



# EUCSAM

## EU-CENTRAL ASIA MONITORING

### *Диалоги ЕС и Центральной Азии по правам человека: перемены к лучшему?*

*Вера Аксенова*

Брифинг

Регулярные диалоги по правам человека (ДПЧ) задумывались как один из инструментов по демократизации Центральной Азии в свете принятия в июне 2007 года рамочного документа «ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства». Диалоги проводятся на двусторонней основе с каждой из пяти центральноазиатских республик. Как и в случае с подобными инициативами в других странах, основная цель ДПЧ – «обсуждение вопросов, представляющих взаимный интерес, а также развитие сотрудничества в области прав человека, в частности, на многосторонней основе, например, в формате ООН и ОБСЕ», другая задача диалогов – «проработывание проблем в правозащитной сфере в данных странах, которые вызывают особую озабоченность со стороны ЕС, сбор информации и запуск инициатив по улучшению ситуации».<sup>1</sup>

Стандартный формат диалогов таков: встречи на официальном (высшем или высоком уровне) представителей ЕС, в чьем ведомстве находятся вопросы правовой защиты, в частности: Европейской Комиссии,<sup>2</sup> Секретариата

Совета ЕС,<sup>3</sup> страны-председателя Евросоюза<sup>4</sup>, с коллегами из Центральной Азии. Согласно регламенту, встречи должны проводиться раз в год либо в Брюсселе, либо в стране-партнере по диалогу. Кроме того, ЕС стремится вовлечь в процессы и активистов в области защиты прав человека, НПО, ученых из Европы и Центральной Азии, которым предоставляется возможность принять участие в гражданских семинарах, проводящихся в периоды между официальными диалогами и финансирующихся по каналам Европейского инструмента по демократии и правам человека.

На конец 2010 года ЕС провел четыре раунда диалогов с Узбекистаном, три – с Казахстаном и Туркменистаном и по два диалога в Кыргызстане и Таджикистане.<sup>5</sup> С 2008 по 2009 годы было организовано по одному гражданскому семинару в каждой из стран Центральной Азии, также, в 2010 году в Брюсселе состоялась общерегиональная

<sup>1</sup> Фактическая справка ЕС: Диалоги ЕС по правам человека в Центральной Азии, [http://www.eeas.europa.eu/central\\_asia/docs/factsheet\\_hr\\_dialogue\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf)

<sup>2</sup> До вступления в силу Лиссабонского соглашения – представители отдела по правам человека Директората по международным отношениям Еврокомиссии.

<sup>3</sup> К примеру, на уровне главы отдела по правам человека Секретариата Совета ЕС.

<sup>4</sup> До подписания Лиссабонского договора представители страны-председателя ЕС возглавляли делегацию.

<sup>5</sup> Проведение диалогов с Кыргызстаном было перенесено на весну 2011 года вследствие отсутствия в стране действующего правительства по завершении парламентских выборов 10 октября 2010 года. Третий раунд диалога с Таджикистаном был отложен на февраль 2011 года из соображений логистики.

### *Об авторе: Вера Аксенова*

Вера Аксенова закончила факультет международных отношений Восточно-Казахстанского государственного университета, является магистром межкультурных коммуникаций и

европоведения Университета прикладных наук г. Фульды и докторантом Бременской международной школы социальных наук. Она занималась вопросами наблюдений за выборами

в пражском офисе Секретариата ОБСЕ и проводила исследования для Центра по европейской политике (CEPS) в Брюсселе.

встреча центральноазиатского гражданского сообщества. В данном брифинге анализируются результаты уже проведенных диалогов, при этом особое внимание уделяется существующим недоработкам и недостаткам, на основе проведенного анализа предлагаются рекомендации по улучшению переговорных процессов.

