

УДК 327(575.4)''1992/2006''

Е.Ф. Троицкий

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ТУРКМЕНИСТАНА В 1992–2006 гг.: ОТ НЕЙТРАЛИТЕТА К САМОИЗОЛЯЦИИ

Анализируется эволюция внешней политики Туркменистана в годы правления первого президента страны С.А. Ниязова. Рассматриваются стратегические, экономические и внутривластные факторы, повлиявшие на принятие Ашхабадом доктрины постоянного нейтралитета и постепенный переход страны к политике самоизоляции.

Ключевые слова: Туркменистан; Центральная Азия; нейтралитет; самоизоляция.

Среди государств постсоветской Центральной Азии Туркменистан отличается наименьшей плотностью контактов с Россией и одновременно очень низким уровнем развития отношений с США и ведущими странами ЕС. Фактически именно Туркменистан является на пространстве СНГ страной, наименее проницаемой для российского влияния. Основы такого положения Туркменистана в региональной подсистеме международных отношений были заложены внешнеполитическим курсом, проводившимся первым президентом страны С.А. Ниязовым. В последние годы эта фигура, когда-то привлекавшая немалое внимание средств массовой информации своей (во многом кажущейся и наигранной) эксцентричностью, полузабыта, но внешнеполитическая линия, намеченная Ниязовым, продолжает, хотя и в модифицированном виде, проводиться в жизнь туркменским руководством.

На становление внешней политики Туркменистана определяющее воздействие оказала, с одной стороны, стратегическая уязвимость страны, с другой – ее значительные запасы природного газа. Страна с самым малочисленным в регионе населением, разбросанным по большой территории и сосредоточенным в приграничных районах, почти безлюдным центром, занятым пустыней Каракумы, и протяженными границами находилась, с точки зрения перспектив обеспечения национальной безопасности, собственными силами в неблагоприятных стартовых условиях построения государственности. В то же время богатые ресурсы природного газа, уступающие на постсоветском пространстве только российским (оценки их объемов колебались в 1990-е гг. от 2 до 15,5 трлн куб. м, а место Туркменистана в списке стран, обладающих наибольшими запасами газа, соответственно, – между пятнадцатым и четвертым [1. С. 24]), сулили возможность налаживания масштабного экспорта, преодоления экономического кризиса и стабилизации правящего режима.

Ашхабад нашел два основных инструмента, позволяющих решать двуединую для туркменского руководства задачу защиты безопасности страны и создания внешних условий, благоприятных для консолидации режима президента Ниязова. Первым стала концепция «позитивного нейтралитета», предусматривающая неучастие не только в военных союзах, но и в любых

«межгосударственных альянсах с жесткими регламентирующими функциями либо подразумевающих коллективную ответственность» [2], вторым – доктринально несовместимый с нейтралитетом, но поддерживаемый де-факто военный союз с Россией. Нейтральный статус обеспечивал Туркменистану значительную свободу внешнеполитического маневра, позволяющую сосредоточить усилия на организации транзита и сбыта газа, отчасти оберегал правящий режим от вмешательства извне и давал Туркменистану возможность не нести затрат на внешнеполитическую деятельность в случаях, когда С.А. Ниязов не усматривал такой необходимости. Туркменистан игнорировал интеграционные начинания как в рамках СНГ, в котором Ашхабад с начала 1990-х гг. видел не более чем «совещательный форум» [3. С. 454], так и в центральноазиатском масштабе, устранился от какого-либо участия в таджикском урегулировании, наладил, без оглядки на Россию, Запад и соседей по региону и исходя исключительно из собственных интересов, торгово-экономические связи с Ираном и – во второй половине десятилетия – с правительством талибов. При этом до начала 1994 г. вооруженные силы Туркменистана находились под объединенным российско-туркменским командованием, а границы страны с Ираном и Афганистаном до конца 1999 г. защищали российские пограничники [4].

