

Научная жизнь

Мировой кризис и геополитическая ситуация в Центральноазиатском регионе: актуальные вопросы стратегии развития ШОС в XXI веке

© 2009

Ю. Морозов

8 апреля 2009 г. в Институте Дальнего Востока РАН состоялся “круглый стол” на тему **“Тенденции развития ситуации в Центральной Азии и актуальные вопросы стратегии развития ШОС в современных условиях”**, проведение которого было приурочено к предстоящему саммиту ШОС в июне с.г. в Екатеринбурге.

Целью “круглого стола” были анализ основных проблем, с которыми сталкивается ШОС в условиях глобального кризиса, оценка опыта и недостатков в деятельности России при выстраивании взаимодействия с членами Организации и ее наблюдателями.

В его работе участвовали видные российские эксперты, занимающиеся указанной проблематикой, из Совета Федерации, МИД, Министерства обороны, ведущих институтов РАН и ряда других организаций.

Организуя “круглый стол”, руководство ИДВ РАН стремилось решить научно-практическую задачу — сформулировать предложения по повышению эффективности внешнеполитического курса России в Центральной Азии. Параллельно решалась и другая, не менее важная задача — наметить российские подходы к формированию Стратегии развития ШОС на ближайшее десятилетие.

В своем вступительном слове директор ИДВ РАН академик М.Л. Титаренко отметил, что к Центральной Азии приковано в настоящее время внимание основных государств и международных организаций мира. Свою геополитическую игру ведут здесь не только страны данного региона и его ближайшие соседи, но и США, а также государства Евросоюза, Япония и НАТО. Ставки в этой игре довольно высоки: тот, кто будет способен оказывать влияние на политическую ситуацию в регионе, получит доступ к его богатым природным и людским ресурсам. Для достижения этой цели задействуется весь арсенал имеющихся

средств — политика, дипломатия, финансовая и экономическая мощь, а также военная сила. Так, США перебрасывают в Афганистан дополнительный воинский контингент из Ирака. Кроме того, сюда же направляется 4 тыс. военных специалистов НАТО для подготовки афганской армии.

Внимание участников “круглого стола” было обращено в этой связи на новые инициативы, направленные на стабилизацию обстановки в этой стране, выработанные на состоявшейся в конце марта 2009 г. в Москве под эгидой МИД РФ конференции по Афганистану.

М. Л. Титаренко особо подчеркнул, что в своем становлении ШОС, как уникальная организация многопрофильного сотрудничества идет непроторенным путем. А потому многие возникающие проблемы решаются методом “проб и ошибок”, избежать чего можно, если уделять больше внимания исследованию перспектив ее развития. К сожалению, в России, которая призвана играть одну из ведущих ролей в организации, данному вопросу уделяется не слишком много внимания и ресурсов в отличие, например, от Китая.

“Красной нитью” в выступлении академика М. Л. Титаренко проходила мысль о необходимости выработки общей стратегии деятельности ШОС. По его мнению, она должна охватывать все сферы сотрудничества, предусмотренные ее Хартией — политическую, экономическую и гуманитарную, а также область обеспечения безопасности, включая оборонный аспект, и предусматривать взаимодействие на многосторонней основе.

Эту мысль в своем докладе “Тенденции развития ситуации в Центральной Азии” подчеркнул заместитель директора ИДВ РАН, д.и.н., профессор С. Г. Лужанин. Он обозначил ряд проблем ШОС, связанных с международным экономическим кризисом и перспективами региональной ситуации.

