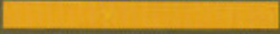




# Центральная Азия: взгляд из Вашингтона, Москвы и Пекина

*Евгений Румер  
Дмитрий Тренин  
Хуашен Чжао*



**Евгений Румер  
Раджан Менон  
Дмитрий Витальевич Тренин  
Хуашен Чжао**

**Центральная Азия: взгляд из  
Вашингтона, Москвы и Пекина**

*Текст предоставлен правообладателем  
[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=3084335](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3084335)*

*Центральная Азия: взгляд из Вашингтона, Москвы и Пекина / Пер. с англ.: Новое издательство;  
Москва; 2008  
ISBN 978-5-98379-102-2*

**Аннотация**

Распад Советского Союза в декабре 1991 года навсегда и самым радикальным образом преобразил политический ландшафт Центральной Азии. В этом регионе с населением 50 млн, граничащем с Российской Федерацией и Афганистаном, Ираном и Китаем, расположены пять суверенных государств: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан. О сегодняшнем месте и перспективах Центральной Азии на арене мировой политики в настоящей книге рассуждают ведущие эксперты по Центрально-Азиатскому региону из США, Китая и России.

Мнения, высказанные в настоящей книге, отражают исключительно взгляды авторов и не обязательно отражают взгляды Фонда мира им. Сасакавы.

## Содержание

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| От авторов                                      | 4  |
| Введение                                        | 5  |
| Постимперские вызовы                            | 6  |
| Имперское наследие                              | 8  |
| Открытие Центральной Азии                       | 10 |
| Ислам и политика                                | 13 |
| Перспективы диктаторских режимов                | 14 |
| Пекин и Москва: настоящее против будущего       | 15 |
| О статьях                                       | 17 |
| Примечания                                      | 21 |
| I                                               | 22 |
| После конца истории                             | 25 |
| Первые шаги                                     | 28 |
| Бесхозное ядерное оружие                        | 29 |
| Планы реформ                                    | 30 |
| Программа безопасности                          | 32 |
| Политика в поисках обоснования                  | 34 |
| Защита независимости или признание безразличия? | 35 |
| Нефть и нефтепроводы                            | 38 |
| Период разочарования                            | 42 |
| Новое поле боя                                  | 45 |
| Новая роль Центральной Азии                     | 46 |
| Новая формулировка задачи                       | 49 |
| После 9/11: закрепиться на местности            | 51 |
| Новый ландшафт, старые проблемы                 | 54 |
| Преемственность: верхушка айсберга              | 56 |
| Новые геополитические реалии после 2005 г       | 59 |
| Конец ознакомительного фрагмента.               | 60 |

# **Евгений Румер, Дмитрий Тренин, Хуашен Чжао**

## **Центральная Азия: взгляд из Вашингтона, Москвы и Пекина**

### **От авторов**

Настоящий том, как и предыдущие книги этой серии, публикуемые первоначально на английском языке издательством M.E. Sharpe под общей редакцией д-ра Бориса Румера, был написан в рамках долгосрочного проекта изучения постсоветского развития стран Центральной Азии и Южного Кавказа, финансируемого Фондом мира им. Сасакавы, ведущей японской неправительственной организацией, спонсирующей изучение международных отношений. Авторы выражают свою признательность Фонду, в особенности д-ру Акире Ирияме, д-ру Акинори Секи и д-ру Лау Сим Йи, которые приняли существенное участие в организации проекта и участвовали в соответствующих конференциях и семинарах. Мы искренне благодарны опытным работникам издательства M.E. Sharpe, а в особенности его вице-президенту и главному редактору Патриции Колб, которая курировала этот издательский проект по поручению Фонда мира им. Сасакавы.

Раджан Менон – профессор международных отношений в университете Лихай (Вифлеем, шт. Пенсильвания) и научный сотрудник фонда «Новая Америка» (New America Foundation).

Евгений Румер – старший научный сотрудник Института национальных стратегических исследований при министерстве обороны США.

Дмитрий Тренин – заместитель директора Московского Центра Карнеги и старший научный сотрудник Фонда Карнеги за международный мир.

Хуашен Чжао – старший научный сотрудник и директор Центра русских и центральноазиатских исследований и Исследовательского центра Шанхайской организации сотрудничества при университете Фудан (Шанхай).

## **Введение**

### **Центральная Азия в XXI веке**

**Раджан Менон**

Распад Советского Союза в декабре 1991 г. навсегда и самым радикальным образом преобразил политический ландшафт Центральной Азии. В этом регионе с населением 50 млн, граничащем с Российской Федерацией и Афганистаном, Ираном и Китаем, расположены пять суверенных государств: Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан. Все эти страны, кроме Таджикистана, по языку и культуре являются тюркскими, тогда как последний в этих отношениях близок к Ирану. После довольно длительного пребывания в составе Российской империи эти страны были неожиданно – и явно вопреки желаниям и ожиданиям коммунистических функционеров, управлявших номинально автономными республиками бывшего СССР, – извергнуты на арену мировой политики.

## Постимперские вызовы

Новые лидеры мгновенно столкнулись с вопросами космического масштаба, к решению которых они не готовились. Среди них были следующие. Какой должна быть форма правления в новых странах и какие институциональные механизмы смогут обеспечить выбор и реализацию политики, а также выживание режима? В каких отношениях должны находиться между собой граждане и государство, в частности в вопросе о народном представительстве и подотчетности властей? Каким образом преобразовать советскую экономику, чтобы получить систему рынков и частной собственности (иными словами, капитализм), но при этом не допустить хаоса и экономических трудностей, способных породить массовое недовольство? Какой должна быть политика в области языка, культуры, историографии и гражданства, чтобы на ее основе смогла сформироваться новая постсоветская национальная общность, в которой нашлось бы достойное место для этнических меньшинств, в особенности для русских и других славянских народностей, образующих значительную долю населения в Киргизии и Казахстане? Какой должна быть роль ислама в этой исторически исламской части мира? Точнее говоря, как сделать неизбежно усиливающуюся религиозность частью национальной культуры, но не допустить при этом развития религиозно-политического радикализма? Какие принципы должны лежать в основе внешней политики? В частности, как сочетать сохранение связей с Россией, рассматривающей Центральную Азию как свою сферу влияния, с уменьшением зависимости от нее и развитием связей с другими государствами и международными организациями?

При всем многообразии конкретных условий те же самые мучительные вопросы относительно государственного строительства, национальной идентичности, управления государством и экономикой стояли не только перед центральноазиатскими, но и перед всеми новыми государствами. Разница только в том, что на Западе, например, процесс этот был постепенным и растянулся на века, хотя и при этом не обошелся без разрушений и насилия (возьмите, скажем, огораживание в Англии, Французскую революцию и Гражданскую войну в Америке). Страны Центральной Азии оказались в совершенно иной ситуации. История обделила их шансами на постепенность: все основные исторические задачи предстояло решать быстро и одновременно. В этом отношении они были похожи на страны Азии и Африки, возникшие после Второй мировой войны в результате распада европейских колониальных империй. Но в Индии, например, колониальная администрация создала основу для строительства нового государства. Там не было необходимости в том, чтобы создавать новый экономический порядок с нуля.

В Центральной Азии единовременное решение разнообразных задач по созданию государства и национальному строительству сталкивалось с той особой трудностью, что успех на одном направлении порой затруднял продвижение в других областях. Например, переход от социалистической командной экономики к рыночной может сопровождаться разрывом старых хозяйственных связей, что повышает риск дестабилизации. А сопутствующее перераспределение богатства и власти (характерное для быстрых экономических изменений) может стать препятствием для сплочения общества, опирающегося на гармоничное сотрудничество разных этнических групп. Аналогичным образом, созидание новой национальной общности, основанной на истории и культурных ценностях основной нации, может вызвать у национальных меньшинств чувство страха и изолированности, и усугублению ситуации может способствовать что угодно – от историографии до переименования улиц и городов, потому что изменению подвергается даже прошлое, питающее самосознание народа. Есть еще одно обстоятельство, делающее эти грандиозные задачи еще более пугающими. Не существует учебников или теорий того, как осуществлять политическое и хозяй-

ственное строительство на обломках социалистического порядка. Марксистские интеллектуалы написали массу книг с предсказанием того, как на развалинах капитализма будет созидаться социализм, но никто не позаботился написать толковую книжку об обратной ситуации, с которой столкнулись лидеры постсоветских государств.

Можно уверенно утверждать, что президенты центральноазиатских стран, бывшие прежде функционерами коммунистической партии, никогда не тратили времени на размышление о подобных проблемах, а потому оказались к ним совершенно не подготовленными. Их образование, жизненный опыт и политические навыки были ориентированы на жизнь в Советской империи, а не на управление суверенными государствами. Но история, не заботящаяся о графиках и нашей неподготовленности к переменам, поставила лидеров центральноазиатских стран перед фактом независимости, к которой те, возможно, и не стремились и заведомо не были готовы. Можно допустить, что население в целом было настроено иначе – хотя даже это спорно, поскольку мы не располагаем соответствующими свидетельствами, – и многие рядовые граждане новых государств были рады независимости. Но и они вряд ли намного лучше своих лидеров понимали, что с ней делать, а многие столкнулись с тем, что их жизнь стала беднее и менее защищенной, чем в советское время, что и стало причиной ностальгических переживаний. В общем, в начале 1992 г. жители Центральной Азии оказались в ситуации политического и экономического безвластия, и никто в руководстве этих стран не знал, что следует делать.

## Имперское наследие

Одной из важных причин этой неподготовленности была сама история. С того момента, как в конце XIX в. царская Россия завершила покорение Центральной Азии, и до развала СССР этот регион являлся частью двух империй – Романовых и большевиков. Хотя империи использовали разные средства для контроля над Центральной Азией, да и цели этого контроля у них были разные (скажем, советский режим использовал методы социальной инженерии в куда большей степени, чем могли себе позволить или просто захотеть Романовы), но у них был один общий знаменатель. Как и во всех других имперских структурах, вертикальные связи между метрополией (Санкт-Петербургом при царях и Москвой при комиссарах) и центральноазиатской периферией вытесняли и даже препятствовали возникновению горизонтальных связей между периферийными структурами, не говоря уж о связях между ними и российской провинцией. Как показал Александр Мотыль, эта асимметричность представляет собой определяющую структурную черту империй, позволяющую осуществлять повседневное руководство и контроль без обращения к силе, а просто за счет включения периферийных элит в состав имперских властных структур. (К тому же использование силы не только обходится дорого, потому что влечет за собой перемещение войск и длительное содержание их в полевых условиях, но и чревато риском обратной реакции<sup>1</sup>.) Связывающие периферию и метрополию вертикальные связи охватывают целый спектр взаимодействий: политические и экономические отношения, транспорт (железнодорожный, водный и воздушный), информационные каналы, обмен в области культуры и образования. Империя управляла политической жизнью периферии на собственных условиях, а при необходимости обращалась к силовому давлению, не особо заботясь о благосостоянии подвластного населения. Можно смело утверждать, что подобная система не являлась идеальной тренировочной площадкой для периферийных элит, которым после стремительного и неожиданного краха империи пришлось взять на себя управление независимыми государствами.

Эта соединявшая север и юг имперская структура просуществовала более столетия, рухнула, и очень маловероятно, что ее когда-либо удастся восстановить. Если оставить в стороне риторику, даже самые националистические из российских политиков не питают серьезных надежд на присоединение отпавших территорий, а среди простых россиян вряд ли кто-либо жаждет опять взвалить на себя соответствующую ответственность и расходы. Но хотя Россия никогда больше не будет «владеть» Центральной Азией, она, безусловно, сохранит серьезное влияние в этом регионе, и на то есть целый ряд причин. У нее очень протяженная граница с Казахстаном и не очень большая с Киргизией; в Центральной Азии, преимущественно в Казахстане, проживают около 6,5 млн этнических русских (а также других славян и немцев), а в ряде северных областей последнего они составляют подавляющее большинство населения. Центральноазиатские элиты остаются русскими по языку и культурной ориентации (хотя ситуация начнет постепенно меняться после 2009 г., когда в самостоятельную жизнь войдет первое послесоветское поколение), и до сих пор в России работают и учатся тысячи граждан центральноазиатских государств. Россия чрезвычайно заинтересована в стабильности этого региона, а лидеры центральноазиатских стран, со своей стороны, отдают себе отчет, что – по чисто географическим причинам – именно к России они обратятся за помощью (и в ней будут, скорее всего, искать убежища), если их власти будут угрожать народные волнения. Наконец, не будем забывать, что – при всех разговорах о многообразных проблемах России и ее упадке – государства Центральной Азии буквально во всех отношениях еще слабее и еще менее стабильны. И последнее: сила понятие относительное, и, несмотря на то что Россия все больше отстает от Запада и Китая (а в недалеком будущем,



вероятно, и от Индии), она остается внушительной силой в Центральной Азии, хотя это единственное место в мире, где она все еще может рассматриваться как великая держава<sup>2</sup>.

## Открытие Центральной Азии

Время безраздельного доминирования России ушло навсегда, и этот момент отмечает каждый из авторов этой книги. Соединенные Штаты и Европа утвердили свое политическое присутствие в Центральной Азии, и так же поступили Китай, Индия, Иран, Израиль, Пакистан и Турция. Эти страны не только утвердили свое политическое присутствие, но и стали торговыми партнерами и источниками инвестиций, и последнее особенно заметно в нефтегазовом секторе Казахстана. Китай, в частности, приобрел сильные позиции здесь в том числе и потому, что считает этот регион критически важным для стабильности его Синьцзян-Уйгурского автономного района, где традиционно обитают недовольные китайским господством уйгуры (исповедующий ислам народ тюркской группы), родственные народам, населяющим Центральную Азию. Кроме того, возникли новые связи в области туризма и образовательного обмена, программы военной подготовки и новые транспортные каналы. Нефтепровод Баку-Джейхан и строящийся нефтепровод, по которому нефть из Казахстана будет перекачиваться в Китай, являются примерами усиления потоков товаров и людей по оси Восток-Запад и ослабления доминирования характерной для имперского периода оси Север-Юг. И это всего лишь начало неодолимого процесса.

И не только государства вторгаются туда, где безраздельно властвовала Россия. В регионе уже утвердились многонациональные корпорации (прежде всего, конечно, энергетические): в одном только Казахстане, являющемся региональным лидером по притоку иностранных инвестиций, вложения в энергетический сектор выросли от 1,8 млрд долл. в 1999 г. до 2,4 млрд долл. в 2004-м<sup>3</sup>. НАТО через свою программу «Партнерство ради мира» установило связи с государствами этого региона в области безопасности, что поддерживает тревогу и опасения у России и Китая. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) начала принимать активное участие в разрешении конфликтов и контроле за соблюдением прав человека в этой и в других частях постсоветского пространства. Европейский союз (ЕС) распространил свое политическое и экономическое влияние на Центральную Азию, и точно так же поступили различные неправительственные организации, специализирующиеся в разрешении конфликтов и в контроле за соблюдением прав человека, такие как Amnesty International, Freedom House и International Crisis Group. В области религии и культуры Иран, Турция, арабские государства, а также различные исламские организации помогают строить мечети, поставляют учебную литературу по исламу и открывают образовательные возможности для желающих получить как религиозное, так и профессиональное образование. А есть еще Интернет, эта великая технология преобразований. При самом диктаторском правительстве жители Центральной Азии благодаря Интернету получили альтернативный источник информации и механизм установления контактов с международными группами и передачи во внешний мир сведений о происходящем внутри страны. Если бы не это, мир с большой задержкой узнал бы о кровавой расправе с демонстрантами в Андижане в мае 2005 г., да и узнал бы только то, что отвечало бы интересам президента Узбекистана Ислама Каримова. И последнее – по порядку, но не по значению – Центральная Азия оказалась включена в деятельность самых разных по природе международных сетей – от Хизб ут-Тахрир, стремящейся к созданию мирового халифата, до организаций торговцев наркотиками и живым товаром. Эти силы легко проникли в этот регион, потому что плохо охраняемые границы стали проницаемыми, а это означает, что все происходящее в Чечне, Афганистане и в Персидском заливе может непосредственно воздействовать на стабильность режимов в Центральной Азии. Нравится нам это или нет, этот регион стал частью мира.

Нужно ясно представлять себе общую картину того, о чем идет речь в этой книге: за поразительно короткое время множество государств, компаний, неправительственных организаций (НПО) и транснациональных организаций внедрились в регион, в котором Россия обладала почти неограниченной властью или, по крайней мере, доступ в который она жестко контролировала. В течение ста лет властная Россия определяла (но не полностью контролировала) условия, на которых «внешний» мир мог влиять на политику, экономику, культуру и стабильность Центральной Азии. Доминирующими были вертикальные связи, соединявшие метрополию и периферию, и они исключали или, как минимум, строго ограничивали развитие горизонтальных связей. После 1991 г. мы стали свидетелями быстрого разрушения имперской структуры и возникновения множества разнообразных связей, соединивших Центральную Азию с восточными, южными и западными регионами. Бывший сюзерен стал одним из множества игроков и по ряду позиций – в силу ослабления своей экономической и военной мощи – уступает внезапно объявившимся конкурентам. Эта сквозная тема объединяет три главы этой книги.

