
ЦЕНА ПРАГМАТИЗМА ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ КАЗАХСТАНА

Нурсеит Ниязбеков
Университет КИМЭП

Внешней политике Казахстана часто приписывается прагматизм в поисках "дружбы со всеми". Его руководство хорошо знает свое стратегическое положение в самом сердце Евразии, и вскоре после распада Советского Союза поняло, что может воспользоваться новыми геополитическими реалиями. Постсоветские геополитические реалии пришли как с благословением, так и с проклятием. Таким образом, несмотря на то, что Казахстан является страной, не имеющей выхода к морю и не имеющей больших возможностей для мировой торговли, он благословлен изобилием природных ресурсов, где нефть и газ составляют половину экспорта страны. Энергетика является лишь одним из факторов, подчеркивающих геополитическое значение Казахстана; безопасность – это второй фактор. Несмотря на то, что Казахстан не является непосредственным соседом Афганистана, страны, широко рассматриваемой как основной источник наркотрафика и исламского фундаментализма, он воспринимается Западом и Россией как буферная зона против распространения организованной преступности и других угроз безопасности. Предвидя предстоящий рост экономической и политической активности Запада, России и Китая, казахское правительство приняло внешнюю политику, которая бы сбалансировала интересы основных международных игроков с целью реализации своих национальных интересов.

Задуманная как многовекторная внешняя политика, она оказалась довольно успешной в продвижении Казахстана как миролюбивой страны, заинтересованной в международном сотрудничестве и помогающей ему стать лидером в Центральной Азии. Казахстан достиг впечатляющего экономического роста благодаря созданию привлекательного инвестиционного климата и приверженности формуле Назарбаева "сначала экономика, потом политика". В результате Казахстан стал "островом стабильности" – репутацией, которую его дипломаты очень старались создать. Стабильность, в свою очередь, дорого обошлась. С середины 1990-х годов политические заключенные, репрессированные журналисты, угнетённые правозащитники, запуганные гражданские активисты и тысячи притесняемых граждан платили высокую цену стабильности с фальсифицированными выборами, повсеместной коррупцией и злоупотреблениями полицией. В данной работе будет сделан обзор истории внешней политики Казахстана с особым вниманием к его взаимодействию с крупнейшими зарубежными партнерами, а именно: Россией, Китаем, ЕС и США. Основное внимание будет уделено демократизации повестки дня в отношениях Казахстана с вышеуказанными странами. После обзора прошлого, автор обсудит будущие вызовы внешней политике Казахстана.

Принимая во внимание текущую повестку дня и своих ближайших партнеров, останется ли Казахстан центральноазиатским островом стабильности?

Прошлое

Согласно Фридом Хаус, Казахстан является не свободным государством с консолидированным авторитарным режимом. Тем не менее, он является активным членом многочисленных международных и региональных организаций, имеет наибольший объём инвестиций в Центральной Азии и занимает первое место в регионе в докладе Всемирного банка "Ведение бизнеса 2020". Хотя не стоит ожидать однозначной прямой связи между политическим режимом и уровнем его экономического развития, можно задаться вопросом, как Казахстан добился экономического успеха на фоне частых нарушений прав человека и недостаточного уважения к гражданским свободам?

Некоторые ученые отвечают, ссылаясь на теорию ресурсного проклятия, которая утверждает, что богатые ресурсами авторитарные страны перераспределяют экспортные доходы для увеличения государственных расходов (эффект рантье) и финансируют правоохранительную деятельность (эффект репрессий) для подавления инакомыслия. Оптимисты, со своей стороны, утверждают, что политическая либерализация должна происходить постепенно в таких странах, как Казахстан, которые обеспечили устойчивый экономический рост. Так, сторонники теории модернизации предполагают, что экономический рост приведет к развитию среднего класса, а также ускорит эволюцию активного гражданского общества, что, в свою очередь, окажет давление на правящую элиту по проведению демократических реформ. Многие, однако, упускают из виду роль внешней политики в стимулировании экономического роста и управлении ожиданиями общества. В данном разделе автор демонстрирует, как, помимо прочего, внешняя политика помогла Казахстану достичь двузначного экономического роста, но не смогла создать прочную национальную идентичность и жизнеспособные демократические институты.

