

Потепление отношения США к евразийским интеграционным проектам России и Китая

Аналитическая записка № 426

PONARS Eurasia

Март 2016

Джеффри Манкофф¹

Центр стратегических и международных исследований (CSIS)

Региональная интеграция является ключевым элементом американской стратегии послевоенного урегулирования в Афганистане. В рамках проекта «Нового шелкового пути» (НШП) американцы уже много лет пытаются прорубить для Афганистана окно в Среднюю и Южную Азию, которое помогло бы вывести эту изолированную и далекую страну на глобальный рынок.

Однако в прошлом многие другие грандиозные инициативы интеграции в данном регионе потерпели столь же грандиозный провал. При этом проекту [НШП](#) приходится конкурировать с российской инициативой Евразийского экономического союза (ЕЭС) и китайским «Экономическим поясом Шелкового пути» (ЭПШП).

Продвижение российских и китайских проектов вынуждает Вашингтон вносить коррективы в свои собственные планы. Первоначально в список задач НШП входило укрепление региональных связей по линии север-юг и привязка Афганистана (вместе со Средней Азией) к Индии, которую Вашингтон рассматривает в качестве потенциального противовеса российскому и китайскому влиянию в регионе.

Однако за последние несколько лет масштабы этих планов пришлось откорректировать. США все яснее осознают, что первоначальная стратегия НШП была слишком амбициозной, и что в ближайшие годы повестку дня евразийской интеграции, скорее всего, будут определять Россия и Китай. В этой связи Вашингтон адаптировал свой подход, смирившись с перспективой развития ЕЭС и ЭПШП и одновременно пытаясь направить эти проекты в русло, более соответствующее своим собственным долгосрочным приоритетам. К этим приоритетам относится обеспечение суверенитета средних и малых государств региона, а также принципы экономического либерализма.

Нынешняя позиция США заключается в том, что само по себе развитие торговли и рост инвестиций благодаря экономической интеграции является благом для всей Евразии, и что если российский и китайский интеграционные проекты будут развиваться в

¹ Jeffrey Mankoff – старший научный сотрудник и заместитель директора российской и евразийской программы в Центре стратегических и международных исследований (CSIS).

правильном направлении, это поможет Вашингтону в достижении своих собственных долгосрочных целей в регионе. При этом, однако, США беспокоит риск того, что проекты ЕЭС и ЭПШП будут представлять собой антилиберальную и политизированную версию интеграции.

Конкурирующие проекты

Как и НШП, проекты ЕЭС и ЭПШП направлены на углубление экономической интеграции между малыми государствами внутренней Евразии и расположенными вокруг них крупными странами. Однако в плане своих географических и стратегических приоритетов российский и китайский проекты входят в определенное противоречие с проектом НШП. Кроме того, хотя основные задачи ЕЭС и ЭПШП далеко не полностью совпадают, Москва и Пекин последовательно пытаются координировать эти проекты. Кульминацией этих усилий стало подписание весной 2015 года [соглашения](#) о слиянии ЕЭС и ЭПШП воедино.

В рамках ЕЭС углубляется интеграция между Россией и Арменией, Беларусью, Казахстаном и Кыргызстаном. В будущем к ним, возможно, присоединится Таджикистан. При этом страны ЕЭС возводят общие тарифные и другие барьеры, отгораживаясь от внешних рынков. Китайский проект ЭПШП является намного более амбициозным. Он направлен на создание серии транзитных коридоров в направлении восток-запад, связывающих внутренние регионы Китая и рынки в Европе и на Ближнем Востоке. Ни тот, ни другой проект не отводит заметной роли Афганистану, не говоря уже об Индии и других государствах Южной Азии.

Поначалу в Вашингтоне избегали комментариев на тему объединения, которое Президент РФ В.В. Путин в первое время называл «Евразийским Союзом» (опуская слово «Экономический») — хотя в частных беседах американские политики резко критиковали этот проект.

Первое публичное заявление Вашингтона на тему ЕЭС хорошо отражало преобладающее в США отношение к проекту, хотя сделано оно было довольно спонтанно. Выступая на пресс-конференции в декабре 2012 года, госсекретарь США Хиллари Клинтон [заявила](#), что планирующийся к созданию Евразийский Союз представляет собой «попытку ре-советизации региона», и что США «ищут эффективные способы, которые бы позволили затормозить или предотвратить развитие этого проекта». Совсем не факт, что эти слова Хиллари Клинтон отражали фактическую американскую позицию. Тем не менее, на их основании в России и других странах Евразии сложилось представление о том, что США будут вставлять палки в колеса ЕЭС.

