

Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Документ, представленный на обсуждение (20)

*Допустим ли для России сценарий затяжного конфликта в Сирии?
Изучение закономерностей во взглядах элит российской внешней
политики*

Бакланов Андрей Глебович и Исаев Леонид Маркович, Высшая школа
экономики

Женевский центр политики безопасности (GCSP)

Женевский центр политики безопасности (GCSP) – международный фонд, основанный в 1995 году и включающий 53 страны-участницы. Основной целью фонда является поддержание мира, безопасности и международного сотрудничества путем подготовки руководящих кадров, проведения прикладных политических исследований и диалога. Женевский центр политики безопасности обучает государственных должностных лиц, дипломатов, офицеров вооруженных сил, сотрудников международных организаций и НПО, а также представителей частного сектора, работающих в соответствующих сферах поддержания международного мира и безопасности.

Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Данный проект предполагает многосторонний диалог и научные исследования, направленные на создание точек соприкосновения между ЕС, Россией, Турцией и США по трем вопросам: реформы, возвращение беженцев и восстановление. Проект реализуется Женевским центром политики безопасности совместно с Европейским университетским институтом (EUI), Сирийским центром политических исследований (SCPR) и Швейцарским фондом мира (Swisspeace).

Редакторы:

Абдулла Ибрагим, ведущий исследователь проекта

Тамер Бадави, научный ассистент

Авторы

Бакланов Андрей Глебович и Исаев Леонид Маркович

Бакланов Андрей Глебович родился в Москве 18 октября 1947 г. В 1969 г. окончил Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) Министерства иностранных дел. С 1969 по 1972 гг. – помощник посла СССР в Египте, атташе по экономическим вопросам. С 1973 по 1985 гг. – и. о. заведующего научной частью МГИМО, заместитель декана – руководитель восточного отделения, и. о. декана факультета международных отношений МГИМО, заведующий научным сектором Дипломатической академии МИД СССР. С 1986 г. вновь состоял на дипломатической службе – в частности, работал в посольствах СССР/России в ряде арабских и африканских стран, а также занимал пост советника-посланника посольства РФ в Каире. В 2000–2005 гг. – чрезвычайный и полномочный посол Российской Федерации в Королевстве Саудовская Аравия. В данной должности налаживал взаимодействие с различными международными и региональными организациями, базирующимися в Саудовской Аравии (Организацией Исламская конференция, Международным энергетическим форумом, Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива). С 2007 г. состоял в Совете Федерации, где занимал должности заместителя начальника Управления международных связей, начальника Управления международных связей, советника, а с 2018 г. – помощника заместителя председателя Совета Федерации. Также является профессором и руководителем секции исследований стран Ближнего Востока и Северной Африки Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). Удостоен государственной награды Российской Федерации и награды Министерства иностранных дел. Автор шести книг и более 400 публикаций. Заместитель председателя Ассоциации российских дипломатов, вице-президент Российского комитета солидарности и сотрудничества с народами Азии и Африки.

Исаев Леонид Маркович – доцент департамента востоковедения и африканистики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Санкт-Петербург). Заместитель

заведующего лабораторией мониторинга рисков социально-политической дестабилизации НИУ ВШЭ; старший научный сотрудник Центра цивилизационных и региональных исследований Института Африки Российской академии наук; член научного совета Российской ассоциации политической науки. Автор многочисленных монографий и журнальных статей, в основном на русском и английском языках. Соавтор книг «Сирия и Йемен: неоконченные революции» (2013 г.), «Революции и нестабильность на Ближнем Востоке» (2016 г.), «Метаморфозы сирийской оппозиции» (2020 г.), а также многих других публикаций. Регулярно предоставляет материалы для новостного канала «Аль-Джазира».

Все содержащиеся в настоящем документе идеи являются исключительно соображениями автора и ни в коей мере не являются мнением издателя или организации автора.

Опубликовано в декабре 2020 г.

