

RUSSIA

The circulation of this report has been strictly limited to the members of the
Trialogue Club International
and of the Centre russe d'études politiques.

This issue is for your personal use only.

Published monthly in Russian and in English
by Trialogue Company Ltd.

Issue № 3 (219), vol.14. March 2015

5 марта 2015 г.

Иван Сафранчук сообщает из Москвы:

СТРАТЕГИЯ АДМИНИСТРАЦИИ БАРАКА ОБАМЫ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ –

ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ

АННОТАЦИЯ

В 2009 г., когда администрация Барака Обамы пришла к власти в США, у нее еще не было сформулировано общих подходов к региону Центральной Азии (ЦА). В целом, в 2009–2012 гг. сохранялся подход, заложенный еще при администрации Джорджа Буша-мл., согласно которому приоритетом для США был Афганистан и действия США в Центральной Азии должны были быть подчинены интересам политики в Афганистане. Однако к 2013 г. стало понятно, что «развернуть» ЦА на юг не получится. В то же время, в американских экспертных кругах сложилось единодушное мнение о том, что в Евразии происходят очень большие перемены и США должны быть в их центре. Тогда американское экспертное сообщество стало разрабатывать новую концепцию для ЦА, в которой надлежало учесть прогресс российских и китайских проектов в регионе.

Один из ведущих российских экспертов по Центральной Азии, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО (У) МИД РФ Иван Сафранчук выделил следующие ключевые вопросы современной стратегии США в регионе, которые прорабатываются экспертами, близкими к администрации В. Обамы:

- отношение к интеграционным проектам России в Центральной Азии,
- отношение к политике Китая в регионе,
- выбор регионального партнера,
- стимулирование сотрудничества между странами Центральной Азии и формирование новой региональной организации.

В материале ниже Иван Сафранчук проанализировал, как эта экспертная дискуссия проявляется в официальной американской политике и проследил общую эволюцию стратегии США в регионе Центральной Азии в последние годы.

В 2009 г., когда к власти в США пришел Барак Обама, у новой администрации еще не было сформулировано общих подходов к региону Центральной Азии. Первые год-полтора в регионе *доигрывались* сюжеты, доставшиеся ей от предыдущей администрации, что сразу выявило ее готовность к жесткому противостоянию в регионе.

Так, еще в 2008 г. в рамках договоренностей о сотрудничестве с Россией президент Киргизии Курманбек Бакиев принял решение о закрытии американской авиабазы «Манас». Однако, оказавшись под сильным прессингом новой американской администрации, он согласился сохранить американский военный объект, правда переоформленный как Международный центр транзитных перевозок. При новом президенте Киргизии Алмазбеке Атамбаеве, сделавшем ставку на развитие отношений с Россией, США были также вынуждены постоянно оборонять «Манас», а давление в пользу закрытия авиабазы нарастало (в 2014 г. она была закрыта). Так же и Таджикистан, хоть и медленно, но продвигался в переговорах с Москвой по поводу расширения политического и военно-технического сотрудничества (в 2013 г. был отправлен в отставку настроенный на сотрудничество с США министр иностранных дел Таджикистана Х. Зарифи). Казахстан же вообще сформировал Таможенный союз (ТС) с Россией и Беларуссией, вызвав тем самым явное недовольство Вашингтона. Когда же в 2013 г. в практическую плоскость перешли переговоры о присоединении к ТС и Киргизии, американские дипломаты и эксперты стали практически открыто этому противодействовать.

Таким образом, администрация Барака Обамы *доигрывала* различные комбинации, тянувшиеся с прежних времен, но при этом не смогла сформулировать четкий и последовательный курс в отношении Центральной Азии, кроме постоянного противодействия российской политике в регионе. При этом и в экспертных, и в политических кругах преобладали оценки, что США теряют свои позиции в Центральной Азии, а Россия и Китай, наоборот, расширяют влияние.

