

Влияние сделки по ядерной программе Ирана на расстановку сил в регионе Ближнего Востока: новый вызов внешней политике США

Виноградов Роман Федорович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)

Аспирант

vinromfed@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются возможные последствия снятия экономических санкций с Ирана для развития отношений стран Ближнего Востока с Соединенными Штатами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Ближний Восток, Иран, Саудовская Аравия, Сирия, ИГИЛ, ядерная сделка, США, Израиль

Vinogradov R. F.

The Influence of a Nuclear Deal to the Alignment of Forces in the Middle East Region: Next Challenge for the USA Foreign Policy

Vinogradov Roman Fedorovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Graduate Student

vinromfed@mail.ru

ABSTRACT

This article scrutinizes possible consequences of lifting of economic sanctions against Iran for relationships between Middle East countries and United States.

KEYWORDS

Middle East, Iran, Saudi Arabia, Syria, ISIS, nuclear deal, USA, Israel

17 сентября 2015 г. закончился 60-дневный срок, отведенный американским конгрессом для вынесения на голосование направленной на блокировку соглашения по ядерной программе Ирана резолюции. Таким образом, противники сделки в Соединенных Штатах утратили последний шанс сорвать ее и воспрепятствовать созданию жесткого международного инспекционного режима, а также снятию экономических санкций с Ирана. Спустя месяц Барак Обама поручил главам госдепартамента, министерств торговли, финансов и энергетики приступить к выполнению обязательств по реализации Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе.

В распространенном Белым домом меморандуме говорилось: «Я даю указание принять все необходимые дополнительные меры, чтобы обеспечить оперативное и эффективное выполнение США обязательств, изложенных в СВПД, в соответствии с законодательством США». Президент США также распорядился начать подготовку к процессу снятия с Ирана американских санкций, завершение которого предусматривалось после подтверждения со стороны государственного секретаря выполнения Ираном своих обязательств по СВПД под контролем

МАГАТЭ¹. Вслед за США процесс отмены санкций против Ирана начал Евросоюз. Заявления об этом сделали главы дипломатии ЕС Федерика Могерини и министр иностранных дел Ирана Мохаммад Джавад Зариф².

Режим экономических санкций не является чем-то новым для современного Ирана. Первые санкции со стороны США и европейских стран он испытал сразу после победы Исламской революции 1979 г. В течение последующих трех десятилетий режим санкций укрепился, так как к ним присоединилось множество других стран. Одновременно произошло расширение сферы их применения.

В 2006 г., когда у МАГАТЭ появилась достоверная информация, подтверждающая факты обогащения урана Ираном, в Совбезе ООН началась активная работа по предотвращению дальнейших действий Тегерана, связанных с ядерной программой. В течение следующих шести лет давление на Иран со стороны мирового сообщества усилилось, достигнув своего пика в 2012 г. после введения эмбарго на импорт иранской нефти в страны Евросоюза. Весь этот период характеризовался формированием в глобальных СМИ негативного имиджа Ирана, которые представал страной, ответственной за нестабильность на Ближнем Востоке, пытавшейся заполучить ядерное оружие.

Контуры новых, более плодотворных для Ирана, отношений с миром и с США, в частности, стали проявляться после того как Махмуд Ахмадинежад сложил с себя полномочия президента и власть в республике перешла к более умеренному Хасану Рухани, который сразу заявил о намерении наладить конструктивный диалог с западными странами. Договоренности, к которым Ирану и странам «шестерки» удалось прийти в 2015 г., фактически означают прорыв в деле урегулирования иранской проблемы. Представляется, что они со временем приведут к восстановлению и даже укреплению позиций Ирана в международной политике.

Это важно подчеркнуть в связи с тем, что последствия экономической изоляции, имевшие место в последние годы, не смогли воспрепятствовать стремлению Ирана играть роль одного из лидеров региона наряду с Саудовской Аравией, давним союзником США. Это противостояние, распространившееся на ряд государств региона, является причиной его глубокой дестабилизации. Более того, старший научный сотрудник Совета по международным отношениям США Рэй Такей отмечает проведение Ираном и Саудовской Аравией намеренной политики, основанной на вмешательстве в дела других стран региона. По его мнению, два региональных гиганта на пару разжигали пламя межконфессиональной ненависти в других странах Ближнего Востока³. Ирану, к примеру, было выгодно поддерживать режим Асада в Сирии. Он также способствовал сохранению нестабильности в Ираке, продвигал в этой стране гегемонию шиитов, финансировал Хезболлу, добиваясь того, чтобы Ливан оставался политически расколотым государством, а Израиль испытывал постоянное давление извне.