Успехи

Каковы три основных достижения казахстанской внешней политики с момента обретения независимости? Современная внешняя политика Казахстана значительно повзрослела с 1990-х годов, и ее часто хвалят за конструктивизм, рационализм и приверженность к разрешению конфликтов. В то время как существует множество внешнеполитических достижений, таких как получение председательства Казахстана в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и статуса наблюдателя в Совете Безопасности ООН, есть три особенно важных достижения, которые автор хотел бы выделить: ядерное разоружение, согласование маршрутов экспорта углеводородов и многовекторность.

В большинстве исследований по истории и политике Казахстана передача Казахстаном унаследованного советского ядерного оружия России и США будет упоминаться как первое достижение его внешней политики. Стоит отметить, что данное решение было основано не на дипломатических расчётах, а, скорее всего, на реалиях сегодняшнего дня. Запад ясно дал понять, что если Казахстан желает быть признанным полноправным членом международного сообщества, то должен присоединиться к договору о нераспространении ядерного оружия, а также

отказаться от унаследованного от СССР ядерного арсенала. Согласившись на эти условия, Назарбаев обеспечил для Казахстана получение иностранной помощи, инвестиций и гарантий безопасности.

Провозглашение независимости Казахстана в 1991 году не означало, что Казахстан получит экономическую независимость от своего крупнейшего соседа – России. Второй успех внешней политики Казахстана в 1990-х годах можно объяснить его попытками дистанцироваться от экономической зависимости от России. Это лучше всего видно на примере его политики в области нефтегазовой разведки и трубопроводов. Во времена СССР вся нефтегазовая инфраструктура была связана с Россией. Согласно Ипек (2007), Казахстан не хотел экспортировать свою нефть на западные рынки через Россию, опасаясь политического и экономического контроля России над такими маршрутами. По этой причине Казахстан приветствовал любые маршруты трубопроводов, которые позволили бы избежать российского транзита. Западные нефтегазовые компании предложили Казахстану такие варианты. Недовольная взаимодействием Казахстана с Западом, затем Россия стала настаивать на участии в разведке вновь открываемых запасов нефти Северного Каспия. И здесь Казахстан отдал предпочтение западным компаниям, так как знал, что у России нет финансовых ресурсов и соответствующей экспертизы. Эти внешнеполитические манёвры Казахстана в экономических проектах не могли радовать Россию, потому что она "считала Центральную Азию сферой своего влияния" (Ипек, 2007). Многовекторная внешняя политика позволила Казахстану поддерживать тесные связи с Россией и постсоветскими государствами, при этом не нанося ущерба сотрудничеству с западными инвесторами. Членство Казахстана в Содружестве Независимых Государств (СНГ) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), где доминирующее положение занимает Россия, служит примером близости Казахстана к России. Как мы увидим позже, рост связей с Россией может быть расценен как провал внешней политики государства.

Третье достижение внешней политики Казахстана основывается на предыдущем достижении. Это очень сложный и умелый баланс между интересами и целями региональных и глобальных держав. Хэнкс (2009) определяет многовекторную внешнюю политику как "политику, которая развивает внешние связи через рамки, основанные на прагматичном, неидеологическом фундаменте" (стр. 259). Мультивекторность позволила Казахстану эксплуатировать свои углеводородные ресурсы на основе расчёта затрат и выгод, а также охватить себя поясом безопасности, состоящим из членства во многих организациях коллективной безопасности (таких как ОДКБ и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)), и получить гарантии безопасности, как с Запада, так и с Востока. В качестве иллюстрации можно отметить, что экономика Казахстана выигрывает от членства в трёх различных экономических союзах: возглавляемый Россией Евразийский экономический союз, возглавляемая Китаем "Инициатива пояса и пути", и доминируемая Западом Всемирная торговая организация. Говоря о механизмах обеспечения безопасности, членство Казахстана в ОДКБ и ШОС не мешает ему сотрудничать с программой НАТО "Партнерство ради мира". Нахождение Казахстана в сфере влияния России также не помешало участию Казахстана в возглавляемой США войне с терроризмом.

