



Проект «Вызовы переходного периода в Сирии»

Документ, представленный на обсуждение (13)

Стабильность Сирии: роль ОАЭ

Наджла Аль-Касими, Дубайский центр исследований в области государственной политики (B’huth)

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
Лоррейн Чарльз, научный сотрудник
Тамер Бадави, научный ассистент

Автор

Наджла Аль-Касими

Наджла начала свою карьеру в 1999 году в качестве исследователя в Центре стратегических исследований ОАЭ, а в 2002 получила должность в рамках направления работы с США в Министерстве иностранных дел Объединенных Арабских Эмиратов, а затем была назначена заместителем директора Канцелярии заместителя министра. В 2004 году переведена в дипломатическую миссию Объединенных Арабских Эмиратов в Женевскую штаб-квартиру ООН, занималась вопросами прав человека и гуманитарными проблемами. С 2008 года занимала посты посла в Швеции, Финляндии, Дании и Португалии. Преподавала в Университете Зайеда после возвращения в Объединенные Арабские Эмираты в 2016 году. Позже являлась директором Отдела международных отношений Дубайского центра исследований в области государственной политики (B’huth), координировала программу «ССАГПЗ в многополярном мире». Получила степень бакалавра политологии в Университете Объединенных Арабских Эмиратов, а также степень магистра в области электронного правительства в Стокгольмском университете.

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

Опубликовано в июне 2020 г.

Все права принадлежат Женевскому центру политики безопасности

Введение

Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ) ведут осторожную политику в отношении сирийского конфликта, одновременно поддерживая как целостность сирийских государственных институтов, так и стремления народа. Абу-Даби удается сохранять такой баланс отчасти благодаря наследию выстраиваемых с 1990-х годов прагматичных отношений с Дамаском, которые и позволили ОАЭ восстановить дипломатические связи с правительством Сирии, с тем чтобы сблизить Дамаск с арабскими соседями на фоне растущего влияния Ирана на принимаемые в стране решения. Стремясь придать конструктивность такому взаимодействию, ОАЭ с 2011 г. направляли гуманитарную помощь сирийцам в лагеря беженцев как за пределами Сирии, так и в самой стране, что приобрело особую значимость в разгар пандемии COVID-19. Тем не менее действия региональных и международных участников сирийского конфликта создают трудности для ОАЭ.

1. Нестабильность отношений Абу-Даби и Дамаска как политическое наследие

Взаимоотношения Сирии и ОАЭ не всегда развивались гладко. С 1980-х годов их характер и направление предопределяли многочисленные заинтересованные стороны и политические факторы. Фундаментальные разногласия двух государств обострились в условиях значительного влияния России в Сирии и взаимодействия стран Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) с США по вопросам сирийского конфликта. В ходе ирано-иракской войны ОАЭ поддержали Ирак, в то время как Сирия осталась на стороне Ирана. Десятилетие спустя поворотным моментом, изменившим к лучшему взаимоотношение двух государств, стало вторжение Ирака в Кувейт. Антибагдадская позиция Дамаска сблизила Сирию с ОАЭ, поскольку обе страны поддержали Иран и Кувейт в борьбе против Ирака. Таким образом, Сирия оказалась одним из немногих арабских государств, принявших участие в международной коалиции по освобождению Кувейта¹.

Враждебность Дамаска к Президенту Ирака Саддаму Хуссейну стала подспорьем для прагматичных взаимоотношений с Кувейтом и ОАЭ. Любой вклад Сирии приветствовался, поскольку ССАГПЗ требовалась поддержка других арабских государств, которой до того момента Совет не заручился. Содействие, оказанное

¹ CNN, The Gulf War, 2001, retrieved on May 2020 // CNN «Война в Персидском заливе», 2001 г., дата доступа: май 2020 г. <https://web.archive.org/web/20080317110507/http://www.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>

Кувейту правительством Сирии, принесло пользу и ему самому. Восстановление взаимодействия с Вашингтоном позволило Президенту Хафезу Асаду окольными путями получить вооружение на миллиарды долларов, в основном через арабские государства Персидского залива².

Между ОАЭ и Сирией по-прежнему существует ряд ключевых разногласий – например, по поводу близкого союзника Дамаска Хезболлы, признанной в ОАЭ террористической организацией. Несмотря на подобные противоречия, странам удается сохранять точки соприкосновения. ОАЭ выступает за возвращение Сирии захваченных Израилем Голанских высот; в свою очередь, Сирия поддерживает передачу ОАЭ трех занятых Ираном островов; при этом оба государства – сторонники независимости Палестины. Отношения ОАЭ и Сирии колебались с 1990-х годов до тех пор, пока в 2011 г. их не испортило сирийское восстание, обернувшееся гражданской войной, в которую втянулись внешние участники.

