



EUCAM

EU-CENTRAL ASIA MONITORING

10 задач для нового специального представителя ЕС в Центральной Азии

Йос Бунстра, Вера Аксенова, Майкл Денисон, Жаклин Хэйл, Марлен Ляруэль, Эрика Марат, Себастьян Пейруз и Тика Церцвадзе

Брифинг

Евросоюз назначил нового специального представителя по Центральной Азии. 18 июня было объявлено о том, что этот пост займет немецкий дипломат Патрисия Флор. EUCAM хотел бы обратить внимание на десять ключевых направлений работы, которые будут способствовать успешному старту нового уполномоченного ЕС в регионе.

Назначен новый специальный представитель Европейского Союза по Центральной Азии. Как было объявлено 18 июня, с 1 июля 2012 года Пьера Мореля, находившегося на этом посту с 2006 года, сменит немецкий дипломат Патрисия Флор. Господин Морель являлся лицом Европы в Центральной Азии. Он занимался продвижением энергетических интересов ЕС и вопросов безопасности, отвечал за установление тесных связей с лидерами стран региона и сотрудничество с Китаем, Россией и США. Морель координировал политику Евросоюза с ОБСЕ и НАТО, активно участвовал в работе экспертных сообществ Европы и Центральной Азии и много путешествовал по региону.

Учитывая, что в Центральной Азии функционирует незначительное количество европейских дипломатических миссий, роль спецпредставителя здесь чрезвычайно важна. Основной трудностью в работе нового посланника будет соблюдение баланса приоритетов. Госпоже Флор предстоит поддерживать контакты с авторитарными режимами региона и активно сотрудничать с гражданским обществом. Ей необходимо продвигать интересы Евросоюза в области безопасности и в энергетическом секторе и отстаивать принципы демократии и прав человека. Кроме того, в задачи нового спецпредставителя входит привлечение внимания Европы к стратегической важности Центральной Азии и повышение значимости ЕС в регионе.

При реализации этих задач новый спецпредставитель должна сохранять приверженность принципам «истинного гражданина Европы». Германия выступила инициатором Стратегии ЕС в Центральной Азии, принятой в 2007 году. Это одно из немногих европейских государств, открывших посольства во всех пяти странах региона. Штат сотрудников немецких представительств в Центральной Азии в два раза превышает количество работников в миссиях Евросоюза. Содействие развитию, оказываемое Германией, значительно превосходит по объемам размер помощи, предоставляемой любой другой европейской страной. Это, несомненно, способствует эффективности и скоординированности действий. Однако новому спецпредставителю следует противостоять превращению европейской политики в Центральной Азии в чисто «немецкий проект» и стремиться к расширению и углублению участия других членов ЕС во внедрении Стратегии. Госпоже Флор необходимо убедить власти стран Евросоюза в том, что развитие Центральной Азии - в интересах Европы.

Для успешного старта в регионе спецпредставителю следует сосредоточиться на решении следующих задач:

1. Служить связующим звеном между Европейской службой внешнеполитической деятельности, странами Евросоюза и Еврокомиссией, содействуя определению приоритетов и распределению ограниченных финансовых ресурсов. Спецпредставителю необходимо интегрировать политическую стратегию, в основе которой лежат стратегические интересы и продвижение европейских ценностей, и программы содействия развитию, направленные, в основном, на борьбу с бедностью. Это поможет обозначить

европейское видение Центральной Азии, занимающей нижние строчки политической повестки Евросоюза, но имеющей большую стратегическую значимость.

Статус европейских дипломатических делегаций в Центральной Азии был недавно повышен, что позволит проводить более последовательную политику на местах. Благодаря своим двойным функциям, главы европейских делегаций могут обеспечивать скоординированность политической повестки и стратегии по оказанию помощи на двустороннем уровне, минуя таким образом межинституциональные трения, возникающие порой в Брюсселе. Слаженность действий внешнеполитической службы и Еврокомиссии будет способствовать устранению несоответствий политических целей и направлений оказания помощи. Это также поможет более четко сформулировать цели и задачи ЕС в регионе.