## Официальные диалоги

Диалоги с Узбекистаном находятся в ведении подкомитета Еврокомиссии по вопросам правосудия, внутренних дел и прав человека. Первый раунд был проведен в 2007 году, ему предшествовал подготовительный этап, начавшийся в 2006 году (до одобрения «Стратегии нового партнерства») как реакция на андижанские события 2005 года. В 2008 году первые совещания были проведены и в других странах региона: в июне – в Туркменистане, в октябре – в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане.<sup>6</sup>

Официальные диалоги представляют собой серию интенсивных и углубленных дискуссий по вопросам соблюдения прав человека. Программа каждого диалога и затрагиваемые темы одобряются предварительно, по результатам договоренностей, достигнутых между аккредитованной в стране делегацией Европейской Комиссии и МИДом данного государства. На повестку выносятся как общая ситуация с правами человека, так и отдельные проблемы в этой области. В некоторых случаях европейские эксперты проводят презентации о наиболее передовых методах и процедурах, практикующихся в ЕС (к примеру, отмена смертной казни или *habeas corpus*, т.е. предписание о предоставлении арестованного в суд, особенно для рассмотрения вопроса о законности его ареста). Затем доклады о ситуации с правами человека в рамках очерченных тем представляют центральноазиатские партнеры. Позже эти документы выносятся для обсуждения в открытых дискуссиях.

Кроме того, ЕС обращается и к индивидуальным случаям, касающимся защиты от преследования активистов в области прав человека в той или иной стране. Делегаты ЕС вручают представителям властей список лиц<sup>7</sup>, которые на тот момент содержатся под стражей или подвергаются гонениям по политическим мотивам и дела которых пристально отслеживаются европейской стороной. Среди других тем затрагиваются и актуальные вопросы правозащиты, поднимаемые в формате ООН (в частности, на основе Универсального периодического обзора Совета по правам человека ООН), а также ОБСЕ. **Узбекские власти дали свое согласие на проведение диалогов с ЕС только на условиях соблюдения паритета, т.е. предоставления официальному Ташкенту возможности высказывать свою критику относительно ситуации с соблюдением прав человека внутри ЕС.** В остальных центральноазиатских государствах такой формат не практикуется.

## Вовлечение гражданского сообщества

В соответствии с принятыми ЕС правилами проведения диалогов по правам человека, предусматривающими участие представителей гражданского сообщества как со стороны

6 Интересно, что в 2005-2007 годах специальные диалоги по правам человека с Туркменистаном были проведены как часть встречи совместного комитета в рамках Договора о торговле и сотрудничестве.

7 К примеру, защитники прав человека, журналисты и члены их семей.

ЕС, так и третьих стран,<sup>8</sup> Еврокомиссия организует семинары для гражданского сообщества, которые проводятся в промежутках между официальными встречами. Данные мероприятия призваны собирать вместе европейских и центральноазиатских правозащитников, сотрудников неправительственных организаций и исследователей для обсуждения наиболее острых и злободневных вопросов, а также выработки рекомендаций по формированию повестки официальных диалогов. В рамках встреч проводятся пленарные и панельные заседания, а также рабочие семинары.

Изначально планировалось, что повестка будет выработываться индивидуально для каждой страны. Так, темой узбекского семинара 2-3 октября 2008 года стала «Либерализация СМИ как важный компонент демократизации общества», а в Кыргызстане в ходе заседаний 5-6 марта 2009 года в центре внимания были вопросы «Сотрудничества по защите и продвижению прав детей и осужденных». Инициатором тем обычно выступают не центральноазиатские участники встреч, а ЕС, который предварительно проводит консультации с властями страны, что очень часто выливается в затяжной и бюрократизированный процесс.

По похожей схеме происходит отбор участников гражданских семинаров: Еврокомиссия и центральноазиатские власти представляют свои списки кандидатов из активистов неправительственных организаций и экспертов.

Предполагалось, что семинары будут проходить на двусторонней основе раз в год. Однако позже был внесен ряд изменений в процедуру. Первый семинар прошел в Узбекистане в 2008 году, за ним последовали встречи в Кыргызстане, Казахстане и Таджикистане (в мае, июне и июле 2009 года соответственно). Семинары в Узбекистане в 2009 году и в Туркменистане в 2008 и 2009 годах были отменены. Причиной послужил провал первого узбекского семинара. Участники встречи со стороны ЕС, среди которых, в основном, были активисты неправительственных организаций, базирующихся в Брюсселе, жестко высказывались относительно ситуации с правами человека в Узбекистане, в частности, по поводу отсутствия независимых СМИ. В то же время их узбекские коллеги, сотрудники так называемых «организованных государством неправительственных организаций» (ГОНГО), отвечая на критику европейских оппонентов, ссылались на крайне оптимистичные официальные статистические данные, согласно которым страна достигла впечатляющих результатов в области защиты прав человека. В конечном итоге, дебаты так и не переросли в серьезную, конструктивную дискуссию и привели к отмене мероприятий, запланированных на 2009 год.

