

ТРИДЦАТЬ ЛЕТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ УЗБЕКИСТАНА: QUO VADIS?

Фарход Толипов

“Билим карвони” (Караван знаний), Узбекистан

ВВЕДЕНИЕ

Узбекистан стал независимым в то время, когда завершилась эра холодной войны и начал зарождаться «новый мировой порядок». Международное сообщество, великие державы вновь открыли для себя Центральную Азию с ее уникальными особенностями и центром когда-то Великого шелкового пути. Однако за последние тридцать лет многое изменилось, и многое было написано о динамике соперничества великих держав в регионе. Меньше известно о том, как развивались события в странах Центральной Азии.

Данная статья направлена на то, чтобы способствовать пониманию международных отношений Узбекистана, рассматривая тридцатилетнюю историю его взаимодействия с миром и уделяя особое внимание изменениям, которые мы наблюдаем за последние несколько лет. В частности, в статье рассматриваются отступления как на концептуальном, так и на практическом уровнях между международными отношениями бывшего президента Ислама Каримова и нового президента Шавката Мирзиёева. Период Каримова можно охарактеризовать как «Узбекистан-1.0», а Мирзиёева – как «Узбекистан-2.0».

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УЗБЕКИСТАНА С КЛЮЧЕВЫМИ МЕЖДУНАРОДНЫМИ ПАРТНЕРАМИ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 30 ЛЕТ

Соединенные Штаты были одним из первых держав, признавших независимость Узбекистана и установивших дипломатические отношения. С первых лет независимости США продемонстрировали региональный подход к странам Центральной Азии, приняв Закон “О поддержке свободы” (1992 г.) и Закон “О стратегии Шелкового пути” (1999 г.).

Американские эксперты воспринимали и описывали Узбекистан как ключевую страну региона. В целом отношения между США и Узбекистаном развивались до такой степени, что некоторые наблюдатели оценивали эту тенденцию во внешней политике Узбекистана как проамериканскую. События 11 сентября 2001 года подняли значение Центральной Азии на более высокий уровень в отношении Вашингтона к Узбекистану, и в марте 2002 года два государства подписали Декларацию «О стратегическом партнерстве». С октября 2001 года по ноябрь 2005 года была развернута авиабаза США на юге Узбекистана для проведения операции в Афганистане. Тогдашний президент США Джордж Буш-младший направил благодарственную ноту тогдашнему президенту Узбекистана Исламу Каримову за сотрудничество Узбекистана в глобальной войне США с терроризмом.

К сожалению, трагические события в узбекском городе Андижан в мае 2005 года изменили отношения между США и Узбекистаном. Вашингтон раскритиковал Ташкент за неизбирательное применение силы против террористов. В ответ на это была закрыта авиабаза США, которая была развернута на южном аэродроме Узбекистана в 2001 году. Период ухудшения отношений, однако, не продлился долго. Начиная с 2008 года отношения стали постепенно улучшаться, отражая тот факт, что Узбекистан был ключевой страной для Вашингтона в его операции в Афганистане, и США были важны для Ташкента в его маневрировании по отношению к России.

В настоящее время сотрудничество между Вашингтоном и Ташкентом хорошо развивается. Во время визита президента Мирзиёева в Вашингтон в мае 2018 года обе стороны объявили, что «началась новая эра стратегического партнерства между США и Узбекистаном». В ходе этого визита США обещали инвестировать около 5 млрд долларов США в Узбекистан. У двух сторон есть так называемый механизм ежегодных двусторонних консультаций. В феврале 2020 года госсекретарь Майк Помпео посетил Ташкент для участия во встрече «С5 + 1» с министрами иностранных дел стран Центральной Азии и встречи с президентом Узбекистана.

Взаимодействие Европейского Союза с Узбекистаном формируется на двух уровнях: на двустороннем уровне и в рамках Европейской стратегии по Центральной Азии. В апреле 1996 года между ЕС и Узбекистаном было одписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В 2007 году была принята первая Центрально-Азиатская стратегия ЕС. В целом европейская повестка дня в регионе включала сотрудничество в таких сферах, как торговля, инвестиции, информационные и коммуникационные технологии, образование, а также демократические реформы, добросовестное управление и защита прав человека.