Пытаясь дать емкое и выразительное определение происходящим историческим переменам, некоторые назвали их «новой Большой игрой», заимствовав у Редьярда Киплинга выражение, которым он обозначил в романе «Ким» происходившее в этой части мира в последние десятилетия XIX в. противостояние Российской и Британской империй. Но этот яркий образ не соответствует новой реальности. Начнем с того, что сегодня нет империй, конкурирующих за влияние в Центральной Азии; главными участниками событий являются национальные государства. Сегодня целью соперничества не являются господство над народами или захват территорий. Мы вышли из эпохи империй (когда-то «империализм» звучал гордо, а сегодня это оскорбление), и в наши дни завоевание и захват территорий неосуществимы и незаконны: любые попытки вернуться к прошлому встретят осуждение и сопротивление. Более того, соперничество двух великих империй сегодня сменила борьба за влияние (отнюдь не за контроль), в которой участвует множество государств, весьма далеких от христианско-европейской традиции, поскольку игроками на центральноазиатской сцене сегодня являются Китай, Индия, Пакистан, Турция, Израиль, Иран и всевозможные арабские государства. Китай, Индия, Пакистан и мусульманский мир, которые в XIX в. сами были объектом имперского контроля или доминирования, в XXI в. стали активными участниками борьбы за влияние в Центральной Азии, и то же самое относится к Израилю, появившемуся на карте в процессе трансформации империи. В идущей сегодня центрально-азиатской драме перечень действующих лиц отличается куда большей пестротой, чем во времена Киплинга. Нельзя сказать, что в Большой игре совсем не участвовали никакие негосударственные организации, но там не было ничего похожего – по структуре или задачам – на НАТО, ЕС, ОБСЕ и Международную группу по предотвращению кризисов. Более того, в XIX в. соперничество между Британией и Россией привело к договоренности о разделе территорий и сфер влияния. В сегодняшней Центральной Азии такое невозможно. В результате в гонке за выгодами участникам придется довольствоваться выигрышем в одних областях и соглашаться на малое или даже нулевое влияние в других. Поэтому образ Киплинга, сколь угодно емкий и выразительный, может только ввести в заблуждение.

Центральная Азия открылась для большого мира, и это окажет огромное влияние на жителей и государства этого региона. С одной стороны, перед здешними людьми открылись невообразимые возможности. Сегодня они могут перемещаться по всему миру, что при советской власти было совершенно немыслимо или доступно лишь немногим, заслужившим особое доверие; в результате они познакомятся с новыми идеями и стилями жизни в других странах. И это существенно, даже если на деле лишь малая часть населения Центральной Азии сможет воспользоваться этими возможностями. Знакомство с миром породит зависть, создаст недовольство условиями жизни в своей стране и снабдит новыми политическими

идеями, являющимися инструментами понимания и изменения политики; а правительствам придется иметь дело с гражданами, менее податливыми к идеологическим внушениям, чем во времена СССР. Им придется привыкнуть и к тому, что в случае неправильного обращения со своими людьми им гарантированы шум в прессе и всевозможные неприятности. Вспомните, например, какие последствия имел расстрел в Андижане для и без того скверной репутации режима Каримова или то, как цветные революции в Грузии и на Украине сказались на развитии событий в период революции тюльпанов в Киргизии. Но будущее приготовило для центральноазиатских лидеров не только дурные новости. Поскольку регион становится новой ареной для соперничества, у них появляется пространство для маневра, для поиска выгод и защиты от давления путем сраживания конкурентов – будь это государства или корпорации – между собой.

## Ислам и политика

Привлекательность ислама как религии и политической силы, несомненно, будет расти по мере расширения контактов между Центральной Азией и исламским миром – благодаря поездкам в мусульманские страны, программам, предлагаемым мусульманскими правительствами и неправительственными организациями, иностранной помощи в строительстве мечетей и в распространении информации об исламе. Но делать из этого вывод, что неизбежным результатом будет взрыв «фундаментализма» или «вахабизма», было бы чрезмерным упрощением ситуации или некритичным заимствованием формулировок, широко используемых Кремлем и большинством центральноазиатских диктатур. Строго говоря, вряд ли можно исключить перспективу роста революционных движений, находящихся под влиянием определенных форм ислама; фактически, они уже заявили о своем присутствии, о чем свидетельствует исламское движение Узбекистана (вроде бы подавленное после падения талибского режима в Афганистане) и продолжающее свою деятельность Хизб ут-Тахрир.

Но на огромном пространстве от стран Магриба до Малакки существует много разновидностей ислама, а 1,3 млрд мусульман очень несхожи между собой. Поэтому нельзя с уверенностью предсказать, как именно ислам повлияет на политическую ситуацию в Центральной Азии. Определенно можно сказать только, что культурно-исторические тенденции, которые должны были реализоваться давным-давно, будут реализованы в наше время. В XIX в. Россия завоевала Центральную Азию и прервала ее взаимодействие с исламским миром. Теперь этот процесс возобновился и будет идти намного быстрее, чем это было возможно при технологических возможностях позапрошлого столетия, а потому ислам будет одним из важнейших факторов развития мысли и поведения в Центральной Азии. А уж какую именно форму примет ислам, будет зависеть от политических обстоятельств и культурных особенностей каждой страны – например, традиционно ислам играет большую роль в тех частях Центральной Азии, где господствовали традиции не кочевой жизни, а оседлой, – и от результатов соперничества между разными формами этой религии. Тем не менее жители Центральной Азии получают от ислама новую интеллектуальную схему для понимания таких животрепещущих проблем, как коррупция, неравенство, межэтническая вражда и угнетение, а также инструмент мобилизации для борьбы с режимами, не умеющими совладать с этими явлениями.

## Перспективы диктаторских режимов

Гегемония марксизма-ленинизма осталась в прошлом. Эпоха тоталитаризма кончилась. Центральнаяазиатские правящие элиты не смогли выдвинуть альтернативу, способную овладеть умами и сердцами. Даже самые репрессивные из режимов, возникших на обломках СССР – в Туркмении и Узбекистане, не способны проводить политику идеологического контроля масс, а их институциональная слабость, рождаемая зависимостью от продолжительности жизни диктатора, сулит им достаточно непродолжительную жизнь. Любой диктатор привлекателен, только пока он жив.

Более того, глобализация делает открытость незаменимым ингредиентом экономического развития и конкурентоспособности, а это, в свою очередь, затрудняет проведение политики репрессий и повышает сопутствующие ей издержки. Установление цензуры в Интернете для контроля доступа к информации и наказание инакомыслящих – это верный путь к застою. К этому же ведет попытка сделать систему образования инструментом увековечения режима, а не механизмом образования и подготовки людей к жизни в современном мире (крайним примером является Туркмения, где главным предметом стал примитивный трактат президента Сапармурата Ниязова «Рухнама» – «Книга души»). Железный закон таков: чем крепче диктатура, тем меньше шансы страны на экономическое развитие. Это может мало заботить местных диктаторов, главной целью которых является сохранение власти, но это не может не тревожить народы Центральной Азии.

В зависимости от экономических и политических особенностей страны можно с большой степенью уверенности рассчитывать еще на три результата. Во-первых, политические системы, слабые в силу того, что их единственной опорой является личность всемогущего лидера, обречены на кризис наследования, поскольку неясны как правила игры, так и процедуры передачи власти. Поэтому всякая смена власти создает условия для соперничества за пределами легального институционального поля, что чревато неопределенностью и даже беспорядками. Очевидно, что подобная перспектива особенно реальна для Туркмении и Узбекистана, хотя и все остальные страны не вполне избавлены от нее. Во-вторых, чем основательнее политические институты предотвращают подлинное участие и душат народное представительство и выражение общественных интересов, тем меньше перспектив у умеренных политических сил и тем больше вероятность того, что в подполье разовьется радикальная оппозиция. Это уже можно наблюдать в Узбекистане, особенно в Ферганской долине, отличающейся от других частей страны большей бедностью и более высокой плотностью населения, где ислам обладает большим потенциалом в качестве религии и средства мобилизации и выражения недовольства. В-третьих, все зависящие от нефти экономики способны обеспечивать быстрый экономический рост, но при этом неизменно порождают сопутствующие патологии, такие как: концентрация власти в руках государства, пронизывающая все общество коррупция, потеря конкурентоспособности в неэнергетических секторах (так называемая «голландская болезнь») и сопротивление экономическим реформам. Причина всего этого в том, что руководству легче тратить нефтяные деньги, чем принимать трудные и порой небезопасные решения<sup>4</sup>.

## Пекин и Москва: настоящее против будущего

Отмеченные выше характеристики сулят Центральной Азии довольно мрачное будущее. Они же создают глубоко укорененные источники нестабильности. Последняя проблема – политические потрясения – особенно значима для соседних стран: России и Китая. Россия была не просто империей, но еще и континентальной империей (подобной Оттоманской и Габсбургской), а не морской (такой, как Британская, Французская, Испанская и Португальская). Со стратегической точки зрения разница очень важна. В принципе метрополия морской империи в состоянии избавиться от своей периферии, хотя процесс – как показала история ухода Франции из Индокитая и Алжира – может оказаться длительным и кровавым. В континентальных империях бывшая метрополия, напротив, остается в прочной связи с бывшими колониями, а потому ей бывает непросто защититься от беспорядков в своих бывших владениях, и дело здесь не только в географии<sup>5</sup>. Такова судьба России. Она обречена участвовать в делах Центральной Азии, и региону предстоит смириться с этим будущим: развод невозможен. Аналогичная ситуация с Китаем, для которого Центральная Азия стала стратегическим западным флангом. Роль Китая в торговле и инвестициях растет; этот регион важен для него (пусть и в последнюю очередь) как источник энергии, необходимой для поддержки экономического бума, а также как коридор, ведущий к Синьцзяну, беспокойной провинции, далеко отстоящей от центра власти, расположенного на востоке страны. В свете этого не должны удивлять усилия, прилагаемые Пекином для усиления своего влияния в Центральной Азии и создания соответствующих институциональных механизмов, таких как основанная по инициативе Китая и России Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

В настоящее время у России и Китая есть совпадающие интересы, в основе которых лежат: тревога из-за американского военного присутствия в регионе, символизируемого доступом США к киргизскому военному аэродрому Манас, плюс к этому озабоченность перспективами исламского радикализма в Центральной Азии и «стратегическое партнерство», возникшее в ответ на однополярный мир с американским доминированием. Но все это может измениться и, вероятно, изменится. Военное присутствие США со временем станет менее значительным, возможно, даже сойдет на нет, поскольку очень маловероятно, что Центральная Азия надолго останется стратегическим приоритетом в глазах Вашингтона, да она и не стала бы им, если бы не 11 сентября. Уход американцев и смещение баланса сил между Россией и Китаем в пользу последнего может в ближайшие десятилетия изменить планы Москвы и Пекина.

Здесь интересен следующий вопрос: придет ли на смену нынешнему партнерству острое соперничество, или Россия, осознав ограниченность своих сил, постепенно приножится к китайской гегемонии в этом регионе, так что в итоге мы получим исторический процесс, в начале которого Москва соглашается на соперничество ряда государств в давнишней сфере своего влияния (что она в настоящее время делает по необходимости), а в конце признает верховенство одного из них. На данный момент, когда Россия сохраняет свою базу в Канте (Киргизия), получает доступ к узбекским базам (по пятам событий в Андижане, после которых Узбекистан разорвал сотрудничество с Соединенными Штатами) и на равных с Китаем действует в рамках ШОС, такой итог не кажется вероятным. Но в долгосрочной перспективе довольно велика вероятность того, что Китай вытеснит Россию в качестве преобладающей внешней силы из Центральной Азии. Важно лишь как это произойдет – мирно или со скандалами.

Очень невелика вероятность того, что позицию гегемона в Центральной Азии займет кто-то другой вместо Китая. В первые годы после окончания холодной войны было много разговоров об амбициях Турции и ее естественных преимуществах в Центральной

Азии (культурная, языковая и религиозная близость к народам этого региона). Но поглощенность Турции внутренними проблемами, ограниченность ее экономических возможностей и отсутствие географического доступа к Центральной Азии продемонстрировали, что ее реальные возможности здесь невелики. И чем больше центральноазиатские режимы узнавали о Турции, тем меньше они на нее рассчитывали. Иран, со своей стороны, мог иметь некоторые преимущества в Таджикистане, но даже здесь, посредничая в 1997 г. в достижении договоренностей, приведших к окончанию гражданской войны, он действовал как партнер Москвы. В любом случае, Тегеран не проявил большой склонности жертвовать выгодными отношениями с Россией ради укрепления своих позиций в Центральной Азии, где он утвердил прочное, но малозаметное присутствие.



## О статьях

Многие из кратко обозначенных выше сквозных тем существенно более подробно рассматриваются ниже в статьях, написанных Евгением Румером, Дмитрием Трениным и Хуашеном Чжао. Помимо того, что каждый автор внес в эту книгу свои знания и своеобразный подход к анализу, стоит отметить и то примечательное обстоятельство, что три автора – из России, Китая и Соединенных Штатов – пришли к разительно близким выводам по многим ключевым вопросам, и это при том, что они рассматривали быстро изменяющуюся часть мира из трех мировых центров и каждый со своей особой точки зрения. Чтобы не опережать авторов, я посвящу остальную часть введения тому, чтобы кратко осветить их основные аргументы.

Евгений Румер напоминает нам тот примечательный факт, что Соединенные Штаты проявляют активность в Центральной Азии только с конца 2001 г., а на протяжении 1990-х гг. Вашингтон почти не обращал внимания на этот регион. Точнее говоря, Соединенные Штаты поддерживали экономические реформы, основанные на принципах рынка и частной собственности; поддерживали политическую и военную активность Турции в этом регионе, потому что рассматривали ее как противовес Ирану; и содействовали установлению связей между Центральной Азией и НАТО в рамках программы «Партнерство ради мира». Более существенным было то, что Соединенные Штаты финансировали вывоз и уничтожение советского ядерного оружия из Казахстана в рамках так называемой инициативы Нанна-Лугара. Но в сравнении с ролью Соединенных Штатов в Европе, Персидском заливе или на Дальнем Востоке их стратегическое вмешательство в Центральной Азии было очень ограниченным. Недемократичность здешних режимов была расценена как потенциальное бремя, а академические и политические круги сочли, что их репрессивный характер не сулит ничего, кроме неприятностей (и этот подход вряд ли изменился).

Это пренебрежительное отношение было отброшено после 11 сентября 2001 г. Центральная Азия превратилась в ключевой центр логистической поддержки американской войны против талибов, проведения операций по подавлению терроризма и усилий по созданию стабильности. Никто в 1990-х гг. не сумел бы предвидеть, что Соединенные Штаты развернут военные базы в Киргизии и Узбекистане. Вашингтон холодно отнесся к настойчивым попыткам узбеков координированно проводить антирусскую политику. Сходным образом, приветствуя на словах многообещающую демократию в Киргизии, Вашингтон оказывал этой стране очень скромную материальную поддержку. После 9 сентября 2001 г. неодоление диктаторского режима Каримова и озабоченность вопросом о правах человека сменились реальной политикой, и Центральная Азия заняла видное место в стратегических расчетах американцев.

Результатом более тесного контакта стало взаимное разочарование. События в Андижане повлияли на обе стороны как холодный душ. 13 мая 2005 г. в расположенном в Ферганской долине городе Андижане около 10 тыс. человек собрались на митинг протеста против ареста 23 местных торговцев, которых режим Каримова обвинил в принадлежности к экстремистской исламской организации Хизб ут-Тахрир. Вызванные местной властью войска открыли огонь, и были убиты сотни людей (точные цифры неизвестны). Каримов заявил, что погибло только 189 человек и что убили их так называемые экстремисты, что было явной ложью. Соединенные Штаты после недолгих колебаний осудили действия властей и призвали к проведению независимого расследования. В ответ Каримов в июле того же года лишил США доступа к военной базе Карши-Ханабад. Каримов уяснил, что у американской реальной политики есть свои границы, а изгнание американцев с военной базы Карши-Ханабад показало Вашингтону, что его присутствие в регионе держится на шатком

фундаменте и что Россия хоть и ослабла, но вряд ли ушла со сцены. Имперская традиция, сохранение коммуникаций по оси Север-Юг, значимость России в качестве торгового партнера, русифицированность местных элит и страх центральноазиатских диктаторов, что американцы станут опорой демократических движений, – все эти факторы позволили России сохранить существенное присутствие в Центральной Азии, а богатство, ставшее следствием роста нефтяных цен, дало Кремлю возможности для его расширения.

