

МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ НА БЛИЖНЕВОСТОЧНОМ ДИАЛОГЕ
МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»,
МОСКВА, 25–26 ФЕВРАЛЯ 2016



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ОТ КОНФЛИКТОВ К СТАБИЛЬНОСТИ

Авторский коллектив

Материал для обсуждения
подготовлен по заказу
Фонда развития и поддержки
Международного дискуссионного
клуба «Валдай»
научным коллективом
Института востоковедения РАН



Руководитель группы:

В.В. Наумкин

Научный коллектив:

И.Д. Звягельская

В.А. Кузнецов

Н.В. Сухов

- *Сайкс–Пико изначально было бомбой с часовым механизмом, остановить тиканье которого за сто лет не удалось.*
- *Альтернатива устоявшимся границам – хаос.*
- *Современный терроризм – наиболее серьезная угроза миру и стабильности во всем мире.*
- *Слишком высокий уровень политизации вопроса о терроризме затрудняет поиск консенсуса по отдельным организациям.*
- *Укрепление институтов государственной власти и гражданского общества на Ближнем Востоке, разработка дорожной карты экономической реабилитации государств в постконфликтный период и мер обеспечения экономической безопасности – задачи не менее важные, чем урегулирование конфликтов.*
- *Операция ВКС России в Сирии способствовала изменению внутренних балансов и открыла возможности для поиска прорывных решений в контексте активизации политического урегулирования.*
- *Политический процесс в Сирии помог бы не только найти компромисс между основными игроками на сирийском политическом поле, но и создать большее доверие через кооперацию между основными внешними и региональными игроками.*
- *Проблема взаимодействия региональных и глобальных сил на Ближнем Востоке касается выработки более понятных и согласованных правил игры. Это возможно через создание переговорных форматов с участием заинтересованных сторон не только вокруг отдельных конфликтных ситуаций, но и относительно общей стратегии развития Ближнего Востока, будущего народов и государств.*
- *Формирование общей региональной системы безопасности требует исключить возможность односторонних военных действий без соответствующего мандата и не вписывающихся в нормы международного права. Вопрос о системе региональной безопасности, включающий и российскую концепцию создания зоны, свободной от ОМУ, требует вернуться к определению рамок системы, ее основных задач и параметров. Уже имеющиеся наработки необходимо сочетать с подходами, в большей мере учитывающими современную динамику военно-политических процессов на Ближнем Востоке.*

I. Пятилетка турбулентности

Массовые протесты, прокатившиеся волной по арабским странам, дали импульс «тектоническому сдвигу» на Ближнем Востоке. Происходит тотальное переустройство всей системы культурных, социальных, экономических и политических отношений.

Вызвано оно, в основном, внутренними причинами – как политэкономическими, так и культурно-цивилизационными, но очевидна и связь с наиболее тревожными трендами глобального развития. Утрата управляемости международными процессами, возвращение в них фактора силы, повышение роли случайности, укрепление мировой периферии, кризис национальных государств и идентичностей находят здесь концентрированное выражение.

В некоторых странах происходит расширение политического участия, модернизация политических систем, частично обновляются элиты; появилось осознание необходимости реформ и поиска эффективных ответов на новые угрозы и вызовы. Однако более значимы для мира на сегодняшний день оказались ослабление, а иногда и разрушение государственности ряда стран, гражданские войны в Ливии, Йемене, Сирии и Ираке, сотни тысячи жертв и миллионы беженцев, гуманитарные катастрофы, экспансия терроризма, укрепление «джихадистской альтернативы», превратившейся в угрозу глобального масштаба.

Общий итог трансформации региона пока что отрицательный. Переформатирование региональной системы международных отношений обернулось

разрушением старых и формированием новых альянсов. Ключевую роль играют негосударственные акторы, иногда преследующие собственные цели, а иногда выполняющие роль агентов внешних сил; разрушенные гражданскими войнами страны превратились в арены «войн по поручению».