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности

Введение

30 сентября 2020 г. исполнилось 5 лет с момента начала операции Воздушно-космических сил (ВКС) Российской Федерации в Сирии, ставшей первой со времен развала Советского Союза военной операцией, которую Москва стала проводить вдали от своих границ. Сегодня Россия не только принимает военное участие в сирийском конфликте, но и вкладывает в него немало трудов в попытках определить ход переговорного процесса и послевоенного социально-политического развития Сирии. Оценивая свои действия и цели исходя из текущих реалий, Россия продолжает выстраивать «большую стратегию» в этой стране.

В данной статье представлен взгляд на сирийский переговорный процесс со стороны российского академического и дипломатического сообщества. Для лучшего понимания отношения данных групп к Женевскому процессу, перспективам астанинского формата и влиянию затяжного сирийского конфликта на Россию, нами был проведен ряд глубинных интервью с их представителями.

Вопросы ближневосточной внешней политики естественным образом объединяют российские академические и дипломатические круги, одинаковое образование которых, а также научное и институциональное взаимодействие создают почву для взаимоуважения. При этом их взгляды значительно разнятся. Во-первых, дипломатический подход связан с решениями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН) и иными официальными документами. В связи с этим, пока общественность нередко заявляет об «устарелом» и «неактуальном» характере текущих резолюций ООН и подобных документов, дипломаты должны проявлять большую терпеливость и гибкость в поиске вариантов развития мирных переговоров. Во-вторых, для поддержания предметного диалога Москве необходимо четко понимать позиции своих политических партнеров и периодически доводить их до сведения Дамаска. Выработка такого понимания осложняется развитием стратегии, выстраиваемой на основе регулярных совещаний между Соединенными Штатами Америки (США), странами Европы и арабскими государствами, поддерживающими силы, оппозиционные правительству Башара Асада.

Часть I. Женевский процесс

Взгляды академического сообщества: представители российских ученых кругов, в целом, относятся к работе Конституционного комитета в Женеве скептически. Не подвергая сомнению необходимость существования данного международного органа, российские эксперты тем не менее ставят под вопрос успешность его работы, поскольку его

возможности по реализации нововведений ограничены, а механизм воздействия на текущую ситуацию отсутствует. Как отметил один из опрошенных экспертов, подготовка конституции при отсутствии инклюзивного временного правительства противоречит резолюции 2254 Совета Безопасности ООН, а значит, идет вразрез с политическим переходным процессом под эгидой ООН.

Поскольку Конституционный комитет неспособен значительно повлиять на складывающуюся ситуацию, его возможности определяются тем, насколько предполагаемое распределение территориального контроля в Сирии будет соответствовать его предположениям и, таким образом, насколько оно будет приемлемо. Тем не менее, по мнению опрошенных экспертов, одним из наиболее важных достижений работы Комитета является институционализация присутствия Анкары в Сирии – фактор, который будет оказывать влияние на работу самого Комитета и на расчеты сирийского правительства.

Российское экспертное сообщество по-прежнему скептически относится к женеvскому процессу, поскольку его текущий формат, скорее, отвечает политическим интересам Москвы и сирийского режима, а не направлен на реальные политические изменения в Сирии. Кроме того, эксперты сходятся в том мнении, что женеvский процесс способствовал успеху в трех областях: 1) легитимизации правительства Башара Асада; 2) укреплении удобного для Москвы взгляда на послевоенное восстановление Сирии; 3) расширении посредничества и дипломатических усилий России.

Несмотря на общее пессимистичное отношение к целесообразности женеvского процесса, российские ученые по-разному видят возможности сделать данный формат эффективным. Согласно одному из мнений, может быть полезным продолжить связи с антиправительственными оппозиционными силами. Как показали события в Идлибе в начале 2020 г., возросшая военная угроза со стороны США, Турции и некоторых стран Персидского залива может оказаться весомой препоной. Эскалация в Идлибе не позволила внести корректировки в имеющиеся соглашения – в результате договоренности между Москвой и Анкарой сохранились в прежнем виде.

Как предполагают другие участники интервью, оптимальный способ повысить эффективность женеvского формата – изменить структуру и состав Конституционного комитета. Согласно одному из мнений, улучшить работу комитета можно, диверсифицировав его состав путем включения представителей Сирийского демократического совета и расширения представительства курдов (единственной неподконтрольной Асаду силы). Не все, но большинство опрошенных сошлись во мнении,

что именно состав Конституционного комитета является фактором, сдерживающим его влияние на текущее положение дел.

