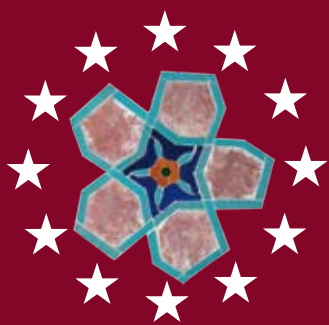




EUCAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

*К Евразии: мониторинг Стратегии ЕС в Центральной Азии Краткое содержание и рекомендации**

Майкл Эмерсон и Йос Бунстра (докладчики)

Брифинг

Целью Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии, одобренной в 2007 году, являлось поднятие сотрудничества ЕС с пятью государствами региона на принципиально новый уровень. Политическим контекстом послужили растущая обеспокоенность Европы по поводу своей энергетической безопасности, а также военная кампания в Афганистане. Тем не менее, Стратегия обратилась к более широкому кругу задач, определив целый ряд приоритетных областей, в частности, такие как: политический диалог; права человека и верховенство закона; образование, экономическое развитие, энергетические и транспортные связи; окружающая среда и водные ресурсы; проблема общих угроз, таких как наркотрафик и т.д.

Результатом такого комплексного подхода стало увеличение количества

совместных проектов и укрепление связей ЕС с центральноазиатскими партнерами. Тем не менее, несмотря на то, что в последние годы сотрудничество активизировалось, существует угроза, что этот процесс окажется неэффективным. Причина кроется в чересчур обширной повестке Стратегии и недостаточном количестве выделяемых финансовых средств.

Вероятность провала по многим пунктам документа вполне реальна. В настоящее время в Брюсселе склоняются к тому, что оценивать эффективность Стратегии слишком рано и нужно запастись терпением, поскольку для достижения заметных результатов и укрепления взаимного доверия потребуется гораздо больше времени. В определенном смысле мы согласны с этим утверждением, но также считаем, что уже

* Данный брифинг резюмирует отчет «ЕС - Центральная Азия Мониторинг» (Майкл Эмерсон, Йос Бунстра, Нафиса Хасанова, Марлен Ларуэль, Себастьян Лейруз, 2010). Данный брифинг на русском и английском языках можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu; на английском языке на сайте: www.ceps.eu; на английском и испанском языках на сайте: www.fride.org.

Об авторах

Майкл Эмерсон является ведущим научным сотрудником и директором программ по европейской внешней политике, политике безопасности и добрососедства. На протяжении своей карьеры работал в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в Париже с 1966 по 1973 гг.; в Еврокомиссии (1973-1996), в частности,

занимал пост посла ЕС в Москве. До прихода в CEPS являлся ведущим научным сотрудником Лондонской школы экономики.

Йос Бунстра – ведущий научный сотрудник Европейского исследовательского центра FRIDE в Мадриде и сопредседатель рабочей группы экспертов EUCAM. До 2007 года Бунстра

работал менеджером программ и директором отдела исследований Центра Европейских исследований безопасности в Голландии. Йос Бунстра окончил магистерские программы по современной истории (1997 год) и международным отношениям (2000 год) университета Гронингена.



FRIDE

FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

назрела необходимость более четко определить реальные задачи ЕС, а также улучшить уровень эффективности его работы в Центральной Азии. Ниже представлены два типа рекомендаций для Евросоюза: общие стратегические и более узконаправленные технические рекомендации.

Стратегические аспекты

1. Сейчас, по истечении более двух лет с момента принятия Стратегии, имеет смысл критически пересмотреть положения этого документа. Данный процесс может быть инициирован в первой половине 2010 года председательствующей в данный момент в Совете Евросоюза Испанией совместно с новым высшим представителем по внешней политике и политике безопасности. Стратегия в новой редакции может быть запущена в 2011 году, когда начнет функционировать Европейская внешняя служба.

