

Политика США в постсоветской Центральной Азии: характер и перспективы

А.А. Казанцев

В политике США в Центральной Азии можно выделить четыре основных периода, в рамках которых она довольно радикально менялась. В первой половине 1990-х гг. приоритет был отдан отношениям с Россией, Центральная Азия воспринималась как "задний двор" РФ. Во второй половине 1990-х гг. произошла активизация политики США на постсоветском пространстве, росло стратегическое соперничество с Россией, однако стратегический приоритет РФ в Центральной Азии оспаривался только частично. После 9/11 стратегия США в регионе стала достаточно агрессивной, соперничество с Россией (и частично с КНР) достигло максимума в период «цветных революций» и войны России с Грузией в 2008 г. В период президентского срока Б. Обамы делались попытки наладить диалог с Россией и КНР. Приоритетность постсоветского пространства, связанная с европейскими делами, снизилась, но афганская политика продолжает быть ключевым фактором, определяющим стратегию в Центральной Азии. В настоящее время мы находимся на пороге нового периода, связанного с выводом войск США из Афганистана.

В эволюции политики США в Центральной Азии можно выделить несколько периодов, в рамках которых американская стратегия в регионе менялась зачастую довольно радикально. Понимание логики этих изменений имеет большое значение для России как государства, имеющего в соответствующем регионе стратегические интересы. Особенно важным анализ этих изменений становится в связи с предстоящим в 2014 г. выводом войск США из Афганистана.

Первый из таких периодов может быть отнесен к половине 1990-х гг.

1991 – 1992 гг. – администрация Дж. Буша-старшего

В 1991 г. и в первой половине 1992 г. проходил процесс дипломатического признания новых независимых государств (ННГ) Центральной Азии

со стороны США. В этот период в Америке наблюдалась некоторая растерянность по поводу неожиданно быстрого распада СССР и непонимание того, как дальше строить политику по отношению к ННГ. «У США отсутствовала сколько-нибудь последовательная и целостная политика по отношению к странам региона»¹. Линия, проводившаяся Соединенными Штатами, не отличалась от общей стратегии в отношении постсоветских государств: они выступали за демократизацию политической жизни и за проведение рыночных преобразований. При этом отношения с Россией воспринимались как ключевые, а ННГ были на далекой периферии американского внимания.

Ключевым страхом американцев, который сохранялся по отношению к Центральной Азии на протяжении всей первой половины 1990-х гг. был абсолютно фантомный комплекс представлений:

Казанцев Андрей Анатольевич – д. полит.н., директор Аналитического центра ИМИ МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

■ Научные школы МГИМО

а) о возможности быстрой победы фундаменталистов при поддержке Ирана (при этом не учитывалось различие суннизма и шиизма);

б) о ядерном оружии на территории Казахстана, способного превратиться в «исламскую атомную бомбу».

В связи с этим первоочередной заботой стала проблема избавления от советского ядерного наследия в Казахстане, в частности, путем подписания этой страной Договора о нераспространении ядерного оружия. США и Россия добились подписания Казахстаном в мае 1992 г. Лиссабонского протокола к договору СНВ-1. Казахстан стал одним из первых получателей американских средств по программе Нанна-Лугара («Программе по совместному уменьшению угрозы», «Cooperative Threat Reduction Program»)².

Другим ключевым моментом в политике США стал поиск путей укрепления государственности и независимости стран Центральной Азии. В этом плане ставка делалась на формирование новой региональной структуры, в рамках которой «новые нации» имели бы возможность «сами сделать выбор» в вильсонском духе. При этом подразумевалось, что этот выбор будет прозападным. Гарантией этого должно было стать вытеснение тех внерегиональных акторов, которые подозревались в более или менее скрытых антизападных тенденциях (прежде всего это были Россия и Иран). Эти две страны обвинялись в попытках либо «воссоздать советскую империю», либо «провести всемирную исламскую революцию». В связи с этим 30 октября 1992 г. был принят законопроект «О поддержке свободы», который предусматривал американскую правительственную помощь ННГ (включая страны Центральной Азии) как непосредственно, так и через МВФ.

В связи со стремлением США противостоять виртуальным попыткам «экспансии» Ирана и России началось складывание успешного их взаимодействия в Центральной Азии с Турцией. Последняя воспринималась как позитивный образец для ННГ региона.

Первая администрация У. Клинтона (1993 – 1996 гг.)

Она до определенной степени сохраняла тенденции, заложенные в президентство Дж. Буша-старшего. США стремились укрепить независимость стран Центральной Азии, опасаясь «покушений» на нее со стороны России и Ирана. Этот курс, в частности, нашел свое выражение в сформулированной помощником президента США по национальной безопасности Э. Лейком осенью 1993 г. концепции «вовлечения» (engagement)³. Важной ее частью считалось оказание администрацией США поддержки становлению ННГ, демократическим и рыночным преобразованиям на постсоветском пространстве.

Выступая перед Конгрессом в январе 1994 г., президент Клинтон следующим образом прокомментировал Военную доктрину России (1993 г.), которая предусматривала возможность для армии РФ

действовать по периметру границ бывшего СССР. Президент США призвал РФ использовать свои войска лишь с согласия соответствующих ННГ и при строгом соблюдении норм международного права. Администрация США также объявила «неприемлемой» ситуацию, при которой российские войска вторглись бы в какое-либо из ННГ для защиты русскоязычного населения⁴.

Парадоксально, но по отношению к России эта политика часто воспринималась самими американцами как «дружественная», направленная на укрепление демократических преобразований в ней самой, для чего РФ следовало избавиться от «имперского бремени».

США продолжали воспринимать Турцию как основную «модель для подражания» центральноазиатскими странами. В связи с этим можно говорить о том, что они активно поддерживали в этот период проект реорганизации Центральной Азии по модели «тюркского мира». Одновременно США стали активно поддерживать и планы внутрирегиональной интеграции между Казахстаном, Узбекистаном и Киргизией как альтернативу СНГ.

