

НОВАЯ СТРАТЕГИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ “МЯГКОЙ СИЛЫ”

© 2019 г. И. ПРОХОРЕНКО

ПРОХОРЕНКО Ирина Львовна, доктор политических наук, заведующий сектором международных организаций и глобального политического регулирования Отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (irinapr@imemo.ru).

Прохоренко И.Л. Новая стратегия Европейского союза в Центральной Азии:
возможности и пределы “мягкой силы”.

Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2019, № 4, сс. 68-80. DOI: 10.20542/afj-2019-4-68-80

DOI: 10.20542/afj-2019-4-68-80

УДК: 327.8(4)+(51)

Статья поступила в редакцию 29.11.2019.

Используя пространственно-организационный подход и дискурс-анализ, автор анализирует интересы, приоритеты, потенциал и ресурсы “мягкой силы” Европейского союза в конкурентной борьбе за влияние в бывших советских среднеазиатских республиках – Киргизии, Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане, а также Казахстане. Автор предлагает свою периодизацию стратегии ЕС в Центральной Азии начиная с распада Советского Союза, дает оценку новой стратегии ЕС в регионе, утвержденной Советом ЕС в июне 2019 г.

Ключевые слова: Европейский союз, европейская интеграция, Центральная Азия, внешнеполитическая стратегия ЕС, “мягкая сила”, “Восточное партнерство”, трансрегионализм.

Термин “Центральная Азия” отличается от аналогичного понятия “Средняя Азия”, которое использовалось в дореволюционной России для обозначения русского Туркестана и в бывшем Советском Союзе, что подразумевало под собой Киргизскую, Таджикскую, Туркменскую и Узбекскую ССР. Начиная со второй половины XIX в. европейская традиция включала в Центральную Азию еще и территорию нынешнего Казахстана¹. Когда мы говорим о внешнеполитической стратегии Европейского союза (ЕС) как уникального в своем роде глобального актора в отношении Центральной Азии, мы имеем в виду концептуальный план продуманных и связанных между собой мероприятий европейского интеграционного объединения для достижения своих долгосрочных (на период 10–15 лет) целей наиболее эффективным и наименее затратным путем в отношении образованных после распада СССР пяти азиатских республик – Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Дополнением стратегии выступают многолетние региональные индикативные программы.

¹ К так называемой Центральной Азии относят еще и северную часть Ирана, Афганистан, северную часть Пакистана, северо-западную часть Индии, Монголию и северо-западные районы Китая, а также территории азиатской части России южнее таежной зоны. Такой взгляд больше свойственен американской внешнеполитической мысли и нашел отражение в подходах различных структур ООН к политико-географическому делению мира.

ЕВРОСОЮЗ И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ: ВЗАИМНЫЙ ИНТЕРЕС К СОТРУДНИЧЕСТВУ

С 1991 г. становление и развитие стратегии ЕС в Центральной Азии прошло несколько важных этапов. Ключевыми факторами здесь выступили, во-первых, перемены в международной системе, во-вторых, – динамика (расширение и углубление) европейской интеграции, в-третьих, – изменение роли Центральной Азии в мировой политике и все большее желание различных ключевых внешних субъектов играть здесь не просто активную, а решающую роль, – России, которая не раз заявляла о своих особых интересах на постсоветском пространстве, Китая, США. Наконец, имело исключительно важное значение и развитие в указанных странах процессов поиска своей внешнеполитической идентичности, становления и укрепления государственности и нациестроительства, учитывая тот факт, что региону свойственны бедность и политическая нестабильность, а межэтнические размежевания в поликультурных обществах Центральной Азии нередко переходили в активные конфликты и гражданские войны [1; 2].

С момента появления новых независимых государств Центральной Азии, Европейский союз начал работу по установлению с ними партнерских двусторонних связей. Насколько это был непростой процесс для Евросоюза, свидетельствует хронология событий. В 1995–1996 гг. были заключены и только в 1999 г. вступили в силу стандартные для ЕС Соглашения о партнерстве и сотрудничестве² с Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном. Аналогичное соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Таджикистаном удалось подписать в 2004 г., оно действует с начала 2010 г. Отношения с Туркменистаном ЕС развивает в рамках Промежуточного соглашения по вопросам торговли (с августа 2010 г.). Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с этой страной было заключено в 1998 г., но ЕС так его и не ратифицировал в связи с внутривнутриполитической ситуацией и положением с правами человека в Туркменистане.

Уже в 1991 г. Европейская комиссия приступила к реализации программы технической помощи странам Содружества Независимых Государств ТАСИС (*TACIS, Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*) в плане поддержки процессов государственного строительства, проведения экономических реформ, привлечения иностранных прямых инвестиций. Бенефициарами программы стали в том числе все пять центральноазиатских республик, для которых позднее была разработана особая региональная программа на период 2002–2006 гг., имеющая не просто географическую, а смысловую направленность [3].

Переломным моментом здесь следует считать события 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах и начало антитеррористической операции США в Афганистане при поддержке европейских союзников в составе Международных сил содействия. Центральная Азия стала представлять стратегический интерес и для Евросоюза не только в плане энергетической безопасности – в регионе значительные запасы углеводородов, но и с точки зрения вызовов транснационального терроризма, организованной преступности и наркотрафика, радикализации ислама. Программа ТАСИС в Центральной Азии предполагала кооперацию в сфере охраны окружающей среды, энергетики, транспорта, коммуникаций, правосудия и т.д., в том числе на местном уровне. В январе 2007 г. на смену ТАСИС пришел новый инструмент помощи странам региона – сотрудничество в целях развития. Этот финансовый инструмент Евросоюз использует в отношении развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки, а Центральная Азия стала одним из стратегических региональных направлений подобного сотрудничества. ЕС включил государства Центральной Азии в свою Всеобщую систему преференций для развивающихся и наименее развитых стран. С 2014 г. они получили доступ к финансовым средствам в рамках инструмента партнерства.

