

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В МАТЕРИАЛАХ И ОЦЕНКАХ ЗАПАДНЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ

Стивен Арис (1)

Центр исследования России и Восточной Европы
Бирмингемский университет
Эдгбастон, Бирмингем, Великобритания, B15 2TT

В статье выделяются основные подходы к анализу Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) на Западе. Рассмотрев спектр и эволюцию взглядов ведущих западных экспертов по центральноазиатскому региону, автор приходит к выводу, что со временем эта организация станет органичным элементом современной системы международных отношений и Европейский Союз должен делать ставку на взаимодействие с ШОС для реализации своих интересов в Центральной Азии.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) мало известна на Западе. Недостаток информированности ощущается даже в кругу специалистов по международным делам. А те, кто все же что-то знают о ШОС, зачастую руководствуются ложными представлениями, ведущими к неправильному пониманию целей и деятельности Шанхайской организации. До последнего времени в западном информационном пространстве превалировали негативные оценки деятельности ШОС: одни видели в ней непосредственную угрозу собственным национальным интересам, другие, более информированные эксперты, пытались представить ее как слабую, малоэффективную организацию. По выражению А. Бэйлса: «иностранные аналитики часто доходили до крайностей, изображая ШОС в образе агрессивного «анти-НАТО» или же вовсе нивелируя ее роль до малозначимого «декоративного фона» [4. Р. 27]. С другой стороны, результаты последних исследований позволяют авторам сделать и более позитивные выводы относительно эволюции и перспектив ШОС (2).

ШОС и интересы Европы

До недавнего времени Центральная Азия не являлась значимым приоритетом внешнеполитического курса ни Западной Европы, ни Соединенных Штатов Америки. Географическая удаленность и наследие полувековой холодной войны не способствовали налаживанию прочных связей стран Центральной Азии с Европейским Союзом. Руководство ЕС не относило вопросы безопасности и эконо-

мического развития в постсоветских республиках к сфере своих национальных интересов и уделяло мало внимания эволюции политических режимов и вопросам регионального сотрудничества в Центральноазиатском регионе (ЦАР) после распада Советского Союза. Как отмечает Оксана Антоненко, представители ныне председательствующей в Совете ЕС Германии надеются, что «саммит ЕС 2007 года впервые в истории примет единую стратегию ЕС по отношению к Центральной Азии» (см.: [2]). Таким образом, становление механизма взаимодействия в рамках «шанхайской пятерки», его преобразование в полноценную региональную организацию с шестью постоянными членами долгое время не получало должной огласки на Западе (3).

Однако последнее время вместе с ростом влияния ШОС, на волне значимых глобальных событий, мы отмечаем последовательное усиление интереса международного сообщества к организации. Террористические атаки 11 сентября 2001 г. обратили внимание мировой общественности на ситуацию в Центральной Азии. Кроме того, саммит ШОС 2005 года заставил западных политологов всерьез взяться за изучение этой организации. По мнению британского аналитика, профессора Дэвида Вола: «для многих людей ШОС начала существовать лишь после того, как на четвертом саммите организации, который проходил в июле 2005 года в новой столице Казахстана — Астане, главы государств обратились к США с просьбой вывести свои войска из Центральной Азии» (см.: [9]). Это обращение, в котором государства — члены ШОС потребовали от США предоставить график вывода своих войск из региона, стало предметом ожесточенных дискуссий на Западе. Интересно, что этому требованию было уделено гораздо больше внимания, чем, как нам представляется, более значимому событию, которое произошло годом раньше на Ташкентском саммите, когда была запущена работа двух основных постоянно действующих органов Организации — Секретариата ШОС и Региональной антитеррористической структуры (РАТС). Окончание фазы институционального оформления ШОС прошло на Западе незаметно. Это пример, иллюстрирующий, что большинство западных аналитиков руководствуются преимущественно геополитическими соображениями, исследуя, как может деятельность Шанхайской организации повлиять на «баланс сил» в Восточной Евразии, на позиции стран, проявляющих активность в регионе и вне его. Таким образом, роль и задачи ШОС непосредственно в центральноазиатском регионе оказались вне фокуса многих исследований. Это, конечно, не означает, что такие исследования не проводились. Но широко распространяемые работы по ШОС как-то не демонстрируют такого подхода (4).

