



the Hollings Center
for international dialogue

**Диалог
«Внешняя политика и соперничество между посредниками
на Ближнем Востоке и в Центральной Азии»**

июль 2012 г.

Краткий отчет

Политические сдвиги на Ближнем Востоке изменили региональный внешнеполитический расклад. Такие государства, как Турция, Катар и Саудовская Аравия, проводят все более активную и настойчивую внешнюю политику в регионе, где в последние десятилетия доминирующей считалась роль США.

Какими сравнительными преимуществами обладают эти ближневосточные страны, все отчетливее позиционирующие себя как региональные державы? Становятся ли они соперниками в борьбе за влияние в регионе? Падает ли роль США на Ближнем Востоке, по сравнению с растущим влиянием Турции и стран Персидского залива? Можно ли рассматривать ситуацию на Ближнем Востоке в сравнительном контексте и, в частности, извлечь какие-либо уроки из более чем десятилетнего опыта соперничества США, России и Китая за влияние в Центральной Азии?

Одни участники диалога подчеркивали, что Турция еще никогда не играла такой важной роли на Ближнем Востоке, как сегодня, и что эта роль будет только расти. Однако другие отмечали, что влияние Турции имеет свои пределы – в том числе потому, что некоторые постреволюционные арабские государства сами стремятся к большему влиянию в регионе.

Для поиска ответа на эти и другие вопросы Центр международного диалога им. Э.Холлингса (Центр Холлингса) организовал трехдневный Региональный политический диалог на тему «Внешняя политика и соперничество между посредниками на Ближнем Востоке и в Центральной Азии». Диалог состоялся в г. Стамбуле (Турция) и собрал вместе группу внешнеполитических экспертов, специалистов-практиков в области социально-экономического развития, сотрудников международных организаций и журналистов из стран Ближнего Востока, Евразии и США (см. список участников в конце отчета). Встреча также предоставила участникам редкую возможность сравнить опыт стран Ближнего Востока и Центральной Азии – двух регионов, которые обычно рассматриваются политиками и изучаются экспертами отдельно друг от друга, несмотря на интересную сравнительную динамику.

Этот отчет содержит краткий обзор состоявшегося диалога по трем основным темам, которые могут сориентировать читателя в анализе ситуации на Ближнем Востоке и в Центральной Азии:

- Ближневосточным странам, которые претендуют на статус региональных держав и позиционируют себя в качестве таковых, предстоит нелегкий путь. Так называемая мягкая сила не может компенсировать отсутствие стратегического видения или эффективного посредничества в области урегулирования региональных конфликтов.
- Рост национализма в странах Ближнего Востока и Центральной Азии создает препятствия не только для США и американских программ по оказанию помощи, но и для всех региональных держав и их программ помощи странам региона.
- Уместно задаться вопросом не о том, распространится ли «арабская весна» на страны Центральной Азии, а, скорее, наоборот – о том, может ли ситуация в Центральной Азии служить прообразом того, что ждет Ближний Восток.

Много региональных держав, мало региональных инициатив

На Ближнем Востоке на смену многолетнему внешнеполитическому доминированию США приходит стремление региональных держав расширить свое экономическое, политическое и культурное влияние. Однако более пристальный анализ показывает, что путь к влиянию в регионе тернист.



Египетская журналистка, директор турецкого исследовательского института и турецко-американский политолог обсуждают «новый арабский порядок». Фото: Джонатан Льюис

В ходе диалога высказывались различные позиции по этому вопросу. Одна делает упор на вероятном соперничестве новых региональных держав за влияние в регионе. Саудовская помощь определенным политическим силам в Египте может осложнить отношения между Эр-Риядом и Вашингтоном. Отношения между Турцией и Ираном ухудшились из-за их разногласий по Сирии. Катар соперничает с Турцией за то, кто из них предоставит площадку для мирных переговоров по конфликту в Афганистане.

Однако высказывалось и другое мнение – о том, что государства, стремящиеся к лидерству и влиянию на Ближнем Востоке, с большей вероятностью будут опираться на сравнительные преимущества друг друга и учитывать взаимные интересы. Один из участников подчеркнул, что в политических кругах Вашингтона все с большей готовностью говорят, например, о налаживании партнерства с Турцией на Ближнем Востоке.