Программы Совета ЕС и Еврокомиссии по Центральной Азии разрабатывались параллельно и независимо друг от друга. В настоящее время существуют семь региональных приоритетных направлений работы, три региональных политических и финансовых инициативы, три приоритетных направления оказания помощи в собственной стратегии Еврокомиссии, а также двусторонние договоренности. Это хитросплетение различных стратегических документов необходимо заменить единой стратегией по выполнению политических задач и оказанию помощи. Спецпредставитель как уполномоченный Верховного представителя ЕС способна привести к общему знаменателю политические интересы и содействовать развитию и помочь эффективной работе европейских институтов.

2. Поддерживать связь с наиболее важными внешнеполитическими игроками в Центральной Азии, в особенности с США, Россией и Китаем, и использовать любые возможности для сотрудничества.

В ближайшие десятилетия Центральная Азия может столкнуться с серьезными вызовами. В связи с этим, необходимо налаживать диалог между Евросоюзом, Россией и Китаем. Сотрудничество на многостороннем уровне с Организацией договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС) маловероятно. Более многообещающим выглядит взаимодействие на двустороннем уровне с Россией и Китаем, за которым могут последовать совместные проекты или, по меньшей мере, создание дискуссионных площадок для обсуждения ряда вопросов: региональной безопасности — с Россией и содействия развитию — с Китаем. Спецпредставителю Евросоюза необходимо координировать свою работу с обеими сторонами, что, возможно, приведет к установлению партнерских отношений и положит конец популярному представлению о происходящей в Центральной Азии «новой Большой игре».

Евросоюзу и США также необходимо согласовать политику в регионе. В Центральной Азии распространено мнение, что ЕС и Соединенные Штаты продвигают различные и порой противоречащие друг другу концепции. Широкой общественности неизвестно о регулярных встречах между высокопоставленными представителями ЕС и США. Это служит дополнительным аргументом в пользу утверждений о несогласованности Стратегии Евросоюза в Центральной Азии и американской концепции Нового Великого шелкового пути. В данной сфере необходимо усилить сотрудничество двух партнеров, особенно ввиду ограниченных средств и ресурсов, которые в ближайшие годы США и Евросоюз будут выделять для Центральной Азии.

3. Объединять вопросы энергетической безопасности и развития и содействовать сотрудничеству европейских институтов и энергетических компаний с центрально-азиатскими правительствами.

Основопологающей целью энергетической стратегии ЕС является обеспечение надежных, недорогих и стабильных поставок энергоресурсов и повышение устойчивости Европы к неожиданным скачкам спроса и предложения. В свою очередь, страны Центральной Азии стремятся диверсифицировать пути экспорта и расширить круг покупателей своих углеводородов.

Таким образом, углубление сотрудничества выгодно обеим сторонам. И Центральная Азия, и ЕС заинтересованы в гармонизации технических стандартов, интегрировании рынков, развитии инфраструктуры и внедрении ресурсосберегающих технологий. Это означает, что задачи энергетической безопасности и развития дополняют друг друга.

Спецпредставителю необходимо укреплять доверие между центрально-азиатскими властями (в основном, в Казахстане и Туркменистане) и европейскими энергетическими компаниями для создания более благоприятного инвестиционного климата в регионе: предсказуемой и справедливой налоговой системы, наличия рабочих мест, прозрачности бизнес-процессов и снижения коррупции. В Туркменистане существуют интересные возможности для заключения договоров о поставках газа, но сотрудничество с этой страной сопряжено с рядом трудностей технического характера. Сложности вызывают и вопросы демократических ценностей. Спецпредставителю рекомендуется тесно работать с комиссаром Евросоюза по энергетике. Совместно они смогут выработать дипломатические, коммерческие и технические требования для заключения газовых сделок с Ашгабатом. Спецпредставитель в сотрудничестве с Еврокомиссией и европейскими энергетическими компаниями могла бы провести оценку выполнимости этих требований с учетом того, что механизмы управления газовым сектором в Туркменистане находятся в плачевном состоянии. Госпоже Флор предстоит создать надежную базу для осуществления экспорта углеводородного сырья на европейские рынки в преддверии принятия в 2013 году решений о транспортных каналах, по которым газ будет поступать из Центральной Азии в Европу.