2. Сбалансированная позиция ОАЭ по сирийскому конфликту

С 2011 года политика ОАЭ в отношении Сирии претерпела изменения. Постоянно меняющиеся акторы и нестабильная ситуация заставили Абу-Даби пересмотреть не просто ориентиры, но и политику и принимаемые решения в целом. Основной целью ОАЭ в сирийском вопросе с начала восстания 2011 года стало установление в Сирии мира и безопасности, подкрепленных восстановлением экономики. Государственный министр иностранных дел ОАЭ Анвар Гаргаш следующим образом обозначил позицию Абу-Даби по Сирии: «Наша позиция по сирийскому кризису достаточно проста: несколько лет назад у нас был выбор – поддержать Башара Асада или оппозицию, в которую входят джихадисты и даже многочисленные террористические элементы. Тогда мы решили выбрать нечто среднее. Мы уверены в необходимости политического решения сирийского вопроса, поскольку военными методами достичь стабильности невозможно»³.

Первыми шагами ОАЭ в рамках сирийского кризиса стала гуманитарная помощь сирийцам, находящимся в иорданских и турецких лагерях беженцев. Когда в 2013 году

² John Pilger, John Pilger reveals how the Bushes bribe the world from Russia to Iran, New Statesman, 23 SEP 2002, retrieved on May 2020 // Джон Пилджер «Джон Пилджер рассказывает о том, как Буши смогли подкупить весь мир, от России до Ирана», New Statesman, 23 сентября 2002 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.newstatesman.com/node/192550>

³ Sputnik, “The Syrian crisis can only be resolved through political means, by a peaceful transfer of power, UAE Minister of State for Foreign Affairs Anwar Gargash said.” Sputnik, 10 APR 2018, Retrieved on May 2020. // Спутник «“Сирийский кризис можно решить только политическим путем, при помощи мирной передачи власти”, – заявил Государственный министр иностранных дел ОАЭ Анвар Гаргаш», Спутник, 10 апреля 2018 г., дата доступа: май 2020 г. <https://sputniknews.com/middleeast/201804101063407594-syria-crisis-not-military-solutions/>

обстановка в Сирии накалилась, Министр иностранных дел ОАЭ шейх Абдулла Бин Зайд аль Нахайян заявил, что «ОАЭ продолжат поддерживать сирийский народ и его законное стремление восстановить безопасность и стабильность в стране». Такой взгляд он выразил на совещании с главой Сирийской национальной коалиции Ахмедом аль-Джарба в рамках встречи Национальной коалиции сирийских революционных и оппозиционных сил⁴. Сбалансированная позиция ОАЭ по Сирии согласуется и с позициями других стран ССАГПЗ – в частности, Саудовской Аравии и Бахрейна⁵.

Данный подход был вновь озвучен Премьер-министром шейхом Мохаммедом ибн Рашидом Аль Мактумом в январе 2014 года: «Мы должны помогать, но не вмешиваться». Тем не менее в том же заявлении Премьер-министр ОАЭ выразил жесткую позицию своей страны относительно силового подавления конфликта: «Если вы убиваете собственный народ, вы не можете более оставаться у власти». Однако угроза со стороны «Исламского государства» (ИГИЛ) вынудила ОАЭ и другие страны региона (Иорданию, Саудовскую Аравию, Бахрейн и Катар) присоединиться в сентябре 2014 года к авиаударам США по позициям ИГИЛ на территории Сирии⁶, что получило одобрение всех сторон, включая Дамаск.

Усиление влияния Ирана в Сирии потребовало расширения арабского присутствия в Дамаске. К 2016 году ОАЭ убедились в том, что Сирии необходимо возобновить связи с арабскими соседями и восстановить статус члена Лиги арабских государств. Предложение Абу-Даби стать площадкой для мирных переговоров сирийского правительства и оппозиции отразило позицию ОАЭ по сирийскому вопросу. Страна приняла множество шагов для нормализации отношений с Дамаском, принципиальной целью которых было заставить Президента Башара Асада дистанцироваться от Ирана⁷. Абу-Даби полагает, что близость к Дамаску будет способствовать урегулированию конфликта и поможет снизить влияние Ирана и Турции.