Провалы

Помимо достижений, каковы области и проблемы, в которых внешняя политика Казахстана не достигла желаемого? Можно было бы указать пограничные споры с Китаем (в середине 1990-х), разрешение которых было не в пользу Казахстана. Также можно было бы упомянуть недавний раунд мирных переговоров (Астана, 2017-2019 гг.) по сирийскому кризису, который тоже не дал результатов. Но ни одно из этих или других сбоев во внешней политике не имеет столь длительных последствий, как неспособность сформировать сильную национальную идентичность, подрыв демократических институтов и вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Согласно Каммингс (2012) и Хэнкс (2009), Назарбаев использовал внешнюю политику для формирования национальной идентичности. После десятков декретов, национальных стратегий и доктрин лишь небольшое количество людей могут описать национальную идентичность страны. Отчасти это вызвано трудностями, связанными с определением евразийской идентичности. Помимо научных дебатов, Назарбаев утверждает, что казахи являются евразийцами и, следовательно, должны принять лучшее из европейских и азиатских ценностей и убеждений. Чтобы способствовать закреплению этой доктрины, Казахстан расширил свои дипломатические связи с азиатскими государствами, а именно с Сингапуром и Кореей. Более того, несмотря на то, что Казахстану удалось избежать крупных межэтнических столкновений, мелкие межэтнические столкновения и насилие существовали всегда. Для укрепления межэтнического мира и согласия в государстве, насчитывающем более 100 этнических групп, правительство создало Ассамблею народа Казахстана, которую часто критикуют за то, что она не обладает значительными полномочиями по принятию решений. Внедрение в 2017 году программы "Рухани Жаңғыру", направленной на возрождение казахской национальной идентичности, также не смогло изменить общественное восприятие себя и государства. В целом, недавние межэтнические столкновения в Кордайском районе Казахстана свидетельствуют о том, что ни внешняя, ни внутренняя политика не способствовали построению сильной национальной идентичности.

Первая конституция Казахстана, принятая в 1993 году, провозглашает, что Казахстан является демократическим государством, уважающим права человека и гарантирующим гражданские свободы. Было очевидно, что постсоветский Казахстан мог стать либеральной демократией с открытой рыночной экономикой. Он углублял свои связи с ЕС и США. Так, он приветствовал открытие в стране представительств таких крупных организаций, содействующие развитию демократии, как Международный фонд избирательных систем (IFES), Национальный демократический институт международных отношений (NDI), и др. Однако к началу 2000-х годов стало ясно, что Казахстан не выполнил своего обещания (Олкотт, 2002). Публикация статьи Каротерса (2002) "Конец парадигмы переходного периода" привела к изменению подходов западных стран к Казахстану и Центральной Азии в целом. И США, и Европа осознали, что центральноазиатские государства не имеют намерений демократизации. Жестокое подавление протеста нефтяников в Жанаозене в декабре 2011 года иллюстрирует именно это. Новые стратегии США и Европы в Центральной Азии отражают более реалистичный подход Запада к сотрудничеству с авторитарными режимами в области охраны окружающей среды, устойчивого развития, экономического роста и меньше внимания уделяют продвижению демократии.

Третьим крупным провалом во внешней политике Казахстана может стать вступление в ЕАЭС. Мало кто знает, что идея создания Евразийского экономического пространства изначально пришла к Назарбаеву, который говорил о создании Евразийского союза (ЕАС) в 1994 году. Однако союз, о котором говорил Назарбаев, должен был быть более прозрачным и эгалитарным. Орган и содержание ЕАЭС не удовлетворяют ни одному из этих условий. Критики сомневались в пользе ЕАЭС для Казахстана, утверждая, что развивающийся рынок Казахстана не сможет конкурировать с огромной экономикой России. Общественное осуждение России и её гегемонии в ЕАЭС не редкость в Казахстане. Например, повышение импортных тарифов на автомобили, ввозимые из-за пределов ЕАЭС, рассматривается казахами как навязывание Россией автомобилей российского производства казахским покупателям. Когда Назарбаев находился у власти, у него было мало рычагов воздействия на Россию из-за опасений, что Россия может разыграть "карту национальностей". Стоит отметить, что примерно 20% населения Казахстана составляют этнические русские. Нередки опасения среди казахов по поводу возможности грузинского или крымского сценариев в Казахстане. Добавьте к этому редкие националистические высказывания российских ученых или политиков, утверждающих, что северные регионы Казахстана исторически являлись российскими. На Министерство иностранных дел Казахстана часто оказывают давление, чтобы оно прокомментировало провокационные заявления российских политиков. В качестве иллюстрации, 15 марта 2018 года министр иностранных дел России Лавров заявил, что "для обеспечения безвизового въезда в Казахстан гражданам США потребуется разрешение ЕАЭС" (Панниер, 2018). В ответ Астана заявила, что визовые вопросы являются исключительным правом любого суверенного государства.

