркоторговля могут иметь влияние на Кыргызстан. В последние годы члены местных исламистских группировок, в основном молодые узбеки и кыргызы из южных областей, проходили подготовку в Афганистане. У кыргызской армии нет достаточных ресурсов, чтобы справиться с регулярными нападениями боевиков. В то же время, две основные организации, продвигающие исламизацию Кыргызстана, - «Хизб-ут-Тахрир» и «Таблиги Джамаат» - группировки местного масштаба и не имеют отношения к Афганистану. Социальные трения в Кыргызстане выливаются скорее в этнические, нежели в религиозные конфликты.²⁹

28 Интервью с Мухиддином Кабири, лидером Партии исламского возрождения, Душанбе, 19 мая 2012.

29 Н. Мелвин, 'Promoting a Stable and Multiethnic Kyrgyzstan: Overcoming the Causes and Legacies of Violence', *Central Eurasia Project доклад* серии 3, марта 2011.

27 О позиции стран Центральной Азии относительно ухода НАТО можно прочесть у М. Ляруэль, 'What does Central Asia's "no-show" at the NATO Chicago Summit Mean?', *Wider Europe*, 8 июня 2012.

Как и в Таджикистане, сокращение объемов наркотрафика может привести к усилению борьбы за контроль над путями поставок, особенно на юге страны. Повышение объемов наркотрафика увеличит доходы криминальных элементов и укрепит их заинтересованность в уязвимости государственных структур.

Перед Узбекистаном стоят иные угрозы. Режим Ислама Каримова на протяжении многих лет является основной целью исламистов в регионе. Тысячи узбеков-джихадистов, связанных с Исламским движением Узбекистана, прошли подготовку в Афганистане и Вазиристане. Эти бойцы тесно связаны с талибами и получают прямую выгоду от их прихода к власти. Но узбекская армия отличается лучшей боевой подготовкой, чем войска в Кыргызстане и Таджикистане. Также, в отличие от этих двух стран, контрабанда наркотиков через узбекскую территорию напрямую не способствует распаду государственности. Узбекские правоохранительные органы отслеживают эту сферу, к тому же, она находится под протекторатом высокопоставленных чиновников, связанных со спецслужбами. Угроза возникновения нестабильности в Узбекистане не исходит напрямую от Афганистана, но является следствием возможных проблем при передаче президентской власти и недовольства элит широтой доступа к национальным ресурсам. Похожая ситуация складывается и в Казахстане: в 2011 году здесь произошли террористические атаки, но это не повлекло распад государственности. Для Астаны приоритетными задачами являются борьба с исламизацией среди малообеспеченной молодежи, в особенности на западе, и повышение уровня жизни для недопущения нарастания протестных настроений. Все эти проблемы не имеют прямого отношения к Афганистану.

2.2. Подготовительные стратегии стран Центральной Азии

Каждая из стран региона взаимодействует с Афганистаном в двустороннем порядке без вовлечения соседей. Но в их подходах можно обозначить три общие составляющие: оборонительные стратегии на основе традиционных представлений о безопасности, растущее понимание важности невоенных угроз безопасности и попытка изменить свое геополитическое значение.

Поскольку в целом в регионе царят пессимистичные настроения по поводу будущего Афганистана после 2014 года, приготовления здесь носят больше защитный характер. Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан планируют укрепить южные границы и воспринимают себя как осажденные крепости. Это может сказаться на циркуляции людей и грузов, что ухудшит и без того шаткое сотрудничество в Ферганской долине и между Таджикистаном и Афганистаном. Местные власти игнорируют дискуссии об эффективности непроницаемых границ. Исключение составляет Таджикистан, где некоторые эксперты полагают, что никакие меры на границе не помешают распространению нестабильности из Афганистана.³⁰

Все пять стран Центральной Азии, в том числе Казахстан и Кыргызстан, не имеющие общих границ с Афганистаном, вероятно, усилят контроль над населением. Во имя борьбы с терроризмом они, возможно, продолжат сокращать гражданские свободы и наделят более широкими полномочиями правоохранительные органы. Термин “терроризм” применяется без разбора и к политической оппозиции, и к любому виду религиозного выражения, которое не соответствует стандартам, одобренным комитетами по религиозным делам. Власти могут использовать понятие “иностранный вмешательство”, как со стороны государств, так и организаций, в качестве повода для усиления репрессий для недопущения вспышек общественного недовольства. Правительство в Казахстане уже применило эту тактику, оправдывая подавление бунта в Жанаозене в декабре 2011 года.³¹ Такой подход подкрепляется опасениями повторения сценария “арабской весны”, при котором революционные протестные выступления могут привести к неожиданной смене правительства.

В странах Центральной Азии начали зарождаться дискуссии о невоенных угрозах безопасности.

³⁰ Это обнаружилось во время дискуссий между таджикскими экспертами в ходе международной конференции «Стабильность в Афганистане и последствия для региональной безопасности в Центральной Азии», организованной Программой Центральной Азии (университета Джорджа Вашингтона), и EUCAM (Europe-Central Asia Monitoring) при поддержке Программы НАТО «Наука во имя мира и безопасности», Душанбе, 17-18 мая 2012.

³¹ А. Курманова, ‘Lessons from Zhanaozen. Bringing Business, Government and Society Together’, *Voices from Central Asia* 6, сентябрь 2012.

Особую озабоченность у властей вызывает возможный наплыв беженцев из Афганистана в случае новой вспышки насилия. В странах Центральной Азии еще свежи воспоминания о трудностях, с которыми им пришлось столкнуться в первые годы независимости из-за притока беженцев из Таджикистана, охваченного гражданской войной. С наплывом беженцев могут, в первую очередь, столкнуться Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан. Казахстан также может стать пунктом назначения для возросшего числа афганцев, в особенности тех, кто в последнее десятилетие работал в международных проектах. Их может привлечь статус Казахстана как регионального лидера и уровень его экономического развития. Проблема беженцев - единственная сфера невоенной безопасности, в которой государства Центральной Азии требуют более обширного участия со стороны международного сообщества.³²

Страны Центральной Азии озабочены и экономическими последствиями, которые может иметь новая гражданская война в Афганистане. В этом случае будут приостановлены или вовсе прекратят работу крупные проекты в области газоснабжения, поставок электроэнергии и транспортных коммуникаций, пострадает и частный бизнес по экспорту в Афганистан цемента, продовольствия, химических веществ и горючего.

