

ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



Валдай | Международный
дискуссионный клуб

www.valdaiclub.com

«СЕРЫЕ КАРДИНАЛЫ» ИЛИ БЕСПОМОЩНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ? США, РОССИЯ И ЕС НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ

Игорь Истомин

МОСКВА, МАЙ 2016

Автор

Истомин Игорь Александрович

к.полит.н., старший преподаватель,

кафедра прикладного анализа международных проблем МГИМО МИД России

Содержание

Введение	3
Трансформация стратегического ландшафта Большого Ближнего Востока.....	4
США дистанцируются.....	8
Эволюция российской стратегии.....	12
ЕС: «несовершенная» сила	15
Перспективы сотрудничества «тройки» на Ближнем Востоке.....	17
Заключение	20

Введение

Начавшаяся 30 сентября 2015 года российская военная операция в Сирии, деятельность коалиции под эгидой США против ИГИЛ¹, а также отчаянные попытки ЕС справиться с нарастающим потоком беженцев – примеры, подтверждающие обеспокоенность крупнейших международных игроков угрозами, исходящими с Ближнего Востока. На протяжении последних десятилетий этот регион не раз оказывался объектом громких дипломатических инициатив и вооруженного вмешательства ведущих держав – со всеми вытекающими болезненными последствиями.

Специфика ситуации в том, что регион становится источником вооруженных конфликтов и угроз, представляющих опасность для государств, расположенных далеко за его пределами. Кроме того, Ближний Восток представляется многим как поле для соперничества России и Запада. При этом конкуренция внешних сил может еще более осложнить внутрирегиональные противоречия – также, как четверть века назад холодная война определяла ход локальных конфликтов по всему миру.

В итоге Западные лидеры изображают Москву неким «спойлером», якобы мешающим США и Европе поддерживать прогрессивные силы в регионе². Россия, в свою очередь, выражает глубокое разочарование дестабилизирующими последствиями участия Запада в решении вопросов, связанных с региональной и глобальной безопасностью³.

Ближний Восток остается предметом активного экспертного обсуждения, при этом основное внимание уделяется действиям отдельных стран и двусторонним отношениям. В центре внимания этого доклада – роль ключевых

мировых игроков на Ближнем Востоке. Автор предпринимает попытку сравнительного анализа позиций США, России и ЕС, их стратегий и интересов на фоне быстро меняющегося регионального политического ландшафта.

В докладе рассмотрены возможные пути стабилизации в регионе через расширение взаимодействия между Вашингтоном, Москвой и Брюсселем. По мнению автора, каждый из участников этой «тройки» по-своему не удовлетворен положением дел в этой части мира, но без координации действий они вряд ли смогут эффективно влиять на ход событий.

В основе проведенного анализа лежит понимание того, что в последние годы инициатива в определении региональной политики перешла от внешних сил – к местным акторам. США, Россия и ЕС не имеют ни желания, ни возможностей самостоятельно формировать и поддерживать этот порядок. В докладе содержится вывод, что, несмотря на устоявшееся представление о Ближнем Востоке как об очередной площадке для соперничества между Москвой и Западом, существуют реальные предпосылки для взаимодействия – даже в условиях взаимного недоверия сторон.

Внешние игроки могли бы сыграть конструктивную роль в укреплении безопасности. Причем даже не столько посредством собственной вовлеченности в ситуацию, сколько через содействие инклюзивному диалогу между противоборствующими силами на региональном уровне. Для снижения рисков, обусловленных фрагментацией социальной основы ближневосточной политики, и предотвращения дальнейшего разрастания экстремизма⁴ необходимо обеспечить хотя бы частичное согласование внешних сигналов, адресуемых государствам Ближнего Востока.

¹ *Запрещенная в России радикальная организация.* – Прим. ред.

² Obama B. Press Conference by the President. 02.10.2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/02/press-conference-president>.

³ Путин В.В. Выступление на международной конференции по безопасности в Мюнхене. 10.02.2007. URL: http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml; Путин В.В. Выступление на заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». 24.10.2014. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/46860>.

⁴ В литературе используются различные термины для обозначения групп, которые исповедуют радикальную политическую идеологию, основанную на специфическом толковании религиозных текстов, и прибегают к насилию для достижения своих целей. Различные авторы характеризуют их как «исламистов» или «джихадистов» (ранее было популярно еще менее корректное обозначение «ваххабиты»). В настоящем докладе такие группировки именуются радикальными экстремистами.

Трансформация стратегического ландшафта Большого Ближнего Востока

На протяжении значительной части XX века и даже в начале XXI соотношение конфликта и сотрудничества на Ближнем и Среднем Востоке в значительной степени определялось влиянием внешних факторов.

После крушения Османской империи доминирующее положение в регионе заняли Британия и Франция. Во второй половине XX столетия на смену колониальным империям пришли две сверхдержавы – СССР и США, которые стремились нарастить свое влияние за счет формальных и неформальных альянсов с ближневосточными странами.

Распад биполярной системы международных отношений обернулся активизацией политической и военной деятельности Соединенных Штатов. Во время войны в Ираке 2003–2011 годов⁵ американское присутствие в регионе достигло апогея. В это время Ближний Восток оказался не просто в центре международной стратегии Белого дома – он играл важную роль и во внутренней политике США⁶. Впрочем, интерес к региону вскоре пошел на спад в силу глубокого разочарования результатами ближневосточной политики.

Ни в колониальную эпоху, ни в период советско-американского соперничества, ни во времена гегемонии США внешние силы не могли претендовать на безусловное господство на Ближнем Востоке. Тем не менее, их

влияния было достаточно для того, чтобы подавлять, канализировать или подстегивать разрастание конфликтов в собственных интересах, тем самым навязывая региону не совершенный, но относительно предсказуемый порядок.

Частичное «дистанцирование» США от Ближнего Востока в конце 2000-х годов дало возможность местным элитам более самостоятельно определять свою политику⁷. Но одновременно напомнили о себе давние геополитические и идеологические противоречия, долгое время пребывавшие в латентном или подавленном состоянии.

Залогом стабильности на Ближнем Востоке становилась открывающаяся для региональных игроков возможность координировать действия и придерживаться элементарных правил политического соперничества. Но они оказались не готовы (или не способны) к взаимодействию на таких условиях. Моментом истины стала так называемая арабская весна, которая первоначально воспринималась именно как свидетельство способности внутрирегиональных сил самостоятельно определять свое будущее⁸.

Несмотря на то, что в некоторых странах региона (прежде всего, в Турции и Иране) этатизированный национализм укрепился в качестве основы общественной консолидации, в большей части региона он так и не смог обеспечить политическую стабильность и процветание, как обещали его идеологи в 1950–1960-х годах. Протестные выступления 2010–2011 годов ознаменовали крах политики неисламизированного национализма в той форме, которая получила выражение

⁵ Walt St. *The United States Should Admit It No Longer Has a Middle East Policy*. *Foreign Policy*. January 29, 2016. URL: <http://foreignpolicy.com/2016/01/29/the-u-s-should-admit-it-has-no-middle-east-policy-obama-cold-war-israel-syria/>.

⁶ Howell W.G., Kriner D.L. *Congress, the President, and the Iraq War's Domestic Political Front* // *Congress Reconsidered* / ed. by L. Dodd, B. Oppenheimer. Washington: CQ Press, 2009. P. 311–335; Douthat R. *The Iraq War and Domestic Politics*. *The New York Times*. 25.03.2013. URL: http://douthat.blogs.nytimes.com/2013/03/25/the-iraq-war-and-domestic-politics/?_r=0; Maccarthy D. *How the Iraq War Realigned American Politics*. *The American Conservative*. 24.03.2013. URL: <http://www.theamericanconservative.com/mccarthy/how-the-iraq-war-realigned-american-politics/>.

⁷ Корольков Л. *Меняющаяся геометрия ближневосточных раскладов* // *Международные процессы*. 2015. Том 13, №1. С. 97–106. DOI 10.17994/IT.2015.13.40.8.

⁸ Aliboni R. *The International Dimension of the Arab Spring* // *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. 2011. Vol. 46, No. 4. P. 5–9. DOI:10.1080/03932729.2011.637712; Dabashi H. *The Arab Spring: The End of Postcolonialism*. London: ZedBooks, 2012.

