



Как воспринимают Европейский союз в Центральной Азии?

Себастьян Пейруз (ред.)

рабочий доклад 16
июль 2014

Резюме

О европейском восприятии Центральной Азии и возможностях Евросоюза по достижению поставленных задач в этом регионе написано немало. О том, как воспринимают ЕС жители Центральной Азии, известно немного. Этот доклад представляет взгляды на Евросоюз и его политику представителей властей и гражданского общества, бизнесменов и ученых Центральной Азии.

**Как воспринимают
Европейский союз в
Центральной Азии?**

Рабочий доклад EUCAM No. 16

Себастьян Пейруз (ред.)

Содержание

Введение	5
1. Обзор восприятия Европейского союза в Центральной Азии	5
2. Национальные взгляды	7
2.1 Казахстан (Айтолкын Курманова)	7
2.2 Кыргызстан (Эмильбек Джураев)	9
2.3 Узбекистан (Фарход Толипов и Гули Юлдашева)	10
2.4 Таджикистан (Музаффар Олимов)	13
2.5 Туркменистан (Себастьян Пейруз)	14
Заключение	15

Введение

В 2007 году была запущена Стратегия Европейского союза в Центральной Азии с обширной повесткой. О европейском восприятии Центральной Азии и возможностях Евросоюза по достижению поставленных задач в этом регионе написано немало. Однако о том, как воспринимают ЕС жители Центральной Азии, известно немного, а это может привести к несоответствиям между политикой Евросоюза и нуждами местного населения. Эта проблема частично была затронута в отчетах 2010 и 2012 годов о прогрессе Стратегии ЕС в Центральной Азии, чьи авторы признали, что Евросоюз и его структура по-прежнему не слишком понятны жителям Центральной Азии.

Все это заставляет задуматься над вопросом: как воспринимают Евросоюз в Центральной Азии? Что известно здесь о его политике и программах? Что формирует его позитивный имидж? Какая деятельность навлекает критику? Этот доклад не ставит целью провести количественное исследование общественного мнения в Центральной Азии. Его задача - взглянуть на образ, созданный Евросоюзом, и предложить методы обратной связи с местным населением для повышения эффективности европейской политики.

Учитывая сложность, а порой и невозможность, проведения объективного количественного социологического исследования, этот доклад основан на качественном опросе «элиты» Центральной Азии: политиков, бизнесменов, научных деятелей, журналистов, диссидентов и представителей гражданского общества. Для каждой страны свои заключения на основе интервью представляют один или два эксперта. Поскольку проведение подобного исследования может быть рискованно для туркменских аналитиков, глава, посвященная Туркменистану, была написана редактором доклада после бесед с экспертами из этой страны.

1. Обзор восприятия Европейского союза в Центральной Азии

Каналы получения информации об общественном мнении в Центральной Азии ограничены. В регионе работает лишь несколько профильных институтов, не располагающих большими финансовыми и человеческими

ресурсами. В Туркменистане и Узбекистане нет независимых организаций, а институты в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане сталкиваются с серьезными трудностями. Кроме того, уровень осведомленности населения о международных событиях, политике и ее участниках остается низким, что позволяет делать лишь общие выводы о взглядах жителей на эти вопросы. Согласно исследованиям в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, самым влиятельным внешнеполитическим игроком с наиболее положительным имиджем считается Россия. В Казахстане и Кыргызстане по уровню влияния за ней следует Китай, в Таджикистане - Иран. Европейский союз и США занимают третью и четвертую строчку рейтинга. Но в плане культурного воздействия «Запад» значительно опережает Китай. Провести более углубленное изучение этого вопроса в массовых исследованиях (с участием сотен или тысяч людей) достаточно сложно.¹

Опрос представителей элиты, возможно, позволит составить более точную картину. Подобные интервью позволяют провести скорее качественное, чем количественное исследование (с использованием фокус-групп и подробных анкет). Элита, как правило, отличается разнообразием взглядов на внешнюю политику, в том числе на ее основных игроков, таких, как ЕС. У ее представителей больше возможностей путешествовать за границу. Но такой подход не лишен предвзятости: осведомленность о Европе и других международных партнерах может привести к субъективности в оценках, вызванной личными интересами или интересами группы общества, к которой принадлежат опрашиваемые.

Палитра мнений о ЕС варьируется в зависимости от страны. Казахстан выделяется на общем фоне: его власти и элита в гораздо большей степени ассоциируют себя с Европой, чем в других государствах Центральной Азии. Здесь распространено восприятие Казахстана как культурного перекрестка между Россией, Европой и Азией, и принятая в 2010 году во время председательства страны в ОБСЕ программа «Путь в Европу», инициированная президентом Нурсултаном Назарбаевым, в

¹ Центр исследований «Сандж» и институт сравнительных социальных исследований в Казахстане, аналитический центр «Шарк» и центр социологических исследований «Зеркало» в Таджикистане организуют регулярные исследования.

целом отражает этот посыл. Для Кыргызстана характерно наиболее резкое расхождение во мнениях. Одни представители элиты считают ЕС важным и полезным союзником, другие разочарованы его ограниченными по сравнению с Россией, Китаем и США возможностями. В трех других государствах восприятие ЕС отличается большей комплексностью. Население более критично относится к колониальному прошлому Европы и России. У граждан меньше возможностей путешествовать за рубеж, поэтому Европа представляется им малознакомым и малопонятным местом, а культурная база, основанная на ценностях ислама, не позволяет видеть в европейцах естественного партнера. Парадоксально то, что страны, в которых сильны связи с Россией: Казахстан и Кыргызстан, - также более ориентированы в европейском направлении. Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, слабо связанные с Россией в культурном плане, отдалены и от Европы.