Интерес представляет то, как сделка о ядерной программе Ирана может повлиять на урегулирование конфликта в Сирии (в результате военных действий с начала конфликта в этой стране погибло 250 000 человек, а число перемещенных лиц достигло 9 млн). Иран, наряду с Россией, является основным спонсором пра-

¹ Обама распорядился начать подготовку к снятию санкций с Ирана [Электронный ресурс] // Вести.RU. 2015. 18 октября. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2676735&tid=73253> (дата обращения: 12.04.2016).

² Евросоюз отменяет антииранские санкции [Электронный ресурс] // Вести.RU. 2015. 18 октября. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2676787&tid=73253> (дата обращения: 12.04.2016).

³ Takeyh R. Understanding Iran's Mideast Role [Электронный ресурс] // Council on foreign relations. October 1, 2015. URL: <http://www.cfr.org/iran/understanding-irans-mideast-role/p37086> (дата обращения: 12.04.2016).

вительства Башара Асада. Отметим, что даже находясь под санкциями и имея проблемы внутри страны, Тегеран сумел изыскать и направить миллиарды долларов на поддержание высокой боевой готовности своих войск и других силовых структур. При этом Иран, не скрывавший своей финансовой поддержки Сирии, полностью отрицал свое участие в военных действиях. По мнению ряда экспертов, после отмены санкций следует ожидать усиления финансирования Ираном режима Башара Асада.

В свою очередь, Саудовская Аравия, поддерживающая сирийских оппозиционеров, делала все возможное, чтобы не позволить Ирану продвигать свои интересы в Сирии. Фактор «Исламского Государства» (ИГ) (организация запрещена в России) добавил новую переменную в данном противостоянии, поскольку часть территории Сирии перешла под контроль данной террористической структуры. Несмотря на то, что ИГ (организация запрещена в России) угрожает как Тегерану, так и Эр-Рияду, две этих страны далеки от мысли объединить усилия для борьбы с общим врагом. Являясь основными региональными соперниками, они тратят огромные ресурсы на соперничество за роль лидера в регионе. Это достигается, в первую очередь, поддержкой лояльных ближневосточных акторов. В случае с Ираном — это режим Асада в Сирии, восставшие в Сирии хуситы, ливанская Хезболла. Если говорить о Саудовской Аравии — это сирийские повстанцы и правительственные войска в Йемене.

В ходе своего недавнего визита в США министр иностранных дел Ирана Джавад Зариф заявил, что основной проблемой Ближнего Востока является распространение ваххабитской Саудовской Аравией искаженных форм ислама. Это, по его мнению, стало главной причиной появления таких радикальных исламистских образований, как ИГ, Аль-Каида и Талибан. При этом Зариф отмечал симпатию США к суннитской Саудовской Аравии, хотя именно сунниты в отличие от иранских шиитов были подвержены влиянию ИГ¹. До последнего времени Саудовская Аравия была абсолютной противницей условий сделки по ядерной программе Ирана и снятия с него экономических санкций.

Важно отметить, что у ядерной сделки были свои противники и в американском Конгрессе. Лидер большинства республиканской партии в Сенате Митч МакКоннелл представил поправки, которые должны были помешать Обаме снять санкции с Ирана в том случае, если он не признает право Израиля на существование и не отпустит американских заключенных. В свою очередь, демократы заявляли, что не относящиеся к ядерной программе вопросы не должны быть связаны с данной сделкой².

Однако всем попыткам противников Обамы, несогласных с условиями соглашения, был положен конец 17 сентября 2015 г., когда резолюция, направленная на блокировку сделки с Ираном, была повторно заблокирована и не допущена к голосованию по истечении 60 дней, установленных Конгрессом для изучения соглашения по ядерной сделке. Безусловно, дальнейшему сближению позиций ранее непримиримых противников способствовало и то, что 13 октября иранский парламент одобрил законопроект о реализации соглашения с «шестеркой» международных посредников по ядерной программе страны.