в политике Гамаль Абдель Насера, а также его преемников и последователей в других странах Ближнего и Среднего Востока⁹.

Показательно, что наибольшего накала протестные выступления 2010–2011 годов достигли в Тунисе, Египте, Сирии и Йемене, где предпринимались попытки политической модернизации, хотя и в авторитарной форме. Они не достигли столь большого размаха, например, в Саудовской Аравии, в которой сохранились традиционные формы легитимации власти. Практически по всему Ближнему и Среднему Востоку молодежные круги выступили с требованием либерально-демократической альтернативы. Но опыт государств, где с 2010 года происходили политические протестные выступления, показал, что этот призыв оказался недостаточно сильным для консолидации общества.

Возникающие лакуны заполняются другими формами социальной идентичности. К ним относятся как приверженность к религиозным ценностям, так и верность конкретным кланам или группам¹⁰, часто действующим транснационально – в нескольких странах одновременно. По политическим причинам¹¹ активизировалось историческое соперничество между суннитами и шиитами. Именно оно сыграло существенную роль в конфликтах в Ираке, Сирии и Йемене и привело к политическому кризису в Бахрейне.

Не менее дестабилизирующим фактором стали противоречия внутри суннитского населения, где формировались группы, симпатизирующие «Братьям-мусульманам», ИГИЛ, Аль-

Каиде^{12,13}. Они оказали влияние не только на ситуацию в Египте, Ливии и Сирии, но и создали проблемы для властей стран Персидского залива, которым приходится выбирать между использованием таких группировок для борьбы с подрывной деятельностью шиитского Ирана и угрозой собственной легитимности со стороны различных версий исламистской идеологии.

В то же время война в Ливии (в частности, тот факт, что Магарха и другие племена, сохранившие верность Муамару Каддафи, удерживали город Сирт в течение длительного времени даже после падения Триполи¹⁴) в очередной раз продемонстрировала значение племенных и родственных связей в региональной политике. Аналогичный пример можно обнаружить в Йемене, где ситуация в большой мере определяется межклановыми отношениями и племенной принадлежностью¹⁵.

Внешние силы и раньше недооценивали роль кланового фактора и племенной идентичности, что негативно сказывалось на обеспечении их интересов в регионе¹⁶. На фоне растущей нестабильности на Ближнем и Среднем Востоке снижение привлекательности западных идеологий, будь то национализм, социализм или либерализм, сделало местные системы идентичности и общественной консолидации более востребованными.

Борьба между различными источниками политической консолидации (например, по этническому или гражданскому принципу), теми или иными версиями политического ислама и клановых отношений раздирают регион

⁹ См. Наумкин В.В. *Вместо предисловия: круговорот арабского пробуждения // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Отв. ред-ры: В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. М.: ИВРАН, 2012. С. 4–5.*

¹⁰ Lust E., Waldner D. *Parties, Polarization, and Transition in the Arab World. Strauss Working Paper. 2014. P. 4.*

¹¹ Al-Rasheed M. *Sectarianism as Counter-Revolution: Saudi Responses to the Arab Spring // Studies in Ethnicity and Nationalism. 2011. Vol. 11, No. 3. P. 513–526.*

¹² *Запрещенная в России радикальная организация. – Прим. ред.*

¹³ Byman D. *Sectarianism Afflicts the New Middle East // Survival. 2014. Vol. 56, No. 1. P. 79–100. DOI:10.1080/00396338.2014.882157.*

¹⁴ Sorenson K., Damidez N. *Fragments of an Army. Three Aspects of the Libya Collapse // The NATO Intervention in Libya. Lessons Learned from the Campaign / K. Engelbrekt, M. Mohlin, Ch. Wagnsson. Oxon: Routledge, 2014. P. 161.*

¹⁵ Hermann R. *A Yemeni Tribal Affair. URL: <https://en.qantara.de/content/power-struggle-in-yemen-a-yemeni-tribal-affair>.*

¹⁶ Marten K. *Warlords: Strong-arm brokers in weak states. N.Y.: Cornell University Press, 2012. P. 139–186.*

изнутри, добавляя к традиционным межгосударственным проблемам безопасности еще и внутренние конфликты. Взаимосвязь существующих угроз очевидна на примере Саудовской Аравии. Там опасаются, что населяющие восток королевства шииты по инициативе Ирана перейдут к подрывной деятельности¹⁷. Турция утверждает, что за нападениями курдов стоит Дамаск¹⁸. А Иран, в свою очередь, обеспокоен проникновением в страну либеральных ценностей под влиянием Запада¹⁹. Межгосударственные дилеммы безопасности накладываются на проблемы поддержания стабильности в отношениях между властью и обществом.

Ослабление внешнего фактора в сочетании с межгосударственным соперничеством и существующим недовольством внутри обществ ослабили основы регионального порядка на Ближнем и Среднем Востоке. Наиболее заметным проявлением этой тенденции стали продолжающиеся конфликты в Ливии, Сирии, Ираке, Йемене и Афганистане. Дестабилизация ситуации наблюдается и в других странах. Взаимное недоверие также не способствует налаживанию сотрудничества в регионе.

Между тем, масштаб развернувшихся противоречий вынуждает государства региона переходить от ситуативных и временных коалиций и альянсов к созданию более прочных блоков²⁰. Ярким примером такой стратегии является изменение позиции Катара. В 2010–2013 годах он стремился действовать в регионе бо-

лее решительно и автономно, но провал этой политики заставил его следовать в фарватере Саудовской Аравии²¹. В результате в регионе укрепляются три макрокоалиции:

1. *Коалиция вокруг Ирана, подпитываемая страхом религиозных и этнических меньшинств региона перед распространением суннитского радикализма. Ее поддерживают власти Ирака и Сирии, а также ливанская Хезболла и другие шиитские и некоторые христианские группы в регионе.*
2. *Альянс арабских государств под предводительством Саудовской Аравии, опасующихся укрепления как Ирана, так и ИГИЛ. В декабре 2015 года альянс был институционализирован в форме анти-террористической коалиции, в которую вошли не только страны Персидского залива, но и Египет и другие соседние государства, а также мусульманские страны за пределами Ближнего Востока, такие как Малайзия, Нигерия и Пакистан²².*
3. *Радикальные экстремисты, представленные в основном ИГИЛ и связанными с ней группами. Они по-прежнему остаются скорее аморфным движением, нежели четко отстроенной сетью, и борьба за лидерство между ИГИЛ и Аль-Каидой продолжается, но за последние два года сторонникам «нового халифата» удалось упрочить ведущие позиции среди исламистских объединений. По состоянию на март 2016 года, на верность ИГИЛ присягнули более 40 различных групп*

¹⁷ Mlkail B. *Sectarianism after the Arab spring: an exaggerated spectre*. FRIDE Policy Brief. No. 131. June 2012. URL: http://fride.org/descarga/PB_131_Sectarianism_after_arab_spring.pdf.

¹⁸ Martel F. *Turkey: PKK, ISIS Reached Deal with Assad to Bomb Ankara Kurdish Event*. 16.10.2015. URL: <http://www.breitbart.com/national-security/2015/10/16/turkey-pkk-isis-reached-deal-with-assad-to-bomb-ankara-kurdish-event/>.

