

Методы противодействия радикализации в Центральной Азии ХОРОШИЙ, ПЛОХОЙ, ЗЛОЙ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 442
Октябрь 2016 г.

Джордж Гаврилис¹
Независимый аналитик

В 2011 году четыре государства Центральной Азии подписали в Ашхабаде Совместный план действий, обязуясь сообща противостоять радикализму и терроризму в регионе. С тех пор у центрально-азиатских государств дела обстоят лучше, чем у многих других регионов мира, в предотвращении и пресечении терроризма; безусловно, недавние теракты в Бишкеке и Казахстане – это напоминание о том, как редко смертоносные теракты в Центральной Азии в сравнении с Европой, Ближним Востоком, Африкой и Соединенными Штатами. И все же большинство наблюдателей считают, что центрально-азиатские правительства плохо справляются с задачей противодействия растущей радикализации в регионе.

Власти Центральной Азии настаивают на том, что устойчивая антитеррористическая политика должна включать в себя участие местных сообществ и гражданских ассоциаций, но эта настойчивость редко сопровождается выдвиганием целостных программ по предотвращению экстремизма, который может привести к насилию и терроризму. Это связано не столько со слабостью государства или нежеланием работать с сообществами, сколько с незнанием движущих сил и степени радикализации.

Центрально-азиатским чиновникам остаются неизвестны как радикальные движения на их собственных территориях, так и коренные причины, их порождающие. Эта лакуна в осведомленности важна для разработчиков политики, которые являются спонсорами программ по предотвращению радикализации в этом регионе (и за его пределами). Заполнение этой лакуны могло бы помочь им

¹ [Джордж Гаврилис \(George Gavrillis\)](#) работал консультантом по противодействию терроризму в Организации Объединенных Наций в 2015 и 2016 годах.

пересмотреть существующие проекты таким образом, чтобы усилить программы противодействия радикализации.

Хороший: Склонность к сотрудничеству

В последние годы государства Центральной Азии продемонстрировали большой интерес и готовность к сотрудничеству друг с другом в борьбе с терроризмом. В ноябре 2011 года представители Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Туркменистана сошлись вместе в Ашхабаде, чтобы подписать [Совместный план действий](#), основанный на Глобальной контртеррористической стратегии ООН. Принятию этого плана предшествовали месяцы встреч на высоком уровне, и подписавшие этот документ стороны согласились осуществить сорок мер, разработанных для предотвращения терроризма и воздействия на условия, способствующие распространению насильственного экстремизма.

Большое количество мер, предусмотренных планом, во многих отношениях нереалистично. Согласно одному из пунктов, подписавшие обязуются:

«В особенности нацелить наши национальные стратегии развития на молодежь, женщин, возвращающихся мигрантов и другие уязвимые группы населения путем реализации инициатив в области образования, устойчивого человеческого развития, социальной справедливости (в том числе борьбы с бедностью) и социальной интеграции в целях снижения их изоляции и уязвимости перед насильственным экстремизмом и вербовкой террористами».

Другой раздел поручает подписавшим

«вовлекать гражданское общество и научно-исследовательские институты в повышение осведомленности общественности о... национальных и региональных стратегиях борьбы с терроризмом, привлекать местных экспертов для содействия реализации Стратегии, получать отзывы через механизмы обратной связи об эффективности... политики борьбы с терроризмом, а также содействовать двустороннему обмену информацией с населением».

Эти и другие меры потребовали бы от государств Центральной Азии в конечном итоге пройти через серьезные преобразования их аппаратов принуждения, равно как и их социальной и экономической политики, и отношения к своим гражданам. Короче, это потребовало бы от них быть более похожими на европейские государства.

Хорошие новости заключаются в том, что центрально-азиатские государства теперь лучше связаны друг с другом и с международным сообществом в деле борьбы с терроризмом – не обращая внимания на благородные цели вышеизложенных мер. Даже Узбекистан, который не подписал Совместный план

действий и предпочитает в одиночку решать проблемы безопасности, все же проводит многие меры этого плана.

Более важно, что после подписания плана центрально-азиатские власти пришли к пониманию того, что им нужно идти дальше, чем принятие жестких мер безопасности. В марте 2016 года на [встрече высокого уровня](#), посвященной радикализации, ведущей к насильственному экстремизму, чиновники Центральной Азии признали, что требуется большее участие населения и общественных ассоциаций для предотвращения радикализации в регионе и дерадикализации тех, кто принял идеологию насильственного экстремизма.