После 2014 года может измениться геополитическое значение стран Центральной Азии. Каждая из них использует Афганистан в качестве основного инструмента внешней политики в отношениях с соседними государствами и мировыми державами. Казахстан позиционирует себя как ответственного участника международного сообщества. Он планирует увеличить гуманитарную помощь и расширить гражданские проекты, направленные на реконструкцию и развитие согласно модели стратегии по Афганистану, предложенной во время председательства Астаны в ОБСЕ в 2010 году.³³

Что касается геополитического положения Кыргызстана, то для него "афганский вопрос"

сводится к разрешению дилеммы вокруг базы "Манас". Сохранение американской военной базы с гражданским статусом станет подспорьем для госбюджета, но пойдет в разрез с общественным мнением и может разозлить Москву, которая, возможно, выступит с ответными экономическими мерами.³⁴ Туркменистан готовится вернуться в режим "вечного нейтралитета", как это было в 1990-х годах, и будет сотрудничать с любым режимом в Кабуле независимо от его идеологической направленности. Ашгабат намерен продвигать энергетические проекты с Афганистаном и при этом сохранять герметически закрытые границы во избежание распространения нестабильности.

В случае с Таджикистаном и Узбекистаном, ситуация значительно сложнее. Если к власти в Афганистане вновь придут талибы, Ташкенту придется выбирать между конфронтацией и примирением. Противостояние будет означать участие узбекской общины в Афганистане в формировании преемника «Северного альянса». Узбекистан может предпочесть и тактику примирения в надежде, что талибы будут больше заняты внутренними проблемами и не попытаются свергнуть узбекский режим, оказывая поддержку исламистской оппозиции в стране. Как полагают узбекские аналитики, если это произойдет, узбеки в Афганистане могут выйти из альянса с таджиками и вступить в переговоры с паштунами о создании автономии. Одна из основных задач Ташкента - независимо от характера режима в Кабуле сохранить проекты по поставкам электроэнергии и уберечь инвестиции в железнодорожный транспорт. Узбекистан надеется повысить свою геополитическую значимость на основе финансовой и стратегической выгоды, извлекаемой из Северной сети поставок, которая гарантирует стране центральное положение в регионе, а также обеспечить долгосрочное участие США. Это компенсирует уход Германии в случае закрытия базы в Термезе.

В Душанбе считают, что Афганистан является как залогом стабильности, так и возможной причиной нестабильности страны в силу тесных связей населения этих двух государств.³⁵ Если

32 Анонимные интервью с экспертами Центральной Азии по Афганистану, Алматы, 11 мая 2012 года, Душанбе, 16 мая 2012, Бишкек, 22 мая 2012.

33 С. Кожирова, 'The Current Kazakh-Afghan Relations. A Growing Commitment', *Афганский региональный форум* 6, март 2013.

34 И. Жураев, 'The Problem of Not Knowing Afghanistan: A Reflection Based on the Case of Kyrgyzstan', *Афганский региональный форум* 4, январь 2013.

35 СС. Олимова и М. Олимов, 'The Withdrawal of NATO Forces from Afghanistan: Consequences for Tajikistan', *Afghanistan Regional Forum* 7, март 2013.

между афганскими таджиками и правящим режимом в Кабуле возникнет конфликт, Душанбе будет крайне сложно сотрудничать с талибами. В случае гражданской войны Таджикистан может превратиться в запасную базу для мятежей афганских таджиков. Душанбе опасается возможного альянса между Ташкентом и Кабулом, который зажмет Таджикистан в тиски.³⁶ Между Таджикистаном и Узбекистаном может усилиться конкуренция за поставки электроэнергии, так как обе страны используют Афганистан как внешнеполитический инструмент. Таджики опасаются, что с уходом НАТО активизируется Иран.³⁷ Кроме того, Москва может усилить давление на Душанбе, превратив Таджикистан в полуофициальный протекторат России - территорию потенциальных трений с США.

2.3. Участие России, Китая и США после 2014 года

2.3.1. Россия

С возвращением к власти Владимира Путина в мае 2012 года Москва все чаще прибегает к стратегии «В первую очередь - интересы России» и все четче определяет свои внешнеполитические приоритеты.³⁸ Россия будет вмешиваться в ситуацию только в тех сферах, которые она считает жизненно важными для безопасности и внутреннего развития страны. Остальные области будут отданы на откуп рынку: частному сектору и рыночной конкуренции. Борьба с контрабандой наркотиков из Афганистана через Центральную Азию и контроль над трудовой миграцией из региона - приоритеты Москвы в области безопасности. Озабоченность в Кремле вызывают перспективы налаживания контактов между исламистскими группами в России и их единомышленниками в Центральной Азии и Афганистане.

Для поддержания внутреннего развития Россия продвигает создание Евразийского экономического пространства и более слаженную региональную стратегию в таких ключевых областях как углеводородное сырье, электроэнергия, транспортные коммуникации и производство зерна. Эта стратегия, все еще

находящаяся в стадии развития, подразумевает, что Россия постепенно откажется от интересов в Узбекистане и Туркменистане, противящихся ее влиянию, и сосредоточится на региональных структурах, включающих Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан. Примерами такой политики Москвы служат Организация договора о коллективной безопасности и Таможенный союз/Евразийское экономическое пространство, формирование которого пока не завершено.

Стратегия «В первую очередь - интересы России» вызывает много вопросов. Во-первых, ее внедрение происходит непоследовательно. Она недостаточно четко сформулирована и сочетается с более ранними моделями, в которых Центральная Азия рассматривается как региональное образование, где Москва может устанавливать свои стандарты. Многие российские политики, очевидно, еще не готовы полностью принять идею отказа от влияния в Узбекистане (Туркменистан считается менее важным партнером) и ждут, что Ташкент выступит с новой, более мирной моделью отношений с бывшим гегемоном. Более того, стратегия «В первую очередь - интересы России» потерпит неудачу, если ее не будет сопровождать глубокий анализ насущных проблем внутренней политики России, среди которых - уровень потребления наркотиков, интегрирование мигрантов и долгосрочные решения для Северного Кавказа.