Активно развивалась американская экономическая помощь тем странам Центральной Азии (Казахстан и особенно Киргизия), которые приняли курс на демократизацию и ускоренное становление рыночной экономики («шоковую терапию»). В 1994 г. была подписана американо-казахстанская Хартия о демократическом партнерстве, где было заявлено о готовности сторон развивать «прочные и долгосрочные отношения дружбы, взаимопонимания, доверия и уважения»⁵. Помощь Казахстану и Киргизии оказывалась как на двухсторонней основе, так и в рамках работы различных международных организаций (МВФ, Всемирного банка). Как и в России, в этих двух странах активно действовали западные советники, связанные с этими организациями.

Важную роль в центральноазиатской политике США продолжали играть соображения безопасности и обеспечения стабильности. 5 декабря 1994 г. в Будапеште президент РФ Б. Ельцин, президент США Б. Клинтон и премьер-министр Великобритании Дж. Мэйджор подписали Меморандум о гарантиях безопасности Казахстану в связи с его отказом от ядерного оружия. В этот период стали также зарождаться военные связи между странами региона и НАТО в рамках деятельности Совета евроатлантического партнерства (с 1991 г.) и программы «Партнерство ради мира» (с 1994 г.).

Роль США в обеспечении безопасности в регионе была абсолютно неопоставимой с ролью России (разрешавшей в этот период ситуацию в Таджикистане и обеспечивавшей охрану внешних границ региона). Существенно, что Центральная Азия в принципе в этот период воспринималась не как зона американских интересов, а скорее как «задний двор» России⁶. Тем не менее Америка стремилась расширить свое участие в разрешении локальных конфликтов. В августе 1993 г. был назначен специальный координатор от США по

урегулированию конфликтов в СНГ (Дж. Коллинз), а в госдепартаменте было сформировано соответствующее подразделение.

Тем не менее можно заметить и некоторые специфические черты политики первой администрации У. Клинтона. Президент-демократ во многом победил благодаря негативной реакции населения на экономический спад 1991 г. При этом предвыборная критика Клинтоном Дж. Буша была сосредоточена на том, что тот слишком много времени и ресурсов тратил на внешнюю политику. Поэтому неизбежной чертой демократической администрации стало стремление к изоляционизму, неготовность к ведению активной внешней политики.

В первой администрации Клинтона большую роль в формулировании политики США на постсоветском пространстве играли симпатизирующие России либералы вроде Струоба Тэлботта, которые воспринимались в США как «пророссийское лобби». Важной чертой центральноазиатской политики новой администрации стал также приоритет демократических ценностей над собственно американскими интересами. В частности, отсутствие демократии и несоблюдение прав человека в этот период практически полностью заблокировали политические отношения США с Узбекистаном и Туркменистаном (хотя экономические контакты расширялись). Так, в августе 1992 г. И. Каримов подверг резкой критике посольство США в Ташкенте за контакты с политической оппозицией и «тенденциозные» оценки внутривнутриполитической жизни этой страны⁷.

К концу рассматриваемого периода благодаря «контракту века», подписанному Азербайджаном с западными нефтяными компаниями в 1994 г., стал быстро расти экономический интерес США к региону. На первый план стали выходить экономические планы по развитию нефтедобычи (прежде всего в Казахстане), ее транспортировке (строительство нефтепроводов из Каспийского региона)⁸. Постепенно росло также соперничество между Россией и США.

От активизации политики США на постсоветском пространстве до терактов 2001 г. С 1996 г. под влиянием осознания явных неудач западных реформ в России и под давлением лобби внутри США, заинтересованного в росте внешнеполитического влияния Америки, стало особо резко заметно изменение политики администрации Клинтона на всем постсоветском пространстве. Тема борьбы с «российским неоимпериализмом» в СНГ стала важной для президентской кампании в США в 1996 г. Слишком «мягкая» и «пророссийская» политика первой администрации Клинтона подверглась резкой критике со стороны республиканцев. В результате в 1997 г. на пост государственного секретаря в новой администрации демократов была назначена Мадлен Олбрайт, которая была сторонницей жесткого курса США в международных отношениях. Ее собственное происхождение из Восточной Европы также служило гарантией усиления интереса США к евро-азиатским проблемам.

В 1996 – 2000 гг. соперничество США и России за влияние в СНГ стало характерной чертой американской внешней политики. В 1997 г. США включили Центральную Азию в «зону ответственности» командования Центральной группировки вооруженных сил США (CENTCOM), которая контролирует ситуацию на Среднем Востоке. При этом командующий CENTCOM генерал Т. Фрэнкс отметил, что действия его группировки в постсоветской Центральной Азии будут в существенной степени определяться тем, какую политику эти страны проводят в отношении России⁹.

Тем не менее в Центральной Азии это соперничество проявлялось по весьма ограниченному кругу вопросов (военно-политическая сфера, проекты региональной интеграции, нефтегазовые ресурсы и пути транспортировки ресурсов). Причинами были низкая в целом привлекательность региона в глазах США, антидемократичность политических режимов и традиционное отношение к нему как к «заднему двору» России¹⁰.

Важным фактором стал экономический интерес. США, во многом под влиянием слишком оптимистичных оценок размеров нефтегазовых запасов Центральной Азии и региона Каспийского моря, активно поддерживали альтернативные российским проекты транспортировки энергоносителей. В частности, это были реализованные проекты нефтепроводов Баку–Супса и Баку–Джейхан и не реализованные до сих пор транскаспийский нефтепровод из Казахстана и транскаспийский газопровод из Туркменистана. Поддержка оказывалась проектам ЕС в области прокладки новых транспортных маршрутов (ИНОГЕЙТ, ТРАСЕКА – «Великий шелковый путь»). В это же время очень большие усилия прикладывались для нейтрализации иранских маршрутов транспортировки казахстанской нефти и туркменского газа.

Взаимосвязь двух измерений – энергетики и безопасности – вышла на первый план в функционировании активно поддерживаемых США проектов «альтернативной интеграции» постсоветского пространства. 10 октября 1997 г. в Страсбурге прошел учредительный форум ГУАМ. В апреле 1999 г. к этой структуре присоединился Узбекистан, в том же году он отказался продлить Договор о коллективной безопасности СНГ.