Ни на одном из уровней трансформационный процесс еще не только не завершен, но и не достиг апогея. Контуры будущего устройства региона все еще не просматриваются, да и говорить о полном демонтаже старой системы едва ли приходится. Значительная часть государств региона пока демонстрирует высокую адаптивность к меняющимся условиям. Смогут ли они создать крепкий фундамент нового Ближнего Востока или сами завтра будут ввергнуты в круговорот турбулентности, неизвестно. Россия убеждена, **что всемерное укрепление их институтов сегодня становится важнейшей задачей**, столь же важной, как и урегулирование текущих конфликтов.

Операция российских ВКС в Сирии в этих условиях способствовала изменению внутренних балансов и открыла возможности для поиска прорывных подходов в контексте активизации политического урегулирования.

Это неожиданное решение не было мотивировано задачами укрепления российского влияния в регионе. В его основе – озабоченность нарастанием разрушительных тенденций поблизости от российских границ, апофеозом насилия и терроризма, агонией государственности.

II. Bye-bye Сайкс–Пико: эффективное управление

Колоссальный рост насилия на значительных территориях в Сирии и Ираке, в Ливии и Йемене, его превращение в основу всей системы социально-политических отношений связан с фрагментацией обществ, кризисом идентичностей, актуализацией старых и появлением новых линий социальных разломов. Политическая же причина – разрушение системы Сайкс–Пико.

Эта система, сложившаяся во времена колониализма, базировалась на сочетании западной модели управления с частично модернизированной, но в целом традиционной социальной структурой и многоукладной экономикой. Это неизменно приводило к сохранению традиционных идентичностей, консервации социальных противоречий и, в конечном счете, к постепенному усугублению разделенности обществ.

Сайкс–Пико изначально было бомбой с часовым механизмом, остановить тиканье которого за сто лет не удалось. Социальная фрагментация могла до поры до времени сдерживаться сильным государственным аппаратом, однако дисбалансы институционального развития постепенно снижали устойчивость к вызовам. Сильные институты исполнительной власти и развитая технократическая бюрократия сочетались с эксклюзивным положением силовых структур и слабыми органами судебной и законодательной власти, почти полным отсутствием гражданского общества, общей отчужденностью граждан от политического процесса. Результатом становилась неприспосо-

бленность политических систем к расширению политического участия.

Происходящее в регионе, вне зависимости от того, осуществляется ли оно в институциональных рамках, как в Египте, Тунисе или Марокко, или же вне их – как в Ливии, вовлекает в политику традиционные слои общества. Это соответственно означает бóльшую или меньшую традиционализацию политических отношений.

В случаях, когда процесс идет по «мягкому» сценарию – без разрушения институтов, – он может в будущем обернуться повышением эффективности государства. Когда же сценарий жесткий, как в Ливии, Сирии или Йемене, расширение политического участия оборачивается разрушением или, по меньшей мере, деградацией государственности, политическая сфера обрекается на полную традиционализацию. В зависимости от конкретной ситуации она может оборачиваться ростом трайбализма (как в Ливии), этноконфессионализма (как в Сирии) или же того и другого вместе (как в Йемене и Ираке).

Еще одним следствием ослабления институтов становится рост личностного фактора. Политические лидеры зачастую превращаются в единственных реальных носителей суверенитета, способных принимать решения в чрезвычайных обстоятельствах, это только усугубляет непредсказуемость ситуации. То же относится и к руководителям негосударственных акторов – политических движений, партий,

этноконфессиональных общин, племенным шейхам и т.д. Персональные амбиции, своеобразное восприятие реальности, борьба за власть и доступ к финансовым ресурсам, стремление обеспечить собственную безопасность начинают играть определяющую роль при выработке политической стратегии.

Параллельное укрепление институтов государственной власти и гражданского общества, повышение эффективности управления становятся насущной необходимостью для всех стран региона, единственной возможностью обеспечения их безопасности в дальнейшем.

