

Украинский конфликт и будущее многовекторной внешней политики Казахстана

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 388
Сентябрь 2015

Шон Робертс¹
Университет Джорджа Вашингтона

Казахстан добился наибольших успехов среди всех среднеазиатских республик в выстраивании сбалансированных отношений с крупнейшими международными игроками. В Астане казахскую внешнюю политику называют «многовекторной», подчеркивая таким образом стремление республики к установлению партнерства с самыми разными странами мира. Пока неясно, является ли такая политика результатом осознанного выбора или необходимости. Тем не менее, ее положительные результаты очевидны, поскольку Казахстану удается поддерживать хорошие экономические и политические отношения с большим количеством международных партнеров, не нажив при этом никаких явных врагов.

Украинский конфликт стал первым серьезным вызовом для многолетней и весьма успешной политики «многовекторности», проводимой Астаной. По мере дальнейшей изоляции России в результате введения западных санкций, отношения с Казахстаном становятся все более важными для Москвы. Более того, они могут стать источником определенных проблем для самого Казахстана. Стремление США и ЕС заставить Москву понести ответственность за свои действия в Украине поставили Астану в сложное положение; она оказалась между двух огней в напряженном и продолжительном дипломатическом конфликте. Кроме того, Казахстан настроен на сохранение тесных рабочих отношений с самой Украиной, и не желает, чтобы его политика в отношении Киева воспринималась как слепая поддержка позиции Кремля. Наконец, российское вмешательство в Украине наглядно продемонстрировало Астане опасные последствия, которые могут возникнуть в случае каких-либо серьезных разногласий между Казахстаном, где проживают миллионы этнических русских, и Российской Федерацией.

Пока что Казахстан относительно неплохо справляется с этими новыми вызовами. С начала конфликта между Россией и Украиной ему удается поддерживать хорошие отношения и с Европой, и с Россией, и с США, и с Украиной. Более того, Астана даже

¹ [Sean Roberts](#) - доцент и директор Программы исследований международного развития в Университете Джорджа Вашингтона

предпринимала попытки стать посредником между враждующими сторонами. Однако по мере продолжения конфликта растет опасность того, что Казахстан окажется в ситуации, делающей сохранение его многовекторной политики невозможным.

В частности, украинский конфликт может вынудить Казахстан отойти от своей излюбленной «многовекторности» в трех ключевых аспектах: во внешней экономической политике, в своей позиции по региональному сотрудничеству на постсоветском пространстве, и в вопросе голосований в ООН. По каждому из этих трех вопросов Казахстану будет все сложнее балансировать между Россией, Европой, США и Украиной, избегая при этом напряженности в отношениях с одной или несколькими из этих сторон.

Многовекторная внешняя политика Казахстана

За исключением государств Прибалтики, которые интегрировались в ЕС, Казахстан является одной из наиболее успешных постсоветских стран в плане своего развития. Ему удалось избежать каких-либо серьезных конфликтов на протяжении почти 25 лет своей независимости, а по уровню [ВВП на душу населения](#) Казахстан в 2013 году среди всех постсоветских республик (за исключением Прибалтики) уступал лишь России.

Успех Казахстана (особенно на фоне серьезных проблем в остальных республиках Средней Азии) обязан многим причинам. Одним из наиболее очевидных преимуществ этой страны являются ее богатство природными ресурсами. Однако сами по себе природные ресурсы не являются гарантией успешного развития. Более того, они даже могут стать препятствием на пути к стабильному экономическому росту. Однако Казахстану удалось относительно эффективно использовать свое ресурсное богатство для успешной эксплуатации своих преимуществ в других сферах – особенно в сфере международной политики. Астана целенаправленно укрепляла сотрудничество со всеми своими иностранными партнерами в области добычи, переработки и экспорта природных ресурсов. Благодаря этому ей удалось избежать зависимости от какого-то одного партнера, сохраняя при этом дружественные и взаимовыгодные отношения со всеми основными геополитическими игроками (отношения которых друг с другом далеко не всегда являются теплыми).