2. Очевидно, что в отношении Центральной Азии для ЕС особенно актуальны вопросы безопасности: собственная энергетическая безопасность и как следствие необходимость диверсификации энергетических поставок, а также афганский вопрос (каналы поставок для сил коалиции, риск дестабилизации Центральной Азии в случае ухудшения ситуации в Афганистане, контрабанда наркотиков). Все эти аспекты нашли свое отражение в тексте Стратегии и сочетаются с общими принципами внешней политики ЕС, а именно: вклад в создание нормативного мирового порядка, в котором краеугольными камнями являются верховенство закона, права человека, региональное сотрудничество и международные институты. Мы не согласны с утверждением, что интересы ЕС в Центральной Азии находятся в конфликте с моральными ценностями Евросоюза, при условии, что ЕС действует, оставаясь верным своим принципам. Тем не менее, в контексте Центральной Азии некоторые задачи ЕС могут быть трудно выполнимы, учитывая, что страны региона функционируют не на основе декларируемых Евросоюзом методов управления. В сложившейся ситуации для ЕС существует два выхода: либо пожертвовать некоторыми из своих принципов, либо попытаться адаптироваться к сложным политическим условиям в Центральной Азии с целью сделать свои методы работы более реалистичными и эффективными. ЕС старается придерживаться именно этой тактики, однако некоторая доля двусмысленности по-прежнему имеет место. Для ее устранения мы стремимся более четко определить, каким должен быть подход ЕС. Заметим, что важность

эффективности Евросоюза как нормативного актора трудно переоценить, особенно учитывая, что ЕС возлагает на себя роль ключевого политического игрока в глобальном масштабе, целью которого является построение нормативного миропорядка. Углубленную дискуссию на эту тему можно найти в заключительных главах отчета.

3. Особого упоминания заслуживает сотрудничество с Казахстаном, ключевой страной в регионе, которая также ставит перед собой задачи укрепления связей с ЕС, документально закрепленные в стратегической программе «Путь в Европу». Принимая во внимание председательство Казахстана в ОБСЕ в текущем году, европейское направление многовекторной внешней политики Казахстана открывает возможности для большей экономической и политической конвергенции с ЕС, в частности, путем укрепления отношений с Советом Европы. Ответом на озвученный Казахстаном курс на дальнейшее сближение с Евросоюзом послужило согласие Брюсселя качественно обновить двустороннее соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое в данный момент находится на стадии переговоров. Эти намерения ЕС заслуживают полного одобрения. В то же время Евросоюз должен неизменно подчеркивать, что в обмен от Астаны ожидают серьезных политических решений и перемен. В случае, если такой подход окажется успешным, это может оказать позитивное влияние на весь центральноазиатский регион и стать большим стратегическим достижением, в частности, способствовать прорыву в отношениях ЕС и Узбекистана.

4. Концепция регионального сотрудничества, применяемая ЕС в Центральной Азии, должна быть пересмотрена. Сотрудничество между пятью странами региона несомненно необходимо, как и работа Евросоюза в данном направлении. Тем не менее, ЕС стоит обратить более пристальное внимание на те возможности, которые открывает сотрудничество государств Центральной Азии со странами-соседями, находящимися за пределами региона (Восточная Европа, Россия, Китай и Южная Азия), там, где у ЕС имеются особые геополитические интересы (к примеру, в сфере энергетики, транспорта и безопасности). На практике ЕС уже применяет концепцию более открытого регионализма, но, в основном, через проекты, связывающие Центральную Азию и инициативу «Восточное партнерство». Не стоит забывать, однако, и

азиатский вектор. Более комплексный взгляд на вопрос регионального партнерства в Центральной Азии поможет включить этот не имеющий выхода к открытым морям регион в более широкий геополитический контекст. В дальнейшем это может способствовать возникновению общей евразийской политической стратегии, призванной заменить собой ряд существующих на данный момент раздробленных элементов европейской региональной политики добрососедства. Евразийская концепция, которая учитывала бы все основные политические силы континента, отлично вписывается в идею превращения сложившегося многополярного динамичного мироустройства в новый мировой порядок. В дискуссии такого уровня абстракции речь идет уже, конечно, не только о Центральной Азии. Но остается очевидным, что данный регион всегда будет важнейшим пунктом пересечения различных политических и экономических интересов.

