
ВЗГЛЯДЫ И ПОЛИТИКА США ПО ОТНОШЕНИЮ К ШОС

Лю Цян

Кафедра всеобщей истории
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье анализируется политика США по отношению к ШОС и перспективы развития взаимоотношений этих акторов на международной арене. Анализ сделан на основе изучения докладов, научных работ и официальных документов США.

Ключевые слова: Шанхайская Организация Сотрудничества, Центральная Азия, США, Астанайский саммит, регионализм, внешняя политика США.

Шанхайская Организация Сотрудничества (ШОС) из «Шанхайской пятерки» развилась в организацию регионального сотрудничества нового типа и сейчас играет очень важную роль в региональных делах в Центральной Азии. Отношение США к ШОС также сильно изменилось, что оказало непосредственное влияние на корректировку политики США в отношении Центральной Азии, и сейчас проблема строительства взаимоотношений с США является важной проблемой, стоящей перед ШОС.

Отношение США к ШОС

Отношение США к ШОС прошло процесс от безразличия и сомнения к настойчивому вниманию. До Астанайского саммита 2005 года США считали, что ШОС является очередной попыткой России и Китая создать в Центральной Азии новый контур региональной безопасности, платформу для демонстрации своих политических взглядов [6]. Созданная в 1996 году «Шанхайская пятерка» развилась в ШОС в июне 2001 года. Главная причина этого заключается в том, что Россия и Китай имеют общие стратегические цели в Центральной Азии — укрепление стратегического лидерства двух стран и в то же время развитие дружественных отношений со странами этого региона. С точки зрения США, Китай хочет использовать ШОС для создания общей внешней политики в благоприятной обстановке, получить право руководить регионом, признанное большинством стран, и одновременно решить проблемы обеспечения энергетической безопасности и своих западных территорий. Как для Китая, так и для России характерно стремление использовать ШОС для укрепления территориальной целостности, сопротивления Западу на фоне углубления экономических отношений между этими двумя странами и странами Центральной Азии. Для центрально-азиатских стран в рамках ШОС также открываются новые перспективы, эти страны могут вместе с двумя самыми большими странами региона использовать свои ресурсы для обеспечения безопасности Центральной Азии, исключить влияние «третьей силы» на этот регион, способствовать тому, чтобы Россия и Китай признали их теперешние границы [3].

США считают, что ШОС в ее нынешнем виде не лишена недостатков, которые достаточно трудно преодолеть, в результате чего действия Организации являются неэффективными. Во-первых, взаимное доверие между двумя основными странами — Китаем и Россией — достаточно уязвимое, что может оказывать влияние на их сотрудничество. При этом интересы России в рамках ШОС, в первую очередь, являются стратегическими, в основном это отстаивание интересов России в Центральной Азии. Этим объясняется обеспокоенность России тем, что, во-первых, влияние Китая в Центральной Азии постепенно расширяется, и что Пекин, во-вторых, использует ШОС как инструмент своей политики в Центральной Азии.

Пока для уравнивания сил в регионе Россия предпочитает рассматривать возможности Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ, создана в 1992 г.) стран СНГ, а не ШОС. Такой же подход отмечается и в случае со стратегическим присутствием здесь США. В свою очередь, Китай обеспокоен тем, что Россия будет включена в круг Запада, что сделает возможной маргинализацию Китая. Такая угроза побуждает Пекин продвигать развитие ШОС, регулируя основные проблемы региона.

Во-вторых, взаимоотношения между основными членами и другими странами ШОС не всегда благополучны. Например, президент Узбекистана Ислам Каримов считал, что ШОС не должна стать антиамериканским инструментом в Центральной Азии, пока в 2003 году еще оставались сомнения в гарантиях безопасности, предоставленных ШОС. Кроме этого, Россия и Китай пытаются трансформировать ШОС в организацию регионального балансирования против США, а другие страны-участницы развивают двусторонние отношения безопасности с США. Например, после трагических событий 11 сентября 2001 г. в США все страны-участницы из Центральной Азии хотели развивать двусторонние соглашения с США, поддержать антитеррористические операции под руководством США. По просьбе США они приветствовали дислокацию американских войск на своей территории [5].

В-третьих, так как роль других государств — членов ШОС по вопросам безопасности в Синьцзяне ограничена Китаем, способность ШОС реагировать на угрозы безопасности в рамках многосторонних форм сотрудничества в Центральной Азии минимальна. Это в известной степени ослабляет позицию Китая, играющего центральную роль в рамках ШОС.