Между проецируемым влиянием Москвы и ее реальной политической мотивацией, и возможностями существует большая разница. Может ли ОДКБ действительно гарантировать безопасность Таджикистана и Кыргызстана в условиях, когда Москва настроена все менее решительно относительно любой военной интервенции в Центральную Азию? Станет ли Кремль рисковать жизнями своих солдат, чтобы защитить авторитарных лидеров региона от народного недовольства? Принесет ли Евразийское экономическое пространство пользу странам Центральной Азии или эта инициатива выгодна только Москве? Правительства государств Центральной Азии не уверены, что ответы на все эти вопросы будут в их пользу, и не имеют четкого видения роли России в регионе после 2014 года. Вспоминая исход советской интервенции в Афганистан, власти стран в регионе не уверены, что Россия готова заменить международную коалицию. Напротив, они

³⁶ Анонимные интервью с таджикскими экспертами по Афганистану, Душанбе, 14 мая 2012.

³⁷ М. Лаумулин, Н. Ниятбеков и Г. Юдашева, 'Debating the Impact of the Iranian Nuclear Crisis in Central Asia', *Iran Regional Forum* 1, июнь 2012.

³⁸ А. Матвеева, 'Selective Engagement: Russia's Future Role in Central Asia', *Central Asia Policy Papers* 3, июль 2012.

полагают, что в отношениях с Кабулом Кремль займет оборонительную позицию.

2.3.2. Китай

В странах Центральной Азии не совсем понимают позицию Китая по поводу ситуации, которая сложится после 2014 года. Здесь ценят китайские инвестиции в регион и в северные районы Афганистана, хотя и критикуют Пекин за то, что он активен лишь в области добычи углеводородного сырья и других полезных ископаемых. Что касается вопросов безопасности, то власти стран Центральной Азии либо настроены скептически относительно участия КНР, либо вовсе опасаются его вмешательства. В настоящее время военная помощь Китая сводится к поставкам электронного оборудования и материалов для пошива военной формы и к образовательным семинарам для нескольких десятков центральноазиатских офицеров в китайских военных академиях. Еще более ограничено участие Китая в военных вопросах в Афганистане. Пекин старается не брать на себя определенные обязательства в сфере обеспечения безопасности, несмотря на запросы Кабула.

Вопросы, связанные с Афганистаном, занимают центральное место в дебатах в рамках Шанхайской организации сотрудничества, в большинстве совместных заявлений поднимается тема региональной безопасности. Но организация практически не способна напрямую влиять на ситуацию. В структуре ШОС ни в сфере гуманитарной помощи, ни в области готовности к кризисам или управления потоками беженцев нет механизма, который мог бы быть применим к Афганистану, не говоря уже о маловероятном сценарии совместного управления границами. На региональном уровне ШОС занимается борьбой с предполагаемыми уйгурскими экстремистами и отслеживает подозреваемых в террористической деятельности.³⁹ Китайские власти не заинтересованы в развитии сотрудничества в сфере безопасности, которое может стать достаточно затруднительным. Они стараются быть в стороне от возможных конфликтов, связанных с борьбой за власть в странах Центральной Азии, и потенциальных трений между талибами, поддерживаемыми паштунами, и правительством Карзая и

полевыми командирами на севере Афганистана.

2.3.3. США

Соединенные Штаты взяли на себя многолетние финансовые обязательства перед Кабулом на период с 2014 по 2024 год и подписали соглашение о стратегическом партнерстве, в котором оговорено американское военное присутствие на следующие десять лет в форме разведывательных операций, работы спецслужб и обучения военного персонала.⁴⁰ Но эти договоренности не могут скрыть ожидаемого ухода США из Афганистана. Очевидно, что в последние годы Соединенные Штаты переключились на поддержание международной безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и «Большом Ближнем Востоке», к которому относятся Афганистан и Центральная Азия⁴¹. Но после «арабской весны», в свете гражданской войны в Сирии и новых запросов о помощи со стороны Израиля можно ожидать, что Ближний Восток выйдет на первый план, а Афганистан и Центральная Азия перейдут в разряд второстепенных задач.

Намеки на то, что в будущем присутствие США сведется к минимуму, содержатся и в стратегии «Нового Шелкового пути», предложенной в 2008 году Госдепартаментом. Помпезно заявленная как новое видение всего региона Центральной и Южной Азии на деле концепция «Нового Шелкового пути» вызывает много вопросов и представляет собой скорее геополитическую модель, нежели конкретную стратегию.⁴² В документе не обозначен бюджет и не взяты обязательства по предоставлению дипломатического персонала. Ожидалось, что с запуском Северной сети поставок увеличатся американские инвестиции в экономику стран Центральной Азии, но этого так и не произошло.⁴³ Сеть не способствовала развитию регионального экономического сотрудничества, так как транзит

40 Бюро пресс-секретаря, 'Fact Sheet: The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement', *WhiteHouse.gov*, 1 мая 2012, доступ: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement>.

41 Департамент обороны США, 'Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense', январь 2012, доступ: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

42 См. вклад Г. Пиятта в 'Discussing the 'New Silk Road' Strategy in Central Asia', *Central Asia Policy Forum* 2, июнь 2012.

43 Г. Ли, 'The New Silk Road and the Northern Distribution Network: A Golden Road to Central Asian Trade Reform?', *Central Eurasia Project Occasional Paper Series* 8, 2012.

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

финансируется иностранными донорами. В дополнение, местные власти используют ее как способ получения прибыли. В сфере продвижения демократии активность США, как и их европейских партнеров, снизилась. Дискредитирующим фактором здесь становится постоянная необходимость сотрудничать с местными правительствами в области безопасности и энергетики, а реальный эффект от подобной работы трудно оценить.

Что касается обязательств США в Центральной Азии после 2014 года, то они, в основном, касаются безопасности. Инициатива по борьбе с наркотиками в Центральной Азии (Central Asia Counter-narcotics Initiative (CACI)) разработана с целью проводить подготовку персонала и предоставлять оборудование для служб по борьбе с наркотиками во всем регионе.⁴⁴ Еще одна инициатива США - создание обучающих центров по борьбе с контрабандой наркотических веществ и терроризмом в Баткене и неподалеку от Душанбе.⁴⁵ На двустороннем уровне США планируют увеличить военную помощь, в частности Таджикистану.⁴⁶ Будущее эффективное участие США в Центральной Азии после вывода войск из Афганистана вызывает сомнения, так как новые американские программы касаются, в основном, вопросов традиционной безопасности и противодействия нечетко сформулированным угрозам, исходящим из Афганистана. Соединенные Штаты не берут на себя обязательства улучшать экономическую ситуацию и механизмы управления в регионе. В дополнение, маловероятно, что новые программы по борьбе с контрабандой наркотиков будут иметь больший успех, чем более ранние подобные инициативы.