Вынесенные из этого опыта печальные уроки были учтены Еврокомиссией при организации последующих семинаров в регионе: как при выборе тем, так и потенциальных участников. Так, в отсутствие в Туркменистане независимых НПО было решено отказаться от идеи проведения семинара в этой стране, поскольку он, с большой долей вероятности, был обречен пойти по узбекскому сценарию.

Другим итогом встречи в Ташкенте стало то, что Евросоюз пересмотрел формат семинаров, превратив их в региональные. В 2010 году была проведена единая встреча представителей гражданского сектора ЕС и Центральной Азии, посвященная правам женщин. Планируется, что одно из трех заявленных на 2011 год подобных мероприятий также

8 Руководящие принципы ЕС по проведению диалогов по правам человека в третьих странах, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

будет региональным.

Помимо прочего, Еврокомиссия организует закрытые брифинги для европейских НПО (в основном, базирующихся в Брюсселе), которые ставят целью распространение информации и обмен мнениями о ходе и содержании официальных диалогов по правам человека. Европейским активистам предоставляется возможность внести свои предложения относительно повестки высокопоставленных встреч и семинаров гражданского общества, предложить свои кандидатуры независимых центральноазиатских НПО (к примеру, местных партнеров европейских организаций) и дополнить список преследуемых в этих странах правозащитников.

**Взаимодействие Еврокомиссии и представителей гражданского сектора в Центральной Азии происходит нерегулярно.** Не существует систематических брифингов для НПО, подобных тем, которые проводятся в Брюсселе. В преддверии официальных диалогов делаются попытки организовать консультации с неправительственным сектором (к примеру, для доработки рекомендаций, составленных в ходе гражданских семинаров). Чаще всего они проводятся усилиями представительств ЕС на местах.<sup>9</sup> В 2009 году накануне официального диалога с Кыргызстаном была проведена видеоконференция с участием представителей гражданского общества. В случае с Узбекистаном и Туркменистаном проведение таких конференций или встреч не представляется возможным.<sup>10</sup>

### *Оценка эффективности диалогов*

Давать оценку диалогам по правам человека достаточно сложно. Внутри ЕС разработаны официальные принципы проведения подобных инициатив, предписывающие Евросоюзу «прежде чем выступить с предложением о проведении диалога, определиться с целями и задачами этих встреч».<sup>11</sup> Тем не менее, в отношении Центральной Азии такие ориентиры отсутствуют. За исключением, пожалуй, очень общих формулировок в «Фактической справке ЕС по диалогам по правам человека в Центральной Азии»<sup>12</sup> нет ни одного циркулирующего в открытом доступе документа, который бы определял задачи ЕС и критерии их достижения в ходе диалогов по правам человека со странами Центральной Азии.

Еврокомиссия готовит внутренние, не предназначенные для публики рамочные документы для каждой страны-партнера по диалогу, в которых приоритетные задачи переговоров обозначены более четко. Но и здесь отсутствуют механизмы оценки эффективности. Представители ЕС в личных интервью без энтузиазма относятся к идее официально установить и обнародовать такие критерии и показатели, поскольку, по их мнению, это может вызвать недовольство

9 Делегации ЕС в Кыргызстане и Таджикистане, подчинявшиеся представительству в Казахстане, получили статус полноценных посольств. ЕС по-прежнему не имеет дипломатических офисов в Узбекистане и Туркменистане. Там Евросоюз представляют «Дома Европы» и посольства стран ЕС.

10 Неофициальные контакты с узбекскими и туркменскими правозащитниками поддерживаются либо через посольства стран ЕС и представительства европейских НПО или их партнеров на местах, либо через диаспоры за границей.