Несмотря на «хорошее начало» в 1990-х годах, отношения ЕС-Узбекистан прошли, так сказать, экзистенциальное испытание в первом десятилетии 2000-х годов. Когда террористическая группа Акрomia напала на областной узбекский город Андижан в мае 2005 года, правоохранные органы жестоко расправились с ними. Сотни невинных мирных жителей были убиты во время контртеррористической операции. США и европейские страны обвинили узбекское правительство в «неизбирательном применении силы» и потребовали международного расследования андижанских событий.

Тем не менее, Узбекистан, сославшись на свой суверенитет, отверг это требование, что побудило ЕС ввести санкции в отношении Узбекистана в 2005 году. В 2008-2009 годах санкции были сняты, в основном благодаря председательству Германии в ЕС в 2007 году. Причина такого улучшения отношений, пожалуй, та же, что и в случае со сближением США и Узбекистана.

Президент Узбекистана посетил ЕС и штаб-квартиру НАТО в Брюсселе 24 января 2011 года. Он встретился с президентом Комиссии ЕС Жозе Мануэль Баррозу, комиссаром ЕС по энергетике Гюнтер Эттингером, а также с генеральным секретарем НАТО Андерсом Расмуссенем. Последний заявил, что Альянс не приглашал президента, и визит был инициирован самим Ташкентом. В то же время Расмуссен заявил, что НАТО поддерживает постоянный диалог со всеми партнерами, включая обсуждение вопросов демократии и прав человека. Еще одной темой, которая обсуждалась в ходе встречи, была операция в Афганистане и транзит грузов через территорию Узбекистана. В ходе визита стороны подписали Соглашение о создании дипломатической миссии ЕС (делегации) в Узбекистане, Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в сфере энергетики, и Меморандум о намерениях по реализации Индикативной программы Инструмента развития в целях сотрудничества (2011-2013).

12 ноября 2019 года в Брюсселе была запущена новая инициатива по укреплению экономических связей между Узбекистаном и деловым сообществом Европейского Союза. Была создана некоммерческая, неправительственная организация «Ассоциация экономического сотрудничества Европа-Узбекистан», зарегистрированная в Брюсселе с представительством в Ташкенте, с целью поддержки преимущественно европейской деловой активности в Узбекистане, оказания различной поддержки и содействия частному бизнесу, который уже работает или пытается выйти на рынок Узбекистана.

Взаимодействие России с Узбекистаном было противоречивым. В 1990-е, как и все бывшие советские республики, Россия была занята вопросами и задачами, связанными с постсоветской адаптацией к новой реальности. Первоначально Центральная Азия и Узбекистан оставались в тени внешней политики Москвы. Многие эксперты утверждали, что у России нет четкой стратегии в отношении Центральной Азии. Более того, президент Каримов попытался позиционировать себя и свою страну как относительно независимых от российского влияния и максимально диверсифицировать международные направления.

Несмотря на взлеты и падения в отношениях Ташкента и Москвы, два государства подписали Соглашение о стратегическом партнерстве (2004 г.) и Договор о союзнических отношениях (2005 г.). На двустороннем уровне оба государства накопили значительный пакет активов для сотрудничества. Россия является главным пунктом назначения для узбекских трудовых мигрантов, где в настоящее время работают более чем 2,2 млн мигрантов. Во время последнего визита президента Мирзиёева в Москву в апреле 2017 года, Россия пообещала пакет инвестиций в размере около 16 млрд долларов США. Россия является вторым по величине внешнеторговым партнером Узбекистана после Китая.