Как это делать, какую роль в этих процессах способно сыграть международное сообщество, остается вопросом. Американский подход, акцентировавший внимание на «поддержке демократии», и европейский, сосредоточенный на защите прав человека, на деле обычно сводятся к поддержке оппозиционных сил. В то же время укрепление государственности зачастую оборачивается простой защитой правящих режимов. Возможно, ключевую роль должны играть не отдельные внерегиональные акторы, а международные организации, прежде всего, ООН, и такие сообщества, как БРИКС.

III. Bye-bye Сайкс–Пико: перекройка карт

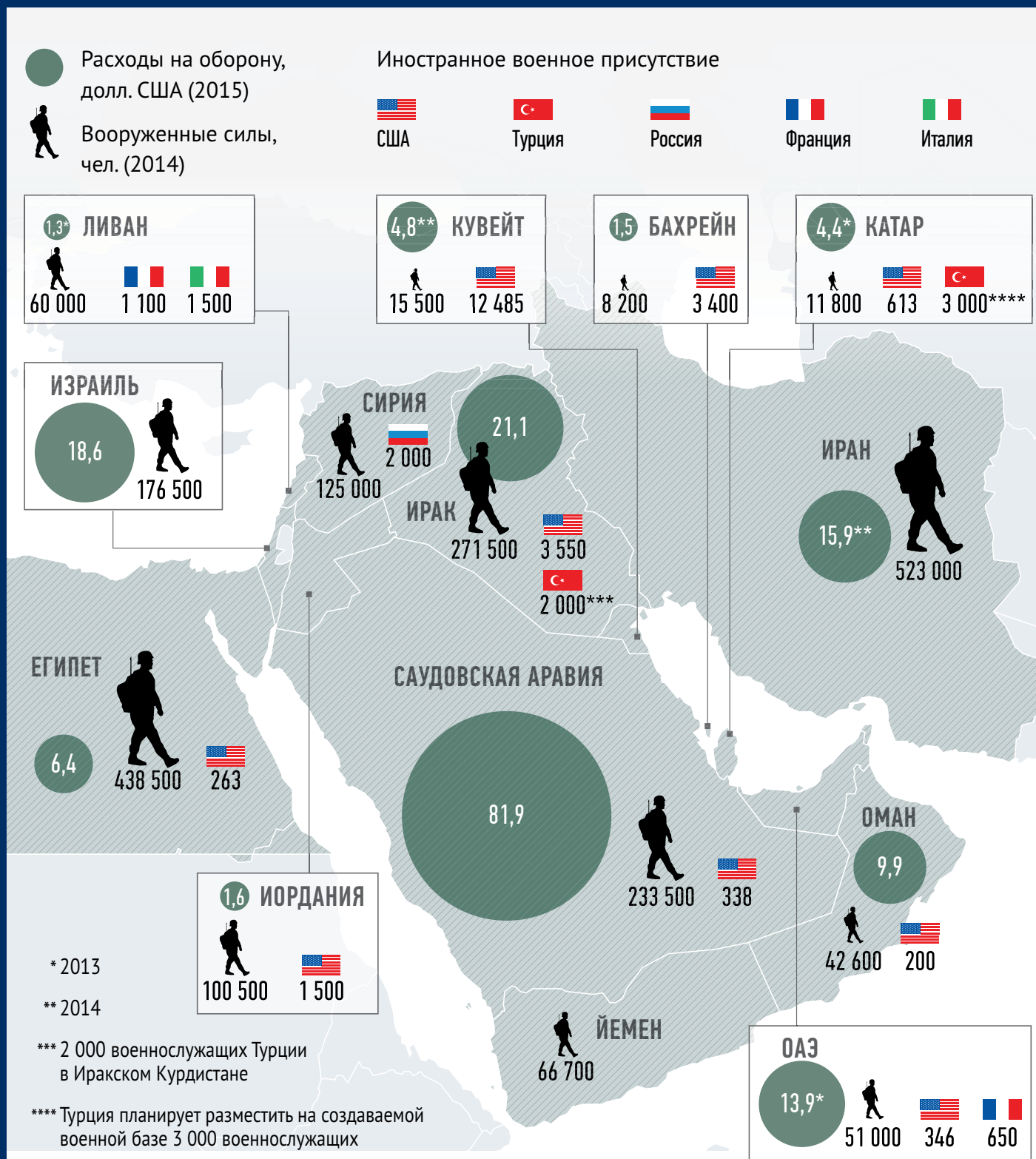
Система Сайкс–Пико имеет и иное измерение. Она представляла собой попытку формирования национальных государств на территориях стран, переживших двойную колонизацию – османскую и европейскую, и исторически раздробленных. Сами границы новых государств формировались, если и не вполне произвольно, то зачастую под воздействием случайных факторов, результатом стал присущий арабскому политическому сознанию дефицит легитимности государств. Существование ни одного из них никогда не рассматривалось как абсолютно естественное и так или иначе в любой момент могло быть поставлено под сомнение.