По мнению Румера, Соединенные Штаты, со своей стороны, должны учитывать по меньшей мере три следующих обстоятельства. Во-первых, они должны подчинить преданность демократии необходимости иметь дело с недемократическими режимами этого региона, который стал столь значимым для безопасности Америки. Во-вторых, Вашингтон должен не только соперничать с Россией и Китаем, но и сотрудничать с ними. С одной стороны, обе страны стремятся усилить свое влияние в регионе и ослабить американское, но, с другой стороны, они являются важными игроками и без их сотрудничества Соединенным Штатам не добиться здесь устойчивых результатов. В-третьих, Соединенные Штаты должны взвешивать издержки и выгоды от углубления своей вовлеченности в дела региона, отличающегося множеством ловушек и склонностью к потрясениям и в результате сулящего массу неприятных сюрпризов. Андижан и стал напоминанием о всех этих опасностях.

Статья Дмитрия Тренина начинается с указания на чрезвычайно важный факт: соседство. На русском политическом сленге бывшие советские республики именуются «ближним зарубежьем». Из анализа Тренина ясно, что Центральная Азия – это «самое близкое зарубежье»: протяженность длиннейшей в мире российско-казахстанской границы составляет 7500 км, а приволжская мусульманская республика Башкирия отстоит от нее всего на 50 км. Оказалось, что вопреки лозунгу, что глобализация сделала расстояние малосущественным, близкое соседство все еще играет роль – и огромную. Более того, стратегическое значение, созданное географией, усиливается под давлением демографии. В России живет около 25 млн мусульман (оценка спорная и зависит от того, кого учитывают, а кого исключают), и, хотя не стоит автоматически предполагать в них сторонников мусульман Центральной Азии, игнорировать этот фактор было бы явной глупостью – слишком многое зависит от будущего политического развития России и Центральной Азии. Тренин отмечает и проблемы, создаваемые Центральной Азией для России: речь идет о наркотиках, которые попадают в Россию из Афганистана через Центральную Азию. Учитывая, что наркомания превратилась для России в тяжелую проблему, а с ней пришла эпидемия СПИДа, понятно, почему эта необычная угроза безопасности так раздражает Кремль.

Тренин совершенно верно, на мой взгляд, отвергает апокалиптический сценарий русского ирредентизма (это особенно тревожит Казахстан с его славянским большинством в ряде северных областей) или насильственного присоединения. Москве, подчеркивает он, нужна сфера влияния, но она не стремится к присоединению территорий. Это не пустое различие. Можно осуждать желание России иметь решающий голос в делах Центральной Азии, но в свете истории и политических реалий в этом нет ничего необычного: вспомните традиционную политику Соединенных Штатов в отношении Латинской Америки или усилия Британии сохранить влияние в бывших колониях через механизм Британского содружества.

Стремление России иметь сферу влияния объясняет ее растущую двойственность в отношении к присутствию США в Центральной Азии, и это важный элемент в подходе Тренина. С одной стороны, Москва – пусть и неохотно – понимает, что американское военное присутствие в регионе стало неизбежным следствием начатой после 9 сентября кампании по унижению Талибана и установлению в Афганистане стабильного дружественного режима. Учитывая неприязнь Москвы к враждебным ей воинственным талибам, она, пожалуй, была даже в известной степени рада появлению американцев. Тренин полагает, что в

целом Кремль и до сих пор предпочитает присутствие американцев, поскольку альтернативой стало бы восстановление власти талибов в Афганистане.

Тем не менее, как показывает Тренин, Россия при поддержке Китая подозрительно относится к долговременным планам Америки и полна решимости не допустить постоянного присутствия американцев в этом регионе, и это отношение сквозит в той раздражительности, которая стала характерна для отношений между Москвой и Вашингтоном. Об этом же свидетельствуют активность в рамках ШОС, русские базы в Канте, Киргизия, и в Айни, Таджикистан, и быстрое налаживание отношений со своевольным Узбекистаном. С точки зрения Тренина, России нужны не демократические правительства, а стабильные и больше всего она боится длительной нестабильности в своих бывших южных провинциях. России удобно иметь дело с имеющей советские корни элитой, которая правит в этом регионе. Проблема для Москвы только в том, что во всех странах Центральной Азии настало время смены лидеров (революция тюльпанов в Киргизии уже осуществила это, и пыль еще не до конца осела), и все еще велика вероятность того, что этому будет сопутствовать длительная неопределенность или потрясения. Поэтому для Москвы чрезмерная вовлеченность сопряжена с опасностью стать заложником подобных событий.

Вопреки распространенному мнению, что китайское руководство осуществляет коварную стратегию, направленную на установление своего доминирования в Центральной Азии, Хуашен Чжао утверждает, что у китайских руководителей, напротив, отсутствует ясный всеобъемлющий план и нет единого мнения, а потому политика представляет собой бессистемный набор разных по стилю мероприятий. Однако стоит вспомнить ту методичность, с какой Пекин внедрился на нефтяной рынок Центральной Азии – не пожалел ни сил, ни денег для покупки нефтяных фирм Казахстана и для прокладки трубопроводов, – и будет трудно избежать вывода, что по крайней мере в этой области Китай действует обдуманно и целенаправленно. Нефтяная дипломатия Пекина в Центральной Азии явно нацелена на то, чтобы обеспечить себя надежными источниками нефти, которую можно было бы доставлять по защищенным внутренним коммуникациям, чтобы поменьше зависеть от беспокойного и непредсказуемого Персидского залива, морские поставки из которого могут быть в любой момент прерваны в силу случайных катастроф или враждебной политики. Центральная Азия, конечно, не решает всех проблем, но она определенно полезна. Несмотря на эту методическую оплошность в случае энергетического сектора, Чжао подчеркивает момент, имеющий особую важность в свете склонности видеть в Китае врага, которого следует сдерживать всеми мерами. Он отмечает трудности, с которыми Китай сталкивается в Центральной Азии, а для обоснования своего утверждения, что у Пекина нет последовательного плана действий в Центральной Азии, он отмечает, что китайские ученые все еще страдают от нехватки информации и исследовательских данных. Если это отнести и к правительству, то не стоит предполагать, что Пекин действует уверенно и расчетливо, тогда как его соперники в Центральной Азии все только спотыкаются и ошибаются.

Китай столкнулся с тем – и Чжао это подчеркивает, – что хотя Центральная Азия больше не является вражеской территорией, как это было на протяжении длительного времени после Второй мировой войны, когда здесь были размещены советские войска и Кремль имел возможности заварить бучу, взбунтовав уйгуров, но регион этот достаточно проблемный. Начать с того, что протяженность границ Китая с Казахстаном, Таджикистаном и Киргизией превышает 2250 км, а после того, как возобновилось движение по железным и автомобильным дорогам, она стала открытой – и есть планы строительства новых дорог, а потому Китай вынужден считаться с тем фактом, что все, что происходит в Центральной Азии, может перехлестнуть в западную провинцию Синьцзян.

Чжао не оставляет нам сомнений в том, что является самой большой головной болью для Пекина: уйгурский национализм и опасность того, что он может усилиться благодаря

большей проницаемости границ, так как изгнанные в Центральную Азию уйгурские националисты могут перенести свою деятельность на восток, в Синьцзян. Помимо уйгурского национализма, Пекин подозрительно наблюдает за исламистскими движениями в Центральной Азии. Есть понимание того, что укрепление талибов может взбаламутить всю Центральную Азию и повлиять на развитие событий в мусульманском Синьцзяне, где, несмотря на настойчивую политику насаждения китайской культуры, уйгуры сохранили чувство культурной идентичности. Таким образом, медленное усиление взаимозависимости между Китаем и Центральной Азией – это, в своем роде, есть нечто обоюдоострое<sup>6</sup>. Растет влияние Китая в Центральной Азии, но растет и его уязвимость в случае неблагоприятного развития событий. И это, как показывают Румер и Тренин, верно и для двух других стран – России и Америки.

## Примечания

1. Alexander J. Motyl, *Imperial Ends* (New York: Columbia University Press, 2001).
2. Эту мысль я развиваю в работе “After Empire: Russia and the Southern ‘Near Abroad’,” in *The New Russian Foreign Policy*, ed. Michael Mandelbaum (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998), ch. 3.
3. См. “The EU’s Relationship with Kazakhstan,” [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/kazakhstan/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/kazakhstan/intro/index.htm).
4. О проблемах, характерных для богатых нефтью стран, см. Robert Ebel and Ra-jan Menon, eds., *Energy and Conflict in Central Asia and the Caucasus* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000); and Terry Lynn Karl, *Paradox of Plenty: Oil Booms and Petrostates* (Berkeley: University of California Press, 1997).
5. О различиях в процессах распада империй см. Hendrik Spruyt, *Ending Empire* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005).
6. Медленность – это существенная характеристика: Чжао отмечает, что объем двусторонней торговли невелик, и по самым оптимистичным прогнозам Китай будет получать из Центральной Азии не более 10 % закупаемой им нефти.

# I

## Соединенные Штаты и Центральная Азия: в поисках стратегии

Евгений Румер

Советский Союз рухнул быстро и неожиданно для всех наблюдавших за развитием событий извне и изнутри страны, которую в течение почти полувека Соединенные Штаты воспринимали как решающий фактор своей внешней политики. К тому времени, когда Советский Союз развалился, противостояние Вашингтона и Москвы стало постоянной чертой американской политики в отношении со страной, занимавшей почти шестую часть всей земной суши. Немногие в сообществе, занимавшемся американской внешней политикой и вопросами национальной безопасности, входившие как в правительственные, так и в неправительственные круги, были в состоянии мыслить о гигантских евразийских пространствах в терминах иных, чем тех, которые диктовались холодной войной. Поэтому возникновение новых пяти независимых государств в регионе, который привычно воспринимался как Советская Средняя Азия, было полной неожиданностью для всех американских экспертов по внешней политике.

Их изумление было вполне оправданным. У Америки прежде не было никаких контактов с этим удаленным регионом, расположенным в самом центре Евразии. Более того, в период новейшей истории эти пять центральноазиатских государств не знали независимости и государственности, и у Соединенных Штатов не было опыта дипломатических отношений с ними. Естественно, что в Соединенных Штатах о них что-то знали только немногочисленные эксперты. У этих новичков международной арены было крайне мало культурных связей с Соединенными Штатами, а у Америки не было практически никаких экономических интересов в этом регионе.

Поглощенное заботами холодной войны – ядерным соперничеством с Советским Союзом и военным противостоянием в Европе – вашингтонское сообщество экспертов по внешней политике сравнительно мало интересовалось тем, что происходило в глубинах Советов. Обусловленная задачами холодной войны всецелая поглощенность противостоянием с мировым коммунизмом оставляла мало возможностей для изучения – и использования – этнических, религиозных и культурных различий, существовавших в Советской империи. Американские эксперты по внешней политике практически игнорировали тот факт, что Советский Союз не был монолитен, что он был испещрен многочисленными трещинами и расколами, и это сказывалось на подходе к изучению и пониманию СССР<sup>1</sup>. Аналитический подход, основанный на допущении противоречий, трещин и разломов внутри Советского Союза, создавал опасность отхода от политики, основанной на ожиданиях самого худшего, и, соответственно, риск недооценки советской угрозы. Поэтому допущение о монолитности<sup>2</sup> Советского Союза было более безопасным подходом к пониманию и выстраиванию отношений с СССР.

Такое представление о Советском Союзе и пренебрежение поиском возможных трещин в монолите мало изменились даже после советского вторжения в Афганистан в 1979 г. – ближайшая дверь из Центральной Азии – в период последовавшей за этим американской политики поддержки движения сопротивления в этой стране<sup>3</sup>. Этот конфликт и американское участие в нем также рассматривались преимущественно в контексте холодной войны,

эпицентром которой была Европа, в силу чего региональным аспектам войны в Афганистане не уделялось достаточного внимания.

Быстрый развал Советского Союза поставил перед американской внешней политикой множество новых проблем, которыми пришлось заниматься не откладывая, так что почти не было времени для осмысления американских интересов и политики – был ряд неотложных вопросов, требовавших немедленного решения. В центре внимания оказались такие вопросы, как: советское ядерное оружие, разбросанное по стране; бывшие советские республики, неожиданно ставшие независимыми; обычные виды оружия и войска, размещенные в Восточной Европе и странах Балтии. Поэтому Центральная Азия опять осталась преимущественно за кадром<sup>4</sup>.

Американская политика в Афганистане была провозглашена успешной, и считалось, что американская миссия здесь окончилась одновременно с выводом советских войск в 1989 г. Это была важная веха в американской политике в этом регионе<sup>5</sup>. После этого творцы американской политики занялись другими, более насущными вопросами: революциями в Восточной Европе; объединением Германии; распадом Советского Союза и будущим России; Ираком и Первой войной в Персидском заливе; распадом Югославии; операциями в Гаити и Сомали, – и это только самые горячие из сюжетов, возникших после окончания холодной войны. К этому еще следует добавить проблемы, возникшие в связи с возвышением Китая как единственного потенциально равного соперника Соединенных Штатов.

В самом деле, распад Советского Союза, пришедшийся как раз на самый разгар этих кризисов – события на площади Тянаньмынь в Китае в 1989 г., война в Заливе в 1991 г. и конфликт в Югославии, – серьезно осложнил ситуацию для вашингтонских политиков. С распадом Советского Союза возникла угроза дестабилизации, обострения этнических конфликтов, распространения оружия массового поражения и потери контроля над гигантскими арсеналами обычного оружия, и все эти проблемы требовали времени и внимания. К тому же еще не закончился вывод советских войск из Восточной Европы. Крах советской системы создал намного больше проблем, чем возможностей, по крайней мере на первых порах.

Более того, распад СССР казался особенно угрожающим из-за того, что в Союзе как раз начались изменения к лучшему – укреплялась свобода слова, политическая система стала более открытой, коммунистическая партия утратила монополию на власть. Вне всяких сомнений, изменения в советской внешней политике вполне соответствовали интересам США – договор о ракетах средней и малой дальности, договор об ограничении обычных вооруженных сил в Европе, вывод советских вооруженных сил из Восточной Европы и поддержка основных требований США во время иракского кризиса 1991 г. Таким образом, распад Советского Союза был событием не только неожиданным, но и во многих отношениях нежелательным<sup>6</sup>.

Из воспоминаний крупных американских государственных деятелей того времени совершенно ясно, что американские политики совсем не хотели расставаться с СССР. Так, бывший Государственный секретарь Джеймс Бейкер описывает позицию американского руководства после провалившегося августовского путча, приведшего к быстрому распаду Советского Союза: «С победой приверженных реформам лидеров центральной власти (Горбачев) и республик (Ельцин)... можно было рассчитывать на более энергичное продолжение реформ»<sup>7</sup>. Из воспоминаний Бейкера следует, что Вашингтон не готов был отказаться от идеи спасти систему мирного сосуществования и сотрудничества между федеральным правительством Советского Союза и республиками даже после августовского путча и даже после того, как развитие событий ушло за точку невозврата.

В качестве основных принципов политики США в отношении бывшего Советского Союза команда Бейкера смогла предложить лишь следующие пять пунктов:

- 1) мирное самоопределение в соответствии с демократическими ценностями и принципами;
- 2) уважение существующих границ, а все изменения должны осуществляться мирно и на основе взаимного согласия;
- 3) соблюдение норм демократии и принципа верховенства закона, особенно в отношении результатов выборов и референдумов;
- 4) соблюдение прав человека, особенно в отношении меньшинств;
- 5) соблюдение международных законов и обязательств<sup>8</sup>.

Что было хорошо для Германии на момент ее объединения – происходившего почти одновременно с распадом Советского Союза – было хорошо и для республик, образовывавших СССР, включая среднеазиатские.

Помимо всего прочего, кто бы додумался в разгар всех этих кризисов обратить внимание на Центральную Азию? Регион чрезвычайно удаленный, новый, практически неизвестный американским политикам, да еще на фоне множества острых проблем – все это гарантировало, что он мог привлечь обостренное внимание американских политиков только в случае, если бы там произошло нечто экстраординарное.



## После конца истории

Умонастроение, господствовавшее после окончания холодной войны, мешало включению Центральной Азии в список высших приоритетов вашингтонской внешней политики. С окончанием холодной войны окончилось грандиозное идеологическое противостояние либеральной демократии и коммунизма. Сформулированный Фрэнсисом Фукуямой знаменитый тезис о «конце истории» сулил перспективу всемирного торжества либеральной демократии как единственной законной формы политической и общественной жизни, способной гарантировать долговременную стабильность многим странам, которым в противном случае угрожали внутренние потрясения<sup>9</sup>.

«Конец истории» означал и триумф рыночного капитализма над централизованным планированием в качестве единственного подхода к организации экономической жизни, особенно в государствах, возникавших на развалинах Советского Союза. В условиях быстрых технологических изменений принципы свободного рынка стали фундаментом глобализации, открывшей двери для охватывающего весь мир потока идей, людей, товаров, капиталов и технологий. Законы глобализации, согласно тогдашнему консенсусу, не терпят вмешательства правительств в работу свободных рынков, которые при всех условиях так или иначе восторжествуют<sup>10</sup>.