Одновременно США спонсировали и другой проект реорганизации постсоветского пространства – внутреннюю интеграцию в Центральной Азии: Центрально-Азиатский союз (1994–1998), Центрально-Азиатское экономическое сообщество (1998–2002) и Организацию «Центрально-Азиатское сотрудничество» (2002–2005). Без активной финансовой поддержки США, в частности, не возник бы проект «Центразбата» — коллективного батальона трех стран (Казахстана, Узбекистана, Киргизии), существовавшего во второй половине 1990-х гг. Следует вместе с тем учесть, что в тот период Каспий рассматривался американскими стратегами как регион, тяготеющий к Кавказу. В структуре законодательной и исполнительной

■ Научные школы МГИМО

власти США им занимались другие подразделения – и энергетический фактор не выходил на первое место в политике Вашингтона в Средней Азии»¹¹.

В рамках ближневосточной политики США, тесно завязанной на стратегическое партнерство с Израилем, Центральная Азия также рассматривалась в рамках проекта «Большого Ближнего Востока»¹², а в рамках отношений с Турцией – по-прежнему как часть потенциального прозападного «тюркского мира».

В 1996—2000 гг. в собственно центральноазиатской политике США главным новым фактором стало установление стратегического партнерства с Узбекистаном. Эта страна, расположенная в середине Центральной Азии, унаследовавшая ее ключевые культурные центры, располагающая самым большим населением и мощная (по местным меркам) в военном отношении, воспринималась американцами как «ключ» к региону. США стали поддерживать подчеркнуто независимую от России внешнюю политику Узбекистана и его стремление играть роль «фокуса» центральноазиатской интеграции. Однако для самих американцев партнерство с авторитарным режимом Каримова было достаточно болезненным. Это, в частности, вызывало попытки одновременно с «дружбой» оказывать на Узбекистан давление в пользу «смягчения» режима.

Важным шагом на пути установления партнерства двух стран стала первая личная встреча У. Клинтона с И. Каримовым в июне 1996 г. В 1990-х гг. Узбекистан всемерно старался поддерживать США. Например, при голосовании на Генеральной Ассамблее ООН в ноябре 1996 г. резолюции с осуждением американского эмбарго в отношении Кубы против резолюции проголосовали три государства – США, Израиль и Узбекистан. В 1998–1999 гг. Узбекистан, в противовес России, политически поддерживал готовность США применить силу против иракского режима. Это государство стало также одним из самых активных в регионе участников программы НАТО «Партнерство ради мира».

Тем не менее развитие партнерства США и Узбекистана шло скорее по линии усиления проамериканской и антироссийской риторики. В 1996–1997 гг. Узбекистан заявлял о необходимости заменить Россию в роли главного поставщика вооружений для национальной армии¹³. В этой стране в рамках постсоветского пересмотра истории была также развязана настоящая анти-русская кампания¹⁴.

Развивались отношения США (правда, в основном в политико-экономической сфере) и с намного более ярко выраженным диктаторским режимом С. Ниязова в Туркменистане. При этом ключевыми взаимными интересами стали проблемы строительства транскаспийского и трансфганского газопроводов. Последняя проблема остро встала в рамках южноазиатской политики США по стабилизации Афганистана, «приручению» режима «Талибан» и помощи своему союз-

нику – Пакистану. С политической точки зрения США одобряли дистанцирование Туркменистана в рамках политики «позитивного нейтралитета» от России и инициированных ею интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Повлияла на американскую политику в Центральной Азии и проблема «Талибана». Это движение, первоначально активно поддержанное Пакистаном при благожелательном нейтралитете США, постепенно превращалось в один из серьезных источников не только региональной, но и глобальной дестабилизации. В целом в период 1996–1999 гг. резко выросло влияние США в регионе. При этом к первой группе стран, установивших тесное взаимодействие с Америкой еще в начале 1990-х гг. (Казахстан и Киргизия), примкнули еще две (Узбекистан и, по ряду вопросов, Туркменистан). Лишь отношения с Таджикистаном, политический режим которого в этот период полностью зависел от поддержки России, оставались во многом «замороженными».

Тем не менее в 1996 – 1999 гг. по многим причинам (отсутствие сильного экономического интереса, понимание региона как «заднего двора» России, существование авторитарных режимов) Соединенные Штаты не были готовы тратить существенные ресурсы на политику в Центральной Азии. Это в дальнейшем снизило американское влияние в регионе, чему немало способствовали острая ситуация в Афганистане и активизация политики России.

1999 – 2001 гг. можно описать как период определенного «исчерпания» потенциала роста американского влияния в Центральной Азии. Это было связано с общим концептуальным кризисом политики США на постсоветском пространстве. После дефолта 1998 г. крах прозападных реформ в России стал окончательно свершившимся фактом. Политические противоречия между США и Россией, после того как Е. Примаков стал Председателем Совета министров РФ, также резко обострились, вплоть до грани военного конфликта (например, по поводу натовской военной операции в Югославии).

Надежды, связанные с партнерством с США, особенно у руководства Узбекистана, не реализовались. США становились все более враждебными «Талибану». Однако они пока не были готовы к принятию каких-то серьезных военных мер против этого движения. В то же время партнерство с Россией и Китаем давало странам региона надежду на какую-то реальную защиту. Кроме того, «Талибан», угрожавший безопасности Центральной Азии, продолжали воспринимать в регионе как американо-пакистанскую креатуру. В связи с ростом исламской угрозы (например, с терактами в Ташкенте или вторжениями боевиков Исламского движения Узбекистана (ИДУ) на территорию Киргизии и Узбекистана в 1999 и 2000 гг.) политические режимы региона также все болезненнее воспринимали американскую критику, связанную с недостаточной демократичностью и нарушением прав человека.

