

Март 2019 г.

Россия и Соединенные Штаты на Большом Ближнем Востоке

Джеймс Доббинс и Иван Тимофеев

Хотя причиной нынешнего кризиса в отношениях между Россией и США не был Ближний Восток, он является сферой противостояния российских и американских интересов. Российские и американские военные преследуют разные цели и находятся в Сирии в непосредственной близости друг от друга, что порождает риски непреднамеренных столкновений. Взгляды России и США на Иран и его роль в регионе существенно различаются. У Москвы и Вашингтона есть разногласия по поводу Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД), санкций против Ирана и будущего его ядерной программы. Они по-разному относятся к иранской политической системе и режиму и по-разному оценивают роль Ирана в Сирии. Эти различия накладываются на разногласия относительно урегулирования сирийского конфликта, а также других спорных вопросов на Ближнем Востоке.

Эта напряженность усугубляется беспрецедентным ухудшением двусторонних отношений России и США в целом. Конгресс ввел санкции против России за поддержку Москвой сирийского правительства Башара Асада и в ближайшем будущем, скорее всего, продолжит усиливать давление.¹ Санкции юридически относят Россию к противникам и соперникам Соединенных Штатов. Другими словами, из-за негативного тренда в развитии российско-американских отношений логика соперничества может возобладать даже при наличии возможностей для сотрудничества. Вместе с тем, интересы России и США на Ближнем Востоке и в Афганистане не являются абсолютно несовместимыми. Несмотря на многочисленные разногласия, существуют и общие интересы, а также возможность совместных действий.

Иран и СВПД

8 мая 2018 года Соединенные Штаты объявили о своем выходе из СВПД, а в ноябре восстановили режим санкций, существовавший до подписания соглашения. Наиболее чувствительной для Ирана мерой является запрет на покупку иранской сырой нефти. Никто из других стран-подписантов СВПД не поддержал выхода США, а ключевые потребители иранской нефти

¹ Действующие против России санкции по Сирии изложены в статьях 234-236 Закона США «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA). В ближайшем будущем Конгресс США рассмотрит законопроект «О защите безопасности Америки от агрессии Кремля» (DASKAA), который предусматривает введение новых санкций. Теоретически, новый закон может потребовать от Государственного департамента определить, является ли Россия государством-спонсором терроризма. Это может привести к стремительной эскалации напряженности в отношениях между Россией и США, однако вероятность развития событий по такому сценарию невелика.

выразили крайнее недовольство. Соединенные Штаты уже сделали исключение для восьми государств, которым временно разрешено покупать иранскую нефть. Однако это вряд ли является уступкой, поскольку Вашингтон предупредил, что продление такого исключения в будущем возможно только при условии значительного сокращения импорта нефти из Ирана.

Несмотря на международную изоляцию, в которой США оказались по вопросу СВПД, их стратегия логически последовательна. Возобновление американских санкций заставляет Иран делать выбор между двумя альтернативами. Первая – это возобновить свою военную ядерную программу и отказаться от СВПД. Такое решение представляется для Ирана слишком дорогим. Тогда Тегерану придется нарушить Резолюцию Совета Безопасности ООН № 2231, в результате чего он окажется в полной изоляции и откроет путь для интернационализации санкций через ООН. К тому же, у Ирана, судя по всему, нет достаточных возможностей для быстрого производства надежного ядерного оружия и действий по образцу и подобию Северной Кореи, а попытки произвести ядерное оружие могут спровоцировать военное вмешательство США. Вторым вариантом действий для Ирана – это сохранить приверженность СВПД, постараться оставить Соединенные Штаты в изоляции и уменьшить ущерб от санкций путем наращивания сотрудничества с другими. Новые санкции вряд ли заставят Тегеран изменить свой политический курс. Однако они нанесут ущерб экономике Ирана, сократят экспорт Тегерана и, по мнению Соединенных Штатов, создадут риски для стабильности политической системы Ирана. Пока Иран выбрал второй вариант. Он остается в рамках СВПД, однако в настоящее время Соединенные Штаты имеют сильные рычаги давления на Иран и внутри страны, и за ее пределами.