Присутствовавший на встрече представитель Казахстана объяснил, что этот подход требует больше инициативы и активности в работе с сообществами и что «мы не можем просто выпускать буклеты» о зле терроризма. Чиновник из Кыргызстана говорил о том, как Генпрокуратура старается создать вебсайт с нарративами, полезными для борьбы с экстремистскими нарративами ИГИЛ, которые оно использует для вербовки в свои ряды молодых мужчин и женщин. В то же время центрально-азиатские официальные лица и представители негосударственных организаций, присутствовавшие на встрече, признали, что подобные меры пассивны и недостаточны: могут потребоваться месяцы, чтобы выработать язык и формат таких анти-экстремистских сообщений, тогда как для ИГИЛ производство еще более привлекательного пиаровского материала – это вопрос только часов. Встреча на высоком уровне закончилась согласием в том, что правительства и общества в Центральной Азии должны усилить сотрудничество с целью укрепления способности уязвимых сообществ противостоять радикализации.

Еще один показатель переосмысления борьбы с терроризмом в регионе – это [План действий](#) по предупреждению воинствующего экстремизма (ПВЭ), опубликованный Генеральным секретарем ООН в конце 2015 года. План действий побуждает все государства к развитию целостных стратегий по ПВЭ. План также призывает правительства понять, что их собственная политика может усилить радикализацию:

«Ничто не может служить оправданием воинствующего экстремизма, но мы должны также признать, что он не возникает в вакууме. Описания недовольства, фактическая или ощущаемая несправедливость, обещания предоставления более широких возможностей и осуществления радикальных преобразований становятся привлекательными в тех случаях, когда нарушаются права человека, игнорируются принципы благого управления и рушатся надежды».

В Центральной Азии ответ на план Генерального секретаря был приглушенным из-за того, что он сосредотачивает основное внимание на правах – власти не стали ни открыто отвергать, ни игнорировать ПВЭ. Похоже, что власти Центральной Азии

настойчиво стремятся к расширению сотрудничества с населением и гражданскими ассоциациями, но в то же время избегают использовать язык прав человека.

Плохой: В потемках относительно радикализации

В Центральной Азии любой прогресс в принятии более целостного подхода к борьбе с терроризмом требует твердого понимания корней и степени радикализации в регионе. Однако исследований радикализации мало, они редко появляются и имеют несколько недостатков:

- 1) они часто основаны на экстраполяции отрывочных данных, что ведет к противоречивым выводам;
- 2) в отсутствие данных они сосредотачиваются на описании или анализе программ по борьбе с терроризмом;
- 3) они более заинтересованы в спорах между собой, чем в обращении к коренным причинам явления.

Возьмем следующие исследования, проведенные по заказу международных организаций. Одно [исследование](#), основанное на обширном опросе и фокус-группах в Таджикистане, представило в 2012 году статистику по восприятию людьми причин радикализации и по степени их знакомства с экстремистскими группами. Исследование показало, что люди склонны узнавать об экстремистских группах больше от друзей и родственников, чем от религиозных учреждений или в мечетях. Другое внутреннее исследование ООН, проведенное в Кыргызстане в 2015 году, предупреждало о свободном строительстве мечетей в Ошской области и отмечало отсутствие религиозной и теологической компетентности в правоохранительных органах. В то время как первое исследование недооценивало роль религии, второе приписывало религиозным местам центральную роль в процессах радикализации.

Больше исследований сосредотачивается на правительственных программах борьбы с радикализацией и их шансах на успех. Тогда как некоторые исследования основаны на тщательном изучении вопроса и в высокой степени аналитичны – как, например, [серия статей](#) Ноа Такера об официальных мерах по борьбе с нарративами и идеологией структур насильственного экстремизма, опубликованная Программой изучения Центральной Азии, – все же большинство публикаций в конечном итоге обходят стороной вопрос о том, как глубока и широка радикализация в регионе. Более того, похоже, что ученые и эксперты больше заинтересованы в разоблачении недобросовестности исследований друг друга, чем в предоставлении лучших баз данных. Один из последних подобных примеров – [длинная критика](#) Хезершо и Монтгомери докладов Международной кризисной группы (МКГ), озаглавленная «Миф о постсоветской радикализации в республиках Центральной Азии». Хезершо и Монтгомери атакуют серию

утверждений: что исламизация и радикализация это одно и то же, что авторитаризм и бедность приводят к радикализации и что нелегальные мусульманские группы обязательно радикальны. Они критикуют исследования радикализации за использование недостаточных и ненадежных данных и за то, что они придают большое значение отдельным происшествиям. Хотя и побуждающие к размышлениям, они не оставляют нас с альтернативной картиной, показывающей, где начинается и заканчивается радикализация в регионе.