Технические аспекты

5. ЕС намерен усилить свое дипломатическое присутствие в регионе. В свете принятого Лиссабонского договора этот процесс должен быть ускорен и завершиться созданием полноправных, адекватно укомплектованных миссий во всех пяти странах. Благодаря Стратегии, у стран-членов ЕС есть возможность более активно вовлекаться в работу в регионе совместно с Комиссией. На практике, к сожалению, этот процесс протекает пока недостаточно интенсивно.

6. Создан и функционирует налаженный механизм дискуссий в области прав человека между ЕС и странами Центральной Азии, как на официальном уровне, так и на уровне гражданского общества. Однако и здесь необходим более решительный и амбициозный подход, дабы не допустить превращения этих диалогов в формальность. ЕС должен позитивно реагировать на запросы со стороны центральноазиатских партнеров о симметричности дебатов, которые включали бы не только обсуждение проблем в области прав человека в Центральной Азии, но и опыта ЕС в этой сфере. Необходимо усилить взаимосвязь между конференциями с участием НПО и диалогами с официальными лицами. Негосударственные институты могли бы взять на себя задачи постоянного мониторинга прогресса в области прав человека, ориентируясь на ряд релевантных критериев. К настоящему времени на сайте Еврокомиссии все еще не опубликованы некоторые из отчетов о работе гражданских семинаров.

7. На этом этапе рано делать выводы относительно инициативы «Верховенство закона», поскольку она требует более продолжительной работы. Мы рекомендуем ЕС четко определить, а затем подробно изложить в документальной форме критерии оценки данной программы. Масштабное развертывание этой инициативы особенно актуально, учитывая отсутствие у ЕС открытой повестки по демократизации Центральной Азии.

8. Санкции в отношении Узбекистана, введенные после андижанских событий в 2005 году, не принесли желаемых результатов и были отменены ради активизации отношений с режимом. В будущем, если на повестке вновь возникнет вопрос введения санкций как против стран этого региона, так и любых других государств, ЕС необходимо вырабатывать более согласованный подход к проблеме. Несмотря на то, что эта тема является причиной частого несовпадения позиций членов Евросоюза, уже принятые решения должны безоговорочно исполняться, в противном случае репутация ЕС может оказаться под угрозой.

9. Инициатива в области образования на данный момент состоит из программ, существовавших и до Стратегии. Но некоторые крупные изменения имели место: финансирование этой сферы удвоено - с €5 до €10 миллионов ежегодно; запущен соответствующий политический диалог, болонский процесс определен как рамочная концепция для проведения реформ образования (в особенности в Казахстане и Кыргызстане). Нами приветствуется приоритизация образования как направления технической помощи. Мы считаем также, что Комиссии необходимо провести оценку эффективности программы «Эразмус Мундус», которая, возможно, не совсем соответствует центральноазиатским реалиям, а также пересмотреть содержание образовательной инициативы. Программа заслуживает тщательной переоценки: ЕС мог бы сфокусироваться на создании в Центральной Азии кластера передовых и независимых образовательных центров и исследовательских институтов, а также на поддержании реформ в сфере школьного образования. В последнее время в структуре управления образовательными программами ЕС в Центральной Азии произошли некоторые изменения, которые, возможно, также нуждаются в пересмотре.