Власти стран Центральной Азии осознают неразрывную связь между готовностью региона к ситуации после 2014 года с одной стороны и внутренней ситуацией в каждой из стран, а также необходимость оценки рисков, угрожающих

безопасности местных режимов, - с другой. С точки зрения региональной безопасности, ни Россия, ни Китай, ни США не проявили особой готовности заниматься этими вопросами после вывода войск из Афганистана. Правительства в Центральной Азии надеются получить щедрую помощь: они рассчитывают на оборудование вместо обучающих семинаров и на краткосрочное содействие вместо долгосрочного развития. В случае с западными странами эта помощь должна поступить без каких-либо политических условий, а в случае с Россией и Китаем - без геополитических последствий. Поэтому власти стран в регионе разочарованы сложившейся ситуацией и опасаются полного ухода мировых держав после 2014 года.

3. Возможности для повышения роли Европы

Насколько выполнимы планы Евросоюза по развитию сотрудничества Центральной Азии и Афганистана в этих сложных условиях? ЕС также нужно брать в расчет непростой региональный контекст. В странах Центральной Азии никогда не одобряли американскую модель «Большой Центральной Азии» и не стремятся к систематическому включению Афганистана в состав региона, единообразие которого уже считается спорным. Для Таджикистана важно сохранять связь с таджиками по другую сторону границы. Но остальные жители Центральной Азии не идентифицируют себя с афганцами. В регионе эту страну воспринимают как источник нестабильности, а не как «шестую республику Центральной Азии». Здесь предпочли бы ограничить контакты общими механизмами по обеспечению безопасности, платформами для регионального диалога и экономической деятельностью. ЕС не может продвигать региональную интеграцию без согласия стран региона. Европе также нужно учитывать вероятность того, что Афганистан может стать причиной усиления трений между странами Центральной Азии, как это уже происходит в случае с Ташкентом и Душанбе, соревнующимися за энергопоставки в Кабул.⁴⁷

44 Бюро по вопросам международной охраны правопорядка и борьбе с оборотом наркотических веществ Госдепартамента США, 'The Central Asia Counternarcotics Initiative (CACI): Fact Sheet', Государственный департамент США, 21 февраля 2012, доступ: <http://www.state.gov/j/inl/rls/fs/184295.htm>.

45 Д. Туян, 'Pentagon looks to plant new facilities in Central Asia', *Eurasianet.org*, 8 июня 2010, доступ: <http://www.eurasianet.org/node/61241>.

46 Дж. Никол, *Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests* (Вашингтон: Congress Research Service, 31 мая, 2012).

47 В. Панфилова, 'Душанбе поделился с Кабулом фотонами. США поддерживают проект нового Шелкового пути', *Независимая газета*, 28 октября 2011, перепечатана на: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1320009180>.

3.1. Стратегии Евросоюза по разделённому оказанию помощи

До сегодняшнего дня страны Центральной Азии и Афганистан отдельно получали помощь Евросоюза и стран-членов: как на уровне политического планирования, так и на уровне внедрения проектов. Исторически Центральная Азия воспринимается как один из бывших советских регионов, Афганистан же либо входил в одну группу с государствами Южной Азии, либо рассматривался как особый случай. На настоящий момент содействие Еврокомиссии странам Центральной Азии и Афганистану определяют два различных документа: Региональная стратегия помощи Центральной Азии на 2007-2013 годы и Стратегический документ по Афганистану на 2007-2013 годы. Тем не менее, Евросоюз определил шесть приоритетных направлений работы, которые в общих чертах характерны для всех шести стран. Среди них: продвижение стабильности, экономическое развитие и оздоровление структур власти. Но при более близком рассмотрении программ Евросоюза становится очевидно, что в них не так много общего.

Содействие Афганистану определяется политикой стран-членов Евросоюза, в случае с Центральной Азией основным двигателем выступает Евросоюз, выделяющий средства по каналам Еврокомиссии. В том, что касается объемов финансирования, преимущество принадлежит Афганистану. Согласно Индикативной программе на период с 2011 по 2013 годы Евросоюз выделит Афганистану 600 миллионов евро.⁴⁸

Для сравнения за тот же период на региональные и двусторонние программы в Центральной Азии был выделен лишь 321 миллион евро.⁴⁹ Бюджеты на оказание содействия Евросоюза дополняет крупная помощь на уровне стран ЕС. С 2011 по 2013 год предполагаемая помощь Евросоюза по проведению полицейской реформы и реформ органов правосудия составляет

160 миллионов евро.⁵⁰ За тот же период на региональные программы по верховенству закона в Центральной Азии предусмотрено 10 миллионов евро, а также 39 миллионов на двустороннюю помощь по проведению реформ в системе правосудия в Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане.⁵¹ Кроме того, содействие Афганистану предоставляется более целенаправленно. Три основные сферы работы включают развитие сельской местности, социального сектора и структур управления и верховенство закона. В Центральной Азии региональные программы также разделены на три основных сектора, но каждый из них предусматривает разные области деятельности, приоритетные направления работы в которых варьируются в зависимости от страны.

Как в Центральной Азии, так и в Афганистане стратегические документы Евросоюза отводят значительное место вопросам экономического развития (или развития сельской местности), управления и социальному сектору. Но в случае с Центральной Азией более крупные бюджеты предусмотрены для продвижения регионального сотрудничества. В Стратегии для Афганистана и Индикативной программе региональное сотрудничество упомянуто среди второстепенных задач. В период с 2011 по 2013 годы на эти цели будет выделено 15 миллионов евро (лишь 2,5 процента европейского бюджета для Афганистана).⁵² В Центральной Азии за тот же период Евросоюз намерен потратить на региональное сотрудничество 105 миллионов евро или треть всего бюджета.⁵³ Это финансирование предназначено, в основном, для региональных проектов, не включающих Афганистан.

48 Европейский Союз, 'Afghanistan: state of play', Внешнеполитическая служба Европейского Союза, сентябрь 2011, доступ: http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/state_of_play_september_2011_en.pdf.

49 Департамент Еврокомиссии по международным отношениям, 'Индикативная программа Инструмента для развития по Центральной Азии', Внешнеполитическая служба ЕС, 2010, доступ: http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf.