Недостаток надежных данных и знания порождает серьезную проблему для политики: несмотря на то, что центрально-азиатские официальные лица превозносят достоинства целостной стратегии, в отсутствие надежных данных они скатываются к тому, что им лучше знакомо. Например, они продолжают оказывать предпочтение жестким контртеррористическим мерам для наказания и предотвращения терроризма, а не более широким мерам, способными остановить или замедлить поток радикализации. Власти Таджикистана особенно агрессивно использовали полицию и прокуратуру с целью заключить в тюрьму людей, которых они маркировали как радикалов и которые включали членов ненасильственных оппозиционных групп. За первую четверть 2016 года таджикские чиновники сообщили о множестве террористических и связанных с экстремизмом преступлений, их число превысило показатели за весь прошлый год - тенденция, которая, похоже, приходится более на усиление охранных мероприятий и жестких мер, чем на рост насильственного экстремизма. Это происходит несмотря на многолетние попытки Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) помочь Таджикистану выработать комплексную стратегию борьбы с радикализацией и терроризмом. Один из недавних докладов ОБСЕ критикует проект стратегии за то, что он выстроен слишком «сверху-вниз», слишком сосредоточен на репрессиях и нарушает свободу религии и ассоциаций.

При всей правильности обвинений Таджикистана в применении тяжелой руки, все же международное сообщество и международные организации должны разделить ответственность за подталкивание Таджикистана к принятию мер, которые требуют серьезного изменения его институтов и которые работают в отсутствие ясной теории о движущих силах радикализации. Когда представителя ОБСЕ спросили, почему молодежь Таджикистана особенно уязвима для радикализации, его ответ был всеохватывающим, включив в себя безработицу, бедность, трудовую миграцию, недостаток доступа к религии, плохое религиозное образование, идеологический вакуум, ощущение отсутствия возможностей для будущего и нехватку социальной активности. Эти условия легко могут служить описанием для большой доли молодежи как в развивающемся, так и в развитом мире, и все же бельгийские мусульмане в 15 раз чаще, чем таджикские граждане, едут воевать в Сирию и Ирак как иностранные террористы.

Имея дело со множеством недоказанных возможных причин радикализации, центрально-азиатские власти склоняются к простым мерам. Например, многие

страны продолжают сильно вкладываться в религиозное измерение насильственного экстремизма, они используют религиозных лидеров для борьбы с нарративами ИГИЛ, несмотря на свидетельства, указывающие на неэффективность религиозных лидеров в этой роли. Как объяснил Скотт Этрэн на брифинге ООН, посвященном иностранным террористам-боевикам, в ноябре 2015 года, радикализация редко происходит в мечетях, и у 80% иностранных террористов-боевиков нет религиозного образования. Трудно сказать, что могут сделать имамы и религиозные лидеры для предотвращения радикализации, особенно если ее источником не является религия. В Кыргызстане при реализации программ по борьбе с радикализацией это наблюдают на собственном тяжелом опыте: инвестиции в распространение умеренных религиозных сообщений приносят мало отдачи. Как объяснил мне один лидер НГО, который тесно сотрудничает с государственными организациями, в интернете видео с молодыми религиозными лидерами, цитирующими Коран и распространяющими умеренные сообщения, с трудом набрали 500 просмотров, тогда как на их производство были потрачены месяцы и существенные деньги.

Злой (или отвратительный): просто потратить

Международные организации и государства-спонсоры, увлекшись идеей борьбы с радикализацией, бросились тратить миллионы долларов, чтобы побудить центрально-азиатские государства применять более комплексные, превентивные подходы в деле противодействия радикализации и терроризму. К сожалению, эти международные программы были неэффективны, они соперничали друг с другом и были даже контрпродуктивны.