«Конец истории» – триумф либеральных идей – сулил волну демократизации, которая, в свою очередь, должна была привести к большей подотчетности правительств гражданам и к лучшему пониманию гражданами своих национальных интересов. А это, в свою очередь, должно было способствовать распространению свободных рынков, необходимых для успеха глобализации. Неизменно бдительные рынки немедленно обнаружат любое отклонение от этих принципов и соответствующим образом отреагируют, так что согрешившие народы и правительства будут должным образом наказаны. В силу этого народы, заинтересованные в долговременной стабильности и процветании – а какой же народ этого не хочет? – неизбежно будут стремиться к свободе рынков и к демократии. Ведь это соответствует их собственным интересам.

Более того, казалось, что глобализация радикально переменяла многие представления о международных отношениях и безопасности. Доступ к ресурсам потеряет прежнюю значимость, потому что рынки накажут тех, кто мешает потоку товаров, капиталов и услуг; войны, особенно большие войны, окончательно останутся в прошлом. А развитие Интернета и чудовищная скорость распространения информации гарантируют, что никто не сможет контролировать обмен идеями или мешать свободному распространению идей.

Есть определенная степень иронии в том, что для Центральной Азии все это означало дальнейшее ее понижение в списке приоритетов американской внешней политики. Глобализация, свободные рынки и либеральная демократия затмили все иные подходы к международным отношениям (включая баланс сил и геополитический), а Центральная Азия и не обещала особых возможностей для распространения либеральных и рыночных идей, и не выглядела особым препятствием для их прогресса. Расположенная рядом с Россией, которая с трудом прокладывала собственный путь к рыночной экономике и демократии, Центральная Азия оказалась в полной тени. Размер России и ее потенциал, не говоря уж о ядерном оружии, гарантировали ей первое место в списке приоритетов американской внешней политики. Если Россия справится с переходом к капитализму, у ее соседей также будут неплохие шансы преуспеть в этом – примерно так понимали тогда ситуацию в Вашингтоне. Если же Россия не справится с этой задачей, она, вероятнее всего, потянет за собой вниз и соседей.

Таким образом, в 1991 г. американские эксперты по внешней политике рассматривали Центральную Азию исключительно в контексте постсоветских преобразований. Ответ-

ственность за формулирование и проведение внешней политики и за поддержание отношений с этим регионом была возложена на Европейское бюро Госдепартамента. То же самое бюро, которое прежде формулировало и проводило американскую политику в отношении Советского Союза, теперь вело отношения со всеми возникшими из него государствами. В 1993 г. Государственный департамент создал временную структуру для ведения отношений с Россией и другими новыми государствами (фактически Бюро), тем самым объединив задачи формулирования политики в отношении Центральной Азии и других постсоветских государств в рамках отдельной бюрократической структуры<sup>11</sup>.

Принятие в 1992 г. Закона о поддержке свободы (Freedom Support Act) и Программы ослабления опасности (Cooperative Threat Reduction program, 1991) (так называемый закон Нанна-Лугара) обеспечило финансирование – под общим финансовым зонтиком – программ развития и обеспечения независимости бывших советских республик, а также помощи им в обеспечении безопасности и уничтожении оставшегося на их территории советского оружия массового поражения<sup>12</sup>. В результате этих важных, но постепенных шагов американская политика в отношении бывших советских республик была склонна упускать из виду их связи с другими соседними странами и регионами – Южной Азией, Ираном и Китаем. Все это считалось вопросом давнего прошлого, абстрактно признаваемого, но редко учитываемого в политических решениях.

На протяжении большей части 1990-х гг. Центральная Азия не была для американских специалистов по внешней политике предметом интенсивного, целенаправленного осмысления. Из-за этого Вашингтон не разработал стратегию логически последовательных, решительных действий в этом регионе. Вместо этого американская политика в Центральной Азии, особенно на первых порах, была инертной, руководствовалась соображениями удобства и учитывала другие факторы, считавшиеся более существенными. В целом Центральная Азия стала элементом американской политики в отношении бывшего советского блока, в которой все было подчинено отношениям Америки с Россией и воспринималось только в контексте происходившего в этой стране.

При этом Россия не была единственным фактором американской политики в отношении Центральной Азии в 1990-х гг. Были и другие, такие как вывоз ядерного оружия из стран бывшего СССР, режим ядерного нераспространения, энергия, поддержка демократии, борьба с терроризмом и Иран, если ограничиться самыми важными.

В случае Центральной Азии проблемой было – и остается до сих пор, спустя пятнадцать лет после обретения ею независимости – отсутствие у Соединенных Штатов ясного видения своих интересов в этом отдаленном и незнакомом регионе. Это отсутствие ясно-сти вряд ли уникально для Центральной Азии и американской политики в отношении ее, но здесь оно очевидно. Здесь над действиями Вашингтона по-прежнему довлеет инерция. Определенность, типичная для подходов холодной войны, и влияние соревнования с СССР оставили искажающее наследие для американской внешней политики: с самого начала 1990-х гг. США пришлось действовать в мире, который перестал быть бинарным, в котором партнеры, противники и интересы оказались намного более сложными и трудноопределимыми.

Насколько важна Центральная Азия для Соединенных Штатов? Следует ли рассматривать этот регион как стратегический плацдарм в сердце Евразии, как мост в Иран, Китай и Афганистан? Или в нем следует видеть объект американской политики продвижения демократии? Ни одно из этих соображений само по себе не оправдывает включения этого региона в список главных приоритетов американской внешней политики и политики обеспечения национальной безопасности. Но взятые в совокупности эти соображения оправдывают сильный интерес США к этому региону.

После окончания холодной войны, когда доминировали другие, более неотложные события в Европе и Азии, эта сложная комбинация интересов не была очевидной. К их пониманию приходили постепенно, а для полного понимания и оценки их суммарной значимости потребовалось более десяти лет.

Несмотря на совокупный вес американских интересов, Центральная Азия не представляет больших возможностей (подобно России в первый период после окончания холодной войны) и не является потенциально равным по силе соперником (подобно Китаю); она не является ни союзником (как Европа или Япония), ни врагом (как Ирак при Саддаме Хусейне или Иран). В результате Центральная Азия попадает в обширный перечень стран и регионов, которые хоть и важны, но чья значимость для американской внешней политики является продуктом многих, зачастую конкурирующих интересов. В силу этого политика США в этом регионе является отражением множественных интересов и принципов; она не непоколебима, изменяется в соответствии с другими приоритетами, идеологическими предпочтениями и отношениями.

В случае Центральной Азии, региона с глубокими корнями в советском прошлом, эти вновь найденные двойственность и гибкость явились резким контрастом по сравнению с той определенностью, которая характеризовала советско-американские отношения в период холодной войны. Более того, в первые постсоветские годы неопределенность и двойственность были в прямом контрасте с тем, что представлялось хорошо определенной стратегией, имеющей четкий набор приоритетов, которыми направлялись отношения США с Россией. Эти неопределенность и двойственность явились проблемой как для американских политиков, пытавшихся найти устойчивый курс в отношениях со Центральной Азией, так и для лидеров Центральной Азии, которые нуждались в однозначном международном признании и в ясной геополитической ориентации.

## **Первые шаги**

Довольно длительное время после распада СССР американские политики не осознавали самостоятельной значимости Центральной Азии как таковой. В 1990-х гг. Вашингтон каждую пару лет находил новый фокус политики, которая в результате прошла через несколько этапов. Американская политика была скорее продуктом событий в регионе и вокруг него, чем реализацией четкой стратегии, направляемой ясным видением интересов США в этой части мира. Менялись события, менялась и политика Соединенных Штатов.

## Бесхозное ядерное оружие

Сразу после распада Советского Союза внимание США оказалось приковано к значительным арсеналам ядерного оружия и компонентам оружия массового поражения (ОМП), оставшимся на территории Центральной Азии. Учитывая высокий риск его бесконтрольного распространения, близость Центральной Азии к Южной Азии и Среднему Востоку и потенциально огромный рынок для такого рода товаров (на Среднем Востоке, в Северной Корее, да и где угодно), главной задачей стало обеспечение сохранности этих арсеналов, их вывоз или уничтожение.

Американская озабоченность ядерным оружием, которое необходимо было взять под контроль и вывезти в Россию, признанную единственным наследником ядерного арсенала СССР, привлекла внимание к Казахстану, на территории которого находились значительные и недостаточно надежно охраняемые ракеты с ядерными боеголовками и производственные мощности ядерного комплекса. Хотя и у других центральноазиатских стран были различные компоненты ОМП и соответствующие технические и научные мощности, только на территории Казахстана (так же как в России, на Украине и в Белоруссии) имелся существенный ядерный арсенал, а именно: 104 межконтинентальные баллистические ракеты SS-18 (МБР) с 1400 ядерными боеголовками<sup>13</sup>. Помимо этого запаса МБР, который, по крайней мере на бумаге, превращал страну в ядерную сверхдержаву, Казахстан унаследовал тяжелые бомбардировщики, ракетные пусковые установки, центры управления ракетами и шахтные пусковые установки (test silos), и все это подлежало охране, вывозу или уничтожению<sup>14</sup>.

Хотя никто, пожалуй, всерьез не предполагал, что Казахстан останется собственником этого ядерного арсенала, тем не менее потребовались серьезные дипломатические усилия, чтобы обеспечить его сохранность и добиться от казахского руководства обязательства присоединиться к Договору о нераспространении ядерного оружия в качестве страны, не имеющей ядерного оружия. Казахстан подписал этот договор в 1994 г., и все ядерное оружие было вывезено с его территории к маю 1995 г.<sup>15</sup>

Кроме этого, в 1994 г. США помогли России вывезти 600 кг высокообогащенного оружейного урана с плохо охранявшегося завода в Ульбе, Казахстан. Операция, известная как проект «Сапфир», считалась одним из лучших достижений в усилиях Америки по предотвращению распространения ядерного оружия в Центральной Азии и за ее пределами<sup>16</sup>.

Вашингтонская ядерная дипломатия в Центральной Азии достигла апогея в середине 1990-х гг. В регионе и поныне осуществляется ряд американских программ, нацеленных на уничтожение или, как минимум, существенное уменьшение угрозы различных видов ОМП – химического, биологического, радиологического и, разумеется, ядерного. Однако после решения проблемы «бесхозного ядерного оружия» – плохо охраняемых арсеналов ядерного оружия, которое могло попасть не в те руки, – ядерная дипломатия отошла на задний план, освободив первое место для других направлений американской политики в Центральной Азии.

## Планы реформ

Одновременно с ядерной дипломатией Соединенные Штаты предприняли амбициозные усилия, нацеленные на помощь пяти центральноазиатским государствам в проведении политических и экономических реформ. Это был логичный шаг в отношениях с Центральной Азией, завязавшихся после признания Вашингтоном суверенности и независимости пяти государств. Американские политики сочли, что Вашингтон не может бросить эти новые страны на произвол судьбы, а должен позаботиться об их выживании.

Центром реформ, о проведении которых хлопотали Соединенные Штаты, были рыночные институты и демократическое правление. Они были порождением двух факторов: сформулированных Джеймсом Бейкером пяти принципов признания обретших независимость бывших советских республик (включая принцип верности демократическим целям); и, одновременно, широко распространенной во внешнеполитических кругах США веры в провозглашенный Фрэнсисом Фукуямой тезис о «конце истории»<sup>17</sup>.

Упор на развитие рыночной экономики и приватизации отражал распространенную веру в так называемый вашингтонский консенсус, в набор либеральных экономических принципов, включающий свободу торговли, беспрепятственное движение капитала, финансовую дисциплину и политику устанавливаемых рынком ставок процента, – считалось, что все это необходимо любому государству для выживания в бурных водах глобализации. Рецепты, предлагавшиеся американскими советниками среднеазиатским правительствам, по сути, сводились к необходимости соблюдения этих принципов соблюдения этих принципов.

Политические реформы, продвигавшиеся американскими советниками, были задуманы по сходному шаблону. Они включали политику поддержки развития неправительственных организаций (НПО), независимых средств информации, политических партий и свободных выборов<sup>18</sup>.

Результаты американской политики поощрения экономических и политических реформ в Центральной Азии оказались разными в зависимости от местной специфики в каждой стране<sup>19</sup>. Казахстан и Киргизия взялись за проведение далекоидущих программ политических и экономических реформ; в Туркмении и Узбекистане реформы пошли медленно, а в Таджикистане началась гражданская война. При этом основной подход Вашингтона к политическим реформам был практически одинаковым во всех странах, насколько это позволяли местные условия.

Но эта программа реформ была мало связана с целями американской политики в Центральной Азии. Была ли это реформа ради реформы? Может быть, Соединенные Штаты занялись модернизацией Центральной Азии, чтобы, в качестве жеста доброй воли и акта просвещенного эгоизма, расширить зону демократии и процветания исходя из предположения, что, когда эти пять стран Центральной Азии станут демократичными, они не начнут войны между собой, против соседей или Соединенных Штатов (поскольку давно принято, что демократии не воюют между собой)? Или, наоборот, Вашингтон действовал под влиянием скрытых мотивов – с помощью экономических реформ и развития Центральной Азии готовил будущие рынки для американского экспорта?

Ни одно из этих двух объяснений не казалось правдоподобным скептикам, которые искали конкретные, осязаемые мотивы действий Америки в Центральной Азии. Ни одно из этих объяснений не указывало на убедительные – стратегические – причины долгосрочной вовлеченности США в дела этого региона. Необходимость разобраться с «бесхозным ядер-

ным оружием», несомненно, казалась убедительным мотивом политики США, проведение экономических и политических реформ в качестве жеста доброй воли – нет.

## Программа безопасности

В дополнение к политической и экономической реформе Соединенные Штаты приняли еще новый внешнеполитический подход к этому региону. И этот подход – примерно так же, как программа политической и экономической реформы, – отражал свойственную американцам склонность работать со знакомыми структурами и принципами. В этом случае Вашингтон подтолкнул Центральную Азию к установлению и развитию отношений с евро-атлантическими институтами безопасности – с Организацией Североатлантического договора (НАТО) и с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Обе организации, созданные в период холодной войны, буквально и фигурально адаптировались к новым временам и новым рубежам, и обе были рады взяться за решение новых задач, которые открывались в Центральной Азии, далеко за пределами привычных им границ<sup>20</sup>.

Хотя пять среднеазиатских государств прямого отношения к Европе и не имели, их включили в ОБСЕ как государства, входившие в Советский Союз. НАТО предоставило им членство в Совете евро-атлантического партнерства (Euro-Atlantic Partnership Council, ЕАРС) – в форуме, специально созданном для проведения диалога между НАТО и партнерами в Восточной Европе и Азии. Пяти среднеазиатским странам было также предложено – и принято – членство в программе «Партнерство ради мира».

Эта программа помощи в обеспечении безопасности, продвигаемая Вашингтоном (через евро-атлантические институты и на двусторонней основе), следует модели сотрудничества, используемой в Восточной Европе. Целью является обеспечение общей совместимости с НАТО, даже если за этим не последует приглашения среднеазиатским государствам в члены союза. При этом предполагалось реформирование сектора безопасности, принятие новой модели отношений между военными и обществом, чтобы обеспечить гражданский контроль над вооруженными силами и их подотчетность, а также развитие так называемых нишевых возможностей (дать партнерским государствам, не имеющим средств для содержания больших вооруженных сил, возможность «встраиваться» в воинские формирования коалиции, состоящей из союзных и партнерских государств).

Перспективы большой или даже малой войны, напрямую затрагивающей кого-либо из стран – членов НАТО, считались весьма отдаленными. Североатлантический союз был озабочен так называемыми «внешними» неблагоприятными событиями, особенно на Балканах, которые являются частью Европы, но при этом войны на Балканах не затрагивали непосредственно ни одну из стран – членов НАТО. Но только не в Центральной Азии, которая уж слишком далека от Европы. В соответствии с этим усилия Соединенных Штатов и НАТО по предоставлению помощи в обеспечении безопасности сосредоточились на развитии миротворческого потенциала, оказании помощи при стихийных бедствиях и обеспечении функциональной совместимости региональных сил и сил НАТО. В 1990-х гг. американцев чем дальше, тем больше тревожила незаконная торговля наркотиками, оружием и людьми, что и стало мотивом помощи Вашингтона среднеазиатским государствам в улучшении охраны границ.

Нужно признать, что эта помощь могла бы помочь Центральной Азии в решении ряда задач. Но задним числом понятно, что главной целью было помочь Европе повысить свою защищенность от Центральной Азии или сделать так, чтобы Центральная Азия помогала решать проблемы, с которыми Европа сталкивается в других местах, а вовсе не помощь Центральной Азии в защите себя от угрожающих ей опасностей.

Развернутые Соединенными Штатами и НАТО программы помощи в обеспечении безопасности были европоцентричными и управлялись европейцами; они не были ориентированы на восприятие и оценки угроз жителями Центральной Азии. По сути дела, эти про-



граммы должны были помочь Центральной Азии встроиться в европейскую архитектуру безопасности, а не создать канал, через который Европа могла бы «поставлять» безопасность в этот регион. В июле 1997 г. правительство США сделало важнейшее официальное заявление о своей среднеазиатской политике. Заявление было сделано в связи с предстоящими региональными учениями с участием войсковых соединений из Узбекистана, Казахстана, Киргизии, Америки, Турции и России; целью учений была «отработка совместных действий при проведении операций по разминированию и распределению гуманитарной помощи»<sup>21</sup>. Но в этом заявлении не было ни слова про Талибан – и это в то самое время, когда новый радикальный режим в Афганистане группировал силы на южных рубежах Центральной Азии.