Эмоциональная оценка сущности ШОС

При недостатке понимания сущности происходящих процессов естественным образом возникают предубеждения, больше построенные на личных ощущениях, чем на рациональном осмыслении окружающей действительности. Это происходит в России по отношению к угрозе китайской экспансии на Дальнем Востоке, похожее настороженное отношение к миграции встречается и во многих странах Европейского Союза. Аналогичным образом ШОС, как малопонятное для западной ментальности объединение, стало объектом спекуляций в отдель-

ных кругах. Так, ряд американских политологов изображает ШОС в качестве откровенно антиамериканского блока, который бросает вызов присутствию США в постсоветских республиках. Суть таких эмоциональных заявлений сводится к тому, что ШОС объявляется «самой опасной организацией, которая когда либо была известна Соединенным Штатам Америки», что это «больше, чем экономическое объединение, это, потенциально, — новый „Варшавский договор“» (5). Воодушевляет, что подобные замечания не пользуются особым доверием в органах принятия решений ни ЕС, ни США, где имеют место более взвешенные оценки. Согласно докладу одного из американских функционеров, «ШОС — это не антиамериканская и недемократическая организация. Применение стереотипов и парадигм, характерных для периода холодной войны, неадекватно современным политическим реалиям» [7. Р. 6]. Тем не менее, такие утверждения очень громогласны и широко известны в профессиональной среде, хотя и не пользуются заметной поддержкой.

Другие, критически настроенные специалисты, изображают Шанхайскую организацию в виде «клуба автократов» (см.: [9]), обращая особое внимание на характер политического режима государств — членов ШОС. Они подвергают жестким нападкам недостаток либерально-демократических принципов, процедур и регулярные нарушения основных прав и свобод человека, которые якобы имеют место в этих странах. Иллюстрацией такого подхода к ШОС может послужить статья «Непреодолимое возвышение диктаторского клуба», которая вышла в британской ежедневной газете «Гардиан» как раз накануне Шанхайского саммита в июне 2006 года. Автор статьи указывает на «несоблюдение законности в регионе ШОС и на отсутствие заинтересованности в свободе, демократии и справедливости» (см.: [8]). Но и в этом случае подобное отношение к Шанхайской организации сводится к личному мнению нескольких отдельных авторов, хотя затрагиваемые ими проблемы останутся значимыми для широких кругов западных специалистов в будущих исследованиях, ибо принципы демократии, уважения прав человека лежат в основе внешнеполитических доктрин европейских стран.

Скептическая оценка ШОС

Представленные выше полярные точки зрения, хотя и существуют, но не являются основополагающими в аналитических работах серьезных исследовательских учреждений. Но и там под вопрос ставится жизнеспособность ШОС, поэтому общие оценки перспектив развития организации весьма пессимистичные. Как подчеркивает Элисон Бэйлс в последней работе СИПРИ (6): «вне стран — участников ШОС мнение об организации в основном либо скептическое, либо негативное. Многие задаются вопросом, есть ли в этом проекте что-нибудь помимо символической сущности, другие выделяют недостаточную распространенность демократических традиций среди участников, что ставит под сомнение легитимность решений организации перед лицом мирового сообщества» [4. Р. 1]. Подобные работы сосредотачивают фокус своего внимания на проблемах, с которыми сталкивается организация, и спекулируют на тему, как эти проблемы могут сказаться на будущем развитии организации. В основе скептической интерпретации

ШОС — сомнения в долговечности взаимных интересов России и Китая, отношения между которыми являются несущей конструкцией организации, и ссылки на недостаточную политическую волю к интеграции лидеров центральноазиатских республик.

Представления о затянувшейся взаимной подозрительности членов организации подпитывают аргументы, что ШОС не способна стать чем-то больше, чем так называемый «дискуссионный клуб». Наиболее часто используемый аргумент о недостаточной дееспособности Шанхайской организации — это слабая реакция на события, происходящие в регионе. По мнению американского аналитика Сина Йома, «события 9 сентября и война в Афганистане набросили тень неопределенности на будущее ШОС», поставив под сомнения эффективность механизма обеспечения безопасности в регионе и способность организации справиться с растущим американским влиянием (см.: [10]). Критики Шанхайской организации сотрудничества как инструмента противодействия традиционным и нетрадиционным угрозам, ссылаются на то, что «она совершенно не способна противостоять локальным вызовам безопасности ... и не только не смогла ничего сделать, чтоб справиться с атаками 11 сентября, но к ней даже не обратились во время недавней революционной ситуации в Киргизстане» [5. Р. 13]. Логический посыл, который лежит в основе подобных суждений, сводится к тому, что реальная интеграция маловероятна по причине отсутствия определенности и согласия между членами ШОС по поводу потенциальной выгоды от участия в деятельности организации. Таким образом, западные аналитики не видят возможности эволюции ШОС в наднациональную интеграционную структуру по принципу ЕС или НАТО. А раз так, то ее эффективность и возможность действовать решительно в критических ситуациях существенно ограничены.