Центральноазиатская элита воспринимает «Запад», к которому относятся Европа и США, как единое целое с общей системой ценностей, политической философией и геополитическими интересами. В том, что касается имиджа, Евросоюз сильно проигрывает по узнаваемости отдельным странам-членам ЕС: в Центральной Азии хорошо известны немецкие композиторы и философы, французские мыслители и писатели, итальянские дизайнеры и экономический динамизм британцев. Европейские страны продолжают подпитывать эти тенденции, тем самым ослабляя восприятие Европы как единого целого. Здесь все так же сильно влияние советской традиции, стремившейся преуменьшить значимость единой Европы и сосредоточиться на двусторонних отношениях с европейскими странами. Россия по-прежнему придерживается этой стратегии. Ее примеру следуют и другие страны региона, не слишком полагающиеся на многовекторную внешнюю политику. Исключение составляет лишь Казахстан. Местные правительства отношениям с ЕС предпочитают стабильные личные связи с лидерами европейских стран. Ашгабат с большей охотой соглашается на переговоры с европейскими компаниями, на которые легче оказывать давление, чем на сотрудничество с европейскими институтами, чья структура ему малопонятна.

В 1990-х годах Евросоюз практически отсутствовал

на политической арене в Центральной Азии. Его влияние стало расти лишь с принятием в 2007 году единой политической стратегии. Большинство представителей элиты в регионе благосклонно реагирует на разработку общего европейского подхода, но не предвидит выхода ЕС на лидерские позиции в регионе. В местной геополитической культуре особый акцент делается на географическое расположение, поэтому население полагает, что удаленность ЕС не позволяет ему конкурировать с непосредственными соседями региона: Россией, Китаем и в меньшей степени с Ираном. Среди элиты Центральной Азии также силен скептицизм в отношении ЕС в связи с его внутривнутриполитическими и экономическими проблемами. В свете европейского финансового кризиса в Центральной Азии, по всей видимости, набирает популярность мнение, что ЕС может исчезнуть с международной политической арены и углубиться в решение собственных проблем.

В регионе широко критикуют цели Евросоюза в Центральной Азии, в частности, их обширность и туманность. Считается, что Россия, Китай и США действуют, исходя из четких энергетических интересов и соображений безопасности. В то же время ЕС, как полагают в регионе, ставит плохо сформулированные задачи в области безопасности и энергетики, дополняемые целями в сфере помощи по развитию и продвижению демократии. Тем не менее, ряд опросов среди местных экспертов, в основном в Казахстане и Кыргызстане,² выявил, что, по их мнению, на первом месте в списке приоритетов для Европы стоят энергетические интересы, в то время как вопросы демократии и региональной безопасности занимают последние строчки. Такое восприятие частично противоречит положениям Стратегии ЕС в Центральной Азии, согласно которым, энергетика является одним из нескольких пунктов повестки, также включающей безопасность, образование, развитие, демократию и права человека. В чем же причина этих расхождений: в недостатке послыла со стороны ЕС или в некорректной аналитической работе в Центральной Азии?

Элита в Центральной Азии в целом поддерживает подход Европы к постсоветскому пространству и видит связи с ней как основу развития, но не слишком верит в тезис об

² Например, см. А. Бурханова, «Проблемы и перспективы политики Европейского союза в Центральной Азии глазами казахстанских экспертов», *Казахстан в глобальных процессах*, no. 1 (11), 2007 г., стр. 92-100.

обеспечении долгосрочной безопасности путем демократизации и укрепления верховенства закона. Здесь предпочитают винить в нестабильности исламистов и политических диссидентов. К продвижению Европой общественных ценностей скептически относятся не только правящие авторитарные круги, но и часть научных деятелей, экспертов и журналистов, считающих демократию чужеродным для Центральной Азии понятием. В то же время гражданское общество и оппозиция, разочарованные недостаточным влиянием и медлительностью ЕС, осторожно критикуют его неспособность отстаивать общественные ценности.

Практически все проинтервьюированные эксперты сходились во мнении, что Евросоюз может добиться ощутимых результатов в области управления водными ресурсами, и выражали надежду, что ЕС сможет помочь развитию сельской местности и управлению миграционными потоками, поскольку Россия, Китай и США не проявляют к этим вопросам большого интереса. Позитивный отклик получает также работа по укреплению малого и среднего бизнеса.

Активисты гражданского общества, ученые и журналисты упрекают ЕС в ограниченности бюджета при наличии большого количества статей расхода, нереалистичности поставленных задач, чрезмерной бюрократичности и сложности административных процедур. И хотя намерения ЕС воспринимаются позитивно, их воплощение вызывает критику. В особенности это касается финансирования проектов. В Центральной Азии слышат о крупных суммах, выделяемых Евросоюзом, но считают, что до населения доходит лишь малая часть этих денег, в то время как в регионе работают европейские консалтинговые компании, мало разбирающиеся в его специфике и не доводящие до конца начатые проекты. Интервьюируемые выражали мнение, что местным фирмам пойдет на пользу сотрудничество с европейскими партнерами, в частности через передачу технологий и «ноу-хау». Однако на данном этапе, по мнению многих, большой активности в этой сфере не наблюдается. Некоторые эксперты заявили о трудностях в получении доступа к европейским чиновникам во время тендеров. Наиболее критично настроены представители гражданского общества, в том числе сотрудники НПО, которых напрямую затрагивает комплексность

принципов администрирования грантов Еврокомиссии. Представители элиты также с неохотой инвестируют в проекты, спонсируемые ЕС, из прагматических соображений предпочитая сотрудничать с Россией, Китаем и США.