Но когда появились достаточные причины для того, чтобы закрепить долговременное участие Америки в делах Центральной Азии, сотрудничество в области безопасности и программы помощи не оказалось убедительным основанием для того, чтобы взять на себя долговременные обязательства перед регионом. На протяжении всех 1990-х гг. регион казался безнадежно далеким от вопросов, представлявших наибольший интерес с точки зрения планов обеспечения американской и евро-атлантической безопасности.

## Политика в поисках обоснования

Были предложены и другие объяснения и обоснования. В том числе и весьма эзотерические. С развалом Советского Союза для внешнего мира открылись страны, которые более ста лет пребывали вне международной системы и были отрезаны от стран и регионов, с которыми прежде имели тесные культурные, этнические, экономические и религиозные связи. Иран и Турция в особенности стремились получить выгоду от богатых исторических, культурных и языковых связей с народами Центральной Азии. Недавнее революционное прошлое Ирана и его враждебные отношения с Соединенными Штатами вызывали серьезные опасения у американских политиков. А вот отношение к Турции было совсем иным. Будучи надежным союзником США, имея этнические связи с народами Центральной Азии и являясь светским исламским государством с демократической системой правления, Турция казалась естественным партнером Соединенных Штатов в деле внутренней модернизации этих государств и возвращения их на международную арену. Более того, для Турции, уже давно пытающейся стать членом Европейского союза, возможность расширить сферу своего влияния на Центральную Азию и стать мостом между этим регионом и Европой была неотразимо привлекательна. Соединенные Штаты были рады поддержать союзника и поощряли продвижение Турции в качестве ролевой модели для стран этого региона и проводника американских интересов<sup>22</sup>.

Однако эти и все другие соображения не явились достаточным основанием для серьезного вовлечения американцев в дела Центральной Азии. Поскольку у Турции было достаточно собственных внутренних проблем (политические кризисы, исламистские движения, отношения между военными и обществом, экономическая модернизация и курдские повстанцы), ей не доставало ни ресурсов, ни особой заинтересованности в том, чтобы взять на себя роль патрона в регионе, искавшем безопасности и стабильности в постсоветском мире.

Хотя для Центральной Азии Турция была бы весьма привлекательным партнером, но она никак не могла заменить Соединенные Штаты – единственную мировую силу и сверхдержаву. Вряд ли регион согласился бы на замену. Но Соединенные Штаты, еще не приоровившиеся к своей роли единственной сверхдержавы, имеющей глобальные интересы и мировую ответственность, сохранили двойственность в отношении к своей позиции в этих отдаленных краях.

## Защита независимости или признание безразличия?

Нет лучшего выражения двойственности американской позиции в отношении к Центральной Азии, чем произнесенная в 1997 г. речь заместителя госсекретаря Строба Тэлбота, главного архитектора политики клинтоновской администрации в отношении бывшего Советского Союза<sup>23</sup>. По сути дела, это была первая сфокусированная попытка высокопоставленного должностного лица сформулировать широкое стратегическое видение Центральной Азии – прояснить интересы США в этом регионе и наметить курс политики.

Есть ирония в том, что в этой самой авторитетной из имеющихся формулировок стратегии Соединенных Штатов в данном регионе вполне отчетливо сказано, что у США нет безусловных интересов здесь, что с точки зрения американских интересов Центральная Азия не имеет особого стратегического значения, а потому у Вашингтона и нет особой стратегии для Центральной Азии. Название речи Тэлбота «Прощай, Флэшмен» само по себе очень красноречиво – как выпроваживание литературного персонажа Викторианской эпохи и атаквистической Большой игры, в которой беспардонный искатель приключений якобы играл столь активную роль.

Тэлбот дал понять, что Соединенным Штатам нет смысла закрепляться в Центральной Азии и превращаться в еще одного участника Большой игры. Большая игра сама по себе является пережитком прошлого; Тэлбот подчеркнул, что «преодоление старых предрассудков и склонностей... должно быть постоянной темой нашей дипломатии в этом регионе»<sup>24</sup>. Это было, конечно, очень далеко от команды «закрепиться на местности» (boots-on-the-ground), прозвучавшей всего через несколько лет после этого. По крайней мере, на тот момент американские интересы в Центральной Азии были определены так: избегать конфликтов, содействовать демократии, рыночным реформам и сотрудничать в обеспечении безопасности. А все это предполагало не старомодную игру с нулевой суммой (подход «мы выигрываем – вы проигрываете»), а современную геополитику эпохи, наступившей *после* окончания холодной войны и всяческих Больших игр, которая отвергает саму идею игры с нулевой суммой.

За аллегорическим обращением к образу Флэшмена было скрыто важное обращение ко всем тем, кто подозревал Соединенные Штаты в намерении захватить большой кусок земли в самом сердце Евразии. Смысл этого послания был ясен: у Соединенных Штатов нет безусловных интересов в этом регионе. Их цель не в том, чтобы стать доминирующей силой в Центральной Азии, а в том, чтобы не дать другим стать такой силой или избежать соперничества за влияние. В отличие от Европы или Восточной Азии, где интересы США требуют прочного присутствия (осуществляемого через сеть союзнических отношений), Центральная Азия – это второстепенный регион. Поэтому непосредственного присутствия Соединенных Штатов здесь не требуется. Для соблюдения американских интересов вполне достаточно, чтобы этот регион оставался ничейной землей, находящейся вне сфер влияния каких-либо держав.

С точки зрения Вашингтона наихудшим вариантом развития событий был бы матч по рестлингу между Россией, Китаем, Ираном, Индией, Пакистаном и Турцией за контроль над Центральной Азией, потому что при этом оказались бы затронутыми слишком много *других* интересов Соединенных Штатов в *других* местах. Тэлбот предположил, что наилучшим для всех участников было бы сделать Центральную Азию «зоной свободной от великих держав» и предоставить ей развивать свои естественные ресурсы и достигать стабильности на путях экономического развития. Отсюда следует невысказанный, но очевидный вывод: Соединенные Штаты хотели бы помочь в деле экономического развития и демократии, но

больше всего они не хотят, чтобы этот регион стал американской проблемой. Предложение Тэлбота забыть о Большой игре было не понято и не принято важнейшими из получателей послания – Центральной Азией. В этом регионе, особенно среди пятерки среднеазиатских государств, доминировал именно противоположный подход – игра с нулевой суммой. Доставшиеся им в конце XX в. границы были проведены в XIX в. в результате имперского соперничества между Британией и Россией и сталинских экспериментов в области «национальной политики». Они зависели друг от друга в таких областях, как водоснабжение, энергообеспечение, доступ к ключевым товарам и транспортным коммуникациям. Окруженные крупными евразийскими державами (Россией и Китаем) и непредсказуемыми региональными центрами силы (Иран и Афганистан), они нуждались в сотрудничестве просто ради выживания. Но при этом они не располагали ни традицией подобного сотрудничества, ни интересом к нему; они стремились использовать свои преимущества в ущерб соседям или застраховаться от возмездия; их идея, в общем, заключалась в том, чтобы подрывать позиции других, а не усиливать друг друга. Словом, среднеазиатская солидарность – это был чистый оксюморон.

Хотя борьба крупных держав за влияние не могла отвечать интересам среднеазиатских государств, ограниченное соперничество между Россией, Китаем и Соединенными Штатами могло быть желательным вариантом развития. В конце концов, полное отсутствие интереса к их делам могло бы сделать их уязвимыми для все более непостоянного окружения при отсутствии надежд на помощь извне.

Существенно, что великие соседи Центральной Азии – Китай и Россия – с презрением отвергли идею Тэлбота сделать этот регион свободным от соперничества и доминирования крупных держав. С точки зрения Москвы и Пекина освободить этот регион от соперничества великих держав – значит получить вакуум власти на имеющем стратегическое значение заднем дворе. Такая перспектива была особенно неприемлема в условиях усиления нестабильности по соседству, после того как силы талибов в 1996 г. захватили Кабул. Созданная в 1996 г. Шанхайская пятерка (Россия, Китай, Казахстан, Киргизия и Таджикистан) была задумана как организация для решения вопросов о линии границ, но постепенно превратилась в региональный форум, на котором Китай и Россия могли демонстрировать свое влияние в Центральной Азии, не допуская туда Соединенные Штаты.

У Соединенных Штатов был еще подразумеваемый интерес в отношении роли крупных держав в Центральной Азии (особенно России). Американские эксперты по внешней политике считали, что Россия слишком слаба, чтобы эффективно вмешаться в дела региона в случае кризиса или провокации (внешнего или внутреннего происхождения). При этом полагали, что ее слабость не является непреодолимой помехой для вмешательства, даже если оно приведет к катастрофическим последствиям для самой России, не говоря уже о ее среднеазиатских соседях. Таким образом, спасение России от еще одной войны вроде Афганской или Чеченской (т. е. от еще одной трагической ошибки) было важной, хотя и редко озвучиваемой целью Америки в Центральной Азии; и это отвечало интересам всех участников – Соединенных Штатов, России и самой Центральной Азии.

Тем не менее Россия и Китай не могли без подозрительности относиться к американским идеям о новых правилах сотрудничества в Центральной Азии. Источником недоверия были, во-первых, сомнения в способности Вашингтона утвердить свое доминирование в регионе, расположенном на другом конце земного шара, и в его праве устанавливать правила игры для Центральной Азии. Во-вторых, новые правила «все могут быть в выигрыше» казались подвохом, потому что Вашингтон явно стремился не допускать в Центральной Азии китайского и русского – но не американского! – влияния. В-третьих, утверждения Соединенных Штатов об отсутствии у них корыстных мотивов должны были показаться русским и китайским наблюдателям неискренними, поскольку при этом Вашингтон усердно занялся

проблемой разработки каспийских месторождений нефти и газа, в том числе расположенных в Казахстане и Туркмении.

## Нефть и нефтепроводы

Если политические и экономические реформы, обеспечение независимости от крупных евроазиатских государств и интеграция в евро-атлантическую структуру обеспечения безопасности не казались достаточно веским основанием для активного, стратегического присутствия Америки в Центральной Азии, то нефть, по мнению многих наблюдателей, была таким основанием. Можно и не говорить, что государственные деятели США всегда активно отвергали идею, что целью американской политики в регионе была нефть; они, напротив, настаивали, что в общей концепции политики роль нефти чисто *инструментальная* по отношению ко всем другим задачам – реформам, интеграции и безопасности. Об этом высказался заместитель госсекретаря Тэлбот в своей речи в 1997 г.:

В последние несколько лет стало модным утверждать или хотя бы предсказывать повторение Большой игры на Кавказе и в Центральной Азии. Отсюда, разумеется, следует, что движущей силой региона, подогреваемой и смазываемой нефтью, будет соперничество великих держав к ущербу всех живущих здесь людей.

Наша цель в том, чтобы избегать подобного атавистического результата и активно предотвращать его. Размышляя о геополитике нефти и проводя соответствующую политику, давайте сделаем все необходимое, чтобы мыслить в терминах, приличных XXI в., а не XIX. Оставим Редьярда Киплинга и Джорджа Макдональда Фрэзера там, где они и должны быть, – на полках исторической фантастики. Большая игра, в которой участвовали Ким Киплинга и Флэшмен Фрэзера, относилась к числу игр с нулевой суммой. Мы стремимся к прямо противоположному: мы хотим, чтобы все ответственные игроки на Кавказе и в Центральной Азии остались в выигрыше<sup>25</sup>.

Несмотря на такие недвусмысленные заявления, публикации об американской политике в Центральной Азии в 1990-х гг. вели к неизбежному выводу, что нефть была не второстепенным фактором, а главной целью. Именно этот аспект политики США в этом регионе привлекал наибольшее внимание, даже когда цены на нефть упали ниже 20 долл. за баррель.

Наличие нефти в Центральной Азии не было новостью. Было известно, что Казахстан, Туркменистан и Узбекистан располагают существенными природными запасами углеводородов. По данным министерства энергетики США, разведанные нефтяные запасы Казахстана – имеющего самые большие месторождения нефти в Центральной Азии – составляют, с учетом шельфов, от 9 до 40 млрд баррелей. Иными словами, не меньше, чем в Алжире, а может быть, и в Ливии<sup>26</sup>.

На территории Казахстана найдены самые большие в регионе месторождения газа – от 65 до 100 трлн куб. футов. Вторые по величине запасы газа найдены в Туркмении – около 71 трлн кубических футов. Третье место занимает Узбекистан – 66 трлн куб. футов<sup>27</sup>. Разведанные запасы нефти в Туркменистане и Узбекистане составляют примерно по полмиллиарда баррелей<sup>28</sup>.

Хотя о месторождениях углеводородного сырья в Центральной Азии было известно давно, советское правительство не спешило вкладывать деньги в их разработку. Распад Советского Союза и возникновение в Центральной Азии независимых государств открыли эти месторождения нефти и газа для эксплуатации. Ряд компаний, включая американские

нефтяные корпорации, начали осаждать двери новых правительств, пытаясь закрепить за собой лицензии на разработку.

Каспийские месторождения нефти породили массу домыслов и энтузиазма в кругах нефтяников и политиков. По данным опубликованного в 1997 г. Доклада о перспективах разработки каспийских энергетических запасов (подготовленного Государственным департаментом США по запросу конгресса Соединенных Штатов), потенциальные запасы нефти в Каспийском бассейне составляют до 200 млрд баррелей и уступают – если эта оценка оправдается – только запасам месторождения Среднего Востока<sup>29</sup>. Более консервативная оценка – около 90 млрд баррелей – делает каспийские месторождения сопоставимыми с иранскими, что тоже немало.

Впрочем, объем разведанной нефти существенно ниже – чуть больше 15 млрд баррелей. Тем не менее оценка в 200 млрд баррелей поразила воображение наблюдателей внутри региона и за его пределами. Еще большее впечатление произвели 4 трлн долл. потенциальных доходов, которые могут принести 200 млрд баррелей при тогдашней цене нефти – всего 20 долл. за баррель. В отчете для Конгресса было сказано: «В связи с распадом Советского Союза выгода от этих огромных запасов недоступна из-за ограниченности экспортных коммуникаций и региональных конфликтов – и эти вопросы следует решить, чтобы сделать возможной разработку каспийских ресурсов на пользу всем участникам»<sup>30</sup>.

Действительно, отсутствие нефтепроводов для доставки нефти из этого внутриконтинентального региона на международные рынки была главным препятствием для развития каспийского энергетического проекта. В 1990-х гг. были моменты, когда, глядя на интенсивность переговоров о каспийских трубопроводах, можно было подумать, что только их отсутствие является препятствием к развитию всего региона.

Американская политика в вопросе о каспийских трубопроводах была следствием многих соображений, причем энергия и экономика были среди них далеко не самыми главными. Учитывались еще многочисленные правовые, политические и стратегические аспекты<sup>31</sup>.

Простых вариантов строительства трубопроводов из Каспийского региона не существует. К северу от него российские трубопроводы уже перекачивали ограниченные объемы каспийской нефти. Но чтобы перекачивать больше (и намного больше, если верны оценки процитированного выше Доклада о перспективах разработки каспийских энергетических запасов), нужно было существенно увеличить мощность российской системы трубопроводов. Без этого она не смогла бы поставить на европейские и мировые рынки дополнительные количества каспийской нефти.

Но идея развития российских трубопроводов казалась стратегически бессмысленной, потому что целью политики США было не просто выкачать как можно больше нефти из каспийских месторождений, а использовать нефть как рычаг для улучшения перспектив новых независимых государств этого региона на достижение независимости, суверенитета и процветания. С этой точки зрения не было никакого смысла давать России дополнительные возможности контроля над каспийскими экспортерами энергоресурсов – она и так могла оказывать на них немалое давление. Идея строительства дополнительных нефтепроводов через территорию России была совсем уж непривлекательной в силу того обстоятельства, что Россия и сама является крупнейшим экспортером нефти. Получив буквально монопольный контроль над среднеазиатскими экспортерами нефти, конкурирующими – в эпоху низких нефтяных цен – за те же самые рынки, Россия обрела бы несправедливое рыночное преимущество над своими каспийскими соседями.

Но исключение России из каспийского трубопроводного проекта также не выглядело разумной идеей. Оставляя в стороне все экономические и коммерческие соображения, исключение России из будущего трубопроводного проекта означало бы, что ее считают вра-

гом, а это внесло бы ненужную враждебность и стало бы помехой для развития сотрудничества и торговли между Россией и ее соседями.

Южный маршрут – через Иран – к Персидскому заливу некоторым аналитикам казался привлекательным вариантом. Его достоинства включали относительно небольшое расстояние и возможность подключиться к уже существующей сети иранских нефтепроводов, что позволило бы каспийским производителям нефти обменивать поставки нефти на рынки северного Ирана на иранскую нефть, отгружаемую с терминалов на юге страны в Персидском заливе.