Будущее

Как мы видим, внешняя политика Казахстана не была сосредоточена на продвижении демократии. Напротив, согласно Ипек (2007), в 1990-х годах Назарбаев сосредоточился на укреплении своих позиций, лишив гражданское общество и элиты возможности иметь сильное влияние на формирование внешней политики. Внешняя политика была инструментом легитимизации власти Назарбаева и формирования имиджа стабильности для привлечения инвестиций и стимулирования экономического роста. Не было места для демократии, которая рассматривалась как нечто чуждое кочевой посткоммунистической политической культуре. Представление ненасильственных "цветных революций" в защиту демократии в Грузии (2003), Украине (2004) и Кыргызстане (2005) как попыток "иностранных агентов" посеять подобный хаос, беспорядок и разрушения в Казахстане является хорошим примером антидемократической индоктринации и государственной пропаганды.

Отставка Назарбаева в марте 2019 года и избрание нового президента Касым-Жомарта Токаева спустя несколько месяцев вселило в гражданских активистов надежду на то, что демократические перемены возможны. В конце концов, Токаев является профессиональным дипломатом и выразил свою приверженность реформированию избирательного законодательства, законодательства о партиях и общественных собраниях в дополнение к реформированию правительства, которое будет прислушиваться проблемам, поднимаемым общественностью. Итак, с какими вызовами столкнется новое правительство, и президент? Какие потенциальные вызовы будут стоять перед внешней политикой? Какие существуют возможности для решения вышеупомянутых проблем? В этом разделе автор обозначает три

вызова и размышляет о путях их решения. Это усиление синофобии, торговые войны между США и Китаем, и развитие Узбекистана.

Никто не может игнорировать то важное и очевидное обстоятельство, которым является фактор Китая. Взаимодействие Казахстана с Китаем началось в 2005 году с открытия нефтепровода Западный Казахстан – Западный Китай. Торговля между двумя странами неуклонно росла и составила 20 миллиардов долларов китайских инвестиций в Казахстане. Вместе с этим также нарастали антикитайские настроения и опасения общественности по поводу покупки Китаем казахских земель. Кульминацией синофобских настроений стали общенациональные протесты в мае 2016 года против поправок в Земельный кодекс, разрешающих иностранным юридическим лицам арендовать землю для ведения бизнеса. Антагонизм против растущего китайского присутствия в Казахстане усилился, когда Китай начал посылать уйгурское, казахское и кыргызское меньшинства, проживающие в Синьцзяне, в лагеря перевоспитания по официальным обвинениям в экстремизме. После того, как местные и международные правозащитные организации сообщили, что мусульман задерживают только на основании их религиозной и этнической принадлежности, в Кыргызстане и Казахстане вспыхнули многочисленные протесты.

Правительство Казахстана в основном игнорировало требования протестующих оказать давление на Китай, чтобы он прекратил запугивать этнических казахов в Синьцзяне. Понятно, почему власти Казахстана не хотят портить отношения с крупнейшим торговым и инвестиционным партнером. Однако, если новое правительство действительно желает прислушиваться к общественному мнению, то оно должно действовать как можно скорее. Казахстан должен быть более открытым и подотчетным перед своими гражданами в отношении двусторонних договоров с Китаем. Он также должен принять активные меры и присоединиться к международному сообществу, включая США и ЕС, чтобы оказать давление на Китай и заставить его закрыть лагеря для переподготовки и уважать права человека в отношении меньшинств. Организации гражданского общества и средства массовой информации должны быть допущены к мониторингу и освещению политики в области китайских инвестиций. Следуя таким мерам, казахское правительство может завоевать доверие и продемонстрировать свою реальную приверженность демократическим ценностям. Естественно, такие политические рекомендации легче давать, чем сделать. Однако, если Токаев действительно хочет консолидировать гражданское общество и реформировать политические институты, то это возможность, которую он должен использовать. Разве политическое доверие, мир и согласие со своим обществом не важнее, чем инвестиции и кредитные предложения Китая?