Национальные взгляды

2.1 Казахстан (Айтолкын Курманова)

В Казахстане ЕС преследует как прагматические, так и идеологические интересы. С одной стороны, Брюссель заинтересован в продвижении здесь демократии и улучшении ситуации с правами человека. Именно Евросоюз часто в числе первых указывает на ужесточение политики режима. С другой стороны, экономические интересы, в основном в энергетике, а также расхождения в политике стран-членов евроблока служат препятствием для четкой стратегии ЕС в Казахстане. В Астане прекрасно осведомлены об этих слабостях, и режим использует их для спекуляций и торга. Например, Италия и Франция усилили сотрудничество с Казахстаном, несмотря на скандалы, кульминацией которых стал арест Мухтара Аблязова, одного из основных оппонентов Назарбаева. Это бросает тень на имидж ЕС как защитника демократических ценностей и прав человека. Казахстанские НПО выражают недовольство тем, что их жалобы в европейские (и другие) институты о нарушениях прав человека в Казахстане, в том числе о масштабном подавлении оппозиции и независимых СМИ, происходящем последние несколько лет, не оказывают никакого эффекта на правящий режим. Казахстанские правозащитники и гражданские активисты признательны Европарламенту за резолюции, в которых он высказывал озабоченность общей ситуацией с правами человека и отдельными инцидентами, но, в целом, среди них царит разочарование тем, какое скромное влияние правозащитная политика ЕС оказывает на казахстанское правительство.

Считается, что Евросоюз обладает внушительными экономическими рычагами, но не оказывает практически никакого политического воздействия в сравнении с Москвой, Вашингтоном и Пекином. Прагматичный подход Китая, не ставящего перед собой целей построения демократии, оказывается более эффективным и как таковой даже может служить примером для подражания для некоторых европейских стран,

желающих заключить выгодные контракты с правительством Казахстана. За последние 20 лет Евросоюз инвестировал в Казахстан внушительные средства. Эта страна больше не может претендовать на двустороннюю помощь по развитию, поскольку считается государством со средним уровнем дохода, но Казахстан по-прежнему будет участвовать в региональных проектах ЕС. Кроме того, будет продолжено финансирование гражданского общества через Европейский инструмент содействия демократии и правам человека и Инструмент содействия негосударственным образованиям и местным органам власти. Основное же внимание сейчас приковано к отдельным европейским странам и компаниям, наиболее активным в сфере инвестиций и торговли.

Тем не менее, Европейский союз по-прежнему является символом демократических ценностей. Опыт ЕС в разрешении споров между странами, построении интегрированной экономики и политических институтов при сохранении культурного разнообразия все так же привлекает некоторых казахстанских политиков. Ряд местных политологов выступил с идеей о роли ЕС в модернизации региона. Эта концепция, сочетающая европейские ценности с мусульманской традицией (по примеру турецкой модели) и поддерживаемая энергетическими путями в Европу, обретает все большую популярность среди нового поколения казахстанской элиты.

В некоторых кругах ЕС воспринимают как крайне сложную структуру, не слишком податливую, когда дело касается изменения бюрократических процедур, что вылилось в достаточно негибкое внедрение Стратегии Евросоюза в Центральной Азии, принятой в 2007 году. В Казахстане приоритетные направления стратегии определяют по-разному. В правительстве считают, что сотрудничество с ЕС наиболее активно осуществляется в области энергетики и транспорта, поскольку Брюссель предложил несколько амбициозных проектов и финансирует крупнейшие транспортные программы – ТРАСЕКА и ИНОГЕЙТ. Власти также готовы обсуждать с ЕС общие вопросы безопасности в надежде, что в Европе осознают уязвимость региона. Гражданское общество больше заинтересовано в проектах и финансировании по каналам Европейского инструмента содействия демократии и правам человека и Инструмента сотрудничества для

развития. Проекты, оказывающие прямое и непосредственное воздействие, в частности в сфере управления водными ресурсами, здравоохранения и образования, воспринимаются лучше, чем программы демократизации, имеющие репутацию долгосрочных и неэффективных.

В регионе постепенно повышается информированность о ЕС благодаря работе европейских делегаций и посольств стран-членов Евросоюза, способствующих продвижению его культуры и норм, а также общих ценностей. Неправительственные организации, а также молодежь, имеющая более широкий доступ к информации, чем население в целом, достаточно хорошо знакомы с ЕС. Правозащитные организации видят в Европейском союзе крайнее средство, к которому можно прибегнуть в надежде, что будут приняты резолюции, а конкретные случаи нарушения прав человека будут обсуждены с казахстанскими властями.

Присутствие ЕС менее заметно в экономических и деловых кругах. Казахские предприниматели – растущий и влиятельный слой населения – не прочь получить доступ к европейским грантам, но, в целом, они уверены, что основная часть средств поступает от других (неевропейских) доноров.

Евросоюз играет заметную роль в техническом содействии, исследованиях и проектах по расширению базы знаний. Один из положительных примеров – Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦЦА), занимающийся экологическими вопросами, основным донором которого, наряду с другими странами и организациями, выступает ЕС.

В Казахстане укореняется видение ЕС как единого внешнеполитического игрока, но эти тенденции пока находятся на начальной стадии. Страны-члены ЕС по-прежнему ведут разную политику и преследуют различные цели: от правозащитной деятельности и развития до энергетических интересов. Германия считается наиболее прагматичным партнером, обладающим большим потенциалом в плане экономических отношений, а также донором в сфере укрепления верховенства закона. Подобный подход, возможно, оптимальная модель построения отношений между Казахстаном и Европой.

2.2 Кыргызстан (Эмильбек Джуреев)

Делегация ЕС в Кыргызстане – один из наиболее активных, щедрых и многоплановых доноров, оказывающих поддержку демократическому развитию. Но население мало осведомлено о помощи Евросоюза. Его внимание сосредоточено на влиянии России и растущей роли Китая. Элита Кыргызстана видит в ЕС более привлекательную и менее спорную альтернативу, чем США, как противовес давлению Москвы и Пекина. В более националистических кругах, считающих, что Брюссель принял сторону узбеков во время этнического конфликта в 2010 году, имидж Евросоюза менее позитивен.

Евросоюз выделил Кыргызстану значительные средства и считается одним из наиболее щедрых доноров, несмотря на репутацию негибкого и бюрократического института, когда дело касается выдачи грантов, рассмотрения заявок и отчетности. Получателями европейской помощи являются правительство Кыргызстана, местные органы власти, гражданские организации, как кыргызские, так и иностранные, специализирующиеся на различных социальных вопросах.