4. Взять на себя роль лидера в урегулировании споров относительно водных ресурсов. Эта проблема является одной из ключевых и напрямую затрагивает вопросы безопасности, а также имеет серьезные социальные последствия.

Использование и распределение воды постепенно превращается в один из самых болезненных вопросов в Центральной Азии, который может привести к межнациональным конфликтам, в особенности между Узбекистаном и Таджикистаном. Под эгидой Евросоюза осуществляется ряд программ технической помощи, но «Водная инициатива» до настоящего момента не имела большого эффекта. Чтобы поддержка была более весомой, необходимо углублять сотрудничество между крупнейшими донорами, такими, как Всемирный Банк, Азиатский банк развития, а также между партнерами региона: Россией, Евросоюзом и т.д.

Спецпредставитель могла бы играть более заметную роль в координировании международных программ или, как минимум, деятельности европейских институтов. На данном этапе вопросы водопользования перестали быть элементами экологического управления и должны рассматриваться как проблемы национальной безопасности. Спецпредставитель могла бы выступить в роли независимого посредника между властями Таджикистана и Узбекистана в процессах урегулирования конфликта вокруг проекта Рогунской ГЭС. В частности, спецпредставитель могла бы предложить альтернативные пути решения этой проблемы, которые бы одновременно способствовали повышению энергетической безопасности Таджикистана и гарантировали бы Узбекистану необходимые объемы воды. Кроме того, спецпредставитель совместно с Еврокомиссией и властями стран региона должна заняться разработкой механизмов для противодействия возможным конфликтам и экологическим угрозам на региональном уровне: методов раннего предупреждения, превентивных механизмов, планов действий на случай непредвиденных ситуаций и стратегий по устранению последствий катастроф.

5. Исследовать возможность включения Афганистана в программы по обеспечению безопасности и развития Центральной Азии.

В отличие от американской стратегии, политика Евросоюза в Центральной Азии не рассчитана на Афганистан и не учитывает изменение ситуации в регионе после завершения

военной миссии НАТО в 2014 году. ЕС не следует перенимать концепцию США, сосредоточенную на Афганистане. Но, тем не менее, Брюссель должен координировать свою деятельность в Афганистане и программы в Центральной Азии. Бюрократические преграды внутри Евросоюза делают эту задачу в большинстве случаев трудновыполнимой. ЕС значительно более ограничен в своих действиях, нежели другие внешнеполитические силы и международные доноры, которые проводят активную работу по гармонизации своей политики в этих регионах

Евросоюз может применять дифференцированный подход, что позволит внедрять проекты на двустороннем уровне, к примеру, с вовлечением Афганистана и Таджикистана. Таким образом, влияние Афганистана на регион будет рассматриваться не только с точки зрения угроз безопасности, исходящих с афганской территории. Что касается многосторонних инициатив, Афганистан необходимо включать в решение вопросов управления водными ресурсами. При условии расширения деятельности ЕС в сфере гуманитарной безопасности Афганистан также может стать частью программ Центральной Азии в области высшего образования, управления миграционными процессами, развития сельской местности, помощи предприятиям малого бизнеса, пост-конфликтного урегулирования. Новый спецпредставитель могла бы взять на себя задачу по интегрированию стратегий Евросоюза в Афганистане и Центральной Азии. Отличным началом могли бы стать совместные встречи в Брюсселе и визиты в регион госпожи Флор и спецпредставителя ЕС по Афганистану Вигаудаса Усакаса.