Однако этот южный маршрут через Иран, столь привлекательный экономически, был непригоден по правовым, политическим и стратегическим соображениям. Для американских политиков иранский маршрут был незаконным и разрушительным: США приняли действующие до сих пор санкции против Ирана, наказывающие частные и государственные структуры, которые инвестируют в иранский энергетический сектор, рассматриваемый как критический фактор проводимой Тегераном политики поддержки терроризма и создания оружия массового поражения и ракетных носителей<sup>32</sup>. Да и с точки зрения энергетической безопасности не имело смысла качать каспийскую нефть через Иран в Персидский залив. Мало того, что при этом Иран, сам являющийся крупным экспортером нефти, получил бы контроль над каспийским экспортом, но одновременно еще увеличилась бы транспортная нагрузка на уже перегруженный Персидский залив и Ормузский пролив. Таким образом, южный маршрут не способствовал бы диверсификации глобальной системы энергоснабжения. Короче говоря, с точки зрения американских интересов и политики в Центральной Азии не было никакого смысла в проектах, сулящих только усиление иранского влияния в регионе.

Рассматривались и другие маршруты трубопроводов. В одном варианте газовая труба из Туркмении должна была пересечь Афганистан и доставить природный газ в Пакистан и, возможно, в Индию. В другом варианте труба шла через Казахстан в западные районы Китая и, возможно, на побережье Тихого океана. Но в то время эти варианты считались совершенно нереалистичными. В Афганистане царили межплеменные войны и талибы – не очень привлекательная среда для большого инвестиционного проекта. Китайское направление казалось чрезмерно дорогим, а к тому же была неясность насчет конечной точки трубопровода.

В силу всего этого у Соединенных Штатов оставался выбор между двумя западными направлениями. Один маршрут вел через Казахстан и юг России к новороссийским нефтяным терминалам. Этот вариант обещал сотрудническую позицию России в отношении к каспийскому энергетическому проекту, но при этом не давал ей полного контроля над нефтяным экспортом региона. Этот трубопровод, введенный в эксплуатацию в 2003 г., известен сейчас как Каспийский трубопроводный консорциум. Второй трубопровод должен был качать нефть из Баку через Тбилиси в турецкий порт Джейхан на востоке Средиземного моря. Этот маршрут позволял достичь сразу нескольких целей: экспортировать каспийскую нефть минуя Россию и Иран, обходя при этом Черное море с чрезвычайно перегруженным и экологически уязвимым проливом Босфор и привлечь к проекту очень заинтересованную в нем Турцию. Этот трубопровод был введен в эксплуатацию в 2005 г.

Хотя трубопроводная политика оказалась самой успешной и заметной частью усилий Вашингтона в Центральной Азии в 1990-х гг., она не была достаточным стратегическим основанием, чтобы отнести этот регион к числу высших приоритетов своей внешней политики и политики национальной безопасности. Хотя вопросу о трубопроводах было уделено немало внимания на самом высоком уровне, Центральной Азии пришлось в этом конкурировать с множеством других вопросов, также претендовавших на время и внимание ведущих американских политиков.

С точки зрения американских наблюдателей проблемной зоной Центральной Азии всегда были права человека. Защитники прав человека утверждали, что американцы поддер-



живали строительство среднеазиатских трубопроводов в ущерб правам человека и демократического развития региона, правительства которого заслуживают наказания за свое отношение к правам человека, и что Соединенные Штаты должны бы увязать поддержку трубопроводных проектов с соблюдением прав человека.

Более того, американская поддержка определенных маршрутов трубопроводов порой оказывалась в конфликте с отношениями между Америкой и Ираном. В 1999 г. в этих отношениях наметилась оттепель, что породило слухи о том, что теперь Соединенные Штаты станут более благосклонны к иранскому маршруту. Но подобное изменение подорвало бы экономическую и коммерческую целесообразность трубопровода Баку-Тбилиси-Джейхан.

Трубопроводную политику США критиковали за то, что Вашингтон вовлекся в проект, который должен быть подчинен не стратегическим критериям, а коммерческим. Каспийский регион, обвиняли эти критики, вряд ли сможет производить больше, чем малая доля потребляемой миром нефти, да и то при полной реализации своего потенциала. Нужно признать, рассуждали они, что политика США преувеличивает значимость этого региона и уделяет чрезмерное внимание энергетическому фактору.

Когда во второй половине 1990-х цены на нефть упали ниже 20 долл. за баррель и привлекательность каспийских нефтяных запасов как источника доходов для экономического развития поблекла, интерес американских политиков и публики к Центральной Азии также увял. Идея, что Каспийский регион может со временем превратиться во «второй Средний Восток», больше даже не радовала, потому что Средний Восток воспринимался как источник бесконечных неприятностей для Соединенных Штатов; в глобализирующейся мировой экономике нефть стала восприниматься как помеха экономическому развитию, как костыль, который только помешает обретшим независимость народам Центральной Азии прочно стоять на двух ногах<sup>33</sup>.

## Период разочарования

В конце 1990-х гг. в политике США господствовало нарастающее разочарование Центральной Азией. К концу второго срока президента Клинтона отношения с Центральной Азией переживали трудный период. В западных средствах информации образ Центральной Азии определялся бесконечными сообщениями о коррупции, росте авторитаризма и отсутствии прогресса в экономических реформах.

Политическое сообщество склонялось к тому, что среднеазиатские страны – это не новое поколение азиатских тигров, а еще одна группа не-состоявшихся государств. Энергетические ресурсы региона, которые некогда воспринимались как двигатель экономического развития, теперь предстали как источник свирепой, расслабляющей коррупции, которая со временем сделает эти страны такими, как Нигерия или Конго, щедро наделенные природными ресурсами, но не сумевшие получить от этого пользу. В результате в американском стратегическом дискурсе о Центральной Азии встал вопрос, не является ли этот регион «стратегическими зыбучими песками» или «слишком далекой миссией»<sup>34</sup>. В изданной в 1999 г. монографии о НАТО и Центральной Азии был сделан вывод, что Соединенные Штаты и другие страны Запада имеют очень ограниченные интересы и возможности влияния в Центральной Азии; мудрый и расчетливый курс должен ограничиться скромной помощью в реформировании сил безопасности и в перестройке и профессионализации вооруженных сил стран региона, но при этом избегать новых обязательств и ответственности за мир и стабильность<sup>35</sup>.

Поскольку перспективы того, что Центральная Азия сумеет выпутаться из нарастающих сложностей, выглядели все более безнадежными, американские политики начали терять интерес к этому региону и к его потенциальным возможностям. Возобладало мнение, что коррупция, недемократические правительства и хаотичная экономика – это чуть ли не все, что есть в этом регионе, которому грозит серьезнейший риск дестабилизации.

Среднеазиатские лидеры также начали опасаться, что стабильности региона угрожают внутренние волнения и внешние угрозы<sup>36</sup>. Ситуация с соблюдением прав человека постепенно ухудшалась<sup>37</sup>. В ответ тогдашний госсекретарь Мадлен Олбрайт весной 2000 г. посетила Центральную Азию и попыталась убедить их, что соблюдение международно признанных прав человека поможет остановить дальнейшую дестабилизацию и радикализацию населения. Президент Узбекистана Ислам Каримов категорически отверг этот аргумент, потому что опасался, что такая политика приведет к прямо противоположным результатам<sup>38</sup>.

Соединенные Штаты воспринимали также Центральную Азию как потенциальную мишень для радикального режима завладевших Афганистаном талибов<sup>39</sup>. В Центральной Азии широко разделяли американские опасения по поводу талибов. Но и в этом случае среднеазиатские лидеры опасались нарушить внутреннюю стабильность и целиком отвергли американскую стратегию ответа на угрозу со стороны талибов, а именно – политическую реформу, соблюдение международно признанных прав человека и либерализацию экономики.

Несмотря на растущую озабоченность талибским режимом, у американских политиков было мало инструментов противодействия этой угрозе региональной стабильности. Хотя специалисты по Центральной Азии широко признавали опасность талибской угрозы, они полагали, что главная уязвимость среднеазиатских режимов имеет внутреннюю, а не внешнюю природу. По их мнению, фундаментальными источниками нестабильности в регионе были бедность, социальное неравенство, низкий уровень развития, недемократичность политической системы и коррупция. Специалисты по этому региону полагали, что талибы

могут получить выгоду от всего этого, поскольку являются силой, которая использует и усугубляет ситуацию. При этом режим талибов не рассматривался как главный фактор подрыва стабильности в Центральной Азии.

Инструментарий американской политики был в основном ограничен рекомендациями по устранению «корневых причин» нестабильности. Они включали знакомые позиции – политическая либерализация, экономическая реформа и режим верховенства закона. Все это вещи совершенно обязательные, но даже самые оптимистичные наблюдатели среднеазиатской сцены полагали, что они вряд ли здесь заработают в ближайшей, средней и даже отдаленной перспективе.

Более того, фокусом американской политики в отношении Центральной Азии и Афганистана была угроза терроризма, а не региональная дестабилизация. После взрывов посольств в Найроби, Кения, и Дар-эс-Саламе, Танзания, в 1998 г. (с участием Усамы бен Ладена) вашингтонская политика борьбы с терроризмом в Центральной Азии была направлена на угрозу, исходящую от Аль-Каиды, ее лидеров и Талибана, а не на предотвращение региональной дестабилизации. Заявления Талибана о намерении создать среднеазиатский халифат рассматривались как пустое сотрясение воздуха, а не как реальная непосредственная угроза. Однако угроза террористической атаки казалась куда более близкой и реальной.

Министерство обороны США в 1998 г. по тайному распоряжению президента Клинтона приступило к ограниченной программе военного сотрудничества с Узбекистаном. Эта программа включала совместные американо-узбекские тайные операции по противодействию режиму талибов, обучение узбекских военных специалистов в десантно-диверсионных частях США и обмен разведывательными данными<sup>40</sup>. Эта деятельность, мало известная за пределами сравнительного узкого круга должностных лиц, стала частью дихотомии между краткосрочным и долгосрочным подходами, которая начала определять американо-узбекские отношения и, шире, политику США в Центральной Азии. С точки зрения Вашингтона Центральная Азия (и, в частности, Узбекистан) представляла собой часть краткосрочного (временного) решения проблемы (в силу оперативной значимости региона) и часть долговременной проблемы (в силу фундаментальных различий в подходе к тому, что вскоре должно было превратиться в «войну с терроризмом»). Эта дихотомия стала постоянной темой американской политики в Центральной Азии.

Выборы президента США в 2000 г. и смена вашингтонской администрации на первых порах мало что изменили в общем безразличии к ситуации в Центральной Азии. До 11 сентября 2001 г. у администрации Буша просто не было времени для пересмотра политики в Центральной Азии и для формулирования нового видения региона. Центральная Азия почти неразличима в докладах, которые готовила администрация Буша по приоритетам иностранной политики; в их центре исключительно великие державы – Китай, Россия, Индия. Единственным исключением, пожалуй, был энергетический потенциал региона: доклад Группы развития национальной энергетической политики<sup>41</sup> в мае 2001 г. отметил регион как многообещающий источник углеводородного сырья, который может помочь в диверсификации мировых поставок энергии и ослабить глобальную зависимость от стран Персидского залива.

В общем, в области американских отношений с Центральной Азией первое послесоветское десятилетие закончилось довольно уныло. С точки зрения Вашингтона регион лишь в малой степени использовал имеющийся у него потенциал и не справлялся с нарастающими трудностями перехода к капитализму. Центральная Азия отказывалась от демократии, и это относилось к тем двум странам, которые достигли некоторых успехов в либерализации, – Казахстану и Киргизии. Две этих страны провели рыночные реформы, но обе погрязли в коррупции и приобрели репутацию клептократических и недемократических режимов. Образ Узбекистана и Туркменистана – жестоких диктатур, остановивших проведение рыночных

реформ, – был еще хуже и вызывал сомнения в их долгосрочной стабильности<sup>42</sup>. И все это происходило на фоне утраты Вашингтоном интереса к участию в процессах созидания новых стран.

Даже в главном богатстве региона, в нефти, начали видеть помеху развитию. Ее начали рассматривать не как стимул торговли и источник экономического развития, а как причину всепроникающей коррупции и проблем в отношениях Центральной Азии с соседями.

У среднеазиатских лидеров также были причины для разочарования в Соединенных Штатах. Вашингтон не относился к региону серьезно и не считал его важным для себя. Соединенные Штаты всегда воспринимали Центральную Азию в контексте своих сложных отношений с Китаем, Россией, Ираном и даже Турцией. Для них был неприемлем предлагаемый Вашингтоном инструментарий – через экономические и политические реформы – обеспечения безопасности и развития; среднеазиатские лидеры видели в подобных реформах источник дестабилизации, а не обязательное условие долговременной стабильности.

Что касается безопасности, Вашингтон не сумел оценить трудности Центральной Азии, живущей в окружении таких соседей, как Китай, Россия, Иран и Афганистан. Реформа сектора безопасности и евро-атлантическая интеграция – проект, направляемый европоцентричными оценками безопасности, – имел мало общего с реальными, повседневными заботами среднеазиатских лидеров, над которыми нависала тень подчиненного талибам Афганистана. Их положение еще усложнялось из-за вакуума силы, образовавшегося после развала Советского Союза и последующего ухода России из региона. Среднеазиатским режимам предложили в качестве решения стать «зоной, свободной от великих держав» и игру с ненулевой суммой в качестве подхода к решению вопросов безопасности, даже при том, что американское политическое сообщество обсуждало мотивы для более основательного участия в делах региона. Если смотреть из среднеазиатских столиц, стать зоной, свободной от великих держав, – значит получить не больше, а меньше безопасности, особенно когда Соединенные Штаты избегают брать на себя ответственность за Центральную Азию. В 2000 г. один высокопоставленный среднеазиатский чиновник на вопрос, почему Соединенные Штаты должны интересоваться Центральной Азией, ответил, что «у Соединенных Штатов глобальные интересы, а из этого вытекают глобальные обязательства»<sup>43</sup>. Этим подразумевалось, что Соединенным Штатам еще предстоит полностью оценить свои обязательства и ответственно действовать в соответствии с ними.

## **Новое поле боя**

Террористическое нападение 11 сентября 2001 г. покончило с неопределенностью в вопросе о значимости Центральной Азии для международной системы и ее отношениях с крупными державами, особенно с Соединенными Штатами. Оказалось, что Таджикистан, Узбекистан, Туркмения, Казахстан и Киргизия стали одними из самых важных прифронтовых государств в американской войне с терроризмом.

## Новая роль Центральной Азии

Война с терроризмом, однако, не изменила многие базовые долгосрочные тенденции, которые затрудняли проведение американской политики в этом регионе и глубоко влияли на то, как воспринимали американцев в Центральной Азии. За пределами непосредственных требований войны с терроризмом остались без ответа многие фундаментальные вопросы. Насколько важна Центральная Азия для Соединенных Штатов? Какова природа интересов США в этом регионе? Какую роль должны играть Соединенные Штаты в Центральной Азии – ответственный за безопасность, гегемон или ограниченный партнер?

Как показал опыт 1990-х, совсем не просто верно определить роль Соединенных Штатов в Центральной Азии. Регион как был, так и остался географически удаленным, малозначимым для американского общества и труднодоступным, а его связи с Соединенными Штатами по-прежнему мало очевидны.

Интересы США в Центральной Азии – за пределами самых общих, сформулированных в 1990-х, таких как мир, стабильность и облегчение людских страданий, а также все, что необходимо для борьбы с терроризмом, – до сих пор трудно сформулировать так, чтобы они оказались внятными не только для публики, но даже для высокопоставленных политиков. Более того, поскольку первые итоги американского присутствия в Центральной Азии после развала Советского Союза отнюдь не позитивны, до сих пор есть изрядная толика разочарования и взаимного недоверия в том, как воспринимают друг друга Вашингтон и среднеазиатские лидеры. Уроки 1990-х гг. заслуживают более пристального рассмотрения.

После 9/11 Соединенные Штаты стали главным действующим лицом в региональной системе безопасности Центральной Азии. После появления американских вооруженных сил в Киргизии, Таджикистане и Узбекистане, после поражения правительства Талибана в Афганистане, взяв недвусмысленное обязательство сохранять длительное присутствие вооруженных сил США в регионе, Вашингтон, по сути дела, взял на себя управление безопасностью Центральной Азии. После десяти лет удержания Центральной Азии на приличной дистанции (чтобы не брать на себя ответственность и не ввязываться в неприятности) Соединенные Штаты угодили-таки в самую сердцевину среднеазиатской политики.

Самыми значимыми элементами присутствия США в Центральной Азии после 9/11 стали две военно-воздушные базы – в Карши-Ханабаде (K2) (Узбекистан) и в Манасе (Киргизия). Обе сыграли важную роль в военных действиях против талибского режима в Афганистане.

За одну ночь Узбекистан стал незаменимым стратегическим союзником Соединенных Штатов в войне, в которой США решили воевать всерьез и надолго. Тогдашнее решение узбекского правительства открыть свои аэродромы и воздушное пространство для вооруженных сил США оказалось чрезвычайно важным; оно превратило Узбекистан из второсортной проблемы американской внешней политики в ключевого партнера в войне против терроризма.

