

ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Специальный выпуск, 2016



**БЛИЖНИЙ ВОСТОК:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

Об авторах:

Андрей Скриба

Научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ЦКЕМИ НИУ ВШЭ), Россия

Дмитрий Новиков

Научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ЦКЕМИ НИУ ВШЭ), Россия

Данный текст отражает личное мнение авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

В конце февраля Международный дискуссионный клуб «Валдай» провел в Москве V заседание Валдайского Ближневосточного диалога, посвященного теме «Ближний Восток: от насилия к безопасности». Ниже приводится изложение дискуссии и выводы, к которым пришли участники.

Основные тезисы:

1. Главная проблема – внутренние процессы, которые приводят к эрозии государства.
2. Внешнее вмешательство может решить эту проблему, но оно должно соответствовать определенной модели, которая пока еще находится в стадии выработки (на опыте Сирии).
3. Необходимые составляющие для обеспечения эволюционного транзита Ближнего Востока – дорожная карта, самостоятельное (а не внешнее) управление при желательной иностранной поддержке, централизация процесса.
4. Один из вариантов такого транзита – концепция Большой Евразии, не обремененная политической повесткой и давлением на страны-партнеры и привлекающая в регион новых игроков, присутствие которых может сгладить дисбалансы от политики стран Запада.
5. Внешнее вмешательство важно и необходимо для решения межгосударственных проблем в регионе или, как минимум, их купирования.
6. Международный терроризм на Ближнем Востоке провоцирует обострение внутренних и региональных проблем, а также экспортирует угрозы за пределы региона. Борьба с ним – обязанность всех заинтересованных сторон.
7. Терроризм – порождение слабости и неэффективности государства, побороть его можно только в связке с нормализацией политического процесса.

Краткий обзор по странам:

Сирия. С марта 2011 года в стране продолжается острый кризис, оказывающий негативное влияние на международную ситуацию. Вопреки позиции ряда стран и их СМИ, подоплека событий в Сирии гораздо сложнее и многограннее.

Следствием действий ряда государств, направленных на решение узких задач по смене авторитарных режимов (в коих ошибочно видели корень всех проблем), стало ослабление государственных институтов в Сирии, а вакуум власти заполнил терроризм.

Ирак. Страна пережила предпринятую извне попытку свержения авторитарного режима и создания нового процветающего государства. Но демократии так и не случилось, при этом внутреннее конфессиональное равновесие было нарушено, расшатана государственность, треть страны оказалась под контролем ИГ¹. Ирак оказался заложником управляемого извне шиитско-суннитского противостояния.

Ливия. Несмотря на усилия мирового сообщества, радикально улучшить ситуацию в стране пока не получается, хотя и есть некоторые оптимистичные подвижки (например, договор об общенациональном примирении). Положение, однако, усугубляется присутствием ИГ. Есть опасения, что если в ближайшее время не получится стабилизировать ситуацию, то ливийская государственность будет окончательно похоронена.

Йемен. В стране очевиден накал конфронтации и напряженности, продолжается острый политический кризис, затруднена гуманитарная ситуация (хотя в последнее время она несколько улучшилась). Приходят сообщения, что ИГ и Аль-Каида² наладили контрабанду нефти. Прошедшие в Женеве при участии ООН консультации результата не дали, новые переговоры пока не удастся начать. Было много попыток по организации в стране политического диалога, но компромисса достичь не удалось.

Иран. Любое геополитическое вовлечение в регион великой державы (будь то США или Россия) играет против региональных амбиций Ирана как претендента на региональное лидерство. Возникает вопрос: как сбалансировать их присутствие с региональными амбициями Ирана, а также с его традиционными отношениями с другими странами региона?

