

Инертный орел, усиливающийся дракон АМЕРИКАНСКАЯ ПОЛИТИКА И РОСТ ВЛИЯНИЯ КИТАЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Аналитическая записка № 216

ПОНАРС Евразия

Сентябрь 2012 года

Александр Кули

Барнард колледж, Колумбийский университет

Рост влияния Китая как регионального центра силы в центральноазиатском регионе просто поразителен. В течение десятилетия Китай заключил договоры о границе со всеми государствами Центральной Азии, заручился их поддержкой в своей борьбе с уйгурскими группировками в Синьцзяне, опередил Россию, став главным торговым партнером региона, подписал множество соглашений в энергетической сфере, построив ведущие на восток трубопроводы для их обеспечения, а также разработал новые инструменты для применения своей мягкой силы в регионе. Он сделал все это, осуществляя основную часть своей деятельности в рамках многостороннего сотрудничества под эгидой региональной организации нового типа – Шанхайской организации сотрудничества (включающей Китай, Россию, Казахстан, Киргизию, Таджикистан и Узбекистан), которая, в отличие от своих западных аналогов, официально не посягает на суверенитет входящих в нее государств.

Между тем, западные аналитики, как ни странно, обходят молчанием проблему роста китайского влияния в Центральной Азии. С одной стороны, указывая на традиционные связи региона с Россией и на недоверие общественности центральноазиатских государств по отношению к китайским региональным амбициям, некоторые комментаторы отрицают то, что активность Китая хотя бы представляет собой «мягкую силу» или оказывает значительное влияние на ситуацию в регионе. С другой стороны, американская политика в основном по-прежнему управляется выработанными по отношению к постсоветскому пространству установками 1990-х годов с опорой на принципы укрепления «суверенитета и независимости» государств Центральной Азии, то

есть на лозунг, подразумевающий сокращение зависимости региона от России. С этой точки зрения, разработчики американской политики, по большей части, приветствовали китайский вызов традиционному российскому влиянию в регионе, даже несмотря на публично провозглашаемое российско-китайское стратегическое партнерство.

Тем не менее, как утверждается в настоящей аналитической записке, рост влияния Китая не является однозначно положительным как для самой Центральной Азии, так и для продвижения американских интересов и ценностей в регионе. Действительно, возникновение стратегического треугольника США-Россия-Китай в Центральной Азии ознаменовало собой появление многополярной системы внешних влияний, при которой стратегии больше обусловлены контекстом, а партнёрства более прагматичны, чем мы это привыкли себе представлять. В поддержку этого аргумента в данной аналитической записке раскрывается рост влияния Китая в двух сферах, деятельность Пекина в которых традиционно поддерживается политикой Запада: в энергетическом секторе и в качестве нового внешнего донора. В обоих случаях, участие Китая приносит значительную пользу региону, но его действия также имеют непредвиденные последствия, которые могут негативно сказываться на реализации американских целей.

Первый пример: китайское проникновение на центральноазиатский энергетический рынок

Хорошо известно, что получив независимость, центральноазиатские производители энергоносителей (Туркменистан, Казахстан и Узбекистан) унаследовали крупные запасы нефти и природного газа, но испытывали нехватку средств для разработки данных месторождений и транспортировки углеводородов на мировой рынок. Проблема была особенно острой в газовом секторе, который, в отличие от нефтяного, почти полностью зависит от наличия стационарной инфраструктуры, обеспечивающей поставку газа из одной точки в другую. Россия сохранила контроль над старой системой трубопроводов советских времен, созданной для экспорта центральноазиатского газа в Россию и далее в Европу, что позволяло российскому газовому гиганту Газпрому занимать практически монопольную позицию на переговорах с центральноазиатскими государствами относительно контрактов по поставкам энергоносителей.

В 2009 году запуск газопровода «Китай - Центральная Азия» поколебал монополию Газпрома на поставки центральноазиатского газа. Этот трубопровод, построенный всего за три года (в 2006-2009 годах), берет своё начало от газовых месторождений восточного Туркменистана, пересекает территории Узбекистана и Казахстана перед тем как достичь территории Китая, где он соединяется с китайским трубопроводом «Восток-Запад». Дополнительная ветка также позволит пополнять трубопровод казахстанским газом. В то время как первоначально планировались, что поставки составят 30 млрд кубометров газа ежегодно, в настоящее время трубопровод имеет две функционирующие ветки и строящуюся

третью, завершение строительства которой позволит довести пропускную способность газопровода до 65 млрд кубометров в год. Юридически трубопровод функционирует в виде трех разных совместных предприятий, образованных Китаем и центральноазиатскими правительствами или государственными агентствами. Фактически, такая структура управления превращает Китай в единственного арбитра в любых будущих спорах между центральноазиатскими государствами по поводу работы газопровода и поставок энергоресурсов. Почти одновременно с появлением нового китайского газопровода, завершилось строительство нефтепровода, который пересекает территорию Казахстана, транспортируя нефть от месторождений на Каспии на восток. Пуск этих новых крупных трубопроводов также совпал с новыми соглашениями по схеме «энергоресурсы в обмен на кредиты», заключенными Китаем с Туркменистаном и Казахстаном в 2009 году.