Высказывалась и третья позиция: важнее не то, являются ли новые региональные державы соперниками или взаимно дополняют друг друга, а то, какой резонанс их растущие амбиции имеют в тех государствах, на которые они пытаются оказывать влияние путем оказания помощи, торговых связей, политического посредничества и иных видов «мягкой силы». Именно эта позиция вызвала наиболее интенсивную дискуссию среди участников диалога.

Государства, которые стремятся к лидерству в регионе – в независимости от того, являются ли они сами его частью или действуют извне – имеют ограниченное пространство для маневра. В отдельных случаях это происходит из-за неготовности той или иной страны к тому, чтобы вести активную внешнюю политику в собственном регионе. Например, по словам одного из участников, многолетняя ориентация Анкары на взаимоотношения с ЕС и Западом оставила турецкое министерство иностранных дел практически без арабистов. Другой участник подчеркнул, что Турция превосходит другие страны региона по территории и экономической мощи, на что третий отметил, что «Турция все еще не располагает необходимыми рычагами и связями для того, чтобы стать основным посредником на Ближнем Востоке. На укрепление и налаживание рычагов и сетей влияния в регионе у Турции уйдет некоторое время.» Алжиру, например, удалось стать одним из ключевых посредников в регионе в 1970-е и 1980-е гг., но это потребовало от него длительного и скрупулезного развития такой дипломатической инфраструктуры, которой было бы по силам решение посреднических задач в сложнейших конфликтах типа гражданской войны в Ливане.



Сможет ли Турция извлечь максимум из своего регионального окружения?



Эксперт обсуждает проблему «мягкой силы» на Ближнем Востоке. Фото: Джонатан Льюис

Однако недостаток опыта и готовности – это, возможно, еще на самое большое препятствие к эффективному влиянию и успешному участию в ближневосточных делах. Участники диалога указали на «растущую волну национализма» на Ближнем Востоке, которая способна подрвать планы тех или иных государств по усилению своего регионального влияния. В ряде стран, переживших революции, наблюдается рост националистических настроений и стремление защищать то, что воспринимается обществом как «восстановленный суверенитет». Как отметил один из участников, «арабская весна принесла с собой “гипернационализм” и чувство национальной гордости, и люди больше не верят в пользу иностранной помощи или зарубежных моделей развития».

Дискуссия достигла своего пика, когда некоторые участники предположили, что наилучшие шансы стать посредниками во внешнеполитических кризисах в регионе могут иметь как раз те арабские страны, которые пережили революционные потрясения.

Например, исламистская партия «ан-Нахда», побудившая на выборах в Тунисе, уже пыталась посредничать между Ираном и сирийскими «братьями-мусульманами». Хотя эти попытки пока не увенчались успехом, именно революционный опыт и «мандат» партии «ан-Нахда» обеспечил ей уверенный дебют на ближневосточной внешнеполитической сцене. Как подытожил один из участников, благодаря революционным переменам Египет также укрепит свое положение в регионе: «Египет сейчас – в центре всего, и хотя пока он пребывает в хаотичном состоянии, его перспективы сохранить роль регионального лидера высоки».

Национализм сильнее нужды: проблемы с оказанием иностранной помощи

Несмотря на глобальный экономический кризис, недостатка в донорах, готовых оказать помощь странам Ближнего Востока и Центральной Азии, не наблюдается. Основные доноры на Ближнем Востоке включают Соединенные Штаты, страны Залива (например, Саудовскую Аравию и Катар), Турцию и различные международные финансовые институты. Главная проблема в оказании международной помощи странам региона – это не недостаток средств, а обилие политических «загвоздок».

Во-первых, правительства-получатели помощи используют ее по собственному усмотрению – так, что она чаще служит интересам правящей верхушки, чем более широким общественным нуждам. Во-вторых, иностранная помощь еще не обязательно покупает влияние или друзей. Хотя масштабная американская помощь Египту могла послужить интересам США, внося вклад в региональную стабильность и укрепляя внешнеполитическое влияние Вашингтона, эта помощь отнюдь не улучшила образ США в египетском общественном мнении. Согласно недавнему опросу Гэллапа, который обсуждался в ходе диалога, большинство египтян высказываются против любых форм американской помощи, включая как экономическую поддержку, так и помощь политическим организациям и гражданскому обществу. Более того, неприятие экономической помощи со стороны США лишь усилилось за последний год: если после отстранения от власти президента Мубарака в феврале 2011 г. против американской помощи высказывалось 52% египетских респондентов, то сейчас их уже 82%.