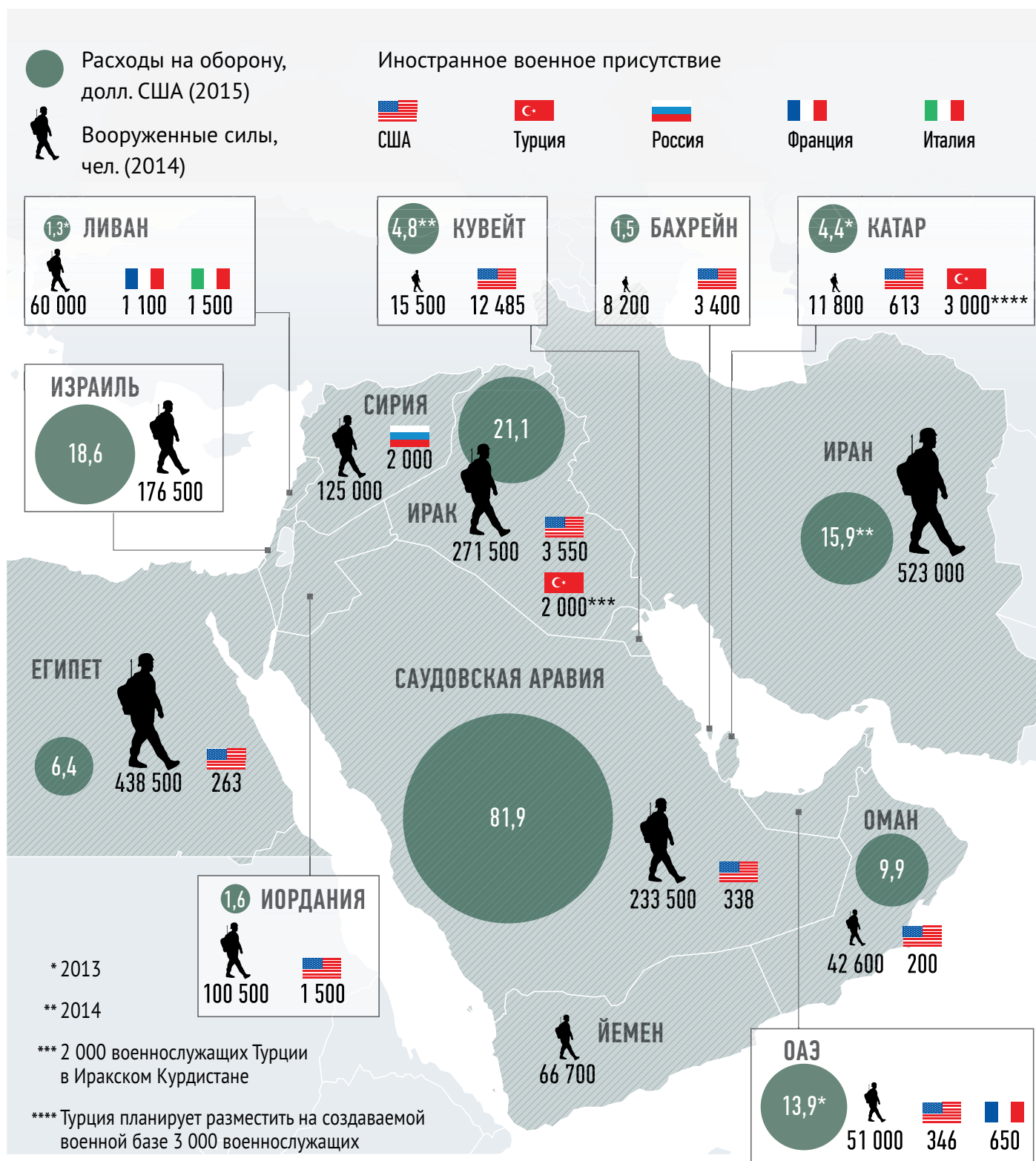
¹⁹ Ahren R. *Khamenei aims to ensure Iran deal won't lead to regime change*. 22.07.2015. URL: <http://www.timesofisrael.com/khamenei-aims-to-ensure-iran-deal-wont-lead-to-regime-change/>.

²⁰ Dalacoura K. *The Arab Uprisings Two Years On: Ideology, Sectarianism and the Changing Balance of Power in the Middle East / Insight Turkey*. 2013. Vol. 15, No. 1. P. 75–89.

²¹ Black I. *Qatar-Gulf deal forces expulsion of Muslim Brotherhood leaders*. Guardian. 16.09.2014. URL: <http://www.theguardian.com/world/2014/sep/16/qatar-orders-expulsion-exiled-egyptian-muslim-brotherhood-leaders>.

²² *Saudi Arabia forms Muslim 'anti-terrorism' coalition*. 15.12.2015. URL: <http://www.aljazeera.com/news/2015/12/saudi-arabia-forms-muslim-anti-terrorism-coalition-151215035914865.html>.

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ И ИНОСТРАННОЕ ВОЕННОЕ ПРИСУТСТВИЕ



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

*по всему миру*²³. Низкий уровень организованности экстремистских сил компенсируется тем, что их выживание не зависит от перспектив отдельных объединений. ИГИЛ может потерпеть поражение и распасться под давлением региональных и глобальных игроков, но велика вероятность того, что на смену ей достаточно скоро придет другая группа, точно так же, как недавно ДАИШ заменила Аль-Каиду в качестве ведущей группировки радикально-исламистского интернационала.

Нынешняя консолидация блоков ведет к возникновению четких разграничительных линий между локальными игроками. Это лишает систему региональных отношений определенной гибкости. Процесс, тем не менее, не завершен. Например, Турция в последнее время все более тесно идентифицируется с суннитско-арабской коалицией. Вместе с тем, учитывая численность населения страны, ее экономические ресурсы, во-

енный потенциал и политические амбиции, Анкара могла бы претендовать на статус независимого центра силы с собственной региональной повесткой. Попытки реализации такого сценария просматривались в 2010–2011 годах, в ходе социально-политических выступлений в арабских странах. В тот период Турция стремилась позиционировать себя как успешная модель умеренного исламского государства.

В краткосрочной перспективе наиболее серьезные опасения на Ближнем и Среднем Востоке вызывает консолидация политико-идеологических блоков; в более отдаленной перспективе на первый план может выйти проблема разобщенности социальных основ политического порядка в регионе. Чтобы предотвратить появление новых угроз для международной безопасности, ведущим державам необходимо понять, как реагировать на оба источника дестабилизации. Решению этой задачи мешают расхождения интересов мировых игроков и ограничения, которые они сами на себя накладывают.

США дистанцируются

В 2000-х годах положение на Ближнем Востоке определялось политикой США, что проявилось в операциях в Ираке и Афганистане, а также попытках Вашингтона наладить палестино-израильский диалог и сдерживать региональные амбиции Ирана. США выделяли существенные средства своим ближневосточным партнерам – как в форме экономической помощи, так и военной поддержки. С 2004 года идейным оформлением американской политики в регионе стала инициа-

тива «Большого Ближнего Востока», в центре которой находилась идея политической модернизации и распространения гражданских свобод²⁴. Несмотря на относительно скромное финансирование, эта инициатива запомнилась как практическое воплощение политики демократизации мира, которую активно продвигала администрация Дж. Буша-младшего²⁵.

²³ Seftel B. ISIS: The New Face of Global Jihad? The CIPHER Brief. 18.03.2016. URL: <http://thecipherbrief.com/article/middle-east/isis-new-face-global-jihad>.

²⁴ President Bush's "Greater Middle East Partnership Initiative", U.S. Working Paper For G-8. URL: March 15, 2004. URL: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/AlHayat%20Article.pdf>.

²⁵ Fact Sheet: President Bush's Freedom Agenda Helped Protect The American People. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/freedomagenda/>.

Стратегия США была призвана обеспечить свои масштабные интересы на Ближнем и Среднем Востоке. Не очевидно, тем не менее, соответствовали ли «инвестиции» Вашингтона (в виде потерянных жизней, денежных вливаний и политического капитала) реальной ценности самого региона. В 2000-х годах он рассматривался американскими стратегами как потенциальная зона распространения оружия массового уничтожения и рассадник терроризма²⁶. В отсутствие на мировой политической арене равновесных США центров силы эти угрозы представлялись Вашингтоном в качестве основных вызовов глобальной безопасности.

Претендуя на статус мирового гегемона, Соединенные Штаты также брали на себя ответственность за поступление на мировые рынки стратегически значимых товаров, в первую очередь, энергетического сырья. Очевидно, что подобная политика диктовалась не альтруизмом, а национальными интересами²⁷. Неопределенность на рынках стратегических товаров негативно сказалась бы на американской экономике – даже в тех случаях, когда Америка не была непосредственным их потребителем.

Наконец, США стремились укрепить авторитет путем поддержки широкой сети союзников, полагающихся на их гарантии безопасности. Вашингтон прилагал большие усилия в демонстрации надежности партнерства с Израилем и одновременно распространял военно-политические обя-

зательства на Саудовскую Аравию, другие страны Персидского залива и Египет²⁸.

Несмотря на веру региональных элит в особое предназначение Соединенных Штатов, к 2007 году несостоятельность курса на непосредственное вовлечение в ближневосточную политику стала очевидной даже для самых убежденных сторонников американской исключительности. С этого времени Вашингтон начал болезненный процесс сокращения обязательств, бремя которых оказалось слишком тяжелым. США все еще продолжали заверять союзников в дипломатической и финансовой поддержке, но Вашингтон уже плавно переходил к политике отстраненного наблюдения за региональным соперничеством²⁹.