Тем не менее, следует отметить, что, учитывая постоянный характер геополитического соперничества между Россией и Западом, во взаимодействии России с Узбекистаном (как и с другими новыми независимыми государствами), геополитика была и остается явным или неявным фактором, так как Москве нужны союзники. Таким образом, попытки постсоветской интеграции Москвы были неоднозначными. В 2006 году Узбекистан присоединился к Евразийскому экономическому сообществу (ЕврАзЭС) в связи с ухудшением отношений Ташкента с США и ЕС после андижанских событий, но вышел из него в 2008 году. Узбекистан также прекратил свое членство в Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в 2012 году, который, по мнению Ташкента, развивался в направлении военного блока. В настоящее время вопрос о возможном вступлении Узбекистана в возглавляемый Россией Евразийский экономический союз (ЕАЭС) широко обсуждается как в Узбекистане, так и в России. Это стало самой горячей темой в политическом дискурсе среди экспертов и политиков Узбекистана, дискурс, который глубоко расколол их на два лагеря – сторонников и противников членства.

В настоящее время Москва делает все возможное, чтобы заманить Ташкент в ЕАЭС, что, по всей вероятности, является геополитическим проектом России, а не подлинной многосторонней интеграционной структурой. После полугодовых дебатов Мирзиёев наконец заявил в январе, что Узбекистан, возможно, решит стать наблюдателем, а не полноправным членом ЕАЭС.

Китай является основным внешнеторговым партнером Узбекистана. Узбекско-китайские отношения в постсоветский период развивались без каких-либо серьезных проблем. Во время визита Мирзиёева в Пекин в мае 2017 года, Китай пообещал инвестиционный пакет в размере 23 млрд долларов США и обе стороны решили, что в скором будущем двусторонний товарооборот будет увеличен с нынешних приблизительно 5 млрд до 10 млрд долларов США.

Узбекистан является членом инициированной Китаем Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) с 2001 года и поддержал инициативу Си Цзиньпина «Экономический пояс Шелкового пути», которая является континентальной частью глобальной инициативы «Один пояс, один путь».

Учитывая эту сложную региональную среду, с точки зрения влияния, Китай, прежде всего, прибегнет к своим активам мягкой силы. Образование (два Института Конфуция в Узбекистане, а также обучение узбекских студентов в китайских университетах), челночная торговля, туризм, гуманитарные связи, культурные и научные обмены, наряду с инфраструктурой, становятся одновременно и целью, и средством связи. Мягкая сила как форма проекции силы, в общем, оказывает свое преобразующее влияние. Вот почему она также рассматривается многими как геополитический инструмент.

Учитывая близость Китая к Центральной Азии и последствия проектов, связанных с инициативой «Экономического пояса Шелкового пути», для соседнего Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, узбекское экспертное сообщество, а также общество испытывают противоположные чувства синофобии и синофилии, которые не могут не вызывать некоторую путаницу в отношении восприятий и опасений о возможной китайской экспансии и доминировании в регионе.

Турция изначально определила себя как образец для подражания для Узбекистана, а также других стран Центральной Азии. Узбекистан изначально был заинтересован в принятии турецкой модели построения светской и демократической системы в стране с преобладающим мусульманским населением. Однако позже узбекско-турецкие отношения не оправдали ожиданий, потому что узбекская политическая оппозиция, бежавшая из страны после её подавления, нашла убежище в Турции. Узбекистан даже приостановил свое участие в инициированном Турцией Тюркском совете. Только после прихода к власти Мирзиёева, отношения между двумя странами стали улучшаться, и Узбекистан обратно вошел в состав Тюркского совета.

Иран, предположительно, был склонен в 1990-х годах насыщать свою политику в Центральной Азии своим религиозным брендом, но не смог найти поддержки в странах региона в этом отношении. Каримов предложил построить железнодорожное сообщение Теджен-Серахс-Мешхед в 1997 году, и благодаря этому проекту Узбекистан связан с районом Персидского залива через Иран.

Япония и Южная Корея также имеют свои собственные стратегии по Центральной Азии. Эти государства имеют очень позитивные отношения с Узбекистаном, основанные на взаимной доброй воле и взаимной выгоде, и инвестируют в различные отрасли узбекской экономики, а также финансируют проекты по развитию.

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ УЗБЕКИСТАНА: ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ?