⁴ WAM, "UAE reaffirms support for Syria", Gulf News, 25 SEP 2013, Retrieved on May 2020 // WAM «ОАЭ вновь заверяют Сирию в своей поддержке», Gulf News, 25 сентября 2013 г., дата доступа: май 2020 г. <https://gulfnews.com/uae/government/uae-reaffirms-support-for-syria-1.1235296>

⁵ Gulf News Report, "No Peace as long as al Assad stays, Mohammad says" Gulf News, 13 January 2014, Retrieved on May 2020 // Сообщение Gulf News «Мохаммад: "Пока Асад у власти, мира не будет"», Gulf News, 13 января 2014 г., дата доступа: май 2020 г. <https://gulfnews.com/uae/government/no-peace-as-long-as-al-assad-stays-mohammad-says-1.1277068>

⁶ Martha Raddatz, et. al., "Airstrikes 'successful' Against ISIS Targets in Syria, US military Says", abc News, 23 SEP 2014, Retrieved on May 2020 // Марта Раддэт и др. «Военный чиновник США: "Авиаудары по целям ИГИЛ в Сирии прошли успешно"», abc News, 23 сентября 2014 г., дата доступа: май 2020 г. <https://abcnews.go.com/International/us-airstrikes-syria/story?id=25686031>

⁷ Hassan Hassan, "Syria: Assad has decisively won his brutal battle", The Guardian, 30 DEC 2018, Retrieved on May 2020 // Хасан Хасан «Сирия: Асад одержал решительную победу в жестокой битве», The Guardian, 30 декабря 2018 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/30/syria-year-cemented-assad-victory-trump-us-troops>

Несмотря на возражения США, в конце 2018 года ОАЭ вновь открыли посольство в Дамаске, закрытое с первых месяцев сирийского конфликта⁸. Там состоялось празднование национального дня ОАЭ, в ходе которого поверенный в делах ОАЭ в Дамаске высказал надежду на то, что «под мудрым руководством Президента Башара Асада на территории всей Сирийской Арабской Республики воцарятся безопасность и стабильность». Он также отметил, что «отношения Сирии и ОАЭ прочные, определенные и устойчивые». «Мы не забудем, что ОАЭ встали на сторону Сирии в войне против терроризма», – заявил, в свою очередь, заместитель Министра иностранных дел Сирии Файзал Макдад⁹. В ходе сирийского конфликта ОАЭ одними из первых заявили о важности обеспечения стабильности, безопасности, сохранности суверенитета и территориальной целостности Сирии как независимого арабского государства.

3. Твердая позиция ОАЭ по Сирии на региональном и международном уровнях конфликта

Позиция ОАЭ отчасти пересекается со взглядами региональных и международных участников, но не совпадает ни с одним из них в полной мере. Поддержка, которую оказывали оппозиции США и Европейский Союз (ЕС), оказалась недостаточной для того, чтобы взять верх над Дамаском, но в связи с эскалацией конфликта изменить курс стало практически невозможно. С самого начала сирийского восстания ОАЭ понимали, что США и ЕС примут ограниченное участие в поиске решения сложившейся ситуации. Деятельность США сводилась к авиаударам, целью которых была борьба с терроризмом и предотвращение использования химического оружия, а также к координированию, вооружению и обучению отдельного подразделения Свободной сирийской армии.

Абу-Даби ценит попытки России защитить сирийские государственные институты и сбалансировать иранское и турецкое влияние в Сирии. С 2017 года Россия проводит операции и координирует участников, поддерживающих Президента Башара Асада. Деятельность Москвы позволила успешно восстановить влияние Дамаска в

⁸ Reuters Damascus, "UAE reopens Syria embassy in boost for Assad", Reuters, 27 DEC 2018, Retrieved on May 2020 // Рейтер Дамаск «В поддержку Асаду ОАЭ вновь открывают посольство в Сирии», Рейтер, 27 декабря 2018 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-emirates/uae-reopens-syria-embassy-a-boost-for-assad-idUSKCN10Q0QV> and Reuters Beirut, "UAE embassy in Damascus to reopen today", Al Arabiya, 27 DEC 2018, Retrieved on May 2020 // Рейтер Бейрут «Сегодня вновь открывается посольство ОАЭ в Дамаске», Аль-Арабия, 27 декабря 2018 г., дата доступа: май 2020 г. <https://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2018/12/27/UAE-embassy-in-Damascus-to-reopen-today.html>