Реализацию экспортных возможностей Туркменистана ограничивала его полная зависимость от трубопроводной системы Средняя Азия – Центр и России как покупателя и транзитера. С конца 1993 г. «Газпром» прекратил выделять Туркменистану квоту на экспорт в страны Центральной и Восточной Европы, переориентировав туркменский газ на малоплатежеспособных потребителей – Украину и государства Закавказья [1. С. 223]. Диверсификация рынков сбыта и маршрутов экспорта газа стала приоритетной задачей туркменской внешней политики. Проекты строительства газопроводов – через Иран в Турцию и через Афганистан в Пакистан – определили основные направления внешней активности Ашхабада в 1990-е гг.; более отдаленной представлялась перспектива строительства газопровода в Китай. В конце 1990-х гг. попытки администрации США привлечь Туркменистан к проекту транскаспийского газопровода (который должен был

пройти по дну Каспия, через Азербайджан и Грузию в Турцию) дали импульс к кратковременной активизации американо-туркменских отношений [5. С. 106–114].

К концу 1990-х гг. в Туркменистане сложился жесткий авторитарный режим с элементами культа личности президента и откровенной диктатуры. В 1999 г. С.А. Ниязов был провозглашен пожизненным президентом. Отказавшись от проведения рыночных реформ, туркменские власти сохранили почти тотальный государственный контроль над экономикой. Туркменистану удалось ограничить, жестко регулируя цены и создав систему бесплатного распределения среди жителей страны газа и электроэнергии, масштабы социального кризиса: в 1998 г. в бедности проживали 34% населения, в том числе в нищете – 7% (исключая Казахстан, это лучшие среди стран Центральной Азии показатели) [6. С. 45]. При этом экономический кризис сказался на Туркменистане в полной мере: ВВП страны достиг низшей точки в 1997 г., сократившись до 55%-ного уровня 1990 г., а объем газодобычи снизился в 1990–1998 г. с 81,9 до 12,4 млрд куб. м в год – вследствие, главным образом, постоянных противоречий с «Газпромом» из-за стоимости транзита газа и хронической неспособности Киева оплачивать произведенные поставки, вынудившей Ашхабад в 1997–1998 гг. полностью прекратить экспорт газа на Украину [Там же. С. 36; 1. С. 27]. С 1999 г., после достижения компромисса сперва с Украиной, а затем и с «Газпромом», объемы газодобычи стали расти, потянув за собой экономику в целом. К 2001 г. ВВП Туркменистана восстановился до 82,5%, ВВП на душу населения – примерно до 60% уровня 1990 г. [1. С. 82].

Динамика и направления внешней торговли Туркменистана определялись преимущественно поставками газа (60–75% экспорта) и хлопка (20–35%) [Там же. С. 114]. В 1995 г. на Украину приходилось 27% внешнеторгового оборота страны, на Россию – 5%, развитые страны Запада – 16%, Турцию – 9,6%, Иран – 1,4%. В 1998 г. общая доля Турции и Ирана во внешней торговле страны (16,4 и 10,1%) превышала долю России и Украины (11,1 и 11,6%). В 2000 г., с возобновлением газового экспорта в Россию, ее доля во внешней торговле Туркменистана составила 30%, на Турцию, Украину и Иран пришлось соответственно 10; 9 и 7,6%, на развитые страны Запада – 22% (в том числе 10,4% на Германию) [7]. Как и Таджикистан, Туркменистан во второй половине 1990-х гг. стал крупным транзитером наркотиков, обеспечивая, по некоторым оценкам, к началу 2000-х гг. до четверти афганского наркотрафика [8].

В условиях жесткого государственного контроля над внешнеэкономической деятельностью и валютными операциями перспективы иностранных инвесторов в Туркменистане определялись способностью соответствовать представлениям руководства страны об интересах государства и умением наладить личные связи с С.А. Ниязовым и его окружением. Ведущими инвесторами в стране стали турецкие текстильные и строи-

тельные компании, банки и Иран. Западные инвестиции были невелики и сводились в основном к небольшим проектам, осуществляемым в сфере нефтедобычи американскими и британскими компаниями.