Впрочем, в Соединенных Штатах отношение к договоренностям с Ираном неоднозначно. Бывшие сенаторы Сэм Нанн и Ричард Лугар в совместной статье под названием «Идеальных соглашений не бывает» утверждают, что в конечном итоге сделка намного уменьшит вероятность того, что иранцы в ближайшие 15 лет полу-

¹ Klein J. Iran Could Be a Surprising American Ally as Chaos Grows in Syria [Электронный ресурс] // Time. 2015. 8 октября. URL: <http://time.com/4065963/syria-iran-could-be-a-surprising-american-ally/?xid=homepage> (дата обращения: 12.04.2016).

² Key U. S. Democrats object to new Republican Iran measure [Электронный ресурс] // Reuters. September 16, 2015. URL: <http://uk.reuters.com/article/2015/09/16/uk-iran-nuclear-congress-idUKKCN0RF2VZ20150916> (дата обращения: 12.04.2016).

чат ядерное оружие. К тому же они не видят проблемы в том, чтобы обнаружить обман со стороны Ирана до того, как тот получит весомое военное преимущество, поскольку меры по наблюдению и контролю, предусмотренные соглашением, беспрецедентны по масштабу и глубине. Их оппоненты, напротив, утверждают, что Иран будет использовать различные лазейки и уязвимые места в режиме контроля¹.

Переговоры с Соединенными Штатами неоднозначно воспринимаются и в иранских правящих кругах. Так, высший руководитель Ирана аятолла Али Хаменеи заявил, что любые переговоры с США могут быть посвящены исключительно вопросам, связанным с договором по ядерной программе Ирана и никаким образом не будут затрагивать какие-либо другие сферы. При этом президент Ирана Хасан Роухани, который считается сторонником относительно умеренных взглядов по сравнению с аятоллой, в качестве реакции на комментарий аятоллы Хаменеи заявил, что Тегеран готов проводить с США переговоры о способах прекращения гражданской войны в Сирии².

В 2012 г., когда президент Обама начал подготовку к осуществлению договоренностей с Ираном по ядерной сделке, его первым аргументом было то, что если Иран будет обладать ядерным оружием, им захотят обладать все страны арабского мира. По сведениям The New York Times бывший глава саудовской разведки принц Турки ибн Фейсал Аль Сауд на конференции в Сеуле заявил: «Чем бы ни обладал Иран, мы будем обладать тем же»³. При подготовке к встрече в Кемп-Дэвиде, проходившей в мае 2015 г., Обама столкнулся с тем, что Саудовская Аравия и их союзники пожелали получить возможность обогащения ядерного топлива до уровней, которые позволены Ирану.

Лидеры суннитских арабских государств заявляют, что у Вашингтона нет реальных причин препятствовать тому, чтобы они шли по тому же самому пути, хотя их технологические возможности и отстают от иранских. При этом главный советник Обамы по вопросам ядерного оружия Гари Самор считает, что на самом деле арабские государства со временем поймут, что добиться равных с Ираном показателей не так просто как кажется, и основной вопрос в данном случае: каким образом саудовцы собираются добиться этого без помощи извне?⁴.

В этой связи уместно вспомнить о группе ядерных поставщиков, созданной в 1975 г., которая включает в себя 48 государств и имеет огромный перечень компонентов, которые не могут быть поставлены на Ближний Восток, что оставляет для Саудовской Аравии лишь два варианта выбора партнера: Северная Корея и Пакистан. И поскольку очень сомнительно, что Саудовская Аравия начнет какое-либо взаимодействие с КНДР, возможным поставщиком компонентов для ядерного реактора может стать Пакистан. Известно, что Саудовская Аравия финансировала большую часть работы пакистанского ученого-ядерщика Абдул Кадыр Хана, основателя и руководителя пакистанской ядерной программы⁵.

¹ Нанн С., Лугар Р. Идеальных соглашений не бывает [Электронный ресурс] // Иносми. 2015. 1 сентября. URL: <http://inosmi.ru/world/20150901/229986073.html> (дата обращения: 12.04.2016).