В Иране есть консенсус по поводу позитивного влияния российского присутствия в Сирии, т.к. это позволяет противостоять ИГ. Важным фактором, определяющим внешнеполитический дискурс страны, остается понимание больших потерь и упущенных выгод из-за плохих отношений с США. В этих условиях делать шаги, которые могут поставить под удар и без того хрупкие отношения с Вашингтоном, Тегеран по своей воле не будет.

¹ запрещенная в РФ террористическая организация. – Прим. ред.

² запрещенная в РФ террористическая организация. – Прим. ред.

Аналитика

Ближний Восток на сегодняшний день с социально-политической точки зрения – регион крайне разнообразный, и в силу этого – крайне сложный. В последнее десятилетие предпринималось много попыток преодолеть здесь межгосударственные и внутристрановые конфликты, создать устойчивую стабильность и безопасность. Тем не менее все они не сработали. Разделительные линии сохранились и даже углубились новыми противоречиями и кризисами.

Основные вызовы и угрозы региональной стабильности и развитию можно условно разделить на три группы: внутристрановые (эрозия государства), межгосударственные (внутрирегиональные противоречия), проблема терроризма. Последняя отнесена в отдельную группу по причине ее нахождения вне поля государственных акторов.

Внутристрановые вызовы обусловлены переходным состоянием государственных систем ближневосточных государств.

С одной стороны, народы этих стран пока еще объективно не готовы к демократии. Это делает государственные институты уязвимыми перед назревшими и необходимыми внутренними преобразованиями (такими, как борьба с коррупцией, реформирование общественно-политической жизни и проч.), когда даже авторитарные светские режимы оказываются неспособными удержать ситуацию под контролем.

Одновременно удар по этим же институтам наносится извне – со стороны ряда государств, стремящихся выступить в роли экспортеров демократии.

Наглядным подтверждением этого стала «арабская весна», или «арабское пробуждение». Общим для стран, вовлеченных в этот процесс, стало нарушение социального контракта между государством и обществом, который перестал соответствовать стремительно меняющейся реальности. Провалы в государственном управлении в каждом случае привели к тому, что эволюционная трансформация системы стала невозможной, а революционная смена режимов – неотвратимой.

Тем не менее в каждом из этих случаев была крайне сильна внутренняя специфика. Именно она не позволила применить общий демократический подход к проблемам региона и сделала политику Запада неэффективной и деструктивной.

Дополнительное давление на ближневосточные страны оказывает их сильная зависимость от внешних игроков. Ресурсы региона привлекают другие государства, которые, в свою очередь, зачастую настолько глубоко погружаются в политический процесс, что превращаются во внутренних игроков. Есть мнение, что дальнейшее движение в сторону «пробуждения» ближневосточных стран невозможно при значительном иностранном присутствии. Поэтому первоочередную ответственность за внутреннюю сбалансированность, экономическое и политическое развитие, обновление институтов, с учетом внутренних социальных особенностей, должны взять на себя сами государства региона.

Отдельно необходимо отметить социально-экономические проблемы, которые в последний год становятся все острее и постепенно выходят на первый план. Бюджетный дефицит испытывают многие страны Ближнего Востока, включая страны-экспортеры нефти. Выделяются также три другие важные дефицитные региональные позиции: 1) в области занятости, 2) рабочей силы и 3) образования. На повестке стоит и вопрос продовольственной безопасности и медицинского обслуживания.

Экономизация региональной политики, создание в странах региона моделей экономического роста с широкой социальной базой и сбалансированным распределением благ способно существенно снизить градус этнополитических и геополитических конфликтов. При этом по сумме исходных возможностей (качество человеческого капитала, ресурсная и промышленная база) Ближний Восток по-прежнему имеет большой потенциал к трансформации в сторону качественного экономического роста (учитывая, в частности, высокие синергетические перспективы объединения промышленных и научных возможностей Ирана и Турции, ресурсную базу государств Персидского залива). Фундаментальным препятствием для такой трансформации является исключительно негативная (и ухудшающаяся) динамика политических процессов.