Прежде всего, Казахстан поддерживает и укрепляет особые отношения с Россией. Москва рассматривает Казахстан в качестве ключевого партнера, участие которого в Евразийском Экономическом Союзе (ЕврАзЭС) является крайне важным для успешного развития этой организации.

Однако при этом Казахстан установил тесные отношения и со странами Запада. Отношения между Астаной и Вашингтоном начались с сотрудничества в сфере уничтожения казахского ядерного арсенала. В развитие этого сотрудничества Казахстан в начале 1990-х годов создал свое первое крупное совместное предприятие в сфере нефтедобычи с американской компанией Chevron. Хотя отношения с США для Казахстана не так важны, как с Россией, Астана стремится поддерживать высокий уровень практического сотрудничества с Вашингтоном. Кроме того, Казахстан выстроил очень

прочные связи с ЕС, особенно в нефтегазовой сфере. В настоящее время ЕС является крупнейшим торговым партнером Казахстана.

Наконец, Астана развивает тесные отношения с Китаем, который выделил Казахстану большие кредиты и вложил крупные инвестиции в казахскую нефтяную и уранодобывающую промышленность. Помимо мощных нефте- и газопроводов между Средней Азией и Китаем, проходящих через территорию Казахстана, Астана и Пекин развивают новые транспортные проекты, которые призваны сыграть важную роль в китайской концепции «Экономического пояса Шелкового пути».

Партнерство с этими ведущими международными игроками, подкрепленное тесными отношениями с Турцией, Южной Кореей, Японией и другими странами, позволило Казахстану стать важным участником глобальной экономической системы, привлечь серьезные иностранные инвестиции, а также избежать экономической и политической зависимости от какого-то одного геополитического игрока. В отдельных случаях эти факторы также позволяют Астате играть на противоречиях между разными странами и блоками, чтобы заполучить какие-то экономические или политические преимущества. Подобное маневрирование сыграло очень важную роль в укреплении независимости Казахстана и позволило ему сохранять возможности для сотрудничества с целым рядом международных игроков.

Экономические вызовы многовекторности

Украинский конфликт несет в себе множество потенциальных проблем для казахской политики многовекторности в международных отношениях. В экономическом плане Казахстан уже принял решение участвовать в проекте ЕврАзЭС вместе с Россией и Беларусью, а также недавно присоединившимися к ним Арменией и Кыргызстаном. Это решение не помешало Астане сотрудничать и с другими иностранными экономическими партнерами – однако ситуация может измениться по мере нарастания изоляции России от Европы и США. Москва может попытаться использовать ЕврАзЭС как политический инструмент для введения санкций на уровне всей этой организации против отдельных западных компаний и товарных групп в ответ на европейские и американские санкции против самой России. Кроме того, нельзя исключить, что со временем Россия попытается использовать ЕврАзЭС для ограничения китайской экономической экспансии в государствах-участниках. К счастью для Астаны, Казахстан играет критически важную роль в структуре ЕврАзЭС, и поэтому ему пока что удастся успешно сопротивляться попыткам открытой политизации этого экономического блока. Тем не менее, остается неясным, сможет ли Астана и дальше оказывать подобное сопротивление, если Москва займет жесткую позицию по данному вопросу.

Пока что Россия не использует ЕврАзЭС в качестве политического инструмента в международном кризисе, вызванном событиями в Украине – однако данная организация уже стала источником проблем для Казахстана, поскольку введенные против России санкции отразились на всех остальных членах ЕврАзЭС. Вскоре после введения санкций оказалось, что торговые преференции, предоставленные России в рамках ЕврАзЭС, создают сложности для экономики Казахстана. Девальвация рубля удешевила

импортируемые из России товары, что ударило по продажам казахской продукции, в том числе нефти, автомобилей и металла. Это стало причиной напряженности в экономических отношениях между двумя странами, которую российские СМИ [назвали](#) настоящей торговой войной. И Россия, и Казахстан начали вводить взаимные ограничения на импорт определенных товарных групп. В этой связи Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев открыто [раскритиковал](#) санкции против России, назвав их «анти-экономической» политикой – однако он также дал понять, что добиться снятия санкций можно только путем разрешения украинского конфликта.