Политика США после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне

Радикальные изменения в американской политике в Центральной Азии произошли после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 г. Центрально-Азиатский регион на период антитеррористической операции в Афганистане превратился в один из главнейших объектов американских интересов в мире. С согласия России США получили для обеспечения операции в Афганистане военные базы в Узбекистане (Карши-Ханабад) и Киргизии (база «Ганси» в Бишкекском аэропорту «Манас»). Росло также военно-политическое сотрудничество с Казахстаном и Таджикистаном (последний стал переходить от преимущественной ориентации на Россию к многовекторной политике).

В регионе вновь начался рост влияния США, проявившийся в серии военно-политических договоренностей со всеми центральноазиатскими государствами, за исключением Туркменистана¹⁵. Администрация Дж. Буша-младшего также резко увеличила экономическую помощь странам региона: помощь Узбекистану с октября 2001 г. выросла втрое (до примерно 300 млн долларов)¹⁶. Резко выросла и военная помощь Казахстану. С лета 2003 г. США финансировали строительство совместной военной базы в портовом городе Атырау в богатом нефтью районе Каспия¹⁷.

Одним из основных игроков, ставшим вновь делать попытки вытеснить Россию из Центральной Азии, был Узбекистан. В частности, этой цели служила попытка вновь активизировать процесс центральноазиатской интеграции путем создания ОЦАС. Не менее активной была и риторика Ташкента. Так, в апреле 2002 г. президент Узбекистана И. Каримов заявил: «Решающую роль в снятии напряженности и опасности на южных рубежах Узбекистана сыграли исключительно США, их решимость и хорошо подготовленные вооруженные силы, а не участники Договора о коллективной безопасности»¹⁸.

Антитеррористическая операция привела к радикальным сдвигам в региональных военных интересах США. В 2002 г. министр обороны Д. Рамсфелд в докладе президенту и конгрессу отмечал: «Все пространство широкой дуги нестабильности от Ближнего Востока до Северо-Восточной Азии превратилось в «гремучую смесь» из усиливающихся и слабеющих региональных держав»¹⁹. Ответом стала глобальная передислокация военных сил, призванная обеспечить стратегический контроль над «дугой нестабильности»²⁰.

Одновременно с усилением военной активности США происходил и рост интереса к Центральной Азии со стороны НАТО. После последнего этапа своего расширения весной 2004 г. НАТО достигла границ СНГ. Одновременно в рамках операции ISAF Североатлантический альянс был активно вовлечен в афганскую ситуацию. В результате на саммите НАТО в июне 2004 г. в Стамбуле было объявлено о планах организации обратить особое внимание на сотрудничество со странами

Южного Кавказа и Центральной Азии²¹. Результатом стала серьезная активизация деятельности альянса в Центральной Азии²².

В США в этот период происходил очень серьезный пересмотр принципов центральноазиатской политики. Стала утверждаться точка зрения, которую сами американские эксперты характеризуют как «агрессивный реализм». В ее рамках была сделана следующая попытка разрешить дилемму «ценности – интересы». США необходимо максимально активно защищать свои национальные интересы в Центральной Азии, так как именно США являются воплощением идей демократии и свободы. Однако защита американских интересов будет более эффективной, а результаты антитеррористической операции более стабильными, если удастся сменить политические ориентации существующих в регионе режимов в пользу демократии. По сути, дилемма не была, таким образом, разрешена, так как обе ее части сохранились под маской изменившейся риторики. Правда, противоречие попытались устранить, предположив, что центральноазиатские режимы действительно удастся изменить и что это изменение приведет к большей стабильности. Попытка реализовать эти идеи привела позднее к «цветным революциям». Утверждение «агрессивного реализма» совпало с кратким периодом господства во внешней политике США экспертов «неоконсервативного направления».

Интерес к Центральной Азии в контексте южноазиатской политики США стал причиной возникновения нового проекта реорганизации структуры регионального порядка «Большая Центральная Азия»²⁴.

Политику США в регионе стала характеризовать новая совокупность принципов

Центральная Азия более не является «задним двором» России. Совместные попытки России и КНР стабилизировать ситуацию в регионе провалились. Они не смогли создать в регионе никаких эффективных структур регионального порядка. Поэтому рост американского вмешательства во многом отвечает как российским, так и китайским интересам²⁵. Последнее основывалось на явно фантастическом предположении, что и показала реально проявленная РФ и КНР озабоченность попытками сделать американское военное присутствие долговременным или даже постоянным. Так, например, руководитель Центрального командования генерал Т. Фрэнкс заявлял, что американские вооруженные силы будут находиться в Центральной Азии «столько, сколько нужно».

Противоречивость «агрессивного реализма» сказалась в том, что США так и не смогли выбрать, готовы ли они сотрудничать с существующими в Центральной Азии политическими элитами или нет. США достаточно холодно отнеслись к попыткам Ташкента использовать американскую мощь для борьбы с базировавшимся в Афганистане и союзным с «Талибаном» ИДУ.

■ Научные школы МГИМО

Более того, 20 августа 2002 г. госдепартамент США выпустил специальный информационный доклад, в котором содержались сведения о качественном изменении политики США по отношению к Узбекистану и Киргизии, то есть обоим государствам, которые воспринимались как ключевые для американского военного присутствия в регионе. Они становились объектами первоочередного внимания Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Госдепартамента США. Последнее должно было обеспечить становление политических партий в этих странах, создать типографские возможности, которые бы обеспечили доступ населения к свободным и независимым источникам информации, поддержать программу укрепления независимой журналистики²⁶. Очевидно, что с точки зрения политических элит Узбекистана и Киргизии речь шла о вмешательстве во внутреннюю политику стран, направленную на изменение и даже свержение режимов И. Каримова и А. Акаева.

Американское посольство в Киргизии поддержало оппозиционные выступления против президента Акаева, которые прошли в марте – мае 2002 г.²⁷. В Узбекистане организовывались ресурсные центры, предоставлявшие свои технические возможности для поддержки оппозиции²⁸. Сходная политика, которая способствовала изменению политического режима, проводилась и в некоторых других постсоветских странах, в частности в Грузии и Украине.