50 Европейский Союз, 'Afghanistan: state of play', Внешнеполитическая служба ЕС, сентябрь 2011, доступ: http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/state_of_play_september_2011_en.pdf.

51 Департамент Еврокомиссии по международным отношениям, 'Индикативная программа Инструмента для развития по Центральной Азии', Внешнеполитическая служба ЕС, 2010, доступ: http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf.

52 Европейский Союз, 'Afghanistan: state of play', Внешнеполитическая служба ЕС, сентябрь 2011, доступ: http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/content/state_of_play_september_2011_en.pdf.

53 Департамент Еврокомиссии по международным отношениям, 'Индикативная программа Инструмента для развития по Центральной Азии', Внешнеполитическая служба ЕС, 2010, доступ: http://eeas.europa.eu/central_asia/docs/2010_ca_mtr_en.pdf.

В обоих случаях программы помощи принимаются в сотрудничестве с местными правительствами, но механизмы оказания содействия в Афганистане и Центральной Азии отличаются друг от друга. В Афганистане распределением европейской финансовой помощи частично занимаются международные фонды: Фонд по восстановлению Афганистана, управляемый Всемирным банком, и Фонд по законности и правопорядку в Афганистане, управляемый ПРООН. Такая система позволяет лучше координировать усилия различных доноров и избегать прямых вливаний в ослабленные государственные структуры. В Центральной Азии двусторонняя помощь предоставляется в рамках межправительственных финансовых соглашений. Помощь в рамках региональных программ предназначена для крупных проектов в области развития инфраструктуры, энергетики и безопасности, курированием которых занимаются международные организации.

Европейские доноры участвуют в региональных конференциях по экономическому сотрудничеству в Афганистане и работают в соответствии со Стамбульским процессом, инициированным Анкарой. На министерской встрече в Кабуле в июне 2012 года было решено придать диалогу новый импульс, укрепляя политическое взаимодействие и развивая меры по построению доверия в «сердце Азии».⁵⁴ Евросоюз выразил готовность поддерживать их развитие в таких областях как управление на случай катастроф, борьба с наркотиками и создание бизнес-возможностей. Все страны Центральной Азии, за исключением Узбекистана, заявили о своем желании принимать участие в этом процессе. Страны члены Евросоюза будут поддерживать отдельные сферы проекта: Франция и Великобритания - усилия в области борьбы с наркотиками, Германия и Великобритания - развитие сотрудничества торговых палат, Германия - развитие региональной инфраструктуры.⁵⁵ Но пока все эти обязательства остаются лишь пространственными

⁵⁴ Согласно финальной декларации министерской конференции в Кабуле, в понятие «Сердце Азии» включены Афганистан, пять республик Центральной Азии, Азербайджан, Китай, Индия, Иран, Пакистан, Россия, Саудовская Аравия, Турция и ОАЭ.

⁵⁵ Istanbul Process: A New Agenda for Regional Cooperation in the 'Heart of Asia', министерская конференция в Кабуле «Сердце Азии» - финальная декларация, 14 июня 2012г. доступ: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620128/publicationFile/169405/120612-HeartOfAsia-Konferenzzerklaerung.pdf>

обещаниями. Приходится только гадать, последуют ли за ними конкретные действия.

3.2. Программы по безопасности: жертвы недоверия между Центральной Азией и Афганистаном

Большая часть европейского содействия Центральной Азии выделяется на меры по борьбе с терроризмом и наркотиками, а также управление границами с тем, чтобы помочь странам региона справиться с угрозами, исходящими от Афганистана. Евросоюз финансирует «Программу управления границами в Центральной Азии» (BOMCA), цель которой - внедрение методов интегрированного управления границами и углубление регионального сотрудничества путем улучшения инфраструктуры, обновления оборудования, обучения персонала пограничных служб и проведения совместных мероприятий. Евросоюз также поддерживает «Программу по борьбе с наркотиками в Центральной Азии» (Central Asia Drug Action Programme CADAP). В ее основные задачи входят меры по предотвращению наркозависимости и ее лечение. Евросоюз проводит обучающие семинары и организует учебные поездки для сотрудников агентств из стран Центральной Азии, занимающихся подобными проблемами. В Таджикистане действует Пограничный колледж для руководящего состава при поддержке ОБСЕ, организации, 70 процентов финансирования которой приходится на долю членов ЕС.⁵⁶ Ряд европейских стран спонсируют Региональный информационный координационный центр Центральной Азии (CARICC или ЦАРИКЦ), созданный для консолидации усилий по борьбе с незаконным оборотом наркотических веществ. Европейские страны участвуют в курируемой Австрией «Инициативе по обеспечению безопасности границ Центральной Азии» (CABSI), платформе для диалога и обмена опытом между местными институтами и международными донорами.

Все эти проекты в той или иной степени имеют отношение к «афганской проблеме». Но Кабул практически никогда не выступает партнером в этих инициативах. ОБСЕ пыталась провести совместные учения для таджикских и афганских, а также для туркменских и афганских

⁵⁶ Основными сферами совместной работы обычно являются безопасность и миротворческая деятельность, борьба с терроризмом, охрана границ и управление кризисными ситуациями.

пограничников, но они не принесли особых результатов. На последней конференции CABSИ, прошедшей в апреле 2012 года, присутствовали представители из Афганистана.⁵⁷ Но единого подхода, связующего Центральную Азию и Афганистан, у Евросоюза нет. В ЦАРИКЦ не входит Афганистан, его членами являются пять центральноазиатских республик, Россия и Азербайджан. BOMCA внедряется независимо от аналогичных программ Евросоюза в Афганистане - завершённой BOMBAF (Border Management in Badakhshan province - "Управление границами в провинции Бадахшан") и пришедшей ей на смену BOMNAF (Border Management Northern Afghanistan - "Управление границами на севере Афганистана"), хотя все эти программы курирует ПРООН. В недавнем обзоре стратегии Евросоюза в Центральной Азии признается необходимость обеспечить "большую последовательность программ содействия Афганистану и странам Центральной Азии и улучшить координирование программ по обе стороны границы между Центральной Азией и Афганистаном" (BOMCA и BOMNAF).⁵⁸ Тем не менее, пока неизвестно, как именно можно достичь поставленных задач на практике.