Вместе с тем, регион просуществовал в этих границах почти сто лет, за которые были сформированы новые идентичности, возникли специфические политические культуры и была построена социально-экономическая инфраструктура в рамках национальных государств.

И сегодняшней альтернативой устоявшимся границам является хаос.

Особую проблему составляют принципиальные расхождения нарративов Израиля, Ирана, Саудовской Аравии и других игроков, включая внерегиональных и негосударственных акторов. «Войны нарративов» ведут к росту региональной

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ И ИНОСТРАННОЕ ВОЕННОЕ ПРИСУТСТВИЕ



Источники: The International Institute for Strategic Studies, United States Department of Defense, РБК

конфликтности, лишают возможности наладить диалог между основными акторами, выработать общий образ будущего Ближнего Востока.

Впрочем, и глобальные игроки так и не сформулировали стратегическое видение будущего региона, без которого невозможно затормозить негативные процессы. А оно может быть весьма различным. Уже сейчас высказываются идеи из категории «безумных», которые в отсутствии альтернатив смогут помочь скрепить расползающуюся ближневосточную ткань. Например, может ли на место унитарных государств (если сохранить их невозможно) прийти децентрализация по этнорелигиозному принципу? Не будет ли она означать

откат к архаике и окончательный отказ от национального государства, предполагающего наличие общей для всех этнорелигиозных групп идентичности и ценностей? Какая степень децентрализации в принципе допустима? Не может ли федерализация в условиях слабости институтов стать закамouflированной формой развала государств? Или имеет смысл обратиться к концепциям демократического конфедерализма и региональной интеграции на негосударственном уровне? Возможно, стабильность обеспечит полное изменение политических систем в наиболее разрушенных войнами странах через установление в них монархического правления, ограниченного конституцией?

IV. Экономическая реабилитация — миссия выполнима?

В описанных условиях особенную роль начинают играть экономические проблемы развития региона, многие — системного характера. Так, велики риски для продовольственной безопасности, постоянно действующими конфликтогенными факторами стали засухи, эрозия почв и особенно дефицит воды. В предстоящие 30 лет разрыв между потребностью в воде и возобновляемыми водными ресурсами превысит 51%.

Однако едва ли не большее влияние на ситуацию в регионе оказывают

трудности, вызванные текущими политическими потрясениями, войнами, терроризмом. В прошлом мае МВФ оценивал дефицит платежного баланса Ливии на 2015 г. на уровне 52,8% ВВП, а бюджета — 68,2% ВВП, Ирака соответственно 9,6% и 10%. Только для восстановления разрушенного жилищного фонда и инфраструктуры Сирии понадобятся сотни миллиардов долларов и несколько лет упорной работы.

Неизвестно, захотят ли и смогут ли арабские государства-нефтеэкспортеры сыграть ключевую роль в экономической

реабилитации государств, переживших гражданские войны.

Одной из причин потенциальных трудностей является снижение доходов стран-нефтеэкспортеров. Так, МВФ в мае 2015 г. оценивал потери валютных доходов от экспорта нефти стран ССАГПЗ на основе сравнения с потенциальной экспортной выручкой в ценах октября 2014 г. в 287 млрд долларов (21% общего ВВП стран ССАГПЗ). В октябре 2015 г. МВФ прогнозировал образование дефицита государственного бюджета Саудовской Аравии до 21,6% ВВП за 2015 г. и 19,6% на 2016 г.