К концу 1990-х гг. внешнеполитический курс Туркменистана претерпел определенную трансформацию. Консолидация правящего режима и фактическое признание соседями и международным сообществом специфики Туркменистана как полуизолированной страны, преследующей достаточно ограниченный спектр целей во внешней политике и одновременно маловосприимчивой к внешним влияниям, позволили Ашхабаду отказаться от военного союза с Россией. За десятилетие были созданы собственные вооруженные силы численностью 17–19 тыс. человек, обладающие мощной по региональным меркам авиационной группировкой, унаследованной у Советского Союза, и разветвленный репрессивный аппарат, поддерживающий режим личной власти С.А. Ниязова [4]. Среди стран Центральной Азии Туркменистан выделялся наибольшей долей расходов на оборону в бюджете [1. С. 363].

Основой внешней политики Туркменистана остался нейтральный статус, признанный в 1995 г. Организацией экономического сотрудничества, Движением неприсоединения и Генеральной Ассамблеей ООН. К концу 1990-х гг. Ашхабад стал трактовать нейтралитет как самоизоляцию; зарубежные контакты туркменского руководства свелись к минимуму, страна отгородилась от международного культурного сотрудничества, ввела в 1999 г. визовый режим со странами СНГ. Спор с Азербайджаном о принадлежности каспийского газового месторождения Сердар (Кяпаз) и разногласия вокруг распределения квот на транспортировку газа по проектируемому транскаспийскому трубопроводу предопределили напряженность по линии Ашхабад – Баку. Стабильно неконфронтационный характер приобрели отношения с Ираном, «скрепленные» в 1997 г. вводом в эксплуатацию туркмено-иранского газопровода, небольшого по пропускной способности, но предоставляющего во время конфликтов с «Газпромом» хотя бы минимальные экспортные возможности. В контактах с США и европейскими странами Ашхабад опирался более на связи с руководством ряда нефтяных компаний и отдельными фигурами политического истеблишмента, чем на межгосударственные и межправительственные отношения, развитие которых сдерживалось сложившейся у режима Ниязова репутацией «самого репрессивного» на постсоветском пространстве [9. С. 115], эксцентричностью и кажущейся иррациональностью действий туркменского президента.

Умело используя нейтральный статус и постепенно закрывая страну, Ашхабад к концу 1990-х гг. в значительной степени освободился от российского политического влияния, в равной мере игнорируя при этом региональные амбиции Узбекистана и Казахстана. Развивая торгово-экономические связи с Турцией и Ираном, Туркменистан от дистанцировался от поддержки политических устремлений Анкары и Тегерана. В то же

время условия 1990-х гг. не позволили Ашхабаду добиться диверсификации рынков сбыта и маршрутов экспорта природного газа; решение этой задачи отодвинулось на следующее десятилетие.

В последние годы правления С.А. Ниязова внешняя политика Туркменистана формировалась под влиянием трансформации авторитарного режима в откровенно диктаторский. Поддержание внешних условий, дающих правящему режиму возможность и дальше строить туркменскую государственность по собственному усмотрению и сохранять контроль над обществом и экономикой, осталось основной целью, которую Ашхабад преследовал на международной арене. Основными инструментами ее достижения стали усиливающаяся самоизоляция, позволяющая формировать специфическую национальную идеологию, замешанную на культе личности Туркменбаши, и блокировать попытки противников режима использовать внешние ресурсы поддержки, а также наращивание объемов экспорта и диверсификация маршрутов транспортировки природного газа, призванные обеспечить Ашхабад стабильно растущими доходами и возможностью вести торг сразу с несколькими покупателями.

В 2001–2006 гг. международные контакты Туркменистана были сведены к минимуму. Отношения с Соединенными Штатами и ведущими европейскими государствами были фактически заморожены. В отличие от соседей по региону, Туркменистан настороженно отреагировал на операцию США и союзников в Афганистане. Содействие, оказанное Туркменистаном американской кампании, приобрело ограниченный характер: Ашхабад согласился открыть воздушное пространство и наземные коридоры только для гуманитарных поставок в Афганистан, недвусмысленно заявив, что «на территории республики не будет никаких военных сил, а в ее воздушном пространстве – никаких военных самолетов» [10]. В январе 2002 г. Туркменистан отказал Германии в просьбе предоставить базу для поддержки немецкого контингента в Афганистане [11].