Сотрудники миссий ПРООН и ОБСЕ предпринимают шаги по углублению межрегионального и межинституционального сотрудничества путем проведения совместных мероприятий и обмена информацией. Но процесс налаживания контактов между управлениями пограничных служб в Афганистане и Центральной Азии все еще находится в зачаточном состоянии и страдает от отсутствия взаимного интереса сторон. Попытки Евросоюза улучшить региональное сотрудничество с помощью программ по охране границ не имеют большого эффекта. Наибольшие трудности вызывает взаимное недоверие персонала пограничных войск в Афганистане и в Центральной Азии, поэтому решение этой проблемы должно стать приоритетом для действующих в настоящее время проектов.

Будущие проекты Евросоюза в области

57 Министерская конференция в рамках "Инициативы по обеспечению безопасности границ в Центральной Азии" (CABSИ), Заключительная декларация, 16-17 апреля 2012, доступ: http://www.bomca.eu/images/stories/cabsi_Declaration%20en_2012.pdf.

58 Отчет о прогрессе внедрения Стратегии Европейского Союза в Центральной Азии: анализ и направления работы в будущем, доступ: http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/20120628_progress_report_en.pdf, стр. 17.

безопасности в Центральной Азии не должны целиком концентрироваться на угрозах, исходящих от Афганистана. Необходимо по возможности включать афганских представителей в существующие структуры сотрудничества или как минимум создавать платформы для консультаций. На региональном уровне Афганистан может быть включен в координационные процессы в рамках ЦАРИКЦ и участвовать в диалоге с BOMCA и CABSИ. Также, афганские представители могут быть приглашены для участия в форуме по вопросам безопасности между Евросоюзом и Центральной Азией, который планируется проводить регулярно. По структуре он будет схож со встречами, проведенными в 2008 и 2009 годах в форме высокопоставленного диалога по вопросам безопасности. Как было рекомендовано в "Отчете о прогрессе внедрения Стратегии ЕС в Центральной Азии", ожидается, что в рамках новой платформы будут обсуждаться "общие угрозы и вызовы", связанные с Афганистаном.⁵⁹ Для координирования этих дискуссий с политическим диалогом Евросоюза и Кабула было бы логично вовлечь представителей Афганистана и таким образом создать общую повестку для форумов в Центральной Азии и Афганистане. Примером успешного координирования усилий Евросоюза могут служить регулярные встречи, проводимые специальными представителями Евросоюза по Центральной Азии и по Афганистану.

3.3. Разработка совместных программ в гражданской сфере

Для расширения сотрудничества Центральной Азии и Афганистана Евросоюзу предстоит помимо работы на межгосударственном уровне попытаться вовлечь в процесс гражданские институты. Как отмечается в «Заключении Совета ЕС по Центральной Азии» от 2012 года, «важный элемент безопасности - тесное сотрудничество стран Центральной Азии и Афганистана и стимулирование трансграничной торговли, и развитие взаимодействия среди населения».⁶⁰

Успешным примером развития трансграничной торговли в регионе можно считать программу «Структура и финансирование развития частного

59 Там же, стр.16.

60 Совет Евросоюза, «Заключения Совета по Центральной Азии», 3179-я встреча совета по внешней политике, Люксембург, 25 июня 2012, доступ: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131149.pdf.

сектора в Таджикистане», финансированием которой занимаются Германия и Великобритания, а внедрением - Немецкое общество по международному сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/GIZ). Программа нацелена на снижение бедности и стимулирование экономического роста путем укрепления частного бизнес-сектора. Один из компонентов предполагает развитие трансграничного экономического сотрудничества между Таджикистаном и его соседями: Афганистаном и Кыргызстаном. На данном этапе проекта (с июля 2010 по декабрь 2013 года) прилагаются усилия для повышения двусторонней экономической активности, в том числе путем политического диалога и реформ законодательства. Программа оказывает поддержку развитию механизмов, несущих выгоду бизнесменам по обе стороны границы: оказывает консультационные услуги, поддерживает бизнес-мероприятия и создает возможности для трансграничных рынков.⁶¹ Еще один пример успешной работы в этом направлении - Фонд Ага Хана, способствующий трансграничному взаимодействию в небольших масштабах, в особенности между Таджикистаном и Афганистаном.

Помощь частному бизнесу по обе стороны границы по каналам программы Евросоюза Central Asia Invest (CAI) может содействовать этим проектам. Программа в рамках работы ЕС по экономическому развитию и борьбе с бедностью, запущенная в 2007 году, направлена на укрепление индивидуального предпринимательства в Центральной Азии, в частности на поддержку предприятий малого и среднего бизнеса. Программа реализуется на макро- и мезоуровнях с целью улучшить проводимую политику, предоставляя 1 миллион евро на «Инициативы по развитию конкурентоспособности в Центральной Азии» ОЭСР и выдавая гранты (8,4 миллиона евро) посредническим бизнес-организациям в Центральной Азии.⁶² Инициатива ОЭСР

⁶¹ «Структура и финансирование развития частного сектора в Таджикистане», Третий компонент: трансграничные экономические отношения, презентация GIZ во время специальной встречи координационного совета, посвященной трансграничному сотрудничеству, 6 марта 2012 года.

⁶² Европейская комиссия, 'Central Asia Invest: Making Small Business Grow', 2011, доступ: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/sme-development/documents/eauido7a-1011-brochure_central_asiainvest_programme_en.pdf.

распространяется на Афганистан, но компонент CAI, поддерживающий посреднические организации, действует исключительно в отношении постсоветских стран Центральной Азии. На новом этапе в задачи программы могут быть включены цели по поддержке партнерских инициатив между Афганистаном и Центральной Азией, например, в сельском хозяйстве, продовольственной сфере и строительстве. Как главный производитель зерна Казахстан играет важную роль в продовольственной безопасности региона. Ключом к ее улучшению могут стать трансграничные проекты, связанные с созданием зернохранилищ, транспортными коммуникациями и распределением.

Еще одной потенциальной сферой развития сотрудничества между Центральной Азией и Афганистаном при поддержке ЕС или стран-членов могут стать вопросы управления водными ресурсами и устойчивого использования возобновляемых источников энергии. В регионе существуют трения между странами в верховьях и низовьях основных трансграничных рек, вызванные различиями в водных нуждах: одним странам вода необходима для полива, другим - для развития гидроэлектрических мощностей.