Взгляды дипломатических кругов: российские дипломаты полагают, что низкая эффективность женевского формата объясняется не столько его институциональной слабостью, сколько непоследовательностью позиций самих участников. Тем не менее Москва считает невозможным отказ от сформированных в рамках политического процесса механизмов и продолжает поддерживать данный формат, несмотря на его минимальные практические результаты.

В отличие от многих ученых, большинство дипломатов полагает, что подготовка проекта новой конституции – неизбежный «знаковый» компонент будущего формального окончания войны. В связи с этим российские дипломаты заинтересованы в усилении состава Конституционного комитета ради того, чтобы сохранить вероятность появления новой конституции. Резолюции Совета Безопасности ООН вынуждают Сирию идти на сотрудничество, даже если это означает необходимость приглашения за стол переговоров и представителей курдов.

Женевский процесс осложняется тем фактом, что подготовка проекта новой конституции или поправок к текущей вряд ли завершится до следующих президентских выборов. Дамаск заинтересован в том, чтобы сузить круг вопросов, вызывающих критику международного сообщества. Таким образом, чтобы заручиться международной поддержкой, в ходе предвыборной кампании Башару Асаду придется лавировать, выражая приверженность женевскому процессу и Конституционному комитету. Поскольку процесс подготовки проекта конституции пользуется международным признанием, правительство Асада будет добиваться того, чтобы содержание поправок соответствовало политическому будущему Сирии таким образом, чтобы сам режим мог впоследствии поддержать итоговый текст документа.

Если работа Конституционного комитета даст положительные результаты, Дамаск может посчитать, что его работа успешно завершена и под данным предлогом воспрепятствовать реальной передаче власти, которая привела бы к уходу Асада. В таком случае Конституционный комитет перестал бы оправдывать свое существование, поскольку главная задача женевского процесса – подготовка проекта конституции для сирийского правительства.

Официальное участие Дамаска в женевском процессе было минимальным – и, вероятнее всего, останется таковым и в будущем. Однако, поскольку женевский формат

поддерживается ООН и рядом влиятельных государств, Сирия не может себе позволить полностью из него выйти. Россия солидарна с этим и осознает необходимость учета интересов основных игроков при условии, что результат подобной работы не поставит под угрозу ее собственные интересы.

Часть II. Астанинский процесс

Взгляды академического сообщества: астанинский процесс имеет гораздо более положительную оценку со стороны российских ученых, нежели женевский. Основная причина заключается в том, что благодаря своей повестке и составу астанинский формат стал примером успеха, хоть и исключительно военного характера.

Астанинский процесс позволил снизить эскалацию конфликта и установить режимы прекращения огня на большей части сирийской территории в середине 2010-х гг. С данной точки зрения, этот формат способствовал разграничению зон влияния противоборствующих сторон. В связи с этим России, Ирану и Турции нередко удавалось в обычном порядке совместно решать критически важные вопросы. При этом российское экспертное сообщество признает, что астанинский процесс позволил России раздробить и ослабить сирийскую оппозицию, что в итоге сказалось на качестве политического процесса и исключило возможность полноценного политического диалога.

Вместе с тем астанинский формат практически исчерпал себя и не принесет эффективных решений ни в среднесрочной, ни в долгосрочной перспективе. Вероятно, более удачным способом обсуждения политических аспектов сирийского урегулирования станет сочинский формат – а не дальнейшая реализация астанинского. Одна из причин тому – враждебный настрой участников астанинского процесса по отношению к проамериканским Сирийским демократическим силам, обусловленный их связью с курдскими Отрядами народной самообороны, которые, очевидно, контролирует Рабочая партия Курдистана¹. Несмотря на определенные успехи и выработку общего понимания угроз, ограниченный состав участников астанинского процесса не позволяет данному военному форуму приобрести политический статус, который позволил бы заручиться важной поддержкой в регионе и в международном сообществе. Попытки, которые Россия и Турция предпринимали в первые годы работы астанинского процесса с целью вовлечь иных региональных и глобальных акторов, не дали плодов и тем более не увенчаются успехом сейчас.