² Аятолла Хаменеи: Иран готов обсуждать с США только ядерное оружие [Электронный ресурс] // Иносми. 2015. 9 сентября. URL: <http://inosmi.ru/world/20150909/230186902.html>

³ Sanger D. E. Saudi Arabia Promises to Match Iran in Nuclear Capability [Электронный ресурс] // The New York Times. May 13, 2015. URL: http://www.nytimes.com/2015/05/14/world/middleeast/saudi-arabia-promises-to-match-iran-in-nuclear-capability.html?_r=0 (дата обращения: 12.04.2016).

⁴ Sanger D. E. Saudi Arabia Promises to Match Iran in Nuclear Capability [Электронный ресурс] // The New York Times. May 13, 2015. URL: http://www.nytimes.com/2015/05/14/world/middleeast/saudi-arabia-promises-to-match-iran-in-nuclear-capability.html?_r=0 (дата обращения: 12.04.2016).

⁵ Там же.

За последние 10 лет правительство Саудовской Аравии вложило немало средств в проекты по ядерным исследованиям. И хотя нет никаких доказательств того, что саудовское правительство пыталось построить или приобрести какие-либо средства типа тех, что были использованы Ираном для создания топливного цикла ядерного реактора, у Обамы есть достаточно оснований испытывать подозрения относительно действительных намерений саудовцев. Тем более укрепляет эту мысль довольно резкое заявление, с которым выступил принц Турции ибн Фейсал Аль Сауд в ходе презентации в одном из институтов Сеула: «Обама заключил сделку за спиной своих традиционных союзников». Внимание также обратили на себя слова принца Турции ибн Фейсала о том, что «Саудовская Аравия была другом Соединенных Штатов в течение последних 50 лет». При этом принц намеренно использовал прошедшее время. Саудовцы мотивировали свое намерение обзавестись ядерным оружием необходимостью обезопасить себя от экспансионистских попыток других государств.

Старший научный сотрудник Совета по международным отношениям США Рэй Такей в статье «Новая внешняя политика Саудовской Аравии» высказал предположение, что для королевства данная проблема крайне актуальна, поскольку «зонтик безопасности», развернутый Соединенными Штатами для охраны своих союзников в регионе, уже не является причиной, препятствующей ядерным амбициям саудовцев. По мнению автора, на новом Ближнем Востоке Саудовская Аравия будет все меньше оглядываться на успехи Ирана в этой области, и с течением времени станет направлять свои действия на наращивание ядерного потенциала безотносительно того, что будет происходить на другой стороне Персидского залива¹.

Вместе с тем высказываются и более осторожные предположения. Так, независимый консультант и аналитик JFC-Conseil Ролан Ломбарди полагает, что арабийцы, оставаясь прагматиками и реалистами, попытаются громкими заявлениями давить на американцев с тем, чтобы за кулисами выторговать себе выгодные гарантии со стороны Вашингтона в плане расширения защиты, а также получения военной и финансовой помощи. По мнению же научного сотрудника Института международных и стратегических исследований, эксперта по Ирану Тьерри Ковий, первоочередной проблемой в настоящее время как для Ирана, так и для Саудовской Аравии является ИГ (организация запрещена в России), и более спокойные отношения между двумя ключевыми державами региона являются залогом разрешения конфликта с Исламским государством (организация запрещена в России)².

Иран активно действует в Бахрейне и Йемене, что абсолютно неприемлемо для Эр-Рияда. В Йемене Иран старается усилить позиции шиитов, поддерживая хуситов в их борьбе против саудовских войск и вынуждая правительство Саудовской Аравии тратить огромное количество средств на ведение войны практически на своих границах. Это в совокупности с низкими ценами на нефть (падение цен на нефть за период с октября 2014 по октябрь 2015 гг. составило 40% притом, что бюджет королевства на 2015 г. рассчитывался при цене в 90 долл. за баррель) может привести к потере поддержки власти со стороны населения. Так, за последние месяцы саудовские власти не раз принимали решения об урезании бюджета, а в четвертом квартале 2015 г. они пошли на заморозку новых проектов и отказались от госзакупок мебели и автомобилей для чиновников³.