Именно в последних двух странах и произошли первые «цветные революции» (2003 г. – Грузия, 2004 г. – Украина). В марте 2005 г. А. Акаев был свергнут в ходе «революции тюльпанов». Однако пришедшее ему на смену правительство оказалось первоначально в большей степени антилиберальным, пророссийским и прокитайским, чем свергнутое. Лишь незадолго до свержения Бакиева в 2010 г. отношения между Бишкеком и Москвой резко ухудшились.

В мае 2005 г. после подавления волнений в Анджане, организованных исламистским и отнюдь не прозападным движением "Акрамия", узбекское правительство обвинило в организации этих событий западные неправительственные фонды и правительство США. Сотрудничество с Америкой было свернуто, а войска США были вынуждены покинуть базу Карши-Ханабад. Узбекистан после этого в течение определенного времени стал ориентироваться в своей внешней политике на Россию и Китай.

В результате в 2005 – 2008 гг. возник новый кризис центральноазиатской политики США, совпавший по времени со вторым сроком президентства Дж. Буша-младшего. «Агрессивный реализм» привел к тому, что отношения с большинством стран региона было очень серьезно испорчены. Не было никакой концептуальной ясности по поводу того, каким образом их исправлять, хотя сами страны Центральной Азии (Узбекистан, Таджикистан) посылали сигналы о наличии готовности к этому. США сохраняли свои интересы и на восточном побережье Каспия, хотя внутривосточная

ситуация в Казахстане все больше подвергалась критике. Отношения с Россией и Китаем в Центральной Азии окончательно превратились в жесткое соперничество. При этом, несмотря на определенное расхождение интересов, обе страны тесно сблизились и часто выступали в противостоянии с США в Центральной Азии «единым фронтом».

Ситуация осложнялась тем, что США больше не имели свободных ресурсов для центральноазиатской политики, так как они были заняты Ираком, а экономическая ситуация в самой Америке накануне начала глобального экономического кризиса не способствовала активной внешней политике.

Война с «Талибаном» в Афганистане шла все хуже, а «наркотизация» экономики страны прогрессировала. При этом дестабилизация ситуации в соседнем Пакистане, где ряд окраинных племенных территорий оказался под контролем местных талибов, все более внушала опасения. Будучи занятыми в Ираке, Соединенные Штаты очень хотели бы, чтобы страны ЕС взяли на себя большую долю ответственности за ситуацию как в этой стране, так и в Центральной Азии в целом. В результате, по сути, разворачивался процесс постепенного частичного «ухода» США из региона, который американские стратеги надеялись компенсировать все большим вовлечением Европы. Однако накопление проблем в Афганистане и Пакистане привело к тому, что позднее приоритетное внимание новой администрации Б. Обамы вновь перешло от Ирака к Афганистану.

Президентство Обамы и перспективы новой региональной политики США

В ситуации глобального экономического кризиса резко ускорились процессы упадка «однополярной» модели глобального управления, связанной с лидерством США. Это проявляется уже в региональной политике новой демократической администрации Барака Обамы. Ключевой проблемой, которую призвана была решать новая администрация, стал экономический кризис, начавшийся во второй половине 2008 г. В связи с этим приоритетными для США стали внутренние и международные экономические проблемы, связанные с экономическим кризисом. Все прочие проблемы превратились, по сравнению с этим, во второстепенные.

Однако новая администрация унаследовала от администрации Дж. Буша-младшего и целый ряд актуальных внешнеполитических проблем, которые имеют непосредственное отношение к Центральной Азии. Приход к власти демократов во многом стал реакцией на банкротство модели внешней политики, разработанной в интеллектуальном и экспертном плане «неоконсерваторами» в республиканской администрации. В рамках этой доктрины предусматривалось активное распространение и даже насильственное внедрение институтов демократии по всему миру. Это должно было способствовать, по мнению соответствующих экспертов, укреплению глобальных позиций США и одновременно за счет

консолидации нации преодолеть ее внутренний «моральный упадок».

Однако в реальности эта идеология привела к длительной войне в Ираке, уменьшению популярности США по всему миру и бессмысленной трате огромных материальных средств. Реализация политики «неоконсерваторов» была поддержана в пропагандистском плане абсолютно не соответствовавшей реальности идеей о наличии потенциальной связки между глобальным терроризмом и оружием массового поражения в Ираке (фактически сфальсифицированное «иракское ядерное досье» и т.п.). При этом реальная угроза в Афганистане, откуда и были скоординированы террористические атаки 9/11, была практически забыта.

Именно последнее и стало ключевой внешнеполитической идеей Б. Обамы в период его президентской кампании. Важнейшей задачей новой администрации стал вывод войск из Ирака, прекращение всех наличных военных ресурсов на Афганистан и Пакистан, решение афганской проблемы и последующий «выход» из региона. В этом плане война в Афганистане и на племенных территориях Пакистана и соответственно проблема обеспечения северного маршрута снабжения войск в среднесрочной перспективе оказалась фактором, серьезно привязывающим американские интересы к пяти странам постсоветской Центральной Азии. Реализации этой задачи способствовало то, что в период, предшествовавший приходу к власти демократов, американские военные сумели «переломить» ситуацию в Ираке. Сходные методы решения проблем было решено перенести и на Афганистан.

Наибольшие изменения в плане внешней политики США в реальности произошли на уровне ментальности руководящих кругов и идеологии соответствующих экспертов. Изменения в этом плане по сравнению с администрацией Дж. Буша младшего разительны. Неоконсерваторы и радикальные республиканцы в 2009–2010 гг. были полностью устранены от всех рычагов управления. В преддверии новых президентских выборов Обама провозгласил новую американскую стратегию, в которой решающую роль стал играть Азиатско-Тихоокеанский регион. По сути, в рамках деятельности новой администрации произошло признание реального факта общего упадка американских возможностей в одиночку определять ключевые глобальные процессы. Ниже мы проанализируем ключевые последствия этих перемен в плане перспектив центральноазиатской политики США.