Европейский Союз несколько лет финансирует программы ООН в Центральной Азии, которые были разработаны с целью осуществления различных мер, предусмотренных Ашхабадской декларацией. Эти программы были не более, чем разрозненными дискуссионными клубами, где религиозные лидеры, представители СМИ и пограничных служб обсуждали, что они могут сделать для продвижения региональных программ по борьбе с терроризмом. Религиозные лидеры приняли участие в семинарах, они предсказуемо высказались о необходимости защитить ислам от манипуляций со стороны воинствующих экстремистов; представители СМИ были собраны вместе на два дня квази-тренинга, призванного научить их, как лучше сообщать о терроризме; представители служб пограничного контроля приняли участие в отдельном мероприятии, где они без всякой связи с борьбой с терроризмом обрисовали трудности управления границами.

Результатом этих мероприятий стали многословные отчеты, наполненные самоочевидными утверждениями и рекомендациями, и отсутствие каких-либо последующих шагов. Не сильно отличалось прошедшее в 2016 году в Алма-Аты мероприятие по распознаванию радикализации и реагированию на нее. Чиновник

ООН, ответственный за проведение мероприятия, сказал мне: «Не будем амбициозны. Нам нужно хорошо поставленное мероприятие, куда люди придут, скажут приятные вещи и разойдутся по домам». Такое безразличие является особенно вопиющим в то время, когда европейские налогоплательщики, страдающие от крупных терактов на своей собственной земле, могли бы найти у себя дома лучшее применение средствам, выделяемым для борьбы с терроризмом.

Отладка подходов

В Центральной Азии есть подлинный интерес к более комплексному подходу в борьбе с терроризмом. Однако подход, который был предложен ООН или западными донорами, не обязательно будет избран. Россия и Китай стали более активно вовлекаться в региональные дела и предлагают Центральной Азии другие схемы борьбы с насильственным экстремизмом. Китайские официальные лица говорят об успехе своей модели в подавлении терактов в Синьцзяне. Хотя они описывают свой подход как имеющий глубокую связь с общественностью, на самом деле он по большей части заключается в наводнении обществ полицейскими силами. Содружество Независимых государств (СНГ) предлагает для государств-участников многообещающий, ориентированный на молодежь подход по борьбе с радикализацией посредством своего Антитеррористического Центра, но в самой Российской Федерации мягкие меры эры Медведева уже давно вытеснены широким применением президентом Владимиром Путиным полиции и судебной системы, равно как и полувоенных методов в таких приграничных районах, как Северный Кавказ. Как [объясняет](#) эксперт МКГ, эти методы сразу дали результат, сократив количество террористических инцидентов на 50%, однако они угрожают увеличить недовольство и социальную радикализацию, что может привести к намного большему насилию в длительной перспективе.

Центрально-азиатские чиновники более вероятно соблазняются теми стратегиями, которые немедленно предотвращают или снижают количество террористических инцидентов, чем долгосрочными программами, которые требуют болезненных реформ и таких типов социального взаимодействия, которые этих чиновников не вполне устраивают. Все же есть надежда, она заключается в том, что занимающие выгодные позиции, высокопоставленные чиновники и технократы, похоже, убеждены в необходимости превентивного подхода. Чтобы эта точка зрения возобладала, международное сообщество, особенно ООН и западные доноры, должны предпринять несколько мер:

- Вовлечь Россию, СНГ, Китай и Шанхайскую Организацию Сотрудничества (ШОС) в борьбу с радикализацией, а не только в контртеррористические мероприятия. Возможно Россия и Китай не найдут вполне привлекательными подходы ООН и таких западных участников, как Соединенные Штаты, ЕС и ОБСЕ. Все же было бы полезно заручиться

согласием России и Китая придерживаться принципа «не навреди» по отношению к недавно практиковавшимся подходам, когда они будут действовать по своему собственному плану.

- Финансировать исследования причин и степени радикализации в Центральной Азии и обеспечить перевод исследований на английский и русский, чтобы они могли достичь всех лиц, принимающих решение по данным вопросам. Эти исследования должны сконцентрироваться на получении и анализе надежных данных, показывающих динамику процессов региональной радикализации, а не на спорах о терминах.
- Найти целевые и рабочие группы в каждой стране для осуществления отдельных, основанных на фактических данных элементов стратегии по ПВЭ – вместо тех раздутых семинаров, в которых доминировали международные чиновники, читавшие лекции и дискутировавшие с центрально-азиатскими представителями.

Подобные меры могут в значительной степени способствовать заполнению лакун в осведомленности о процессах радикализации в Центральной Азии и привести к более координированной и эффективной реализации программ по ПВЭ и борьбе с терроризмом. Без такого знания эти программы упустят возможность максимально использовать шанс развить в регионе сотрудничество в важном деле.