

Сирийский кризис и формирование внешней политики России

Аналитическая записка № 199
ПОНАРС Евразия
Май 2012 года

Екатерина Степанова
Институт мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО РАН)

На примере политики России в отношении сирийского кризиса хорошо прослеживаются более общие черты российского внешнеполитического мышления и поведения. Эта политика не сводится лишь к производной неких статичных «причин» или четко определенных «интересов». Для того чтобы понять суть этой политики, ее следует рассматривать как процесс, в центре которого – активность ряда игроков, стимулируемая и движимая различными факторами и условиями, включая как внешние, так и внутривнутриполитические импульсы и ограничения.

Три движущие силы российской внешней политики

Среди движущих сил российской внешней политики выделяются три основных импульса, которые специфичны для России и нередко противоречат друг другу.

Медленная реакция и отсутствие системной гибкости

Первый импульс идет извне. Он связан с необходимостью оперативно реагировать на динамичные транснациональные процессы и события глобального значения в современном, все более сложном, взаимозависимом, информационно-насыщенном и открытом для СМИ мире – даже несмотря на то, что возможности России влиять на большинство таких процессов (например, на волну «арабских революций» 2011–2012 гг.) ограничены или минимальны. Конечно, растущая необходимость динамично ориентироваться и реагировать в условиях быстро меняющегося мира давит не только на Россию, но и на всех ведущих международных игроков. Однако специфика России состоит в том, что для нее это давление зачастую оказывается

непомерно высоким – не только в сравнении с ее ограниченными реальными возможностями и интересами, которые характерны, скорее, для региональной державы, но и в силу общего недостатка гибкости и динамизма ее государственной машины, в том числе в области внешней политики.

Современные международные реалии и процессы требуют подчеркнута глобального видения и все большего динамизма и гибкости от любой державы, претендующей на международный статус и влияние. Российская же государственная система в целом с трудом и с запозданием реагирует на любые быстрые и относительно неожиданные перемены в мире. Это не значит, что Россия не способна выработать адекватную реакцию на наиболее острые и динамичные международные процессы и проблемы. Просто, когда такие проблемы возникают, у России уходит значительное время – часто больше времени, чем у других ведущих игроков – на то, чтобы «переварить» происходящее, приспособиться к меняющимся условиям и сформулировать политический курс, соответствующий масштабу и типу того или иного внешнеполитического вызова.

Внешинополитические приоритеты:

формирование минимального национального консенсуса

Вторая основная движущая сила связана с реальными внешнеполитическими интересами России как нации, государства, и общества. Конечно, в том, как различные политические силы внутри страны понимают ее интересы в мире, могут быть значительные нюансы. Тем не менее, представляется, что в России постепенно формируется широкий общенациональный консенсус относительно нескольких базовых приоритетов в отношениях с внешним миром. Эти приоритеты включают следующие задачи:

- России следует извлечь максимум из ее растущей интеграции в международное сообщество и глобальную экономику в целях модернизации страны;
- России необходимо улучшать свой международный имидж (в том числе в сугубо прагматических целях создания более благоприятных условий для инвестиций, бизнеса и развития);
- России следует укреплять свои внешнеполитические позиции путем налаживания партнерских отношений, причем не только со странами Евразии (постсоветского пространства), но и со странами в соседних / прилегающих регионах.

Эти приоритеты в принципе не оспариваются никем внутри страны, а главное – базовый консенсус по этим вопросам наконец-то выходит за рамки банальной антизападной или прозападной ориентации. Формирование такого консенсуса облегчает тот факт, что, несмотря на спад международного влияния России за последние два десятилетия, страна еще сохраняет определенный уровень

профессиональной внешнеполитической экспертизы и дипломатии. Этот уровень далек от оптимального, но достаточен для того, чтобы сформулировать ограниченный набор внешнеполитических приоритетов, которые приемлемы для общества в целом и пользуются широкой поддержкой на национальном уровне.