Массовые протестные выступления в арабских странах 2010–2011 годов создали новую дилемму для руководства США. В них нашли отголосок идеи политической эмансипации, которые десятью годами ранее проповедовали сами Соединенные Штаты. В такой ситуации охватившую Ближний Восток протестную волну нельзя было просто так проигнорировать. Но в то же время, возросла и опасность завязнуть в очередном конфликте, чего Вашингтон отчаянно стремился избежать³⁰. В результате традиционные союзники США, стремившиеся использовать протесты в собственных интересах, сочли действия Вашингтона слишком осторожными. А критики, выражавшие недовольство предыдущими экспериментами США по смене политических режимов, лишний раз смогли убедиться в дестабилизирующей роли стратегии Белого дома.

²⁶ Bush G.W. 2002 *State of the Union Address*. 29.01.2002. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>; Bush G.W. *Remarks at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*. 06.11.2003. URL: <http://www.ned.org/remarks-by-president-george-w-bush-at-the-20th-anniversary/>.

²⁷ *National Energy Policy. Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future. Report of the National Energy Policy Development Group*. May 2001. URL: http://www.netl.doe.gov/publications/press/2001/nep/national_energy_policy.pdf. P. 8–3 – 8–5.

²⁸ Walt St. *The Credibility Addiction*. *Foreign Policy*. 06.01.2015. URL: <http://foreignpolicy.com/2015/01/06/the-credibility-addiction-us-iraq-afghanistan-unwinnable-war/>.

²⁹ Lynch M. *Obama and the Middle East. Rightsizing the U.S. Role* // *Foreign Affairs*. September/October 2015.

³⁰ Подробнее об обсуждении этих обстоятельств в администрации президента США см. Mann J. *The Obamans*. N.Y.: Penguin, 2012. P. 270–301.

Наибольшее разочарование и тех, и других вызвали действия Соединенных Штатов в отношении ливийского кризиса. Поддержка Западом в 2011 году противников полковника Каддафи не привела к установлению демократического режима, а лишь подстегнула распад ливийской государственности. Этот неудачный опыт, а также убийство американского посла в Бенгази в 2012 году, способствовали осознанию администрацией Барака Обамы рисков массовой мобилизации населения в регионе. Вашингтон стал проявлять еще больше осторожности, что с особой очевидностью проявилось в ходе сирийского конфликта. Власти США, несмотря на активное лоббирование расширения поддержки местных оппозиционных сил вашингтонскими ястребами³¹, отвергли идею широко-масштабного военного вмешательства.

Дистанцируясь от политики односторонних действий середины 2000-х годов, администрация Обамы пыталась действовать на основе консенсуса и координировать свои шаги с европейскими и ближневосточными партнерами³². Такой подход, конечно, не исключал возможности появления разногласий по конкретным вопросам. Например, США были готовы пренебречь критической позицией Израиля и Саудов-

ской Аравии по ядерной сделке с Ираном. Однако в некоторых случаях Вашингтон считал необходимым укреплять доверие союзников. Как в случае с Ливией, так и с Сирией, Соединенные Штаты позволили более решительным ближневосточным странам убедить себя в необходимости занять жесткую позицию в отношении действующего правительства.

Тем не менее, ограниченный характер поддержки со стороны США не мог не разочаровать некоторых традиционных партнеров Вашингтона в регионе, включая Израиль, Турцию и Саудовскую Аравию³³. При этом противоречивые сигналы, поступающие из Вашингтона, сеяли сомнения не только среди его союзников, но и у оппонентов. В частности, наметившееся потепление отношений США с Ираном обусловлено не столько стремлением к сближению, сколько ухищренной попыткой повлиять на внутренний баланс сил в Тегеране путем поддержки той части элиты, которая выступает с менее антизападных позиций и более открыта для реформ³⁴.

Тот факт, что контрагентам Соединенных Штатов на Ближнем и Среднем Востоке приходится привыкать к столь неоднозначному поведению Вашингтона, свидетельствует, что стратегия США стала более сбалансированной. Однако снижение уровня вовлеченности в региональные дела не означает, что США полностью отказались от использования своего военного потенциала. Война в Ливии и авиаудары по позициям ИГИЛ, а также операции против

³¹ McDonnell P.J. U.S. Sen. John McCain: Could it be time to intervene in Syria? *LA Times*. 23.10.2011. URL: http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2011/10/us-syria-john-mccain-military-action.html; Menendez T. Remarks at the Hearing on Authorization of Use of Military Force in Syria. 03.09.2013. URL: <http://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/chairman-menendez-opening-remarks-at-the-hearing-on-authorization-of-use-of-military-force-in-syria>; Slaughter A.-M. Stopping the Syria Contagion. 18.01.2014. URL: <https://www.princeton.edu/~slaughter/Articles/ProjectSyndicate.1.18.2014.pdf>; Ignatieff M. With Syria, Diplomacy Needs Force. *The New York Times*. 25.02.2014. URL: http://www.nytimes.com/2014/02/26/opinion/with-syria-diplomacy-needs-force.html&_r=0.

³² Obama B. Remarks on Iraq and Afghanistan. *The New York Times*. 15.07.2008. URL: http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html?_r=0.

³³ Trofimov Y. America's Fading Footprint in the Middle East. *The Wall Street Journal*. 09.10.2015. URL: <http://www.wsj.com/articles/americas-fading-footprint-in-the-middle-east-1444411954>.

³⁴ Ahren R. Khamenei aims to ensure Iran deal won't lead to regime change. 22.07.2015. URL: <http://www.timesofisrael.com/khamenei-aims-to-ensure-iran-deal-wont-lead-to-regime-change/>.

отдельных террористических группировок³⁵ говорят как раз об обратном. Наличие сети военных баз³⁶ вкупе с авианосными ударными группами обеспечивают сохранение Соединенными Штатами статуса ведущей военной державы на Ближнем и Среднем Востоке.

Перед Вашингтоном стоит непростая задача удержать хрупкое равновесие – таким образом, чтобы не растерять доверие и избежать при этом непосредственного участия в конфликтах по инициативе союзников. США еще не в полной мере овладели искусством действовать дипломатическим путем в подобных условиях, тем более, что определение стратегических приоритетов нередко затрудняется поляризацией внутривосточной жизни в самих США.

Политическая осторожность США редко проявлялась так ярко, как в Сирии, где Вашингтону потребовалось достаточно много времени, чтобы сделать выбор между двумя почти не совместимыми целями: созданием единого фронта по борьбе с радикальными экстремистами и содействием переходу от режима, возглавляемого алавитским меньшинством, к более представительному правительству. Лишь активное вмешательство России приблизило администрацию Обамы к совмещению этих прио-

ритетов. Группировка ИГИЛ оказалась под давлением, как в Ираке, так и в Сирии; правительство Асада также испытывает пресинг по части компромисса с оппозиционными силами³⁷.

Опыт последних шести лет продемонстрировал, что, в силу своих интересов в области безопасности и статусных соображений, США не могут полностью дистанцироваться от событий на Ближнем и Среднем Востоке. Даже тогда, когда очень бы этого хотелось. Тем не менее, у Соединенных Штатов нет ни возможностей, ни воли в одиночку устанавливать в регионе устраивающий их порядок. Такое едва ли было возможно в 1990-х годах, когда американское доминирование на Ближнем Востоке находилось в апогее. А уж тем более – сейчас.

Развивающиеся в этой части мира тенденции вряд ли обнадеживают Вашингтон. Союзники требуют наращивания формальных и неформальных гарантий безопасности. Ответить отказом Вашингтону непросто: союзники предоставляют свою территорию для размещения военной инфраструктуры США. И это важно в свете стремления Америки сохранить влияние в Евразии и контроль над основными океаническими пространствами³⁸. Впрочем, последние события свидетельствуют о том, что в сотрудничестве с другими внешними игроками (например, с Россией) можно разделить ответственность за поддержание баланса сил в регионе.

³⁵ Starr B., Perez E., Botelho G. U.S. military forces strike in Libya, Somalia; capture wanted al Qaeda leader. CNN. 06.10.2013. URL: <http://edition.cnn.com/2013/10/05/world/africa/us-forces-africa-terrorist-raids/>.