С момента обретения независимости внешняя политика Республики Узбекистан подверглась резким колебаниям - от проамериканских крайностей до пророссийских и обратно. Такое «маятниковое» действие нового независимого центральноазиатского государства отражает его две амбивалентные и взаимосвязанные позиции: восприятие Ташкентом международной системы как старой арены силовой политики - своего рода советский синдром; и неопределенная геополитическая ситуация, возникшая в Центральной Азии после распада Советского Союза. Таким образом, советский синдром и геополитическое замешательство, возникшее после «холодной войны», сбilo с толку международное поведение и идеологические дебаты Узбекистана.

Первая концепция внешней политики Республики Узбекистан, принятая в 1993 году, провозгласила такие принципы как:

1. неучастие в любом военно-политическом блоке;
2. активное участие в международных организациях;
3. деидеологизация внешней политики;
4. невмешательство во внутренние дела других государств;
5. верховенство международного права и
6. приоритет национальных интересов.

Вторая Концепция внешней политики была принята в сентябре 2012 года и объявила, среди прочего, 4 «нет»:

1. нет на размещение иностранных баз в Узбекистане;
2. нет членству в каком-либо военном блоке;
3. нет участию в международных операциях по поддержанию мира; и
4. нет посредничеству какой-либо внешней силы в разрешении региональных конфликтов в Центральной Азии.

Эта политика подтвердила принцип «сначала национальные интересы», но не прояснила, диктуют ли национальные интересы четыре таких «нет» и каковы национальные интересы в целом. Одним из недавних «нововведений» внешней политики Ташкента был переход к двустороннему подходу как к основному принципу международных и региональных действий, что означает, что в настоящее время страна стремится решать основные международные и региональные проблемы на двустороннем уровне.

В практическом плане международные отношения Узбекистана при президенте Каримове перешли от политики взаимодействия в 1990-х годах к изоляции в 2000-х годах. В 1994 году президент Каримов предложил концепцию «Туркестан – наш общий дом» для стимулирования региональной интеграции стран Центральной Азии. В то время новая дипломатия независимого Узбекистана была довольно успешной, хотя и имела взлеты и падения. Узбекистану удалось подписать соглашения о стратегическом партнерстве с рядом глобальных и региональных держав: США, Россия, Китай, Индия, Япония, Южная Корея. Взаимодействие с такими международными организациями, как ООН, СНГ, ОДКБ, ШОС, НАТО, ОБСЕ, ОИК, было достаточно успешным – с одной стороны и противоречивым – с другой.

Президент Каримов заявил в 2005 году, что в Центральной Азии возникла ситуация «геополитической неопределенности», что означает, что интересы великих держав пересекаются в регионе, создавая тем самым геополитическое недоумение. Эта ситуация неопределенности вкупе с растущей угрозой глобального терроризма и войны в Афганистане обусловила переход внешней политики Ташкента от более сложного многостороннего участия к принципу двусторонности, последний был принят, возможно, скорее как защитная мера в контексте растущей турбулентности как в международной системе, так и в регионе.

В то же время позиция Ташкента по региональным вопросам также изменилась в худшую сторону. 2006 год стал точкой бифуркации: после трагических андижанских событий Узбекистан решил присоединиться к ЕврАзЭС, членами которого уже были три других государства Центральной Азии. После этого Организация Центрально-Азиатского Сотрудничества была объединена с ЕврАзЭС и перестала функционировать. В результате из года в год региональные проблемы стали усугубляться. Каримов даже предупредил о возможности «водных войн» в регионе. Между тем, дряхлый режим Каримова, политическое истощение и его смерть в 2016 году «породили» новый режим.

С 2016 года «Узбекистан-2.0» – делает все, чтобы вернуться от изоляции к новым действиям. Это повторная активизация обусловлена двумя причинами: а) самоизоляция Узбекистана – самого сильного государства в регионе – вызвала, как было сказано выше, обострение региональных проблем; б) личность нового лидера, осознавшего актуальность новых реформ как во внутренней, так и во внешней политике. Новый президент Шавкат Мирзиёев провозгласил Центральную Азию приоритетом во внешней политике Узбекистана. Ему удалось подписать стратегические партнерские соглашения со всеми соседними государствами.

