

Ловушки конкурирующего посредничества УРОКИ ТАДЖИКИСТАНА ДЛЯ СИРИЙСКОГО КОНФЛИКТА

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 250
Июнь 2013

Джордж Гаврилис
*Центр международного диалога им. Э. Холлингса**

Целью недавней серии встреч американского госсекретаря Джона Керри с российскими официальными лицами было улучшить прохладные российско-американские отношения и сблизить позиции Вашингтона и Москвы по Сирии. Последняя встреча между Джоном Керри и российским министром иностранных дел Сергеем Лавровым в Париже, в ходе которой Лавров вновь дал понять, что Москва будет побуждать сирийское правительство к участию в мирных переговорах, стала шагом вперед по сравнению с декабрем прошлого года, когда Лавров заявил, что Россия не является почтальоном для связи с Башаром Асадом. Посылаемые Москвой сигналы малоинтересны тем участникам внешнеполитического процесса в Вашингтоне, которые выступают за интервенцию; эксперты и журналисты отмечают, что благодаря российской военной помощи правительственные силы в Сирии обладают мощными средствами противовоздушной обороны, которые, по всей видимости, смогут свести на нет активность американских самолетов в сирийском небе. Поэтому международное сообщество продолжает возлагать на Россию большую часть вины за блокирование попыток посредничества и поощрение режима Асада к продолжению борьбы.

Восприятие России как актора, вставляющего палки в колеса посредническим усилиям в Сирии, резко контрастирует с тем, сколь мало акцентировалась ее роль в прекращении гражданской войны в Таджикистане в 1990-х годах. Соответствующее соглашение было результатом трехлетних усилий Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Таджикистане (МНООНТ), соседних государств и, возможно, в наибольшей степени, интенсивных совместных усилий США и России в рамках «второго направления

* Изложенная в работе точка зрения является исключительно личной позицией автора и не является позицией Центра международного диалога им. Э. Холлингса.

дипломатии». В совокупности эти акторы организовали восемь раундов мирных переговоров, много раз способствовали возобновлению нарушавшегося режима прекращения огня, выступали посредниками в переговорах с различными группами, разрабатывали ключевые разделы мирного соглашения и сформировали контактную группу для мониторинга его исполнения и урегулирования возникавших при этом проблем.

Хотя успешное посредничество в таджикистанском конфликте вошло в учебники, этот пример оказался сброшенным со счетов и забытым. Возвращение к таджикистанскому опыту - это не просто ностальгический взгляд в прошлое, на те времена, когда российско-американские отношения были более дружественными. Это также хороший пример того, как регрессировали выработанные международным сообществом механизмы посредничества. В то время как компактная и гибкая посредническая инициатива в Таджикистане была предназначена для того, чтобы остановить гражданскую войну, посреднические усилия в Сирии стали своеобразным голосованием за режим или против него. Однако еще более тревожно то обстоятельство, что главный ущерб посредническим усилиям наносит разрозненность и соперничество подходов, которых придерживаются государства, находящиеся в лагере противников режима Асада.

Забытый опыт Таджикистана

Вскоре после получения независимости в 1991 году Таджикистан погрузился в пучину разрушительной гражданской войны. На территории страны сражались проправительственные силы, полевые командиры и группировки оппозиции (как исламистской, так и светской). Затянувшийся конфликт стал причиной гибели десятков тысяч людей, полмиллиона человек стали беженцами, а 80% населения страны оказались в условиях нищеты. Когда в 1994 г. гражданская война интенсифицировалась, группа внешних акторов заложила основу для посредничества. ООН послала в страну своих специальных представителей, ОБСЕ открыла свой центр в июне, а небольшой миротворческий контингент стран СНГ начал действовать в сентябре. Тем временем, наблюдательной миссии ООН в Таджикистане (МНООНТ), уполномоченной Советом Безопасности, было поручено осуществление мониторинга развития конфликта и соблюдения соглашений о прекращении огня между местными командирами.

Параллельно этим усилиям, возглавляемый американско-российской группой экспертов-посредников межтаджикский диалог вылился в организацию серии встреч с оппозицией и представителями правительства. В рамках диалога состоялось 35 раундов переговоров, многие из которых прошли в Москве. Наиболее существенным результатом стало то, что крайне разрозненную таджикскую оппозицию удалось склонить к тому, чтобы провести встречу и выработать общую платформу для переговоров. К 1994 году, во время встречи в Тегеране, руководство антиправительственных сил создало Объединенную

таджикскую оппозицию – объединение, включавшее в себя крупную Партию исламского возрождения.