Исходя из вышесказанного, США никогда не считали, что ШОС превратится в более существенный многосторонний механизм, потому что большинство экспертов полагали, что потенциальная силовая и политическая конкуренция между Россией и Китаем будет сильно ограничивать их усилия в развитии Организации.

В феврале 2005 года была вспышка «Революции тюльпанов» в Кыргызстане, в мае того же года произошли инциденты в узбекском Андижане. Чтобы ответить на ряд вызовов региональной безопасности, ШОС выработала новую политику, в том числе через привлечение Индии, Пакистана и Ирана в качестве стран-наблюдателей, опубликование «Декларации глав правительств» на саммите в Астане и требования к США вывести свои войска из Центральной Азии. В последнем

случае правительство и средства массовой информации США дали очень сильный ответ — 6 июля 2005 года спикер Сената США отверг требования ШОС о выводе американских войск из Центральной Азии. 14 июля 2005 года председатель Объединенного комитета начальников штабов США Майерс отметил, что это Россия и Китай заставили маленькие страны Центральной Азии принять это решение. 23 июля того же года министр обороны США Рамсфельд нанес трехдневный визит в Таджикистан и Кыргызстан, в ходе которого важной темой являлось военное присутствие Америки в Центральной Азии.

После саммита в Астане США впервые стали выражать обеспокоенность развитием ШОС. Во-первых, Организация потребовала от США вывести военную базу из Центральной Азии, что непосредственно скажется на антитеррористической операции США в Афганистане и даже затронет их стратегические интересы в Центральной Азии, на Ближнем Востоке и в Южной Азии. Во-вторых, ШОС быстро расширяется. На саммите в Астане статус «государство-наблюдатель» в ШОС вслед за Монголией (с 2004 г.) получили Индия, Пакистан и Иран. Географический охват ШОС быстро расширяется. США считали, что приглашение Ирана в качестве наблюдателя означает, что направление развития ШОС сомнительно. США были обеспокоены саммитом ШОС 2006 года в Шанхае, одна из причин этих сомнений заключалась в том, что к участию был приглашен иранский президент Махмуд Ахмадинежад. На Азиатской конференции по безопасности 3 июня 2006 года Рамсфельд публично заявил о том, что это очень странно, что ШОС поглотила Иран, потому что организация ранее заявила, что она антитеррористическая. США считают, что когда они требовали санкций в отношении Ирана с целью заставить его отказаться от планов создания секретного ядерного оружия, ШОС оказала Ирану поддержку, что повлияло на стратегические интересы США на Ближнем Востоке. В то же время присоединение Ирана к ШОС дало новые возможности для внутреннего энергетического сотрудничества в рамках ШОС. Президент России Владимир Путин заявил на саммите в Шанхае, что можно создать Энергетический клуб. Если Россия, страны Центральной Азии и Иран смогут создать внутреннее энергетическое содружество в ШОС, то это будет представлять угрозу США в их контроле за энергоресурсами Ближнего Востока и Каспийского моря.

В-третьих, США пришли к выводу, что Россия и Китай используют ШОС против интересов США в Центральной Азии. До саммита в Астане основное мнение, бытовавшее в среде американских политиков, сводилось к тому, что разногласия между Россией и Китаем сделают политику ШОС медленной и неэффективной. Но после встреч на высшем уровне США изменили свое мнение, говоря о том, что именно при поддержке России и Китая центрально-азиатские страны ШОС набрались смелости противопоставлять свои интересы американским, что ШОС стала инструментом двух стран, и что интересы США в Центральной Азии оспариваются.

В свою очередь, заметным стало и изменение отношения России к ШОС, что произошло на фоне ухудшения с 2006 года российско-американских отношений.

Прежде всего, между двумя странами появились серьезные разногласия по ядерной проблеме Ирана, расширению НАТО на восток, спорах о газовых ресурсах между Россией и Украиной и другим вопросам, что давало почву для взаимной критики. При ухудшении отношений с США, при следующих одна за другой вспышках «цветных революций» в традиционных сферах ее влияния Россия увеличила вклад в ШОС, возлагая надежду на то, что с помощью совместных усилий этой региональной организации она укрепит свою ведущую роль в Центральной Азии и странах СНГ и будет сдерживающим фактором для США.

Китай с самого начала демонстрировал полную уверенность в поступательном развитии ШОС. Несмотря на то, что традиционное и историческое влияние Китая на Центральную Азию уступает российскому, действительная инициатива Китая уступает США, но процесс создания и развития показывает, что Китай рассматривает многосторонний механизм ШОС в качестве инструмента содействия глобальной политической многополярности, используя потенциал этого регионального объединения против Вашингтона. Китай должен не только укрепить свое влияние в Центральной Азии, но и заставить Вашингтон прийти к компромиссу на региональном и глобальном уровнях [4]. Отметим также, что в Вашингтоне рассматривают потенциальную возможность формирования геополитического союза России, Китая и Индии в рамках ШОС как представляющую угрозу США.

