МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ НА БЛИЖНЕВОСТОЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ» МОСКВА, 19—20 ФЕВРАЛЯ 2018



РОССИЯ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ: ИГРА НА ВСЕХ ПОЛЯХ

Авторский коллектив

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



Ирина Доновна ЗВЯГЕЛЬСКАЯ

д.и.н.; профессор; главный научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения Российской академии наук; профессор кафедры востоковедения Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России

Василий Александрович КУЗНЕЦОВ

к.и.н.; руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения Российской академии наук; доцент факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова

Виталий Вячеславович НАУМКИН

руководитель авторского коллектива; д.и.н., профессор; академик РАН; научный руководитель Института востоковедения Российской академии наук; заведующий кафедрой региональных проблем факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова; главный редактор журнала РАН «Восток (Oriens)»; старший политический советник специального представителя ООН по Сирии

УСЛОВИЯ ИГРЫ

2017 год стал переломным в развитии начавшихся шестью годами ранее трансформационных процессов на Ближнем Востоке. Правда, что ни один из вспыхнувших здесь кровопролитных конфликтов не завершён, а какие-то, казалось, ушедшие на второй план, пошли по пути эскалации. Тем не менее, распространившиеся в последние годы представления об обречённости всех государств региона на вечные нестабильность и насилие не подтверждаются. Позитивные изменения медленно, но пробивают себе дорогу: местные силы ищут политические развязки конфликтов, а в ослабленных и уязвимых государствах формируется запрос на экономические и политические реформы.

Опыт, приобретённый Ближним Востоком за последние годы, акцентировал ценность государства как особой формы общественной организации, которая располагает механизмами управления и принуждения, устанавливает правовой порядок, остаётся основным носителем суверенитета. Оно обладает самостоятельной ценностью, несмотря даже на всё несовершенство отдельных политических режимов, ведь слабые или провальные государства превращаются в неконтролируемые территории, где действуют негосударственные вооружённые акторы, преследующие собственные цели, где никто не отвечает за безопасность и выживание граждан, где стабильность и развитие становятся невозможными в принципе.

Проблемы урегулирования конфликтов и укрепления государственности, таким образом, увязываются между собой, составляя ядро международной политики на Ближнем Востоке.

Для того, чтобы комплекс мер, применяемый представителями мирового сообщества, был хотя бы относительно успешен, необходимо определить, как повлияли конфликты на общества и государства региона, и как трансформировались сами конфликтные ситуации: стали ли они более подвержены урегулированию или, напротив, участвующие в них стороны готовы продолжать военные действия в убеждённости, что военная, а следовательно, и политическая победа не за горами.

1. Страх стал драйвером перемен

Вопреки апокалипсическим прогнозам ни одно государство, вовлечённое в конфликт,

не прекратило существования и не распалось. Несмотря на тенденции к дезинтеграции, была продемонстрирована относительная устойчивость политических режимов (Ирак, Сирия) и социально-политических структур (Йемен, Ливия). Тем не менее страх перед возможным насилием и конфликтами стал основным фактором общественно-политической жизни на Ближнем Востоке, определяя поведение как политических элит, так и широких общественных слоёв.

В 2010-е годы в регионе была совершенно утрачена уверенность в вечности существующих государственных образований, а тема возможного изменения границ стала постоянным рефреном любых разговоров о будущем региона.

Последствия этого противоречивы.

В одних случаях в странах с нестабильными политическими системами подобная неуверенность не позволяет участникам политического процесса выстраивать долгосрочные стратегии развития, способствует политическому эгоизму и конъюнктурности поведения лидеров, препятствуя формированию «хорошего управления». В других – она становится важным элементом общественного договора, при котором общество оказывается готовым идти на определённые ограничения в обмен на жёсткие меры со стороны правительства по укреплению национальной безопасности и политического режима. Однако иногда эта неуверенность может играть роль драйвера реформ, подталкивая элиты к выстраиванию более адекватной системы отношений между властью и обществом.

Фактор страха влияет на поведение не только государств, но и борющихся за свою государственность народов — прежде всего курдов и палестинцев. Курды оказались в наиболее сложной ситуации, поскольку их борьба за самоопределение рассматривается местными элитами как вызов территориальной целостности государств, а сами они — как сторонники сепаратизма.