Роль правящей группы

Третья движущая сила принимает форму внешнеполитических импульсов, часто инстинктивного характера, со стороны узкой правящей группы в рамках российской политической элиты. В силу специфического мировоззрения этой группы, ее происхождения, корпоративных (в том числе финансово-экономических) интересов, моделей поведения, административной практики, уровня политической культуры и относительно ограниченного опыта в международных делах, ее влияние на внешнеполитический процесс является наиболее импульсивной и противоречивой из всех трех основных движущих сил российской внешней политики.

В целом, на формирование внешней политики России в равной степени влияют все три перечисленных движущих силы. В зависимости от конкретной проблемы или кризиса и во взаимодействии с другими факторами эти три основные движущие силы либо усиливают, либо балансируют влияние друг друга. В этом смысле реакция России на волну ближневосточных революций вплоть до сирийского кризиса не была исключением. Хотя эта реакция была медленной и несколько запоздалой, вплоть до начала 2012 г. она сохраняла осторожный и прагматичный характер. Лишь с начала 2012 г. реакция Москвы на обострение сирийского кризиса испытала на себе непропорционально большое влияние третьей «движущей силы».

Сирийский вызов

Если до сих пор речь шла о движущих силах российской внешней политики в целом, то применительно к повышенной активности Москвы в отношении кризиса в Сирии как в самой России, так и за рубежом преобладали другие объяснения. Одно из них упирает на то, что необходимость реагировать на обостряющийся кризис в Сирии совпала по времени с бурным периодом в российской внутренней политике между парламентскими выборами в декабре 2011 г. и президентскими выборами в апреле 2012 г. Согласно другому объяснению, решающую роль в позиции Москвы по Сирии сыграл эффект западной интервенции в Ливии. В частности, политика России в сирийском вопросе отразила растущую озабоченность Москвы тенденцией к выходу западных стран (а в данном случае, и стран Персидского залива) далеко за рамки соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН, нацеленностью этих стран на смену правящих режимов и угрозой региональной дестабилизации в результате развала государственной власти (чему пример ситуация в странах-южных соседях

Ливии). Третье распространенное объяснение построено на тезисе о наличии у России неких особо важных стратегических интересов в Сирии.

Хотя эти факторы имеют определенное значение, ни по отдельности, ни вместе взятые они все же не дают исчерпывающего объяснения политики России в сирийском вопросе. Удивительно наблюдать, насколько западные и ближневосточные аналитики, в тон российским ура-патриотам, склонны преувеличивать стратегические интересы России в Сирии. При всех существующих формах военно-технического, экономического, культурно-образовательного и иного сотрудничества между двумя странами, не стоит преувеличивать роль Сирии как крупного покупателя российских вооружений, особенно в свете низкой платежеспособности Дамаска даже до кризиса. Небольшой пункт технического обслуживания российских судов в Тарту никак не тянет на военно-морскую базу и имеет, скорее, символическое значение. До недавнего времени, режим Асада не прилагал особых усилий и к тому, чтобы позиционировать себя в качестве политического союзника Москвы. Российские экономические интересы в Сирии помимо поставок вооружений – в энергетике и других областях – существуют, но достаточно скромны, особенно по сравнению с масштабами экономического сотрудничества России, например, с соседней Турцией.

Даже влияние сезона выборов в России, когда власти играли на антиамериканских настроениях и поощряли их с тем, чтобы «продемонстрировать силу» в отношениях с Западом и/или дискредитировать внутривластную оппозицию, еще не объясняет необычайной привязанности Москвы к сирийскому режиму, особенно на ранних этапах вооруженного противостояния.

Действительно, здесь дело в более глубокой связи, а именно, в схожести характера и идентичности политических режимов. При всех различиях и контекстной специфике, типологическая схожесть режимов в сегодняшней России и асадовской Сирии – сильнее, чем между Россией и любым другим режимом за пределами СНГ. Это сходство включает: политическое и экономическое доминирование узкой закрытой касты четко определенного типа или происхождения, неподотчетность президентской власти, всевластие структур безопасности, особенно спецслужб, и фикцию запоздалых политических реформ, предпринимаемых только под сильнейшим давлением и не затрагивающих основ существующей системы власти. В обычных условиях логика самосохранения диктует обоим режимам политику «умного авторитаризма», которая, однако, быстро скатывается к «закручиванию гаек», силовым решениям и «осадному менталитету», как только возникает угроза ослабления или потери контроля над государственной властью. Конечно, падение режима Асада в Сирии не окажет никакого прямого влияния на позиции или будущее правящего режима в России. Однако более фундаментальным последствием падения сирийского режима для российской верхушки будет демонстративный провал по сути крайне схожей системы управления, стратегии «национальной модернизации» и модели «умного

авторитаризма» – сценарий, с которым правящей в России группе трудно смириться на почти подсознательном, инстинктивном уровне.