В геополитическом плане США исторически имели две больших задумки для Центральной Азии. В 1990-е годы, при администрации Билла Клинтона доминировало восприятие ЦА как части «Большой Европы». Предполагалось, что географически Центральная Азия может быть соединена с Европой и Трансатлантическим пространством через Закавказье. Кавказ и ЦА воспринимались тогда в США как единый регион. В 2000-е годы у администрации Джорджа Буша-мл. доминировал другой подход – «развернуть» ЦА на юг, сформировать новый регион «Большой Центральной Азии», куда бы вошли страны Центральной и Южной Азии, а связующим звеном между ними стал Афганистан. В целом, в первый год администрации Обамы сохранялся этот общий подход, заложенный при прошлой администрации, согласно которому приоритетом для США был Афганистан, и действия США в ЦА должны были быть подчинены интересам политики в Афганистане.

Только к концу 2010 г. администрация Барака Обамы разработала свою концепцию для ЦА – *Новый Шелковый путь*. С 2011 г. его начали продвигать госсекретарь Хилари Клинтон и помощник госсекретаря Роберт Блейк. Впрочем, эта новая концепция мало чем отличалась от *Большой Центральной Азии* времен администрации Дж. Буша-мл. В 2010 г. все тот же Фредерик Старр, сформулировавший прежний подход, но на этот раз под эгидой близкого к демократической администрации Центра стратегических и международных исследований и в соавторстве с директором Евразийских программ этого Центра Эндрю Качинсом, опубликовал работу «Ключ к успеху в Афганистане». В ней был сформулирован четкий тезис: США должны разработать невоенную стратегию для Афганистана, прежде всего – его экономического развития. Авторы выдвинули идею превращения Афганистана в региональный транспортно-транзитный хаб, перекресток идущих с запада на восток и с севера на юг автомобильных и железных дорог, трубопроводов, линий электропередач. Однако дальше риторики проект *Новый Шелковый путь* не продвинулся. Уже в 2011 г. его идейный автор Фредерик Старр обрушился с резкой критикой на администрацию Обамы, обвиняя ее в желании убежать из Афганистана и в неготовности осуществить масштабный геополитический проект трансформации Центральной и Южной Азии.

Действительно, большие американские геополитические проекты для Центральной Азии не сработали. Самая большая геополитическая инициатива для Закавказья, которая имела перспективы вовлечения и стран Центральной Азии, была реализована в 2006 г., когда заработал трубопровод Баку – Тбилиси – Джейхан (БТД) для транспортировки азербайджанской нефти

через Грузию в турецкий порт Джейхан на Средиземном море. В 2008 г. в небольших объемах нефть в него стал поставлять Казахстан, а в 2010 г. и Туркменистан. Однако геополитические последствия этого проекта, по крайней мере, для ЦА, оказались почти незаметны. Новая геополитическая инициатива – развернуть ЦА на юг (в бушевском варианте *Большой Центральной Азии* или в обамовском *Нового Шелкового пути*) – осталась лишь красивой риторикой. Ни в одной из стран ЦА так пока и не пришли к власти прозападные элиты, несмотря на все программы развития НПО и гражданского общества. В практической же борьбе за влияние в регионе Россия и Китай в последние годы были явно более успешны, чем США.

К 2013 г. в американском экспертном сообществе стали все громче звучать голоса о необходимости ревизии американской политики в ЦА, и особенно большое влияние на эту дискуссию оказывали дебаты о будущей американской политике в Афганистане и перспективы развития ситуации в этой стране.

СИТУАЦИЯ В АФГАНИСТАНЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Относительно оценки ситуации в Афганистане в Вашингтоне можно выделить два лагеря – «афганооптимистов» и «афганопессимистов». Оптимисты видят большие достижения в развитии Афганистана и считают, что страну нельзя бросать – необходимо оставить там значимый военный контингент и продолжить масштабные программы помощи. Пессимисты же уверены, что все вложенные в Афганистан усилия и средства не дали ожидаемого результата, поэтому там надо быстро сокращать военное присутствие и постепенно сокращать остальную помощь.

Афганопессимисты в большей степени отражают курс администрации Барака Обамы в отношении Афганистана и Центральной Азии. Именно советы из этого лагеря подпитывают официальную политику Белого дома, Госдепартамента и Пентагона в последние годы.