Во-первых, новая администрация стала формировать сближение с такими важными незападными глобальными акторами, как Китай, Индия и Россия. Это происходит даже за счет отношений со старыми партнерами (ЕС, Япония), несмотря на личную популярность Обамы по всему миру, и особенно в Европе. Определенное охлаждение отношений с Европой проявилось, например, в уменьшившихся количестве и продолжительности встреч с европейскими лидерами. О последнем активно пишут все европейские газеты, отмечая, что Обама интересуется обзаведением новыми пар-

тнерами (такими, как Китай и Индия) в намного большей степени, чем сохранением старых (страны ЕС). Разумеется, это не значит, что США откажутся от своих старых союзнических отношений с ЕС, Японией, Израилем, Южной Кореей, Турцией и Пакистаном. Соответствующее партнерство будет реализовываться и в регионе Центральной Азии. Однако США начинают все активнее маневрировать между своими старыми союзниками по «холодной войне» и новыми ключевыми глобальными игроками.

Для Центральной Азии особенно важным было изменение политики США по отношению к России. Соответствующая политика получила название «перезагрузка отношений». В частности, она проявилась в подписании соглашения по СНВ 8 апреля 2010 г., периодически также возникло сотрудничество в плане борьбы с иранской ядерной программой, имел место частичный отказ от конфронтационной риторики на постсоветском пространстве. Однако в дальнейшем прежде всего из-за разногласий по американской системе ПРО «перезагрузка» затормозилась.

В результате «перезагрузки» отношений с Россией Америка де-факто пытается вернуться к образцам политики на постсоветском пространстве, характерным для второй половины 1990-х гг. (вторая администрация У. Клинтона), когда противостояние между РФ и США еще не превратилось в идеологическую конфронтацию, как это было в период «цветных революций». В этом плане показательна даже передача должности государственного секретаря жене Б. Клинтона Хиллари Клинтон. Однако в результате вновь восстанавливаются и дилеммы того времени. Новая демократическая администрация заявляет, что она готова активно сотрудничать с Россией и центральноазиатскими странами. Однако это сотрудничество все еще мыслится в рамках собственных стандартов и интересов. В результате потенциальные партнеры начинают подозревать, что эта политика лишь немногим отличается от открытых попыток «изменить режимы», так как речь идет о навязывании целей и стандартов сотрудничества.

Россия также продолжала реализовывать определенные элементы конфронтационной политики по отношению к США в Центральной Азии. В частности, попытка администрации Бакиева, которой была обещана крупная финансовая помощь со стороны России, закрыть в обмен на это ключевую для северного маршрута снабжения войск в Афганистане американскую военную базу «Манас» вызвала новую волну противостояния. Бакиев затем разменял сохранение базы (в формальном виде) на американскую экономическую помощь. После переворота в Киргизии 7 апреля 2010 г. борьба Москвы и Вашингтона временно еще более обострилась. При этом ситуация в российско-западных отношениях уже была обострена в связи с ранее прошедшими выборами на Украине, где в результате президентских выборов к власти пришли «антиоранжевые силы», поддержанные Россией. В результате западные СМИ активно об-

■ Научные школы МГИМО

виняли Россию в организации антибакиевского переворота. При этом США опасались, что временное правительство нарушит американские договоренности с Бакиевым и закроет базу, чего не произошло.

В целом у США в среднесрочном и краткосрочном плане нет больше ресурсов на такой далекий регион, как Центральная Азия. Только афганская проблема и вопросы борьбы с глобальным терроризмом продолжают привязывать американские интересы к этому региону – в основном в плане обеспечения северного маршрута снабжения войск. В связи с этим в рамках деятельности в регионе западной коалиции будет продолжать расти роль ЕС, которая, возможно, станет основным западным актором в регионе. В рамках евроатлантической коалиции экономической и «мягкая сила» ЕС будут поддержаны в Центральной Азии «жесткой» военно-политической силой США. Однако США, в силу отсутствия необходимых для этого ресурсов, будут все менее готовы к противостоянию с Китаем и Россией в регионе. В связи с этим они будут все активнее маневрировать в регионе между своими старыми союзниками (особенно ЕС и Турцией), с одной стороны, и новыми потенциальными глобальными партнерами (Китаем, Индией и Россией) – с другой. При этом США, опираясь на свои все еще огромные военно-политические ресурсы, возможно, попробуют сохранить претензии на роль ключевого арбитра между вышеперечисленными акторами в решении ключевых стратегических вопросов.

Ключевым моментом, вносящим неопределенность в политику США в регионе, стал вопрос о выводе войск из Афганистана. 23 июня 2011 г. президент США Барак Обама объявил о начале вывода войск США из страны уже начиная с августа 2011 г. Это решение было подкреплено такими частичными успехами, как убийство Бен Ладена, Ильяса Кашмири и ряда других лидеров-террористов, что позволило заявить о положительных результатах операции в Афганистане в целом. Международные силы в Афганистане насчитывают около 130 тыс. военнослужащих из 20 государств-членов НАТО и 28 стран, не входящих в альянс. На момент заявления Б. Обамы в контингент входили 90 тыс. американских военнослужащих (и дополнительно 16 тыс. контрактников под командованием Международных сил содействия безопасности), 9,5 тыс. британских военнослужащих и небольшие контингенты Польши, Румынии, Испании, Германии, Франции, Италии, Канады и Турции.

Первичный вывод войск должен пройти в два этапа: 5000 военнослужащих вернулись в США летом, и еще 5000 должны вернуться до конца года. Остальные подразделения из направленных в Афганистан в свое время подкреплений – 20 тыс. солдат и 3000 сотрудников технического персонала – будут выведены к президентским выборам в США (конец сентября 2012 г.). Передача полного контроля за безопасностью афганским военным должна полностью завершиться к 2014 г.

Согласно американским планам, завершение пребывания США и НАТО в Афганистане еще не означает завершения миссии международной коалиции и соответственно их военно-политического присутствия в стране. Выводя боевые подразделения из Афганистана, США будут стремиться сохранить свое военное присутствие в стране, оставив части небоевого, технического и иного обслуживания на базах, которым предполагается придать статус постоянных американских баз.