Россия поддерживает приверженность Ирана СВПД. Как и другие партнеры по ядерной сделке, Москва продолжит критически относиться к решению США выйти из многостороннего соглашения. Россия не заинтересована в восстановлении иранской военной ядерной программы, но планы США по закрытию гражданских ядерных объектов Ирана не найдут в Москве поддержки.

Сокращение экспорта иранской нефти также не принесет России особой выгоды. Сокращение иранских поставок компенсируется Саудовской Аравией, отчего мировые цены практически не изменятся. Таким образом, перспектива устранения конкурента на рынке нефти не является мотивацией для России поддержать усилия США.

Со своей стороны, администрация Трампа решила формировать свою политику в отношении Ирана, опираясь, главным образом, на достижение целей, которые ставят перед собой Израиль и Саудовская Аравия. А задача последних – лишить Иран какого бы то ни было влияния во всем арабском мире и не позволить ему возродить даже гражданскую программу ядерной энергии. Пока Вашингтон будет продолжать преследовать эти цели, возможности российско-американского сотрудничества по вопросам, связанным с Ираном, практически отсутствуют.

Однако саудовско-американской связке был нанесен удар убийством резидента США, оппозиционного саудовского журналиста и обозревателя Washington Post Джамала Хашогги. Разразившийся в отношениях между США и Саудовской Аравией кризис может заставить президента Трампа как по собственной инициативе, так и под давлением Конгресса проводить более независимый курс (Казначейство США уже подвергло санкциям 17 саудовских чиновников, связанных с этим убийством). Об изменении подхода США свидетельствует занятая ими позиция в отношении конфликта в Йемене, который спонсируется Саудовской Аравией.

В настоящее время официальный Вашингтон призывает к прекращению огня в Йемене и поддерживает мирный процесс под руководством ООН. Но поскольку ни Вашингтон, ни Эр-Рияд не желают разговаривать с Тегераном (который поддерживает повстанцев хуситов) напрямую, а саудиты продолжают делать ставку в Йемене на военное решение, то прогресса достичь не удастся. Ситуация на местах может измениться, если Соединенные Штаты начнут сокращать военную помощь Саудовской Аравии, воюющей в Йемене, чего требуют все больше членов Конгресса. В этих условиях Россия может сыграть полезную посредническую роль между Вашингтоном, Эр-Риядом и Тегераном и поддержать усилия ООН по установлению мира в Йемене.

Что касается СВПД, то Тегеран отказывается разговаривать с Вашингтоном. Россия, наряду со всеми другими подписавшими странами, стремится сохранить Иран в соглашении, что требует сопротивления экстерриториальному применению американских санкций и уходу от них. Пока такое противостояние сохраняется, о возможностях сотрудничества между Россией и США говорить не приходится. Есть определенный шанс, что иранский режим может принять предложение Трампа провести переговоры, однако Тегеран никогда не согласится обсуждать повестку, выработанную госсекретарем Помпео. Для согласия Тегерана вступить в какие-либо переговоры его необходимо убедить в том, что другие страны-подписанты СВПД продолжат борьбу за сохранение СВПД, а также не поддадутся шантажу и угрозам за свою торговлю с Ираном. Если такие переговоры между Ираном и другими сторонами, подписавшими СВПД, состоятся, роль России может заключаться в организации их проведения в конструктивном ключе.

В целом, и Москва, и Вашингтон заинтересованы в предотвращении возобновления ядерной программы Ирана. Однако разногласия по поводу способов достижения этой цели, а также по другим вопросам, в частности, гражданской ядерной программе Ирана, снижают их мотивацию к сотрудничеству. Среди прочего, Москва не поддержит попытки Вашингтона содействовать смене режима в Иране. В то время как Соединенные Штаты призывают отстаивать демократические ценности и права человека, Россия подчеркивает суверенитет Ирана и его право самостоятельно решать вопросы своей внутренней жизни.