Несмотря на объемы своего участия, ЕС менее известен, чем другие доноры и партнеры. По результатам опроса общественного мнения в феврале 2012 года³ лишь 4 процента участников, отвечая на вопрос: «Какие три страны вы считаете наиболее влиятельными в Кыргызстане?», указали ЕС (для целей исследования представленный как государство), в то время как 87 процентов опрошенных упомянули Россию, 37 процентов назвали Казахстан, 36 процентов – США и 20 процентов – Китай. Между тем, отвечая на следующий вопрос: «Какая из упомянутых стран оказывает негативное, а какая – позитивное воздействие на демократические процессы в Кыргызстане?», 55 процентов заявили, что Евросоюз оказывает

положительное влияние.⁴

Правительственные учреждения, политическая и бизнес-элита и НПО, часто работающие с европейскими грантами, более осведомлены о Евросоюзе, а их мнение о нем более позитивно, но даже они не причисляют ЕС к важнейшим партнерам Кыргызстана. Этому может быть несколько объяснений.

Во-первых, структура ЕС как образования менее понятна. Простым гражданам трудно определить для себя, что такое Евросоюз и чем именно он занимается, учитывая, что он не является ни страной, ни международной организацией, как ООН или Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Бизнес-круги имеют более четкое представление о единой Европе, но сосредоточены на отдельных европейских странах. Кроме того, слабость кыргызской экономики ограничивает потенциал двустороннего сотрудничества.

Во-вторых, ситуацию осложняет наличие других доноров и агентств по внедрению проектов на европейские деньги. ЕС часто ассоциируется с более понятными и «конкретными» европейскими организациями, такими, как немецкое и французское агентства по развитию GIZ и ACTED, поскольку они работают непосредственно на местах и внедряют проекты напрямую с местными партнерами.

В-третьих, осведомленность населения о ЕС незначительна потому, что Евросоюз выступает донором и практически не внедряет собственные проекты. Он отсутствует на этапе, когда поддерживаемые им программы и выделяемые средства достигают своих получателей – граждан в городах и селах. Несмотря на то, что имя спонсора постоянно упоминается, большую часть заслуг приписывают непосредственным исполнителям.

В-четвертых, в Кыргызстане работает небольшой корпус представителей ЕС, и его делегация выполняет как дипломатические и политические функции, так и роль агентства по выдаче грантов. Для многих кыргызов это также приводит к путанице. Поскольку ЕС –

³ Национальный опрос общественного мнения в Кыргызстане, 4-27 февраля 2012 года, Международный республиканский институт, представительство в Бишкеке (апрель 2012 года), стр. 42, <http://www.iri.org/sites/default/files/2012%20April%2011%20Survey%20of%20Kyrgyzstan%20Public%20Opinion%2C%20February%204-27%2C%202012.pdf>

⁴ Существуют разные пути интерпретации этих результатов, в том числе формулировка вопросов: к сведению, 94 процента из 1310 респондентов полагали, что Россия – позитивный фактор в демократизации Кыргызстана, 63 процента из 536 опрошенных заявили, что США играют негативную роль. Таким образом, ссылка на эти данные делается только в целях демонстрации.

политическое образование, предполагается, что его делегация будет осуществлять дипломатическую миссию и выступать от имени Евросоюза. В то же время это представительство в большей степени занимается вопросами развития и выдачей грантов, чем любое другое посольство в стране, поскольку функции по управлению финансированием и техническим содействием в основном несут специальные национальные агентства: GIZ (Германия), ЮСАИД (США) и JICA (Япония).

Повышение статуса офиса ЕС до делегации в 2009 году, что, в сущности, превратило его в посольство, было воспринято с энтузиазмом. Это в одночасье повысило значимость миссии в глазах Брюсселя и Бишкека. Но многие получатели европейской помощи все еще не знают о произошедших изменениях. Больше усилий со стороны делегации по распространению информации о Европе и ЕС не только поможет его репутации, но и проиллюстрирует тезисы о демократии, правах человека и эффективном управлении - крайне важных областях, в которых опыт Европы связан с меньшей политической подоплекой, чем американский.

ЕС следует рассмотреть возможность увеличения штата сотрудников и отделения функций по выдаче грантов от политической работы и связям с общественностью. Это поможет работникам миссии лучше сконцентрироваться на круге своих обязанностей, а населению Кыргызстана - составить более четкое представление о том, кто есть кто в делегации ЕС. Достижение этих целей, конечно, может оказаться непростой задачей.

Еще сложнее решить проблему «растворения» европейского «бренда» среди других доноров в связи с тем, что сам Евросоюз выделяет средства, но не внедряет проекты. ЕС как таковой не может стать агентством, проводящим программы на собственные средства, но ему стоит более тесно сотрудничать с получателями и агентствами, осуществляющими проекты, которые, в свою очередь, должны более эффективно информировать население о роли ЕС.

2.3. Узбекистан (Фарход Толипов и Гули Юлдашева)

Фарход Толипов

Стратегию Европейского союза в Центральной Азии в основном определяют нормативная политика и политика «мягкой силы». Европейская повестка также включает сотрудничество в области торговли, инвестиций, информационных технологий, сфере коммуникаций, образования, демократических реформ, эффективного госуправления и защиты прав человека. В отношениях с Узбекистаном этот подход уравнивается интересами Европы в области обеспечения безопасности. Узбекская элита, с одной стороны, приветствует участие внешнеполитических игроков, действующих в противовес России и Китаю. С другой - критикует ЕС (и США) за демократическую повестку.

Многие европейские страны установили дипломатические отношения с Узбекистаном еще в 1992 году, но сотрудничество в рамках ЕС началось лишь в 1996 году после подписания договора о партнерстве и сотрудничестве во время визита президента Узбекистана Ислама Каримова в Италию. Двусторонний диалог между Евросоюзом и Узбекистаном имеет под собой институциональную основу в виде ряда структур: совета по сотрудничеству, комитета по сотрудничеству, парламентского комитета по сотрудничеству, подкомитета по торговле и инвестициям, подкомитета по юстиции, внутренним делам, правам человека и другим вопросам.

