

УДК: 327.2; 328.1

### **АМЕРИКАНСКИЙ ОПЫТ «ПРОДВИЖЕНИЯ ДЕМОКРАТИИ» В ИРАКЕ В НАЧАЛЕ 2000-х ГОДОВ**

© 2015 г. **А.А. Давыдов\***

*Статья поступила в редакцию 03.06.2015.*

*Политика США в Ираке в начале 2000-х годов была одной из первых попыток в XXI веке сформировать демократическую политическую систему в тоталитарном государстве. В статье автор исследует процесс формирования этой системы и причины того, почему она не способствовала стабилизации ситуации в стране и привела к усугублению межэтнических и межрелигиозных проблем.*

**Ключевые слова:** *внешняя политика США, политика продвижения демократии, строительство нации, Ирак.*

Спустя 12 лет после войны 1991 года в Персидском заливе начался новый конфликт. Вторжение американских войск в 2003 г. предопределило современное и будущее положение не только в Ираке, но и во всём регионе Ближнего Востока. Для Соединённых Штатов война, начатая с целью свержения диктаторского режима Саддама Хусейна, была возведена в ранг миссии по «продвижению демократии» для построения в Ираке образцового для региона и мира демократического общества. Воплощённые на практике представления американского политического руководства об идеалах демократии и методах её формирования, основанные не на национальных иракских традициях, а на убеждениях американцев, вошли в резкий диссонанс с национальными институтами Ирака и привели к катастрофическим последствиям.

Из-за необдуманной политики Дж. Буша-мл. в Ираке весь внешнеполитический сектор США «продвижения демократии» до сих пор остаётся дискредитированным во всём мире направлением. Помимо того, что сами по себе военные методы привнесения каких-либо новых ценностей заведомо обречены на провал, демократические институты в Ираке создавались без учёта внутривнутриполитических особенностей страны-реципиента, что изначально подрывало их эффективность. Администрация Буша на первое место ставила вопросы развития экономики и безопасности, зачастую игнорируя реформирование политических и социальных институтов.

---

\* ДАВЫДОВ Алексей Андреевич – младший научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН. Российская Федерация, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (adavydov@imemo.ru).

Соединённые Штаты действовали в Ираке в рамках концепции «Большого Ближнего Востока» (ББВ), разработанной в 2003 г. для усиления своих позиций в мусульманском мире (Северная Африка, Ближний Восток, Центральная Азия). Впервые об этом плане сказал Дж. Буш-мл. в своём ноябрьском выступлении в Национальном фонде демократии [24]. Он сформулировал основные цели этой инициативы [15]:

- формирование и укрепление демократических институтов в регионе, развитие гражданского общества;
- либерализация рынков ближневосточных государств и подписание договоров о свободной торговле с США.

Эти цели отвечали интересам, прежде всего, Соединённых Штатов Америки. Во-первых, США добивались «культурно-цивилизационного укрощения исламского мира, распространения в этом ареале господствующей в мире западной либеральной идеологии» [3]. Реализация этих задач делилась на три этапа:

- Свержение радикальных, диктаторских и авторитарных режимов.
- Создание светских режимов, неподвластных исламским лидерам и действующих вне зависимости от религиозных норм.
- Существенная модернизация формальных и традиционных культурных норм населения, создание «реформистского ислама».

Во-вторых, реформистские предложения по демократизации, защите прав человека, в частности женского населения, развитию гражданского общества способствовали достижению основной цели – созданию «зоны свободной торговли, которая бы оградила зарубежные корпорации от принятых национальных законов» [3]. Данная стратегия представляла собой идеологическую подготовку для вторжения под предлогом защиты либеральных ценностей, местного населения и борьбы с терроризмом или для ликвидации оружия массового уничтожения, что подтверждается отсутствием дискуссии между Соединёнными Штатами и странами региона по реализации плана ББВ.

