

УДК 327

Лиди ОГАНИСЯН

ДИЛЕММЫ СИРИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Аннотация. Начавшаяся в 2011 г. война в Сирии превратила эту страну в крупный очаг нестабильности у южных границ Европы. Сегодня ЕС и государства-члены являются ключевыми донорами гуманитарной помощи для сирийских беженцев и предоставляют ограниченную негуманитарную помощь в районы, контролируемые оппозицией. Параллельно ЕС поддерживает жёсткий санкционный режим в отношении правительства Б. Асада и исключает любую поддержку реконструкции в районах, находящихся под контролем Дамаска, до тех пор, пока в стране не будут проведены реформы и осуществлен политический транзит. Усиление разногласий между странами-членами и стремительное изменение положения дел в Сирии в пользу правительства указывают на гипотетическую возможность трансформации позиции ЕС. Однако для Брюсселя процесс выработки жизнеспособного подхода, отражающего новые реалии, весьма затруднителен и сопряжён с целым рядом политических дилемм.

Ключевые слова: Европейский союз, Сирия, миграционный кризис, беженцы, международная помощь, Брюссельские конференции, восстановление, санкции.

Конфликт в Сирии находится в центре внимания международного сообщества вот уже более девяти лет. По мере того, как военные действия близятся к своему завершению, укрепляется положение Б. Асада и его сторонников внутри страны, одним из ключевых вопросов в международной повестке становится проблема восстановления Сирийской Арабской Республики (САР), которое, по разным оценкам, обойдется в сумму от 250 до 400 млрд долл. Очевидно, что без помощи извне восстановить территории, пострадавшие в ходе изнурительной войны, невозможно. В этой связи эксперты активно обсуждают, какую роль в восстановлении готовы взять на себя внешние игроки и с какими условиями будет сопряжено их участие [Heydemann, 2017; Delen, Flanders, 2018; Бартенев, 2018; Примири́ть неприми́римое..., 2019].

Позиции ведущих акторов по вопросу участия в постконфликтном восстановлении Сирии существенно разнятся. Если позиция России соответствует формуле “помогать Дамаску, нельзя ждать”, то позиция абсолютного большинства стран Запада – “помогать Дамаску нельзя, ждать” [Бартенев, 2018].

© *Оганисян Лиди Давидовна* – кандидат политических наук, преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов, эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. **Адрес:** 119991, Россия, Москва, Ленинские горы, 1. **E-mail:** lidaoganisyan@gmail.com

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope1202091101>

Официальная позиция Брюсселя заключается в том, что переговоры о восстановлении преждевременны, а предварительным условием участия ЕС и стран-членов остаётся проведение в САР политических реформ. С осени 2018 г. в политике ЕС наметились определённые перемены, которые, впрочем, пока ещё не оформились в полноценный новый подход. Цель статьи – обозначить истоки и логику эволюции подходов Евросоюза к конфликту в Сирии и проблеме её послевоенного восстановления, а также спрогнозировать возможные направления трансформации политической линии ЕС.

Конфликт в Сирии и ЕС: Брюссель в поисках общеевропейской позиции

К началу 2010-х гг. Европейский союз и САР сотрудничали как в двустороннем, так и в многостороннем формате. Сирия была участницей Евро-Средиземноморского партнёрства, развивала отношения с ЕС в рамках Европейской политики соседства (ЕПС), была членом Союза для Средиземноморья (СДС). После начала гражданского конфликта в САР ЕС заморозил проект соглашения об ассоциации, приостановил программы двустороннего сотрудничества с сирийским правительством в рамках ЕПС; Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) прекратил кредитные операции и оказание технической помощи САР. В июле 2011 г. по просьбе Дамаска было приостановлено участие Сирии в СДС.

Кроме того, ЕС пытался повлиять на режим в Дамаске посредством точечных санкций. Так, в разгар кризиса уже 9 мая 2011 г. ЕС ввёл рестриктивные меры в отношении Сирии с целью заставить руководство страны прекратить использование силы против гражданского населения. Брюссель наложил запрет на поставки оружия в страну и заморозил её активы, а также, поддержав США, ввёл санкции против президента Б. Асада и его ближайшего окружения. В дальнейшем ЕС усиливал санкционное давление на Дамаск. Санкции, введённые Советом ЕС в отношении САР за последние девять лет, весьма широки и включают замораживание активов и запрет на поездки физических лиц, входящих в “чёрный список”, ограничения на экспорт в Сирию оборудования, товаров и технологий, которые могут быть использованы для проведения репрессий, ограничения в отношении нефтегазового сектора, запрет на предоставление помощи сирийскому правительству со стороны государств-членов и институтов ЕС. Расширенные в январе 2019 г. санкции ЕС в отношении связанных с правительством Б. Асада бизнесменов также предназначены для борьбы с возможным неправомерным использованием правительством САР средств на цели восстановления страны [EEAS, 2019b].