После «многообещающего старта» в 1990-х годах отношения между ЕС и Узбекистаном подверглись испытанию в первой декаде 2000-х, когда силы правопорядка в ходе так называемой «контртеррористической операции» подавили акцию протеста в Андижане в мае 2005 года, в результате которой погибли сотни мирных граждан. Соединенные Штаты и европейские институты осудили узбекское правительство за «беспорядочное применение силы» и потребовали международного расследования. Узбекистан, сославшись на свое суверенное право, отверг эти требования, что привело к введению Евросоюзом санкций. Спустя несколько лет санкции были ослаблены, а в 2009 году вовсе сняты. Важную роль в этом сыграла Германия.

В январе 2011 года президент Ислам Каримов посетил штаб-квартиры ЕС и НАТО в Брюсселе

и встретился с главой Еврокомиссии Жозе Мануэлем Баррозу, комиссаром ЕС по энергетическим вопросам Гюнтером Оттингером и генеральным секретарем НАТО Андерсом Фогом Расмуссенем. Среди обсуждавшихся тем были вопросы торговли, инвестиций, демократии и транзита грузов из Афганистана в Европу по территории Узбекистана. Этот визит был крайне важен, в частности как символическое событие: стороны подписали ряд официальных документов (соглашение о создании делегации ЕС в Узбекистане, меморандум о взаимопонимании относительно сотрудничества в энергетической отрасли, меморандум о намерениях по внедрению индикативной программы Инструмента сотрудничества для развития), но между ними также возникли трения на почве защиты демократии и прав человека.

Несмотря на критику узбекских правозащитных организаций, визит Каримова в Брюссель продемонстрировал населению, что период замерших отношений между Узбекистаном и Евросоюзом закончился. У граждан создалось впечатление, что ЕС «простил» Узбекистан за события в Андижане, а Каримов вернул себе легитимность в глазах международного сообщества. Для узбекской элиты тот факт, что связи были восстановлены, хотя Ташкент не выполнил требования ЕС, ослабил имидж Евросоюза.

Для Узбекистана приоритетными направлениями сотрудничества с Европой являются торговля и инвестиции. ЕС - второй по объемам торговый партнер страны. Но за последние десять лет в связи с экономической политикой Узбекистана, в том числе ограничившим торговлю протекционизмом, контакты между узбекским и европейским бизнесом были незначительны. В этой связи деловые форумы в Ташкенте становятся платформой для демонстрации потенциала для инвестиций в Узбекистане и общих позитивных тенденций в двустороннем сотрудничестве. С завершением миссии международных войск в Афганистане новый толчок отношениям между Евросоюзом и Узбекистаном дала Северная сеть поставок, по которой осуществляется транзит невоенных грузов из Афганистана в Европу и обратно. С февраля 2012 года Ташкент посетили министры обороны Латвии, Великобритании, Германии, Польши, Италии и других европейских стран для координирования вывода войск через Северную

сеть поставок.

С точки зрения Узбекистана, отношения с ЕС нельзя рассматривать отдельно от отношений с такими организациями, как ОБСЕ и НАТО, которые, как считается, также представляют европейские интересы. После событий в Андижане в 2005 году связи с этими двумя международными структурами утратили часть своей значимости. Центр ОБСЕ в Ташкенте был сокращен до координатора по проектам ОБСЕ. Новый этап в отношениях с этими институтами может стать взаимовыгодным. Концепция ОБСЕ о комплексной безопасности и взгляды НАТО на управление вооруженными силами связывают воедино национальную и международную безопасность с правами человека и демократизацией, что исключительно важно для будущего региона. Эта деятельность, ориентированная на продвижение общественных ценностей, может одновременно стать испытанием для недемократичных государств, каковым является Узбекистан, и благоприятной для населения Центральной Азии.

Популяризация европейских ценностей в Центральной Азии и проевропейский политический курс Узбекистана будут во многом зависеть от позиции, которую займут ЕС и входящие в него страны. Отношения ЕС и Узбекистана, по всей видимости, проходят этап перезагрузки: обе стороны заинтересованы в построении более устойчивых взаимоотношений, простирающихся за пределы стратегических задач. Для развития долгосрочного присутствия в Узбекистане ЕС также может разыграть карту своей культурной привлекательности. Сотни узбекских студентов и ученых надеются на новые возможности получения европейского высшего образования и исследовательской деятельности.

Гули Юлдашева

Европейский союз - один из наиболее влиятельных геополитических игроков в глобальном масштабе, располагающий внушительным потенциалом для содействия развитию и поддержания безопасности в Центральной Азии. Во-первых, Европа может играть исключительную роль в восстановлении и укреплении национальной идентичности и культуры стран региона. Она могла бы помочь

правительствам стран региона найти баланс между консервативными и прогрессивными слоями населения, создать благоприятные условия для развития всестороннего образования, чтобы стимулировать изменения в политической культуре и последующую комплексную трансформацию и модернизацию общества. Во-вторых, несмотря на продолжающийся мировой экономический кризис, ЕС по-прежнему располагает значительными ресурсами в сравнении с другими геополитическими игроками в Евразии для финансирования инноваций в области высоких технологий, образования и инфраструктуры и наращивания научного, интеллектуального и финансового капитала в Центральной Азии.

Многолетний опыт работы в Центральной Азии и сотрудничество с местными экспертами способствовали тому, что европейские политические и научные круги стали лучше понимать специфику региона. Но между Европой и Центральной Азией по-прежнему есть культурные расхождения, что особенно очевидно в проектах по демократизации, инициированных ЕС в регионе. Усилия Европы по обеспечению защиты прав человека, верховенства закона и демократии - долгосрочные задачи, выполнение которых в первую очередь зависит от изменений в сфере образования и политической культуре. Сельские районы последними получают возможность воспользоваться европейским содействием. Бедность становится препятствием на пути развития страны и изменений в политической культуре. Позитивные изменения в сфере образования без улучшения условий жизни только усилят внутреннюю миграцию. Поэтому в будущем сотрудничество ЕС и Узбекистана должно быть сосредоточено на сельских районах.