10. Что касается «водного» вопроса и гидроэнергетики, очевидно, что в Центральной Азии существуют благоприятные условия для инвестирования в проекты стран верховья, которые были бы также выгодны и странам низовья. Это позволило бы избежать риска возникновения межгосударственных «водных» конфликтов. Такая угроза существует, особенно в настоящее время, после распада единого регионального энергокольца. ЕС достаточно активен в этой области и вовлечен как в технические, так и в политические дискуссии в регионе на данную тему. В то же время политический диалог остается достаточно поверхностным. Очевидно, что ЕС не может взять на себя ответственность за решение водного конфликта в регионе. Тем не менее, ЕС в силах оказать техническую поддержку с целью создания привлекательных с технической и экономической точек зрения инвестиционных пакетов по увеличению гидроэлектромощностей, которые были бы выгодны всем странам региона. Также, ЕС может предоставить свою экспертную оценку в области определения оптимальных механизмов регулирования водных вопросов в Центральной Азии, кроме того, Евросоюз в альянсе с другими международными организациями должен регулярно обращаться к водной проблеме в регионе на политическом уровне. Специальный доверительный грантовый фонд под эгидой ЕС позволил бы таким организациям как Всемирный Банк, Центр превентивной дипломатии ООН в Центральной Азии, Азиатскому Банку Развития проводить необходимые расчеты и исследования для оптимизации проектов. Более того, в Центральной Азии существует широкое поле возможностей инвестирования в нейтральные инициативы: проекты по улучшению управления водными ресурсами, созданию мини-гидроэлектростанций, развития индустрии возобновляемых источников энергии.

11. В области энергетической политики ЕС ведет диалоги по широкому кругу вопросов с Казахстаном и Туркменистаном. Между ЕС и Туркменистаном заключен меморандум о взаимопонимании, который предусматривает покупку туркменского газа, необходимого для диверсификации энергетических маршрутов с помощью Южного коридора. ЕС высказался в поддержку инициативы по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности и должен демонстрировать свою приверженность этому решению как в политических диалогах по вопросам поставок энергоресурсов, так и на проектном уровне. В то время как в политических

кругах Евросоюза не утихают дискуссии по поводу различных маршрутов поставок энергосырья, Китай действует гораздо более решительно - в сжатые сроки были проложены трубопроводы из Центральной Азии на китайскую территорию. Кроме того, новый трубопровод пролегает теперь из Туркмении в Иран, что позволит существенно увеличить объемы поставок в южном направлении. Все эти события могут служить примером для ЕС, как необходимо вести переговоры и как важно в ускоренном порядке согласовывать общую энергетическую политику, в противном случае Евросоюзу грозит перспектива утраты позиций на мировой арене.

12. Транспортные коридоры и оси ЕС, пролегающие через Центральную Азию, должны быть пересмотрены с целью соответствия сложившимся транс-континентальным реалиям - как с востока на запад, так и с севера на юг. Транспортный департамент Еврокомиссии совместно с Европейским Инвестиционным Банком могли бы начать предварительные переговоры с представителями программы «Региональное экономическое сотрудничество в Центральной Азии» Азиатского Банка Развития с целью гармонизации транспортных коридоров двух программ, которые связывают или могли бы связать Центральную и Восточную Азию с Европой. Существует также американская программа «Северная сеть поставок» по развитию маршрутов от портов Балтийского и Каспийского морей в Афганистан через Центральную Азию. ЕС оказывает финансовую поддержку развитию приоритетных направлений. Поскольку и у России, и у КНР, и у США также есть стратегические интересы в этих коридорах, очевидна и общая заинтересованность в согласованных действиях.

13. В области обеспечения безопасности основными программами ЕС являются БОМКА (программа по управлению границами) и КАДАП (программа по борьбе с распространением наркотиков). Необходимо дальнейшее развитие этих программ, а также ряд изменений в структуре управления. Модель работы БОМКА применима и к другим секторам безопасности в регионе (по крайней мере в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане) с целью обеспечить эффективность и функциональность правоохранительных органов и/или сил безопасности. Здесь возможно сотрудничество с ОБСЕ, а также активное вовлечение ключевых стран-членов ЕС.