² Основой такого рода двустороннего сотрудничества является соглашение о неpreferенциальной торговле, когда стороны предоставляют друг другу режим наибольшего благоприятствования в отношении таможенных тарифов и запрещают введение количественных ограничений во взаимной торговле. Также предусматривается постепенное приведение национальных законодательных актов, норм и правил в соответствие со стандартами ЕС в сфере торговли, включая технические нормы, санитарные и фитосанитарные требования, защиту прав интеллектуальной собственности и таможенные вопросы, результатом чего становится более широкий доступ товарам из третьих стран на рынки ЕС.

Площадками для политического диалога государств Центральной Азии и Евросоюза стали ООН, СБСЕ/ОБСЕ, Совет Европы (Казахстан имеет статус наблюдателя в Совете Европы, а остальные республики принимают участие в различных партнерских программах организации), НАТО, ВТО (членами Всемирной торговой организации стали Казахстан, Киргизия и Таджикистан, статус обозревателя имеет Узбекистан) и другие. Североатлантический альянс, в составе которого многие государства – члены ЕС, учредил Совет североатлантического сотрудничества для установления отношений с участниками бывшего Варшавского договора, куда вошли все пять стран региона, запустил инициативу “Партнерство ради мира” для кооперации в том числе с центральноазиатскими республиками. На саммите НАТО в 2004 г. было принято решение сделать партнерство с Центральной Азией и Южным Кавказом приоритетным направлением деятельности военно-политического блока.

Как концептуальный документ первая стратегия ЕС в отношении Центральной Азии была принята в 2007 г. [4] К этому времени стороны уже достаточно изучили друг друга. По-прежнему малоизвестной и закрытой для иностранцев страной оставался лишь Туркменистан, где вплоть до 2019 г. не было представительства Европейской комиссии – лишь в июле 2019 г. Бюро по связям ЕС в столице Туркменистана было преобразовано в полноценную делегацию Европейского союза.

Стратегия предполагала сотрудничество не только в двустороннем, но и в многостороннем (общерегиональном) формате в таких областях, как права человека и верховенство закона, демократия и надлежащее государственное управление; образование; экономическое развитие; торговля и инвестиции; энергетика и транспорт; охрана окружающей среды; общие угрозы и межкультурный диалог [5].

Несмотря на то, что центральноазиатская стратегия ЕС была рассчитана на период до 2013 г. и ее планировали обновить одновременно с принятием нового многолетнего финансового плана ЕС на период 2014–2020 гг., новая стратегия ЕС в регионе была принята только в июне 2019 г. [6; 7] Многие вопросы безопасности в Центральной Азии (обеспечение пограничного контроля, противодействие экстремистской и террористической деятельности, борьба с наркотрафиком и т.д.) Евросоюз рассматривает теперь более широко – в контексте ситуации в Афганистане. Государства – члены ЕС в разное время в период 2001–2014 гг. являлись участниками Международных сил содействия безопасности в Афганистане, созданных в соответствии с резолюцией № 1386 Совета Безопасности ООН от 20 декабря 2001 г., а с января 2015 г. – в небоевой миссии НАТО “Решительная поддержка” по обучению и оказанию помощи правительственным войскам этой страны. В связи с этим Евросоюз ставит для себя задачу содействовать укреплению сотрудничества стран региона с Афганистаном по данным вопросам и содействовать их совместным усилиям в плане инклюзивного мирного процесса и устойчивого развития. Важное место в обновленной стратегии занимают вопросы внутрирегиональной экономической кооперации и интеграции.

Особый акцент сделан на двусторонние соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве. Подобные соглашения являются ориентиром для стран региона в сотрудничестве с ЕС и показателем эффективности проводимой Евросоюзом стратегии в Центральной Азии. Подписывая такие соглашения, в которых особое внимание уделяется общим ценностям, демократии и верховенству закона, правам человека, устойчивому развитию, центральноазиатские республики заявляют о своей готовности принять нормы ЕС и ввести их в действие на национальном уровне, тем самым признавая нормативную силу Европейского союза.

“ДОНОР БЕЗ ВЛИЯНИЯ”?

О Европейском союзе в Центральной Азии часто говорят как о “доноре без влияния” [8], стратегия в регионе в концептуальном плане представляется многим неполной и излишне общей, намеченные целевые показатели недостижимыми и не поддающимися измерению для оценки эффективности, а ресурсная база Союза видится недостаточной для реализации долгосрочных стратегических целей в условиях усиливающейся конкурентной борьбы за

влияние в постсоветской Центральной Азии [9; 10].

Но как измерить влияние ЕС в Центральной Азии? Очевидно, как неудачу можно рассматривать крайне медленное продвижение переговоров Европейской комиссии с Азербайджаном и Туркменистаном о строительстве транскаспийского трубопровода для поставок туркменского газа на территорию Евросоюза. Однако это имеет не только политические и финансовые, но и объективные причины, в частности, обнаружение значительных запасов газа в Азербайджане и снижение интереса властей страны к строительству газопровода из Туркменистана [11].

Действительно, доля центральноазиатских стран в совокупном экспорте и импорте ЕС товаров и услуг невелика – суммарно не превышает 1%. Первым по значимости торговым партнером Евросоюз является для Казахстана (почти 40% в общей торговле товарами и более половины экспортного рынка республики [13]). На втором и третьем местах с большим отрывом находятся Узбекистан и Кыргызстан, далее – Таджикистан и Туркменистан с очень небольшими объемами товарооборота.