Отношения с Россией были полностью сведены к прагматике сотрудничества в газовой сфере. В апреле 2003 г. было подписано рамочное российско-туркменское соглашение, предусматривающее поставки газа в Россию в течение 25 лет, с постепенным доведением к 2009 г. объемов до 70–80 млрд куб. м в год [12]. Взаимодействие в других секторах экономики, военное и военно-техническое, гуманитарное сотрудничество были практически свернуты. Новый двусторонний договор о дружбе и сотрудни-

честве, заключенный в 2002 г. взамен аналогичного документа 1992 г. [13], юридически положил конец существованию российско-туркменского военно-политического союза, давно уже превратившегося в фикцию. В 2003 г. Ашхабад в одностороннем порядке прекратил действие российско-туркменского соглашения о двойном гражданстве, после чего туркменские власти возвели экономическую и культурную дискриминацию русскоязычного населения в ранг государственной политики. В августе 2005 г. Туркменистан понизил уровень своего участия в СНГ до ассоциированного членства.

Поиск возможностей диверсификации направлений газового экспорта сосредоточился в последние годы правления С.А. Ниязова на двух маршрутах: трансафганском и китайском. Трансафганский вариант, несмотря на подписание в мае 2002 г. Туркменистаном, Афганистаном и Пакистаном соглашения о поддержке проекта [14], так и не преодолел трудностей, связанных с поиском инвесторов в дорогостоящее и крайне рискованное строительство. Китайское направление оказалось значительно более перспективным: в апреле 2006 г. во время визита С.А. Ниязова в Пекин было заключено соглашение о строительстве газопровода Туркменистан – Китай и экспорте с 2009 г. в КНР 30 млрд куб. м газа в год [15. С. 209].

Смерть С.А. Ниязова в декабре 2006 г. и неожиданное восхождение к президентской власти министра здравоохранения Г.М. Бердымухаммедова имели для внутренней и внешней политики Туркменистана двойственное значение. Хотя авторитарная природа политического режима осталась неизменной, а новый президент начал консолидацию собственной власти с постановки спектакля всенародных выборов, обеспечившего ему 89% голосов, и репрессий против ключевых фигур прежнего режима, ряд наиболее одиозных решений С.А. Ниязова был отменен. В целом, туркменской государственности был придан более респектабельный и «современный» образ, а культ личности нового президента не приобрел гротескно-вызывающих форм всеобщего поклонения [16. С. 12–43]. В то же время во внешней политике Ашхабада, несколько активизировавшейся и претерпевшей «косметический ремонт», преобладающими остались элементы преемственности. Ключевые внешнеполитические решения, принятые С.А. Ниязовым, сохранили силу, а достигнутые им договоренности с Китаем стали основой внешнеэкономического курса страны на последующие годы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Жуков С.В., Резникова О.Б. Центральная Азия в социально-экономических структурах современного мира. М., 2001.
2. Концепция внешней политики Туркменистана как нейтрального государства. Декабрь. 1995. URL: http://niyazov.sitcity.ru/ltxt_0608085523.shtml?p_id=ltxt_0608085523.p_2108100642, свободный.
3. *Russia and Eurasia Facts and Figures Annual*. Vol. 18. Gulf Breeze, Fla., 1993.
4. Бурнаев Р., Черных И. Вооруженные силы Туркменистана: проблемы и направления развития // Центральная Азия и Кавказ. 2003. № 4. С. 37–47.
5. Троцкий Е.Ф. Политика США в Центральной Азии (1992–2004 гг.). Томск, 2005.
6. Зиновьев В.П., Троцкий Е.Ф. Страны СНГ и Балтии. Томск, 2009.
7. *International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics Yearbook*. Wash., D.C., 2002.