Помимо санкций, уже в первые месяцы конфликта представители ЕС осудили насильственные действия Дамаска против демонстрантов, призвав руководство САР удовлетворить законные требования народа и начать политические и социально-экономические преобразования в стране [European Union, 2011]. Однако с августа 2011 г. позиция ЕС и Запада в целом изменилась. Точкой бифуркации стало широкомасштабное применение военной силы против демонстрантов в Латакии, Хаме и Дэйр-эз-Зоре 18 августа. Брюссель посчитал, что “сирийский режим полностью утратил свою легитимность, а Б. Асаду необходимо уйти в отставку”. В тот же день лидеры США, Великобритании, Франции и Германии потребовали, чтобы Б. Асад сложил свои полномочия [Turkmani, Haid, 2016: 8–9].

С этого момента лозунг “Асад должен уйти” превратился в мантру. Официальные лица Евросоюза повторяли, что “режим” несёт главную ответственность за конфликт, его действия разжигают экстремизм и препятствуют осуществлению политического перехода. Вместе с тем, как отмечает приглашённый исследователь Европейского Центра Карнеги М. Пьерини, сразу же был очевиден резкий контраст между “радикальной позицией ЕС ... и его скромным военным и дипломатическим вкладом” [Пьерини, 2017: 3] в содействие реализации такого сценария.

Дальнейшее развитие событий в Сирии вывело на первый план РФ и США, а ЕС не предпринимал никаких решительных действий, следуя преимущественно в кильватере американской политики [Шумилин, 2018]. Выработке согласованного подхода мешало и то, что ключевые государства ЕС – Германия, Франция и Великобритания – придерживались разной политики. Так, Германия летом 2013 г. отказалась посылать в Сирию свои военные силы, но была открыта к приёму сирийских беженцев. Франция показала готовность участвовать совместно с США в ограниченных военных операциях. Британский парламент, не поддержав правительство, отверг идею о военной операции в Сирии, а правительство Великобритании, в свою очередь, отказалось поддержать Брюссель в вопросах урегулирования миграционного кризиса и сосредоточилось на брекзите [Пьерини, 2016: 17]. В итоге, отдельные государства-члены ЕС предприняли военные усилия в рамках широкой антитеррористической коалиции во главе с США с целью борьбы против ИГИЛ¹ [Шумилин, 2018].

Тем не менее, хотя Евросоюз не играл весомую роль в конфликте, война в Сирии имела для него серьёзные последствия, сыграв роль в развитии миграционного кризиса и заставив предпринять шаги, направленные на смягчение гуманитарных последствий войны.

ЕС и проблемы оказания помощи сирийским беженцам и внутренне перемещённым лицам

Сирийский конфликт привёл к настоящей гуманитарной катастрофе, которая продолжается и по сей день. Более 11,7 млн сирийцев внутри страны нуждаются в гуманитарной помощи, из них 6,2 млн – внутренне перемещённые лица, и почти 3 млн проживают в труднодоступных и осажденных районах в провинции Идлиб [European Commission, 2019b].

Евросоюз и отдельные государства-члены стали крупнейшими донорами гуманитарной помощи для сирийцев на территориях, не подконтрольных правительству Б. Асада, а также в сопредельных странах Ближнего Востока, принявших в общей сложности более 5,6 млн сирийских беженцев². За годы войны ЕС и государствами-членами было мобилизовано почти 17 млрд евро на гуманитарную помощь, стабилизацию обстановки и поддержку сирийцев внутри САР и в соседних странах, таких как Ливан, Иордания, Ирак, Турция и Египет [European Commission, 2019b].

Кроме того, ЕС выступал в качестве сопредседателя – наряду с ООН – серии донорских конференций по Сирии в Лондоне в 2016 г. и Брюсселе “Поддержка бу-

¹ Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ) – запрещённая в РФ террористическая группировка.