Европа также может и дальше развивать региональную политику в Центральной Азии с акцентом на разрешение споров в области вододеления, отношений с Афганистаном, конструктивной политики в адрес Ирана и добрососедских отношений с Россией. Евросоюз способен не только уравновешивать присутствие в регионе конкурентов: России, Китая, Турции и Ирана, - но и содействовать совместным региональным инициативам. Сотрудничество Евросоюза и Центральной Азии затрудняет разворачивающееся соперничество между Россией, Китаем и США, а также фрагментарность Центральной Азии, связанная с водными

спорами и этническими проблемами. Тот факт, что в политике Евросоюза особое значение придается как его энергетическим интересам, так и продвижению защиты прав человека, что центральное положение в его политике занимают богатые энергоресурсами Казахстан и Туркменистан, а также то, что ЕС вводил санкции против Узбекистана, негативно влияет на его способность укреплять сотрудничество между пятью государствами региона.

В целом, как в правительственных кругах, так и среди экспертов и гражданского общества существует консенсус, что Европа играет положительную роль, но разные группы населения выделяют различные сферы сотрудничества. Узбекистан полагает, что взаимодействие по каналам многосторонних организаций (ЕврАзЭС, ШОС, ОДКБ и НАТО) менее эффективно, чем двусторонние контакты со странами-членами ЕС. Около 80 процентов всех программ с участием Евросоюза включают элемент двусторонней работы с одной из европейских стран. Согласно данным министерства иностранных дел Узбекистана, 841 местная фирма использует европейский капитал, в стране работают 266 ведущих европейских компаний. Германия и Франция проявляют наибольшую активность. Объемы торговли с ЕС постоянно растут и в 2010-2011 годах достигли 2 миллиардов 367 миллионов долларов. Увеличивается число узбекских студентов и исследователей, обучающихся или занимающихся научной деятельностью в странах Евросоюза. Учащаются контакты на парламентском уровне, государственные визиты, укрепляется сотрудничество в юридической сфере и в области безопасности. Содействие ЕС наиболее заметно в образовательной отрасли, здравоохранении, социальной сфере, а также по вопросам безопасности благодаря программам БОМКА и КАДАП.

2.4. Таджикистан (Музаффар Олимов)

Из-за гражданской войны в Таджикистане в 1990-х годах его сотрудничество с Европейским союзом началось позже, чем в других странах Центральной Азии. Но участие ОБСЕ в разрешении конфликта, роль в послевоенном восстановлении и, самое главное, увеличение европейского содействия после принятия в 2007 году Стратегии ЕС в Центральной Азии заложили надежный фундамент для работы ЕС

в Таджикистане. Элита страны с энтузиазмом воспринимает европейскую стратегию в надежде, что она поможет диверсифицировать внешнюю политику Душанбе, его международные экономические связи и принесет выгоду в форме новых иностранных инвестиций, технической и гуманитарной помощи. В Стратегии Таджикистан впервые был определен как ключевая страна в регионе, в основном, из-за близости к Афганистану.

Население и элита высоко оценивают европейские образовательные и культурные программы, уровень компетентности большинства европейских экспертов, роль ЕС в управлении финансовыми ресурсами страны и развитии частного предпринимательства в сельском хозяйстве. Тем не менее, согласно опросам общественного мнения аналитического центра «Шарк», в Таджикистане сложился разрозненный и противоречивый образ Евросоюза. Среди граждан преобладают четыре основных типа восприятия ЕС: «Европа прогрессирует в глобальном общечеловеческом смысле», «Европейский союз населен людьми со странной, чужой культурой, сложной для понимания, Европейцы - извечные враги Востока», «Европа - территория, связанная с распространением ислама», «ЕС - донор Таджикистана». Как свидетельствуют опросы, население ценит научное и техническое развитие ЕС, но с подозрением относится к его культуре и не возражает против его дальнейшей исламизации. Источник этой противоречивости кроется в недостатке информации о Европе.

Основные внешнеполитические игроки в Таджикистане: Россия, Китай, ЕС и США - занимают свои ниши, между ними нет сильной конкуренции. Россия по-прежнему основной партнер в военной, политической и экономической сферах и страна, принимающая таджикских трудовых мигрантов. Китай - могущественный сосед, лидирующий экономический партнер и донор. США своим присутствием в Афганистане обеспечивает безопасность Таджикистана. ЕС предоставляет помощь и содействует экономическим реформам, а также борьбе с бедностью. Во внешней политике Таджикистан ориентирован в сторону России и Ирана. Тема отношений с Европой почти не затрагивается в политических дебатах. По данным опросов, в Таджикистане, в отличие от других стран Центральной

Азии, население более позитивно настроено в отношении ЕС в целом, чем в отношении отдельных европейских стран. Причина этого, скорее всего, в том, что Евросоюз всегда выступал донором Таджикистана, в то время как отношения с европейскими государствами, например, Великобританией, Францией и Германией, имеют более сложную историю.

Связи Таджикистана и ЕС осложняют институциональные проблемы. Государственные структуры Таджикистана недостаточно развиты и ослаблены, уровень компетентности госаппарата остается низким, а чиновники не имеют достаточного образования. Эти факторы затрудняют внедрение европейских проектов.

Таджикские эксперты, проинтервьюированные для данного исследования, отмечали необходимость более организованного распространения информации о ЕС и странах-членах евроблока, его институтах и культуре. Недостаток информации - одно из основных препятствий для сотрудничества. В Таджикистане плохо понимают, как работает ЕС. Один из представителей таджикских властей отметил следующее: «Никто не понимает, что такое «Брюссель». В Евросоюзе действует большая бюрократическая машина, и перед внедрением проекту необходимо преодолеть несколько административных уровней. Таджикистану приходится полагаться на консультантов, берущих огромные гонорары за свои услуги. Они помогают нам понять, что происходит, но не помогают практически».