Для обсуждения этих проблем Евросоюз организовал региональный диалог между пятью странами Центральной Азии. Во избежание потенциальных конфликтов Афганистан также должен стать частью этого процесса, так как река Амударья кроме его территории также протекает в Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. В то же время, северные провинции Афганистана остро нуждаются в воде и электричестве, столь необходимых для экономического развития. Центральная Азия может стать ключом к решению проблемы электроснабжения. Евросоюз и страны-члены могут предоставлять технологии интегрированного управления водными ресурсами и экологические технические решения в сфере водо- и электроснабжения. Афганистан может постепенно стать частью «Платформы сотрудничества между ЕС и Центральной Азией в сфере охраны окружающей среды и управления водными ресурсами» и рабочей группы ЕС-Центральная Азия по изменению климата и стратегическому планированию природопользования. Это позволит наметить оптимальные пути для развития сотрудничества. Для интегрирования

Афганистана в разнообразные региональные структуры Евросоюз мог бы задействовать и поддерживаемый им и странами-членами Региональный экологический центр Центральной Азии.

Уже запущены несколько краткосрочных совместных проектов для Афганистана и Центральной Азии по управлению водными ресурсами. В 2010 году East-West Institute и группа по ирригации и водной инженерии университета Вагенингена внедряли проект "Сотрудничество между Афганистаном и Центральной Азией по управлению водными ресурсами Амударьи: объединяя экспертов и представителей властей в низовье реки". Результатом этой работы стало создание Сети бассейна Амударьи, объединяющей международных экспертов в области управления водными ресурсами, исследователей и другие заинтересованные стороны. При поддержке Евросоюза подобные проекты могут быть расширены до уровня программ по примеру EURECA 2009 (Региональная программа ЕС по окружающей среде в Центральной Азии). Финансирование программ по коллективному управлению водными ресурсами и развитию устойчивых источников энергии для Центральной Азии и Афганистана может идти по каналам тематической программы Инструмента развития сотрудничества в области окружающей среды и устойчивого природопользования.

Евросоюз может способствовать усилению взаимодействия между гражданским обществом Центральной Азии и Афганистана через совместные проекты при поддержке Европейского инструмента в области демократии и прав человека и «Программы развития негосударственных институтов и местных органов самоуправления». Эти механизмы уже применяются в обоих регионах. Налаживание контактов между центральноазиатскими и афганскими НПО, занимающимися защитой прав женщин, - подобные организации наиболее развиты в Казахстане и Кыргызстане, а также постепенно появляются и в Таджикистане, - может способствовать решению проблемы гендерного неравенства в Афганистане.

С помощью Инструмента стабильности Евросоюз может начать предоставлять гранты для гражданских инициатив в приграничных районах Таджикистана и Афганистана, направленных на предотвращение конфликтов и разработку

стратегий по устранению последствий возможных кризисов. Этот инструмент включает краткосрочный (реагирование на кризис) и долгосрочный компоненты. Евросоюз уже задействовал краткосрочный компонент для финансирования проектов в Афганистане, а также в Кыргызстане для преодоления последствий политического кризиса и этнических столкновений на юге страны в 2010 году. В Стратегии Инструмента стабильности и Индикативной программе на 2012-2013 год упомянуты: Афганистан - в контексте подготовки к 2014 году и Центральная Азия - в рамках мер по борьбе с радикализацией и в области региональных инициатив. Но в этих документах между Центральной Азией и Афганистаном практически не существует связи. В них необходимо включить перспективы сотрудничества гражданских обществ Центральной Азии и Афганистана.

3.4. Развитие сотрудничества в области образования

Существуют предпосылки для европейского участия в поддержке образования, науки и культурного обмена между Афганистаном и Центральной Азией, ставших результатом сближения Советского Союза и Афганистана и контактов между населением, в особенности этническими меньшинствами на севере Афганистана. После распада СССР страны Центральной Азии испытывали серьезные трудности в проведении реформ системы образования и научной сферы. Ситуация усугублялась нехваткой финансовых и человеческих ресурсов, а также ограничительной государственной политикой. Но, тем не менее, Центральная Азия по-прежнему может выступать альтернативным местом обучения для афганских студентов. Программы грантов на получение образования в Европе доступны лишь небольшой привилегированной группе, поэтому афганские студенты, отправляющиеся на учебу за рубеж на собственные средства, в первую очередь, едут в Индию и Пакистан. Евросоюз мог бы стимулировать их приток в страны Центральной Азии, в частности в Казахстан и Кыргызстан, а также в Таджикистан в случае с переселенцами афганцами. Возможно, афганские семьи с большей готовностью будут отправлять дочерей на обучение за границу благодаря наличию культурной общности между Афганистаном и странами Центральной Азии.

Казахстан уже запустил программу грантов для афганских студентов с бюджетом в 50 миллионов долларов (37,5 миллиона евро). Туркменистан выдает стипендии представителям туркменского меньшинства в Афганистане. Многие афганские абитуриенты на собственные средства отправляются в таджикские вузы: их привлекают относительно низкая стоимость обучения и схожесть языков. С помощью европейского финансирования этот процесс мог бы быть усилен. В Центральной Азии расположено несколько международных университетов и колледжей, в которых могут быть запущены программы грантов для афганских студентов по примеру Американского университета Центральной Азии в Бишкеке. В то же время, многие из этих вузов имеют гуманитарный уклон, тогда как Центральная Азия и Афганистан остро нуждаются в инженерах и медицинских работниках. Обучением в международных университетах Центральной Азии могли бы заниматься приглашенные профессора из Европы. Также, Евросоюзу следует стимулировать научный и технический диалог между университетами Центральной Азии, Афганистана и Европы. Это будет способствовать распространению иностранных «ноу-хау» на благо всех вовлеченных стран.

В «Стратегии нового партнерства» в качестве одного из приоритетов упомянута реформа системы образования, поэтому у Евросоюза есть все возможности для поддержки образовательных и научных проектов. Наиболее подходящим инструментом является программа сотрудничества и обмена «Эразмус Мундус», продвигающая сотрудничество учебных заведений и выдающая гранты студентам и профессорам. Но сама программа - достаточно комплексная, а ее основная цель - развитие взаимодействия Европы со странами-партнерами, а не сотрудничество третьих стран при поддержке ЕС. Это может помешать полноценному внедрению предлагаемых изменений. Кроме того, развитию связей между Афганистаном и Центральной Азией могут способствовать и индивидуальные программы стран ЕС.