³⁶ Объединенное центральное командование ВС США по региону «Большой Ближней Востоке» представляет собой группировку численностью более 40 000 (см. Zorthian J. This Graphic Shows Where U.S. Troops Are Stationed Around the World. Time. 16.10.2015. URL: <http://time.com/4075458/afghanistan-drawdown-obama-troops/>). Кроме того, недавно в результате утечки информации стало известно о планах по созданию новых баз в регионе (см. Mazzetti M., Schmitt E. Pentagon Seeks to Knit Foreign Bases Into ISIS-Foiling Network. The New York Times. 10.12.2015. URL: <http://www.nytimes.com/2015/12/11/us/politics/pentagon-seeks-string-of-overseas-bases-to-contain-isis.html>).

³⁷ Объявление о начале вывода российских войск из Сирии может послужить стимулом для перехода сирийских властей к более содержательному диалогу со своими оппонентами (см. Путин. В.В. Встреча с Сергеем Лавровым и Сергеем Шойгу. 14.03.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/page/4>).

³⁸ Аргументация в пользу такоготезиса изложена в работе Brooks S. G., Ikenberry G. J., Wohlforth W. C. Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment // International Security. 2012/2013. Vol. 37, No. 3. P. 7–51.

Эволюция российской стратегии

В основе осмысления международной стратегии России часто лежит логика наследования традиций предшественника – Советского Союза³⁹. Такой подход обманчив, особенно применительно к политике на Ближнем и Среднем Востоке. На протяжении 2000-х годов Россия, в первую очередь, стремилась избежать риска неадекватных альянсов (чего в свое время не удалось СССР), когда ставка на нескольких ненадежных союзников приводит к отторжению остальных стран.

Москве удалось выстроить систему конструктивных, но не слишком обременительных отношений почти со всеми значимыми силами Ближнего и Среднего Востока, несмотря на их соперничество друг с другом и глубокое взаимное недоверие⁴⁰. Главная задача России – быть над схваткой, время от времени выступая в качестве беспристрастного посредника между противоборствующими сторонами. Для удержания такого статуса требовалось избегать искушения чрезмерного сближения с какой-либо одной стороной.

Москва нашла возможность поддерживать связи с силами, с которыми Вашингтон не хотел иметь ничего общего, но без которых решение проблем региона невозможно. Данная позиция обеспечила России пространство для маневра и способствовала укреплению влияния, несмотря на ограниченную способность проецировать имеющийся экономический и военный потенциал. Такая стратегия стала основой сотрудничества с разнообразными партнерами от Ирана и Сирии – до Израиля и Турции. Кроме того, Москва поддерживала диалог с различными группировками внутри Палестины, несмотря на их глубокую неприязнь друг к другу. На непродолжитель-

ное время после терактов 2001 года ей даже удалось наладить продуктивные отношения со странами Персидского залива.

Формирование этой хрупкой системы взаимоотношений было обусловлено целью обеспечения безопасности и стремлением получить определенную экономическую выгоду. Еще в 1990-х годах Москва столкнулась с возрастающей угрозой со стороны религиозных радикальных экстремистов как внутри страны, так и на постсоветском пространстве. В интересах России – лишить эти экстремистские группы идеологической поддержки извне, а также внешней подпитки как финансами, так и людскими ресурсами⁴¹.

Отсутствие политической стабильности на Большом Ближнем Востоке создало благодатную почву для распространения экстремистских организаций по всему миру. В результате Москва проявила готовность поддерживать любые силы, способные внести конструктивный вклад в обеспечение стабильности в регионе. В условиях общей обеспокоенности распространением радикального экстремизма Каир, Дамаск, Тегеран, умеренно исламистские режимы Анкары и Газы, а также традиционные монархии Аммана и Персидского залива оказались в числе приемлемых партнеров.

Примечательно, что после вторжения американцев в Ирак в 2003 году президент России Владимир Путин, говоря об ошибочности этих действий, признавал, что Москва не заинтересована в поражении Вашингтона⁴².

При всем своем недовольстве готовностью США жертвовать предсказуемостью действующей иракской власти (со всеми ее недостатками) ради иллюзорного морального удовлетворения от продвижения американских «демократических ценностей»,

³⁹ См., например, Lo B. *Russia and the New World Disorder*. Washington: Brookings, 2015.

⁴⁰ Katz M. *Russia's Greater Middle East Policy: Securing Economic Interests, Courting Islam*. *Russie.Nei.Visions* No. 49. IFRI. April 2010. URL: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifrirusiamiddleeastkatzengapril2010.pdf>.

⁴¹ Путин В.В. Расширенное заседание коллегии Министерства обороны. 11.12.2015. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50913>.

⁴² Путин В.В. Интервью представителям СМИ Центрального Черноземья. 02.04.2003. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21952>.

Москва была привержена курсу на сотрудничество с Вашингтоном.

Расширение экономических связей со странами Ближнего Востока стало составной частью стратегии Москвы. Энергоносители – основной экспортный российский товар, для большинства арабских стран оставались фактором неактуальным – либо в силу богатства своих недр, либо из-за отсутствия мощной энергоемкой индустрии. Вместе с тем, Россия оказалась конкурентоспособным поставщиком промышленных товаров, включая продукцию атомной, космической, автомобильной отраслей и, конечно, вооружения. Ближний и Средний Восток стал также важным направлением растущих поставок сельскохозяйственной продукции⁴³.

К концу 2000-х годов Алжир, Египет, Иран, Сирия и Турция стали для России важными торговыми партнерами в областях, не связанных с нефтью и газом. Особое место в этом ряду занимает Израиль, который заинтересовал Россию своим технологическим потенциалом. Несмотря на тесные связи с Вашингтоном, Израиль не только отказался присоединиться к западным санкциям против России, но и приступил к консультациям по преференциальному торговому соглашению с Евразийским экономическим союзом⁴⁴.

Социально-политические выступления 2010–2011 годов обнажили уязвимое звено российской стратегии в регионе. Политика «равноприближенности» позволила Москве приобрести признание и сделала ее менее зависимой от партнерских отношений с какой-либо одной страной. Но этот курс оставался реалистичным только при строгом соблюдении status quo. Поляризация реги-

она, вызревание более консолидированных альянсов и четких разграничительных линий между ними сделали стратегию России менее состоятельной.

Одним из первых примеров снижения ее эффективности стало обострение отношений с Катаром. Разногласия по поводу будущего Ливии привели не просто к охлаждению контактов, но и обернулись скандалом: российский посол в Дохе был избит, после чего Москва приняла решение его отозвать⁴⁵. И до этого не слишком интенсивный диалог с монархией был фактически приостановлен. Ухудшение стратегической ситуации наметилось уже в ходе ливийской войны, а затяжной конфликт в Сирии еще больше расшатал основания российской политики всеобщей благожелательности. Наиболее очевидной его жертвой стали российско-турецкие отношения.

Неспособность преодолеть противоречия по поводу будущего Сирии стала очевидной еще в октябре 2012 года. Анкара осуществила принудительную посадку авиарейса из Москвы в Дамаск из-за подозрений в перевозке военного оборудования⁴⁶. Несмотря на временное потепление отношений в 2014 году, связанного с планами российско-турецкого сотрудничества в сфере энергетики, разногласия по вопросу о российской военной поддержке Дамаска, в конечном счете, возобладали. Непосредственной причиной разлада стала трагедия ноября 2015 года, когда Турция сбила российский военный самолет, хотя напряжение набирало обороты на протяжении нескольких месяцев⁴⁷.

⁴⁵ РФ понижает уровень дипотношений с Катаром из-за инцидента с послом РФ. РИА Новости. 05.12.2011. URL: <http://ria.ru/world/20111205/507109468.html>.

⁴⁶ Черененко Е., Сафонов И. Турецкопоиманные. Коммерсантъ. 12.10.2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2042264>

⁴⁷ Turkey's downing of Russian warplane – what we know. BBC. 01.12.2015. URL: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34912581>

⁴³ Байков А.А., Истомин И.А. Неожиданные партнеры России на Ближнем и Среднем Востоке // *Международные процессы*. 2013. №2. С. 121–128.

⁴⁴ Жандарова И. Россия и Израиль создадут зону свободной торговли. Российская газета. 12.02.2016. URL: <http://rg.ru/2016/02/12/rossiia-i-izrail-sozadut-zonu-svobodnoj-torgovli.html>.