Еще одна довольно распространенная позиция строится вокруг сомнений относительно общего желания заставить организацию работать. Часто встречается мнение, что ШОС влиятельна ровно на столько, на сколько крепки российско-китайские отношения, которые все равно имеют ограниченный потенциал и поддерживаются на высоком уровне, лишь чтобы служить противовесом американским интересам. «Это инструмент политики Москвы и Пекина для поддержания регионального баланса против Вашингтона» [1. Р. 478]. «Подобные цели (инструментализации ШОС в качестве противовеса США) вряд ли будут поддержаны республиками Центральной Азии, которые стремятся развивать двухсторонние отношения по вопросам безопасности с Соединенными Штатами» [1. Р. 478], поэтому совпадение целей участников проекта все же выглядит сомнительно. ШОС воспринимается как преимущественно российско-китайское предприятие, а что касается республик Центральной Азии, то многовекторные двухсторонние внешние связи видятся западным экспертам более предпочтительными, чем обязательства, которые налагает участие в многосторонней организации. Согласно позиции некоторых исследователей, «ШОС так и не вышла из маргинального положения после событий 11 сентября, в которое она попала, когда республики Центральной Азии в рамках двухсторонних договоренностей подключились к антитеррористическим операциям, руководимым Соединенными Штатами в регионе» [1. Р. 479].

Появление позитивных интерпретаций ШОС

Последнее время все чаще стали появляться публикации, которые в более оптимистичном ключе стали освещать динамику развития ШОС. Некоторые эксперты, которые остались скептически настроенными, тем не менее, подчеркивают отдельные позитивные сдвиги в интеграционном взаимодействии стран ШОС. В принципе, нет ничего удивительного, что западные специалисты не очень хорошо информированы о принципах работы организации, ведь в Великобритании действует всего одна исследовательская программа, посвященная непосредственно Шанхайской организации, которую возглавляет одна из наиболее известных и последовательных сторонников этого объединения (7). Хотя нельзя однозначно констатировать, что при большем понимании и более пристальном внимании к событиям в центральноазиатском регионе можно надеяться на менее критические оценки экспертов. По крайней мере, в настоящее время подавляющее большинство исследователей признает, что ШОС будет играть значительную роль в Центральной Азии и увеличит в среднесрочной перспективе диапазон своей активности на международной арене. Бэйлс и Данэй подчеркивают, что «ШОС удалось выработать механизм саморегулирующегося развития и утвердить свое влияние в соседствующих государствах, что является неотъемлемой характеристикой успешных интеграционных проектов где бы то ни было — как в случае с Европой, так и в Юго-Восточной Азии. Это свойство так и не было достигнуто в других организациях на постсоветском пространстве, например в ОДКБ» [4. Р. 4]. Вместе с растущим интересом к организации параллельно развивается и понимание того, как сотрудничество с ШОС может пойти на пользу интересам в области безопасности, которые имеются у западных держав в регионе. В своей последней работе О. Антоненко рассматривает случай взаимодействия ЕС с ШОС как лучший механизм реализации интересов Европейского Союза. Она пишет, что «если ЕС хочет укрепить свою роль в Центральной Азии, то необходимо строить не только прямые отношения отдельно с каждой из стран, но и иметь дело с региональными организациями, ключевой из которых является Шанхайская организация сотрудничества» (см.: [2]). Другая очень характерная точка зрения была высказана в статье Грега Остина. Он настаивает, что «нельзя поспешно ставить на ШОС печать неудачи, которая больше подходит предыдущим попыткам региональной интеграции. Лучший вклад в будущее Афганистана, который может быть сделан ЕС и НАТО — это содействие решительному и эффективному развитию ШОС, включающей Пакистан и Афганистан» (см.: [3]). В стабильности Большой Центральной Азии заинтересованы все государства, включая страны Запада. Мировое сообщество все больше интересуется вопросом, сможет ли Шанхайская организация как механизм, укорененный в действительности Центральной Азии, противостоять тем специфическим, новым вызовам, которые угрожают безопасности международной системы в целом.