Следующие тридцать лет, безусловно, будут очень сложными для Казахстана в контексте растущей конкуренции между США и Китаем. В очередной раз казахская многовекторность будет подвергнута испытанию. Будет ли Казахстан следовать за Западом и его помощью, обусловленной конкретными условиями – другими словами, инвестициями и помощью в обмен на демократические реформы – или же он скорее будет сотрудничать с Китаем, который рад финансировать, не требуя ничего, кроме выплаты низких процентных ставок. Ни одно из этих решений не должно существенно беспокоить Россию, которая продолжает политически доминировать в Центральной Азии. Западу следует ожидать растущее участие Китая в обеспечении сохранности своих инвестиций в регионе путем создания военной базы в Таджикистане либо бесплатного предоставления технологии 5G,

механизмов слежки и программного обеспечения для распознавания лиц во всех центральноазиатских странах.

Еще одной проблемой, с которой Казахстан столкнется довольно скоро, является растущая роль Узбекистана в региональной и международной плоскости. Текущие социально-политические и экономические реформы в самом густонаселенном центральноазиатском государстве окажут влияние на внешнюю политику Казахстана, переманив часть его иностранных инвесторов, высококвалифицированную рабочую силу и общую лидерскую позицию в регионе. Без создания более привлекательных инвестиционных возможностей, развития индустрии туризма, борьбы с коррупцией, реформирования политических институтов и оказания помощи местным малым и средним предприятиям Казахстан может столкнуться с оттоком капитала, потерей бизнеса и инвестиционных возможностей. Вместо того, чтобы конкурировать с Узбекистаном, Казахстан может рассмотреть возможность сотрудничества с Узбекистаном и другими соседними странами, воссоздав Центральноазиатский экономический союз (ЦАЭС). Центральноазиатский саммит, прошедший в Казахстане в марте 2018 года, мог бы стать составным элементом такой региональной организации. Развитие ЦАЭС может не понравиться Москве, которая может потерять экономический контроль над таким органом. Вместо этого Россия может попытаться включить Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан в состав ЕАЭС. Говоря о США и ЕС, оба могут приветствовать региональную интеграцию, чтобы увидеть уменьшение роли России. Китай тоже может не возражать против эволюции новой региональной организации. Таким образом, ему будет легче принять универсальный подход к Центральной Азии.

Ссылки

- Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1).
- Cummings, S. (2012). *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. London and New York: Routledge.
- Hanks, R. R. (2009). 'Multi-vector politics' and Kazakhstan's emerging role as a geo-strategic player in Central Asia. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11(3).
- Ipek, P. (2007). The role of oil and gas in Kazakhstan's foreign policy: Looking east or west? *Europe-Asia Studies*, 59(7).
- Olcott, M. B. (2002). *Kazakhstan: Unfulfilled Promise*. Washington, D.C.: USA: Carnegie Endowment.
- Pannier, B. (2018, March 23). Kazakhstan: Old Leader, New Foreign Policy Challenges. Retrieved June 11, 2020, from <https://www.rferl.org/a/kazakhstan-old-leader-new-foreign-policy-challenges/29119901.html>
- World Bank. (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C., USA: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

Об авторе

Нурсеит Ниязбеков - доцент кафедры международных отношений Университета КИМЭП в Алматы, Казахстан. Он проводит исследования и консалтинг для различных международных СМИ и аналитических центров в области посткоммунистических преобразований, демократизации, центральноазиатского государственного строительства и мобилизации протеста. Он был приглашенным научным сотрудником в Университете Мичигана и Sciences Po в Париже. Ниязбеков получил степень доктора наук и магистра в области политики и социологии в Оксфордском университете.



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 Холлингса по международному диалогу.

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