6. Настаивать на необходимости реформ сектора безопасности и искать возможности реформирования силовых структур. Режимы в Центральной Азии до настоящего времени противились преобразованиям. Наиболее полноценная система, позволяющая достичь прозрачности и подотчетности сектора безопасности, создана в Казахстане. Но и Астана по-прежнему опирается на советские методы управления институтами власти. Определенные попытки реформ были предприняты в Кыргызстане и Таджикистане, но процесс развивается медленно. В Узбекистане и Туркменистане службы безопасности вовлечены во все общественные и социальные сферы. В обеих странах полиция и армия служат интересам авторитарных режимов, ограждая их от политических оппонентов и проявлений инакомыслия.

В Центральной Азии велик риск формирования экстремистских и криминальных группировок, и местные службы безопасности не готовы противодействовать этим угрозам, поскольку занимаются скорее обеспечением стабильности режимов, нежели служат гарантом национальной безопасности. Это сказывается на их эффективности и ставит под угрозу безопасность населения. Регион нуждается в немедленных реформах, направленных на демократизацию институтов, что позволило бы обществу отслеживать работу военного аппарата, правоохранительных органов, судебных властей и служб разведки. В этом отношении реформы сектора безопасности тесно связаны с одним из приоритетных направлений работы Евросоюза - вопросами развития и обеспечения гуманитарной безопасности в Центральной Азии.

Реформа сектора безопасности - болезненная тема. Маловероятно, что центрально-азиатские режимы пойдут на радикальное изменение методов работы. Но спецпредставитель Евросоюза могла бы выносить на обсуждение разные аспекты реформ, что облегчило бы поиски компромиссных решений. Ожидать капитального пересмотра функций служб разведки и безопасности и армии было бы чересчур оптимистично, но в Центральной Азии существуют возможности продвижения реформ судебной власти и правоохранительных органов, проектов по управлению границами и информированию населения о необходимости надзора со стороны законодательных органов власти и гражданского общества.

7. Не отказываться от целей по продвижению демократии и позиционировать спецпредставителя как сторонника принципов

демократического управления. В Стратегии 2007 года говорится, что одним из приоритетных направлений политики ЕС в Центральной Азии является продвижение демократизации, верховенства закона, оздоровления структур власти и прав человека. За последние пять лет Евросоюзу удалось запустить двусторонние диалоги по правам человека и инициативу «Верховенство закона». Но установление в Центральной Азии основополагающих принципов демократии: политического плюрализма, прозрачности и подотчетности правительства, честных и свободных выборов - не были основной сферой деятельности ЕС. Население и политические элиты региона скептически относятся к демократическому управлению и подчас ошибочно воспринимают понятие «демократия». Причиной служит недостаток позитивного практического опыта жизни в демократической среде.

Необходимо проводить более активную разъяснительную работу относительно достоинств демократизации, в особенности среди молодежи, малознакомой с концепцией демократии. Спецпредставитель должна поддерживать связь с правительствами, парламентариями, представителями судебной системы и гражданского общества, что даст ей прекрасную возможность пропагандировать демократию. В ее задачи входит поддержание инициатив в рамках Европейского инструмента содействия демократии и правам человека и тесное сотрудничество в этой сфере с посольствами европейских стран в регионе.

8. Продвигать всеобщие права человека в работе с правительствами стран Центральной Азии. Одним из ключевых аспектов здесь являются диалоги по правам человека. Практика регулярных встреч, касающихся прав человека, должна всячески приветствоваться и поддерживаться. Но такого подхода недостаточно, поскольку это может привести к вытеснению вопросов прав человека за рамки других встреч на высшем уровне. В особенности это касается двусторонних переговоров между властями стран Центральной Азии и европейских государств, на которых правозащитные темы тщательно избегаются. Через пять лет после принятия Стратегии стало очевидно, что одних диалогов по правам человека недостаточно для того, чтобы добиться реальных улучшений в этой сфере.