Взаимоотношения между США и ШОС. Официальная политика

В начале создания ШОС США не уделяли ей никакого внимания, но пытались строить отношения с ней, стремясь стать ее наблюдателем. Накануне и после саммита ШОС в Астане правительство США стало уделять большое внимание развитию ШОС, считая, что цели и средства политики ШОС в области центрально-азиатского сотрудничества недостаточно ясные и могут стать причиной для беспокойства. Помощник Государственного секретаря США по делам Центральной и Южной Азии Ричард Баучер подробно рассказал об отношении правительства США к ШОС после саммита в Астане. Во-первых, ШОС не должна стать инструментом доминирования России и Китая в Центральной Азии; во-вторых, ШОС должна уделять больше внимания экономическому развитию, а не геополитике; в-третьих, США приветствуют стремление Индии, Пакистана и Монголии стать государствами — наблюдателями ШОС, приветствуют Афганистан в его стремлении создать контакт с ШОС, но при этом считают, что если Иран станет наблюдателем, то это принесет много проблем [1]. Отношение правительства США к ШОС быстро изменилось. Можно сказать, что это был глубоко продуманный ответ, который был простимулирован «Заявлением глав правительств» на саммите в Астане.

Теперь уже правительство США не считает, что ШОС является просто «говорильней», и, учитывая данный фактор, проводит перенастройку своей политики, чтобы справиться с вызовами, поступающими от развивающейся ШОС, внося коррективы в стратегию США в Центральной Азии.

Во-первых, правительство США начало внедрять «Планы экономической интеграции Центральной Азии и Южной Азии», пытаясь способствовать интенсификации экономических отношений между Центральной и Южной Азией, укрепляя энергетические и электросиловые инфраструктуры, иными словами, бороться с ШОС за доминирование в региональном экономическом содружестве в Центральной Азии. США считают, что торговля является ключевой для развития Центрально-азиатского региона, а развитие торговли основывается на комплексном улучшении инфраструктуры. Только при условии укрепления связей Центральной и Южной Азии страны Центральной Азии могут разорвать экспортную монополию России по углеводородам, электроэнергии и хлопкам. Эти планы включают в себя план интеграции инфраструктуры, план тарифной реформы, план региональной реформы энергетического рынка и план дорожного строительства в Центральной Азии. Кроме этого, правительство США также решительно поддерживает энергетическую политику, в ходе которой энергия из Центральной Азии будет поставляться через Афганистан в Пакистан и Индию, что обеспечит как потребности Южной Азии, особенно учитывая быстрый рост энергетических потребностей в Индии, так и диверсификацию энергетического экспорта из стран Центральной Азии.

Во-вторых, США продолжили развивать двусторонние отношения с центрально-азиатскими странами ШОС, особенно с Казахстаном и Кыргызстаном, стимулируя центробежные тенденции в этих странах по отношению к ШОС. В последние годы в Казахстане происходит достаточно быстрое экономическое развитие, эта страна обладает богатыми запасами энергоресурсов и занимает действительно лидирующую позицию среди стран Центральной Азии. Проблема энергоресурсов и интересы региональной стратегии побуждают США к поддержке Казахстана. Американо-казахстанские отношения имеют очень большое значение для США. В Кыргызстане произошла «революция тюльпанов», и хотя правительство Кыргызстана не полностью повернулось к Западу, как того добивались США, но США не готовы так легко отказываться от «содействия демократии», к тому же США все еще хотят сохранить свои военные базы в Кыргызстане.

В-третьих, правительство США начало уделять внимание отношению ШОС к региональным вопросам. В августе 2006 года помощник госсекретаря США Ричард Баучер во время своего визита в Китай специально прибыл на Секретариат ШОС для «обмена мнениями». Этот факт отражает то, что США придают большое значение этой организации и надеются на диалог, в котором будут услышаны их идеи.

В-четвертых, США продолжают продвигать развитие традиционных отношений между НАТО, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и странами Центральной Азии. Правительство США считает, что с помощью НАТО возможно укрепить безопасность и военное присутствие в странах Центральной Азии, с помощью ОБСЕ — обеспечивать в Центральной Азии демократию и права человека. Это одна из значимых частей центрально-азиатской

политики, а также важное для США средство обеспечения доминирования при решении интересующих их вопросов в Центральной Азии. Возможность с помощью НАТО и ОБСЕ участвовать в центрально-азиатских делах является важным средством конкурентной борьбы США с ШОС.