При всех разногласиях к концу 2013 г. между афганопессимистами и афганооптимистами наметился некоторый компромисс, основанный на признании необходимости сохранить в Афганистане центральное правительство и продолжать экономическую помощь. Также между двумя лагерями есть согласие относительно неизбежности децентрализации/регионализации Афганистана, хотя они и спорят о масштабах, в которых должен проходить этот процесс. Афганооптимисты считают его неизбежным злом и хотели бы минимизировать. Афганопессимисты считают его просто «неизбежным», поэтому готовы к масштабной децентрализации.

Критики администрации Барака Обамы предостерегают от того, чтобы вслед за сокращением американского военного присутствия в Афганистане эта администрация не махнула рукой и на Центральную Азию в целом. В экспертных дебатах в Вашингтоне они постоянно подчеркивают значение этого региона как ключевого места в Евразии, куда стремятся все великие и региональные державы, – Россия, Китай, Пакистан, Иран и т.д.

Интересно, что те же геополитически ориентированные американские эксперты, что сейчас критикуют администрацию Обамы, разработали для администрации Джорджа Буша-мл. подход «Большой Центральной Азии», поставив во главу угла политики в ЦА именно Афганистан. Теперь же они утверждают, что отступать из ЦА нельзя даже после сокращения присутствия в Афганистане. Они подчеркивают, что, во-первых, не следует смотреть на регион через призму Афганистана, а во-вторых, нужно переключиться на такие методы сохранения своего влияния в ЦА, которые бы были Вашингтону по карману: США не должны стремиться быть гегемоном в регионе и пытаться слишком много делать самостоятельно – необходимы местные союзники и партнеры, чтобы сформировать региональный порядок, выгодный США.

В практическом плане американские эксперты сейчас сосредоточены на проработке следующих вопросов:

- отношение к интеграционным проектам России в Центральной Азии,
- отношение к политике Китая в регионе,
- выбор регионального партнера,
- стимулирование сотрудничества между странами Центральной Азии и формирование новой региональной организации.

К российской политике в ЦА американские эксперты высказывают единодушно критическое отношение. ТС и Единое экономическое пространство трактуются как политические проекты, как *ресовьетизация* Центральной Азии. Украинский кризис усилил такое восприятие Вашингтона и линию администрации на противодействие российской политике в регионе. Впрочем, такая линия уже была сформирована ранее, а кризис только укрепил решимость Вашингтона в ее проведении.

Соответственно, ставится задача противодействовать Таможенному союзу и ЕАЭС. В 2014 г. наблюдалось участие американских фондов и НКО в мероприятиях по дискредитации ТС. Особенно активная работа такого рода велась в течение 2014 г. в Киргизии, чтобы сорвать присоединение этой страны к ТС: к дискредитации Таможенного союза там почти открыто присоединились даже американские дипломаты.



Карта 1. Расширение Таможенного Союза ЕАЭС. Источник: vestifinance.ru

Американские эксперты к настоящему времени разработали подход *открытой интеграции*, который принят администрацией Барака Обамы и используется для противодействия российским интеграционным инициативам. Согласно этому подходу, интеграция в Центральной Азии должна включать сами страны региона, а также Россию, Китай, Индию, Пакистан, Турцию, в перспективе Иран. В *открытой интеграции* должны участвовать все страны региона, а также все соседние государства, не должно создаваться *закрытых группировок*.

Ключевым элементом подхода «открытой интеграции» является то, что регион Центральной Азии должен быть доступен для всех региональных и заинтересованных внешних игроков. На практике это означает, что, во-первых, за экономической не должна следовать политическая стадия интеграции, а во-вторых, участие стран региона в Таможенном союзе (и в дальнейшем в Евразийском Союзе) не должно ограничивать другие их внешнеэкономические связи. В рамках такого подхода американские эксперты предлагают более активно использовать Всемирную торговую организацию (ВТО) и ее правила для региона ЦА. Предлагается способствовать вступлению в ВТО тех стран региона, которые пока еще остаются вне ВТО, и в дальнейшем добиваться того, чтобы любые интеграционные объединения в регионе функционировали по правилам ВТО и оставляли максимальную свободу участникам таких объединений для взаимодействия с внешними партнерами.