² По данным УВКБ ООН, по состоянию на август 2019 г. в Турции находятся 3,6 млн сирийских беженцев, Ливане – 927 тыс., Иордании – 660 тыс., Ираке – 229 тыс., Египет – 130 тыс.

дущего Сирии и региона” в 2017–2019 гг. Эти конференции были нацелены на оказание “поддержки сирийскому народу и дальнейшую мобилизацию усилий международного сообщества по достижению долгосрочного политического урегулирования сирийского кризиса в соответствии с резолюцией № 2254 СБ ООН” [EEAS, 2019a]. Основными получателями мобилизованных на конференциях средств являются соседние с САР страны. Средства направляются в следующие сектора: образование, экономическое восстановление и инфраструктура, здравоохранение, обеспечение продовольствием. Накануне каждой последующей конференции публиковались отчёты [Brussels Conference Reports, 2018, 2019], которые демонстрировали, что доноры, прежде всего ЕС и государства-члены, перевыполняли свои обязательства.

Таблица 1.

**Объёмы средств, мобилизованных на Брюссельских конференциях
2017–2019 гг. (млрд долл.)**

Год	Конференция	Финансирование в виде грантов ¹		
		Обязательства, взятые на конференции	Предоставленные средства	Средства, выделенные институтами ЕС и странами-членами
2016	Лондонская конференция	на 2016 г. – 6	7,9	3,5
		на 2017–2020 г. – 6,1		
2017	I Брюссельская конференция	на 2017 г. – 6	7,5	4,8
		на 2018–2020 г. – 3,7		
2018	II Брюссельская конференция	на 2018 г. – 4,4	6	4,7 ²
		на 2019–2020 г. – 3,4		
2019	III Брюссельская конференция	на 2019 г. – 7	нет данных	5,6 ³
		на 2020 г. и последующий период – 2,4		

Источник: Brussels Conference Reports (2018, 2019) Supporting Syria and the region.

Тем не менее, по оценке УВКБ ООН [UNHCR, 2018], несмотря на оказание значительной помощи в целях удовлетворения основных потребностей беженцев, их положение в соседних государствах остаётся уязвимым. Многие живут за чертой бедности, особенно в Ливане и Иордании, что, прежде всего, связано с тем, что экономический и человеческий потенциал беженцев не может быть раскрыт без повышения их правового статуса. Не имея реальной свободы передвижения и возможности получить работу, беженцы остаются зависимыми от помощи извне.

Что касается колоссального притока беженцев, то в разгар миграционного кризиса ЕС принял ряд мер для его урегулирования. Во-первых, был закрыт балканский миграционный маршрут, усилена охрана внешних границ Евросоюза, а также

¹ Также государства и международные организации брали на себя многомиллиардные обязательства по займам.

² ЕС и страны-члены выделили на 56% больше средств, чем составляли их первоначальные обязательства.

³ Обязательства, взятые ЕС и странами-членами, на деле они могут выделить больше средств.

18 марта 2016 г. заключен “Пакт по беженцам” между ЕС и Турцией [Потемкина, 2016], согласно которому Анкара должна была принять беженцев в обмен на финансовую компенсацию, безвизовый режим и ускорение политического процесса по вступлению страны в Евросоюз. Однако реализация миграционного соглашения турецкой стороной продолжает вызывать разногласия как между Еврокомиссией, положительно оценивающей сотрудничество Брюсселя и Анкары по вопросу о сирийских беженцах, и Европарламентом, депутаты которого критически высказываются в отношении реализации “турецкой сделки”, так и между странами-членами.

Во-вторых, были учреждены целевые фонды, предназначенные для помощи беженцам, находящимся за пределами территории Евросоюза. В ноябре 2015 г. на фоне активизации переговоров между ЕС и Турцией о сотрудничестве по противодействию миграционному кризису [Потемкина, 2016: 47–48] был создан Фонд для беженцев в Турции. Евросоюз обязался выделить Анкаре в общей сложности 6 млрд евро на оказание гуманитарной помощи, помощи в сфере образования, здравоохранения и т.д. По данным на июль 2019 г., ЕС взял на себя обязательств на 5,6 млрд долл. и непосредственно выделил 3,45 млрд долл. на реализацию 85 проектов в Турции, нацеленных на улучшение положения сирийских беженцев и принимающих их общин [European Commission, 2019c].