Сирия

Урегулирование сирийского конфликта осложняется наличием множества игроков с разными интересами. Россия и США заинтересованы в предотвращении дальнейшего погружения Сирии в хаос и возрождении Исламского государства и радикальных организаций.² Однако пути достижения этой цели они видят по-разному. Москва сделала ставку на правительство Асада, а Вашингтон – на переход к новой политической системе. Согласовать эти два подхода будет непросто.

Для продвижения своих стратегий в Сирии и Россия, и Соединенные Штаты имеют военные рычаги на местах, что увеличивает риск инцидентов на земле, в воздухе и на море. Даже после запланированного вывода из страны своих сухопутных войск Вашингтон намерен продолжать воздушные операции против объектов Исламского государства. И Москва, и Вашингтон заинтересованы в том, чтобы избежать возможных инцидентов и иметь механизм предотвращения эскалации напряженности в случае, если инциденты все же произойдут. Между двумя сторонами установлена прямая линия связи. Однако инциденты могут возникать в результате новых американских ударов по сирийским правительственным силам, провокаций (со стороны любого актора) с применением химического оружия, а также действий различных подконтрольных сил на местах.

Треугольник Россия-США-Иран в Сирии асимметричен. Иран – партнер (хотя и не союзник) России и правительства Асада, но для Соединенных Штатов и Израиля он является угрозой и врагом. Россия не заинтересована в дальнейшей эскалации ирано-израильской напряженности из-за возможных осложнений отношений с Тель-Авивом. При этом влияние Москвы на действия Ирана в Сирии имеет ограниченный характер и вряд ли может оказать воздействие на уровень его военного присутствия, как бы этого ни хотелось Соединенным Штатам. Маловероятно, чтобы Россия использовала свой политический капитал в отношениях с Ираном, добиваясь от Тегерана каких бы то ни было уступок в интересах Вашингтона. Иран будет продолжать использовать Сирию для противодействия продвижению Вашингтоном своих интересов, особенно с учетом усиления санкционного давления США. Кроме того, Иран попытается сдержать влияние Саудовской Аравии в Сирии.

Хотя Москва и Вашингтон давно пытались наладить сотрудничество по прекращению гражданской войны в Сирии, их усилия не увенчались успехом. Венцом их достижений на настоящий момент стала деконфликтация, а вовсе не фактическое сотрудничество. Соединенные Штаты стремятся в Сирии к созданию временного правительства, проведению национальных выборов и, в конечном счете, уходу Асада с политической арены. Но приоритетной задачей Вашингтона является вывод из Сирии всех иранских войск и поддерживаемых Ираном ополченцев.

Иран никогда не уйдет из Сирии полностью. Иран оказывал влияние на ситуацию в Сирии до войны и продолжит после ее окончания. Вместе с тем, после завершения активной фазы конфликта военное присутствие Ирана в Сирии, вероятно, несколько сократится. Тогда и Асад, и Москва,

² Запрещенных в России.

скорее всего, захотят, чтобы большинство поддерживаемых Ираном иностранных ополченцев вернулись обратно в Ливан, Афганистан и другие свои страны.

Таким образом, может наступить время, когда боевые действия практически прекратятся, когда поддерживаемые Ираном ополченцы уже выполняют функцию, отвечавшую интересам Асада или Москвы, и когда как Россия, так и режим Асада могут захотеть ухода этих иностранных боевиков, чего желает Вашингтон. Вот тогда совместные усилия России и США могут привести к значительному сокращению присутствия в Сирии ополченцев, поддерживаемых Ираном.

Уход ополченцев сопровождался бы сокращением количества вооруженных столкновений в Сирии между Израилем и Ираном и снизил бы угрозу непосредственного конфликта между ними. Таким образом, уход ополченцев привел бы к деэскалации напряженности, которую поддержали бы и Москва, и Вашингтон и могли бы ради этого объединить усилия.