О КИТАЙСКОЙ ЭКСПАНСИИ – В ПОЗИТИВНОМ ТОНЕ

Роль КНР в Центральной Азии начала вызывать все большее беспокойство в США с начала 2000-х гг. Американские эксперты как правило воспринимают ШОС как *китайскую организацию* и все 2000-е гг. в американском экспертном сообществе высказывались опасения о «китайской экспансии в ЦА с помощью ШОС». Отметим, что такое настороженное отношение к китайской политике в ЦА укладывалось в общую линию администрации Джорджа Буша-мл. по отношению к КНР. Однако администрация Барака Обамы гораздо более позитивно настроена к Китаю. Возможно, эти общие настроения также способствовали тому, что к настоящему времени американские эксперты стали гораздо более позитивно высказываться о политике Китая в ЦА.

К 2014 г. среди американских экспертов стали превалировать следующие взгляды. Китай может принести в Центральную Азию инвестиции и экономическое развитие, а у США для этого сейчас нет ресурсов. Поэтому пусть Китай занимается экономическим развитием региона, США готовы даже помогать Китаю в этом. Но при этом они будут строго следить, чтобы Китай не пытался превратить свои экономические проекты в политическое доминирование. Пусть даже Китай прокладывает через Центральную Азию свой сухопутный маршрут в Европу и на Ближний Восток – для США и это приемлемо. Но Китай также должен будет принять тот факт, что США сохраняют политическое влияние в Центральной Азии.

В рамках этого общего подхода американское экспертное сообщество увидело в проекте «Экономического пояса Шелкового пути», озвученном китайским лидером в сентябре 2013 г., не очередной этап *китайской экспансии*, а проект развития региона, и восприняло его спокойно и даже сдержанно позитивно. Впрочем, более консервативные экспертные круги, из критиков администрации Барака Обамы, высказывают опасения по поводу китайской экспансии и чрезмерного влияния Пекина на политические элиты стран ЦА.

Усиление роли Китая в Центральной Азии обсуждается американскими экспертами и еще в одном аспекте. Американцы ожидают, что Россия и Китай вступят в прямое противоречие и переведут коммерческие споры на уровень политических разногласий. Усиление Китая в ЦА, по мысли американских экспертов, должно вызвать противодействие Москвы. И, наоборот, по мере развития российских проектов Китай обязательно будет предлагать что-то свое, чтобы не отстать от России. Ожидания, что Москва и Пекин столкнутся лбами в регионе, во многом подпитывают позитивный взгляд американских экспертов на усиление роли Китая в ЦА. Показательно, что в информационном пространстве американские НПО, работающие в регионе, весь 2014 г. усиленно продвигали тезис о разногласиях России и Китая из-за ЦА.

В ПОИСКАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ЛИДЕРА И СОЮЗНИКА

Американские эксперты уже два десятилетия спорят о том, на какую страну в ЦА надо делать ставку как на основного регионального партнера, кого поддержать в притязаниях на региональное лидерство – Казахстан или Узбекистан, или специально поддерживать их соперничество.

Сейчас в американских экспертных кругах преобладает мнение, что в следующие несколько лет США должны делать ставку на Казахстан. При этом отмечается готовность Астаны охранять свой суверенитет, а также экономическая состоятельность этой страны, поскольку США сейчас нужны союзники и партнеры, которые могут платить за американские геополитические услуги, а не которых США должны содержать.

Но одновременно американские эксперты соглашались и в том, что США должны очень внимательно смотреть за развитием событий в Узбекистане, который в перспективе может стать даже более выгодным союзником. При этом американские эксперты исходят из вероятности смены в течение ближайших пяти лет первых лиц государства в Казахстане и Узбекистане и предлагают по итогам такой смены делать ставку на ту страну, где удастся получить большее влияние на местную власть.