Несмотря на прогресс в переговорах и подписание соглашения о прекращении огня в октябре 1994 г., гражданская война продолжалась. Время от времени миротворцы от стран СНГ, российские военнослужащие и наблюдатели ООН становились жертвами насилия. В январе 1995 г. на таджикско-афганской границе в засаду боевиков оппозиции попал российский отряд, в результате чего девять российских военнослужащих погибло, а их тела были обезображены. Насилие также применялось в отношении наблюдателей МНООНТ: в телеграмме ООН сообщалось, что «военные наблюдатели ООН останавливались военнослужащими правительственной армии, подвергались физическому воздействию, их жизни угрожали, а оборудование похищалось».

Конфликт формально закончился в июне 1997 г., когда правительство и оппозиционные группы подписали мирное соглашение в Москве. За реализацией соглашения было поручено наблюдать контактной группе, в которой особо активные роли играли Россия, Иран, МНООНТ и ОБСЕ. При всем различии в методах и стратегических интересах, члены контактной группы были озабочены двумя важнейшими общими проблемами: желанием предотвратить возобновление гражданской войны и ограниченностью бюджетов. Россия выполняла свою роль, на долгосрочной основе поддерживая небольшой миротворческий контингент и предоставляя свои военные подразделения для охраны границы Таджикистана с Афганистаном. Миротворческие подразделения охраняли ключевые объекты вокруг столицы, в то время как пограничники не давали экстремистам возможности пересекать границу для того, чтобы расстроить мирное соглашение.

Посредничество в Таджикистане оказалось малозатратным и эффективным способом вмешательства в гражданскую войну. Из него вытекают несколько уроков, два из которых высокоактуальны для сирийского кризиса. Во-первых, посредники не должны соперничать друг с другом. Иран, Россия, ООН и США неформально, но на регулярной основе работали вместе. Они информировали представителей других посредников, избегали дублирования своих усилий и стремились положить конец конфликту во имя стабильности в регионе, достижение которой они оценивали выше, нежели утверждение собственных идеологических позиций во внешней политике.

Во-вторых, посредничество на высоком уровне подкреплялось усилиями на местах. Посредники не надеялись на то, что соглашения, достигнутые между элитами в Москве или где-то еще, непременно дойдут до полевых командиров. Они настаивали на том, что представители оппозиции и правительства должны сдерживать своих подчиненных на местах, и они подкрепили это учреждением групп наблюдателей (действовавших под небольшой охраной и при слабых гарантиях безопасности) для контроля за ходом выполнения договоренностей о прекращении огня. Посредники устойчиво придерживались своей линии и сохраняли своих наблюдателей и миротворцев на местах, даже когда те

подвергались нападениям и угрозам, демонстрируя воюющим сторонам свою решимость поддержать процесс прекращения огня. Сегодня Таджикистан остается авторитарной, коррумпированной и бедной страной, однако ситуация в нем достаточно стабильна, чтобы снять опасения относительно возможности возвращения к вооруженному конфликту.

Пробуксовывание в Сирии

Многие политики и эксперты, вероятно, заметят, что Таджикистан и Сирию нельзя сравнивать, и что в Сирии на карту поставлено гораздо больше. В конце концов, события в Сирии имеют место на фоне происходящих во всем регионе потрясений «арабской весны», российско-американские отношения слишком подорваны для достижения компромисса по поводу Сирии, а роль экстремистских группировок делает очень рискованной практически любую интервенцию. Короче говоря, Сирия представляет собой сложный случай для продуктивного внешнего вмешательства. Вместе с тем, посредничество в Таджикистане также имело место на фоне крупномасштабных потрясений в регионе: оно произошло после распада Советского Союза, когда отряды движения «Талибан» вступили в Кабул и наводнили соседний Афганистан. Более того, совместные российско-американские посреднические усилия имели место, несмотря на неуправляемые разногласия и ухудшающиеся отношения из-за противоположных позиций по конфликтам в бывшей Югославии. Наконец, в связи с тем, что гражданская война в Таджикистане завершилась миром, легко забылось то обстоятельство, что в первые годы это был чрезвычайно сложный конфликт, в котором свою роль играли экстремистские группировки. В этом отношении политическая и военная динамика происходящего в Сирии не так уж и отличается от событий в Таджикистане в 1990-х годах.