Суммируя высказанные на “круглом столе” мнения относительно **глобального кризиса и иных факторов, влияющих на деятельность ШОС**, и рассматривая их через призму российских интересов, можно сделать следующие выводы:

— глобальный финансово-экономический кризис, оказавший влияние на все сферы деятельности государств-членов ШОС, ведет к усилению дисбалансов в области торговли и движения капиталов в рамках организации. Он будет и в дальнейшем вызывать колебания курсов валют и обуславливать необходимость перестройки структуры национальных экономик. Дальнейшее ограничение экономического роста стран Центральной Азии (ЦА) связано как с кризисом и традиционными трудностями, так и с региональными вызовами — экологическими проблемами, дефицитом пресной воды, изменением климата и т.п. Это ведет к нарастанию миграционного потока из стран ЦА в Россию и увеличивает нагрузку на социальную систему РФ;

— истощение мировых источников экспортно-сырьевого развития сопровождается усилением борьбы за обладание ими, не только влияет на региональный рынок товаров, капиталов и рабочей силы, но и затрагивает системы национального управления. Китай превращается в “локомотив” мирового экономического роста, что повышает его влияние в ЦА, где Россия пока занимает доминирующие позиции;

— в регионе расширяется процесс “поляризации” международных отношений в рамках межгосударственных объединений — ШОС и ОДКБ, в которых участвует Россия, с одной стороны, и западные структуры, возглавляемые Соединенными Штатами (НАТО и ЕС), с другой. Активизируются их усилия по ук-

реплению своих позиций в регионе. Неурегулированность конфликта в Афганистане обуславливает перспективу закрепления в нем на длительный срок военного присутствия США и НАТО, что влияет на региональную военно-стратегическую ситуацию.

Для международных отношений в ЦА в среднесрочной перспективе будет характерным состояние “стратегической неопределенности”. Страны региона будут по-прежнему находиться в сфере существующих межгосударственных противоречий и в зоне столкновения интересов ведущих мировых держав (особенно это касается российско-американских, китайско-американских и российско-китайских отношений). Доминирующей парадигмой развития региона в первой четверти XXI в. станет усиление политической и культурной диффузии, проходящей на фоне экономической интеграции стран-членов ШОС.

Эти обстоятельства оказывают влияние как на деятельность России в рамках ШОС, так и на развитие самой организации. В связи с этим возникает объективная необходимость:

- для России — использовать опыт и извлекать уроки из реализации другими странами стратегий выхода из экономического кризиса. В рамках ШОС также требуется выработка мер, направленных на согласование экономических интересов стран ЦА и России, обеспечивающих развитие их экономик и решение социальных вопросов, сохранение природно-ресурсного потенциала региона и т. п. Должны быть предусмотрены пути преодоления существующих противоречий в торгово-экономических отношениях, разработка и реализация межгосударственных программ, способствующих более тесной производственной и научно-технической интеграции национальных хозяйств на базе создания совместных предприятий и иных многосторонних организаций;

- ясно представлять перспективы взаимодействия России и ШОС с иными факторами, действующими в регионе, и подходы к вопросу расширения организации. В целях гармоничного развития региона предстоит координировать отношения между коллективными и национальными интересами государств — членов ШОС и отношения между интересами ШОС и других государств и их объединений;

- уточнить методологическое понятие термина “пространство деятельности ШОС” в связи с увеличением взаимовлияния национальных интересов не только участников организации и ее государств-наблюдателей, но и других государств и международных организаций, действующих в регионе Центральной Азии;

- рассмотреть на уровне высшего руководства ШОС вопросы повышения роли Секретариата Организации, экспертной переоценки существующего нормативно-правового “консенсуса” при принятии решений членами ШОС. Также требуется иметь четкое видение формирующейся системы региональной безопасности и вопросов военной защиты интересов организации, связанной с усложнением военно-политической обстановки в регионе, в частности в Афганистане и Пакистане;

- в среднесрочной перспективе обеспечению интересов РФ в регионе соответствовала бы дихотомная система безопасности. Ее основными опорами могли бы стать, с одной стороны, ОДКБ, предназначенная для совместной обороны стран-участниц (первый радиус безопасности); с другой — стратегическое партнерство в рамках ШОС, направленное на нейтрализацию более широкого круга угроз и в более обширном районе во взаимодействии с Индией, Пакиста-