Тем не менее вывод войск США из Афганистана может привести к масштабной дестабилизации этой страны, наподобие того, что имело место в 1990-х гг. после прекращения советской помощи правительству Наджибуллы. В ставшем достоянием общественности в начале 2012 г. секретном докладе НАТО (написанном на основании информации, полученной в ходе допросов пленных талибов) отмечалась очень высокая вероятность того, что после вывода войск США Афганистан вновь будет захвачен «Талибаном»²⁹. Такого рода оценки ситуации вызвали панику в антиталибанских рядах, в связи с чем доклад был дезавуирован как нерепрезентативный.

Однако процесс вывода войск уже сейчас приобретает достаточно хаотический характер, а также получает тенденцию к самопроизвольному ускорению, что вызывает четкие ассоциации с ситуацией «выхода» американцев из Южного Вьетнама. Вывод войск происходит в условиях полной неопределенности с точки зрения его сроков, логистического обеспечения, позиции талибов и их союзников, перспектив мирного поиска урегулирования кризиса, позиций соседних стран, в первую очередь Пакистана. В январе 2012 г. президент Франции Н. Саркози заявил о том, что французские войска прекратят боевые операции и уйдут из Афганистана в 2013 г., то есть на год раньше объявленного НАТО срока. 1 февраля 2012 г. министр обороны США Леон Панетта заявил, направляясь в Брюссель, что международный контингент уже к середине 2013 г. перейдет к формуле «обучение и советы», прекратив боевые операции³⁰.

Уход боевых подразделений НАТО не означает, что американцы хотят полностью оставить Афганистан на произвол судьбы. Они желают сохранить в стране свои базы, вместе с союзниками будут поддерживать армию афганского правительства в материальном, логистическом и иных планах. Они будут также активизировать переговоры с талибами с целью добиться их вхождения в коалиционное правительство. Однако предшествующий негативный опыт переговоров с «Талибаном» говорит о том, что вероятность компромисса чрезвычайно низка. Слабая боеспособность правительственной армии Афганистана (например, в этой армии практически нет пуштунов – основного афганского этноса) также вызывает сомнения в ее способности удержать страну под контролем.

Вызывает вопрос и возможность США наладить эффективное сотрудничество с Россией и Китаем. В частности, уход из Афганистана заставит американцев все большее внимание уделять пост-

советской Центральной Азии. Усложнение отношений с Пакистаном уже привело к тому, что судьба войск НАТО в Афганистане полностью зависит от «северного» (через Россию и Центральную Азию) маршрута. Однако усиление американского интереса к Центральной Азии может вновь привести к столкновению с Россией и Китаем.

Заключение

Политика США в постсоветской Центральной Азии характеризовалась постоянными изменениями. В ней можно выделить четыре периода:

– в первой половине 1990-х гг. приоритет был отдан отношениям с Россией, Центральная Азия воспринималась как «задний двор» РФ. Этот период совпал с президентствами Дж. Буша-старшего и первого президентства У. Клинтона;

– во второй половине 1990-х гг. произошла активизации политики США на постсоветском пространстве, росло стратегическое соперничество с Россией, однако стратегический приоритет РФ в Центральной Азии оспаривался только частично, концепция «заднего двора» сохранялась. Этот период совпал со вторым президентским сроком У. Клинтона;

– после терактов в Нью-Йорке и Вашингтоне стратегия США в регионе стала достаточно агрессивной. Вход в Афганистан вызвал активизацию политики и в постсоветской Центральной Азии. Соперничество с Россией (и частично с КНР) достигло максимума в период «цветных революций» и войны России с Грузией в 2008 г. Этот период совпал с президентством Дж. Буша-младшего;

– в период президентства Б. Обамы делались попытки наладить диалог с Россией и КНР. Одновременно приоритетность постсоветского пространства, связанная изначально с европейскими делами, снизилась. Афганская политика пережила радикальные перемены от активизации боевых

действий (начало президентского срока Обамы) до планов по выводу войск и роста осознания возможности поражения (конец президентского срока Обамы).

В будущем можно прогнозировать дальнейшее усложнение афганских проблем и связанный с этим рост интереса США, России и Китая к постсоветской Центральной Азии. В этой связи растет возможность усиления противоречий этих держав в регионе. Однако, осознавая, что афганские проблемы несут одинаковую угрозу Западу, России и Китаю, ключевые игроки могут и договориться о позитивном взаимодействии. В случае переизбрания Обамы, возможно, шансы на то, что американцы будут искать пути достижения договоренности с другими великими державами, повысятся.

Kazantsev A.A. Politics of the USA in Post-Soviet Central Asia: character and prospects.

Summary: *Four main periods can be distinguished in US policy in Central Asia. In the first half of the 1990-s the relations with Russia were a priority, and the region was perceived as a «Russia's backyard». In the second half of the 1990-s US policy in the region has become more active and strategic competition with Russia started to grow. However, Russia's strategic priority in the region was contested only partially. After 9/11 American strategy in the region has become quite aggressive, geopolitical competition with Russia (and, partially, with China) has peaked during the «color» revolutions and then during Russian-Georgian war in 2008. During Obama's presidency serious attempts to establish a dialogue with Russia and China have been made. Post-Soviet space has partially lost its priority due to its connection with European dimension of American policy, while Afghan dimension is still a key factor determining American strategy in Central Asia. Now we are on the threshold of a new period in American policy, which is connected to the withdrawal from Afghanistan.*

Ключевые слова

Политика США, Центральная Азия, Афганистан, международный терроризм, геополитика.

Keywords

US policy, Central Asia, Afghanistan, international terrorism, geopolitics.