Страх потерять контроль над территориями, которые они считают своими и которые они освобождали от террористов, способствует укреплению их связей с различными курдскими организациями в соседних государствах, что, в свою очередь, вынуждает последних действовать крайне жёстко (операция Турции в Африне). Одновременно с этим достижение даже частичной автономии инициирует жёсткое противостояние между

различными фракциями курдских элит, борющихся за власть и ресурсы.

В конечном итоге интересы и озабоченности самих курдов могут найти лишь частичную поддержку как внутри охваченных гражданской войной стран, так и со стороны внешних акторов, занятых решением более насущных для них проблем: разгромом террористов, сохранением государств, разработкой схем урегулирования.

У палестинцев страх лишиться возможности создания собственной государственности также существует, но, несмотря на неблагоприятную конъюнктуру, вокруг палестинской проблемы сформировалась структура имеющих долгую историю международных обязательств. На палестинцев оказывается военное, политическое и экономическое давление, но при этом палестинский вопрос остается общеарабским делом, чего нельзя сказать про курдов, сталкивающихся с враждебностью арабского мира.

2. Гражданское общество усилилось

Неожиданным результатом текущих трансформаций стало укрепление гражданского общества в регионе. В некоторых странах это было следствием реформ, запущенных правительствами для ответа на вызовы десятилетия. В других — следствием ослабления государственности и появления необходимости социально-политической самоорганизации обществ.

Так, в Марокко число неправительственных организаций (НПО) с 2011 года выросло почти в два с половиной раза, в Тунисе — более чем в два раза, в Иордании — в полтора раза, в Алжире их количество хоть и не выросло столь сильно, но и до того было довольно велико. Во всех этих странах, избежавших массового насилия, создающиеся НПО позволяют вовлекать в гражданскую жизнь всё более широкие массы населения. И в этом плане не столь уж важно, существуют ли они главным образом за счёт правительства, или же получают внешнее финансирование.

Гражданское общество, однако, заявляет о себе и в государствах, находящихся в состоянии вооружённых конфликтов. В Сирии его развитие связано и с организациями, действующими среди беженцев, и с множеством структур

на территориях, контролируемых Дамаском, и с деятельностью местных советов на освобождённых территориях. В Ливии необходимость самоорганизации граждан заставляет их формировать локальные органы власти как по племенному, так и по территориальному принципу.

3. Региональные акторы задают повестку

Модель соревнования великих держав за влияние в регионе, относящаяся к биполярной эпохе, сегодня выглядит всё более устаревшей. Даже если соперничество Москвы и Вашингтона и их взаимное недоверие демонстрируют тенденцию к усилению, глобальные державы всё же вынуждены сегодня действовать в принципиально новых условиях укрепления региональных игроков.

Конечно, возможности глобальных и региональных акторов по-прежнему несопоставимы, однако первые готовы лишь к ограниченному их использованию, вторые же лучше понимают не только ситуацию на земле, но и логику поведения своих внерегиональных партнёров, что способствует относительному уравниванию возможностей.

Представленные как государствами, так и негосударственными акторами, региональные игроки пытаются обеспечить собственные интересы, привлекая возможности внешних сил, включая их военный потенциал, и пытаясь воздействовать на их повестку дня.

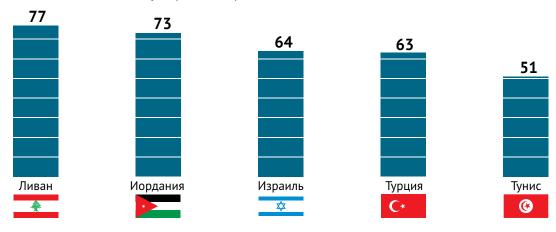
Глобальные державы, со своей стороны, готовы содействовать усилению наиболее умеренных игроков, бороться с терроризмом, выступать медиаторами и участвовать в ограниченных инициативах. При этом в фрагментированном регионе, где сталкивается множество разнонаправленных интересов и возникают неожиданные альянсы, они могут рассчитывать на успех только в случае поддержания отношений с самым широким кругом государственных и негосударственных участников политического процесса.