Евросоюз, в частности, стремится продвигать экономические и политические реформы, но таджикская элита рассматривает сотрудничество с ЕС и европейскими странами только с экономической и политической точек зрения: как возможность балансировать отношения с Россией и Китаем и как один из элементов внешней политики в постоянно изменяющемся мире. В то же время таджикский истеблишмент осознает, что Европа - сложный партнер, который может представлять угрозу авторитарному режиму, если его влияние, в том числе через программы обмена, образовательные и языковые проекты, усилится. Поэтому таджикские СМИ редко пишут о Европе, очень часто статьи отражают взгляд на ЕС через призму «столкновения цивилизаций». Его часто критикуют за навязывание Таджикистану собственной логики. Например,

опыт европейской интеграции воспринимается таджикской элитой и населением как неподходящий реалиям Центральной Азии: между Таджикистаном и Узбекистаном существует высокий уровень напряженности, а соседний Афганистан чрезвычайно нестабилен.

Гражданское общество по-иному относится к ЕС. Интеллигенция, все еще испытывающая советское влияние, считает Европу высококультурным регионом. НПО ценят европейский опыт и технологии, но европейские ценности остаются чуждыми большинству таджиков. Наиболее весомым вкладом ЕС в устойчивое социально-экономическое и политическое развитие Таджикистана и его безопасность считаются макрофинансовая и техническая помощь, программы БОМКА, КАДАП, Темпус и Эразмус Мундус.

В том, что касается торговли, пути экспорта таджикского сырья претерпели изменения. В 2000-х годах алюминий в основном вывозился в Россию и ЕС, с 2010 года по уровню экспорта их опередили Китай и Турция. Хлопок, ранее импортируемый такими странами, как Швейцария, Латвия и Словакия, в настоящее время отправляются в Турцию, Иран и Пакистан.

На данном этапе отношения ЕС и Таджикистана осложняют несколько факторов. С одной стороны, Стратегия ЕС в Центральной Азии заставила население относиться к Евросоюзу с большей симпатией. С другой - между ними по-прежнему существует масса культурных различий. Европейские институты часто выдвигают требования в области продвижения защиты прав человека, демократизации и гендерного равенства, что вызывает непонимание и неприятие таджиков. Еще более острыми различия становятся в отношении ислама: религиозные противоречия в Европе, вспышки исламофобии, напряженные отношения между американскими солдатами в Афганистане и населением и санкции в отношении Ирана - факторы, стимулирующие негативное отношение к Европе и ее ценностям.

2.5. Туркменистан (Себастьян Пейруз)

ЕС малоизвестен населению Туркменистана, несмотря на открытие посольств и представительств ряда европейских стран и компаний. Более осведомленные граждане воспринимают Евросоюз позитивно благодаря

мероприятиям культурных центров основных дипломатических представительств: Германии, Великобритании, Франции и Италии. В столице Европу связывают с товарами класса «люкс», продающимися в местных бутиках, но недоступными для большинства. Европа считается регионом с высоким уровнем жизни и желанным пунктом назначения: многие туркмены, особенно молодежь, мечтают получить визу и работать или учиться на Западе.

Но в обычной жизни присутствие Европы малозаметно. Исключение составляют крупные компании, чьи логотипы украшают фасады зданий, например, французская Bouygues. Эту «Европу» отличает узкая специализация: энергоносители и строительство, - в то время как ежедневные экономические отношения, в частности челночная торговля, туркмены в первую очередь выстраивают с Ираном, а также с Турцией, Китаем, странами Персидского залива и Россией.

Рядовым гражданам сложно получить информацию о Европе. Студенты, приходящие в культурные центры, обязаны обосновывать необходимость своих визитов. Те, кто стремится отправиться в Европу на учебу, должны обзавестись не только Шенгенской визой, но и выездной визой, выдаваемой властями. Отношения с европейскими организациями и получение их помощи, в том числе в форме грантов и стипендий, осложнено бюрократическими процедурами в Брюсселе и подозрительностью местных властей в отношении таких инициатив.

За гражданами ведется такое усиленное наблюдение, что многие предпочитают вообще избегать контактов с иностранцами. Очень высок уровень самоцензуры, в том числе и среди молодежи, а боязнь возможных последствий для родственников не позволяет им принимать решения, несущие потенциальный риск.

Даже интеллигенция, а также госаппарат и бизнесмены, не знают ЕС и не понимают, как выстраивать сотрудничество с ним. В Туркменистане практически нет свободного гражданского общества. Некоторые диссиденты в Европе и США хорошо понимают структуру и политику ЕС, но в большинстве случаев Евросоюз воспринимается как бюрократическая, далекая организация, контактирующая исключительно с властями и не проявляющая интереса к жизни обычных туркмен.

Некоторые представители элиты видят ЕС как набор стран с противоречивыми интересами, движимых только экономическими приоритетами и стремящихся контролировать газовые запасы Туркменистана. Эта страна действительно рассматривается в Брюсселе как потенциально важный партнер в газовой отрасли, но соглашение между Туркменистаном и ЕС о поставках газа касается очень скромных объемов (около 10 миллиардов кубометров). Более того, Ашгабат пока так и не ратифицировал договор. Поэтому сотрудничество в области энергетики находится в режиме ожидания новых инициатив, способных перевести отношения из плоскости намерений в действия. В частных разговорах представители элиты признают, что питают надежды на улучшение отношений между Ашгабатом и Брюсселем. По их мнению, это будет способствовать снижению закрытости режима. Но они также полагают, что ЕС не должен сосредотачиваться лишь на вопросах энергетики.