8. Safronov R. Turkmenistan's Niyazov Implicated in Drug Smuggling // EurasiaNet.org. March 29, 2002. URL: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032902.shtml>, free.
9. Cummings S., Ochs M. Turkmenistan: Saparmurat Niyazov's Inglorious Isolation // Power and Change in Central Asia. L., N.Y., 2002.
10. Turkmenistan Ready to Open Its Corridors for US to Render Humanitarian Assistance to Afghanistan // Central Asia – Caucasus Analyst. September 26, 2001. URL: <http://www.cacianalyst.org>, free.
11. Независимая газета. 2002. 15 янв.
12. Соглашение между Россией и Туркменистаном о сотрудничестве в газовой отрасли. Москва, 10 апреля 2003 г. URL: http://archive.kremlin.ru/interdocs/2003/04/10/1814_type72066_42886.shtml?type=72066, свободный.
13. Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном. Ашхабад, 23 апреля 2002 г. URL: <http://sngcom.ru/turkmenistan/friendship.html>, свободный
14. Соглашение между Правительством Туркменистана, Правительством Афганистана и Правительством Исламской Республики Пакистан о проектах газопровода и нефтепровода Туркменистан – Афганистан – Пакистан. Исламабад, 30 мая 2002 г. URL: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1024086480>, свободный.
15. Савкович Е.В. Экономическая политика Китая в постсоветской Центральной Азии (1992–2012 гг.). Томск, 2012.
16. Horak S., Sir Ja. Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow. Wash., D.C., 2009.

Troitskiy Evgeny F. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: eft@rambler.ru

TURKMENISTAN'S FOREIGN POLICY IN 1992–2006: FROM NEUTRALITY TO SELF-ISOLATION.

Keywords: Turkmenistan; Central Asia; permanent neutrality; self-isolation.

Turkmenistan's foreign policy was largely shaped by the country's strategic vulnerability and its significant natural gas reserves. From the point of view of national security, the country distinguished with the smallest population in the region, distributed throughout the large territory and concentrated in the border districts, an almost depopulated center and long borders had to face unfavorable initial conditions for building statehood. At the same time rich natural gas reserves, second only to Russia's in the entire post-Soviet space, promised the opportunities for organizing wide-scale exports, overcoming the economic crisis and stabilizing the ruling regime. Ashgabat found two main instruments which allowed for ensuring the country's security and creating the external conditions favorable for the ruling regime's consolidation. The first one was the "positive neutrality" concept envisaging the non-participation not only in military alliances but also in any inter-state groupings with collective responsibility for decision-making, the other – a military union with Russia with was doctrinally incompatible with neutrality but maintained in practice. The neutral status provided Turkmenistan with a considerable freedom of foreign-policy manoeuvre, allowing for the concentration of effort on organizing the transit and exports of gas. At the same time Turkmenistan's military forces were up to the beginning of 1994 under the joint Russian – Turkmen command while the country's borders with Iran and Afghanistan were defended by Russian guards up to the end of 1999. By the late 1990s Turkmenistan's foreign policy had undergone a kind of transformation. The consolidation of the ruling regime and the de facto recognition by the neighbor states and international community of Turkmenistan's specifics as a semi-isolated country with a limited range of foreign policy objectives and low permeability for foreign influence made it possible for Ashgabat to relinquish a military alliance with Russia. Besides, within the first decade of independence national military forces and a ramified repressive apparatus supporting the regime of Niyazov's autocracy were established. The neutral status recognized by the UN in 1995 continued to be the foundation of Turkmenistan's foreign policy. By the late 1990s Ashgabat began to interpret neutrality as self-isolation; foreign contacts of Turkmen leadership were minimized, the country introduced a visa regime with the rest of the CIS. By the late 1990s Ashgabat, exploiting the neutral status and gradually closing the country, had managed to reduce Russian influence considerably while remaining equidistant from Kazakhstan's and Uzbekistan's regional ambitions. Although trade and economic contacts with Turkey and Iran developed, Turkmenistan distanced itself from Ankara's and Tehran's political agendas. At the same time the conditions of the 1990s precluded Ashgabat from diversifying the markets and routes of gas exports. Achieving this objective had to be postponed until the next decade.