ном, Афганистаном и Ираном (второй радиус безопасности) на основе развития диалога с США и НАТО по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Вместе с тем, анализируя подходы западных акторов во главе с США к политике в Центральноазиатском регионе, участники “круглого стола” выделили ряд следующих моментов:

— новая администрация США, видимо, займется адаптацией доктрины “глобального доминирования” к новой расстановке сил на международной арене. Тем не менее, в ближайшие годы США вряд ли согласятся с чем-то меньшим, чем “глобальное лидерство”, тем более что военные, технологические, экономические и финансовые возможности им это позволяют. Политические и идеологические ограничения, безусловно, будут проявляться, но не смогут кардинально изменить общую направленность внешней политики Соединенных Штатов. Евразийская стратегия Запада по-прежнему будет направлена на формирование “Большого Ближнего Востока”, а также на втягивание Индии и Монголии в сферу своего влияния. В этих рамках США и их союзники рассматривают Восточную Евразию как объект расширения своей “зоны ответственности”, которая охватывает “районы нестабильности” (Иран, Афганистан, Пакистан) и ряд других государств региона;

— “стратегия глобального лидерства” может быть реализована через сохранение ведущих позиций США в основных международных институтах (ООН, МВФ, ВТО, НАТО и др.), управление региональными процессами и организацию особых двусторонних связей с ведущими государствами мира, не входящими в военно-политические союзы под эгидой США — Китаем, Индией и Россией, что исключило бы (или максимально осложнило) появление равного по мощи США центра силы или сближение этих государств на антиамериканских позициях;

— американская стратегия в ЦА в ближайшие годы будет производной от афгано-пакистанской стратегии Соединенных Штатов. Президент Б. Обама планирует перебросить в Афганистан 17-тысячный контингент из Ирака и увеличить помощь Афганистану и Пакистану, перенеся усилия американских войск на подготовку афганской армии и сил безопасности. Повторяется иракский сценарий с отличием в том, что никто пока официально не заявлял о намерении США вывести войска из Афганистана;

— одновременно территория ЦА станет одной из площадок реализации стратегии США в отношении ШОС, в связях с которой Соединенные Штаты будут руководствоваться индивидуальным подходом к странам-участницам, по возможности сдерживая становление ШОС в качестве полнокровной организации обеспечения безопасности в Евразии и возможного оппонента НАТО. Другим важным рычагом влияния на политику ШОС может стать налаживание Соединенными Штатами и их союзниками контактов с организацией, позволяющих им оказывать воздействие на приоритеты ее развития;

— руководству Соединенных Штатов вновь придется решать проблему России в контексте Центральной Азии. И если целью прежней американской стратегии был вывод ЦА из-под влияния РФ, то теперь в свете объявленной “перезагрузки российско-американских отношений” попытки США решить подобную задачу вызовут еще более негативную реакцию российской стороны, что не будет способствовать облегчению транзита грузов для войск в Афганистане;

— ШОС до сих пор не фигурирует в официальных американских стратегиях, имеющих отношение к ЦА, ибо в противном случае США придется признать, что новую архитектуру международных отношений на глобальном уровне

надо строить по общим, а не американским лекалам. США опасаются превращения ШОС в действенный механизм управления международными процессами в Евразии при минимальном их участии, а затем — переноса Китаем опыта ШОС в АТР, что уже может расцениваться как альтернатива американскому глобальному лидерству;

— Вашингтон вполне устраивает деятельность РАТЦ Организации и контактной группы ШОС — Афганистан, что позволяет значительно активизировать сотрудничество в борьбе с международным терроризмом. США значительно больше озабочены тем, что статус наблюдателя в ШОС с правом активного участия в заседаниях высших руководящих и рабочих органов предоставлен таким государствам, как Индия, Иран, Пакистан и Монголия. Присутствие Индии (которую США уже объявили своим стратегическим партнером в Азии) на заседаниях ШОС может в какой-то мере соответствовать американским планам разрушения евро-азиатского тандема Россия—Китай. Значительно большую угрозу своим интересам не только в Евразии, но и в мире в целом, Вашингтон видит в потенциальном полноправном членстве Ирана в ШОС, так как в этом случае возникает опасность (пусть даже гипотетически ничтожная) превращения ШОС в региональный антиамериканский альянс с глобальными амбициями;