Такое неприятие иностранной помощи на Ближнем Востоке направлено не только против США. Участники диалога вообще высказывали сомнения в том, что иностранная помощь может гарантировать влияние и сближение – вне зависимости от того, кто является донором. Так, в ходе дискуссий отмечалось значительное наращивание Турцией программ международной помощи. Однако подчеркивалась и обеспокоенность арабского общественного мнения тем, что ближневосточная политика Анкары в основном нацелена на создание благоприятных условий для экспорта турецких товаров и освоения новых рынков. Общественное мнение на Ближнем Востоке более позитивно настроено к

Один из американских участников заявил, что «США ничего не потеряют, если на этот раз займут выжидательную позицию. США и так финансируют проекты в области социально-экономического развития и реформирования структур безопасности по всему Ближнему Востоку и Центральной Азии, тогда как другие страны – например, Турция и Китай – сфокусировали свою помощь в основном на обеспечении экспортных рынков для собственной продукции».

помощи со стороны арабских стран Персидского залива. Однако и эти доноры порой встречают неприятие, в частности, среди египтян, которые недовольны тем, что помощь со стороны стран Залива связана рядом ограничений, непрозрачна и поступает нерегулярно. Как заместил один из участников, «египтяне не ждут много от новых региональных держав типа Катара».

С учетом неоднозначных последствий программ иностранной помощи, в ходе диалога был высказан ряд предложений. Одно из них, обращенное к США – приостановить американское участие в программах помощи странам Ближнего Востока и Центральной Азии на год-два и возобновить его, когда общественное восприятие такой помощи в этих регионах станет более позитивным. Другая рекомендация адресована турецким лидерам и состоит в том, что наращивать помощь странам Ближнего Востока следует с осторожностью, учитывая опыт США в этой области и тщательно взвешивая выгоды от предоставления помощи и ее последствия.

Что общего между политическими процессами на Ближнем Востоке и в Центральной Азии?

В последнее время попытки сравнения ситуации на Ближнем Востоке и в Центральной Азии обычно сводились к вопросу о том, могут ли революции «арабской весны» стать стимулом для подобных волнений в авторитарных республиках Центральной Азии. Участники состоявшегося в Стамбуле диалога задались, скорее, обратным вопросом. В частности, один из экспертов по Ближнему Востоку предположил, что политическая ситуация в Центральной Азии может стать прообразом того, что в будущем ждет Ближний Восток. В том же духе высказывались и другие участники трехдневного диалога. Они указали на ряд сходных признаков, указывающих на то, что политическая ситуация на Ближнем Востоке может развиваться по пути, близкому к центральноазиатской модели.



Национальный гвардеец несет караул в Бишкеке.

- *И в том, и в другом регионе для стран, переживших революции, характерен рецидив авторитаризма и рост национализма.* В этом смысле Египет не сильно отличается от Кыргызстана. После двух революций (2005 г. и 2010 г.) в Кыргызстане наблюдался всплеск национализма и растущее недоверие к внешнему влиянию и помощи. Тем временем другие центральноазиатские режимы, под влиянием революций в Кыргызстане, предприняли меры для предотвращения такого политического сценария в своих странах. Точно также в тех странах Ближнего Востока, которые еще не стали ареной революционных событий, напуганные такой перспективой правящие режимы предпринимают усилия к тому, чтобы любой ценой отгородить себя от политических волнений.
- *Влияния в обоих регионах достичь труднее, чем это представляется новым региональным державам.* Так, например, у Турции в 1990-е гг. были грандиозные планы расширения политических, экономических и культурных связей с республиками Центральной Азии. Эти планы не были реализованы – отчасти

потому, что турецкая внешнеполитическая машина не смогла возглавить и на постоянной основе вести интенсивную, кропотливую и упорную экономическую и политическую работу в регионе. В этом также просматриваются возможные параллели с ближневосточным контекстом. Таким региональным державам, как Турции, еще предстоит определиться с тем, какие внешнеполитические инструменты «довести до ума» и на какие рычаги надавить, чтобы стать устойчивыми центрами силы и влияния на Ближнем Востоке.