Понятно, что регион не представляется сверхприбыльным для частного бизнеса государств – членов ЕС, даже крупные компании резонно до сих пор опасаются вести бизнес в Центральной Азии и инвестировать в экономику региона, исключение составляет Казахстан. Эти озабоченности объясняются нестабильной политической ситуацией в странах региона, иной предпринимательской этикой, политической культурой и культурой повседневного общения, сложностями ведения бизнеса, что подтверждают и показатели международного рейтингового исследования “Делая бизнес”, которое ежегодно проводят Всемирный банк и Международный банк реконструкции и развития. Власти центральноазиатских республик прилагают усилия для улучшения условий ведения бизнеса: так, в 2019 г. по сравнению с 2007 г. Казахстану удалось подняться с 86 до 25 места в рейтинге, Узбекистану – с 138 до 69, Кыргызстану – с 90 до 80, Таджикистану – со 133 до 106 (данные по Туркменистану собрать не представляется возможным) [15], но многое еще предстоит сделать.

Ключевыми статьями экспорта центральноазиатских стран является сырье (нефть, газ, металлы), а не продукты с высокой добавленной стоимостью, на которые предложенные Евросоюзом торговые преференции и распространяются. Тем не менее объем внешней торговли Центральной Азии с ЕС растет, прежде всего в абсолютном выражении. К тому же политический класс государств Центральной Азии имеет несомненное преимущество в плане стратегического ресурса времени, а именно: возможность осмыслить позитивный и негативный опыт реализации программы ЕС “Восточное партнерство”, в том числе и политическую обусловленность действий Евросоюза в отношениях с третьими странами, осознанно и прагматично подойти к принятию и внедрению норм ЕС в свое законодательство и практику для получения льготного режима в торговле с ним.

Знаковыми событиями в плане разработки стратегии ЕС в Центральной Азии 2007 г. стали масштабное расширение числа участников регионального интеграционного объединения в 2004 и 2007 гг. и начало реализации программы “Восточное партнерство” в отношении шести бывших советских республик в европейской части постсоветского пространства – Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины. Речь теперь шла о фрагментации и фактической дифференциации представлений ЕС о постсоветском пространстве как гомогенном. Тем, кто надеялся в долгосрочной перспективе войти в состав ЕС и/или выразил стремление сблизиться с ним в том или ином формате, были предложены политическая ассоциация и частичная экономическая интеграция. Государства Центральной Азии оставались по-прежнему на окраине постсоветского пространства и периферии интересов ЕС. Вопрос о “европейском выборе” они для себя не ставили, однако приблизились к границам Союза в территориально-географическом плане. Теперь они оказались “соседями соседей” Евросоюза и стремились в большинстве своем активнее включаться в мировые экономические и политические процессы, диверсифицировать свои внешние связи.

Выстраивая собственную систему присутствия и влияния в регионе, Евросоюз тем самым способствовал усилению конкурентной борьбы внешних игроков в Центральной Азии, ограничивая прежде всего невоенные возможности и ресурсы России, не угрожая безопасности Российской Федерации напрямую. Модель стратегии ЕС в регионе с опорой на ресурсы и инструменты “мягкой силы” и особую стратегическую культуру представлялась альтернативой преимущественно военно-политическому сотрудничеству США с центральноазиатскими республиками, их первоочередным усилиям по разрушению монополии России на экспорт энергоресурсов из региона и действиям по сдерживанию Китая.

Кажущаяся “слабость” Евросоюза при этом оборачивалась выигрышем во времени, учитывая организационный опыт ЕС, его разветвленные международные связи, способность работать длительно, последовательно, правильно распределяя накопленные ресурсы, в первую очередь, информационные и в сфере международной мобильности студентов, и используя стратегию “малых шагов”. Наличие небольшого общего бюджета не должно вводить в заблуждение. Само политико-институциональное устройство ЕС и организация его общей внешней политики и политики безопасности предполагают иные критерии оценки эффективности внешнеполитической деятельности регионального интеграционного объединения, при том, что государства-члены сохраняют способность и возможность вести собственную внешнюю политику и в межправительственном формате, и в рамках различных региональных и международных организаций. ЕС является крупнейшим экономическим союзом и общим рынком, а его ценности, принципы внешнеполитического поведения и образ модели развития, прежде всего модели социального государства, представляются многим в мире привлекательными.

Принятию новой стратегии ЕС в Центральной Азии предшествовали негативные последствия глобального финансово-экономического кризиса для государств – членов Евросоюза, решение Великобритании о выходе из его состава (официально Соединенное Королевство должно было покинуть ЕС в начале 2020 г.) и планы Союза по дальнейшему расширению до 2025 г. за счет присоединения шести балканских стран – Албании, Боснии и Герцеговины, Косово, Македонии, Сербии и Черногории. Все эти три ключевые события по-разному влияли на образ и потенциал Европейского союза, однако очевидны ресурсные, в том числе имиджевые потери ЕС в результате Брекзита. Последний драматически сказался на привлекательности предлагаемой Евросоюзом модели развития, размере общего бюджета ЕС, возможности осуществлять в прежнем объеме международную помощь на цели развития, ослаблении позиций ЕС в международной торговле товарами и услугами, в образовании, науке, политическом диалоге в том числе со странами Центральной Азии.