Кроме того, ещё в декабре 2014 г. был учрежден Фонд Мадад – Региональный трастовый фонд ЕС по реагированию на сирийский кризис – для предоставления негуманитарной помощи сирийским беженцам и принимающим их общинам через единый гибкий и оперативный механизм. При его создании отмечалось, что после начала политического урегулирования кризиса Фонд может стать инструментом финансирования восстановления экономики САР. Однако до сих пор через Фонд Мадад не было реализовано ни одного проекта в самой Сирии. Ключевыми получателями финансовой помощи через Фонд являются сопредельные с САР государства Ближнего Востока. К весне 2019 г. через целевой фонд ЕС было мобилизовано более 1,7 млрд евро – намного больше, чем ожидалось [European Union, 2019].

Таким образом, хотя ЕС не играл ведущую роль в урегулировании сирийского конфликта, он оказывал масштабную гуманитарную и негуманитарную помощь в целях смягчения его последствий, которая сохраняет своё значение и поныне, несмотря на изменение ситуации в Сирии.

Особенности подхода ЕС к постконфликтной реконструкции Сирии

В последнее время на фоне военных побед правительственных войск и укрепления власти президента Б. Асада внутри страны на первый план выходит вопрос о восстановлении территорий САР, пострадавших в ходе продолжительного конфликта.

В Дамаске осознают, что для ликвидации последствий разрушительной войны необходима внешняя помощь, однако Б. Асад и представители его окружения неоднократно заявляли, что Дамаск не желает участия Запада в восстановлении страны, но приветствует помощь от дружественных стран – РФ, Ирана и Китая. Тем не менее, начиная с конца 2016 г. Москва интенсивно призывает ЕС участвовать в восстановлении Сирии и содействовать тем самым стабилизации страны и возвращению сирийских беженцев из Европы и ближневосточных государств на родину [Путин: Ближнему Востоку нужен..., 2016]. Однако Евросоюз не спешит участвовать в восстановлении САР, а некоторые европейские исследователи считают, что

Россия преднамеренно разыгрывает карту возврата беженцев, чтобы сыграть на растущих антимиграционных настроениях, свойственных части европейского общества [Policy Brief..., 2018: 1].

Позиция Евросоюза по вопросу об участии в реконструкции САР основывается на принятом ещё в апреле 2017 г. документе “Элементы стратегии ЕС в отношении Сирии” [Elements for..., 2017], в котором определялась роль ЕС в содействии прочному политическому урегулированию в стране и провозглашались его цели. В документе чётко обозначалось, что ЕС будет готов содействовать восстановлению САР только после начала “всеобъемлющего, подлинного и инклюзивного процесса политического перехода”, согласованного сторонами сирийского конфликта на основе резолюции СБ ООН № 2254 и Женевского коммюнике 2012 г. [Elements for..., 2017: 14].

Основываясь на этой стратегии, как указывает программный директор по Ближнему Востоку и Северной Африке Европейского совета по международным отношениям (далее – ЕСМО) Дж. Барнс-Дэйси, ЕС проводит политику “стратегического терпения”, которая заключается в воздержании от любых шагов, способных помочь Б. Асаду упрочить свои позиции внутри страны, поддержании жёсткого режима санкций, отказе от участия в восстановлении Сирии и признании легитимности сирийского руководства. По словам исследователя, политика “стратегического терпения” основана на идее о том, что в конечном итоге усиление внутриполитического и экономического давления заставит режим Б. Асада провести политические реформы [Barnes-Dacey, 2019].

Однако проводимый ЕС курс имеет ряд недостатков. Во-первых, санкционная политика ЕС в отношении САР неэффективна. Санкции не привели к изменению политики Б. Асада и не положили конец конфликту в Сирии. Хотя ЕС отменял одни рестриктивные меры и вводил другие, усиливал и снижал санкционное давление, его действия не сопровождались тщательной оценкой их эффективности, что было связано с отсутствием общего понимания среди государств-членов их целей [Turkmani, Naid, 2016: 16]. Более того, по словам сотрудника ЕСМО Н. Самайи, правительство САР и население на подконтрольных ему территориях выдержат “шторм санкций”, и не потому, что люди обязательно поддерживают Б. Асада, а потому что осознают, что нет иной альтернативы [Samaha, 2019]. Форсированное санкционное давление ЕС на Дамаск может привести не к уступкам со стороны сирийского правительства, а, напротив, к укреплению власти Б. Асада, усилению контроля внутри страны и консолидации общества вокруг лидера. Кроме того, санкции дают правительству возможность перекладывать вину за внутренние проблемы на внешние враждебные силы.