Президент посетил Россию, США, Китай, Францию, Германию, Индию, ОАЭ, Азербайджан, Южную Корею, Японию, Турцию и выступил с рядом международных инициатив на Генеральной Ассамблее ООН, где были приняты соответствующие специальные резолюции [1]. Узбекистан также изменил свою позицию в отношении Афганистана и провел большую официальную международную конференцию по Афганистану, в которой приняли участие представители 21 страны.

Самым большим достижением во внешней политике Ташкента стала, несомненно, активизация регионального сотрудничества, которое имеет жизненно важное значение для Узбекистана, расположенного в центре региона, в окружении других стран Центральной Азии. По инициативе Мирзиёева, первое консультативное совещание пяти центральноазиатских лидеров состоялось в Астане в марте 2018 года. Второе консультативное совещание прошло в Ташкенте в ноябре 2019 года. Третий запланирован на 2020 год в Бишкеке.

Обращение президента Мирзиёева к Олий Мажлису (парламенту) Узбекистана 25 января 2020 года было симптоматичным с точки зрения взлетов и падений внешней политики. Он отметил продолжающиеся дебаты по вопросу о возможном членстве Узбекистана в ЕАЭС и заявил, что решение должно быть принято после тщательного изучения этого вопроса в парламенте. Так или иначе, Узбекистан получит только статус наблюдателя, а не станет членом ЕАЭС, сказал он.

ЗАГЛЯДЫВАЯ ВПЕРЕД: САМЫЕ БОЛЬШИЕ ПРОБЛЕМЫ

Поскольку внешняя политика Узбекистана подвергается серьезной «перестройке», есть несколько вопросов, которые требуют пристального внимания как со стороны политиков, так и более широкого сообщества наблюдателей.

Во-первых, в среднесрочной перспективе важнейший вопрос для международных отношений Узбекистана – стать реальным и ответственным лидером Центральной Азии и вместе с четырьмя соседними странами продвигать региональную интеграцию. Ответственное лидерство не означает ни статическую позицию, как на вершине иерархии, ни гегемонического господства. Это скорее диалектическая концепция, обозначающая способность, ответственность, инициативу и волю для удовлетворения общих интересов и стимулирования совместных действий. К сожалению, тенденция регионального взаимодействия в последнее десятилетие показывает движение по схеме «интеграция-сотрудничество-связь». Возможно, это произошло из-за разочарования, вызванного провалом интеграционного процесса, который успешно начался в 1991 году (после распада Советского Союза), успешно прошел несколько этапов, но был прерван в 2006 году после слияния ОЦАС с ЕврАзЭС. Темпы регионального взаимодействия соответствующих государств замедлялись, так сказать, по инерции до выхода Узбекистана из самоизоляции. Теперь, Ташкент должен обратить эту тенденцию вспять, от связи к интеграции, трансформируя консультативные совещания лидеров Центральной Азии, которые были активизированы в 2018 году, в более сильный институционализированный формат.

Во-вторых, Узбекистан должен преодолеть «комплекс маленькой страны», который часто ограничивал его маневрирование по отношению к великим державам и тем самым снижал способность государства действовать в качестве независимого субъекта. Дело в том, что Центральная Азия постоянно сталкивается с геополитическими вызовами – так называемой «большой игрой» – вызывающими бифуркации внешней политики. Узбекистан должен научиться не быть заложником геополитических манипуляций.

В-третьих, Узбекистан, как и другие страны Центральной Азии, также сталкивается с нормативной проблемой. Это сложный и нюансированный вопрос. Например, содействие демократизации и правам человека всегда было в повестке дня Запада в отношении постсоветских стран и обуславливало их поддержку со стороны Запада. Китай или Россия никогда не выдвигали нормативную повестку дня в регионе. Узбекистан должен определить свой внешнеполитический курс с учетом этой проблемы.