Ключевым фактором была близость Узбекистана к Афганистану, особенно в тот период, когда Пакистан воспринимался как ненадежный союзник – из-за внутривнутриполитической нестабильности и поддержки режима Талибана. Узбекистан предложил уникальные возможности для проведения поисково-спасательных и специальных операций с баз, расположенных близ афганской границы<sup>44</sup>. Особенно привлекательным партнером делало Каримова то, что он мог не заботиться об общественном мнении внутри страны и принимать решения о партнерстве с Соединенными Штатами, не думая о массовой политической поддержке. Это было особенно ценно сразу после 9/11, когда возможность действовать быстро

и решительно была критически важна для Вашингтона, решившего немедленно сокрушить режим Талибана.

Особое качество этих быстро преобразившихся отношений было отражено в Декларации о стратегическом партнерстве и рамках сотрудничества Соединенных Штатов и Узбекистана, подписанной тогдашним госсекретарем Колином Пауэллом и президентом Каримовым в марте 2002 г.<sup>45</sup> Согласно пункту 1 Декларации,

Узбекистан подтверждает готовность интенсифицировать дальнейшие политические и экономические преобразования общества. Соединенные Штаты согласны предоставить правительству Узбекистана помощь в проведении демократических реформ в приоритетных областях, таких как строительство сильного и открытого гражданского общества, создание подлинно многопартийной системы, усиление неправительственных структур и улучшение судебной системы<sup>46</sup>.

Второй пункт документа оговаривал:

Соединенные Штаты торжественно заявляют, что будут со всей серьезностью рассматривать любые внешние угрозы безопасности и территориальной целостности Республике Узбекистан. Две страны намерены развивать сотрудничество в борьбе с транснациональной угрозой обществу и продолжать динамичное военное и военно-техническое сотрудничество<sup>47</sup>.

Документ не предусматривает каких-либо наказаний за невыполнение условий соглашения.

Этой декларацией Соединенные Штаты приняли на себя экстраординарные обязательства, уникальные для всего бывшего советского пространства, и де-факто выдали гарантии безопасности стране, которая всего за полгода до этого была задвинута на нижний уровень приоритетов американской внешней политики. Тяжесть угрозы, созданной терроризмом в целом (и Аль-Каидой в особенности), и решимость Вашингтона довести до конца войну с терроризмом не оставляли сомнений в серьезности американских обязательств по обеспечению безопасности Узбекистана. Однако опыт Соединенных Штатов с реформами в Центральной Азии (и особенно в Узбекистане) вызывал серьезные сомнения в намерениях Каримова провести глубокие политические реформы.

Тем не менее поддерживаемый Соединенными Штатами долгосрочный проект реформ получил новый импульс. Он обрел особую значимость после 9/11: теперь проведение реформ рассматривалось не как простой акт международной благотворительности, а как важный инструмент национальной безопасности, способный помешать слабеющим и явно несостоявшимся государствам превратиться в угрозу международной безопасности.

Обновленный интерес Вашингтона к Центральной Азии оказался большой удачей для среднеазиатских режимов. Парадоксально, но уход России из Центральной Азии в начале 1990-х усложнил жизнь тамошних лидеров, лишившихся силы, отвечавшей за региональную безопасность. Взаимная подозрительность и соперничество препятствовали консолидации и не позволяли наладить общерегиональное сотрудничество. Среднеазиатским государствам, слишком слабым, чтобы позаботиться о собственной безопасности, приходилось противостоять внутренним мятежам, вторжениям извне, воинственным исламским движениям, нелегальным бандам международных торговцев наркотиками и оружием.

Нежелание Америки заполнить силовой вакуум в 1990-х поставило среднеазиатские страны в трудное положение в отношениях с Россией и Китаем. Обеим странам не доставало силы и воли, чтобы стать эффективными региональными гегемонами, но обе хотели утвер-

диться за счет местных режимов. Прибытие американцев изменило ситуацию в Центральной Азии: Россия и Китай были потеснены, а местные режимы получили пространство для маневра в отношениях с Москвой и Пекином.

Атака 11 сентября 2001 г. принесла немалые выгоды среднеазиатским странам. Соединенные Штаты наконец-то всерьез восприняли вопросы региональной безопасности и угрозу со стороны Талибана, а в результате американская политика в этих вопросах решительно изменилась.

Готовясь к проведению военной кампании против Талибана, Вашингтон принял на себя беспрецедентные обязательства по поддержанию своего военного, политического и экономического присутствия в Центральной Азии. Размер и состав этого присутствия должны были изменяться в зависимости от особых обстоятельств и потребностей страны, но, движимые решимостью освободить и обеспечить стабильность Афганистана и довести до конца свою антитеррористическую миссию, Соединенные Штаты приняли наконец долговременные обязательства перед регионом<sup>48</sup>.

Более того, обещание президента Джорджа Буша и тогдашнего госсекретаря Колина Пауэлла – «Соединенные Штаты не оставят народ Афганистана»<sup>49</sup> – не оставляет сомнений в том, что американское присутствие в Афганистане это надолго. Это же повторил генерал Томми Фрэнкс, сравнивший присутствие США в Афганистане с их присутствием в Корее. Учитывая внутриконтинентальное положение Афганистана и зависимость Америки в плане доступа от таких непостоянных соседей, как Пакистан (не говоря уж об Иране), Центральной Азии была просто предназначена важнейшая роль в антитеррористической стратегии Вашингтона. Ненадежность Пакистана подчеркивала значение Центральной Азии в качестве альтернативной тыловой зоны, обеспечивающей операции в Афганистане.

Но было бы близорукостью полагать, что после 9/11 американские интересы в Центральной Азии свелись к военным действиям в Афганистане и проведению антитеррористической операции. События 11 сентября 2001 г. дали совершенно новое и другое значение идее, которую сформулировали политики США в 1990-х гг. и огласил Строб Тэлбот в 1997-м, согласно которой интересы США в Центральной Азии требуют действовать так, чтобы избегать геополитического соперничества и, таким образом, держать регион вне рамок Большой игры. В благоприятной атмосфере 1990-х гг. было естественным истолковать это просто как формулу незаинтересованности США и желания избежать новых затруднительных положений. Иными словами, пока Центральная Азия не станет зоной соперничества великих держав, этот регион не представляет особого интереса для Соединенных Штатов. Эта логика стала неприменима.



## Новая формулировка задачи

Вопрос о готовности Соединенных Штатов взять на себя задачу поддержания безопасности и стабильности в Центральной Азии был чисто академическим: в глазах всех держав, заинтересованных в этом регионе, они уже сделали это. После 9/11 действия и заявления правительства США не оставляли возможностей для сомнения в этом.

Было понятно, что Соединенным Штатам придется пожертвовать для этого предприятиями большими финансовыми и политическими ресурсами. Если даже военная операция в Афганистане показалась вначале амбициозной затеей, то нужно иметь в виду, что реальные проблемы в регионе имеют не военный характер, а политический и на их решение потребуется очень много времени. Стало очевидным, что задача стабилизации и организации защиты Центральной Азии потребует почти неограниченного расходования военных, экономических и политических ресурсов, намного большего, чем нужно для наращивания военной мощи и для спасения несостоятельных режимов. Перед Соединенными Штатами встала задача модернизации региона и его интеграции в мировую экономику и международное сообщество.

Реформы – политические и экономические – составляли значительную часть американской повестки дня для этого региона в 1990-х гг. Политическую либерализацию, дерегулирование и утверждение рыночной экономики полагали обязательным элементом постсоветского перехода. Считалось, что американская помощь бывшим социалистическим странам в этом переходе совпадает с американскими интересами, поскольку способствует расширению круга демократических стран с рыночной экономикой.

Война с терроризмом предъявила новые требования к американской политике в Центральной Азии и привела к новой постановке задачи преобразования региона. Отныне демократизация и переход к рынку не являлись чем-то просто желательным – они стали неотъемлемой частью борьбы за победу в войне с терроризмом.

Согласно Национальной стратегии войны с терроризмом<sup>50</sup>, опубликованной администрацией Буша в феврале 2003 г., Соединенные Штаты будут вести глобальную войну с терроризмом в соответствии с новым планом. Новая стратегия включает четыре цели, обозначаемые как 4D – Defeat, Deny, Diminish, Defend. Расшифровка этих 4D такова:

Defeat – *победить* террористов и их организации;

Deny – *лишить* террористов финансирования, поддержки и убежищ;

Diminish – *свести на нет* базовые условия, которые террористы пытаются эксплуатировать;

Defend – *защищать* граждан США и их интересы внутри страны и за рубежом.

Новая стратегия призвала не просто к военному разгрому террористов и защите гражданских лиц от террористических нападений, но и к ликвидации условий, которые ведут к возникновению терроризма или способствуют этому. По сути дела, новая стратегия сделала политическую и экономическую реформу, а также поддержку компетентного правления предварительным условием победы в войне с терроризмом.

Третий компонент стратегии 4D состоит из коллективных усилий по сведению на нет условий, которые могут использовать террористы. Мы признаем, что многие страны и люди живут в бедности, лишениях, не имеют гражданских прав, что существуют нерешенные политические и региональные конфликты, но все это не оправдывает использования террора. Однако многие террористические организации, имеющие мало общего с

бедными и нуждающимися массами, эксплуатируют эти условия к своей выгоде. Террористы, организовавшие нападение 11 сентября, например, вышли преимущественно из рядов образованных семей среднего класса, а их организацию возглавлял убийца с многомиллионным состоянием.

У этих усилий обратиться к улучшению базовых условий есть как материальные, так и духовные аспекты. Постоянные усилия США, направленные не только на решение региональных конфликтов, но и на стимулирование экономического, социального и политического развития, на утверждение рыночных экономик, хорошего правления и принципа верховенства закона, не сводятся напрямую к борьбе с террором, но направлены на улучшение базовых условий, которыми террористы нередко манипулируют к своей выгоде. Это также означает, что Соединенные Штаты вместе со своими друзьями и союзниками должны выиграть «войну идей», т. е. поддерживать демократические ценности и способствовать экономической свободе<sup>51</sup>.

В отличие от того, что прежде делали США для успеха реформ в Центральной Азии, теперь это не было актом международной благотворительности или действиями в духе холодной войны, пусть даже проводимыми в соответствии с заинтересованностью США в расширении круга рыночных демократий. Теперь реформа стала императивом военного времени. С точки зрения американского руководства только политические и экономические реформы, ведущие к либерализации, способны обеспечить долговременную защиту и стабильность Центральной Азии, а также гарантировать, что этот регион никогда больше не столкнется с перспективой краха государства и угрозы появления неконтролируемых пространств, которые могут быть использованы радикальными движениями и режимами. Учитывая то, какое значение теперь придавали США задаче политической и экономической модернизации Центральной Азии, вряд ли удивительно, что именно этим вопросам был посвящен первый пункт Американо-узбекской декларации о стратегическом партнерстве.

## После 9/11: закрепиться на местности

Несмотря на новое значение долговременных реформ в Центральной Азии, главными и наиболее видимыми изменениями в стратегическом ландшафте региона были военные и тактические. Военная кампания не только опрокинула режим Талибана в Афганистане, но и запустила новую геополитическую динамику во всем регионе, что, в свой черед, породило новых победителей и проигравших.

Прежде всего, самой видной жертвой установившегося в Центральной Азии после 9/11 нового порядка оказались Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и Китай. Перед лицом жизненной угрозы со стороны Талибана страны – члены ШОС и два главных организатора – Китай и Россия – не предприняли ровно ничего, а только продолжили привычную практику вмешательства в афганские межплеменные и межклановые распри. Решительное поражение, нанесенное Талибану войсками США и Северного альянса, поддерживаемого Россией и Китаем, продемонстрировало, что Соединенные Штаты в состоянии добиться в Центральной Азии того, что Россия и Китай не могли сделать в течение десяти лет, – вернуть Афганистан на путь, ведущий к стабильности, безопасности и реконструкции. Чистым итогом оказалась изоляция ШОС, претендовавшей на роль регионального гаранта безопасности.

Более того, развернув войска в Центральной Азии, Соединенные Штаты превратились в главную влиятельную силу на стратегических задворках Китая. Соединенным Штатам удалось выхолостить российско-китайское партнерство в Центральной Азии и укрепить отношения с Россией, не жертвуя своими стратегическими целями в Центральной Азии или еще где-либо. Например, американо-российские отношения не пострадали в результате выхода США из договора по ограничению средств противоракетной обороны (Anti-Ballistic Missile treaty), что явилось, несомненно, неудачей Китая, стремившегося заключить с Москвой союз для противодействия американским планам противоракетной обороны.

Соединенные Штаты также стремились установить новые стратегические отношения с Индией – постоянной соперницей Китая. Одновременно Вашингтон восстановил патрон-клиентские отношения с Пакистаном, который издавна был партнером Китая. Пекинским руководством все это не могло не быть воспринято болезненно, особенно с учетом напряженности в отношениях между США и Китаем в начале нового тысячелетия и давнишних опасений ряда высших руководителей системы национальной безопасности в администрации Буша, что Китай в будущем станет единственным равным конкурентом Соединенных Штатов.

В тактическом плане неудачи Китая в центре Евразии были значительны. Являясь до 9/11 ведущей региональной силой, Китай обнаружил себя отодвинутым на задворки и изолированным, с незавидной (для Пекина) перспективой играть вторую скрипку при Соединенных Штатах и множестве новых друзей, объявившихся у них в регионе и вокруг него. Сколь бы велика ни была выгода Китая от американской военной кампании (а он, несомненно, выиграл от разгрома Талибана и соответствующего уменьшения активности уйгурских активистов), но преобладание США в этом регионе должно было быть весьма болезненным для правительства, претендующего на роль азиатской супердержавы.

Положение России в Центральной Азии после 9/11 было, скорее, сладко-горьким. Несомненно, в кругах московской военной и дипломатической элиты мало кому могла понравиться идея, что американские вооруженные силы разместились в ее стратегически важном южном подбрюшье – военное присутствие США было малоприятной новостью для отвечающих за национальную безопасность. В конце концов, российское правительство уступило Соединенным Штатам использование военной инфраструктуры, которая каких-то

десять лет назад контролировалась российскими военными. По крайней мере, возмущенно должны были думать некоторые, Соединенным Штатам хватило приличия проконсультироваться с Россией, прежде чем внедриться в регион.

При этом продемонстрированная Путиным твердая поддержка действий США принесла Москве немалые выгоды. Соединенные Штаты в неявном виде признали право России *присматривать* за Центральной Азией. Военная кампания в Чечне перестала быть помехой для отношений Москвы с Западом, а стала, напротив, чем-то вроде моста между ними, потому что ведь понятно, что и Россия и Соединенные Штаты воюют с одним и тем же воинственным исламским врагом. После 9/11 иначе зазвучали утверждения России о причастности Усамы бен Ладена к движению чеченских сепаратистов (Москва предпочитает именовать их террористами). Вопрос о нарушении прав человека в Чечне был успешно задвинут на задний план ради более насущных задач борьбы с терроризмом и других вопросов, ставших важными в отношениях с Вашингтоном.

Более того, после 9/11 Россия укрепила свои позиции в отношениях с Китаем, растущая экономическая, военная и стратегическая мощь которого могла стать источником беспокойства для российских политиков и военных<sup>52</sup>. Новое расположение Вашингтона к Москве плюс перспективы дальнейшего улучшения российско-американских отношений явились важным сигналом для Пекина о неожиданном сравнительном понижении его роли и значимости.

В самой Центральной Азии новый дух согласия и сотрудничества между США и Россией также сыграл важную роль. Среднеазиатские лидеры научились сглаживать друг с другом Москву и Вашингтон. Тот факт, что по многим важным вопросам, таким как: маршруты трубопроводов, раздел каспийского шельфа или обращение с неконтролируемыми режимами, позиции России и Америки сблизилась, оставил среднеазиатским правительствам меньше возможностей для маневра и игры на разнице позиций.

В чисто практическом плане у России практически не было других возможностей, кроме как предложить Соединенным Штатам беспрепятственный вход в Центральную Азию. Ей недоставало военной мощи, чтобы сыграть существенную роль в афганской кампании на земле или в воздухе. В краткосрочной и среднесрочной перспективе лучшее, чем Москва могла помочь Вашингтону в войне с террором, – это был беспрепятственный доступ к Центральной Азии, предоставление разведывательных данных, а также поддержание порядка в собственном доме (надежная охрана компонентов, материалов и технологий, используемых в производстве ядерного, химического и биологического оружия).

Вклад России в войну в Афганистане позволяет сделать предположения о ее вероятной роли в среднесрочной перспективе. География гарантирует ей определенную значимость хотя бы как поставщика нефти и газа. Трубопроводы, идущие по альтернативным маршрутам, строить долго, да и то они будут скорее дополнением, чем заменой существующей в России сети трубопроводов.