⁹ Reuters Damascus, "UAE praises Syria's 'wise leadership', cementing ties", Reuters, 3 DEC 2019, Retrieved on May 2020 // Рейтер Дамаск «ОАЭ похвалили «мудрое руководство» Сирии: укрепление связей», Рейтер, 3 декабря 2019 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.reuters.com/article/us-syria-emirates-relations/uae-praises-syrias-assad-for-wise-leadership-cementing-ties-idUSKBN1Y7100>

крупных городах и вновь взять под контроль примерно две трети населения страны¹⁰. С начала российского военного вмешательства в 2015 году сирийские правительственные силы вернули большую часть территории страны, что повернуло ход войны в пользу Дамаска¹¹.

Китай поддерживает сирийский режим довольно сдержанно. Тем не менее Пекин неизменно выражает свою позицию в ходе голосований в Совете Безопасности ООН, заключающуюся в поддержке правительства и необходимости политических изменений¹². 12 мая 2020 года Россия и Китай бойкотировали видеоконференцию в Совете Безопасности ООН по химическому оружию в Сирии¹³. Китай высказал свое желание стать экономическим партнером Сирии в ходе будущего восстановления, в частности, в плане развития портов, обеспечив тем самым место Пекина в Восточном Средиземноморье.

ОАЭ полагают, что такой амбициозный региональный гегемон, как Турция заинтересован в ослаблении властей Дамаска, с тем чтобы укрепить собственное влияние и позицию своих союзников и посредников из рядов сирийской оппозиции. Однако на севере Сирии турецкие амбиции сдерживает присутствие России. В связи с этим при проведении операций, нацеленных на установление контроля на севере Сирии, Анкара вынуждена действовать осторожно и учитывать позицию Москвы. Поддержка сирийского правительства со стороны ОАЭ должна ослабить влияние внешних сил, включая Турцию. В то же время Анкара – важный сосед Сирии, с которым страну связывают исторические и экономические узы, однако будущие отношения обеих стран должны строиться на международных нормах, запрещающих вмешиваться во внутренние дела других государств и построенных на уважении к государственному суверенитету.

Растущее иранское политическое и военное присутствие в Дамаске беспокоит не только Абу-Даби, но и другие страны, в частности, Россию и Израиль. Санкции США

¹⁰ Seth Jones, "Russia's Battlefield Success in Syria: Will It Be a Pyrrhic Victory?", Combating Terrorism Center, Oct 2019, Vol 12, Issue 9, Retrieved on May 2020 // Сет Джонс «Военные успехи России в Сирии: пиррова победа?», Центр по борьбе с терроризмом, октябрь 2019 г., том 12, изд. 9, дата доступа: май 2020 <https://ctc.usma.edu/russias-battlefield-success-syria-will-pyrrhic-victory/>

¹¹ Reuters, "UAE praises Syria's Assad for 'wise leadership', cementing ties" 3 DEC 2019, Retrieved on May 2020 // Рейтер «ОАЭ похвалили «мудрое руководство» Сирии: укрепление связей», Рейтер, 3 декабря 2019 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.reuters.com/article/us-syria-emirates-relations/uae-praises-syrias-assad-for-wise-leadership-cementing-ties-idUSKBN1Y71O0>

¹² Giorgio Cafiero, "China plays the long game on Syria" Middle East Institute, 10 FEB 2020, Retrieved on May 2020 // Джорджио Кафьеро «Китай играет в долгую игру в Сирии», Институт Ближнего Востока, 10 февраля 2020 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.mei.edu/publications/china-plays-long-game-syria>

¹³ AFP, "Russia and China boycott UN Security Council meeting on Syria", The National, 13 May 2020, Retrieved on May 2020 // AFP «Россия и Китай бойкотировали видеоконференцию в Совете Безопасности ООН по химическому оружию в Сирии», The National, 13 мая 2020 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.thenational.ae/world/mena/russia-and-china-boycott-un-security-council-meeting-on-syria-1.1018597>

и пандемия COVID-19 сократили влияние Ирана. По последним данным израильской разведки, «впервые за девять лет гражданской войны Иран начал значительно сокращать военное присутствие в Сирии» с начала мая 2020 г.¹⁴. Иран, в свою очередь, это отрицает. Снижение иранского влияния в Дамаске связывается также с усилением российского присутствия¹⁵.