Неблагоприятные перемены для ЕС происходили и в конфигурации соперничества внешних игроков в Центральной Азии. Укрепляла свои позиции региональной державы Индия, не отказывались от своей активности Турция и Иран [16; 17]. Новый импульс получили интеграционные процессы при ведущей роли России. Участниками учрежденного в мае 2014 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) стали Казахстан и Киргизия. Обсуждаются идеи Большой Евразии и “интеграции интеграций” на постсоветском пространстве, то есть соглашений между региональными и субрегиональными интеграционными объединениями.

ТРАНСРЕГИОНАЛИЗМ В СТРАТЕГИИ ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Ключевым направлением в стратегии Евросоюза в Центральной Азии является трансрегионализм. Он тесно связан с сотрудничеством ЕС с третьими странами в сфере торговли и инвестиций и отличается от межрегионализма, под которым понимают институционально оформленное взаимодействие с другими региональными интеграционными объединениями (международными регионами), например, с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), МЕРКОСУР, Андским сообществом и Сообществом стран Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК) в Латинской Америке и т.д. В свою очередь, трансрегионализм трактуют как сотрудничество интеграционных объединений с группами государств, которые в том или ином формате осуществляют согласованные

действия, и даже отдельными государствами, имеющими потенциал и амбиции региональной державы, также отношения между государствами и группами государств двух и более региональных интеграционных объединений [18, pp. 17-30].

Различая, но не противопоставляя межрегионализм и трансрегионализм, некоторые исследователи предлагают считать последний гибридной формой межрегионального сотрудничества, выделяя и другие его гибридные формы, в частности, взаимодействие между региональным интеграционным объединением и группой государств дисперсного и не оформленного организационно региона [19, p. 113; 20, pp. 1-11]. Именно подобным типом региона глобального Юга и является Центральная Азия, и конкуренция здесь между внерегиональными игроками касается в том числе вектора и формата интеграционных процессов. Евросоюз заинтересован содействовать формированию Центральной Азии как международного региона в форме регионального интеграционного объединения и наладить с ним в дальнейшем межрегиональную кооперацию в различных сферах.

Казахстан видится в этом плане Евросоюзу безальтернативным лидером, региональной державой, способной и желающей стать не только своеобразным локомотивом интеграционных процессов в регионе, но и “мостом” между Европейским союзом и Центральной Азией на основе декларируемой им евразийской идентичности и готовности принять нормы и ценности Евросоюза. Именно Казахстан первым заключил двустороннее соглашение с Евросоюзом о расширенном партнерстве и сотрудничестве в декабре 2015 г., добившись несомненного прогресса в гармонизации норм. Второе такое соглашение было подписано с Киргизией в июле 2019 г., Таджикистан и Узбекистан ведут переговоры с ЕС об аналогичном соглашении с ноября 2018 г.

Неформальным институтом, содействующим интеграционным процессам в регионе стал ежегодный саммит глав государств и правительств Центральной Азии. Первый такой саммит состоялся в столице Казахстана в марте 2018 г. Второй, продолжительностью пять дней, прошел в ноябре 2019 г. в столице Узбекистана и совпал по времени со спонсируемой ЕС и организованной делегацией ЕС в Казахстане двухдневной конференцией в казахской столице Нур-Султане на тему “Усилении интеграции и обеспечение процветания в Центральной Азии”. Посол ЕС в Казахстане Свен-Олоф Карлссон объяснил произошедшее “счастливым совпадением” [21]. Впрочем, главы государств Казахстана, Киргизии и Таджикистана прибыли в Ташкент после участия 28 ноября в заседании Совета коллективной безопасности ОДКБ в столице Киргизской Республики Бишкеке. Интересно, что рабочим языком форума является русский.

Безусловно, учреждение такого неформального консультативного форума в интересах Европейского союза. Это не только дополняет его многостороннее сотрудничество со странами региона (Евросоюз – активный приверженец принципа многосторонности в мировой политике), но и содействует укреплению доверия и взаимопонимания между центральноазиатскими республиками касательно обсуждения региональных вызовов и угроз, поиска ответов на них, в том числе с участием и при поддержке ЕС. Например, дефицита водных ресурсов – эта проблема не раз становилась источником территориальных споров и конфликтов в регионе, охраны окружающей среды, пограничного контроля, противодействия террористической деятельности, транснациональной организованной преступности и наркотрафика, экономического и социального развития и т.д. Особую важность имеют проблемы и перспективы внутрирегиональной экономической кооперации: на сегодняшний день торговля товарами между экономиками региона имеет крайне небольшие объемы (как считают эксперты, не более 5%). Парадоксально, но до сих пор отсутствует прямое воздушное сообщение между центральноазиатскими столицами: осуществить такое путешествие самолетом можно только через международный аэропорт турецкого Стамбула. Не исключено, что в дальнейшем возможно создание проекта региональной экономической интеграции с участием Афганистана. Уже реализуется программа трехстороннего сотрудничества между Казахстаном, Европейским союзом и Афганистаном. Так, Евросоюз софинансирует обучение мирным профессиям в вузах Казахстана молодежи, в том числе женщин, из Афганистана [22].

Очевидно, что участники форума стремятся использовать преимущества как своего сотрудничества с Европейским союзом, так и участия в глобальном проекте Китая “Пояс и путь” и в Евразийском экономическом союзе, где локомотивом интеграционного процесса выступает Россия (полноправными участниками ЕАЭС являются Казахстан и Киргизия, интерес, пусть и осторожный, к участию проявляет Узбекистан – вначале в качестве страны-наблюдателя). Тем не менее Евросоюзу нельзя рассчитывать на то, что плодами его усилий по содействию интеграционных процессов в регионе не воспользуются другие – прежде всего, Китай, как это произошло в Латинской Америке.