В-четвертых, позиция Ташкента в отношении Афганистана нуждается в изменении. Хотя Ташкент пытается продемонстрировать подход доброй воли в отношении Афганистана и предпринял многочисленные дипломатические шаги в поддержку мира в этой стране, ситуация там не улучшается.

В этом контексте Узбекистан придерживался принципа «Надейся на лучшее, но готовься к худшему». Становится очевидным, что региональные рамки для решения афганского вопроса не являются достаточными без более решительных миротворческих усилий и действий по поддержанию мира со стороны международного сообщества.

Успешное решение вышеуказанных проблем потребует, среди прочего, изменений в подходах к обсуждению и проведению политики. В этой связи могут быть предложены три соответствующие рекомендации.

Во-первых, внешняя политика Узбекистана до сих пор формулировалась и осуществлялась преимущественно Министерством иностранных дел. Однако МИД остается одним из самых «закрытых» государственных учреждений. Даже Концепция внешней политики недоступна для общественности. Поэтому основная задача – реформировать МИД и сделать его более открытым и подотчетным за успех или провал внешней политики.

Во-вторых, международные отношения в XXI веке становятся очень сложными с многочисленными константами и переменными, влияющими на международные отношения и внешнюю политику государств [2]. В этих условиях государственные органы столкнутся с большим количеством проблем и вызовов, которые они не смогут в полной мере осмыслить и решить без вклада и помощи со стороны аналитических центров и независимых экспертов. Поэтому для повышения качества и эффективности внешней политики Узбекистана необходимо государственно-частное партнерство. Аналогичным образом, международные субъекты, такие как ОБСЕ, ЕС, Всемирный банк, поддерживающие проекты регионального сотрудничества, также должны больше инвестировать в деятельность организаций гражданского общества, особенно аналитических центров, для обогащения и расширения политических дебатов и дискуссий. ✕

ПРИМЕЧАНИЯ

[1] Например: 22 июня 2018 года Генеральная Ассамблея ООН на пленарном заседании приняла резолюцию «Укрепление регионального и международного сотрудничества в целях обеспечения мира, стабильности и устойчивого развития в Центрально-Азиатском регионе»; 12 декабря 2018 года инициатива Президента Узбекистана была воплощена в жизнь. На пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН была принята резолюция «Просвещение и религиозная толерантность».

[2] Под константами подразумеваются такие факторы системы международных отношений как постоянство геополитики, соперничество великих держав, принципы международного права и тому подобное. Переменные подразумевают изменение характера мирового порядка, международные потрясения, изменение характера угроз безопасности и так далее.

Об авторе

Фарход Толипов является директором негосударственного исследовательского учреждения «Билим Карвони» («Караван знаний») в Ташкенте. Д-р Толипов окончил Ташкентский Государственный Университет. В 1994-2005 годах преподавал в Ташкентском университете мировой экономики и дипломатии, а в 2005-2010 годах - в Национальном университете Узбекистана. Д-р Толипов работал главным консультантом аппарата президента Узбекистана в 1998-2002 гг. Он имеет степень доктора политических наук в Университете мировой экономики и дипломатии в Ташкенте. Научные интересы д-ра Толипова лежат в области геополитики, региональной безопасности и региональной интеграции в Центральной Азии, национализма и демократизации в странах Центральной Азии.



Crossroads Central Asia - независимый научно-исследовательский институт, расположенный в Бишкеке. Crossroads Central Asia поддерживает, поощряет и практикует проведение профессиональных исследований в целях обеспечения открытости, безопасности и процветания Центральной Азии. W: <https://www.crossroads-ca.org/>.



the Hollings Center
for international dialogue

Данная аналитическая статья подготовлена в рамках проекта «Обсуждение международных отношений в Центральной Азии: региональное развитие и внерегиональные субъекты». Проект осуществляется под руководством Шаирбека Джураева и Эрика МакГлинчи при поддержке Центра Холлинга по международному диалогу.

Взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Crossroads Central Asia и/или Центра Холлинга по международному диалогу.