Предполагается, что Иран продолжит играть значительную роль в Сирии, но уже не будет единственным союзником Дамаска. Именно этим объясняется стремление ОАЭ приблизить Сирию к арабским соседям и сократить влияние Ирана, даже если полностью отойти от него будет достаточно трудно. Многие страны, включая ОАЭ, Бахрейн, Грецию и Кипр, начали вновь сближаться с Дамаском, понимая важность наращивания такого диалога¹⁶.

Прежде чем внешние партнеры смогут взять на себя какие-либо обязательства, для экономического восстановления придется решить ряд важных вопросов: безопасность, стабильность, урегулирование конфликта, юридические и структурные реформы. Любые попытки будут тщетными, если традиционные экономические структуры не будут участвовать в процессе восстановления. На сегодняшний день главное – создать безопасную среду, которая позволила бы сирийским и иностранным бизнесменам вновь инвестировать в Сирию.

Опыт ОАЭ в Ираке многому научил страну. Несмотря на политическое решение участвовать в процессе восстановления, поддержка свелась к торговому обмену между странами, по результатам которого торговый баланс в 2016 году составил 11 миллиардов долларов США¹⁷. На конференции по восстановлению Ирака, которая состоялась в Кувейте в 2018 году, Абу-Даби пообещали передать на восстановление Ирака 5,5 миллиардов долларов частных инвестиций дополнительно к сумме, выделенной правительством ОАЭ¹⁸. Однако юридические и структурные причины не

¹⁴ Anshel Pfeffer, "Iran is pulling its troops out of Syria, claims Israel", The Times, 7 May 2020, Retrieved on May 2020 // Аншель Пфеффер «Израиль заявил, что Иран выводит войска из Сирии», The Times, 7 мая 2020 г., дата доступа: май 2020 г. <https://www.thetimes.co.uk/article/israel-claims-victory-as-iran-pulls-troops-from-syria-0j9ncqwf5>

¹⁵ Kamal Alam, "In the Chair of Syrian Geopolitics, Russia Remains Dominant" RUSI, 15 May 2020, Retrieved on May 2020 // Камал Алам «Россия по-прежнему доминирует в сирийской геополитике», RUSI, 15 мая 2020 г., дата доступа: май 2020 г. <https://rusi.org/commentary/chaos-syrian-geopolitics-russia-remains-dominant>

¹⁶ Kamal Alam, "In the Chair of Syrian Geopolitics, Russia Remains Dominant" RUSI, 15 May 2020, Retrieved on May 2020 // Камал Алам «Россия по-прежнему доминирует в сирийской геополитике», RUSI, 15 мая 2020 г., дата доступа: май 2020 г. <https://rusi.org/commentary/chaos-syrian-geopolitics-russia-remains-dominant>

¹⁷ UAE Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, "9th session of UAE-Iraq Joint Cooperation Committee concludes today in Abu Dhabi", 3rd Oct 2017. Retrieved on 15 June 2020 // Министерство иностранных дел и международного сотрудничества ОАЭ «В Абу-Даби завершилась 9-я сессия Объединенного комитета по сотрудничеству между ОАЭ и Ираком», 3 октября 2017 г., дата доступа: 15 июня 2020 г. <https://www.mofaic.gov.ae/en/MediaHub/News/2017/10/3/03-10-2017-UAE-Iraq1>

¹⁸ Gulf Business sourced from Reuters, "Kuwait, UAE, Saudi pledge billions for Iraq's reconstruction", 14th Feb 2018, Retrieved on 15 June 2020 // Gulf Business, взято из Рейтер «Кувейт, ОАЭ и Саудовская Аравия пообещали миллиарды на восстановление Ирака», 14 февраля 2018 г., дата доступа: 15 июня 2020 г. <https://gulfbusiness.com/kuwait-pledges-2bn-iraqs-reconstruction/>

позволили Ираку использовать данные средства в полной мере. В Сирии ситуация с частными инвестициями аналогична и усугубляется наложенными на Дамаск экономическими санкциями США.

Выводы

В Сирии формируется новая реальность, ключевую роль в которой играют Россия и Китай, стремящиеся обеспечить стабильность и создать новые возможности для послевоенного восстановления. ОАЭ уверены, что тенденции такого рода обеспечат стабильность в регионе и снизят напряжение в Сирии. Однако для реализации следующего этапа мирного урегулирования необходимы усилия других международных участников. В этой связи ОАЭ многое сделали для восстановления отношений с Сирией, направив тем самым на тот же путь и другие арабские государства и позволив Дамаску восстановить влияние на всей территории Сирии.