В Латинской Америке, как и в Центральной Азии, государства имеют историческую, культурную, конфессиональную и в большинстве своем языковую общность. Однако их структурные различия, в первую очередь экономические, невысокий уровень внутрирегиональной торговли, когда экономики региона не дополняют друг друга, а скорее, конкурируют между собой, относительно низкая договорная способность политических элит predeterminedелили многообразие и субнациональный характер интеграционных процессов. Здесь Европейский союз, развивая политический диалог, торговое и инвестиционное сотрудничество со странами региона в двустороннем и многостороннем форматах, также содействовал интеграции на общерегиональном уровне, делая упор на углубленное взаимодействие с самой крупной экономикой и лидером Латинской Америки Бразилией.

В 2010 г. все независимые государства Северной, Центральной и Южной Америк, исключая США и Канаду, учредили Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна, СЕЛАК (исп. *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC*). Этот региональный блок с опорой на идеи практический опыт глобального латиноамериканизма³ во многом планировался как антитеза Организации американских государств, проекту Соединенных Штатов в Новом Свете на основе идеологии панамериканизма. Учреждение блока задевало и интересы Испании, которая реализовывала в испаноязычных странах региона, своих бывших колониях, собственный проект Иберамериканского сообщества.

Однако, несмотря на амбициозные планы и “дорожные карты”, СЕЛАК так и не смог стать эффективным инструментом региональной интеграции, оставаясь политическим форумом “мультилатерализма или дипломатического регионализма” [23].

В то же время новый региональный институт с момента его основания стал чрезвычайно активно использовать в своих интересах Китай, продвигая механизм двустороннего диалога Китай–СЕЛАК, результатом чего стало учреждение Форума Китай–СЕЛАК в 2014 г. и механизма отраслевых министерских совещаний. Начала реализовываться программа “1+3+6” углубленного сотрудничества Китая и стран СЕЛАК, тремя “моторами” которой были заявлены торговля, инвестиции и кооперация, а шестью ключевыми направлениями – сельское хозяйство, наука и технологии, инфраструктура, инвестиции, знания и культура. Был принят и стал осуществляться План сотрудничества на период 2015–2019 гг. [24]

СЕЛАК на деле выступает лишь инструментом масштабного проникновения Китая в экономику и финансовую сферу Латинской Америки. Заявления о приоритете сотрудничества по линии Юг–Юг в противовес аналогичному Север–Юг с развитыми странами Запада не могут скрыть не интегрирующего, а дифференцированного подхода к двусторонней кооперации с латиноамериканскими государствами и тем более – к двустороннему стратегическому сотрудничеству. Китай не ставит своей задачей развитие и укрепление региональной интеграции, как это делает Европейский союз. Следствие политики Китая в регионе становится не консолидация интеграционного проекта в региональном масштабе, а фрагментация транснационального пространства Латинской Америки. Поэтому не исключено, что влиятельные державы региона, например, Бразилия, могут и приостановить свое членство в СЕЛАК.

³ Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна, формализовавшее свою деятельность в декабре 2011 г. на саммите глав государств и правительств в Каракасе (Венесуэла), стало правопреемником Группы Рио, образованной в 1986 г. и ставшей, в свою очередь, правопреемницей созданной в 1983 г. Контадорской группы. Группа Рио представляла собой механизм политических консультаций латиноамериканских стран на уровне глав государств и правительств, министров иностранных дел и глав других отраслевых ведомств по вопросам для согласования коллективных позиций касательно важнейших региональных и глобальных проблем.

Существует риск того, что плодами усилий Европейского союза по содействию интеграционным процессам в Центральной Азии смогут воспользоваться другие внешние игроки, в первую очередь, Китай. Тем более, что центральноазиатским политическим элитам его действия в регионе кажутся более простыми и понятными. Известна шутка Питера Буриана, специального представителя Европейской комиссии в Центральной Азии: “Китай приходит (в Центральную Азию. – И.П.) с предложением, от которого никто не может отказаться, в то время как ЕС приходит с предложением, которое никто не может понять” [25].

* * *

Говоря о перспективах стратегии европейского союза в Центральной Азии, следует еще раз напомнить о негативном влиянии Брекзита на внешнеполитический потенциал и ресурсы “мягкой силы” ЕС. Финансовые возможности его невелики: размер общего бюджета Евросоюза, к примеру, за 2018 г. составил 156.7 млрд евро [26]. В рамках Многолетнего финансового плана на период 2021–2027 гг. планируется потратить в рамках реализации внешнеполитической стратегии в регионе около 1 млрд евро из бюджетных фондов ЕС (для сравнения общий объем расходов на страны Азии и Океании, куда входят и развивающиеся экономики Центральной Азии, составит 10 млрд, на государства Африки южнее Сахары – 32 млрд, в рамках реализации Европейской политики соседства – 22 млрд евро) [27]. Это примерно та же сумма, что была заложена и в прошлом Многолетнем финансовом плане на период 2014–2020 гг.

Тем не менее, как и в случае с другими своими внешнеполитическими стратегиями и программами, Европейский союз рассчитывает на инвестиции и кредиты Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Оба банка находятся в тесной координации как с Европейской комиссией, так и между собой.

Например, Европейский банк реконструкции и развития в настоящее время реализует 131 проект в Казахстане. Всего таких проектов насчитывается 273 за весь период сотрудничества ЕБРР с республикой на общую сумму примерно 2,8 млрд евро в основном в энергетику, транспорт, банковский сектор, объекты инфраструктуры, прежде всего муниципального уровня. Объем инвестиций, которые ЕБРР направил в республику, превышает 8.6 млрд евро (реципиентом более половины финансовых средств и инвестиций является частный сектор) [28]. Даже достаточно закрытым для иностранцев Туркменистаном у ЕБРР 53 действующих проекта (всего – 75) преимущественно в промышленности, торговле и агробизнесе и при этом исключительно с негосударственными предприятиями, а инвестиций направлено на почти 300 млн евро [29].