Причина неудачи попыток найти разрешение сирийского конфликта с помощью международных усилий заключается скорее в самих посредниках, нежели в противоборствующих сторонах. Пытаясь справиться с гражданской войной в Сирии, потенциальные посредники мешали друг другу своими конфликтующими методами посредничества и упустили возможность установить устойчивое присутствие в зоне конфликта для того, чтобы договориться о прекращении огня и поддерживать его.

Когда идет речь о соперничестве или разногласиях по поводу ситуации в Сирии, внимание большинства читателей естественно привлекают разногласия между группой тех государств, которые считают, что Асад должен уйти (США, Турция и большинство арабских государств) и лагерем стран, полагающих, что Асад должен остаться (такая позиция приписывается Ирану и, возможно некорректно, России). Полагаю, однако, что более деструктивное соперничество происходит внутри лагеря тех стран, которые считают, что Асад должен уйти. Это выходит за рамки межведомственных споров в США по поводу того, стоит ли вмешиваться в конфликт, и если да, то как. В течение последних двух лет США, Турция, Египет, Катар, Франция, Великобритания и другие соперничали друг с

другом в сфере дипломатических акций и организации конкурирующих между собой мероприятий. Например, Турция изначально приняла у себя оппозиционеров и затем поддержала предложенный Кофи Аннаном план ООН; тогда как Франция затеяла инициативу «Друзья Сирии» с целью оказать давление на Асада. В ноябре 2012 г. в Каире значительная часть сирийской оппозиции и Свободной сирийской армии вступила в Сирийскую национальную коалицию, однако эта группа остается разрозненной и слабо связанной с враждующими сторонами на местах, с сирийским гражданским обществом и остающимися в стране политическими группами.

Главный мотив этого соперничества состоит в том, что ряд стран стремится самоутвердиться и заработать побольше политического капитала в меняющемся ближневосточном регионе. Турция хочет приобрести роль ведущего регионального центра силы, вновь заняв заветное место посредника – место, которое она потеряла, когда ухудшились ее отношения с Израилем, и ее роль в урегулировании палестино-израильского конфликта была утрачена. После ширококомасштабных антиправительственных протестов в Турции, которые весьма осложнили внутреннюю и внешнюю политику премьер-министра Реджепа Тайипа Эрдогана, сделать это будет все более и более сложно. Подвергающееся критике правительство Египта желает восстановить ту архитектуру посредничества, которой страна обладала до революции, и с раздражением относится к усилиям таких честолюбивых внешних игроков, как Катар. Как заявил автору один египетский журналист, «Катар – это ненастоящий центр силы, и мы не ожидаем от него чего-либо последовательного в будущем». Катар успешно проложил себе дорогу, используя свои нефтяные деньги для спонсирования оппозиции и вооруженных группировок на Ближнем Востоке от Ливии до Сирии. Представитель сирийской оппозиции заметил по этому поводу, что «Катар раздает оружие как конфеты, что вызывает беспокойство даже у саудовцев».

В результате такого соперничества различные группы оппозиции внутри Сирии и за ее пределами получили возможность развивать связи с предпочитаемыми ими государствами для получения помощи и укрепления своего влияния. Таким образом, ранее в ходе конфликта была упущена возможность побудить оппозицию действовать на основе менее разнородной и более единой платформы. Несмотря на свое название, недавно ставшая явлю Сирийская национальная коалиция является коалицией скорее по наименованию, нежели в реальности, будучи разноголосой и не давая правительству Асада особых оснований вступать с ней в полноценные переговоры. Непродуктивное и ознаменовавшееся раздорами майское заседание коалиции в Стамбуле ясно показало, что оппозиция с течением времени становится более раздробленной.

В то время как успехи международного сообщества в сплочении оппозиции оказались неблестящими, его роль в самих сирийских событиях остается огромной. Как показал конфликт в Таджикистане, посреднические миссии имеют ключевое значение во время гражданских войн. Они убеждают воюющие стороны соблюдать договоренности о прекращении огня и собирают в основном

объективную информацию о происходящем на местах, которую международное сообщество может использовать для вмешательства с целью урегулирования. Однако в Сирии миссии по наблюдению и контролю не были эффективными, послав воюющим сторонам сигнал о том, что у международного сообщества не хватает смелости для обеспечения чреватого неприятностями присутствия на месте конфликта. Например, Лига арабских государств, которая послала небольшую группу наблюдателей в Сирию в начале конфликта, оказавшись неспособной гарантировать их безопасность, держала их, в основном, в защищенных местах, а затем отозвала из страны.