11 Руководящие принципы ЕС по проведению диалогов по правам человека в третьих странах, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

12 Фактическая справка ЕС: Диалоги ЕС по правам человека в Центральной Азии, [http://www.eeas.europa.eu/central\\_asia/docs/factsheet\\_hr\\_dialogue\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/central_asia/docs/factsheet_hr_dialogue_en.pdf)

у стран-партнеров. В качестве примера часто приводится ситуация, развернувшаяся вокруг диалогов с Ираном в 2004 году, когда вследствие разработки и опубликования критериев оценки эффективности встреч, посвященных правам человека, произошла полная остановка всей активности в этом направлении.

Отсутствие четких задач представляется серьезной проблемой, особенно в свете наличия руководящих принципов, принятых в ЕС, которые гласят, что «оценку ситуации [с правами человека в стране-партнере] необходимо проводить относительно тех задач, которые перед началом диалогов ставил перед собой Евросоюз» и «[на этой основе] анализировать общую продуктивность диалогов».<sup>13</sup> Согласно процедуре, мониторинг может проводить страна-председатель или Секретариат Совета ЕС в сотрудничестве с гражданским сообществом и при участии рабочей группы по правам человека (COHOM), рабочих групп по региону, рабочей группы по сотрудничеству для развития (CODEV) и Комитета по сотрудничеству и консолидации демократии, верховенства закона, уважения прав человека и фундаментальных свобод.

Как следует из проведенных в рамках исследования личных встреч с представителями ЕС, в период до и после диалога регулярно имеют место дискуссии между европейскими институтами, которые, впрочем, ограничиваются COHOM и рабочей группой по региону COEST. К настоящему моменту не проведено (и не планируется) ни одного исследования эффективности диалогов по правам человека. **Отсутствие четко обозначенных задач и механизмов мониторинга заставляет усомниться в стратегической состоятельности диалогов по правам человека.**

В ходе официальных диалогов между ЕС и странами Центральной Азии одним из рабочих документов в большинстве случаев становится список рекомендаций, выработанный в ходе гражданских семинаров. В 2009 году кыргызская сторона даже предложила подготовить национальный план действий в соответствии с рекомендациями гражданского общества по правам детей и заключенных. Тем не менее, представители Совета Евросоюза больше не имели возможности отслеживать данную инициативу, т.к. официальные диалоги с Бишкеком не проводились с октября 2009 года. И хотя в обязанности делегации ЕС на местах и Главного директората по внешним связям (как было установлено в «долиссабонский» период) входит и мониторинг внедрения рекомендаций гражданских семинаров, механизм для дальнейшего распространения этой информации внутри самого ЕС, по-видимому, отсутствует.

Отдельные случаи нарушения прав человека и наиболее щепетильные вопросы обсуждаются за закрытыми дверями в ходе официальных диалогов. Гражданские семинары проводятся в более открытом формате. Но здесь наблюдается существенное «смягчение» тематики, особенно, после провала встречи в Узбекистане. Это объясняется тем, что обсуждение наиболее серьезных нарушений прав человека с представителями НПО чревато очень негативными последствиями для местных правозащитников. Кроме того, считается, что такой подход позволит обеспечить постепенное перетекание дискуссий к более щекотливым темам, в то время как занятая в самом начале жесткая позиция в вопросах прав человека может полностью затормозить весь диалог. Такие изменения в политике ЕС свидетельствуют о том, что Брюссель вынес определенные уроки из ситуации,

13 Руководящие принципы ЕС по проведению диалогов по правам человека в третьих странах, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf>

возникшей в Узбекистане, и сделал выводы о том, какие последствия может иметь открытая политизация вопросов защиты прав человека.

Тем не менее, по-прежнему не учитывается то, какие побочные эффекты могут иметь диалоги сами по себе. Участвуя в них, центральноазиатские правительства могут в дальнейшем отказаться от сотрудничества по этим вопросам в ходе иных форумов, например, политического диалога с ЕС или странами-членами Евросоюза. Похожая ситуация уже наблюдается в отношении представителей ЕС, которые на переговорах со странами Центральной Азии, касающимися торговли или проблем безопасности, тщательно избегают темы прав человека, ссылаясь на тот факт, что эти вопросы поднимаются в ходе диалогов по правам человека. Все это ведет к огромной политической непоследовательности и подрывает имидж ЕС. Более того, центральноазиатские власти могут воспользоваться диалогами как платформой для декларирования своей приверженности правам человека на бумаге и не подкреплять слова реальными действиями. Евросоюз ни в коем случае не должен мириться с таким положением дел.