Евросоюзу необходимо отказаться от простого обмена мнениями и внедрять мониторинг прогресса (или его отсутствия) в области защиты прав человека. К настоящему моменту ЕС удалось добиться определенного уровня доверия в отношениях с властями в Центральной Азии. Кроме того, стало очевидно, что Евросоюз должен отвечать конкретными предложениями на запросы о содействии со стороны стран региона. Поэтому переход на обсуждение практических проблем в правозащитной сфере уже не должен восприниматься как «навязывание требований». Спецпредставитель может содействовать тому, чтобы вопросы прав человека оставались приоритетными, к примеру, регулярно озвучивая озабоченность Евросоюза теми или иными проблемами на встречах с представителями центрально-азиатских властей.

9. Активнее работать с гражданским обществом. Регулярные встречи с гражданским обществом в Центральной Азии (и в Европе) будут способствовать укреплению доверия к ЕС и могут улучшить уязвимое положение СМИ, НПО, правозащитников и независимых исследователей в Центральной Азии.

Евросоюз в сотрудничестве с правительствами стран региона проводит семинары гражданского общества, которые обычно сопровождают диалоги по правам человека. Семинары отличаются по степени результативности и участия неправительственных организаций. Часто темы семинаров разрабатываются совместно делегациями Евросоюза и властями стран-партнеров и не затрагивают наиболее острые темы. Спецпредставитель могла бы содействовать созданию регулярных форумов гражданского общества стран Восточного партнерства и России. Такие форумы могли бы проводиться в Европе в рамках ОБСЕ, что позволит

привлекать к участию в них представителей Западной и Восточной Европы, Южного Кавказа, России и Турции. Немаловажно учитывать тот факт, что эти форумы должны быть максимально доступны для НПО из Центральной Азии, которые могли бы принимать в них участие, не опасаясь возможного преследования на родине. Эта инициатива станет демонстрацией того, что и на региональном уровне Евросоюз сотрудничает не только с властями, но и с гражданским обществом.

10. Являться двигателем стремлений Евросоюза участвовать в модернизации образовательных систем Центральной Азии. Власти в регионе признают, что у молодого поколения остается все меньше возможностей для получения качественного образования, и потому они приветствовали создание Европейской образовательной инициативы. Однако пока рано судить об эффективности этой программы, в частности в рамках запущенной «Образовательной платформы».

Для того, чтобы перейти от дискуссий к конкретным результатам, необходима более слаженная работа различных институтов и организаций как в Европе, так и в Центральной Азии. Образовательная инициатива должна, в первую очередь, отвечать нуждам стран-получателей. Это предполагает более активное вовлечение образовательных институтов на местах и их участие в дискуссиях. В связи с этим, еще одной целью спецпредставителя должен стать пересмотр целей и задач Образовательной инициативы и поиск возможностей для расширения межинституционального сотрудничества и культурного обмена.

Кроме того, спецпредставитель могла бы лично посетить школы и университеты в регионе, что положительно сказалось бы на имидже Евросоюза.

Десять обозначенных выше задач достаточно обширны и вместе составляют полный перечень ключевых интересов ЕС в регионе. Если они будут выполняться и если удастся сохранить баланс между целями по продвижению демократии и прав человека и задачами в области энергетики и безопасности, Евросоюз мог бы укрепить и даже расширить свои позиции в Центральной Азии в интересах обеих сторон.



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 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 координацией 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. По всем интересующим вопросам Вы можете обращаться по адресу: [email.eucam\(at\)gmail.com](mailto:email.eucam(at)gmail.com)



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



Карельский институт был создан в 1971 году и является частью факультета социальных наук и деловых исследований Университета Восточной Финляндии. Его основной специализацией является проведение прикладных междисциплинарных исследований, поддержка учебных процессов магистерских и докторских программ и обучение исследователей. Приоритетными направлениями работы являются этнические вопросы, проблемы управления границами, руссиеведение, культурология, изучение сельской местности и регионоведение.



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.