Обостренная реакция Москвы на события в Сирии под влиянием фактора инстинктивной поддержки схожего по сути режима выделяется даже на фоне реакции Москвы на падение других авторитарных режимов на Ближнем Востоке. Всех их от режима Асада отличали существенные особенности, затрудняющие любые далеко идущие параллели. Среди таких отличий – автономная роль и значительное внешнее финансирование вооруженных сил в Египте времен Мубарака и сложный клубок договорных отношений разного уровня между правившим в Ливии режимом, в значительной мере зацентрированным лично на фигуру Каддафи, и племенными группировками. Применительно же к Сирии, фактор схожей природы правящих режимов, по крайней мере, не менее важен для объяснения повышенной озабоченности России, чем сочетание привычных объяснений (прямых стратегических интересов Москвы в Сирии и издержек внутривосточного выборного сезона).

В долгосрочном плане этот фактор «режимного сходства» для России как общества, а не только государства должен быть даже более важен, чем, например, разногласия по Сирии на уровне Совета Безопасности ООН. В конце концов, в центре этих международных разногласий – дискуссия, которая не началась и не закончится с кризисом в Сирии. Она связана с фундаментальным противоречием между двумя базовыми правовыми и этическими подходами к международной безопасности – одним, ставящим во главу угла гуманитарную безопасность человека и общества, и другим, основанным на незыблемости государственного суверенитета. Несмотря на то, что роль гуманитарных аспектов безопасности растет, это фундаментальное противоречие далеко не разрешено. Оно постоянно подогревается весьма неоднозначным опытом и последствиями внешних вооруженных «гуманитарных» интервенций во внутренние конфликты и, как правило, неудачными экспериментами по «восстановлению власти» и навязыванию модели государственного управления извне.

Ограниченный ущерб и ограничение ущерба

Можно спорить о том, повлияла ли – и насколько – односторонняя поддержка Россией сирийского правительства в начале 2012 г. на события внутри и вокруг Сирии. Однако первые последствия этой политики для самой России оказались весьма проблематичными.

Во-первых, хотя неприятие российской позиции со стороны Запада было вполне ожидаемо, позиция Россия впервые вызвала настолько широкую негативную реакцию в самом арабском мире и даже спровоцировала нетипичные протесты у российских посольств в странах Ближнего Востока (в Ливане, Ливии и Судане). Эта неожиданная реакция грозит превратить Россию чуть ли не в главного внешнего «козла отпущения» для большей части арабского мира. Такой ярлык Москвой совершенно не заслужен – хотя бы в силу ее весьма ограниченной роли и влияния в регионе.

Во-вторых, серьезно пострадала и репутация России в ООН, причем ей был нанесен ущерб нового типа. Речь не столько о репутационных издержках в Совете Безопасности, которые не стоит переоценивать: негативная реакция в Совбезе на применение Россией и Китаем 4 февраля 2012 г. права вето в отношении резолюции, содержащей поддержанный Западом мирный план Лиги арабских государств (ЛАГ), была вполне ожидаема и не носила беспрецедентного характера. Однако широкая поддержка анти-асадовской резолюции подавляющим большинством членов Генеральной ассамблеи ООН спустя несколько дней стала для России неприятным сюрпризом. Голосования в Генассамблее (резолюции которой не носят обязательного характера) именно по этой причине, как правило, лучше отражают истинные политические предпочтения и настроения стран-участниц, чем решения СБ ООН, которые формируются на основе баланса стратегических интересов ведущих держав. Демонстративный отказ подавляющего большинства государств мира в поддержке России, Китая и еще нескольких стран по сирийскому вопросу шел вразрез с многолетней, хорошо прослеживаемой тенденцией: в конце 1990-х – 2000-х гг. по вопросам, связанным с правами человека, большинство стран на заседаниях Генассамблеи ООН, как правило, голосовало так же, как Россия и Китай (в то время как уровень поддержки резолюций, выдвигаемых США и странами ЕС, устойчиво снижался).¹