Экономические сложности, с которыми Казахстан столкнулся в связи со своим членством в ЕврАзЭС, в последнее время усугубляются другими внешними факторами, в т.ч. резким падением мировых цен на сырье и нарастающей нестабильностью в китайской экономике. В результате Казахстану пришлось пойти на резкую девальвацию национальной валюты. В настоящее время правительство ищет способы спасения еще неокрепшего финансового сектора казахской экономики. Ввиду экономической нестабильности в России и Китае для Астаны имело бы смысл более активно укреплять экономические связи с Европой и США. Однако такая стратегия является проблематичной в контексте украинского конфликта, поскольку Москва считает антироссийскими любые попытки сближения с Западом. Более того, Казахстан не имеет реальной возможности отреагировать на свои нарастающие экономические проблемы путем дистанцирования от ЕврАзЭС, поскольку Москва отводит данной организации крайне важную роль в своей стратегии утверждения собственной экономической независимости от Запада.

Последствия для региональной интеграции и сотрудничества в сфере безопасности

Украинский конфликт также сделал проблематичной казахскую позицию в сфере региональной интеграции и сотрудничества в сфере безопасности, которая всегда была очень открытой. У России сложились весьма напряженные отношения со многими постсоветскими государствами, в т.ч. с Молдовой, Украиной и Грузией - однако Казахстан всегда стремился выстраивать партнерские отношения со всеми постсоветскими странами. Украинский конфликт вынудил Казахстан с большой осторожностью подходить к сотрудничеству с Россией в рамках различных региональных инициатив, чтобы не создавалось впечатление полной казахской поддержки российской позиции по Украине. Это относится к участию Казахстана в таких региональных организациях, как Организация договора коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), однако подобный подход проявляется и в других сферах.

Хорошим примером этого подхода стала позиция Казахстана в отношении празднований Дня Победы во Второй мировой войне, которую во многих постсоветских странах называют Великой Отечественной. В честь этого события в Москве был проведен большой военный парад, с помощью которого Россия не только напомнила гражданам всех бывших советских республик об их общей борьбе с фашизмом, но и постаралась подчеркнуть свою собственную ведущую роль в этой борьбе. Антифашистская риторика широко используется Москвой для оправдания своего нынешнего конфликта с Украиной. Одновременно с этим Россия нарастила свои усилия по продвижению в постсоветском

регионе георгиевской ленты (уходящей своими корнями в российское имперское прошлое) в качестве символа общей исторической памяти о войне. В частности, Россией были организованы и спонсированы кампании по широкому распространению георгиевских ленточек в постсоветских странах.

К формулированию своей позиции по этим крайне деликатным и неудобным вопросам разные страны подошли с большой осторожностью. В этой позиции, в частности, проявилось их отношение к украинскому конфликту. Многие постсоветские страны официально отказались принимать участие в московском параде в знак осуждения российского вмешательства в Украине – в т.ч. сама Украина, а также Молдова, Грузия и Балтийские государства. Аналогичную позицию заняли США, многие европейские государства, Япония, Австралия, Канада и Израиль. Большинство из них были представлены на параде лишь дипломатами, работающими в Москве. Многие постсоветские страны также противодействуют российской кампании по распространению георгиевских ленточек. В частности, Украина ввела на такое распространение полный запрет. Вместо ленточки Киев пытается популяризировать ношение цветка красного мака, который в европейских странах давно является символом памяти о жертвах войны. Молдова, Кыргызстан и Казахстан начали распространять свои собственные ленточки, не пытаясь при этом ограничить ношение российских. Казахстан довольно умело прошел через это символическое минное поле. Президент Назарбаев демонстративно приехал на парад в Москве, однако он был единственным из присутствующих постсоветских лидеров без георгиевской ленточки на лацкане пиджака.