14. Что касается технической помощи, Брюсселю следует сосредоточиться на небольшом количестве приоритетных направлений, особенно учитывая тот факт, что €790 миллионов, выделенных для Центральной Азии на семилетний период, явно недостаточно, чтобы добиться ощутимых изменений во всех семи областях сотрудничества, обозначенных Стратегией. ЕС применяет дифференцированный подход к каждой из стран региона, однако проблема обеспечения реальной эффективности вместо погони за показателями остается актуальной. Мы целиком поддерживаем наметившуюся тенденцию смещения акцентов в сторону образовательных проектов.

15. В Кыргызстане и Таджикистане сохраняется наиболее острая необходимость в донорской помощи. В распоряжении ЕС имеется рычаг управления некоторыми процессами в этих странах через программы секторной бюджетной поддержки. При самом мрачном сценарии результатом финансового кризиса в Таджикистане может стать масштабная дестабилизация. Поэтому программы ЕС по поддержке социального сектора совершенно оправданы. Несомненно, предоставление бюджетной поддержки должно быть регламентировано строгими требованиями. Тем не менее, очевидно, что в этом вопросе не удастся избежать трудностей как на стадии определения критериев, так и на этапе их внедрения. Аналитические отчеты по бюджетной поддержке должны регулярно публиковаться. ЕС должен всячески способствовать согласованности работы других вовлеченных международных доноров. Помощь богатомунепфтью Казахстану должна быть сведена к образовательным программам и проектам по поддержке гражданского общества, поскольку Астана вполне в состоянии самостоятельно оплачивать необходимых ей экспертов. На настоящий момент Туркменистан и Узбекистан не высказывают особого интереса к программам ЕС, поэтому в этих странах Евросоюзу пока стоит сосредотачивать внимание на образовательных проектах.

16. У Еврокомиссии существует налаженная система мониторинга эффективности проектов, но данные отчеты не опубликованы. В целях обеспечения большей прозрачности на сайте Еврокомиссии необходимо создать доступную

для ознакомления базу данных таких документов. Мы также считаем важным административно отделить мониторинг от и исполнения проектов. Это будет способствовать повышению объективности отчетов. Европейскому Парламенту стоит более критически подходить к своим надзорным функциям по отношению к работе Комиссии в Центральной Азии. В частности, мы рекомендуем парламенту запросить у Комиссии более подробные отчеты, нежели те, которые находятся сейчас в широком доступе.

17. Следует облегчить процедуры финансирования гражданского общества в Центральной Азии, особенно в части финансирования небольших проектов. Облегчит работу миссий в регионе расширение штата представительств и более активное привлечение в качестве подрячиков тех крупных НПО, которые широко представлены в Центральной Азии. Такие требования как совместное финансирование и ограничения на приобретение определенных товаров и оборудования должны быть сняты. Для мини-проектов гражданского сектора необходимо создать максимально упрощенные процедуры финансирования через Механизм европейского инструмента демократии и прав человека, к примеру, возможно применение модели программы «БИСТРО», работавшей в свое время в миссии Еврокомиссии в России и на Украине.

** Данный брифинг переведен на русский язык Айгерим Дуймагамбетовой, координатором проекта «ЕС - Центральная Азия Мониторинг».*

О EUCAM

Фонд содействия развитию международных отношений и внешнеполитическому диалогу (FRIDE), Испания, в сотрудничестве с Центром европейских политических исследований (CEPS), Бельгия, запустили совместный проект под названием «Мониторинг ЕС – Центральная Азия» (EUCAM). Эта инициатива (EUCAM) представляет собой рассчитанный на полтора года исследовательский и информационный проект, поддержанный несколькими государствами-членами ЕС и организациями гражданского общества, целью которого является:

- *усилить значение* Стратегии ЕС в отношении Центральной Азии;
- *обогащать* дебаты об отношениях ЕС и Центральной Азии и о роли Стратегии в этих отношениях;
- *увеличить прозрачность* и обратную связь посредством предоставления высококачественной информации и анализа;
- *развивать взаимопонимание* путем углубления знаний европейского и центральноазиатского общества о политике ЕС в этом регионе; и
- *развить «критический» потенциал* в странах ЕС и Центральной Азии через создание сети, связывающей сообщества, которые затрагивает проблема роли ЕС в Центральной Азии.