Во-вторых, санкции, изначально введённые с целью осудить репрессии и ограничить ресурсы правящего режима, негативно отражаются на наиболее уязвимых слоях сирийского населения [Samaha, 2019].

Представители ЕС обосновывают нынешнюю позицию Брюсселя в отношении восстановления САР тем, что Евросоюз – один из немногих внешних акторов, обладающих ресурсами для финансирования этих усилий, а это даёт ему рычаги для воздействия на Дамаск в направлении продвижения женевских переговоров [Delen, Flanders, 2018: 17]. Это подтверждается словами Ф. Могерини, которая в марте 2019 г. подчеркнула, что позиция Брюсселя может стать “стимулом” для сторон участвовать в мирных переговорах [Bulletin Quotidien Europe, 2019].

Однако в докладе НКО “11.11.11” исследователи Б. Делен и П.К. Фландерс указывают, что Евросоюз не должен основывать свою стратегию на предположении, что обещание принять участие в проектах по восстановлению сможет подтолкнуть сирийский режим к осуществлению политического перехода [Delen, Flanders, 2018: 43]. По мнению авторов, напротив, демонстрируя готовность участвовать в усилиях по скорейшему восстановлению на подконтрольных Дамаску территориях, ЕС сможет побудить правительство Сирии скорректировать свою политику, а РФ, заинтересованную в финансовых вливаниях ЕС и стран-членов в САР, – оказать давление на Б. Асада¹ с тем, чтобы он предпринял зримые меры по выполнению основных требований ЕС [Delen, Flanders, 2018: 43].

Что же касается оказания помощи со стороны ЕС в стабилизации обстановки и укреплении структур местного управления на территориях к востоку от Евфрата, то пока Евросоюз² не принимает серьёзного участия в интенсивных переговорах между США, Турцией, Россией, правительством САР, Автономной администрацией северо-восточной Сирии и другими внутренними и региональными игроками, запущенных на фоне заявления Д. Трампа 19 декабря 2018 г. о выводе американского контингента из северо-восточной Сирии. Однако, как отмечается в докладе НКО “11.11.11”, чиновники Автономной администрации жаловались на отсутствие официальных каналов связи с Брюсселем и ожидают от ЕС увеличения дипломатического и гуманитарного присутствия в северо-восточной Сирии [Rebuilding Northeastern Syria, 2019].

Тем не менее ЕС уже реализует ряд проектов по стабилизации обстановки в районах, освобождённых от ИГИЛ. С 2011 г. ЕС и страны-члены предоставляли ограниченную негуманитарную помощь в районы, контролируемые оппозицией. Помимо реализуемых ЕС проектов, отдельные европейские страны инициировали ряд двусторонних программ на местном уровне, призванных поддержать гражданское общество, улучшить качество управления на местном уровне, обеспечить занятость, получение образования и навыков и т.д. [Youngs, 2018]. Однако на осуществление данных проектов не выделяются большие средства, поскольку финансирование направляется прежде всего в гуманитарную сферу.

В мае 2019 г. Евросоюз запустил новую программу стоимостью 18 млн евро, финансируемую в рамках Инструмента поддержки мира и стабильности, для поддержки работ по стабилизации обстановки в районах, освобождённых от ИГИЛ силами Глобальной коалиции в северо-восточной Сирии. Брюссель заявил, что программа будет способствовать предоставлению основных услуг, таких как водоснабжение и разминирование, в провинциях Ракка и Дейр-эз-Зор [European Commission, 2019a].

Таким образом, хотя ЕС принимает ограниченное участие в процессе раннего восстановления территорий к востоку от Евфрата, о полноценном участии ЕС в восстановлении Сирии пока речи не идёт, поскольку для Брюсселя это сопряжено с рядом сложностей.

ЕС и будущее Сирии: старые и новые дилеммы

Для участия Евросоюза и государств-членов в реконструкции САР существуют объективные препятствия, однако неучастие может иметь весьма негативные по-

¹ Хотя исследователи осознают, что в Европе переоценивают влияние Москвы на Б. Асада.

² За исключением Франции, Великобритании и в меньшей степени Германии.