Вне зависимости от отношения Астаны к постсоветской символике вполне очевидно, что Казахстану будет сложно сохранять нейтралитет, одновременно являясь ключевым участником многих региональных инициатив. По мере продолжения затянувшегося украинского конфликта напряженность в вопросах регионального сотрудничества и выбора иностранных партнеров будет нарастать. Москва, скорее всего, постарается использовать ОДКБ и даже ШОС в качестве союзников в своем противостоянии с НАТО. При этом возглавляемые Россией региональные инициативы будут встречать все более резкое неприятие в Украине, Грузии и, в несколько меньшей степени, в Молдове.

Казахстан и ООН

По мере продолжения украинского конфликта Казахстану также придется делать все более трудный выбор по вопросу голосований в ООН. Пока что такой выбор ему пришлось делать лишь однажды, в марте 2014 года, когда на рассмотрение Генеральной Ассамблеи была вынесена резолюция по вопросу территориальной целостности Украины, в которой основное внимание уделялось российской аннексии Крыма. Среди постсоветских стран за резолюцию проголосовали Грузия, Украина, Молдова, Азербайджан и Балтийские страны. Против высказались Россия, Беларусь и Армения. Таджикистан, Туркменистан и Кыргызстан избежали необходимости голосовать благодаря тому, что их делегации отсутствовали в зале, а Казахстан и Узбекистан просто воздержались. В данном случае Казахстан смог публично заявить о своем нейтралитете по украинскому конфликту, однако придерживаться этой позиции Астане будет все сложнее, если на голосование будут вынесены дальнейшие резолюции по Украине. Россия, скорее всего, будет оказывать

давление на Казахстан, чтобы тот ее поддержал по украинскому вопросу. Если Астана поддастся такому давлению, то ее солидарное с Россией голосование может ухудшить отношения с европейскими партнерами и США. Более того, конфликт между Россией и Западом может проявиться и в других вопросах, выносимых на голосование в ООН – в частности, в вопросе сирийского конфликта. В таких случаях вполне вероятно, что давление на Казахстан в вопросе голосования будут оказывать и США, и Россия.

Заключение

Украинский конфликт является наиболее сложной проблемой, с которой до сих пор приходилось сталкиваться казахстанской политике «многовекторности». По мере нарастания антагонизма по украинскому вопросу между Россией и Западом, Казахстану будет все труднее поддерживать баланс в своих отношениях с этими важными иностранными партнерами. У Казахстана есть еще один мощный глобальный экономический партнер в лице Китая, который тоже упорно соблюдает нейтралитет по украинскому вопросу. Однако партнерство с Китаем не даст Астане возможности игнорировать ситуацию в Украине, не впадая при этом в полную зависимость от Пекина – что фактически будет означать конец политики многовекторности. Можно сказать, что из-за украинского конфликта Казахстан оказался «между Сциллой и Харибдой». Такая ситуация грозит резко ослабить наиболее успешный внешнеполитический инструмент, который Казахстан использует для обеспечения своего дальнейшего развития.

По большому счету, Казахстан мало что может предпринять для выхода из данной ситуации. В его распоряжении нет никаких приемлемых вариантов – остается лишь ждать, пока украинский конфликт не разрешится тем или иным способом. В данный момент Астана может лишь продолжать свою прежнюю внешнюю политику и пытаться поддерживать хорошие отношения со всеми своими внешнеполитическими партнерами. Однако ей при этом следует готовиться и к возможному провалу стратегии поддержания нынешнего баланса. России, США и ЕС следовало бы понять, что попытки оказывать давление на Астану с целью заручиться ее поддержкой в украинском вопросе не приведут ни к чему хорошему, и что наибольший вклад в разрешение украинского конфликта Казахстан может внести именно в качестве нейтрального посредника. Однако представляется маловероятным, что по мере углубления своей международной изоляции Москва не попытается надавить на Казахстан, чтобы тот открыто встал на ее сторону в украинском вопросе. Перед лицом такого давления Казахстану, вполне возможно, придется пойти на пересмотр своей внешней политики в ущерб интересам дальнейшего развития страны.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org