Последовавшая за этим посредническая миссия ООН во главе с Кофи Аннано, которая началась в феврале 2012 г., существенно большего не добилась. Посредник из близких к этой миссии кругов отметил, что на эффективность ее работы сильно давила необходимость продемонстрировать быстрый прогресс. Не будучи в состоянии добиться и обеспечить соблюдение прекращения огня, миссия переключилась на выполнение более частных задач, таких как переговоры о временном прекращении огня в одном из городов для того, чтобы студенты смогли сдать университетские экзамены. Подобного рода минимизация задач оставляла мало шансов для достижения договоренности о прекращении огня или для поддержания такого режима. Данная миссия завершилась в августе 2012 г., и на пути усилий спецпредставителя ООН Лахдара Брахими поправить ситуацию стоят серьезные препятствия.

Критиковать Россию за тот тупик, в который зашел вооруженный конфликт в Сирии, столь же соблазнительно, сколь и некорректно. Дипломатия тех государств, которые работают с лагерем оппозиции, не выполнила двух условий, которые необходимы для эффективного посредничества в гражданских войнах: помочь разрозненной оппозиции собраться под общим руководством не только де-юре, но и де-факто, а также подкрепить это присутствием на месте с целью контроля над прекращением огня между враждующими полевыми командирами.

Неудивительно, что политики за рубежом не хотят признавать, что сирийская оппозиция остается разобщенной и оторванной от своих сирийских корней. За закрытыми дверями эти политики гораздо более откровенны. Как недавно признал интенсивно работающий над разрешением ситуации в Сирии американский правительственный чиновник, “у оппозиции ничего не продвигается и у нее нет связей с политическими и общественными группами в Сирии.”

Путь вперед

Все громче звучат голоса тех, кто считает, что Сирия – это новое Сомали, зарождающееся в Средиземноморье. Эти тенденциозные предсказания коллапса сирийского государства, хотя и красочны, но преувеличены. Сирийский конфликт заходит в тупик, так как проправительственные и антиправительственные силы в основном укрепились в географически разделенных и легко обороняемых частях

страны. С переходом Эль-Кусайра в руки верных Асаду сил, Дамаск взял под контроль коридор к оплотам проправительственных сил на побережье, что усугубляет тупиковость ситуации. Этот тупик может дать международному сообществу столь важный шанс перезагрузить свою стратегию посредничества. Для этого требуется, однако, выполнение ряда условий, что в сложившейся ситуации маловероятно.

Во-первых, это потребовало бы прекращения соперничества в стане поддерживающих оппозицию стран-посредников. Последние должны выработать четкие и скоординированные условия своего взаимодействия с оппозицией. Это означает не решение вопроса о том, поставлять или не поставлять оппозиции оружие, а, скорее, определение сфер полномочий и обязательств поддерживающих оппозицию стран по отношению друг другу по таким вопросам, как взаимное информирование по поводу контактов и сотрудничества с оппозиционными группами внутри Сирии и за ее пределами. Это могло бы в значительной степени способствовать повышению продуктивности действий международного сообщества по объединению оппозиции и подталкиванию к переговорам представителей находящегося у власти правительства. Это могло бы также заложить основу для создания более сильной и эффективной Контактной группы по Сирии по аналогии с той, которая была создана для урегулирования конфликта в Таджикистане. Однако в процессе подготовки к переговорам, которые должны пройти позже этим летом, политики по-прежнему уделяют слишком много внимания козням России и Ирана вместо того, чтобы сосредоточиться на вопросе о том, как сгладить разногласия между странами, поддерживающими оппозицию.

Во-вторых, продуктивным шагом могло бы стать создание новой группы наблюдателей по образцу МНООНТ. Такая группа должна быть подготовлена к решению проблем посредничества и прекращения огня, даже сталкиваясь с угрозами и насилием по отношению к наблюдателям. Однако в последние годы излюбленной практикой стало посылать в зоны конфликтов высокопоставленных представителей, которые десантируются в эти зоны и эвакуируются из них как только ситуация становится небезопасной.

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