Позиция экспертов

Оценка американских экспертов и ученых политики США по отношению к ШОС сводится к следующему. Во-первых, если США по-прежнему присутствуют в Центральной Азии, они не могут просто игнорировать ШОС, поскольку эта организация является, пожалуй, единственным региональным механизмом для эффективного содействия сотрудничеству Китая и России с другими странами Центральной Азии. США, Россия, Китай и страны Центральной Азии имеют общие интересы в борьбе с терроризмом и в поддержании стабильности в регионе, США должны уважать Россию и Китай в поисках региональной стабильности и в борьбе с исламским терроризмом. США не должны позволять себе снова впасть в мышление холодной войны и «большой игры», это может привести только к нулевому результату в геополитическом развитии. Военные учения в рамках ШОС не обязательно затрагивают интересы США, США также об этом не должны думать. Позитивное взаимодействие между США и ШОС может получить дипломатическую поддержку от России и Китая как в региональных делах Центральной Азии, так и в глобальных делах, а также предотвратить превращение ШОС в антиамериканскую группу, тогда как участие США в многогранном механизме Центральной Азии моделирует их политику в Юго-Восточной Азии, Южной Азии и Северо-Восточной Азии.

Во-вторых, США должны стать наблюдателем ШОС. Это, в основном, совпадает с официальной позицией США. Некоторые ученые считают, что ШОС должна пригласить США в качестве наблюдателя, вместо того чтобы поддерживать враждебные отношения, которые приводят к росту напряженности в регионе. В целях предотвращения вето от России и Китая можно предложить проамериканским странам Центральной Азии, например Кыргызстану или Казахстану, принимающим саммит, пригласить США в качестве наблюдателя. США должны сотрудничать с ШОС в некоторых конкретных областях, таких как обеспечение безопасности границ и борьба с наркотиками, что положит конец беспокойству Китая по отношению к политике США в Центральной Азии, а официально созданная ШОС в 2004 году в Ташкенте Региональная антитеррористическая структура может стать платформой для практического сотрудничества США с ШОС [2]. Однако именно Китай подчеркивает, что одной из миссий ШОС является борьба с сепаратизмом. Китай резко поставил вопрос относительно позиции США по Тайваню.

США и ШОС: позитивное взаимодействие

Если мы сравним интересы США и ШОС в Центральной Азии, то обнаружим, что среди интересов обеих сторон есть много разного и общего (табл. 1). Общие интересы являются основой для конструктивного взаимодействия.

Сравнение интересов США и ШОС в Центральной Азии

Показатель	США	ШОС
Стратегические интересы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Долгосрочное присутствие США в Центральной Азии. Стабильность Центральной Азии 2. Сжатие стратегического пространства России и Китая 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Долгосрочная стабильность и мир в Центральной Азии, благоприятная региональная обстановка для развития 2. Против сжатия стратегического пространства России и Китая
Политические интересы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Становление «демократических стран» в Центральной Азии 2. Сохранение благоприятных двусторонних отношений со странами Центральной Азии 3. Руководство региональным сотрудничеством 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Невмешательство в суверенитеты всех стран-участниц 2. Региональные страны играют ведущую роль в региональных делах и региональном сотрудничестве 3. Против проникновения «цветных революций» в Центральную Азию
Интересы безопасности	<ol style="list-style-type: none"> 1. Борьба с религиозно-экстремистскими группами 2. Безопасность в Афганистане 3. Долгосрочная военной дислокация в Центральной Азии 4. Против распространения ядерного оружия 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Борьба с «третьей силой» 2. Безопасность в Афганистане 3. Неразмещение военных контингентов США и их союзников в регионе 4. Против распространения ядерного оружия
Экономические интересы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие экономики стран Центральной Азии, участие в региональной экономической интеграции, ликвидация бедности и нищеты 2. Многообразие путей энергоснабжения Центральной Азии, вывод Центральной Азии из под энергетической зависимости от России 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие экономики стран Центральной Азии, улучшение региональной экономической интеграции, ликвидация бедности и нищеты 2. С помощью энергетического сотрудничества удовлетворение своих потребностей в энергоресурсах
Интересы нетрадиционной безопасности	<ol style="list-style-type: none"> 1. Борьба с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью 2. Предотвращение крупномасштабного распространения СПИДа и других эпидемических заболеваний 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Борьба с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью 2. Предотвращение крупномасштабного распространения СПИДа и других эпидемических заболеваний