Примечания

1. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ: ИСК РАН, 2005. 240 с.
2. См.: Шилдс Дж. Программа Нанна-Лугара: отношения между США и странами–получателями помощи // Ядер. контроль. 1996. № 16. С. 17–23; Поттер У.С. Отказ от ядерного оружия: Белоруссия, Казахстан, Украина. М. [Б. и.], 1996. 53 с.
3. Лейк Э. Новая стратегия США: от «сдерживания» к «расширению» // США: экономика, политика, культура. 1994. № 3. С. 29–38.
4. Трынков А.А., Глущенко Ю.Н. Некоторые аспекты политики США в отношении стран СНГ и интересы России // США в новом мире: пределы могущества / Рос. ин-т стратег. исслед.; под ред. В.И. Кривохижа. М., 1997. С. 377–412.
5. Васютович В.П. Политические отношения между Казахстаном и США // Казахстан: реалии и перспективы независимого развития / Рос. ин-т стратег. исслед.; ред. Е.М. Кожокин. М., 1995. С. 318–320. Сулейменов Т. Вопросы экономики в казахстанско-американских отношениях // Внешняя политика Казахстана: сб. ст. / редсовет: Н.Ж. Даненов [и др.]. М.; Алматы, 1995. С. 18–23.
6. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ, ИСК РАН, 2005. С. 180.
7. Трынков А.А. Отношения между Узбекистаном и США // Узбекистан: обретение нового облика: в 2 т. М., 1998. Т. 2. С. 226.

■ Научные школы МГИМО

8. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ, ИСК РАН, 2005. С. 179.
 9. Выступление Т. Фрэнкса на слушаниях в комитете по вооруженным силам палаты представителей конгресса США 28 марта 2001 г. URL: <http://franks.house.gov/> (date of access: 10.02.2002).
 10. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ, ИСК РАН, 2005. 240 с.
 11. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ, ИСК РАН, 2005. С. 180.
 12. Lewis B. Rethinking the Middle East // *Foreign Affairs*. 1992. Vol. 71, № 4. P. 99–119.
 13. См.: *Defense News*. 1997, 4 February.
 14. Ахмеджанов Г.А. Российская империя в Центральной Азии. (История и историография колониальной политики царизма в Туркестане). Ташкент: Фан, 1995. 156 с.; Ахмедов Б. История: учеб. для 5 кл. сред. шк. Ташкент, 1999; Рахимов Ж. История Узбекистана (вторая половина XIX века-начало XX века): учеб. для 9 кл. сред. шк. Ташкент, 2001. 316 с.; Фармонов Р. Всемирная история: учеб. для 8 кл. сред. шк. Ташкент, 2001; Костецкий В. История Узбекистана. Ташкент, 2002; Салимов Т. Всемирная история: учеб. для 8 кл. сред. шк. Ташкент, 2000; Хидоятлов Г.А. Всемирная история: Новейший период: учеб. для учащихся 10 кл. сред. шк., акад. лицеев и колледжей. 2-е изд., испр. и доп. Ташкент: Шарк, 2002. 400 с.
 15. Wishnick E. Strategic consequences of the Iraq War: U.S. security interests in Central Asia reassessed. Carlisle Barracks: Strategic Studies Inst.: U.S. Army War College, 2004. 48 p.
 16. Terrorism: questions & Answers-Uzbekistan, 2004 // Council on Foreign Relations. URL: <http://www.terrorismanswers.org/coalition/uzbekistan.html> (date of access: 14.10.2004).
 17. Kazakhstan Building Military Base on Caspian With U.S. // EURASIANET. URL: <http://www.eurasianet.org/resource/kazakhstan/hypermail/200310/0013.shtml> (date of access: 14.10.2004).
 18. Сообщение ИТАР-ТАСС. 2002. 5 апр.
 19. Rumsfeld D.H. Annual Report to the President and the Congress (Washington, 2002) // U.S. Department of Defense. URL: <http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/index.htm> (date of access: 14.10.2004).
 20. Feith D.J. Transforming the Global Defense Posture. Washington: [S. n.], 2003. 33 p.
 21. Istanbul Summit Communiqué, Istanbul, 28 June 2004 // NATO [Electronic resource]. URL: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> (date of access: 14.10.2004).
 22. См.: Барабанов О.Н. Политика НАТО в отношении государств Центральной Азии и Закавказья // Южный фланг СНГ. Центральная Азия – Каспий – Кавказ: Энергетика и политика. М.: «Навона», 2005.
 23. Collins, K. Stabilizing or destabilizing Central Asia? The Great Powers and Central Asia After September 11 // Paper Presented at the Conference: Reconfiguring East and West in the Bush-Putin Era. Berkeley, 13. 14.04.2002.
 24. Starr S.F. A Partnership for Central Asia // *Foreign Affairs*. – 2005. – July/August. URL: <http://www.foreignaffairs.org/20050701faessay84412/s-frederick-starr/a-partnership-for-central-asia.html> (date of access: 19.02.2009); *Economic cooperation in the wider Central Asia region / W. Byrd [et al.]*. – Washington: World Bank Publ., 2006. 80 p.
 25. Братерский М.В. США и проблемные страны Азии: обоснование, выработка и реализация политики в 1990–2005 гг. М.: МОНФ, ИСК РАН, 2005. 240 с.
 26. Сообщение ИТАР-ТАСС. 2002. 23 авг.
 27. См.: Выступление помощника госсекретаря Л. Крейнера на слушаниях в комитете по иностранным делам Сената США 27 июня 2002 г. URL: <http://www.state.gov> (date of access: 02.04.2003); Выступление заместителя помощника госсекретаря Б. Линна Паско на слушаниях в комитете по иностранным делам Сената США 27.06.2002 г. URL: <http://www.state.gov> (date of access: 02.04.2003).
 28. Выступление помощника госсекретаря Л. Крейнера на слушаниях в комитете по иностранным делам Сената США 27 июня 2002 г. URL: <http://www.state.gov> (date of access: 02.04.2003).
 29. Pakistan helping Afghan Taliban – Nato, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-16821218>
 30. Блинов А. Готовится отступление из Афганистана. Вашингтон пытается договориться с "Талибаном". НГ. Дипкурьер. №2 (176). 06.02.2012. С. 12.
-