В целом, для России как, с одной стороны, влиятельного игрока в ООН, а с другой стороны, относительного аутсайдера на Ближнем Востоке односторонняя поддержка сирийского режима в начале 2012 г. обернулась серьезными дипломатическими и репутационными издержками. Эти издержки были не столько крупными по масштабу, сколько новыми по типу. Однако проблему не стоит драматизировать. Как только Россия пережила президентские выборы и в полной мере ощутила холодный душ международной реакции на ее позицию по Сирии – и по мере обострения самого сирийского конфликта – маятник российской внешней политики после очередного заноса снова начал движение вспять, т.е. к относительному балансу между ее тремя основными движущими силами, о которых речь шла выше. С тех пор дипломатическая активность России по Сирии в значительной мере была нацелена на «ограничение ущерба».

Определенную адаптацию курса России по Сирии к сирийским и международным реалиям не следует, однако, рассматривать как его коренной пересмотр в пользу «голубей» за счет «ястребов» в российской внешней политике. Точнее было бы сказать, что различия в подходах российских элит к ситуации в Сирии и на Ближнем Востоке в основном определяются уровнем внешнеполитического профессионализма и знания региона. В более профессиональных кругах, специализирующихся на внешней политике, особенно

¹ Анализ голосований в Генеральной ассамблее ООН за период с 1997–98 по 2007–08 гг. показал рост поддержки позиции России и Китая по вопросам, связанным с правами человека, с 50% до 76% и 74%, соответственно, на фоне снижения поддержки позиции США (с 77% до 30%) и стран ЕС (с 72% до 48–55%). См. Gowan, Richard and Brantner, Franziska. *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR Policy Paper, 2008.

среди арабистов – специалистов по Ближнему Востоку все большее распространение получает подход, базирующийся на следующих четырех положениях:

- (а) признании того, что протестные события 2011–2012 гг. в той или иной конкретной ближневосточной стране (в том числе в Сирии), при всей контекстной специфике, являются частью более широкой и необратимой волны социально-политических перемен, охватившей большую часть региона;
- (б) понимании того, что эти перемены движимы внутренними для каждой страны и региона факторами, по крайней мере, в не меньшей – а скорее, даже в большей – степени, чем влиянием извне;
- (в) скептическом отношении к любым «теориям заговора»;
- (г) осознании необходимости налаживать контакты и выстраивать отношения со всеми основными политическими силами в регионе, включая исламистов реформистского типа как во власти, так и в оппозиции.

Сторонников этого подхода можно найти во всех сегментах российской власти, политических элит и экспертного сообщества, хотя их вряд ли можно считать «голубями», противостоящими внешнеполитическим «ястребам». Скорее, речь идет просто о лучшем знании ими внешнеполитических реалий и более адекватном понимании истинных интересов и реальных возможностей России на Ближнем Востоке, чем курс на одностороннюю поддержку режима Асада, не взирая ни на что. Относительно адекватное понимание ситуации в целом характерно и для профессиональной российской дипломатии, включая министра иностранных дел Лаврова, и для наиболее квалифицированной части экспертного сообщества, особенно для ведущих российских экспертов по Ближнему Востоку.