Отдельная проблема – преодоление экономического кризиса государствами-нефтеимпортерами, относительно спокойно пережившими политическую трансформацию, прежде всего, Египтом и Тунисом. Теракты в обеих странах уже привели к обрушению туристического сектора и сокращению инвестиций. В 2016 г. в Тунисе это уже обернулось новой волной политической дестабилизации.

Таким образом, еще одной насущной задачей для мирового сообщества становится разработка дорожной

карты экономической реабилитации ближневосточных государств в постконфликтный период и мер обеспечения экономической безопасности региона.

Привлечение Китая и стран БРИКС к экономическому обновлению ослабленных ближневосточных государств, созданию новых современных производств, где происходит перемалывание традиционной массы молодежи, возможно, открыло бы новые возможности.

Стоит обдумать и перспективы создания собственно региональных институтов, укрепляющих экономическую взаимозависимость как на базе уже существующих структур ОИС, ЛАГ и ССАГПЗ, так и через создание новых. Кроме того, рассмотреть вариант с интеграцией отдельных государств в региональные объединения сопредельных регионов, включая структуры ШОС. Желательно расширить программы создания зон свободной торговли в приграничных районах, тем самым увеличив степень доверия. Наконец, существуют ли возможности для выработки глобальными акторами ближневосточного плана Маршалла?

V. Против терроризма — вместе и порознь

Важнейшим фактором подрыва стабильности и одновременно его следствием стала активизация негосударст-

венных акторов, которые лишили официальные государственные структуры монополии на насилие. Всевозможные

этнические, политические конфессиональные и племенные группировки укрепились на обломках государственности и одновременно продолжали ее ослаблять.

Среди тех, кто под различными лозунгами использовал террористические методы, особое место заняла ДАИШ. Ни одна из террористических группировок не могла соперничать с ней в вопросах идеологического, пропагандистского, финансового и военного обеспечения. Более того, ослабление государственности сделало особенно привлекательной идею халифата, выдвинутую его идеологами, в рамках которой могли быть даны ответы на многие вызовы современности. ДАИШ превратило архаичные представления в точку опоры, в которой население особенно нуждается в условиях неопределенности, сформулировало стратегические цели, дало ощущение миссии и избранности тем, кто в этом особенно нуждался. Идеиная привлекательность, а также мощное территориальное присутствие в Ираке и Сирии дали ДАИШ возможность выйти за рамки обычной террористической организации, как правило, с ограниченным числом боевиков, отсутствием собственной территориальной базы и прямой поддержки в тех частях мира, где она не ведет своей разрушительной деятельности. В глобализованном мире вызов ДАИШ стал восприниматься как универсальная угроза, несмотря на ее цивилизационную ограниченность.

Терроризм, использующий огромные технологические возможности современного мира, представляет собой наиболее серьезную угрозу миру и стабильности. Он сравнительно легко преодолевает границы, несет разрушения и страх. Главной задачей террористических организаций на Ближнем Востоке является нанесение ударов по всему, что не вписывается в их архаичную концепцию общественных связей и взаимоотношений.

Особая чувствительность России к экстремизму и терроризму объясняется тем, что для нее эти явления имеют внутривосточное измерение. На протяжении своей истории страна неоднократно сталкивалась с проявлениями терроризма. Она считается родиной «системного терроризма», получившего развитие со второй половины XIX века. В Российской Федерации рост угрозы терроризма, прежде всего, был связан с войной в Чечне. Однако и сейчас экстремисты находят адептов среди многомиллионного мусульманского населения РФ – только по официальным данным на начало 2016 г. в Сирию уехало 2719 россиян, в том числе около 900 из Дагестана, 500 из Чечни, 130 из Кабардино-Балкарии и 200 из Поволжья.

Хотя терроризм имеет достаточно долгую историю, до сих пор нет его определения, которое учитывало бы все стороны этого явления и было согласовано на международном уровне. ***Слишком высокий уровень политизации вопро-***

са затрудняет поиск консенсуса по отдельным организациям, что было видно, в частности, на примере сирийской оппозиции.