ЕС следует уделить внимание всем этим недоработкам. Одним из путей их устранения могут стать следующие рекомендации:

- Необходим более стратегически выверенный подход к проведению диалогов: цели и задачи очередного раунда переговоров должны определяться заранее, на этапе подготовки к проведению встречи. Эти документы должны находиться в открытом доступе и четко артикулировать ожидания и стремления ЕС. Между тем, не рекомендуется внедрение принципа кондициональности, поскольку это можно быть воспринято в Центральной Азии как акт назойливости и недоброжелательности.
- У диалогов по правам человека отсутствует потенциал, достаточный для того, чтобы дать ЕС возможность проводить политику кондициональности и диктовать условия, в особенности, в Центральной Азии, поскольку у Евросоюза нет достаточных рычагов давления в регионе. Главной задачей диалогов остается обмен информацией, построение крепкого партнерства и постепенное распространение норм по соблюдению прав человека. Такой метод работы можно определить как «ненавязчивое, но постоянное присутствие». В рамках этого подхода необходимо сначала совместно работать над проблемами, которые считаются менее щепетильными, что позволит повысить взаимный уровень доверия и постепенно перейти к решению более болезненных вопросов.
- Построение доверительных отношений включает, среди прочего, симметричность подхода и равноправие, т.е. дискуссии не должны фокусироваться исключительно на обсуждении ситуации в странах Центральной Азии, но и касаться проблем в правозащитной сфере внутри Евросоюза, в частности, того, как происходит преодоление сложных вопросов. Для этих целей необходимо создать базу европейских экспертов, которые могли бы выступать в качестве консультантов в ходе диалогов. Это позволит сблизить страны Центральной Азии и Совет Европы, сотрудничество с которым недавно начал Казахстан.

- Необходимо углублять и укреплять взаимодействие европейских институтов и активистов гражданского сектора в регионе как в формате диалогов, так и за их пределами. Но и здесь важно применять дифференцированный подход, который бы учитывал разные уровни развития неправительственного сектора в государствах региона. К примеру, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, где результатами гражданских семинаров стали обширные и конструктивные рекомендации, необходимо внедрять систему наблюдения за претворением этих рекомендаций в жизнь, в частности, и тех, которые касаются изменения регламента проведения самих семинаров.
- Стратегический подход предусматривает проведение большой аналитической работы над тем, чего уже удалось достичь в ходе диалогов. ЕС важно организовать проведение исследований политического и социального ландшафта в странах Центральной Азии, настоящей и потенциальной эффективности диалогов, а также сравнительного анализа достигнутых результатов в ходе диалогов ЕС с другими, не центральноазиатскими партнерами. Это позволит скорректировать подход ЕС, сформулировать цели и задачи и внести организационные изменения. К процессу могут привлекаться и европейские, и центральноазиатские эксперты, что усилит интеллектуальное сотрудничество между регионами и обеспечит равноправное участие всех сторон в проведении диалогов.
- И последнее, во избежание усугубления политической непоследовательности ЕС необходимо разработать действенный механизм координации диалогов Евросоюза по правам человека и других подобных политических диалогов с Центральной Азией, в том числе, и в двустороннем формате со странами ЕС. Такой механизм на уровне, к примеру, Совета ЕС по иностранным делам позволил бы обеспечить поддержку целей диалогов по правам человека со стороны всех стран-участниц, а также их полноценное привлечение к воплощению поставленных задач.



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 Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, входит:

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

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

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



[www.fride.org](http://www.fride.org)

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.



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

<http://www.uef.fi/ktl/etusivu>

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, россиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



CENTRE FOR  
EUROPEAN  
POLICY  
STUDIES

<http://www.ceps.eu>

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