С другой стороны, хотя народы ближневосточных стран не адаптированы к полноценному демократическому обществу, сам переход и движение в эту сторону является безальтернативным. Плюрализм и инклюзивность политического процесса – та основа, которая может и должна помочь преодолеть нынешние внутренние кризисы.

Это, в свою очередь, ставит в повестку дня два важных вопроса. Когда эти народы будут готовы к демократии, и кто будет это определять? И что сделали и могут сделать авторитарные режимы, чтобы способствовать этому процессу в эволюционном плане?

Если ответ на первый вопрос пока неясен, то оценка готовности к демократии и поддержка/мягкое стимулирование авторитарных режимов в этом направлении вполне возможно.

Сегодня основная проблема – отсутствие альтернативы, другого пути развития. Сам регион найти этот путь, судя по всему, не может. Следовательно, определенная внешняя поддержка все же необходима. Это касается не только политического, но и экономического развития, где допускается своего рода план Маршалла для ближневосточного региона – дорожная карта экономического оздоровления. Главное здесь – сохранить баланс между движением в необходимом направлении и стабильностью государства.

Сирийский опыт последних месяцев показал, что такой подход не лишен перспектив. Особенно, когда дело касается ситуации, уже вышедшей из-под контроля государства.

Внешние игроки, имеющие отличные интересы, продемонстрировали способность договариваться, пусть даже пока не по всем вопросам. В случае, если модель политического урегулирования в Сирии все же достигнет успеха, она может и должна быть использована «на экспорт» – в другие страны региона (и даже за его пределами).

Еще два важных аспекта сирийского опыта.

Первый: *восстановление* страны – это централизованный процесс, и нужно найти баланс между этим обстоятельством и постепенным отказом от сильной авторитарной политической системы. И второй: первые несколько лет мирного процесса – самые трудные и уязвимые для страны, которая (и это подтверждают примеры Ливии, частично – Ирака и Египта) может не справиться с миссией политического обновления; следовательно, этот процесс должен быть тщательно спланирован заранее.

В обозримой перспективе первостепенной задачей всех стран региона и международного сообщества в целом является восстановление после огромного экономического и социального ущерба, нанесенного дестабилизацией региона (корни которого во многом следует искать во вторжении США в Ирак в 2003 г.). Без решения этой задачи переход к модели устойчивого регионального роста будет обречен на провал, так как экономический коллапс в Сирии, крайне сложная экономическая ситуация в ряде других стран являются источниками политических рисков.

Еще одним вариантом стабилизации Ближнего Востока, его превращения в территорию устойчивого развития может стать подключение региона к формированию Большой Евразии. Вовлечение ближневосточных стран в различные формы региональной экономической интеграции может стать основой для нормализации ситуации, необходимым условием для притока инвестиций и, как следствие, роста уровня жизни. Поскольку главным экономическим локомотивом этого процесса считается Китай (политически слабо вовлеченный в дела Ближнего Востока), это может иметь большой положительный эффект.

С одной стороны, лишенная политического давления экономическая интеграция обещает стать вполне привлекательной для ряда ближневосточных государств. С другой стороны, вовлеченность Китая и других крупных игроков в дела региона может способствовать установлению большего равновесия и баланса сил, сглаживая нынешнее давление со стороны Запада, реальным противовесом которому пока является только Россия.

Межгосударственные вызовы в регионе Ближнего Востока связаны с несколькими обстоятельствами. Во-первых, Ближний Восток сам по себе разделен по нескольким признакам: этническим и конфессиональным, на страны-экспортеры и неэкспортеры нефти, монархии и светские режимы и т.д. Взгляды государств на будущее региона нередко имеют противоположный характер, провоцируя напряженность. Во-вторых, здесь имеют место застарелые конфликты, решение которых не воспринимается как окончательное. В-третьих, потенциальное нарушение статус-кво провоцируется внутривосточными процессами, о которых говорилось выше. Ослабление государств региона само по себе создает дисбаланс в региональных отношениях и провоцирует ревизионистские политические силы.