¹ Организация, признанная террористической в Турции.

Кроме того, недавние разногласия между членами астанинской тройки были решены вне данного формата, что свидетельствует о его низкой эффективности. В частности, проблемы, связанные с обострением ситуации на северо-востоке Сирии в 2019 г. и растущим напряжением в идлибской зоне деэскалации в 2018 г. и 2020 г., не удалось решить в трехстороннем формате: сторонам – в первую очередь, Москве и Анкаре – удалось прийти к соглашению лишь путем консультаций в двустороннем порядке.

Однако ни один из участников астанинского процесса до сих пор не пытался его саботировать. Некоторые эксперты полагают, что Россия все еще заинтересована в его реализации, поскольку именно данный формат наконец привел к деэскалации. Таким образом, астанинский процесс остается механизмом, позволяющим его участникам выполнять свои обязательства и в итоге действовать более предсказуемо друг для друга. Астанинский процесс способствует диалогу между Россией, Ираном и Турцией, то есть не только между сторонами, которые получают поддержку в самой Сирии, но и с теми, кто ее оказывает. Также необходимо отметить важность астанинского процесса с точки зрения решения тактических вызовов (к примеру, в Идлибе и к востоку от Евфрата). С учетом всего вышесказанного можно сделать вывод, что астанинский формат до сих пор не утратил своей значимости и эффективности в качестве технической, нежели политической или военной площадки.

Взгляды дипломатических кругов: с точки зрения дипломатов, выгоды, которые Россия может извлечь из астанинского формата, не ограничиваются решением сирийских вопросов. Участие в данном процессе дает российским дипломатам ценный опыт построения региональных и международных коалиций, преследующих, скорее, узкие и конкретные, нежели общие цели. Так, астанинский формат не раз давал странам возможность решать важные военно-политические задачи, не выходя при этом из международных военных организаций, ставящих своей целью обеспечение безопасности (к примеру, Турция может сотрудничать с Россией, оставаясь членом НАТО).

Россия заинтересована в продолжении астанинского формата и в дальнейшем применении его опыта и успехов в других регионах. Главной задачей астанинского процесса было привести к общему знаменателю интересы трех ключевых внешних акторов в Сирии – России, Турции и Ирана. На практике это, в первую очередь, означало решение тех вопросов, по которым достижение компромисса было наиболее реальным. На данный момент самые сложные обсуждения были отложены до следующего этапа переговоров, к моменту которого сформируются лучшие условия для решения таких проблем, как ситуация в Идлибе и близких к турецкой границе регионах, американское военное

присутствие в Сирии, непростые вопросы, связанные с курдским населением, и другие вызовы.

Пока члены астанинской тройки продолжают свое участие в конфликте, достижение важных компромиссов по-прежнему вероятно. Однако по мере того, как Дамаск все настойчивее требует отмены временных соглашений по Идлибу и другим спорным территориям, степень вовлеченности России, Турции и Ирана может измениться, и, таким образом, они будут менее готовы к компромиссам. Так, текущие российско-турецкие договоренности по Идлибу и Ливии носят временный характер, а значит, в будущем не исключают вероятности открытого острого конфликта. Однако обе стороны не заинтересованы в конфронтации и, скорее всего, будут сводить возникающие между ними разногласия к минимуму. Главной мотивацией Ирана при этом является его роль на международной арене. Тегеран не пользуется поддержкой сильных игроков и не состоит в международных военных организациях, ставящих своей целью обеспечение безопасности, а потому видит в астанинском процессе редкую возможность публично продемонстрировать значимость своего политического, военного и дипломатического потенциала.

Часть III. Сценарий затяжного конфликта

Взгляды академического сообщества: с учетом того, что женеvский и астанинский форматы вряд ли в краткосрочной перспективе внесут значительный вклад в развитие политического диалога в Сирии, российские эксперты не ожидают от них каких-либо качественных изменений политического процесса. Женевский формат может получить новый импульс лишь в том случае, если у его основных участников закончатся ресурсы. Об успехе астанинского формата можно говорить до тех пор, пока он удерживает Россию, Иран и Турцию от прямой конфронтации в Сирии.