Очень большое внимание американские эксперты уделяют сейчас вопросу внутрирегионального порядка в ЦА, подчеркивая, что страны региона мало торгуют и сотрудничают между собой. В американских экспертных дискуссиях с 2013 г. постоянно присутствует тема создания

новой региональной организации, которая бы включала только пять республик региона и никого больше из соседей или внешних игроков, но имела бы с соседями хорошие отношения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ЭВОЛЮЦИЯ СОВРЕМЕННЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ США НА ПРОСТРАНСТВЕ ЦА

Подводя итог, можно сказать, что в 2013–2014 гг. американская политика находилась на перепутье. В Вашингтоне преобладают настроения, что отношения с регионом ЦА придется менять вслед за изменением американского курса в Афганистане.

В 2009–2012 гг. администрация Барака Обамы явно придерживалась линии на формирование объединенного региона Центральной и Южной Азии, однако к 2013 г. стало понятно, что за последние восемь–девять лет развернуть ЦА на юг все-таки не удалось, а при неопределенности перспектив развития ситуации в Афганистане это уже и не имело большого смысла. Поэтому изначально выдвинутую риторику *Нового Шелкового пути* с упором на Афганистан как центральный элемент нового большого региона администрация Обамы хотя и продолжала использовать в 2013–2014 гг. для стимулирования стран Центральной и Южной Азии на программы помощи Афганистану, однако всерьез о формировании нового большого региона уже никто не говорил.

В результате американское экспертное сообщество стало разрабатывать новую концепцию для Центральной Азии. Причем американцам нужно было как-то учесть прогресс российских и китайских проектов в регионе и что-то им противопоставить. В результате в последние год-полтора в дискуссиях американских экспертов сформировался следующий подход, который находит все большее проявление в официальной американской политике.

США должны делать ставку на «открытую модель» интеграции в Центральной Азии. Основная проблема региона – недостаточная взаимосвязанность (connectivity). Страны ЦА мало торгуют и сотрудничают между собой. Соответственно, нужно снижать барьеры для торговли и передвижения людей, в идеале – совсем снять внутренние границы в регионе, но с сохранением полных национальных суверенитетов. Регион также должен иметь прозрачные экономические границы относительно Китая, Афганистана и Ирана. Это должен быть открытый регион с активной внутрирегиональной торговлей, а также вовлеченный в активную торговлю с Южной Азией, Китаем и Ближним Востоком. Такое транзитно-транспортное видение будущего региона Центральной Азии предполагает, что регион в основном экспортирует природные ресурсы и импортирует промышленные товары, а также связывает Европу с Азией, Китай с Ближним Востоком и т.д.

В идеале американцы видят себя гарантом суверенитетов стран региона и посредником в их доступе на мировые рынки. Страны ЦА окружены растущими региональными игроками, и США видят от центральноазиатских республик запрос на предоставление им геополитических услуг, чтобы ни один из региональных игроков не смог взять центральноазиатские страны под свой контроль. В обмен на это США рассчитывают получить от них расширенный доступ к региональной политике и иметь в этом регионе значительное политическое влияние.

Все это можно сформулировать и таким образом: не имея надежды закрепить свое доминирующее положение в регионе, провалив в предыдущие два десятилетия два больших геополитических проекта для ЦА, США теперь больше озабочены не тем, чтобы закрепить регион за собой, а тем, чтобы не допустить там чрезмерное, с их точки зрения, влияние России и Китая. Сформированное в американских экспертных кругах видение *открытой интеграции* можно понимать и так: ЦА должна стать (по крайней мере, на какое-то время) *ничьей землей*, открытым геополитическим пространством, доступным всех крупным региональным и глобальным игрокам.

Впрочем, сформированные к настоящему времени в Вашингтоне экспертные взгляды, хотя и используются администрацией Барака Обамы в ее практической работе в регионе, не обязательно будут долгоживущими. Возможно, они носят переходный и временный характер, который позволяет достичь компромисса между разными группами интересов в Вашингтоне, но будут востребованы только в ближайшие годы – в оставшееся время нахождения у власти администрации Обамы. Следующая же американская администрация может инициировать новый пересмотр внешнеполитического курса США, в том числе и относительно Центральной Азии.