Европейский инвестиционный банк работает с четырьмя из пяти государств Центральной Азии – Таджикистаном, Казахстаном, Киргизией и Узбекистаном. Соглашение о партнерстве Узбекистана с ЕИБ подписано сравнительно недавно – в октябре 2017 г. [30], первым, с кем начал сотрудничать Европейский инвестиционный банк, стал Таджикистан в феврале 2009 г. в рамках имплементации Стратегии Европейского союза в Центральной Азии 2007 г. [31]. По собственным данным банка на конец декабря 2018 г., ЕИБ инвестировал суммарно 967 млн евро в экономики региона [32].

Во внешнеполитическом арсенале средств Европейского союза присутствуют и инструменты “жесткой силы”. Это, как уже указывалось выше, и участие в военных миссиях в различных регионах мира в контексте многостороннего сотрудничества, в том числе по линии НАТО, и использование такого невоенного, но силового инструмента как санкции. Евросоюз не только исполняет санкции ООН, а также санкции США, которые носят экстерриториальный характер, но и самостоятельно вводит ограничения и меры воздействия в отношении третьих стран, стремясь изменить их политическое поведение.

Процессы военной интеграции в Евросоюзе развиваются давно, но нелинейно и сопровождаются разногласиями и озабоченностями, прежде всего по поводу финансовых и технологических возможностей государств-членов. Идет формирование совместного военного потенциала в рамках программы Постоянного структурированного сотрудничества.

Дискуссии о том, необходима ли Евросоюзу своя “жесткая сила” и если да, то в каком объеме, активно идут последние несколько лет с связи с тем, что граничащее по периметру с ЕС пространство становится все менее предсказуемым и все более конфликтным с применением военной силы [33; 34].

Действительно, та безопасность, которую всегда обеспечивали Европейскому союзу Соединенные Штаты, давало основание вплоть до недавнего времени большинству европейцев не задумываться о “жесткой силе” как о первоочередной задаче для ЕС. Идея стратегической автономии Евросоюза предполагает, что в условиях геополитического соперничества и гибридных угроз ЕС будет расширять свою ответственность в сфере безопасности и окажется в состоянии реально отстаивать и защищать свои интересы и ценности.

Однако именно инструменты “мягкой силы”, которые традиционно использует ЕС в своей практике в отношении третьих стран, позволяют говорить о Европейском союзе как о нормативной силе, нормативном стратегическом акторе или даже нормативном гегемоне, а также сравнивать Евросоюз с колониальными империями прошлого, обвиняя его в новом варианте колониализма – навязывании своих стандартов цивилизации [35; 36].

Долгий период мира в Европе, потенциал и опыт участия Европейского союза в различных гражданских миссиях за рубежом, ведения переговоров, урегулирования кризисных ситуаций, предоставления масштабной международной помощи на цели развития, приоритет инструментам “мягкой силы”, все это находит отклик у широкой общественности третьих стран в различных регионах мира.

Эксперты аналитических центров Евросоюза оценивают не столь оптимистично влияние ЕС на рядовых граждан государств Центральной Азии. Так, например, согласно эксперты германского Фонда имени Фридриха Эберта уверены, что «несмотря на все точечные успехи европейской политики “мягкой силы”, в том числе по формированию прозападных элит, в целом социальное влияние Евросоюза на регион было, есть и, скорее всего, будет невысоким. В итоге, факторы, ведущие к ослаблению влияния Европейского Союза в Центральной Азии, явно гораздо более значимы и весомы по сравнению с факторами, обуславливающими усиление данного влияния» [37, р. 117].

И все же влияние не тождественно доминированию, а участие Европейского союза в конкурентной борьбе за лидерство в регионе является значимым. Понятно, что эта конкурентная борьба становится все более жесткой. Соперником Евросоюза становится в том числе Соединенное Королевство. Еще в январе 2018 г. Великобритания заявила о своем намерении активно участвовать в нормативно-правовом регулировании хозяйственной деятельности в Центральной Азии, создав в столице Казахстана Нур-Султане первый в Евразии коммерческий суд, который будет работать на основе положений общего британского права. Аналогичные суды уже открыты Великобританией в Сингапуре, Гонконге, Дубае, Абу-Даби и Катаре. Суд в Казахстане начал работу при участии Международного финансового центра “Астана” с тем, чтобы превратить его в ведущий финансовый хаб в Центральной Азии. Суд заседает периодически: известные в своей стране и мире судьи и адвокаты приезжают в Казахстан несколько раз в год [38]. Речь идет не только об ускоренном рассмотрении коммерческих исков, которые могли бы быть поданы в Международный арбитражный суд в Лондоне, но и о модернизации системы правосудия в Казахстане с целью привлечения инвесторов, обучении местных судей и адвокатов, а главное – о признании преимуществ британской правовой системы.

На долговременную перспективу Евросоюз нацелен на экономическое, политическое и культурное присутствие в регионе, ставя своей целью добиваться, пусть не быстро, но последовательно, готовности центральноазиатских обществ принять в позитивном ключе принципы и ценности ЕС, прежде всего в таких перспективных для Евросоюза областях, как предпринимательская деятельность и поддержка малого и среднего бизнеса, использование водных ресурсов, охрана окружающей среды, образование, наука, культура, пограничный контроль и рассчитывая на соответствующую экономическую отдачу.