Для того, чтобы найти баланс между сформулированными в общем виде политическими амбициями Стратегии и более узкими практическими приоритетами институтов ЕС и программами помощи государств-членов ЕС, EUCAM выделил четыре приоритетные области:

- *демократия и права человека*
- *безопасность и стабильность*
- *энергетика и природные ресурсы*
- *образование и общественные отношения*

EUCAM представляет следующие серии публикаций:

- Раз в два месяца выпускается информационный бюллетень об отношениях ЕС и Центральной Азии; он будет широко рассылаться по электронной почте по сетям CEPS и FRIDE. Информационный бюллетень содержит последние документы, касающиеся отношений ЕС и Центральной Азии, самую свежую информацию относительно продвижения ЕС в осуществлении Стратегии и о развитии ситуации в центральноазиатских странах.
- Брифинги составляются членами Рабочей группы, а также привлеченными внешними экспертами. В большинстве работ рассматриваются проблемы, связанные с четырьмя указанными выше основными темами, остальные же посвящены вопросам, возникающим вне рамок этих тем.
- Комментарии, посвященные развитию партнерства между ЕС и центральноазиатскими государствами, отражают взгляд на конкретные события в отношениях ЕС – Центральная Азия.
- Заключительный отчет мониторинга Экспертной рабочей группы EUCAM будет сделан со-председателями проекта.

Данная инициатива мониторинга осуществляется Экспертной Рабочей Группой, созданной FRIDE и CEPS. Группа состоит из экспертов из государств Центральной Азии и стран-членов ЕС. В дополнение к встречам экспертов будет организовано несколько открытых семинаров для широкой аудитории с участием представителей ЕС, представителей исполнительной и законодательной власти отдельных государств, представителей местного гражданского общества, СМИ и других заинтересованных сторон.

EUCAM финансируется Институтом «Открытое Общество» (OSI) и Министерством иностранных дел Нидерландов. Проект также поддержан Министерством иностранных дел Чешской республики, Министерством иностранных дел и сотрудничества Испании и Министерством иностранных дел и по делам Содружества Великобритании.

О FRIDE

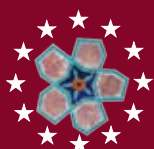
FRIDE – это «мозговой трест» со штаб-квартирой в Мадриде, цель которого - предоставлять оригинальные и инновационные мнения о роли Европы на международной арене. Он стремится открыть новые горизонты в сфере своих основных исследовательских интересов – мир и безопасность, права человека, продвижение демократии и развития и гуманитарная помощь - и сформировать обсуждение этих вопросов в правительственных и неправительственных институтах с помощью строго научного анализа, основанного на ценностях справедливости, равенства и демократии.

FRIDE как видный европейский «мозговой трест» имеет такие преимущества как политическая независимость, разнообразие взглядов и высокий интеллектуальный уровень сотрудников из разных стран. С момента учреждения в 1999 году FRIDE организовывал и участвовал в создании и развитии различных проектах, которые усиливают не только приверженность FRIDE дискуссиям и анализу, но и прогрессивные действия и мышление.

О CEPS

Центр Европейских политических исследований (CEPS) был 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.

Задача CEPS - проводить политические исследования, соответствующие последним достижениям современной науки и проводить политические исследования, дающие ответы на вызовы, с которыми сталкивается Европа сегодня, соответствовать высоким стандартам академического мастерства и сохранять безоговорочную независимость. CEPS также предоставляет дискуссионную площадку всем заинтересованным сторонам европейского политического процесса и создает сети сотрудничества исследователей, политических деятелей и представителей бизнеса по всей Европе.



EUCAM
EU-CENTRAL ASIA MONITORING

www.eucentralasia.eu

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS LIBERTADES E INTERNACIONAL
Y DE LOS DERECHOS

www.fride.org



www.ceps.eu