В треугольнике США-Турция-Россия в Сирии расклад сил другой. Россия сотрудничает с Анкарой, хотя уровень взаимодействия пока довольно ограничен. Турция имеет острые разногласия с США по курдскому вопросу. Тем не менее, Анкара и Вашингтон стратегически взаимозависимы, что делает Россию более слабой частью треугольника. Однако Россия может сыграть важную роль в деле выработки договоренностей, которые устроят и Дамаск, и Анкару, а курды на востоке страны сохранят после вывода войск США определенную степень автономии в рамках объединенной Сирии.

В целом, общие стратегические интересы России и Соединенных Штатов заключаются в предотвращении радикализации и возвращения хаоса в Сирии, в деконфликтации их военной деятельности, недопущении использования химического оружия и усилении влияния третьих сторон, а также обусловленных этим осложнений с партнерами и союзниками.

Вместе с тем, достижение этих целей осложняется различными взглядами участвующих сторон на политические преобразования в Сирии и различным характером отношений с третьими сторонами, такими как Иран и Турция.

Афганистан

Афганистан может стать областью сотрудничества между Россией и США. Обе стороны заинтересованы в том, чтобы Исламское государство не пустило в этой стране корни, а также заинтересованы в предотвращении нестабильности в Центральной Азии. Обе стороны стремятся сократить контрабанду наркотиков из Афганистана и способствовать достижению определенного компромисса между талибами и кабульским правительством. Более того, в прошлом Москва и Вашингтон сотрудничали по Афганистану. Однако рассчитывать, что практическое сотрудничество вернется к уровню, существовавшему до 2014 года, не приходится. В лучшем случае Россия останется поставщиком технического оснащения для кабульского правительства.

Однако Москва может сыграть роль посредника во внутреннем афганском диалоге. Достижение успеха в нем будет существенно осложняться отсутствием единства как внутри талибов, так и среди национальных и местных лидеров официального афганского руководства. Талибан не является единым и централизованным движением. Кроме того, даже при достижении компромисса между талибами и правительством в Кабуле рассчитывать на установление согласованного внутреннего консенсуса в Афганистане не приходится. Свободу маневра Вашингтона ограничивает его военное присутствие, в то время как Россия может быть более гибкой. Наконец, решающее значение на формирование интересов России в Афганистане и соответствующих отношений с США будут оказывать центральноазиатские вопросы .

Кардинально изменить ситуацию могут три события. Первое – это решающая военная победа талибов над правительством. В этом случае Кабулу, возможно, придется согласиться с условиями талибов. Второе – это распад движения Талибан. А третье – это падение кабульского правительства, если общенациональные выборы не завершатся его достаточно убедительной победой.

Россия и США могли бы координировать свои усилия по достижению относительно стабильного внутреннего «пакта» в Афганистане. Однако Вашингтон, судя по всему, относится к российским инициативам с большой настороженностью и предпочитает зондировать почву с талибами самостоятельно. Тем не менее, обе стороны заинтересованы в начале мирного процесса, который положит конец войне, интегрирует талибов в государственные структуры и вытолкнет на обочину политической жизни местную ячейку Исламского государства. Основным препятствием для сотрудничества в этой сфере является не столько расхождение целей, сколько ухудшение двусторонних отношений между Россией и США в целом. Администрация Трампа признает важность решения афганского вопроса. В связи с этим на пост специального представителя по Афганистану назначен опытный специалист. Взаимодействие по афганскому вопросу могло бы стать областью успешного сотрудничества России и США.

Посол Джеймс Доббинс – старший научный сотрудник и почетный глава по вопросам дипломатии и безопасности Корпорации RAND.

Иван Тимофеев – программный директор Российского совета по международным делам (РСМД).

Доклад подготовлен при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке.

Настоящий доклад впервые опубликован Центром стратегических и международных исследований (CSIS) – некоммерческой организацией, которая занимается анализом международных аспектов публичной политики. Исследования центра носят внепартийный характер. Все взгляды, позиции и выводы,

изложенные в данной публикации, отражают исключительно авторскую точку зрения.

© 2019 Центр стратегических и международных исследований. Все права защищены.