Вне всякого сомнения, национальные правительства государств-членов и власти Европейского союза осознают возможности и пределы влияния ЕС в государствах Центральной Азии, уделяя главное внимание в сфере внешних сношений расширению ЕС и Европейской политике соседства. Вместе с тем в долгосрочном плане нельзя исключать того, что представления центральноазиатских политических элит и рядовых граждан о страновых и региональных внешнеполитических приоритетах, вызовах и угрозах может меняться во времени, причем значительно. Это будет определяться не только динамикой государственности и внутривнутриполитических процессов в республиках региона, желанием или, напротив, незаинтересованностью политического класса той или иной страны проводить экономическую, социальную и политическую модернизацию, но и изменениями международной среды, прежде всего территориально близкой – в Большой Евразии.

Значительную роль будет иметь образы конкурирующих между собой внерегиональных игроков в массовом политическом сознании центральноазиатских обществ. И в этом плане именно у Европейского союза, который не стремится к военному присутствию в регионе, как Соединенные Штаты, и не вселяет опасения своей демографической мощью и масштабной внешнеторговой и инвестиционной экспансией, как Китай, оказываются несомненные преимущества с точки зрения формирования позитивного привлекательного образа.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Звягельская И.Д. *Становление государств Центральной Азии: политические процессы*. Москва, Аспект Пресс, 2009. 208 с. [Zvyagel'skaya I.D. *Stanovlenie gosudarstv Tsentral'noi Azii: politicheskie protsessy* [The Emergence of the States of Central Asia: Political Processes]. Moscow, Aspekt Press, 2009. 208 p.]
2. Олкотт М.Б. *Второй шанс Центральной Азии*. Москва, Вашингтон, Московский центр Карнеги, Фонд Карнеги за международный мир, 2005. 487 с. [Olkott M.B. *Vtoroi shans Tsentral'noi Azii* [Central Asia's Second Chance]. Moscow, Washington, Moscow Carnegie Center, Carnegie Endowment for International Peace, 2005. 487 p.]
3. *Strategy Paper 2002–2006 and Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*. Available at: https://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/rsp/02_06_en.pdf (accessed 20.10.2019).
4. *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*. Council of the European Union. Brussels, 31 May 2007. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10113-2007-INIT/en/pdf> (accessed 20.10.2019).
5. *The European Union and Central Asia: the New Partnership in Action*. June 2009. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/the_european_union_and_central_asia_the_new_partnership_in_action.pdf (accessed 05.10.2019).
6. *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership*. Brussels, 15.05.2019–09.06.2019. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_the_eu_and_central_asia_-_new_opportunities_for_a_stronger_partnership.pdf (accessed 05.10.2019).
7. *Council Conclusions on the New Strategy on Central Asia*. Council of the European Union. Brussels, 17 June 2019. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/39778/st10221-en19.pdf> (accessed 05.10.2019).
8. Laruelle M., Peyrouse S., eds. *Mapping Central Asia: Indian Perceptions and Strategies*. Farnham, Ashgate Publishing, 2011. 262 p.
9. Patnaik A. *Central Asia: Geopolitics, Security and Stability*. Abingdon, Routledge, 2016. 256 p.
10. Peyrouse S. *A Donor without Influence: The European Union in Central Asia*. PONARS Eurasia Policy Memo No. 478, June 2017. Available at: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/PePM478_Peyrouse_June2017_1.pdf (accessed 05.10.2019).
11. Чумаков Д.М. Перспективы Транскаспийского газопровода. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, т. 63, № 8, сс. 47–54. [Chumakov D.M. Perspektivy Transkaspiskogo gazoprovoda [Prospects of Trans-Caspian Gas Pipeline]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2019, vol. 63, no. 8, pp. 47–54]. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-8-47-54
12. *International Trade in Goods, International Trade in Services*. Database. Eurostat. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database> (accessed 05.11.2019).
13. Russel M. *The EU's new Central Asia strategy*. European Parliamentary Research Service, January 2019. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf) (accessed 05.11.2019).
14. *Doing Business 2007. How to reform*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 2016. <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB07-FullReport.pdf> (accessed 05.11.2019).
15. *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. October 24, 2019. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf> (accessed 05.11.2019).
16. Warkotsch A., ed. *The European Union and Central Asia*. Abingdon, Routledge, 2011. 224 p.
17. Jacopo M.P. Eurasia: Playing Field or Battle Field? Defining an Effective German and European Approach on Connectivity toward China and Russia? *DGAP Analysis*, 2019, November, no. 2. 21 p. Available at: https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap_analysis_nr2-nov2019_eurasia.pdf (accessed 05.10.2019).
18. Hänggi J., Roloff R., Rüland J., eds. *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* New York, Routledge, 2006. 388 p.
19. Doidge M. *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. Farnham, Surrey, Ashgate Publishing, 2011. xvii+217 p.
20. Söderbaum F., Stålgren P., eds. *The European Union and the Global South*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010. 319 p.
21. Gotev G. EU-sponsored Nur-Sultan Conference 'Happily Coincides' with Central Asia Summit. *EURACTIV*, 29.11.2019. Available at: <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/eu-sponsored-nur-sultan-conference-happily-coincides-with-central-asia-summit/> (accessed 29.11.2019)
22. Gotev G. Astana Hosts Little-Publicised Central Asia Summit. *EURACTIV*, 16.03.2018. Available at: <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/fri-astana-hosts-little-publicised-central-asia-summit/> (accessed 29.11.2019).
23. Estay J. Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization. Vivares E., ed. *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*. Quito: Palgrave Macmillan, 2018, pp. 47–76.
24. China y CELAC elaborarán Plan de Cooperación para próximos 5 años. CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 19.01.2015. Available at: <http://s017.sela.org/celac/prensa/?nID=6524> (accessed 29.11.2019).