Еще одной положительной тенденцией в динамике развития ШОС является то, что ее организационная структура закрепляет равное представительство всех стран-членов, а присутствие в составе двух мировых держав препятствует ее эво-

люции в сторону гегемонистской организации. Таким образом, с точки зрения центральноазиатских республик «необходимость учитывать внешнеполитические приоритеты Китая частично уравнивается российскими интересами. В принципе, это создает ситуацию, когда республики могут продвигать свои приоритеты и оставить свой отпечаток на повестке дня ШОС»[4. Р. 2]. Поэтому даже критикам Шанхайского объединения все чаще приходится признавать, что значение ШОС нельзя нивелировать до геополитического инструмента в руках одной единственной державы.

В ответ на замечания по поводу недостатка конкретных военных акций в рамках ШОС можно ответить, что от некоторых исследователей ускользает тот факт, что Шанхайская организация концентрирует усилия на противодействии вызовам безопасности, таким, как терроризм и трансграничная преступность. Они коренятся в социально-экономических противоречиях внутри государства, но имеют трансгосударственную природу. Поэтому традиционные военные подходы малоэффективны применительно к вызовам, которые не имеют четких государственных границ и затрагивают «актеров вне суверенитета». Именно это и делает Шанхайскую организацию сотрудничества по-своему уникальной, ведь она старается дать ответ на «новые» угрозы безопасности. Как подчеркивают Бэйлс и Данэй, ШОС приняла «повестку дня двадцать первого века», которая позволяет вести совместную борьбу с негосударственными угрозами (терроризм, сепаратизм, экстремизм), которая признает значимость таких факторов для решения вопросов безопасности, как инфраструктура, коммуникации, энергоресурсы и экономическое равновесие.

В результате проводимых мной в настоящее время полевых исследований в странах — членах ШОС (Россия, Казахстан, Узбекистан, Китай), я тоже прихожу к весьма оптимистичным выводам в отношении перспектив развития ШОС. Организация сталкивается со многими трудностями, которые вытекают из частично не совпадающих интересов участников по отдельным направлениям сотрудничества, которые возникают из технических проблем, связанных с процессом постепенной отработки, отшлифовки организационных механизмов, а также из необходимости постоянной адаптации к переменчивым условиям потенциально уязвимого региона. Но мы не видим неразрешимых проблем и полагаем, что подход ШОС к вопросам региональной безопасности и экономического развития выдержит проверку временем. По поводу возможного конфликта интересов между Европой и ШОС целесообразно согласился с позицией Марты Брил Олкотт, что «существование ШОС никогда не будет служить интересам США, но ей и незачем напрямую препятствовать им» (см.: [6]). Безусловно, интересы ЕС, США и ШОС вряд ли будут полностью совпадать, но это естественные разногласия, характерные для всех участниками международных отношений. Интересы США и ЕС тоже не совпадают, когда речь заходит о соперничестве за рынки и ресурсы на европейском континенте. Эти противоречия разрешаются в формате дружеского диалога, и нет никакой принципиальной причины, почему бы что-то было иначе в ситуации с Центральной Азией. Исследователи ШОС на Западе все

чаще вынуждены признавать, что Шанхайская организация является открытым объединением в том смысле, что каждый участник волен по своему разумению выстраивать двухсторонние отношения. Это постепенно ослабляет волнение европейцев по поводу агрессивных намерений ШОС в отношении Запада. К слову, Казахстан — одна из стран — основательниц ШОС, но вряд ли может быть уличен в антизападной политике.