Редактор: Юлия Фетисова

(с) Международный клуб Триалог: trialogue@pircenter.org;
(с) Centre russe d'études politiques: crep@pircenter.org
Москва-Женева, Март 2015

Выдержки из документа «Международный Клуб Триалог. Условия и правила членства».

3. Права членов Клуба

3.1. Индивидуальные члены Клуба имеют право:

3.1.3. Получать 1 экземпляр бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском). По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам не допускается.

[...]

3.2. Корпоративные члены Клуба имеют право:

3.2.3. Получать 2 экземпляра бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* по электронной почте, на выбранном языке (русском или английском) либо на обоих языках одновременно, передавать этот бюллетень другим представителям корпоративного члена Клуба. По правилам Клуба, передача бюллетеня третьим лицам, не являющимся членами Клуба, не допускается.

[...]

4. Обязанности членов Клуба

4.1. Все срочные члены Клуба обязаны:

4.1.6. Не передавать полученные материалы бюллетеня *Russia Confidential*, а также пароли доступа на клубную часть сайта ПИР-Центра физическим и юридическим лицам, не являющимся членами Клуба.

[...]

6. *Russia Confidential*

6.1. Бюллетень эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* выпускается ООО «Триалог» по заказу ПИР-Центра исключительно для личного пользования членов Клуба.

6.2. Бюллетень содержит сжатую эксклюзивную аналитику по вопросам международной безопасности, внешней и внутренней политики России и государств СНГ, подготовленную штатными и приглашенными экспертами ПИР-Центра специально для *Russia Confidential*.

6.3. В течение не менее 30 дней со дня выхода материалы бюллетеня являются конфиденциальными и не могут цитироваться и передаваться лицам, не являющимся членами Клуба.

6.4. По прошествии не менее чем 30 дней ООО «Триалог» может снять эксклюзивный и конфиденциальный статус с материала, после чего в этих случаях он публикуется в других изданиях ПИР-Центра и может быть использован для цитирования членами Клуба.

6.5. Бюллетень распространяется по электронным адресам членов Клуба 1 раз в месяц по русскому или английскому языку, по выбору члена Клуба.

6.6. По запросу члена Клуба, он может также получить бумажную версию бюллетеня на выбранном им языке.



Уважаемые члены Международного клуба Триалог,

открыт новый сезон работы Клуба, и мы рады **пригласить Вас продлить членство в Международном клубе Триалог на 2015 год или на 2015 - 2016 годы.**

В 2015 г. члены Клуба продолжают получать от нас эксклюзивную информацию по вопросам, связанным с приоритетами внешней политики Российской Федерации, а также современными вызовами и угрозами международной безопасности. Будет проведено **5 заседаний Международного клуба Триалог**, 4 из которых пройдут в Москве, а 1 за рубежом. Члены клуба получают 4 номера ежеквартального журнала *Индекс Безопасности* (в 2015 г. только на русском языке), **12 номеров** бюллетеня эксклюзивной аналитики *Russia Confidential* (на русском или английском языке), наши электронные информационные и аналитические рассылки.

С 2015 г. размер ежегодного взноса за членство в Клубе *Триалог* составляет:

Период	Индивидуальное членство	Корпоративное членство
01.01.15. – 31.12.15. (1 год)	30 000 руб.	47 000 руб.
01.01.15. – 31.12.16. (2 года)	54 000 руб.	84 000 руб.

Напоминаем Вам, что в рамках **корпоративного** членства действует **схема «1+1»**, когда в работе Клуба участвуют **два представителя** одной организации.

Обращаем Ваше внимание на то, что Вы можете выбрать оплату сразу **двухгодичного членского взноса**, что обеспечивает более низкую общую сумму членского взноса.

По всем вопросам, связанным с членством в Международном клубе *Триалог*, следует обращаться по электронной почте secretary@trialogue-club.ru или по тел.: +7 (985) 764-98-96.

С уважением,

**Председатель,
Международный клуб
Триалог**

Д.В. Поликанов