REFERENCES

1. Zhukov S.V., Reznikova O.B. *Tsentrall'naya Aziya v sotsial'no-ekonomicheskikh strukturakh sovremennogo mira* [Central Asia in the social economic structures of the modern world]. Moscow: Moscow Social Scientific Foundation Publ., 2001. 484 p.
2. *Kontseptsiya vneshney politiki Turkmenistana kak neytral'nogo gosudarstva. Dekabr' 1995* [The concept of Turkmenistan as a neutral state in its foreign policy. December 1995]. Available at: http://niyazov.sitcity.ru/ltxt_0608085523.phtml?p_ident=ltxt_0608085523.p_2108100642.
3. *Russia and Eurasia: Facts and Figures Annual*. Vol. 18. Florida: Gulf Breeze, 1993.
4. Burnashev R., Chernykh I. Vooruzhennyye sily Turkmenistana: problemy i napravleniya razvitiya [The armed forces of Turkmenistan: problems and directions of development]. *Tsentrall'naya Aziya i Kavkaz – Central Asia and the Caucasus*, 2003, no. 4, pp. 37–47.
5. Troitskiy E.F. *Politika SShA v Tsentrall'noy Azii (1992–2004 gg.)* [The USA policy in Central Asia (1992–2004)]. Tomsk: Tomsk State University Publ., 2005. 183p.
6. Zinov'ev V.P., Troitskiy E.F. *Strany SNG i Baltii* [The CIS and Baltic countries]. Tomsk: Tomsk State University Publ., 2009. 292 p.
7. *International Monetary Fund. Direction of Trade Statistics Yearbook*. Wash., D.C., 2002.
8. Safronov R. Turkmenistan's Niyazov implicated in drug smuggling. EurasiaNet.org, March 29, 2002. Available at: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav032902.shtml>.
9. Cummings S., Ochs M. *Turkmenistan: Saparmurat Niyazov's inglorious isolation*. In: Cummings S. (ed.) *Power and Change in Central Asia*. London, New York: Routledge, 2002. 168 p.
10. Turkmenistan ready to open its corridors for US to render humanitarian assistance to Afghanistan. Central Asia – Caucasus Analyst, 2001, 26th September. Available at: <http://www.cacianalyst.org>.
11. *Nezavisimaya gazeta*, 2002, 15th January.
12. *Soglasenie mezhdru Rossiei i Turkmenistanom o sotrudnichestve v gazovoy otrasli*. Moskva, 10 aprelya 2003 g. [The agreement between Russia and Turkmenistan on cooperation in the gas sector. Moscow, 10th April 2003]. Available at: http://archive.kremlin.ru/interdocs/2003/04/10/1814_type72066_42886.shtml?type=72066.
13. *Dogovor o druzhbe i sotrudnichestve mezhdru Rossiyskoy Federatsiei i Turkmenistanom. Ashkhabad, 23 aprelya 2002 g.* [Treaty of friendship and cooperation between the Russian Federation and Turkmenistan. Ashgabat, 23rd April 2002]. Available at: <http://sngcom.ru/turkmenistan/friendship.html>.
14. *Soglasenie mezhdru Pravitel'stvom Turkmenistana, Pravitel'stvom Afganistana i Pravitel'stvom Islamskoy Respubliki Pakistan o proektakh gazoprovoda i nefteprovoda Turkmenistan-Afganistan-Pakistan. Islamabad, 30 maya 2002 g.* [Agreement between the Government of Turkmenistan and the Government of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the gas and oil pipeline projects Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan. Islamabad, 30th May 2002]. Available at: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1024086480>.
15. Savkovich E.V. *Ekonomicheskaya politika Kitaya v postsovetsoy Tsentrall'noy Azii (1992–2012 gg.)* [The Economic policy of China in Post-Soviet Central Asia (1992–2012)]. Tomsk: Tomsk State University Publ., 2012.
16. Horak S., Sir Ja. *Dismantling Totalitarianism? Turkmenistan under Berdimuhamedow*. Washington, D.C.: Institute for Security and Development Policy, 2009. 96 p.