Если во внутривосточных делах иностранное присутствие – вопрос крайне щепетильный, и его избыток нежелателен в силу имеющегося негативного исторического опыта, то в решении межгосударственных проблем необходимость участия внешних

игроков более понятна. Ближнему Востоку, как воздух, нужно внешнее содействие и посредничество, чтобы преодолеть накапливаемые тысячелетиями противоречия. Самостоятельно регион с этим едва ли справится. Но при этом помощь а) не должна быть навязываемой, и б) должна быть максимально консолидированной.

С этой точки зрения, помимо общеизвестных противоречий между позициями России и стран Запада, можно обозначить следующие основные аспекты, актуальные на сегодняшний день.

Во-первых, отношения России и Ирана. Странам региона не до конца понятна их суть: являются ли они ситуативным сближением или носят долгосрочный и стратегический характер. Последнее может в корне изменить расстановку сил. Следовательно, если Москва хочет общаться с другими государствами Ближнего Востока, то ее политика в регионе должна быть более сбалансированной. Таким образом, стратегический ориентир для России – быть понятной для всех стран арабского мира и Ближнего Востока.

Во-вторых, вызывает вопросы позиция Саудовской Аравии. Большинство стран Персидского залива полагают, что стабильность КСА важна, в том числе, и для их собственного выживания. Многие страны смотрят на Саудовскую Аравию, как на эталон. Поэтому Эр-Рияд должен решительно сражаться с ИГ и другими формами терроризма. Пока же более отчетливо просматривается стремление расшатать ситуацию (на примере Сирии и Йемена). Положительным моментом стало то, что саудовцы начали диалог с Ираном, в том числе, благодаря усилиям России. Его нужно продолжать.

В-третьих, позиция Ирана в отношении Саудовской Аравии хоть и остается сдержанной, но сохраняет прежние акценты. По мнению иранцев, главный негативный фактор на Ближнем Востоке – роль ваххабизма и салафитской идеологии. В то время как Израиль создает стимул для радикализации, саудовцы являются главным спонсором этого процесса.

При этом, по мнению иранцев, Саудовская Аравия не выступает от имени суннитского мира. В Йемене и других странах (например, Омане) началось дистанцирование от Эр-Рияда. Никто не хочет взрыва и распада, но все хотят прекратить экспорт ваххабизма. Иран, по мере своих сил, намерен воспрепятствовать тому, чтобы иностранные игроки определяли, кто будет президентом Сирии («если Асад не популярен, то это должен подтвердить не Госдепартамент США, а сирийский народ»). При этом отмечается, что сближение США и Ирана вполне возможно, но ключи от этого сближения – в Вашингтоне, который должен поменять свою политику в регионе и оказать давление на своих экстремистских союзников.

В-четвертых, у ряда стран Запада (в первую очередь, США) вызывает озабоченность проникновение на Ближний Восток Китая. Пока этот процесс имеет фрагментарный и сугубо экономический характер. Однако уже сейчас ставятся вопросы о пределах этого проникновения, исходя из американских интересов. Очевидно, что даже экономическое присутствие Китая может изменить нынешний статус-кво и повлиять на перераспределение сил. Особенно, учитывая тот факт, что на данный момент главным экономиче-

ским партнером КНР является Иран. Он же – первый кандидат на реальное подключение к инициативе Шелкового пути.

Проблема Израиля и Палестины на Ближнем Востоке по-прежнему есть, но на фоне других конфликтов она отходит на второй план. Острые критики направлено на политику Израиля по разделению палестинской территории и созданию там поселений, которая мешает формированию цельного палестинского государства.

По мнению палестинской стороны, решению конфликта препятствуют следующие факторы: 1) то, как израильтяне видят эту проблему (богоизбранный народ, жертва конфликта); 2) дисбаланс силы (международное сообщество не готово оказать давление на Израиль); 3) близорукость израильской политики (конфликтом нужно управлять, а не разрешать его).