Имидж Шанхайской организации на Западе

На данный момент, пока еще слышны мнения о «клубе автократов», «восточном НАТО», «антиамериканизме» ШОС, действительно, стоит проблема имиджа организации на Западе. Отказаться от данных предубеждений поможет планомерное развитие «Шанхайской шестерки», при использовании принципов открытости, «шанхайского духа», «организации нового типа», и рост ее влияния на международной арене. В таком случае, вероятно, гораздо больше исследований будут посвящены ШОС в странах Запада, и крайние суждения уступят место более взвешенным заключениям. Если ШОС станет органичным элементом современной системы международных отношений, то со временем придет и понижение сущности организации, и доверие к ней, как это было в случае с другими региональными организациями. Мощный толчок укреплению позитивного имиджа ШОС способно дать присоединение Индии на правах полного члена организации, потому что Индия свободна от багажа устаревших стереотипов и парадигм времен холодной войны и традиционно всегда состояла в хороших отношениях с западными странами, особенно с США и Великобританией. Факт присоединения развеет предубеждения европейских стран о формирующемся антизападном военном блоке. А вступление в организацию Ирана, напротив, может произвести обратный эффект и зародит искру беспокойства об истинной сущности и намерениях Шанхайской организации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Перевод с английского и научная редакция Н.В. Задерей.
- (2) Речь идет о двух аналитических записках, вышедших в мае 2007 года в Великобритании [2; 4].
- (3) В какой-то степени это естественно, ведь деятельность ШОС в течение довольно короткого периода своего существования концентрировалась на внутренних вопросах своего региона ответственности, который не являлся приоритетом ЕС.
- (4) Можно сказать, что «отношение к ШОС как среди Европейских политиков и аналитиков, так и среди американских, было преимущественно отстраненное, негативное или даже враждебное» (см.: [2]).
- (5) Цитируется по докладу сенатора правления комиссии Хельсинской конференции по безопасности и сотрудничеству, эксперта США Сэма Браунбака, «Central Asia: US Helsinki Commission concerned about SCO's influence», *EURASIA Insight* (10/01/06) <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp100106.shtml>
- (6) SIPRI — Stockholm International Peace Research Institute.
- (7) Международный институт стратегических исследований (Лондон), Исследовательский проект, посвященный ШОС и вопросам безопасности в Центральной Азии, под руководством доктора Оксаны Антоненко.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Allison R.* Regionalism, regional structures and security management in Central Asia // *International affairs*. — 2004.
- [2] *Antonenko O.* The EU should not ignore the Shanghai Co-operation Organization // *Policy Brief*. — Centre for European Reform. — May 2007.
- [3] *Austin G.A.* More Effective Way to Reconstruct Afghanistan // *The Foreign Policy Centre, UK* // <http://fpc.org.uk/articles/272>
- [4] *Bailes A. & Dunay, P.* The Shanghai Cooperation Organization as a regional security institution // *The Shanghai Cooperation Organization*. — Stockholm International Peace Research Institute. — Policy Paper. — May 2007 // <http://www.sipri.org/contents/publications/Policypaper17.html#download>
- [5] *Blank S.* The Shanghai Cooperative Organisation: Post-Mortem or Prophecy. *CEF Quarterly*. — The Journal of the China-Eurasia Forum (Summer 2005) // http://www.chinaeurasia.org/files/CEF_Quarterly_August_2005.pdf
- [6] *Olcott M.* Central Asia: US Helsinki Commission concerned about SCO's influence // *EURASIA Insight* (10/01/06) // <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp100106.shtml>
- [7] *Oresman M.* The Shanghai Cooperation Summit: Where Do We Go From Here? // *The Journal of the China-Eurasia Forum: Special Edition: The SCO at One*. — 2005. — July // http://www.silkroadstudies.org/new/docs/CEF/CEF_Quarterly_July_2005.pdf
- [8] *Tisdall S.* Irresistible rise of the dictators' club // *The Guardian* (06/06/2006) // <http://www.guardian.co.uk/worldbriefing/story/>
- [9] *Wall D.* The Shanghai Cooperation Organisation: uneasy amity // *Open Democracy Website* (16/06/2006) // <http://193.41.101.59/debates/article.jsp?id=6&debateId=28&articleId=3653>
- [10] *Yom S.* Power Politics in Central Asia // *Harvard Asia Quarterly*. — Vol. 6 // <http://www.asiaquarterly.com/content/view/129/>

THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION IN THE ENGLISH LANGUAGE WEST

Stephen Aris

Centre for Russian & East European Studies
European Research Institute
University of Birmingham
Edgbaston, Birmingham, the UK, B15 2TT

Although the Shanghai Cooperation Organization remains relatively unknown in Western foreign policy analysis, it is the focus of some strong opinions. These viewpoints range from interpreting the SCO as an alliance directed against the West to those that make the case for engagement with the SCO as the best mechanism for achieving Western interests in the region. This short paper argues that as the SCO becomes better known and understood with time and research, views that consider the SCO as a threat will decrease and views that assess it positively for both the Central Asian region and for cooperation with West on common interests will increase.