Официально американские должностные лица поддерживали такое развитие событий, рассматривая его в качестве позитивного фактора укрепления суверенитета центральноазиатских производителей энергоресурсов и сокращения их зависимости от России, а также, в более широком контексте, расширения поставок энергоносителей в мире.

Однако при более тщательном рассмотрении сложившейся ситуации становится понятно, что усиление влияния Китая как региональной энергетической державы также несет в себе определенные вызовы для американских интересов. Во-первых, уровень доступа к ресурсам и степень влияния западных компаний несопоставимы с теми, которые обеспечила себе китайская сторона. Например, в Туркменистане только китайские компании были удостоены соглашений о разделе продукции (СРП), включая СРП на 9,7 млрд долл., заключенное в 2009 году по поводу разработки одного из важнейших газовых месторождений региона - «Южного Иолотаня» с консорциумом, возглавляемым Китайской национальной нефтегазовой корпорацией (CNPC). Хотя официально это соглашение было достигнуто независимо от апрельских договоренностей 2009 года об обмене энергоресурсов на кредиты, небезосновательно будет предположить, что эти договоренности способствовали более благосклонному рассмотрению китайских предложений правительством Туркменистана.

Во-вторых, новые соглашения о поставках, заключенные между Китаем и центральноазиатскими государствами, могут побудить Пекин к активному противодействию строительству в регионе традиционно поддерживавшихся Западом альтернативных газопроводов; особенно тех, которые могут создавать угрозу ослабления китайских рычагов воздействия на ценообразование и объемы поставок центральноазиатских ресурсов. В настоящее время Китай использует низкие цены на центральноазиатские энергоносители в качестве средства давления на Газпром в двусторонних переговорах по поводу определения цен на энергоресурсы. Аналогично, китайские национальные компании вряд ли поддержат транскаспийский трубопровод, ориентированный на налаживание

связей Туркменистана с готовыми платить более высокую цену европейскими потребителями. Характерно, что Китай не спешит выразить свою официальную позицию по поводу поддерживаемого США трубопровода ТАПИ (Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия); также вызывает сомнение перспектива поддержки им строительства этого трубопровода в том случае, если проект создаст угрозу доступу Китая к поставкам энергоресурсов и его действующим ценовым соглашениям, либо укрепит стратегическое сотрудничество стран региона с Соединенными Штатами за счет их отношений с Пекином.

Наконец, избавившись от своей зависимости от Москвы, Ашхабад теперь рискует заменить ее зависимостью от Пекина, пришедшего на смену России в роли «старшего брата». Долг Туркменистана перед Китаем составляет уже 8 млрд долл., а значительная часть будущей туркменской продукции обещана Китаю. Как и в случае с другими регионами мира, где Китай заключил подобные сделки по схеме «энергоносители в обмен на кредиты», остается неясным как Пекин воспользуется своим финансовым влиянием.

Второй пример: Китай как новый донор и поставщик общественных благ

В последнее десятилетие Китай также стал ведущим источником финансирования проектов регионального развития и инфраструктуры. Помощь Китая трудно классифицировать, так как она обычно является гибридом различных типов, подпадающих под такие категории ОЭСР, как зарубежная помощь, инвестиции, финансирование проектов. В рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) Пекин продвигал идею финансирования инфраструктуры, ориентированной на развитие связей между Центральной Азией и китайскими приграничными регионами, и оказал содействие созданию нового регионального банка развития. Помимо заключения двух широко известных соглашений по схеме «энергоносители в обмен на кредиты» объемом во многие миллиарды долларов, заключённых с Казахстаном и Туркменистаном, Пекин стал крупным донором и инвестором в Киргизии и Таджикистане, сделав упор на производство и передачу электроэнергии, а также на новые транспортные проекты (автомобильные и железные дороги). Хотя многие из этих инициатив обычно называются проектами ШОС, на самом деле они, по сути, являются двусторонними. До саммита ШОС 2012 года Экспортно-импортный банк Китая уже был главным кредитором Таджикистана, долг которого перед банком составлял 900 млн долл. или 40% всего внешнего долга центральноазиатской республики. Эта доля вырастет до 70%, если будут профинансированы новые двусторонние проекты, о которых было заявлено на саммите ШОС в 2012 году: цементный завод, электростанция на угле, разработка месторождений, соединение дорог.