Кроме того, заявление Хиллари Клинтон было сделано на фоне резкого ухудшения российско-американских отношений после возвращения Путина на президентскую должность и окончания медведевского потепления. К тому же отношения между Москвой и Вашингтоном осложнял очередной кризис, разразившийся на Ближнем Востоке. В содержательном плане заявление Клинтон отражало две основные причины американского недовольства проектом ЕЭС, которые в последующие годы неоднократно высказывались на официальном уровне – хотя и в более дипломатичных

тонах. Во-первых, в Вашингтоне считали, что Россия принуждает своих соседей вступать в ЕЭС против их собственной воли, а во-вторых, американцы утверждали, что ЕЭС – закрытый экономический блок, который вместо устранения барьеров на пути международной торговли просто передвигает их на новое место.

При этом отношение Вашингтона к проекту ЭПШП, в отличие от ЕЭС, было довольно позитивным, несмотря даже на то, что в Америке скептически оценивали способность Пекина претворить свои планы в жизнь. Первое официальное заявление на эту тему сделала заместитель помощника госсекретаря США Линн Трейси. В октябре 2013 г. она [сказала](#), что США «приветствуют китайские усилия по развитию энергетической и транспортной инфраструктуры в регионе», и что эти усилия будут «взаимодополняющими и полезными» для Евразии.

Более благосклонное отношение Вашингтона к проекту ЭПШП частично объясняется тем, что его цели во многом совпадают с целями самих США в рамках НШП. Особенно это относится к развитию инфраструктурных связей между внутренней Евразией и крупными рынками. Кроме того, по мнению Вашингтона, проекту ЭПШП не присущи элементы принуждения и политизации, которые он видел в ЕЭС (считая, что Россия стремится к интеграции по политическим мотивам, даже когда экономические аргументы в пользу такой интеграции представляются неубедительными).

В дальнейшем евразийские амбиции Америки пошли на спад параллельно с сокращением американского контингента в Афганистане. В результате этого процесса в США начали всерьез обсуждать перспективы американо-китайского сотрудничества в регионе, чтобы направить огромные финансовые ресурсы Китая на новые региональные инфраструктурные проекты, которые сам Вашингтон не осилил бы.

Осознание реальности

Первоначальное отношение Вашингтона к проектам ЕЭС и ЭПШП претерпело значительную эволюцию по мере получения более четкого представления о целях, преследуемых Москвой и Пекином, а также осознания чрезмерной амбициозности региональных планов самих США. Вашингтону [не удалось привлечь](#) крупные частные инвестиции на реализацию проекта НШП. Перед ним также стоит целый ряд других первоочередных внешнеполитических проблем. При этом подход США к среднеазиатскому региону постепенно возвращается к исходным позициям, характерным для периода до начала войны в Афганистане, в рамках которых основное внимание уделяется стимулированию политических и экономических реформ.

Вашингтон продолжает оказывать поддержку конкретным проектам, направленным на укрепление связей между Средней и Южной Азией. Однако при этом американцы все более старательно [подчеркивают](#), что такие проекты не призваны составить конкуренцию ни инфраструктуре в направлении восток-запад, создаваемой Китаем, ни даже российским проектам в Средней Азии. Американские официальные лица настаивают, что евразийская интеграция не является игрой с нулевой суммой между Вашингтоном, Москвой и Пекином.

Такая смена тональности сопровождается некоторой переоценкой отношения как к ЕЭС, так и к ЭПШП. В своих официальных заявлениях и комментариях администрация

Обама [смирилась](#) с существованием ЕЭС. Она отвергает все предположения о том, что еще совсем недавно США вели современную версию «Большой игры» против России и Китая. Однако в частных беседах, имевших место в 2014 году, американские дипломаты убеждали собеседников из стран, рассматривавших возможность вступления в ЕЭС (например, из Кыргызстана), что такой шаг нанесет ущерб их экономике и усилит их политическую зависимость от России. (При этом кыргызские представители настаивали, что у них нет особого выбора, учитывая зависимость экономики страны от денежных переводов мигрантов, работающих в России. Они также сетовали, что сам Вашингтон не предлагает им никаких более выгодных вариантов.)