- *Внешняя помощь странам в обоих регионах распыляется на разрозненные, в основном ориентированные на безопасность проекты, которые приемлемы и для доноров, и для правящих кругов стран-получателей.* Так, центральноазиатские режимы предпочитают иностранную помощь на укрепление и модернизацию структур безопасности, а также на масштабные проекты по развитию экономической инфраструктуры. В то же время они, как правило, выступают против помощи в сфере защиты прав человека, развития демократии и гражданского общества. За последние годы правительства этих стран преуспели во все более искусном манипулировании иностранной помощью, максимально ограничивая ее вторую разновидность и активно стимулируя первую. При этом крупные доноры, включая США и Китай, никак не противодействуют этой тенденции. Есть основания полагать, что сходная ситуация с иностранной помощью складывается и на Ближнем Востоке.

Гражданская война в Сирии и реакция со стороны международного сообщества

Участники диалога уделили особое внимание конфликту в Сирии. Обсуждались, в частности, внутренняя динамика гражданской войны, попытки международного посредничества и роль России.

Дискуссия о том, сможет ли международное посредничество прекратить конфликт в Сирии, в основном велась в пессимистическом ключе. Как отметил один из участников, несмотря на обилие риторики в поддержку мирного урегулирования, на деле как сами противоборствующие стороны, так и ряд международных игроков не проявляют реального интереса к прекращению вооруженного противостояния или не располагают необходимыми для этого возможностями. Внутрисирийская оппозиция раздроблена, но имеет основания считать, что время на ее стороне. У правительства Асада также мало стимулов к компромиссу. По мнению одного из участников, если президент Асад и решится пойти на соглашение с оппозицией, он, вероятнее всего, будет смещен другими силами внутри правящей алавитской касты, которые не желают идти на раздел власти.

Динамика событий в Сирии не может не сказываться на позиции таких внешних посредников и игроков, как ООН, Турция и страны Персидского залива. В том, что касается роли Турции, один из участников предположил, что «ужесточение риторики Анкары по Сирии в отсутствие готовности подкрепить ее военной операцией подрывает политические позиции премьер-министра Эрдогана». Однако другие участники не согласились с этой точкой зрения, подчеркнув прагматичный характер политики Турции в отношении сирийского конфликта. По их мнению, Анкара крайне обеспокоена развитием событий в Сирии в долгосрочной перспективе и, прежде всего, тем, каким будет характер правительства, которое придет на смену режиму Асада, и как это повлияет на способность сирийского государства контролировать ситуацию в приграничных с Турцией районах страны. Находясь под впечатлением того, как развивались события в постсаддамовском Ираке, турецкие внешнеполитические круги озабочены возможностью неконтролируемой дестабилизации в результате внутрисирийского конфликта и тем, что США, погруженные в собственную избирательную кампанию и экономические неурядицы, вряд ли возьмут на себя бремя восстановления государственной власти в постасадовской Сирии.

В ходе дискуссий затрагивалась и миссия ООН во главе с Кофи Аннаном, которая стала объектом постоянной критики с разных сторон. Согласившись с тем, что миссия ООН не смогла добиться согласованного решения со стороны сирийской оппозиции в поддержку перемирия, один из участников диалога указал на то, как миссия, тем не менее, внесла свой вклад в налаживание контактов между противоборствующими сторонами на местах. Например, в июне наблюдатели ООН добились того, чтобы в контролируемый повстанцами город, осаждаемый правительственными войсками, был разрешен доступ государственных образовательных инспекторов для того, чтобы студенты могли сдать экзамены на степень бакалавра. Хотя миссии ООН и не удалось добиться прекращения огня в национальном масштабе, она сосредоточилась на конкретной посреднической активности на микроуровне.