Большинство западных комментаторов приветствуют помощь и инвестиции со стороны Китая. В конечном итоге, центральноазиатская инфраструктура остаётся в хронически неисправном состоянии, и ее реконструкция Китаем внесет вклад в региональное развитие и налаживание региональных трансграничных связей. По сути, Китай сейчас является

крупнейшим поставщиком общественных благ в регионе, финансируя инфраструктурные и транспортные проекты в своих собственных интересах, но в то же время все шире способствуя распространению плодов проектов развития в регионе в целом.

Однако деятельность Китая в качестве донора также создает ряд проблем, редко обсуждаемых публично. Во-первых, с управленческой точки зрения, недостаточная эффективность мониторинга и контроля над выполнением условий помощи, так же как и обыкновение Китая иметь дело непосредственно с режимами уменьшают прозрачность его проектов и вызывают озабоченность качеством их управления. Например, вслед за сооружением автодороги Душанбе-Чанак в Таджикистане, построенной, главным образом, благодаря китайскому финансированию, управляющая автодорогой компания зарегистрировала оффшорный бизнес, связанный, по имеющимся сведениям, с президентской семьей, и установила такой размер платы за пользование автодорогой, который сделал проезд по ней недоступным для таджикистанцев с низким уровнем доходов. Во-вторых, в отличие от Африки, где постоянная критика роли помощи Китая привела к усилению координации действий китайской стороны с внешними донорами, в Центральной Азии КНР не координирует усилия с западными или другими внешними донорами в Бишкеке и Душанбе. В-третьих, на фоне масштаба китайских займов и помощи, расходы других зарубежных источников кажутся незначительными. Вслед за саммитом ШОС 2012 года Китай вновь объявил, что профинансирует инфраструктурные проекты в регионе на сумму 10 млрд долл. Если эта программа, впервые предложенная в 2009 году, но положенная по сукно из-за возражений и препятствий со стороны России, будет осуществлена, то Китай определенно превратится в главного финансиста и инвестора в регионе.

В конечном счете, оценивая политические последствия китайской помощи, США и западные доноры должны помнить об «ангольском сценарии». В 2006 году ангольские власти пытались добиться выделения кредита от МВФ, когда Китай выступил со своим предложением предоставления стране пакета финансовой помощи в обмен на долю в нефтяной промышленности Анголы. Поэтому, хотя китайские помощь и содействие могут сыграть свою роль в развитии разваливающейся центральноазиатской инфраструктуры, это может быть сделано за счет усугубления проблем управления на местном уровне и вытеснения международных экономических организаций, традиционно находящихся под влиянием Запада.

Заключение: многополярность в Центральной Азии и использование отношений в треугольнике Россия-Китай-США

Западные и российские наблюдатели недооценивают поразительное усиление Китая в качестве региональной державы в Центральной Азии. Без сомнений, неброский стиль Пекина, прибегающего к дежурным словам вроде «взаимовыгодности» и «добрососедства», внешне отдавая дань уважения к

первенству России в регионе, также послужил отвлечению внешних акторов от более тщательного изучения ситуации. Между тем, за пределами риторики российско-китайского стратегического партнерства, Пекин наращивает свое влияние в регионе в качестве торгового партнера, инвестора в энергетику и источника зарубежной помощи. Более того, недавние заявления о том, что Китай предоставит стипендии на обучение 30 тыс. центральноазиатским государственным служащим и экспертам, 10 тыс. новых стипендий студентам и обучит 1500 новых преподавателей для Институтов Конфуция, ставят под вопрос утверждения, что интерес Пекина к региону в долгосрочной перспективе остается чисто экономическим. Американская политика и политика Запада в целом должна быть приведена в соответствие с этими реалиями.

Кроме того, разрастающееся стратегическое соперничество между Вашингтоном и Пекином в Восточной Азии почти неизбежно переместится на другие арены, одной из которых может стать Центральная Азия. Поэтому, хотя провозглашать нынешние китайско-американские отношения в Центральной Азии соперничеством пока преждевременно, для тех, кто формирует политику, нецелесообразно твердо придерживаться аксиомы «кто угодно кроме России» при выработке американской стратегии участия в развитии ситуации в регионе. Вместо этого принимающим решения лицам следует научиться пользоваться динамикой отношений в треугольнике Россия-Китай-США, маневрируя в зависимости от решаемой проблемы между прагматическим стратегическим партнерством и сотрудничеством в отношениях с Москвой или с Пекином.

В более широком контексте, рост китайского влияния в Центральной Азии и отсутствие внятной реакции со стороны Запада указывают на необходимость разработки более последовательной стратегии по отношению к мягкой силе Китая в так называемых «третьих регионах». В Африке, Латинской Америке, на Ближнем Востоке и в Центральной Азии проблема соблюдения Китаем международных правил и стандартов вполне может стать самым эффективным инструментом, доступным для противодействия росту китайского влияния с его особыми качественными характеристиками.

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. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org