В настоящее время, когда между ШОС и США отсутствует стратегическое взаимное доверие и стороны считают друг друга потенциальными врагами, для осуществления позитивного взаимодействия необходимо принять Программу действий по развитию стратегического диалога ШОС-США. На первом этапе США могут подвинуть ШОС и НАТО на стратегический диалог в целях уменьшения взаимной подозрительности между Китаем и Россией и странами Запада. Этот стратегический диалог может помочь Вашингтону понять ШОС, а также помочь Китаю понять НАТО [7]. Однако такое сотрудничество требует, чтобы участники показали высокий уровень мастерства, гибкость и способность к нахождению взаимовыгодного компромисса.

Затем необходимо развернуть экспериментальное сотрудничество по ряду ключевых направлений. В связи с тем, что интересы США и ШОС в содействии региональной экономической интеграции и борьбе с незаконным оборотом нар-

котиков и транснациональной организованной преступностью совпадают, можно начать с этих двух областей. По направлению «региональная экономическая интеграция» перспективное сотрудничество возможно в области строительства транспортной инфраструктуры. Государства — члены ШОС в Центральной Азии, Россия, Китай в сотрудничестве с США легче получают взаимную выгоду от увеличения строительства транспортной инфраструктуры, улучшения общего уровня транспортной сети в Центральной Азии. Борьба с незаконным оборотом наркотиков и транснациональной организованной преступностью может также быть включена в область экспериментального сотрудничества. Например, страны Центральной Азии и Афганистан могут эффективно интегрировать ресурсы и информацию в рамках ШОС, а США и НАТО могут делиться соответствующей разведывательной информацией с ШОС, способствуя возникновению взаимовыгодной ситуации. Если вышеуказанные экспериментальные сотрудничества могут получить определенный прогресс, то это будет способствовать укреплению взаимного доверия и сотрудничеству в других сферах.

С тех пор как Шанхайская Организация Сотрудничества из «Шанхайской пятерки» развилась в организацию регионального сотрудничества нового типа, которая играет очень важную роль в региональных делах Центральной Азии, прошел достаточно короткий период — пять лет. Из-за стремительной трансформации ШОС отношение США к данной организации также претерпело быстрые изменения. Эти изменения непосредственно влияют на политику США в отношении ШОС и в отношении Центральной Азии. США вынуждены активно вести диалог с ШОС, чтобы предотвратить ее превращение в ведущий инструмент России и Китая в Центральной Азии. Вместе с тем США и ШОС имеют общие интересы в Центральной Азии, хотя их цели различаются. Возможно ли позитивное взаимодействие и каким именно образом — вот проблема, стоящая перед сторонами.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Boucher R.* U.S. Policy on Multilateral Organizations in Central Asia. Statement before the U.S. Helsinki Commission. 2006, September 26 // <http://www.usembassy.kz/documents/boucher-statement-2006.html>
- [2] *Davis J.K., Sweeney M.J.* Central Asia in U.S. Strategy and Operational Planning: Where Do We Go from Here? — Wash.: The Institute for Foreign Policy Analysis, 2004. — С. 70. URL: <http://www.ifpa.org/pdf/S-R-Central Asia.pdf>
- [3] *Sean L. Yom.* Power Politics in Central Asia: The Future of the Shanghai Cooperation Organization. — 2002. — № 4. — С. 8. URL: <http://www.asiaquarterly.com/content/view/129/40>
- [4] *Svante E. Cornell.* Соединенные Штаты Америки и Центральная Азия. — 2004. — С. 245. URL: www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=3662
- [5] URL: www.silkroadstudies.org/docs/publications/2004/CRIA.pdf
- [6] *Сюй Тао.* Влияние Астанайского саммита ШОС на международные отношения // Современные международные отношения (Сяньдай гоцзи гуаньси). — 2006. — № 6. — С. 14.
- [7] *Фань Гуан.* Стратегия США в Центральной Азии и ШОС // Исследование международных отношений (Гоцзи гуаньси яньцзю). — 2006. — № 8. — С. 72.

THE U.S. PERCEPTION AND POLICY TOWARDS SCO

Liu Qiang

World History Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

USA politics towards SCO and perspectives of USA — SCO relationship development as two main actors on the international arena have been studied. The analysis is made on the basis of examination of reports, academic works and official documents of the United States.

Key words: the Shanghai Cooperation Organization, the Central Asia, the USA, the *Astana summit*, regionalism, the U.S. foreign policy.