25. Gotev G. 'Almost Impossible' to Rival China's Business Clout in Central Asia. *EURACTIV*, 11.10.2019. Available at: <https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/almost-impossible-to-rival-chinas-business-clout-in-central-asia/> (accessed 29.11.2019).
26. *Key Features of 2018 EU Budget Implementation*. European Commission. Available at: 08.10.2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/factsheet_eca_report_08-10_web2.pdf (accessed 29.11.2019).
27. *EU Budget for the Future*. European Commission, May 2018. Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_en.pdf (accessed 29.11.2019).
28. Project Summary Documents. *EBRD projects in Kazakhstan*. Available at: <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-summary-documents.html?1=1&filterCountry=Kazakhstan> (accessed 29.11.2019).
29. Project Summary Documents. *EBRD projects in Turkmenistan*. Available at: <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-summary-documents.html?1=1&filterCountry=Turkmenistan> (accessed 29.11.2019).
30. EIB launches operations in Republic of Uzbekistan. *European Investment Bank*, 13.10.2017. Available at: <https://www.eib.org/en/press/all/2017-272-eib-launches-operations-in-republic-of-uzbekistan> (accessed 29.11.2019).
31. *EU Strategy for a New Partnership with Central Asia – Implementation*. European Union External Action. 07.07.2016. Available at: http://eeas.europa.eu/archives/docs/central_asia/docs/factsheet_strategy_implementation_en.pdf (accessed 29.11.2019).
32. Central Asia. *European Investment Bank*. Available at: <https://www.eib.org/en/projects/regions/central-asia/index.htm> (accessed 29.11.2019).
33. Matlary J.H. *Hard Power in Hard Times: Can Europe Act Strategically?* Cham (Switzerland), Palgrave Macmillan, 2018, 302 p.
34. Dempsey J. *Judy Asks: Is Europe Naive About Hard Power?* Carnegie Europe, Carnegie Endowment for International Peace. 29.10.2014. Available at: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/57063> (accessed 29.11.2019).
35. Nicolaïdis K., Egan M. Transnational Market Governance and Regional Policy Externality: Why Recognize Foreign Standards? *Journal of European Public Policy*, 2001, vol. 8, no. 3, pp. 454-473.
36. Diez T. Europe's Others and the Return of Geopolitics. *Cambridge Review of International Affairs*, 2006, vol. 17, no. 2, pp. 319-335.
37. Парамонов В.В., Строчков А.В., Абдуганива З.А. Влияние Европейского Союза на Центральную Азию: обзор, анализ и прогноз. Алматы (Казakhstan), Фонд им. Фридриха Эберта, 2017, 117 с. [Paramonov V.V., Strokov A.V., Abduganiva Z.A. *Vliyanie Evropeiskogo Soyuza na Tsentral'nuyu Aziyu: obzor, analiz i prognoz* [European Union Impact on Central Asia: Overview, Analysis, and Projections.]. Almaty (Kazakhstan), Friedrich Ebert Foundation, 2017, 117 p.]. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kasachstan/13414-20170614.pdf> (accessed 29.11.2019).
38. Gibb F. UK Judges Head New court in Kazakhstan. *The Times*, 01.02.2018. Available at: <https://www.thetimes.co.uk/edition/law/uk-judges-head-new-court-in-kazakhstan-0dkf6c87d> (accessed 29.11.2019).

**THE EUROPEAN UNION'S NEW CENTRAL ASIA STRATEGY:
POSSIBILITIES AND LIMITS OF "SOFT POWER"****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2019, no. 4, pp. 68-80)****Received 29.11.2019.***Irina L. PROKHORENKO (irinapr@imemo.ru),**Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

With the use of spatial approach and discourse analysis, the article explores interests, priorities, potential and resources of "soft power" of the European Union in the competition for influence in the former Soviet republics of Middle Asia – Kyrgyzstan, Uzbekistan, Tajikistan, Turkmenistan, and also in Kazakhstan. The author offers her own periodization of the EU strategy in Central Asia analyzing it as a conceptual plan with defined steps since the collapse of the Soviet Union. The article identifies the key factors that affect formulation and development of the EU differential treatment of the post-Soviet States taking into account the specificity of Central Asia, its unique identity, political culture and business ethics. The author evaluates the new EU strategy in Central Asia which was approved in June 2019 by the EU Council as well as new bilateral Enhanced Partnership and Cooperation Agreements between the EU and the States of the region. Particular attention is paid to the problem of assessing the effectiveness of the EU strategy in Central Asia in view of the nature of the European regional grouping, the EU political and institutional structure and organization of the EU Common Foreign and Security Policy. Transregionalism is considered to be an important instrument of the EU strategy in Central Asia. The author defines this tool this approach as a cooperation between the EU and a group of States of a diverse and not organizationally structured region, on the one hand, and between the EU and a regional power, which has the potential to act as a driver of integration processes, on the other. The EU sees Kazakhstan not only as an unopposed leader and a regional power, but also as a kind of a "bridge" between the European Union and Central Asia based on its stated Eurasian identity and its readiness to adopt the EU regulations and values.

Keywords: *European Union, European integration, Central Asia, EU foreign policy strategy, "soft power", Eastern Partnership, transregionalism.*

About authors:

Irina L. PROKHORENKO, Doc. Sci. (Polit.), Head of the Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.

DOI: [10.20542/afj-2019-4-68-80](https://doi.org/10.20542/afj-2019-4-68-80)