Заключение

В пересмотренной в 2012 году Стратегии Евросоюза в Центральной Азии основное внимание уделено угрозам, которые могут

возникнуть после 2014 года. В документе отмечается необходимость в ближайшие годы более четко обозначить отношения Центральной Азии и Афганистана, в частности в области безопасности и развития, но не выдвигаются конкретные предложения. Для принятия более последовательной политической линии, увязывающей Центральную Азию и Афганистан, Евросоюзу необходимо преодолеть ряд препятствий:

- В Брюсселе говорят об «общих угрозах, таких как Афганистан, терроризм и контрабанда наркотиков».⁶³ Это нечеткое определение не позволяет раздробить проблему на составляющие. Более того, при таком подходе Евросоюз негласно поддерживает позицию властей в странах Центральной Азии, выставляющих себя жертвами «распространения нестабильности из Афганистана», игнорируя то обстоятельство, что исламская радикализация в Центральной Азии происходит, в основном, в силу внутренних факторов, а контрабанда наркотиков – незаконный бизнес, в большинстве случаев поддерживаемый властями. Переоцененные риски могут привести к тому, что правительства стран региона продолжат и дальше придерживаться стратегий, наносящих существенный вред долгосрочным целям по демократизации и развитию. Евросоюзу следует разработать новый, более реалистичный подход, в котором были бы изложены внутренние угрозы безопасности, существующие в каждой из стран региона.
- Правительства пяти республик Центральной Азии прекрасно осознают, что нестабильность в Афганистане – важный источник дохода. Утрата западной военной помощи и новый этап в отношениях, связанный с выводом войск и оборудования, негативно скажутся на правящей элите. Любой форум по безопасности в таких условиях рискует превратиться в торги с центральноазиатскими правительствами, ищущими способ извлечь выгоду. Евросоюзу следует неизменно подчеркивать свою готовность остаться в Центральной Азии и после 2014 года, но при этом разработать более обширную повестку для сотрудничества,

⁶³ «Отчет о прогрессе внедрения Стратегии Европейского Союза в Центральной Азии», стр. 29.

выходящую за пределы взаимодействия в рамках вывода войск.

- У Евросоюза нет инструментов, чтобы противостоять нежеланию стран региона сотрудничать друг с другом. Эффективное взаимодействие между Центральной Азией и Афганистаном может оказаться сложной задачей в силу их глубокого взаимного недоверия. Страны Центральной Азии, за исключением, возможно, Казахстана, не заинтересованы в координировании программ экономической и гуманитарной помощи Кабулу. Каждую из них объединяют свои особые отношения с Афганистаном, торговые и финансовые интересы. Как свидетельствует ухудшение в отношениях между Узбекистаном и Таджикистаном из-за поставок электричества на афганскую территорию, эта страна может скорее послужить причиной раздора, нежели поводом для сотрудничества. И задача Евросоюза в такой ситуации – открыто поднимать вопросы сложных политических реалий в регионе.
- Евросоюз неоднократно подчеркивал, что главная задача в Центральной Азии и Афганистане – это поддержание безопасности. Он тратит крупные средства на программы по охране границ WOMSA/WOMNAF. Но ни одна из этих программ самостоятельно не способна справиться с проблемой наркотрафика. Усиления блокпостов, установки колючей проволоки и наблюдательных вышек недостаточно для того, чтобы сделать границу более надежной. Все пограничные пункты в Центральной Азии и Афганистане, даже получившие иностранную помощь, остаются малоэффективными. Причина кроется в коррупции, негативно влияющей на надежность границ. Для достижения прогресса не обходимо желание правительств бороться с коррупцией в долгосрочной перспективе. Поэтому для эффективной международной борьбы с незаконным оборотом наркотиков в Центральной Азии эти меры, в первую очередь, должны носить политический характер. Такой подход вряд ли найдет поддержку у местных властей, а у международного сообщества нет возможности оказывать на них давление. Но, тем не менее, Евросоюзу

следует постепенно отказываться от технических проектов и непосредственной помощи в пользу политического диалога, обучающих мероприятий и консультаций в области проведения реформ.

- У Евросоюза отсутствует четкое видение перспектив сотрудничества с другими партнерами. Если безопасность в Центральной Азии действительно является приоритетом, то в стратегии Европы должно быть отведено место России как партнеру в регионе. Но в Евросоюзе и среди стран-членов нет единства мнений относительно того, какие именно проекты необходимо внедрять в сотрудничестве с Москвой. Еще менее вероятно взаимодействие с Китаем. ЕС должен улучшить координирование стратегий в Центральной Азии и в Афганистане с США. Соединенные Штаты, как и Европа, находятся под растущим давлением внутри страны сократить дорогостоящие иностранные операции и сосредоточиться на снятии растущего напряжения на Ближнем Востоке. Налаживание совместной работы в Центральной Азии и в Афганистане чрезвычайно выгодно и Брюсселю, и Вашингтону. Это позволит им не просто выбрасывать деньги на решение проблем, но добиться последовательности в своих подходах и действиях.

Европе, как и любому другому внешнеполитическому игроку, будет сложно разрабатывать механизмы трехстороннего сотрудничества: между ЕС, Центральной Азией и Афганистаном. Пожалуй, наиболее надежным способом сблизить Афганистан и Центральную Азию является поддержка инициатив на местном уровне, например, в сфере трансграничной торговли, взаимодействия между населением, а также путем усиления диалогов по водопользованию и разработки совместных образовательных программ. Но всем призывам к расширению сотрудничества между Центральной Азией и Афганистаном суждено оставаться без ответа, пока участники процесса предпочитают держаться в стороне и не желают создавать механизмы сотрудничества.

Если Центральная Азия и Афганистан и выступают жертвами какого-либо процесса, то, вероятнее всего, помпезных политических моделей различных геополитических игроков: от «войны с терроризмом» до «построения нации».

Местные режимы используют эти концепции для достижения собственных целей. Евросоюз стремится быть прагматиком и одновременно отстаивать общественные ценности, поэтому в его непосредственных интересах – достоверно оценить угрозы, которые могут возникнуть после 2014 года, и найти способы продвигать конструктивное сотрудничество между Центральной Азией и Афганистаном. Евросоюз должен сосредоточиться на тех сферах, в которых можно обеспечить долгосрочное участие местных институтов и организаций, в особенности представителей гражданского общества – единственных проводников устойчивых и долгосрочных решений.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех проект разросся и на данном этапе программа Eurogorpe – 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;

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.