— в целом центральноазиатская стратегия президента Б. Обамы, по-видимому, будет в определенной степени продолжением стратегии его предшественника, а реальное ее отличие сведется к “переносу в тень” идеологических задач (навязывание своих идеалов и ценностей странам ЦА в качестве исходной позиции для сотрудничества, выдавливание России из региона и ослабление исламского фактора в международных отношениях). Прежним останется опора на силу и, в первую очередь, на военную. США также будут нуждаться в стране-проводнике американских интересов в регионе. Казахстан, который примет в июне 2009 г. Форум по безопасности Совета Евро-атлантического партнерства и скоро заступит на пост председателя ОБСЕ, является наиболее подходящей кандидатурой, но он активно участвует в интеграционных проектах с Россией. В этих условиях Узбекистан опять может стать объектом приложения основных усилий США в регионе.

Немало идей было высказано и в отношении **основных направлений центральноазиатской политики России и подходов к формированию Стратегии развития ШОС**. В частности, аналитики отмечали, что системы обоснованных взглядов на среднесрочную стратегию развития ШОС, а также обеспечение региональной безопасности как составной части этой стратегии в настоящее время не существует, а потому в странах ЦА, России и Китае не выработано соответствующих документов.

Однако актуальность их разработки чрезвычайно велика, поскольку повышение эффективности деятельности ШОС может быть достигнуто только в рамках единой стратегии развития Организации.

В ходе разработки Концепции региональной безопасности ШОС основополагающими должны стать вопросы о том, защита каких и чьих интересов предусматривается и на какой регион распространяется ее действие. В качестве ее исходных положений целесообразно определить состав подпадающих под рамки концепции субъектов ШОС, общие и особые интересы членов организации, виды внешних и внутренних военных угроз ее участникам, проблемы и направления обеспечения безопасности, а также порядок выделения и задействования для

этого необходимых ресурсов в случае возникновения угрозы организации или отдельным ее участникам.

Было обращено внимание на необходимость определения в указанных документах критериев и принципов мониторинга источников угроз, установления процедуры принятия решений и порядка их исполнения соответствующими структурами организации.

Ориентиром подобных разработок для российских участников могла бы стать Концепция обеспечения национальных интересов РФ в регионе, тесно увязанная с основными положениями “Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.”, особенно в том, что касается модернизации восточных частей ее территории. В документе следует обозначить перспективы реализации межгосударственных программ, способствующих более тесной производственной и научно-технической интеграции национальных хозяйств на базе создания совместных предприятий и многосторонних организаций, а также взаимодействия в гуманитарной сфере и области безопасности. При этом следует оценить существующие и вероятные вызовы и угрозы в регионе на среднесрочную перспективу и возможные тенденции изменения обстановки в нем.

По мнению экспертов, такая научно-практическая задача может быть реализована в рамках многостороннего исследовательского проекта под эгидой Совета безопасности РФ. К ее решению целесообразно привлечь заинтересованные госструктуры (МИД, Минэкономразвития, МО, МЧС и др.), а также научно-исследовательские учреждения Российской академии наук.

Выступления участников “круглого стола” завершились дискуссией, в ходе которой состоялось обсуждение выдвигаемых положений, прозвучали дополнительные предложения по совершенствованию деятельности ШОС. Так, в ходе дискуссии эксперты обратили внимание аудитории на два аспекта деятельности ШОС — ее гуманитарную составляющую и необходимость обеспечения защиты интересов организации, в том числе и военными средствами.