следствия. По этой причине ЕС оказывается перед рядом политических дилемм. Во-первых, начав восстановление Сирии, Евросоюз фактически признаёт легитимность правительства Б. Асада. В Европе понимают, что в ближайшем будущем в Сирии не предвидится смена правящего режима, но большинство стран не готовы возобновить сотрудничество с Дамаском. Как отмечает директор Программы по Ближнему Востоку и Северной Африке Международной кризисной группы Й. Хильтерман, “в европейских столицах полагают, что позволить режиму возродиться в его нынешнем виде означает лишь законсервировать главную проблему; поскольку рассчитывать, что режим откажется от привычной, хоть и ставшей неэффективной модели, не приходится. В результате страна обречена на нестабильность на долгие годы” [Примирить непримиримое..., 2019: 12].

Во-вторых, одновременно выступая против Б. Асада и являясь ключевыми донорами гуманитарной помощи для Сирии, ЕС и государства-члены сталкиваются с проблемой – как направлять гуманитарную помощь лицам, значительная часть которых живет на территориях, подконтрольных правительству Б. Асада.

В-третьих, в европейских столицах считают, что Б. Асадом восстановление Сирии рассматривается как способ самообогащения, поощрения политических сторонников и наказания противников [Heudemann, 2017]. По этой причине в Европе задаются вопросом – зачем Брюсселю менять свою позицию и участвовать в восстановлении Сирии, если это не приведёт к улучшению положения сирийцев и не поспособствует достижению целей Евросоюза в САР [Barnes-Dacey, 2019]. В то же время неучастие ЕС в реконструкции Сирии грозит тем, что она будет ориентирована исключительно на интересы режима и тех стран, которые его поддерживают.

Вместе с тем для участия Евросоюза в процессе восстановления САР есть немало оснований. Будучи крупнейшим донором гуманитарной помощи для Сирии и оплачивая значительную часть расходов на беженцев, ЕС не имеет ни политического влияния в САР, ни каналов дипломатической связи с режимом. Дабы не растерять остатки влияния в Сирии и иметь его в будущем, ЕС должен занять свою нишу, в том числе включившись в процесс восстановления страны. В то же время Брюссель крайне заинтересован в стабилизации страны и урегулировании миграционной проблемы. Хотя проблема сирийских беженцев в Европе сегодня не стоит так остро, в случае ухудшения гуманитарной ситуации в САР на континент может хлынуть новая волна беженцев. Для ЕС также важно обеспечить возвращение сирийских беженцев из соседних государств, прежде всего Ливана и Иордании, где проблема стоит довольно остро и может в перспективе стать угрозой для хрупкой стабильности в этих странах, прежде всего Ливана.

В связи с этим европейские исследователи считают, что стоит постепенно начать обусловленное взаимодействие по этому вопросу, прежде всего с Россией, как с основным союзником правительства Б. Асада, которая также обеспокоена возвращением беженцев¹. Это, по словам приглашенного исследователя ЕСМО Ж.М. Эль-Гамаль, должно означать не отказ от своей политической позиции, а, скорее, признание гуманитарного императива защиты прав беженцев [El-Gamal, 2019]. Однако, как указывает Й. Хильтерман, “вопрос о восстановлении рассматривается в

¹ В отличие от Б. Асада, который, как считают в Европе, не стремится содействовать возвращению сирийских беженцев на родину.

контексте общего противостояния между Россией и Западом” [Примиришь неприемлимое..., 2019: 15], так же как и вопрос возвращения сирийских беженцев, поэтому многое в данном случае будет зависеть от динамики российско-европейских отношений, которая, в настоящий момент, оставляет желать лучшего.

На возможную смену вектора европейской политики указывает тот факт, что с середины 2018 г. отдельные страны-члены начали осторожно взаимодействовать с Дамаском. В августе 2018 г. состоялись официальные визиты заместителя министра иностранных дел Польши и министра иностранных дел Чехии¹ в Дамаск. Вслед за ними в январе 2019 г. Италия объявила о том, что рассматривает возможность открытия своего посольства в Дамаске [Dacrema, 2019]. В то время как Франция, Германия и Великобритания намерены сохранить жёсткую позицию по отношению к Дамаску, ряд европейских стран² склонны смягчить подход. В анонимных интервью журналу “Foreign Policy” многие европейские дипломаты отмечали, что эти государства рассматривают отношения с Сирией в первую очередь через призму миграционного кризиса, полагая, что признание победы Б. Асада в войне и оказание ему помощи в восстановлении страны ускорит процесс возвращения сирийских беженцев [Vohra, 2019]. Хотя официальная линия ЕС пока остается прежней, она теоретически может измениться под влиянием данных процессов.