Несмотря на попытки как глобальных, так и региональных игроков воздействовать на конфликты, исходя из собственных интересов, внутренняя динамика играет основную мотивиру-

РОСТ ВЛИЯНИЯ РОССИИ В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ВОСТОКА

За последние 10 лет Россия стала играть более важную роль на Ближнем Востоке





Источник: Pew Research Center.

ющую роль в продолжении или прекращении кровопролития.

Осуществление региональной трансформации одновременно с перестройкой глобального миропорядка и в условиях общего ускорения социально-политических процессов ведёт к тому, что поведение ряда игроков начинает определяться скорее тактическими соображениями, нежели продуманной стратегией. При этом в целом ряде случаев внутриполитическая ситуация и противостояние отдельных групп элит превращаются в ключевые факторы выстраивания ближневосточной политики. Результатом становится известная политическая экстравагантность и непоследовательность поведения некоторых глобальных и региональных акторов.

Подобная ситуация вряд ли будет способствовать выводу Ближнего Востока из порочного круга воспроизводства конфликтов. Будущее региона требует восстановления и устойчивого развития, взвешенных реформ и разумного использования ресурсов. Должна измениться и парадигма взаимодействия с внешними силами, которые могли бы оказать поддержку в социально-экономическом и политическом развитии, в укреплении безопасности.

4. Борьба с терроризмом перестала быть фактором единения

ИГИЛ[®] было разгромлено в Сирии и Ираке: организация утратила контроль над территориями, ее военный потенциал был серьёзно ослаблен, она понесла существенные потери в живой силе и технике. Это, а также успехи в борьбе с другими террористическими группировками в Сирии, прежде всего с «Джабхат ан-Нусрой» в Идлибе, перевело борьбу с международным терроризмом в новую фазу. Уязвимость крупных террористических группировок снижает вероятность образования новых системных и территориально организованных структур, как магнитом притягивающих террористов со всего мира.

Вместе с тем корневые причины возникновения террористических образований искоренены не были, в особенности в Ираке. Естественным следствием этого становится рост угрозы сетевого терроризма; формирование «спящих ячеек» как в странах региона, так и за его пределами; рост рекрутинговой активности; дальнейшее распространение террористической активности

^{*} Организация запрещена на территории России.

ТЛЕЮЩИЕ ОЧАГИ ДАИШ*

С 2017 года боевики ДАИШ покидают Ирак и Сирию, чтобы присоединиться к боевым действиям в других регионах. До и после провозглашения халифата в июне 2014 года под знаменами ДАИШ воевало 40 000 иностранцев из более чем 110 стран мира. Не все они возвращаются в родные места

Группировки ДАИШ

Вилаят Синай

Сформирована

13 ноября 2014 г.

Египет

2 Афганистан

Сформирована в январе 2015 г. 3 Ливия

■ На стороне ДАИШ воюют граждане Туниса, Кении, Нигерии, Мали, Сенегала

🡺 Террористические атаки ДАИШ

*Запрещена на территории РФ

4 Восточно-азиатский вилаят Филиппины, Индонезия

■ В боевых действиях участвуют выходцы с Аравийского полуострова, из стран Южной и Юго-Восточной Азии

Исламское государство

Исламское движение Узбекистана

■ Объявило о поддержке ДАИШ в 2014 г.

Борьба ДАИШ за «Великий Хорасан» (вся Средняя Азия) привлечет многих боевиков из Средней Азии и Западного Китая

6 Исламская партия Туркестана

> Синьцзян-Уйгурский автономный район Китая

■ Стремится, чтобы боевики стали проводниками интересов ДАИШ в Центральной Азии и Китае

7 Боко Харам

■ Присягнула на верность ДАИШ в 2015 г.