Перспективы сотрудничества остаются ограниченными даже с учетом того, что после прихода к власти Гурбангулы Бердымухаммедова стало расти число студентов, отправляющихся на учебу за границу, в особенности в Россию. Существует также небольшая привилегированная группатуркмен, часто посещающая разнообразные встречи и семинары за границей. Но таких людей по-прежнему меньшинство, и они либо связаны с правящими кругами, либо эмигрировали и не намерены возвращаться на родину. В этой связи основным каналом повышения информированности населения о ЕС остается работа посольств. Европейские страны могли бы играть более значимую роль как посредники между культурами, знакомя население с жизнью в Европе через образовательные туры, стажировки и стимулирование контактов между туркменами и иностранцами.

Заключение

Элита в Центральной Азии придерживается схожих взглядов: работа ЕС в регионе не слишком заметна, он малоизвестен населению, его отличает излишняя бюрократичность, а его амбиции превосходят реальные возможности. Правящие круги полагают, что ЕС, в отличие от России и Китая, недостает прагматизма.

Но восприятие Евросоюза варьируется от страны к стране. Во-первых, уровень осведомленности о

нем неодинаков: информированность населения – ниже в более авторитарных странах, Узбекистане и Туркменистане, а также в Таджикистане. В Казахстане элита и население имеют наиболее четкое представление о ЕС. В Кыргызстане информированность истеблишмента тоже достаточно высока.

Во-вторых, различается понимание Евросоюза. В Казахстане ведутся наиболее глубокие дискуссии о приемлемости европейской модели интеграции для Центральной Азии и Евразии. В Кыргызстане и Таджикистане Евросоюз в первую очередь воспринимается как донор.

В отчетах о прогрессе Стратегии ЕС в Центральной Азии признается необходимость тактики улучшения имиджа Евросоюза, но отсутствуют реальные предложения помимо общих рекомендаций открыть делегации во всех пяти странах региона (в Туркменистане нет дипломатического представительства ЕС) и чаще устраивать визиты высокопоставленных представителей Евросоюза и стран-членов ЕС. Но такой подход очень не эффективен. Позитивную роль в укреплении отношений с центральноазиатскими властями и обществом сыграл специальный представитель ЕС в регионе, но с марта 2014 года в силу внутренних обстоятельств Брюссель принял решение упразднить эту позицию, что, возможно, приведет к дальнейшему уменьшению значимости ЕС в Центральной Азии. Предложенный пост специального посланника службы внешней политики ЕС вряд ли будет иметь такой же политический вес, что и специальный представитель по Центральной Азии.

ЕС мог бы облегчить доступ к своим институтам и программам, чтобы углубить понимание своей структуры среди населения Центральной Азии. Это может быть сделано через программы ознакомления с Евросоюзом, упрощение процедур для получения грантов, более строгий контроль над внедрением программ и более справедливое распределение гонораров между иностранными и местными экспертами с тем, чтобы избавить население от чувства, что европейцы приезжают лишь для того, чтобы нажиться на помощи, выделяемой ЕС.

Повестка Евросоюза в Центральной Азии воспринимается населением как односторонняя и не направленная на продвижение совместных инициатив. Местные эксперты рассчитывают, что

с ними будут обращаться не как с получателями помощи, а как с равными партнерами, чье мнение, взгляды и приоритеты учитываются в рамках европейской политики. Здесь на помощь ЕС могут прийти программы, основанные на нуждах населения и механизмы обратной связи для получения отзывов после выделения грантов и окончания проектов.

ЕС необходимо решить проблему несоответствий в программном планировании. Образование, управление водными ресурсами, развитие сельской местности, управление миграционными потоками, определенные вопросы безопасности - ключевые элементы европейского «бренда» в Центральной Азии. Они могут стать нишей ЕС, поскольку здесь он не встретит конкуренции со стороны России, Китая и США. ЕС необходимо продвигать свой имидж, определить наиболее многообещающие сферы деятельности и выделить нужные человеческие ресурсы.

ЕС должен прояснить иерархию своих интересов (энергетика, безопасность, демократические ценности) в Центральной Азии, поскольку население региона находит их противоречащими друг другу. Репутации Евросоюза сильно вредит складывающееся у жителей Центральной Азии впечатление, что он может с легкостью отказаться от «большого плана» по демократизации ради энергетических интересов. ЕС критикуют не только гражданские организации, местные власти также полагают, что Евросоюз - слабый игрок, которого «легко купить». Элита, не относящаяся к правящим кругам, считает, что мало участвует в работе ЕС в регионе, а сам Евросоюз «приватизирован» властями. Евросоюзу необходимо не только понять возможности продвижения своего «бренда», но и выделить наиболее подходящие ему ниши.

ЕС может все больше полагаться на свои сильные стороны. Элита Центральной Азии восхищается европейской культурой. ЕС - выгодная альтернатива влиянию России и Китая, а его интересы в регионе менее значительны, что делает его непредвзятым партнером, способным укреплять региональное сотрудничество. Но для того, чтобы играть в Центральной Азии более весомую роль, ЕС необходимо работать над своим имиджем. Наилучшими методами здесь являются прозрачность оказания помощи и усилия в тех сферах, где Евросоюз имеет наибольшие шансы на успех: культура, образование, региональное сотрудничество.



Основной целью проекта «ЕС – Центральная Азия мониторинг», запущенного в 2008 году, являлся мониторинг внедрения политической стратегии Европейского Союза в Центральной Азии, но с тех пор проект разросся и на данном этапе программа Europe – Central Asia Monitoring (EUCAM) представляет собой центр знаний о более широком спектре взаимоотношений между центральноазиатским регионом и Европой в целом. В основные задачи EUCAM, в частности, 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 общества и предоставление высококачественных исследований в этой сфере, а также дискуссии внутри Центральной Азии об аспектах европейской политики.
- Расширение сотрудничества экспертов и организаций из стран Европы и Центральной Азии и предоставление платформы для проведения обсуждений;

Более подробную информацию о нашей деятельности можно найти на сайте: www.eucentralasia.eu. 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.

Мнения авторов не обязательно совпадают с позицией EUCAM.

Все вопросы и предложения, касающиеся данной публикации, можно направлять по адресу: eucam@gmail.com