Вместе с тем сценарий затянувшегося конфликта чреват определенными рисками для участников астанинского формата – в том числе России. Во-первых, Москва может потерять репутацию эффективного посредника и координатора мирных переговоров в глазах других региональных акторов. Во-вторых, затягивание конфликта вынудит Россию и далее поддерживать режим Асада и оказывать содействие в подавлении антиправительственных протестов, что лишь усугубит и без того сложную социально-экономическую ситуацию в стране. В-третьих, данный сценарий заставит Москву и впредь участвовать в решении конфликтов между элитами, которые уже сотрясают Сирию (один из примеров – недавний конфликт между семьями Асадов и Маклуфов).

Однако другие эксперты отмечают, что в текущих условиях сценарий затяжного конфликта для России оптимален. Для Москвы невыгодно падение режима Асада, равно как и полное поражение оппозиции, поскольку оно может привести к ужесточению экономических санкций и усугубить раскол между Россией и Западом, а также региональными акторами (Турцией, странами Персидского залива и т.д.).

Как бы то ни было, у России мало шансов избежать подобного сценария. Даже те эксперты, которые полагают, что Россия должна оказывать большее давление на режим Асада в интересах оппозиции, отмечают, что это маловероятно. Однако рост напряжения в связи с социально-экономическими трудностями может теоретически предоставить Москве дополнительные инструменты давления на Дамаск. В целом, преобладает мнение, что в ближайшем будущем неспособность сирийского правительства преодолеть текущий экономический кризис откроет для российской дипломатии оптимальные возможности. В таких условиях Россия сохранит возможность ведения диалога с Западом благодаря поддержке бывших групп оппозиции. По мнению Москвы, подконтрольные этим группам территории могут потенциально стать «серыми зонами», в которые можно было бы направить инвестиции без риска нарушения Закон Цезаря о защите гражданских лиц в Сирии.

Кроме того, у российского правительства более широкие и длительные горизонты планирования, нежели у западных стран, что дает ему важное политическое преимущество. Приоритеты и стратегии внешней политики США и стран Евросоюза привязаны к избирательным циклам, в то время как российские власти не зависят от подобных вопросов, а значит – всегда имеют возможность дождаться перемен во внешнеполитических подходах своих оппонентов.

Взгляды дипломатических кругов: с точки зрения российских дипломатов, сценарий затянувшегося конфликта связан в основном с внутренней борьбой в самой Сирии, которая напрямую не затрагивает интересы Москвы. Россия не предполагала, что станет «играть первую скрипку» в переговорах или свяжет себя крепкими узами с конкретными политическими фигурами или элитами. В 2015 г. Москва пришла на помощь Башару Асаду в борьбе с международным терроризмом, поскольку существовала опасность, что власть в Сирии захватит Исламское государство (ИГ). По существу же, Россия голосовала за резолюции Совета Безопасности ООН, поддерживающие создание переходных органов управления, чем вызвала недовольство Дамаска.

Однозначная поддержка Москвой Башара Асада и его режима сложилась, в основном, в силу отсутствия иных реальных политических сил, способных стать во главе Сирии. Об этом отчасти свидетельствуют встречи, проведенные министром иностранных дел Российской Федерации, его заместителями и иными высокопоставленными российскими дипломатами с представителями различных оппозиционных сил в Сирии. Данные встречи помогли России понять логику действий групп оппозиции, а также оценить их возможное поведение в случае управления страной.

В ходе переговоров, которые велись после 2011 г., сирийский президент критиковал представителей оппозиции, делая акцент на их малом политическом весе и зависимости от внешних сил. С тех пор российские дипломаты не раз убеждались в правильности оценок и прогнозов Асада. В результате уважение и доверие Москвы к Асаду лишь росло, и несмотря на все недостатки существующего режима, Россия считала его все же лучшим вариантом из всех, которые могли бы образоваться на руинах текущих структур власти.