Основными методами борьбы с терроризмом всегда считались военные. Борьба с ДАИШ также в основном сконцентрирована на военном противодействии с учетом активности и территориальных претензий этой организации. В то же время широкую коалицию создать не удалось, а если в борьбу за Мосул и Ракку вступят американские сухопутные войска, вероятны серьезные изменения в балансе сил, и их результатом не обязательно будет большая координация между США и РФ и региональными участниками двух коалиций.

Политический процесс в Сирии помог бы не только найти компромисс

между ключевыми игроками на сирийском политическом поле, но и создать между основными внешними и региональными игроками более высокий уровень доверия, необходимого для противобойствия ДАИШ. Это открывает возможность для активизации сотрудничества между силовыми и разведывательными структурами.

Особую роль начинают играть «мягкие» формы борьбы с терроризмом, включая идеологические и экономические. Они предполагают объединение сил всего мирового мусульманского сообщества, включая его российскую часть, обладающую уникальным опытом мирного сосуществования с иными религиозными группами в рамках многоконфессионального и полиэтнического государства.

VI. Глобальные игры регионалов

Практически все конфликтные ситуации на Ближнем Востоке имеют тенденцию к быстрой интернационализации. Военное вмешательство привлекло особое внимание к роли глобальных держав, которые, казалось, все в большей степени воздействуют на региональную обстановку и способствуют формированию тенденций к снижению влияния региональных сил. На самом деле, все большая вовлеченность глобальных сил в противостояние на Ближнем Востоке

не только не привела к маргинализации региональных акторов (включая негосударственных), но, напротив, способствовала тому, что они берут на себя все большую ответственность за переформатирование региона. При этом их подходы к региону и видение его будущего не только не совпадают, но часто оказываются взаимоисключающими.

У каждой из ведущих держав есть свои национальные интересы, которые нередко находятся в противоречии

с интересами других региональных и глобальных сил. Непростые отношения между Ираном и арабскими государствами Залива, арабскими странами и Израилем, Ираном и Турцией существовали на протяжении длительного времени, выливаясь в острые кризисы. Сейчас происходит активизация государств периферии – Ирана и Турции, что приводит к появлению новых линий противостояния.

Отсутствие у основных игроков опыта строительства современных институтов (исключением является Израиль, но при сохранении неурегулированности палестинской проблемы его модель не может быть востребована) приводит к тому, что методом реформирования становится силовое воздействие. Инструменты «мягкой силы» подменяются традиционными связями и обязательствами – этническими, конфессиональными, племенными, династическими.

Отличительной чертой становится быстрое перерастание любых трений как минимум в военные столкновения, происходит балансирование на грани войны. Многочисленные и давние горячие конфликты в регионе на фоне повышения общего уровня военного противостояния в мире снижают порог перехода к насилию. Это видно на примере активности не только отдельных радикальных организаций, но и государственных субъектов.

Меняется и соотношение сил между региональными и глобальными

державами. Понимая ограниченность возможностей, региональные силы по-прежнему заинтересованы в опоре на своих глобальных партнеров. Однако рост амбиций и повышение ставок в схватке побуждают государства региона к тому, чтобы использовать силу и влияние глобальных игроков в своих интересах. Во времена холодной войны страны региона, вовлеченные в противостояние друг с другом, активно втягивали своих глобальных союзников в чужие для них конфликты. Соперничество на фрагментирующемся Ближнем Востоке, в центре которого борьба за создание нового или сохранение прежнего мирового порядка, вновь делает ведущие державы мира уязвимыми к воздействию региональных союзников.

Неприспособленность старых региональных объединений (ЛАГ, ССАГПЗ) к решению усложняющихся региональных проблем приводит к попыткам подменить их новыми коалициями и объединениями. Они носят конъюнктурный характер и не вызваны стремлением к координации усилий. Например, исламская коалиция, созданная Саудовской Аравией с участием порядка 40 государств для борьбы с ДАИШ, так и не была в полной мере институционализована и носила, как считали не вошедшие в нее государства, антишиитский характер.