Именно этот подход стоял за предпринятой Россией с конца весны 2012 г. серией мер по «ограничению ущерба» от ее несколько импульсивной первоначальной реакции на ситуацию в Сирии. Он стал проявляться уже с принятием Советом Безопасности ООН в апреле 2012 г. резолюции №2041, содержавшей план перемирия, предложенный спецпредставителем ООН и ЛАГ по Сирии Кофи Аннаном («план Аннана»). Этот план, в подготовку которого Москва вложила немалые дипломатические усилия, формально получил поддержку сирийского правительства и предусматривал отправку в Сирию миссии наблюдателей ООН (в соответствии с резолюцией №2043 СБ ООН). Несмотря на ограниченный характер «плана Аннана» и изначально невысокие шансы на его полную реализацию, Россию этот план вполне устраивал, и она готова была поддерживать его в качестве переговорного формата как можно дольше. Однако лишь после первого крупного нарушения условий «плана Аннана» – жестокой резни в сирийском городе Хула в конце мая – отдельные попытки российской дипломатии несколько дистанцироваться от Асада лично впервые получили подтверждение на высшем государственном уровне, в ходе

первых визитов Путина в Европу в его новом/старом президентском статусе. Как заявил Путин на совместной пресс-конференции с канцлером ФРГ Меркель 1 июня 2012 г., “у нас с Сирией добрые многолетние отношения, но мы не поддерживаем ни одну из сторон, от которой исходит угроза гражданской войны”.

В целом, в отличие от начала 2012 г., на более поздней стадии дипломатическая активность Москвы в сирийском кризисе уже сочетала в себе меры по «ограничению ущерба» с попытками инструментализации роли Москвы в качестве одного из основных посредников между сирийским режимом и внешним миром, в том числе во внешнеполитических целях, больше связанных с отношениями России с США и их европейскими союзниками, чем с Сирией как таковой.

Заключение

Чем бы не объяснялся непривычно высокий уровень внимания России к сирийскому кризису и повышенная активность Москвы в этом вопросе, ее влияние на динамику самого конфликта останется весьма ограниченным. Если правящему в Сирии режиму еще удастся продержаться какое-то (или даже длительное) время, то в основном в силу внутренних причин, а не благодаря российской поддержке. Если и когда сирийский режим падет, это случится в результате сложной комбинации многих факторов, включая ослабление основных государственных институтов, экономический коллапс, дальнейшее раскручивание спирали (контр)повстанческого и межобщинного насилия, в том числе в особо жестоких формах, и внешнее давление.

На всем протяжении действия «плана Аннана» (апрель–август 2012 г.), попытка «спрятаться» за этим планом не только оставалась оптимальной стратегией для России, но и вполне отвечала интересам ряда других ключевых внешних игроков, включая США. Многие питали надежду на то, что «план Аннана» (или любой последующий подобный план) позволит международному сообществу «потянуть время», в ходе которого ситуация в Сирии могла сложиться по-разному, например, привести к таким перестановкам внутри режима – или даже к внутреннему перевороту – которые бы открыли новые возможности для урегулирования конфликта. Однако, ни дипломатическая, ни наблюдательная активность ООН сама по себе не способна предотвратить эскалацию насилия в Сирии и обострение гуманитарной ситуации в зоне конфликта. Это со всей очевидностью показали события лета 2012 г., в результате которых ООН была вынуждена вывести своих наблюдателей из Сирии по истечении их мандата 19 августа. Нельзя исключать и наихудший сценарий развития сирийского конфликта – полномасштабную гражданскую войну в сочетании с региональной «войной по доверенности» (наподобие гражданской войны в Ливане 1975-1990 гг.).

Дальнейшая эскалация насилия в Сирии неизбежно вернет проблему обратно в Совет Безопасности ООН, а его членов, особенно постоянных – к непростым решениям о дальнейших действиях в отношении этого конфликта. США и их европейские союзники будут испытывать все большее давление в пользу

более активного вмешательства в крайне нестабильном региональном контексте в наиболее сложный из всех конфликтов, порожденных «арабской весной». Даже в этом случае, максимум того, на что может пойти Россия в сирийском вопросе – это согласие на многостороннюю миссию ООН по поддержанию мира – да и то только в том случае, если такая миссия будет приемлема для сирийского правительства (в независимости от того, кто на тот момент будет этим правительством). Позиция России, отказывающейся поддержать любую резолюцию СБ ООН, открывающую путь к прямому призыву к свержению сирийского режима и/или вооруженной иностранной интервенции, не изменится – но она и не сможет остановить такую интервенцию, если и когда США и их западные и региональные союзники будут к ней готовы.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org