Нигерия, Камерун, Чад

Июль 2017 года

30% из 5000 граждан ЕС, отправившихся воевать в Сирию и Ирак, вернулись домой

🅸 Канада Большой Сахары Буркина-Фасо, Нигер, Мали ■ Создана в августе 2013 г. 9 Исламское 🍅 Швеция государство в Сомали Бельгия 🐞 Россия 6 Турция Сирия 2 😻 Пакистан Ливия 🗓 Ирак Афганистан Филиппины 3 8 **Иордания** 8 Египет Бангладеш 8 7 Ø 🥸 Йемен 🅳 Сомали 4 **10 10 10 10** Индонезия 10 Кения

от «Аш-Шабааб» **10** Исламское государство Сомали, Кении, Танзании,

Создана в 2015 г...

отколовшись

Откололась от «Аш-Шабааб»

Уганды

10% из 9000 иностранных боевиков из России и бывших республик Советского Союза вернулись в свои страны

Источники: http://thesoufancenter.org http://ctc.usma.edu/ https://thediplomat.com/

в киберпространстве; всё более широкое использование террористами новых инструментов, например, криптовалют.

В последние годы ИГИЛ воспринимался мировым сообществом как главное воплощение международного терроризма, борьба с которым служила важным фактором взаимодействия как между региональными, так и в ещё большей степени с глобальными акторами. Результатом стало то, что после разгрома организации противодействие терроризму, сохранившись как принципиальная задача, начало превращаться во всё более формальный драйвер координации международных усилий. В Национальной оборонной стратегии США борьба с терроризмом стоит далеко не на первом месте, уступив приоритет стратегическому соперничеству между ведущими державами.

5. Альянсы демонстрируют всё большую хрупкость

Ситуативные альянсы начали давать трещину. На первый план вышли собственные интересы участников. Сохраняя взаимодействие по ряду более общих вопросов, они в то же время готовы действовать в одиночку, лишь формально согласовывая свои действия с партнёрами, не разделяющими или не полностью разделяющими их озабоченности.

Отношения Турции и курдов из «Демократического союза» (РҮD), были переведены в прямое военное противостояние, что не совпадает с подходами России или США. Одновременно с этим усилился антагонизм между Анкарой и правительством Башара Асада.

Израиль, несмотря на поддержание хороших отношений с РФ, интенсифицировал обстрелы отрядов «Хизбаллы» и правительственных сил.

Нарастает напряжённость в отношениях арабских монархий и Израиля с Ираном на иракском и сирийском направлениях, а американская инициатива по Иерусалиму актуализировала противоречия между Тель-Авивом и арабскими странами.

В Йемене наблюдаются нарастающие расхождения между Эр-Риядом и Абу-Даби, участие которых в одной коалиции вовсе не мешает

им не только по-разному видеть будущее страны, но и делать ставку на разных участников конфликта. Вместе с тем убийство Али Абдаллы Салеха стало свидетельством раскола и хуситско-салехского альянса, противостоящего саудовской коалиции.

6. Политическое урегулирование в Сирии стало неотложным

Решение общей задачи по разгрому ИГИЛ способствовало углублению принципиальных расхождений между двумя коалициями в Сирии. Расширение контролируемой Дамаском территории обострило вопросы, касающиеся будущего политического устройства страны. Западная коалиция, в соответствии с ранее декларированными целями, увеличила поддержку оппозиции, включающей довольно радикальные элементы, готовые действовать террористическими и диверсионными методами. Обозначилась и перспектива сохранения американского военного присутствия в Сирии, непосредственно не увязанная с темпами и результатами политического урегулирования.

Сближение США с курдскими силами, намерение сформировать специальный военный контингент на контролируемой курдами территории в перспективе может привести к укреплению уже существующих там элементов государственности, что поставит под угрозу выполнение резолюции СБ ООН №2254 в части, касающейся территориального единства страны.

При этом международные посредники пытаются перевести военное противостояние в Сирии в политическую плоскость.

Формирование зон деэскалации с одной стороны, и проведение в Сочи Конгресса сирийского национального диалога с другой, продемонстрировали креативные возможности Москвы и её партенёров создавать уникальные механизмы содействия миростроительству и политическому урегулированию. Дальнейшее продвижение урегулирования, однако, должно происходить в рамках женевского процесса, и ключевую роль в нём могут играть только сами сирийцы.