В последнее время между странами-членами идут дискуссии о том, что можно считать минимально приемлемыми условиями для оказания финансового содействия восстановлению САР и возвращению сирийских беженцев. Как отметили опрошенные “Foreign Policy” дипломаты, Берлин и Париж ожидают, что Б. Асад освободит тысячи политзаключённых и позволит ООН отслеживать судьбу возвращающихся в Сирию беженцев. Если эти условия будут выполнены, как указывают дипломаты, ЕС мог бы рассмотреть вопрос о дополнении гуманитарной помощи более активным вовлечением в процесс восстановления Сирии на более высоком уровне. В то же время дипломаты заявили, что Франция и Германия не поддержат отмену санкций и не примут участие в полномасштабных проектах восстановления, пока не начнётся устойчивый политический процесс [Vohra, 2019]. Другими словами, ключевые государства – члены ЕС пока не готовы пересмотреть условия своего участия в восстановлении САР. Однако внутри европейского экспертного сообщества немало тех, кто считает такую позицию нерациональной и не отвечающей реальному положению дел в Сирии и призывает Брюссель пересмотреть подход, основанный на увязке помощи с недостижимыми условиями [Barnes-Dacey, 2019; Delen, Flanders, 2018].

В обозримой перспективе ЕС вряд ли будет участвовать в восстановлении Сирии. Во-первых, широкое участие ЕС и государств-членов в этом процессе невозможно, пока сохраняются санкции. Даже если предположить, что санкционное давление ЕС на Сирию ослабнет, нет никаких оснований ожидать снятия американских санкций, которые могут стать ещё жёстче, поскольку в Вашингтоне обсужда-

¹ Примечательно, что Прага поддерживала постоянные дипломатические отношения с правительством Б. Асада на протяжении всего конфликта и не закрывала своё посольство в Дамаске.

² Прежде всего Италия, Польша, Чехия, Венгрия и Австрия.

ется возможность введения экстерриториальных санкций, которые станут препятствием для участия компаний третьих стран в восстановлении САР.

Во-вторых, хотя некоторые европейские страны начинают взаимодействовать с правительством Б. Асада, ни одна из них не станет втягиваться в дипломатическую войну ради него. В частности, в мае 2019 г. эти государства не противодействовали продлению санкций Советом ЕС ещё на год – до июня 2020 г. Это, однако, не исключает того, что на фоне усиления разногласий между странами – членами ЕС в среднесрочной перспективе некоторые из рестриктивных мер могут быть отменены, что откроет дорогу европейским компаниям для участия в проектах реконструкции САР.

В-третьих, вопрос о возвращении беженцев – главный аргумент в пользу участия ЕС в восстановлении Сирии – теряет популярность. Как отмечает научный сотрудник Итальянского института международных политических исследований Е. Дакрема, хотя миграционные вопросы остаются центральным элементом современной политики Евросоюза, непосредственно тема сирийских беженцев в последнее время отсутствует во внутренних дебатах европейских стран, включая даже Германию [Dacrema, 2019].

* * *

Европейские политики оказались в затруднительном положении – они не хотят принимать участие в восстановлении Сирии, укрепляя тем самым власть Б. Асада, но и не могут игнорировать гуманитарную ситуацию в стране и свои интересы в сфере безопасности и миграции. Таким образом, как участие, так и неучастие ЕС в восстановлении Сирии сопряжено с рисками.

В условиях роста разногласий между государствами-членами и явного изменения соотношения сил в самой Сирии Брюсселю требуется обусловить свою помощь в деле реконструкции страны более реалистичными требованиями. Очевидно, что для ЕС это сопряжено с политическими дилеммами, однако неготовность выработать жизнеспособную позицию может привести к эрозии общеевропейского подхода.

Политика “стратегического терпения” более не отвечает нынешним реалиям, поэтому вполне вероятно, что в краткосрочной перспективе курс ЕС в отношении Сирии претерпит изменения, и Брюссель окажется вынужден “примирять” противоречивые цели внешней политики в отношении САР. В какую сторону качнется маятник, покажет время, положение дел “на земле”, позиции других членов международного сообщества, в том числе США.

Список литературы

Бартенев В.И. (2018) “Взаимно гарантированная обструкция”? Россия, страны Запада и политические дилеммы реконструкции Сирии, *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*, № 4, с. 755–774.