¹ Takeyh R. The New Saudi Foreign Policy [Электронный ресурс] // Council on foreign relations. April 17, 2015. URL: <http://www.cfr.org/saudi-arabia/new-saudi-foreign-policy/p36456> (дата обращения: 12.04.2016).

² Ковий Т., Ломбарди Р. Почему Саудовская Аравия поддерживает соглашение с Ираном [Электронный ресурс] // Иносми. 2015. 7 сентября. URL: <http://inosmi.ru/world/20150907/230132720.html> (дата обращения: 12.04.2016).

³ Саудовская Аравия вынуждена отказаться от новой мебели из-за обвала цен на нефть [Электронный ресурс] // Газета.ru. 2015. 8 октября. URL: http://www.gazeta.ru/business/news/2015/10/08/n_7749329.shtml (дата обращения: 12.04.2016).

При этом не стоит забывать, что ситуация для саудовской правящей династии ухудшилась задолго до того, как была достигнута договоренность Ирана с «шестеркой». После снятия санкций Иран сможет увеличить финансирование восставших хуситов, в том числе через режим Асада в Сирии или Хезболлу. Понятно, что это усилит угрозу правящему в Саудовской Аравии режиму.

Сближению Тегерана с Вашингтоном препятствовала и позиция Тель-Авива, а также произраильского лобби в самих США. Обозреватель израильской газеты *Israel Hayom* Залман Шуваль указывал, что сближение США с Ираном не только не способствует борьбе против исламистских террористических группировок, а наоборот, подрывает эти усилия, отталкивая традиционных партнеров Вашингтона в регионе — умеренные суннитские арабские государства, которые болезненно реагировали на ирано-американское сближение. В этом контексте он приводил слова ведущего аналитика *The New York Times* Дэвида Брукса: «Иран представляет собой воплощение фанатичного, экстремистского режима, рвущегося к гегемонии и исполненного ненависти. А если кто-то считает, что этот режим смягчится в результате отмены санкций или чего-то подобного, то он не понимает, что происходит на Ближнем Востоке уже четыре десятка лет подряд»¹.

Правительство Израиля продолжает выражать недовольно сделкой. Его беспокойство вызывает то, что Обама и его соратники обещают развернуть медийную войну против любого, кто посмеет выступить против воли США в данном вопросе. Серьезность же намерений американской стороны подтверждается фактом критики сенатора-демократа еврейского происхождения Чака Шумера, который выступил против подписания договора с Ираном. Его обвинили в «нелояльном отношении к собственной партии в канун президентских выборов»².

Недоверие к инициативе Обамы среди израильтян поистине велико. Оно подкрепляется рядом интервью, которые Обама давал по результатам достижения договоренностей по ядерной проблеме. В одном из них он положительно ответил на вопрос о возможности увеличения финансирования Корпуса стражей исламской революции и способности Тегерана даже «в сложной экономической ситуации... финансировать то, что ему кажется важным со стратегической точки зрения»³. Определенную настороженность у Израиля вызывает и то, что Вашингтон в благодарность Ирану за помощь в борьбе с ИГ (организация запрещена в России) может закрыть глаза на усиление его позиций в Сирии, Ираке, Йемене, Ливане, что усилит угрозу союзническим Израилю и Саудовской Аравии.

Резкое осуждение сделки с Ираном со стороны израильского премьер-министра Бенджамина Нетаньяху сыграло немалую роль в нарастании напряженности между Израилем и США. Нетаньяху рассчитывал на то, что основной урон ядерной программе Ирана будет нанесен посредством военных ударов по ядерной инфраструктуре со стороны США, а также усиления режима экономических санкций. Новый договор предусматривает совсем иной, не устраивающий Израиль вариант развития событий. По этой причине Израиль всеми силами пытается затормозить процесс сближения позиций между странами, открыто заявляя США свое несогласие.

Израиль не желает утратить неофициальный статус ядерного монополиста в регионе, поскольку он позволяет позиционировать себя как исключительную силу в регионе. Более того, после снятия с Ирана санкций его политическая, экономи-

¹ Шуваль З. Странная война с «Исламским государством» [Электронный ресурс] // Иносми. 2015. 31 августа. URL: <http://inosmi.ru/world/20150831/229984386.html> (дата обращения: 12.04.2016).