Вместе с тем изменение баланса сил грозит стать демотивирующим фактором для части

ОКОНЧАНИЕ ВОЕННОЙ ОПЕРАЦИИ РФ В СИРИИ*

Российская группировка приступила к выводу сил из Сирии

В первую очередь страну покинут



25 самолетов и вертолетов



отряд спецназа и военные полицейские



Су-35С многоцелевые сверхманевренные истребители поколения 4++

> Переброшены в Сирию в 2016 году



В Сирии останутся

Пункты базирования российских военных на постоянной основе



Хмеймим



Тартус



авиация



57 000

граждан Сирии получили медицинскую помощь от военнослужащих РФ

Выполнено вылетов

самолеты

вертолеты

6 956

>7 000

Российские военнослужащие совместно с армией САР уничтожили в Сирии



32 000 боевиков



394 танка



12 000 единиц вооружения и техники

Освобождено



>67 000 км² территории Сирии



>1 000 населенных пунктов



78 нефтегазовых полей



месторождения фосфатных руд

Российская военная операция в Сирии проводится с 30 сентября 2015 года

*Информация по состоянию на декабрь 2017 года

Источники: сообщения информационных агентств

оппозиции, опасающейся участия в переговорах в отсутствии надёжных и сильных позиций для торга. Одновременно часть правительственной элиты может больше рассчитывать на военный выигрыш, чем на дивиденды, которые можно эвентуально получить в результате переговоров.

Сохранение российского присутствия в Сирии, широкая сеть контактов Москвы как с сирийским правительством, так и с самыми разными группами оппозиции и её активное содействие процессу урегулирования заставляют предположить, что Россия намеревается поддерживать Сирию в её постконфликтном развитии.

7. Миру в Ливии мешает слабость субъектов

В ливийском конфликте наметились, хотя и слабые, но возможности для политического компромисса. Курс России на «равноприближённость» к различным сторонам ливийского конфликта нашёл конкретные проявления в многочисленных визитах в Россию представителей Триполи, Тобрука, Мисураты и других политических центров. Москва заявляет о своей поддержке плана ООН по урегулированию конфликта. Тем не менее, стратегия и интересы России в этой стране до сих пор вызывают много вопросов у внешних наблюдателей, а перспективы международного взаимодействия по ливийскому урегулированию остаются неясными. Чрезвычайно низкая степень институционализации политического процесса в стране, отсутствие опыта строительства политических организаций у населения в совокупности со сверхмилитаризацией общества затрудняют формирование стабильных политических акторов. Вместе с тем ускоренная урбанизация и резкий рост населения в период правления Муаммара Каддафи привели к частичному разложению племенной структуры, которая сегодня также оказывается неспособной стать основой для выстраивания социального порядка. В результате, если в случае с Сирией проблема урегулирования сводится к поиску приемлемых для сторон компромиссов, в Ливии речь идёт о поиске стабильных политических организаций. Эта задача, по всей видимости, может быть решена в три этапа. Первый предполагает обращение к реально функционирующим социально-политическим структурам базового уровня — местным советам и муниципалитетам в городах, советам племён и т.п. Второй — достижение устойчивых договорённостей между ними и вооружёнными формированиями. Третий — политическое оформление сложившихся коалиций. Первый и второй этапы видятся здесь наиболее сложными, а участие в них внешних посредников может носить лишь ограниченный характер.

8. Йемен продолжает распадаться

Можно констатировать отсутствие прогресса в контексте йеменского конфликта и даже обозначившуюся тенденцию к его очередному обострению. Из всех вооружённых конфликтов на Ближнем Востоке йеменский привёл к наиболее катастрофичным гуманитарным последствиям. Несмотря на трагизм сложившейся ситуации и превращение конфликта в ключевую проблему Аравийского полуострова, он не привлекает должного внимания внерегиональных игроков. Динамика его развития в последнее время выявила продолжающуюся фрагментацию политического пространства страны при одновременном приумножении линий столкновения региональных игроков на её территории. Помимо проекции ираносаудовского противостояния, сегодня страна стала ареной противоборства и монархий Залива: Катара, Саудовской Аравии и ОАЭ.