Что касается Центральной Азии, то Россия обречена участвовать в ее делах не только по причине географической близости, но и в силу обязательств перед русским населением этого региона. Несмотря на значительную эмиграцию, в Центральной Азии осталось еще около 8 млн этнических русских (самые большие колонии в Казахстане и Узбекистане – 5,1 млн и 1,4 млн, соответственно)<sup>53</sup>. Ни одно правительство России не может игнорировать этот вопрос, особенно в случае дестабилизации региона.

Однако военная слабость России, отсутствие адекватных возможностей вести военные действия на значительном расстоянии и ограниченность ресурсов, которых уже не хватает на множество внутренних потребностей, еще надолго сделают для нее невозможным превращение в гегемона или ответственного за безопасность региона. Будущие американо-российские отношения здесь мало что могут изменить. Впрочем, учитывая совпадение интере-

сов США и России в борьбе против радикального исламского терроризма, военная слабость Москвы означает, что, пока все останется как есть, американское военное присутствие в Центральной Азии выгодно России с точки зрения проблем безопасности, даже если российской элите очень неприятно это признать.

Напротив, Иран (давнишний партнер России в Центральной Азии и союзник в противостоянии Талибану) оказался после 9/11 среди проигравших. Будучи центральным членом антиталибской коалиции и верным сторонником Северного альянса, Иран оказался вытесненным из Таджикистана, с которым имеет сильные культурные, языковые и этнические связи.

То, с какой быстротой и готовностью таджикское правительство согласилось принять у себя американских военных, должно было показаться Тегерану настоящим предательством. Открытие воздушного пространства над Таджикистаном для американской авиации (пусть даже только для самолетов с гуманитарными грузами) и размещение союзных войск в Центральной Азии должны были донести до иранского политического руководства ту простую мысль, что в случае конфронтации с Соединенными Штатами ему придется иметь дело с американскими вооруженными силами, размещенными не только в Персидском заливе, но и в Центральной Азии и на Кавказе, не говоря уже о территории его восточных и южных соседей, Афганистана и Пакистана.

Строго говоря, Ирану (как и Китаю) было очень выгодно военное поражение Талибана, враждовавшего с Тегераном. Но последствия военной кампании и фактическое создание американского протектората в Афганистане должно было быть воспринято как удар по иранским интересам, усиливая чувство, что Соединенные Штаты берут его в кольцо.

Непосредственно после 9/11 и в период военной кампании в Афганистане американо-иранские отношения слегка улучшились. Обе страны были враждебны к режиму Талибана. Выраженное Ираном сочувствие после трагедии 9/11, готовность к сотрудничеству, выраженная посылкой гуманитарной помощи в Афганистан, и предложение оказывать в экстренных ситуациях помощь американским военным породили надежду на улучшение отношений между Ираном и США. После крушения режима Талибана, однако, Соединенные Штаты и Иран оказались по разные стороны афганского водораздела. Попытки Ирана к своей выгоде участвовать во внутри-афганской политике угрожали подорвать положение неустойчивого правительства Хамида Карзая, которого поддерживали американцы.

Кроме того, Тегеран отверг предложение Вашингтона присоединиться к войне с терроризмом и продолжал поддерживать палестинские атаки на Израиль. Это проявилось в так называемом инциденте Карин-А в январе 2002 г., когда израильские силы обороны перехватили большой груз контрабандного оружия и боеприпасов из Ирана, направлявшийся в Палестинскую автономию<sup>54</sup>. Этот эпизод стал убедительным сигналом о том, что надежды на близкую оттепель в отношениях с Ираном были преждевременными. И это же явилось сигналом для всей Центральной Азии, что новый «шериф» – Соединенные Штаты – уже приступил к работе.

## Новый ландшафт, старые проблемы

Значение этих событий – утверждение американского военного присутствия в Центральной Азии и резкий отход от господствовавшей в 1990-х политики сдержанности – не поддается однозначной оценке. В ретроспективе понятно, что Соединенные Штаты и их среднеазиатские партнеры по-разному воспринимали войну с террором и произошедшие в регионе изменения.

Соединенные Штаты видели ситуацию в Центральной Азии через призму войны с террором. После быстрого разгрома талибского режима в Афганистане американские политики приступили к задаче проведения долговременных политических и экономических преобразований в регионе как к неотъемлемой части национальной стратегии борьбы с терроризмом. Реформы, которые Соединенные Штаты продвигали в Центральной Азии – в лучшем случае с переменным успехом, – являлись базовым элементом их помощи бывшим советским республикам. Теперь эти реформы стали еще более настоятельными, поскольку оказались в прямой связи с национальной безопасностью Соединенных Штатов и стали залогом долговременной стабильности региона. Таким образом, теперь реформы стали элементом глобальной войны с террором.

Ситуация выглядела совершенно иначе с точки зрения среднеазиатских элит. Более десяти лет их регион был предоставлен самому себе. Им досаждали трудные соседи, внутренняя нестабильность, обнищание населения, политическая неопределенность, требовательные благотворители и полное отсутствие интереса со стороны единственной оставшейся сверхдержавы. После 9/11 Соединенные Штаты проявили серьезный интерес к региону и его проблемам. Но решение, предложенное Вашингтоном, было прямо противоположно тому, чего хотели местные элиты.

Американские и среднеазиатские лидеры совпадали в том, что общей целью должна быть стабильность. В Соединенных Штатах, однако, общее мнение было таково, что в интересах долгосрочной стабильности среднеазиатские правительства должны отвергнуть статус-кво и приступить к программе широких, длительных и систематических изменений, которые приведут к преобразованию экономики, общества и политического порядка. Иными словами, речь шла об изменениях, задуманных американским политическим сообществом и схематично намеченных в пяти пунктах Джеймса Бейкера, которые пообещали осуществить местные элиты сразу после развала Советского Союза.

Для местных элит, однако, «стабильность через изменения» была всего лишь оксюмором. Они видели в этом явное противоречие, источник опасности и угрозы для того, что они ценили больше всего, – для статус-кво, для стабильности и благополучия их личной власти. Они сумели выжить в нелегком окружении, они видели, как в кровавой грызне бывших бойцов за свободу погиб Афганистан, как в 1990-х соседний Таджикистан погрузился в пучину кровавой гражданской войны (после которой до сих пор так и не оправился), они были свидетелями того, как под тяжестью либерализации и реформ распался Советский Союз, и эти выученики советской политической школы, ставшие президентами независимых государств, были не склонны принять заверения американцев, что свобода приведет к стабильности и процветанию.

Более того, по мере укрепления своих режимов среднеазиатские лидеры уверились в том, что лично они совершенно необходимы для стабильности и безопасности своих стран и региона в целом. Даже киргизский президент Аскар Акаев, сумевший достойно победить на демократических выборах, не ограничился установленным конституцией сроком и продлил его, используя изменения в конституции, пробелы в законодательстве и фальсификацию выборов.

Соединенные Штаты попали в хорошо знакомое затруднительное положение, в котором предстояло использовать скомпрометированные режимы для достижения своих стратегических целей. Ситуацию усугублял тот факт, что реформы были неотъемлемой частью жизненно важной задачи – борьбы США с терроризмом. План реформ был оправданием для вовлечения США в дела этого региона после развала Советского Союза. Но за первое десятилетие после этого Среднеазиатский регион ни на шаг не продвинулся в осуществлении реформ.

С позиций американской национальной стратегии борьбы с терроризмом ситуация выглядела еще безнадежнее. Режимы, на которые Соединенным Штатам предстояло опереться в борьбе с террористами, были теми самыми режимами, которым в конечном итоге предстояло бросить вызов, чтобы ликвидировать питательную почву терроризма. Если коротко, американские государственные деятели и аналитики были согласны в том, что без реформ и изменений в Центральной Азии тактические партнеры в войне с террором со временем станут их стратегическими противниками.

Для местных элит высшим приоритетом была и остается стабильность их режимов как в ближайшей, так и в самой отдаленной перспективе.

## Преемственность: верхушка айсберга

Особенно остро различие между американским и среднеазиатским подходами проявилось в вопросе о политической преемственности. С точки зрения американцев, смена лидеров есть дело необходимое и полезное, а вот среднеазиатские элиты, напротив, хотели бы любой ценой избежать этого. Революция роз в ноябре 2003 г. привела не только к смещению засидевшегося в кресле президента Грузии Эдуарда Шеварднадзе, но и породила волну цветных революций – оранжевую на Украине и тюльпанов в Киргизии. Цветные революции стали источниками мощной ударной волны, прокатившейся по всем бывшим советским территориям, включая Центральную Азию.

Политическая преемственность и цветные революции стали в Центральной Азии самыми животрепещущими политическими вопросами. В конце концов, рано или поздно любой лидер уходит. Когда среднеазиатские лидеры впервые задумались о смысле революции роз, все, кроме одного (президента Таджикистана Эмомали Рахмонова), уже превзошли среднюю продолжительность жизни в регионе (около 60 лет для мужчин). Смена поколений в политике – это всего лишь дело времени. Вопрос только один – как. Угроза цветных революций лишала спокойствия лидеров, достигших зрелости в советское время и, по большей части, ставших правителями своих республик еще до развала Советского Союза.

Революция тюльпанов в Киргизии в марте 2005 г. только усилила нервозность лидеров и их решимость всеми средствами держаться за власть. Есть ирония в том, что в период нахождения у власти Аскар Акаев, первый президент Киргизии, был наименее насильственным из всех среднеазиатских лидеров. Акаев терпимо относился к оппозиции и допускал значительную независимость средств информации; выборы, в отличие от других стран региона, не были полностью фальсифицированными. У бывшего академика Акаева была репутация терпимого и просвещенного лидера, тогда как в других странах региона самодержавно правили бывшие коммунистические аппаратчики.

В марте 2005 г. волна массовых протестов, которая лишила Акаева власти, была воспринята в регионе как свидетельство его неспособности должным образом контролировать страну. К революции привели обвинения в подтасовке результатов парламентских выборов. То, что Акаев позволил оппозиции вынести агитацию на улицы и получить массовую поддержку, поразило других среднеазиатских лидеров как проявление роковой слабости. Среднеазиатские лидеры извлекли из революции тюльпанов очень простой урок – нужно не либеральничать с оппозицией, а усилить и ужесточить контроль.

Смена лидеров – это не новый вопрос для посткоммунистических государств Центральной Азии. Тот факт, что советское поколение лидеров удерживало власть более десяти лет, не значит, что они не задумывались о преемниках. Фактически, их больше всего беспокоит вопрос о будущем лидере, потому что они превыше всего ставят собственную власть и благополучие и делают все возможное, чтобы предотвратить появление нового лидера.

Монополистическая структура власти породила стабильные политические режимы, но при этом есть сомнения в их жизнеспособности и долговременной стабильности. Добравшийся до власти политик изменяет институциональные и конституционные механизмы так, чтобы обеспечить себе политическое долгожительство, но при этом он устраняет потенциальных преемников и уничтожает механизмы, которые могли бы сделать смену власти прозрачным и предсказуемым процессом.

Но неготовность к критическим ситуациям вовсе не означает, что такие ситуации не возникнут. Напротив, она повышает вероятность того, что критические ситуации будут иметь разрушительные последствия. Так что, когда смена власти оказывается неизбежной, отсутствие правил выбора преемника или отсутствие готового преемника в стране вроде



Узбекистана, где существует режим личной власти, может привести к массовым беспорядкам и дестабилизации целой страны. Учитывая природу границ в Центральной Азии, где русские и советские властители проводили их без учета исторических традиций и этнической принадлежности населения, подобная дестабилизация может выйти за условные границы государств и охватить весь регион.

Вопрос о преемственности власти разделяет Соединенные Штаты и их среднеазиатских партнеров и союзников в войне с террором. С точки зрения американских политиков, несменяемость власти грозит чудовищными последствиями региону, его соседям и американским интересам в этих краях. Более того, вопрос о преемственности – это самый дискуссионный вопрос в программе среднеазиатских реформ, поддерживаемых Соединенными Штатами; это лишь вершина айсберга, а под поверхностью пребывает основная масса политических и социальных изменений, которые тщательно обходят правящие элиты Центральной Азии.

Для Соединенных Штатов вопрос о политической преемственности в Центральной Азии является нелегкой проблемой, ставящей перед очень неприятными решениями. В силу своего военного присутствия и политического участия в делах региона Соединенные Штаты рискуют превратиться в гаранта безопасности существующих режимов, режимов ретроградных, коррумпированных, противящихся проведению политических и экономических реформ, но поддерживаемых Соединенными Штатами и Западом в целом. Вероятность того, что США используют свое военное присутствие и политическое влияние для продвижения политических и экономических реформ, довольно мала. Зато велика опасность того, что существующие режимы используют свою роль в войне с терроризмом как предлог избежать всяких изменений.

Кризис американской политики в отношении Центральной Азии был ускорен жестокими столкновениями в Андижане в мае 2005 г. между правительственными войсками и силами безопасности с одной стороны и митингующими гражданами – с другой. Применению силы предшествовал ряд мирных протестов в поддержку местных бизнесменов, арестованных по обвинению в исламском экстремизме; протесты постепенно делались все более массовыми и закончились тем, что антиправительственные силы захватили тюрьму. Сообщалось, что в результате применения силы несколько сот человек были убиты, в том числе невооруженные гражданские лица. Правительство США обвинило власти Узбекистана в чрезмерном использовании силы и призвало к проведению независимого расследования с участием международных экспертов<sup>55</sup>. Правительство Узбекистана ответило, что сила была адекватным ответом на выступление террористов, что нет никакой необходимости в международной комиссии для расследования инцидента и что узбекские власти проведут расследование своими силами<sup>56</sup>.

События в Андижане вызвали настоящий кризис в политике США в Центральной Азии. Для Вашингтона резкое ухудшение отношений с Узбекистаном, последовавшее летом 2005 г. за обменом взаимными обвинениями, имело весьма ощутимые и далекоидущие последствия. В июле 2005 г. правительство Узбекистана потребовало, чтобы военный персонал Соединенных Штатов покинул базу в Карши-Ханабаде, которая сыграла важную роль в военной кампании в Афганистане в 2001 г. и в дальнейшем использовалась для поддержки американских операций в этой стране. Соединенные Штаты вернули базу под узбекский контроль задолго до истечения установленного Ташкентом шестимесячного срока.

С точки зрения интересов США в регионе потеря базы являлась весьма неприятным поворотом событий. Это была одна из двух баз, созданных Соединенными Штатами в центре Евразии, у самых границ Афганистана. Отделенный от Индийского океана Индией и Пакистаном, Афганистан не имеет сети железных дорог, его дорожная сеть разбита из-за гражданской войны и многолетнего отсутствия всякого ремонта, а аэропорты не справля-

ются с приемом грузов, необходимых для снабжения вооруженных сил США и их союзников. Доступность дополнительных аэропортов в регионе имеет очень большое значение для продолжения операций в Афганистане<sup>57</sup>.

Среднеазиатская элита сочла поразительной наивностью то, что Соединенные Штаты пожертвовали важной для них базой К2 и своими отношениями с Узбекистаном (прифронтовым государством в войне с террором) ради прав человека и демократии. Такой оборот событий оказался шоком для всего региона. То, что Соединенные Штаты станут действовать таким образом непосредственно после революции тюльпанов в Киргизии – где расположена последняя база США в регионе и где было еще далеко до стабильности, – было четким посланием о приоритетах США.

Послание было тем более убедительным, что на протяжении 1990-х гг. Соединенные Штаты указывали на киргизские реформы и прогресс как на образец для подражания всему региону. Узбекистан при этом считался ключевым союзником в войне с террором, оказавшим неоценимую помощь после 9/11. Тем не менее здесь не могло быть никакой двусмысленности: Соединенные Штаты не намерены жертвовать своими принципами и решимостью продвигать демократию и реформы.

Среднеазиатских властителей встревожило, что Соединенные Штаты намерены поддерживать – некоторые говорили, даже поощрять – волну мирных революций, прокатившихся по Грузии, Украине и Киргизии. То, что американцы поддерживали эти революции и содействовали демократизации, явилось для среднеазиатской элиты сигналом, что Вашингтон вовсе не опора стабильности, а агент изменений, что они не смогут рассчитывать на поддержку американцев в случае внутренних беспорядков и что если они не смогут сами справиться с риском волнений, то им придется искать поддержку в другом месте.

Им не пришлось бы слишком далеко ходить за поддержкой.

## **Новые геополитические реалии после 2005 г**

Новый интерес американцев к Центральной Азии, подстегнутый террористическим нападением 9 сентября 2001 г. и военной кампанией в Афганистане, возбудил растущий интерес ряда соседних государств. Этот интерес, в свою очередь, запустил новый раунд соперничества за влияние в регионе. В отличие от предыдущего этапа, когда американское руководство заявляло о том, что стремится к превращению Центральной Азии в зону, свободную от великих держав, отличительной чертой нового этапа стало военное присутствие Соединенных Штатов и главенствующая роль этой единственной мировой сверхдержавы. Региональные державы, прежде всего Россия и Китай, поспешили с политикой противодействия американскому влиянию. Индия тоже возгорелась желанием утвердить свое присутствие в этом регионе. Борьба за влияние дала среднеазиатским лидерам новые возможности для выбора партнеров и смены геополитической ориентации.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.