Россия может принять сценарий затягивания конфликта при двух условиях. Во-первых, верные Москве силы должны закрепить свои позиции и помнить о том, что они в долгу у ВКС Российской Федерации за политическую, моральную, финансовую, экономическую и военную поддержку, оказанную в течение первых решающих дней борьбы с ИГ и другими террористическими организациями. Во-вторых, необходимо обеспечить защиту российских военно-морских и воздушно-космических баз в Сирии, поскольку они играют уникальную роль в продвижении статуса России как мировой державы. Кроме того, Россия придает важнейшее значение гарантиям свободного прохода по акватории Средиземного моря, соединяющего Черное море с океанами.

На данный момент сценарий затянувшегося конфликта устраивает Россию, поскольку более проработанные сценарии пока невозможны. Во-вторых, Москва предполагает, что развитие событий в Сирии и за ее пределами создаст более благоприятные условия в будущем. Данные надежды подпитывает недавний опыт перехода под правительственный контроль районов с неинтенсивной повстанческой деятельностью, а также развитие событий в Идлибе. Факт затянувшегося конфликта вряд ли будет официально признан на уровне женевского и астанинского процессов. Однако данный сценарий позволяет отсрочить открытое столкновение интересов наиболее важных внешних участников сирийского конфликта.

До окончательного урегулирования еще далеко. Тем не менее в российских дипломатических кругах уже говорят о таких успехах, как ведение борьбы с

международным терроризмом вдали от российских границ, закрепление власти дружественного Москве режима, а также обретение военно-морских баз для размещения российских вооруженных сил. На данный момент важнее всего – сохранить те успехи, которых России удалось добиться. Что касается других аспектов урегулирования, то не следует искусственным образом форсировать события – в противном случае возникает риск заплатить высокую цену, особенно с точки зрения отношений с Турцией и США; кроме того, при текущей расстановке сил положительные результаты не гарантированы.

Российские дипломаты будут и далее стремиться к поддержанию диалога с США, ЕС и Турцией, не драматизируя события и не выдвигая рискованных ультиматумов. Москва искренне надеется на то, что нечестная игра ее политических партнеров – которые могут оказаться и соперниками – неизбежно приведет к провалу и пересмотру оппонентами своих позиций.

На данный момент российские дипломатические круги по-прежнему поддерживают выработанное ими предложение по проведению всесторонней встречи с членами Совета Безопасности ООН. Важным вопросом на повестке дня может оказаться ускорение процесса сирийского урегулирования на основе крупнейшей международной платформы – женевского процесса. Несмотря на свою радикальность, данная мера, судя по всему, может стать наиболее эффективным способом восстановления авторитета женевской переговорной платформы.

Выводы

В целом, взгляд российской общественности на возможность добиться серьезных изменений путем политического диалога нельзя назвать оптимистичным. Признавая значимость женевского переговорного процесса, российские эксперты и дипломаты тем не менее не видят путей его укрепления. Вместе с тем многие из них связывают свой пессимизм по поводу женевского формата преимущественно с нехваткой российских рычагов давления на сирийский режим.

В отношении астанинского процесса необходимо отметить два фактора. С одной стороны, данный формат способствовал деэскалации и стал платформой для координации действий России, Турции и Ирана, препятствующей их прямой конфронтации. С другой стороны, астанинский процесс не смог приобрести глобальный статус, оставшись локальным форумом, нацеленным на решение срочных вопросов более частного характера. При этом стратегические проблемы, имеющие значение в долгосрочной перспективе,

разрешались вне его рамок (как правило, путем двусторонних или многосторонних переговоров).

На данный момент перспективы развития сценария затягивания сирийского конфликта оцениваются Россией неоднозначно. Консенсус по данному вопросу пока еще не выработан – ни в отношении его влияния на позицию России по Сирии, ни в части стабильности самого сирийского режима. Вместе с тем можно с уверенностью сказать, что ни экспертное сообщество, ни дипломаты не видят в данном сценарии предпосылок для проведения качественных изменений. В связи с этим сценарий затяжного конфликта представляется Москве наиболее закономерной реалией.