При этом действия России не вызвали разрыва отношений со странами Персидского залива. Напротив, в 2015 году состоялся ряд символических визитов на министерском уровне. Более того, Саудовская Аравия предложила выгодные инвестиционные проекты в обмен на отступление Москвы в Сирии⁴⁸. С начала 2016 года Россия и Саудовская Аравия как два крупнейших производителя энергоносителей стали обсуждать меры стабилизации нефтяного рынка⁴⁹.

Хотя значительная часть инициатив не была реализована как раз в силу политических разногласий, интенсивность диалога свидетельствует о признании ближневосточными игроками фундаментального значения присутствия России в регионе. Российская позиция по Сирии и существенный вклад Москвы в заключение сделки по иранской ядерной программе подтвердили ее умение рационально использовать открывающиеся возможности⁵⁰.

В результате в регионе утвердилось мнение о нецелесообразности игнорирования, отстранения от участия или принижения значимости Москвы⁵¹. Начавшаяся осенью 2015 года военная операция в Сирии способствовала укреплению репутации России как лояльного партнера и надежного гаранта безопасности.

Однако позиция по суннитскому радикализму и растущее экономическое сотру-

ничество с Ираном⁵² все более привязывают Россию к одному из региональных лагерей. Подобная эволюция становится свидетельством отхода Москвы от своих прежних позиций. Несмотря на позитивную реакцию возглавляемой Саудовской Аравией коалиции на заявление России о частичном выводе своих сил из Сирии, перспективы восстановления прежней системы региональных связей пока не просматриваются. В результате практического разрыва отношений с Турцией Москва оказалась по разные стороны баррикад с одной из ведущих сил в регионе, имеющей принципиальное значение, в том числе, и с точки зрения географической доступности региона.

Политически Россия серьезно укрепилась, несмотря на то, что в экономической и военной сфере ее возможности остаются ограниченными. При этом Москва в определенной мере утратила дипломатическую гибкость. И в этом смысле, как и в случае с США (хотя и по другим причинам), для нее возрастает значение искусного политического маневрирования.

Интересам России более всего отвечало бы снижение уровня поляризации в регионе. Это позволило бы вернуться к неконфронтационной дипломатии. Россия заявляет о приверженности к сближению региональных сил, преодолению их разногласий в целях борьбы с усиливающимися группами радикальных экстремистов. Прошлый опыт свидетельствует, что создание такой «большой коалиции» возможно лишь на очень непродолжительный период времени, как это было после терактов 11 сентября 2001 года в США. Тем не менее, ослабление противостояния ближневосточных государств друг с другом было бы выгодным Москве.

⁴⁸ Саудовская Аравия инвестирует в экономику России \$10 млрд, сообщает пресс-служба Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ). 07.07.2015. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/59685>.

⁴⁹ Khan M. Hopes of Saudi-Russian entente sends oil price rocketing. *The Telegraph*. 28.01.2016. URL: <http://www.telegraph.co.uk/finance/oilprices/12128514/Oil-prices-rocket-on-hopes-of-Saudi-Russian-entente.html>.

⁵⁰ Obama Thanks Putin for Russia's Role in Iran Nuclear Deal. 16.07.2015. URL: <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-russia-call-idUSKCNOPP2RI20150716>.

⁵¹ Suchkov M.A. Russia's Plan for the Middle East. *The National Interest*. 15.01.2016. URL: <http://nationalinterest.org/feature/russias-plan-the-middle-east-14908>.

⁵² Herszernhron D. Russia Quickly Maneuvers to Capitalize on Iran Nuclear Deal. 14.07.2015. URL: <http://www.nytimes.com/2015/07/15/world/europe/russia-quickly-maneuvers-to-capitalize-on-iran-nuclear-deal.html>.

ЕС: «несовершенная» сила

На протяжении десятилетий Европейский Союз проявляет обеспокоенность ситуацией у своих южных границ. Еще в первой половине 1970-х годов нефтяной кризис породил инициативу евро-арабского диалога⁵³. Позднее, в 1990-х годах ЕС запустил Барселонский процесс, призванный укрепить сотрудничество со странами южного Средиземноморья⁵⁴. В начале 2000-х годов на эти государства была распространена Европейская политика соседства, отражающая стремление Брюсселя выступать в качестве «нормативной силы» для своего окружения⁵⁵.

Наконец, по проекту Франции, в 2008 году ЕС создал Союз для Средиземноморья, призванный решать задачу институционализации отношений со странами Ближнего Востока и Северной Африки⁵⁶.

Таким образом, несмотря на смену весов, озабоченность европейских государств перед лицом вызовов из региона Ближнего и Среднего Востока регулярно заставляла мобилизовывать потенциал интеграционного объединения. Список угроз с течением времени неоднократно корректировался. В 1970-х годах на первый план вышла энергетическая опасность, впоследствии приоритетным стал терроризм, сегодня в центре внимания миграционные потоки. Тем не менее, набор инструментов, задействованный ЕС, менялся мало. Основную роль в стратегии Брюсселя играют

три компонента: политическое взаимодействие, экономическая выгода и нормативная привлекательность.

ЕС выделяет значительные ресурсы на оказание помощи менее развитым странам Ближнего Востока и является для них важным рынком сбыта. Кроме того, он выступает в качестве модели процветания и комфорта, что делает Евросоюз привлекательным в глазах населения региона. Европейские страны стремятся также сохранять связи колониальной эпохи для продвижения своих интересов в регионе. Это, прежде всего, относится к бывшим владениям Франции в Северной Африке.

Наличие этих инструментов гарантировало ЕС место за столом переговоров при обсуждении наиболее значимых региональных проблем – будь то палестино-израильский конфликт или иранская ядерная программа. При этом с середины 2000-х годов Европейский Союз демонстрировал растущую способность обеспечивать внутреннюю координацию по международным вопросам. Хотя Лиссабонский договор 2007 года не устранил всех пробелов, он создал более прочную правовую и институциональную основу для совместных действий европейских государств. С этого времени одно лицо совмещало должности и Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, и вице-председателя Европейской комиссии. Для него (точнее, для нее: второй раз подряд пост занимает дама) была создана Европейская служба внешнеполитической деятельности⁵⁷.

Внешняя политика ЕС все еще сталкивается с неспособностью государств-членов оперативно принимать согласованные решения. Показательно, тем не менее, что в последнее десятилетие внутри объединения не было разногласий, сравнимых с расколом по поводу войны в Ираке 2003 года. В результате,

⁵³ Miller R. *The Euro-Arab Dialogue and the Limits of European External Intervention in the Middle East, 1974–77* // *Middle Eastern Studies*. 2014. Vol. 50, No. 6. P. 936–959.

⁵⁴ *The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional Community*. / ed. by Joffe G., Vasconcelos A. N.Y.: Routledge, 2014.

⁵⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brussels, 11.3.2003. COM(2003) 104 final. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf.

⁵⁶ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. Brussels, 20.5.2008 COM(2008) 319 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0319&from=EN>.

⁵⁷ *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007-2008. House of Commons Foreign Affairs Committee*. 16.01.2008. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfa/120/120.pdf>.

ЕС в большей степени готов принимать последовательные стратегические решения и координировать вовлечение государств-членов в ближневосточную политику. Вообще складывается впечатление, что европейские страны как единое целое быстрее и лучше взаимодействуют с остальным миром, нежели договариваются по вопросам внутренней жизни ЕС.

Несмотря на все достижения последних лет, ЕС не хватает крайне значимого инструмента при проведении политики на Ближнем и Среднем Востоке – способности предоставлять гарантии безопасности региональным игрокам. Дефицит в этой области особенно ярко проявился на примере ливийского кризиса, когда инициаторами военного вмешательства Запада выступили Лондон и Париж. Подобная активность не позволила скрыть недостаток военного потенциала европейских государств. Напротив, в ходе операции он проявился весьма рельефно⁵⁸. Во время ключевой фазы войны Великобритания и Франция оказались не способны действовать самостоятельно, они вынуждены были обращаться за поддержкой к США⁵⁹. Последние оценки военной готовности этих стран позволяют заключить, что с 2011 года мало что изменилось⁶⁰.