Диалог проходил на фоне резких заявлений государственного секретаря США Хилари Клинтон, в попытке усилить давление на Россию в сирийском вопросе, и накануне визита премьер-министра Турции Таипа Эрдогана в Москву 18 июля 2012 г. Хотя отдельные участники диалога пытались представить Россию в качестве чуть ли не главного препятствия международному посредничеству по Сирии, по мнению других участников, позиция России мало влияет на развитие ситуации в самой Сирии и не сыграет решающей роли в исходе событий. По мнению одного из участников, основную роль в определении внешней политики России в сирийском вопросе играют не ее сильно преувеличенные геостратегические интересы в Сирии или соперничество с США в регионе. Скорее, эта политика отражает импульсивное стремление правящей группы в России не допустить падения правительства Асада – авторитарного режима, который по своим базовым характеристикам, в том числе запоздалым попыткам косметических реформ, сильно напоминает российский.

Участники диалога*

Женив Абдо, директор иранских программ Института Ближнего Востока, США

Энис Эрдем Айдын, координатор проекта Турецкого фонда экономических и социальных исследований (TESEV); соискатель степени доктора философии, Университет Богазычи, Турция

Аббас Вали, профессор Университета Боазычи, Турция

Брайан Витунич, аналитик ближневосточного отдела Департамента по политическим делам Организации Объединенных Наций (ООН), Нью-Йорк, США

Джордж Гаврилис, исполнительный директор Центра международного диалога им. Холлингса, США

Нигар Гёксель, главный редактор журнала «Турецкая политика», Турция

Санэм Гюнер, представитель Центра Холлингса в Стамбуле, Турция

Йонджа Пойраз Доган, журналист газеты «*Today's Zaman*» («*Время*»), Турция

Айше Зараколь, эксперт по международным отношениям Совета по международным отношениям, США

Махджуб Зваيري, доцент Катарского университета, Катар

Шабан Кардаш, адъюнкт-профессор Университета экономики и технологии ТООБ (Турецкого союза торговых палат), Турция

Наргиз Касенова, профессор Университета КИМЭП (Казахстанского института менеджмента, экономики и прогнозирования), Казахстан

Дж. Эдвард Конуэй, соискатель степени доктора философии, Программа центральноазиатских исследований Университета Сент Эндрюс, Великобритания

Стивен Кук, ведущий научный сотрудник, стипендиат им. Хасиба Дж. Саббаха в области ближневосточных исследований Совета по международным отношениям, США

Александр Кули, профессор Барнардского колледжа и Колумбийского университета, США

Даля Магахед, исполнительный директор и старший аналитик Центра мусульманских исследований Института Гэллапа, США

Томас Руттиг, содиректор Сети экспертов по Афганистану (AAN), Афганистан

Кале Салих, аналитик Программы по Ближнему Востоку и Северной Африке Международной кризисной группы, Египет

Сабиха Сеньючел, директор Программы по внешней политике Турецкого фонда экономических и социальных исследований (TESEV), Турция

Рэнда Слим, научный сотрудник Института Ближнего Востока и ассоциированный исследователь фонда «Новая Америка», США

Майлз Смит, консультант “Decibel Solutions”, Кыргызстан

Екатерина Степанова, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО РАН), Россия

Кадир Устюн, директор по исследованиям Фонда политических, экономических и социальных исследований (SETA), Вашингтон, США

Лара Фридман, директор по политическим вопросам и связям с государственными органами, неправительственная организация «Американцы за мир сейчас», США

Амира Ховеиди, помощник главного редактора еженедельника «Аль-Ахрам», Египет

Анвар Маджед Эшки, президент Ближневосточного центра стратегических и правовых исследований, Саудовская Аравия

* Отчет не обязательно отражает точку зрения Центра Холлингса или согласованную позицию участников диалога.



the Hollings Center
for international dialogue

The Hollings Center for International Dialogue is a non-profit, non-governmental organization dedicated to fostering dialogue between the United States and countries with predominantly Muslim populations in the Middle East, North Africa, South Asia, Eurasia and Europe. In pursuit of its mission, the Hollings Center convenes dialogue conferences that generate new thinking on important international issues and deepen channels of communication across opinion leaders and experts. The Hollings Center is headquartered in Washington, D.C. and maintains a representative office in Istanbul, Turkey. Its core programs take place in Istanbul—a city whose historic role as a crossroads makes it an ideal venue for multinational dialogue.

To learn more about the Hollings Center's mission, history and funding:

<http://www.hollingscenter.org/about/mission-and-approach>

info@hollingscenter.org

Follow us on Twitter: [@HollingsCenter](https://twitter.com/HollingsCenter)