² Озери Й. Почему сделка с Ираном является ударом для Израиля [Электронный ресурс] // Иносми. 2015. 10 сентября. URL: <http://inosmi.ru/world/20150910/230195575.html> (дата обращения: 12.04.2016).

³ Там же.

ческая и военная мощь возрастут в разы, что позволит финансировать лояльные ему организации и политические образования за границей, такие как ливанская Хезболла. Действия Нетаньяху вызвали шквал критики со стороны оппозиции, по мнению которой израильский президент виноват в том, что не смог сорвать сделку и спровоцировал напряжение с Соединенными Штатами. При этом стоит отметить, что израильская оппозиция в большинстве своем также против сделки¹.

В своей статье в *The Wall Street Journal* бывший госсекретарь и советник по национальной безопасности США Генри Киссинджер обращает внимание на то, что ядерная сделка, заключенная между Вашингтоном и Тегераном, воспринимается ближневосточными акторами как знак негласного признания Соединенными Штатами иранской гегемонии. Киссинджер отмечает, что основной вызов для политики США состоит в том, что она имеет дело с двумя непреклонными и апокалиптическими блоками, которые воюют между собой: с одной стороны суннитский блок, включающий в себя Египет, Иорданию, Саудовскую Аравию и страны залива, а с другой — шиитская часть Ирака, юг Ливана во главе с Хезболлой и хуситская часть Йемена.

В этих условиях многое будет зависеть от того, как разные игроки воспримут последние события, а так же как сам Иран отреагирует на подписание сделки. По мнению Киссинджера, политическая верхушка Ирана может воспринять подписание договора как спасение от возможной катастрофы и возможность вернуть страну к международному порядку, так и посчитать это победой, которая позволила им достигнуть своих целей вопреки противникам в Совете Безопасности ООН, попутно проигнорировав угрозы США².

Вероятнее всего, Саудовская Аравия будет поступать прагматично, понимая, что не сможет повлиять в своих интересах на ситуацию с соглашением по ядерной программе Ирана. При всем скрытом недовольстве, в Эр-Рияде все же нашли в себе силы поздравить участников переговоров с успехом. Скорее всего, правительство Саудовской Аравии, принимая новую реальность, будет выстраивать свою политику с учетом изменившейся ситуации. Видимо, Израилю тоже следует преодолеть гордыню и восстановить стратегическое партнерство с Вашингтоном, а также сосредоточиться на мониторинге всех этапов исполнения соглашения и действий его участников, включая поведение инспектирующей стороны.

У Израиля нет необходимости в том, чтобы сравняться с Ираном по ядерному потенциалу. Однако его также не устраивает усиливающаяся роль Ирана. К тому же Израиль питает особое недоверие к сделке и тому, что ее режим инспекций сможет остановить Тегеран от получения ядерного оружия, пусть и не так скоро, как это могло бы случиться.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что подписание ядерной сделки является всего лишь первым (хотя и чрезвычайно важным) шагом на пути к сворачиванию ядерной программы Ирана и восстановлению позиций Ирана в качестве равноправного актора международных отношений. Вместе с тем, это возможно только в случае планомерного исполнения обеими сторонами всех пунктов соглашения, а также при условии, что другие страны Ближнего Востока не будут стремиться наращивать ядерный потенциал до тех уровней, которые позволены Ирану. Поскольку если ядерная гонка между региональными державами начнется, это может погубить весь режим нераспространения на Ближнем Востоке.

¹ The Israeli Position on the Iranian Nuclear Deal [Электронный ресурс] // Arab Center for Research & Policy Studies. July 29, 2015. URL: <http://english.dohainstitute.org/release/ed7a1dfd-5a75-4214-9ce2-66812b583679> (дата обращения: 12.04.2016).

² Kissinger H. A Path Out of the Middle East Collapse [Электронный ресурс] // The Wall Street Journal. October 16, 2015. URL: <http://www.wsj.com/articles/a-path-out-of-the-middle-east-collapse-1445037513> (дата обращения: 12.04.2016).