Между тем, в регионе, раздираемом враждой и взаимным недоверием, фактор обеспечения гарантий безопасности остается крайне востребованным. Реакция европейских государств на кризис вокруг сирийского химического оружия в 2013 году, а также на распространение контроля ИГИЛ над ирак-

ской территорией год спустя, подтверждает, что даже Великобритания и Франция, обладая наибольшим силовым потенциалом среди государств-членов ЕС, способны действовать лишь на второстепенных ролях, полагаясь на лидерство США. В силу этого, а также общей логики отношений между западными союзниками, Брюссель выступает в подчиненной позиции по отношению к Вашингтону. Несмотря на ряд попыток проводить более независимый курс, стратегия ЕС пребывает в тени политики США.

Такая зависимость не всегда оказывается недостатком. Одним из уроков войны в Ливии стало подтверждение того, что европейские страны могут рассчитывать на активную поддержку американских союзников, если окажутся способны убедить их в совпадении интересов. Однако нехватка военной мощи вкупе с ограниченной самостоятельностью в принятии решений по стратегическим вопросам подрывает репутацию ЕС как значимого игрока в ближневосточной политике.

Между тем продолжающийся конфликт в Сирии и подъем ИГИЛ до сих пор имели наибольшие последствия именно для ЕС, а не для США и России. В то время как Москва опасается возможного возвращения радикальных экстремистов на Северный Кавказ или в Центральную Азию, а американские правоохранители расследуют степень причастности ИГИЛ к стрельбе в Сан-Бернардино⁶¹, европейские страны уже столкнулись с растущим потоком беженцев и пережили ряд масштабных терактов. Вместе с тем, в вопросе миграции, как раз ЕС гораздо сложнее рассчитывать на совпадение интересов и, соответственно, эффективную поддержку США.

Неподготовленность и уязвимость ЕС стала очевидной в свете перемен, происходящих в ближневосточном регионе. В то время как безопасность в Европе в значительной

⁵⁸ Wu Xian. *An Analysis of the EU's Military Intervention against Libya*. Working Paper Series on European Studies. Institute of European Studies. Chinese Academy of Social Sciences. Vol. 6, No. 4, 2012. URL: http://ies.cass.cn/en/UploadFiles_8765/201211/2012111311034745.pdf.

⁵⁹ DeYoung K., Jaffe G. *NATO runs short on some munitions in Libya*. The Washington Post. 15.04.2011. URL: https://www.washingtonpost.com/world/nato-runs-short-on-some-munitions-in-libya/2011/04/15/AF307EID_story.html.

⁶⁰ *Alliance at Risk. Strengthening European Defense in an Age of Turbulence and Competition*. Atlantic Council. February 2016. URL: <http://publications.atlanticcouncil.org/nato-alliance-at-risk/alliance-at-risk.pdf>.

⁶¹ Karimi F., Hanna J., Basil Y. *San Bernardino shooters 'supporters' of ISIS, terror group says*. 06.12.2015. URL: <http://edition.cnn.com/2015/12/05/us/san-bernardino-shooting/>.

степени обусловлена обстановкой на Ближнем Востоке, эффективность традиционного инструментария Брюсселя там ограничена. Количество беженцев, приехавших в ЕС лишь в 2015 году, превысило 1 млн человек⁶², что побудило Брюссель прибегнуть к привычным методам «покупки» безопасности вместо решения самой проблемы.

В настоящее время в Брюсселе разрабатывается ряд долгосрочных программ, включая реформу шенгенской зоны и развитие новых инструментов охраны границ. Все они связаны с реформированием внутренних правил и институтов ЕС. Наиболее заметной «внешней» инициативой Евросоюза стало соглашение с Анкарой. Турция призвана стать «удаленной» границей ЕС – в обмен на финансовую помощь, установление безвизового режима и, возможно, некоторые уступки в отношении перспектив вхождения в Евро-

союз⁶³. В то же время на фоне активной роли США и России Брюссель и отдельные страны ЕС остаются второстепенными игроками в переговорах о будущем политическом устройстве Сирии.

ЕС оказался в таком положении из-за ограниченного инструментария, недостатка политической воли и боязни увязнуть в ближневосточных проблемах. Даже в нынешней экономической ситуации и вопреки внутренним разногласиям, Евросоюз мог бы выделить существенные средства на стабилизацию ситуации в регионе. Но для преодоления политических проблем, обеспечения безопасности и стабильности в регионе ему нужны сильные партнеры. Иными словами, ЕС находится в схожем положении с США и Россией, которые также не готовы действовать в одиночку. В то же время по сравнению с ними Брюссель более привычен к подобному положению.

Перспективы сотрудничества «тройки» на Ближнем Востоке

Выше были перечислены причины, по которым Ближний Восток остается предметом неутихающей озабоченности США, России и ЕС: все игроки связывают с ним интересы безопасности. Однако ни одна из сторон сегодня не желает – да и не может – в одиночку обеспечить укрепление регионального порядка. Более того, в отличие от опыта XX века, стабилизировать ситуацию на Ближнем Востоке вряд ли возможно, даже если тройка ключевых мировых игроков будет действовать сообща, но без помощи стран региона.

В настоящее время в отношениях между Россией и Западом преобладают недоверие и враждебность. Тут надо учитывать и их соперничество на международной арене в целом, и на евро-атлантическом пространстве. И все

же эти обстоятельства не обязательно будут играть определяющую роль в ближневосточной политике. Недавние события показали, что, несмотря на имеющиеся между Россией и Западом противоречия, сотрудничество возможно. В частности, они смогли найти взаимоприемлемые решения и по вопросу о сирийском химическом оружии в 2013 году, и по иранской ядерной программе в 2015-м. Они продолжали взаимодействовать по Афганистану на фоне разногласий по украинскому вопросу. Наконец, обе стороны прилагали усилия по выстраиванию переговорных форматов для прекращения гражданской войны в Сирии (хотя это пока не привело к конкретным результатам).

⁶² *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean. UNHCR. URL: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.*

⁶³ *Pop V., Norman L. EU, Turkey Agree on Outlines of New, Broader Migrant Deal. The Wall Street Journal. 07.03.2016. URL: <http://www.wsj.com/articles/eu-leaders-set-to-put-pressure-on-turkey-to-stem-flow-of-migrants-1457345227>.*

На фоне других пунктов глобальной повестки содержательный диалог и даже сотрудничество между Вашингтоном, Москвой и Брюсселем представляются возможными именно по ближневосточной проблематике. Тому есть три причины.

Во-первых, для США, России и ЕС, угрозы исходящие из региона, представляются схожими. В какой-то момент у каждой из сторон на первый план могут выходить разные приоритеты – терроризм, пропаганда радикализма, миграционные потоки, пиратство либо надежность поставок энергоносителей. Но в большинстве случаев их связывает общая первопричина: недостаток стабильности и слабость государственной власти в регионе.

Во-вторых, США, Россия и ЕС располагают значительными ресурсами, которые могли бы способствовать стабилизации ситуации в регионе. Более того, их потенциал во многом дополняет друг друга. Имея в своем арсенале широкий набор инструментов, каждый из игроков преуспевает в своей области. Вашингтон сохраняет превосходство в проецировании военной мощи на Ближнем Востоке, преимуществом Москвы остается широкая сеть партнерств с различными сторонами регионального противоборства, Брюссель располагает существенными финансовыми ресурсами. В последние годы все они растеряли часть своих преимуществ, но их все еще достаточно для того, чтобы обеспечить место за столом переговоров.

В-третьих, несмотря на очевидную заинтересованность ситуацией на Ближнем Востоке, этот регион уступает по своей реальной значимости другим – так это видится и из Вашингтона, и из Москвы, и из Брюсселя. Даже Россия и ЕС (о США здесь речи не идет вообще) с географической точки зрения, несмотря на относительную близость к ближневосточному региону отделены от него промежуточными странами или, по крайней мере, морскими пространствами. Несмотря на политическую риторику, у них отсутствует эмоционально-психологическая привязанность к этому региону (что, напротив, имеет серьезное значение, ска-

жем, в случае позиции Москвы по украинскому кризису). У этих игроков нет чувства собственной принадлежности к Ближнему Востоку, они ощущают себя «заинтересованными» внешними силами, но не непосредственными участниками разворачивающихся там событий.