Невыносимость гуманитарной ситуации в северных районах не сделала позицию хуситов, союзного им руководства партии «Всеобщий народный конгресс», а также большинства шейхов племён хашед и бакиль более гибкой. Разворот Али Абдаллы Салеха в декабре 2017 года в сторону сотрудничества с саудовской коалицией был охарактеризован ими как попытка заговора в пользу врага, а убийство бывшего президента стало провозвестником нового витка насилия.

В южной части Йемена наблюдается рост территориальной фрагментации. В мае 2017 года главный город Юга страны — Аден, а также Хадрамаут — самая богатая запасами углеводородов восточная провинция — объявили о создании собственных органов самоуправления, стремящихся к фактической независимости от администрации временного президента страны Абд Раббо Мансура Хади. Территориальной дезинтеграции способствует также внешняя поддержка вооружённых формирований, отстаивающих идею независимости.

9. Палестинская проблема вернулась в повестку дня

Отброшенным назад оказалось урегулирование палестино-израильского конфликта. Одностороннее признание Соединёнными Штатами Иерусалима в качестве столицы Израиля в отрыве от связанных с палестинской проблемой международных обязательств вызвало вполне прогнозируемое сопротивление палестинцев и общий рост напряжённости в арабо-израильских и арабоамериканских отношениях. Имеет место радикализация позиций. Палестинцы готовы декларировать отказ от ранее заключённых договорённостей с Израилем, а израильские правые создают непреодолимые препятствия для эвентуального ухода с оккупированных территорий Западного берега. Формула «два государства для двух народов» представляется всё менее реализуемой.

Всё это в комплексе требует от международного сообщества активизации действий по возобновлению переговоров, хотя теперь, после заявления Махмуда Аббаса о завершении процесса Осло, не вполне понятны рамки переговорного процесса. Решение США, воспринимающееся скорее не как дань политическому реализму, а как демонстрация поддержки одной из сторон конфликта, ставит под сомнение возможность эффективного функционирования международного Квартета. В то же время Москва продолжает демонстрировать способность развивать равно доверительные отношения как с израильским, так и с палестинским руководством. Свидетельством первому служит российско-израильское взаимодействие в контексте сирийской ситуации, а второму — прошедшая в январе 2017 года в Москве Вторая межпалестинская встреча.

В сложном ближневосточном пасьянсе из параллельных и несовпадающих интересов, робких надежд и отсутствия доверия, рациональных шагов и иррациональных оценок России всё же удаётся сохранить окно возможностей. Этому способствуют её рабочие отношения с различными участниками международных отношений: с Израилем и «Хизболлой»; с Ираном и Саудовской Аравией; с правительством и оппозицией в Сирии; с правительством в Триполи, Палатой представителей в Тобруке и с племенами на юге Ливии; с Катаром и Абу-Даби.

Наличие доверительных отношений между Москвой и палестинскими лидерами создаёт предпосылки для роста российской активности в Ближневосточном урегулировании, а параллельное движение по российско-иранскому и российско-саудовскому трекам делает возможным и участие в разрешении противоречий между Тегераном и Эр-Риядом.

Такая инклюзивность за счёт укрепления связей с различными влиятельными региональными игроками вовсе не исключает поддержания отношений с глобальными партнёрами, но в контексте запутанных ближневосточных проблем именно региональное измерение в российской политике выходит на первый план. Сложная динамика развития ситуации требует от Москвы гибкости, готовности прислушаться к озабоченностям сторон. Военное присутствие в регионе при этом становится важным, но не единственным рычагом влияния, позволяющим Кремлю проводить многовекторную политику. Военный компонент политики РФ подчас побуждает региональные и некоторые глобальные силы рассматривать РФ как игрока, претендующего на то, чтобы заменить другие влиятельные державы на Ближнем Востоке. Такое представление не отражает реальности. Несомненно, что России удалось продемонстрировать и свою эффективность в борьбе с терроризмом, и свою значимость как политического партнёра. Для Москвы всё более очевидно, что стабилизация обстановки, меры по восстановлению, урегулирование ближневосточных конфликтов не может и не должно осуществляться на индивидуальной основе. Именно в этом и состоят условия игры, в которой не обойтись без команды, готовой разделить трудности и добиваться успеха.