В публичных заявлениях в адрес России США постепенно начали делать акцент на том, что условия членства азиатских государств в ЕЭС не должны входить в противоречие с американскими приоритетами для Евразии. Особенно это касается уважения к суверенитету среднеазиатских республик и обеспечения открытости региона для мировой торговли. Говорилось, в частности, что Россия не должна [иметь](#) «права определять политическую и экономическую ориентацию других стран»; что вступление в ЕЭС [должно](#) «вести к либерализации, а не ограничению торговли»; и что членство в ЕЭС «не должно идти в ущерб... существующим международным обязательствам, в т.ч. в рамках ВТО, или ограничивать свободу вступления в другие двусторонние или многосторонние торговые механизмы». Иногда американские официальные лица [подчеркивали](#) и потенциальные положительные моменты ЕЭС – в частности, «сокращение сроков и стоимости транзита, что является важным преимуществом».

И в официальных, и в частных комментариях американские представители более позитивно настроены в отношении проекта ЭПШП. Они рассматривают этот проект как возможность заручиться китайским финансированием и участием в инфраструктурных программах, связывающих весь регион воедино. Однако в последнее время больше внимания уделяется и потенциальным отрицательным сторонам проекта. В мае 2015 года Ричард Хогланд, заместитель госсекретаря, курирующий Южную и Среднюю Азию, посетил с визитом Пекин для проведения «интенсивных консультаций» на тему сотрудничества между США и Китаем в Средней Азии. Тем не менее, в частных беседах американские представители высказывают разочарование результатами усилий на китайском направлении. Они, в частности, жалуются, что Пекин открыт к сотрудничеству лишь на словах, а на деле нет ни конкретных предложений, ни реальной готовности развивать совместные проекты.

Одновременно с этим США начали более активно высказывать опасения, что крупные китайские инвестиции могут негативно повлиять на регуляторный климат в странах Средней Азии. К примеру, говорилось о риске того, что и ЭПШП, и другие китайские проекты в Евразии (особенно идущие с участием Азиатского банка инфраструктурных инвестиций) приведут к ухудшению ситуации с защитой окружающей среды и правами трудящихся, вытесняя при этом инвестиции из других источников. Вашингтон [призвал](#) Пекин «руководствоваться мировыми стандартами» при осуществлении евразийских проектов сотрудничества и развития инфраструктуры. В США также опасаются, что в рамках крупных строительных проектов, связанных с ЭПШП, в среднеазиатские республики будет завезено большое количество китайских рабочих, что приведет к росту напряженности и недовольства среди местного населения.

Потенциал сотрудничества и проблемы на его пути

Задачи, которые ставились перед инициативой «Нового шелкового пути» в ее первоначальном виде, вполне заслуживают уважения. Развитие альтернативных транзитных маршрутов и точек доступа к глобальным рынкам пошло бы на пользу всему региону. Однако частные западные инвесторы опасаются вкладывать капитал в амбициозные инфраструктурные проекты в связи с огромными расстояниями, относительно небольшим населением и сложным политическим климатом, характерным для Средней Азии. Чтобы преодолеть их опасения, понадобится определенный уровень политической поддержки и участия со стороны США, который Вашингтон в данный момент не в состоянии обеспечить. Даже если бы у Вашингтона была такая возможность, глубинные политические и экономические проблемы среднеазиатского региона отпугивают частных инвесторов, которые, в отличие от государственных компаний из России и Китая, руководствуются прежде всего коммерческими соображениями. Американские интересы в Средней Азии не настолько важны для Вашингтона, чтобы оправдать затраты дипломатических, экономических и политических ресурсов, необходимых для полного воплощения в жизнь проекта НШП.

Кроме того, Вашингтон сейчас не в том положении, чтобы вступать в серьезные новые конфликты с Москвой и Пекином из-за Средней Азии. У России и Китая в данном регионе имеются куда более серьезные интересы в сфере безопасности, чем у США. Именно они, скорее всего, будут формировать повестку дня евразийской интеграции в ближайшие годы. Фактор географической близости делает интересы в Средней Азии и во всей Евразии более фундаментальными для России и Китая, чем для США.

В этой связи задачей американской политики в регионе является как можно более полное достижение целей, лежавших в основе проекта НШП, с одновременным сведением к минимуму риска конфронтации с Москвой и Пекином. На практике это будет выражаться в попытках поставить на службу американским задачам китайские инвестиции, а также мягко подвести Москву и Китай к более либеральному видению своих интеграционных проектов. Вашингтон не испытывает особого восторга по поводу ЕЭС и ЭПШП – но он постепенно приходит к пониманию того, что реальных альтернатив этим проектам не существует.