В этих условиях торг и достижение компромисса между Западом и Россией в большей степени возможен на Ближнем Востоке нежели, например, на постсоветском пространстве. В этом можно убедиться, сопоставив достигнутое в феврале 2016 года⁶⁴ перемирие в Сирии с неоднозначным и избирательным исполнением минских соглашений по Украине. Иными словами, США, Россия и ЕС сопоставимы и по уровню вовлеченности в дела региона, и, одновременно, по их отстраненности от него.

Это не означает, что между Вашингтоном, Москвой и европейскими столицами можно избежать существенных разногласий: соперничество на Ближнем Востоке неизбежно. Однако в отсутствии соглашения об общих правилах игры, западные игроки и Россия уязвимы перед лицом возможных манипуляций со стороны собственных союзников и партнеров в регионе, которые пытаются столкнуть их между собой в собственных интересах.

Между тем, Вашингтон, Москва и европейские столицы имеют богатый опыт сотрудничества в регионе и уже добились ощутимых результатов. Несмотря на то, что Ближний и Средний Восток на данный момент остается единственным регионом мира, в котором отсутствует региональная система институтов, охватывающая всех его представителей, Россия и ЕС имели возможность взаимодействовать в рамках формальных и неформальных групп, таких как «ближневосточный квартет» и «группа 5+1» по иранскому ядерному досье.

Еще одним регулярным форматом взаимодействия можно считать серию российско-

⁶⁴ Wintour P. US and Russia agree to enforce new Syria ceasefire. *The Guardian*. 22.02.2016. URL: <http://www.theguardian.com/world/2016/feb/22/us-and-russia-agree-to-enforce-new-syria-ceasefire>.

американских встреч по Сирии, которые начались еще в 2012 году и продолжаются (хотя и с перерывами) до сих пор. Особую актуальность этот формат приобрел после включения в число рассматриваемых вопросов (помимо Сирии) других ближневосточных горячих точек (Ливия и Йемен)⁶⁵. Такие консультации вряд ли приобретут четкие институциональные рамки, в том числе потому, что это может вызвать негативную реакцию в Вашингтоне. Тем не менее, американская администрация фактически признала целесообразность проведения регулярных консультаций – как по техническим вопросам, так и на более высоких уровнях.

Сегодня попытка создания общерегиональных институтов на Ближнем Востоке (по типу ОБСЕ или Саммита стран Восточной Азии) стала бы преждевременной в силу взаимной враждебности государств региона и значительного влияния негосударственных игроков. В то же время стабилизирующую роль могло бы сыграть выстраивание каналов диалога между конкурирующими коалициями. Состоявшиеся в конце 2015 года консультации по Сирии стали шагом в этом направлении – в них участвовали как Саудовская Аравия, так и Иран.

Было бы наивным полагать, что такие контакты позволят странам региона преодолеть разногласия. Тем не менее, созданные при участии США, России и ЕС каналы диалога могли бы способствовать повышению уровня транспарентности, сделать действия различных сил более предсказуемыми и, таким образом, частично разрядить обстановку в регионе. Одним из способов достижения этой цели могла бы стать организация экспертного форума по вопросам безопасности наподобие Мюнхенской конференции или форума Шангри-Ла в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Хотя такие меро-

приятия не имеют официального статуса, они проводятся на очень высоком уровне и дают возможность обсудить существующие проблемы в неформальной обстановке.

Манаамский диалог – форум, ежегодно проводящийся в Бахрейне Международным институтом политических исследований, не служит такой цели, несмотря на участие в нем арабских стран на уровне министров, а также присутствие США и их союзников. Показательно, что на последнем заседании форума в 2015 году не было делегаций ни из Ирана (что, впрочем, ожидаемо), ни из Турции⁶⁶. Создание формата, который бы действительно охватывал все страны региона, подразумевает, в том числе и выбор места проведения, не связанного ни с одной из противоборствующих региональных коалиций.

В долгосрочной перспективе, помимо создания инклюзивного формата диалога и развития каналов связи, важной проблемой становится определение того, какие социальные силы могут быть признанными в качестве легитимных в дальнейшей трансформации региона. Это подразумевает выявление того, какие идеологические направления являются неприемлемыми в силу своей близости радикальному экстремизму и терроризму, а с какими течениями, включая, возможно, и исламистские группы, стоит выстраивать диалог.

Стремление законсервировать существующие политические режимы без каких-либо значимых изменений также несостоятельно, как и надежда на укоренение в регионе умеренной либеральной демократии. Не менее утопичны и попытки навязывания местному обществу политических перемен извне. Опыт преобразований национальных институтов в большинстве стран Ближнего Востока и Северной Африки после социально-политических выступлений 2011 года показывает, что они в существенной мере определяются

⁶⁵ О консультациях спецпредставителя Президента Российской Федерации по Ближнему Востоку и странам Африки, заместителя Министра иностранных дел России М.Л.Богданова со старшим заместителем Госсекретаря США Т.Шэнноном. Министерство иностранных дел России. 30.03.2016. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2193171.

⁶⁶ The IISS Manama Dialogue: 11th Regional Security Summit. Official Agenda. URL: <https://www.iiss.org/en/events/manama-s-dialogue>.

традиционной траекторией развития государственности⁶⁷.

Тем не менее, учитывая масштаб транснационального общения и взаимосвязанность стран Ближнего Востока, эти государства могут оказаться восприимчивыми к внешним стиму-

лам. США, России и ЕС пошло бы на пользу, если бы эта «тройка» хотя бы частично синхронизировала сигналы, адресованные странам региона. В конце концов, неспособность внешних игроков действовать именно таким образом, представляет угрозу для безопасности самих США, России и ЕС.

Заключение

За последние пятнадцать лет исходящие с Ближнего Востока угрозы стали столь привычным компонентом международной политики, что зачастую воспринимаются как нечто само собой разумеющееся. Регион называют ядром «дуги нестабильности» в Евразии. Тем не менее, восприятие Ближнего Востока в качестве клубка неразрешимых проблем, как и попытки внешних игроков в индивидуальном порядке реагировать на кризисные ситуации, не представляется продуктивной стратегией. Вместо этого стоило бы обратить внимание на общий социально-политический ландшафт региона и попытаться оценить соотношение между региональными процессами и экзогенным влиянием.

Приведенные в данном докладе соображения показывают, что ведущие внешние силы не лишены возможности воздействовать на ситуацию на Ближнем Востоке, но, они весьма ограничены в том, что касается обеспечения и поддержания регионального порядка. Между тем, в регионе наблюдается процесс консолидации коалиций, вызванный активизацией межгосударственного соперничества. По сути, речь идет о формировании системы с тремя центрами. Учитывая взаимное недоверие и враждебность в отношениях между странами региона, можно предположить, что в дальнейшем напряженность в их отношениях будет только нарастать. Вероятность такого сценария так-

же обусловлена раздробленностью социальной основы политической жизни региона.

США, Россия и ЕС были вынуждены корректировать свои стратегии в свете наблюдаемых перемен. Поскольку при линейном развитии ситуации риски в отношении их интересов и безопасности будут только расти, сотрудничество между этими игроками становится необходимым для обеспечения их же приоритетов. Такое сотрудничество пошло бы на пользу в силу взаимодополняемости потенциалов США, России и ЕС. Недавние события показали, что, занимая близкие позиции, они способны достичь позитивных результатов: это продемонстрировал опыт уничтожения сирийского химического оружия, установления контроля над иранской ядерной программой и борьбы с такими экстремистскими группировками как Аль-Каида и ИГИЛ.

В данном докладе не затрагивался вопрос о том, как региональные игроки могли бы воспринять и отреагировать на расширение взаимодействия ведущих внешних сил. Предыдущий опыт показывает, что это может вызвать недоверие с их стороны, тем более, что отношение к Западу (к которому в данном случае причисляется и Россия) и без того подозрительное. Тем не менее, в современных условиях такое отношение к мировым державам будет оставаться второстепенным на фоне обостряющейся конкуренции местных сил между собой. Вопреки расхожему мнению о «столкновении цивилизаций», соперничество внутри региона имеет приоритетное значение по сравнению с межрегиональными различиями.

⁶⁷ Сапронова М. Становление новой государственности на Арабском Востоке // *Международные процессы*. 2015. Том 13, №3. С. 26–39. DOI 10.17994/IT.2015.13.2.42.2.



#Valdaiclub



Valdai Club



Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com