Кортунов А.В., Хильтерманн Й., Мамедов Р.Ш., Шмелева Т.А., Иванов И.С. (ред.) (2019) *Примирить непримиримое: подходы России и Европы к восстановлению Сирии*, Российский совет по международным делам, НП РСМД, Москва, Россия.

Потемкина О.Ю. (2016) Миграционный кризис и политика Европейского союза, *Актуальные проблемы Европы*, № 4, с. 38–60.

Путин: Ближнему Востоку нужен современный “план Маршалла”, *ТАСС*. 27.10.2016.

Пьерини М. (2017) Есть ли у ЕС роль в сирийском конфликте?, *Московский Центр Карнеги*.

Шумилин А.И. (2018) Евросоюз: подход к сирийской проблеме, *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 2, с. 201–209.

References

- Barnes-Dacey J. (2019) A framework for European-Russian cooperation in Syria. *European Council on Foreign Relations*.
- Bartenev V.I. (2018) "Vzaimno garantirovannaia obstruktsiia"? Rossiia, strany Zapada i politicheskie dilemmy rekonstruktsii Sirii, *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniia*, no. 4, pp. 755–774.
- Dacrema E. (2019) Why Europe Won't Rebuild Syria, *The Atlantic Council*.
- Delen B., Flanders P.C. (2018) Reconstruction Calling? Towards a different EU role in rebuilding Syria. 11.11.11.
- El-Gamal J.M. (2019) The Displacement Dilemma: Should Europe Help Syrian Refugees Return Home? *European Council on Foreign Relations*.
- Heydemann S. (2017) Rules for reconstruction in Syria. *Brookings*.
- Kortunov A.V., Khil'termann I., Mamedov R.Sh., Shmeleva T.A., Ivanov I.S. (eds.) (2019) *Primirit' neprimirimoe: podkhody Rossii i Evropy k vosstanovleniiu Sirii*, Rossiiskii soviet po mezhdunarodnym delam. NP RSMD, Moscow, Russia.
- Perini M. (2017) Est' li u ES rol' v siriiskom konflikte?, *Moskovskii Tsentri Karnegi*.
- Policy Brief: Return and Reconstruction in Syria (2018) 11.11.11.
- Potemkina O. Yu. (2016) Migratsionnyi krizis i politika Evropeiskogo soiuza, *Aktual'nye problemy Evropy*, no. 4, pp. 38–60.
- Putin: Blizhnemu Vostoku nuzhen sovremennyi "plan Marshalla", *TASS*. 27.10.2016.
- Rebuilding Northeastern Syria (2019) 11.11.11.
- Samaha, N. (2019) The economic war on Syria: Why Europe risks losing, *European Council on Foreign Relations*.
- Shumilin, A.I. (2018) Evrosoyuz: podhod k sirijskoj problem, *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN*, no. 2, pp. 201–209.
- Turkmani, R., Haid, M. (2016) The role of the EU in the Syrian conflict, *Human Security Study Group*.
- Vohra, A. (2019) Europe Doesn't Even Agree on Assad Anymore, *Foreign Policy*.
- Youngs, R. (2018) Bolstering Europe's Localist Approach to Syria, *Carnegie Europe*.

The Dilemmas of the EU Policy Towards Syria

Author: Oganisyan L., Candidate of Sciences (Politics), Lecturer at the Chair of International Organisations and World Political Processes, Expert at the Center of Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University. **Address:** 1, Leninskiye gory, Moscow, Russia, 119991. **E-mail:** lidaoganisyan@gmail.com

Acknowledgements. The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

Abstract. The war in Syria, which broke out in 2011, turned this Middle Eastern country into a major hotbed of instability across Europe's southern borders. To date, the European Union and its member states have been key donors of humanitarian assistance to Syrian refugees and provided limited non-humanitarian assistance to areas controlled by the opposition. At the same time, the EU has imposed and maintained strict sanctions against the Assad government and denied any support for reconstruction of the Damascus-controlled areas pending the political transition. The growing disagreements among member states and a rapidly changing political landscape on the ground in Syria in favor of the Assad government may hypothetically lead to a transformation of the EU position. However, for the European Union to develop a viable approach that reflects new realities will require solving some very complex political dilemmas. European politicians found themselves in a difficult situation – they do not want to legitimise the Assad government by funding reconstruction, however they cannot ignore the humanitarian situation in the country and their interests in the field of security and migration.

Key words: European Union, Syria, migration crisis, refugees, international aid, Brussels conferences, reconstruction, sanctions.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope1202091101>