Проблема терроризма для Ближнего Востока не нова. Однако долгое действия участников взаимокompенсировались, и борьбы с этим злом, по сути, не получалось. Между тем, ключевой вопрос в этой проблеме состоит в том, на какой почве возникли террористические группы, в чем причины их появления и роста популярности? Ведь радикальные организации по-прежнему создают и находят социальную базу для своей деятельности. Если понимать террор как реакцию на несправедливость, то решение проблемы – в создании устойчивой и справедливой ситуации внутри стран региона.

Нужно ликвидировать почву, на которой возникает терроризм, а борьба с ним должна происходить в связке с нормализацией политического процесса.

Появилось общее понимание того, что террористические группировки нужно уничтожать, и неясно, почему так долго идет борьба с ИГ.

Одна из версий состоит в том, что для большинства акторов борьба с ИГ не является приоритетом (вопреки их заявлениям). Еще одна причина – отсутствие альтернативных идей по стабилизации территории после ухода ИГ.

В дополнение к этому остро стоит вопрос международного сотрудничества. Не исключено, что политическое антитеррористическое взаимодействие должно быть сосредоточено в меньшей степени на терроризме, как таковом (кто легитимен, а кто – нет), и в большей – на поиске баланса интересов между участниками и заинтересованными сторонами региона.

Еще одна проблема состоит в том, что в большинстве случаев за террористической группой стоит определенное государство. И плохо, что действия таких групп – террористических группировок и стоящих за ними спонсоров – так или иначе касаются геополитики. В случае Ближнего Востока речь идет о Западе.

Россия, напротив, оценивается рядом стран региона как единственный субъект, для которого главный интерес – борьба с терроризмом *per se*. Для других же эта борьба – средство достижения иных целей.

Поиск **новой архитектуры безопасности на Ближнем Востоке** существенно осложнен этими тремя вызовами. Все региональные игроки, также как и внерегиональные, сходятся лишь в том, что новая система безопасности необходима. Однако в деталях их мнения расходятся, зачастую, диаметрально противоположно.

Российские эксперты говорили о необходимости выработки в отношении региона всеобщей стратегии стабилизации. Выдвигались конкретные предложения:

- *актуализация предложения России (начала 2000-х годов) о создании подсистемы безопасности в Персидском заливе, которую можно было бы развернуть на весь регион;*
- *использование опыта рабочей группы по контролю над вооружениями и региональной безопасностью, которая была создана на совещании МИД США, России и ближневосточных стран (работала в 1992-1996 годах). Группа была эффективной площадкой для выработки единых мер безопасности в регионе (система мониторинга, установление военных контактов);*
- *внешнее спонсорство (приоритетным выглядит ко-спонсорство РФ и США);*
- *использование экспериментального опыта совместной работы по созданию параметров действия полиции в Палестинской автономии;*
- *использование модели саммита миротворцев (прошедшего еще в марте 1996 г.) для создания аналогичной площадки вокруг нынешней ситуации;*
- *использование недавнего опыта ликвидации химического оружия;*
- *работа группы по ядерному досье Ирана.*

Американские эксперты в целом согласны с инициативой по восстановлению рабочей группы, однако предлагают сместить фокус на другие измерения безопасности (безопасность здоровья, труда, продовольственная безопасность, гуманитарная ситуация). Указывалось на необходимость трансформации системы образования в регионе, на целесообразность говорить о физической безопасности не только в отношениях между государствами, но и на уровне индивид-индивид. По их мнению, проблема угрозы личной безопасности со стороны своих правительств делает эту проблему компонентом любой дискуссии о региональной безопасности. Налицо «заматывание» российских инициатив по тому же принципу, как это было с реформой европейской системы безопасности.

#Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International
Discussion Club

www.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