Было отмечено важное значение для дальнейшего развития потенциала ШОС активизации действий в гуманитарной сфере. Были выдвинуты предложения направленные на дальнейшее развитие связей по линии здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, молодежных обменов. Отмечалось, что важной проблемой, связанной с многоплановостью культурно-цивилизационной и национально-этнической структуры ШОС, является потребность в подготовке большого отряда специалистов, владеющих не только языками, имеющими международный статус (русский, китайский, английский), но и языками, имеющими сугубо региональное применение (хинди, урду, фарси, казахский, кыргызский, узбекский, туркменский, монгольский). В этой связи особую актуальность приобретает реализация идеи создания Университета ШОС. Важным остается и вопрос подготовки кадров в целом, как востоковедов широкого профиля, так и специалистов по странам, входящим в структуру ШОС.

Касаясь необходимости обеспечения защиты интересов организации, в том числе и военными средствами, эксперты отметили, что согласно Статье 1 ее Хартии, ШОС представляет собой универсальную организацию. Ее задача — “развитие многопрофильного сотрудничества в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и стабильности в регионе”, а также “поощрение эффективного регионального сотрудничества в политической, торгово-экономической, оборонной... и др. областях”. Для этого выработана правовая база, а из-за обост-

рящейся в регионе военно-политической ситуации становится очевидной и необходимость создания в ШОС механизма сотрудничества по всему спектру проблем военной безопасности. В связи с этим был выдвинут ряд конкретных предложений, суть которых сводится к следующему:

— при сохранении невоенного статуса ШОС целесообразно дальнейшее углубление и разработка правовой базы организации для коллективного противодействия терроризму, сепаратизму, экстремизму и другим вызовам и угрозам. Необходима проработка на экспертном уровне новых подходов и элементов концепции безопасности ШОС, включая военный компонент;

— следует обеспечить институциональное развитие структур ШОС, отвечающих за сферу безопасности, проведение регулярных совещаний представителей (руководителей) национальных Советов безопасности стран ШОС с включением в перспективе к данному институту и СБ стран — наблюдателей. Необходима разработка в ШОС планов военно-политических мероприятий в случае возникновения кризисов в регионе. К последним следует отнести попытки государственных переворотов, активизацию банд-формирований на территориях стран ШОС и другие.

Как считают эксперты, предложения, высказанные на “круглом столе”, позволяют реализовать комплекс мер, дающих возможность ШОС минимизировать негативные мировые и региональные процессы. При их воплощении в жизнь роль и значение организации в мире изменятся. Соответственно изменится и отношение к ней со стороны мирового сообщества.

В ходе июньского саммита ШОС в Екатеринбурге было бы важно также изложить подходы ШОС к стратегии развития Организации в будущем. Именно России в рамках ШОС целесообразно инициировать разработку концептуальных документов развития организации, ибо здесь ее мнение имеет одно из решающих значений (наряду с ОДКБ). В других международных структурах инициативы РФ зачастую игнорируются (ЕС, НАТО, МВФ и др.), либо не реализуются (СНГ), или блокируются недружественными странами (в рамках ООН, ОБСЕ). Указанные позиции могли бы найти отражение в Екатеринбургской декларации саммита ШОС, которая определит основные направления деятельности Организации на дальнейшую перспективу.

Эти предложения были выдвинуты сотрудниками Института Дальнего Востока РАН в ходе международной конференции, посвященной вопросам деятельности ШОС в сфере безопасности и сотрудничества, которая под эгидой Совета безопасности РФ состоялась в Москве 15 апреля 2009 г. С конкретными мерами по противодействию новым вызовам и угрозам в сфере обеспечения региональной безопасности выступили академик РАН М.Л. Титаренко, д.и.н. С.Г. Лузянин, ряд сотрудников Центра стратегических проблем Северо-Восточной Азии и ШОС ИДВ РАН.

По результатам работы “круглого стола” в ИДВ РАН планируется выпустить сборник докладов его участников.