Проблема взаимодействия региональных и глобальных сил на Ближнем Востоке выходит по своей значимости

за пределы региона. Она касается выработки более понятных и согласованных правил игры, исключающих превышение порога реагирования, выбор силовых действий и безальтернативность. Это возможно через создание

переговорных форматов с участием заинтересованных сторон не только вокруг отдельных конфликтных ситуаций, но и относительно общей стратегии развития Ближнего Востока, будущего народов и государств.

VII. Дивный новый мир?

Положение в регионе напоминает то, что было в Европе времен Тридцатилетней и двух мировых войн. В обоих случаях страх перед повторением массового насилия и понимание обреченности в случае этого заставили Европу задуматься о создании правил и институтов регулирования международных отношений. Несмотря на остроту ситуации на Ближнем Востоке, **именно сегодня постановка вопроса о мерах преодоления конфликтности и о системе безопасности в регионе особенно актуальна.**

В последние годы **конфликты на Ближнем Востоке все больше приобретают гибридный характер**, сочетая межгосударственные «официальные» столкновения с гражданской войной. **Значительная часть конфликтов – асимметричные**, поскольку стороны обладают разными возможностями и потенциалами – государствам противостоят отдельные группы и движения, использующие собственные методы нанесения ущерба, включая тер-

роризм. **Особую роль играет внешнее военное вмешательство, чаще всего не вписанное в рамки международного права.**

К гибридным и асимметричным конфликтам относятся как сравнительно недавно возникшие очаги напряженности (Сирия и Ирак, Ливия, Йемен), так и те, что унаследованы от холодной войны и биполярного мира – палестино-израильский и западносахарский.

Каждый из «новых» конфликтов создает зачастую уже начавшую реализовываться угрозу безопасности соседям, будучи эпицентрами региональной конфликтности, военные действия в Сирии, Йемене и Ливии становятся фактором разбалансировки всего Ближнего Востока. Несмотря на долгую стагнацию, палестино-израильский конфликт сохраняет значение как камень преткновения для государств региона, осложняющий создание региональной системы безопасности. Кроме того, он по-прежнему служит источником вдохновения для радикальных антизападных политических

сил. Особую проблему составляет укрепление своеобразной сетевой инфраструктуры конфликтов – финансовых, информационных, логистических связей между их участниками.

Попытки прекращения или урегулирования конфликтов включают военное воздействие с целью изменения соотношения сил и поиска политических развязок – организация национального диалога, разработка последовательности шагов урегулирования (дорожная карта), международное коллективное посредничество и инициативы отдельных государств.

Формирование общей региональной системы безопасности требует исключить возможность односторонних военных действий без соответствующего мандата и не вписывающихся в нормы международного права. Вопрос о системе региональной безопасности, включающий и российскую концепцию создания зоны, свободной от ОМУ, требует вернуться к определению рамок системы, ее основных задач и параметров. Уже имеющиеся заготовки необходимо сочетать с подходами, в большей мере учитывающими текущую динамику военно-политических процессов на Ближнем Востоке.

Традиционный вопрос, «что делать» в ситуации, имеющей явную тенденцию к ухудшению, требует нетрадиционных ответов. Среди них:

- *Возможность введения внешнего управления там, где произошел слом государства, не способного предоставить ни физическую, ни социальную защиту своим гражданам. Такой ответ, конечно, сам по себе вызывает дополнительные вопросы. Под чьей эгидой, за счет каких резервов? Какова роль международных и региональных организаций?*
- *В случае автономизации, федерализации на этнорелигиозной основе ранее унитарных государств – организация международного содействия созданию органов управления, позволяющих регулировать культурное многообразие, не допускающая перехода к политическому соперничеству.*
- *Предотвращение силового изменения границ, оказание международного содействия и предоставление гарантий для «цивилизованного развода» там, где изменение границ является неизбежным или уже началось.*
- *Запуск переговорного процесса по созданию региональной системы безопасности на Ближнем Востоке – своего рода «Ближневосточного Хельсинки».*



#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com