Члены администрации Дж. Буша-мл. не имели единого видения будущего Ирака. Одни, например, бывший министр обороны Дональд Рамсфельд и бывший вице-президент Ричард Чейни, поддерживали вторжение в Ирак, считая, что это, во-первых, продемонстрировало бы готовность Соединённых Штатов дать ответ на теракт 11 сентября 2001 года, а, во-вторых, исключило бы возможность разработки режимом Саддама Хусейна оружия массового уничтожения. Другие члены администрации, такие как бывший заместитель министра обороны Пол Вулфовиц, видели в интервенции перспективу создания в Ираке прозападного и демократического государства, которое стало бы образцовым для всего арабского мира [38]. Однако всё-таки большинство советников президента поддерживали интервенцию.

По мнению профессора социологии Калифорнийского университета Уильяма Робинсона, перед Вашингтоном стояли три цели в отношении новой политической системы Ирака: во-первых, сформировать новую элиту, интересы которой соответствовали бы американским; во-вторых, изолировать оппозиционно настроенные политические группы; в-третьих, вовлечь все группы населения в новую политическую систему, в которой определяющую роль на пер-

вое время будут играть США. Необходимым условием существования такой системы стало бы создание лояльной властной элите гражданского общества, которое могло бы превратиться в рупор демократии не только для иракского общества, но и для всего Ближнего Востока. Таким образом, данный политический порядок обеспечил бы внутреннюю стабильность общества, позволил бы регулярно поставлять нефть и создал бы платформу для «продвижения демократии» в регионе [40].

Сегодня видно, что, несмотря на отдельные достижения в области развития демократических институтов и победу продемократических сил на выборах 2005 г. в Ираке, добиться установления стабильной политической системы и безопасности в стране так и не удалось, и сегодня государство находится на грани разрушения. После падения диктатуры страна погрузилась в гражданскую войну: формальные государственные институты были и остаются не способными обеспечить мирное сосуществование курдов, суннитских и шиитских арабов.

С какими сложностями столкнулась администрация Буша в «продвижении демократии» в Ираке за период своей работы? В чём заключались главные успехи и провалы этой политики и что в основном было в центре внимания?

Ответы на эти вопросы можно найти, подробнее изучив внутреннюю ситуацию в Ираке того времени.

### **Религиозно-этнические противоречия в постхусейновский период**

Население Ирака в основном состоит из трёх крупных религиозно-этнических групп: арабы-сунниты, арабы-шииты и курды. Отношения между ними осложняются множеством противоречий: от религиозных разногласий до расхождений в перспективах экономического развития страны. Основа современных противоречий в иракском обществе в том, что на протяжении XIX–XX веков в Ираке у власти постоянно находились сунниты, хотя шииты много десятилетий составляли большинство населения страны [32]. В период правления Саддама Хусейна репрессиям подвергались и шиитское население, в частности религиозные лидеры, и курды, что лишь усугубило названные противоречия.

**Иракские курды** проживают на северных территориях страны и составляют от 15 до 20% населения. Традиционно они имели политические, территориальные и экономические противоречия с арабскими властями в Багдаде. После победы Баасистской партии в 1968 г. попытки курдов отстоять возможность создания единой автономии на севере Ирака неизменно встречали жёсткое сопротивление Багдада [16]. За период правления Саддама Хусейна курды были изолированы не только от арабского населения Ирака, но и от иранских и турецких курдов, были перекрыты каналы гуманитарной помощи. В Ираке они наряду с шиитским населением подвергались многочисленным гонениям и давлению; многие акции Багдада оцениваются экспертами как геноцид. Приведём лишь некоторые примеры ущемления прав курдского населения в Ираке со стороны властей:

- Одной из многочисленных антикурдских акций за период правления Хусейна была операция «Аль-Анфаль» во второй половине 1980-х годов, в ходе которой погибли и пропали без вести около 200 тыс. курдов. Истребление людей шло по этническому признаку [22];

- Военная операция в курдском городе Халабджа, так называемая «Хиросима Ближнего Востока», в ходе которой применялось химическое оружие, унесла жизни более 5 тыс. граждан и оставила ранеными 10 тысяч [21];

- В период после войны в Персидском заливе, с 1991 по 2002 г., из своих домов вынуждены были бежать около 94 тыс. курдов. В 2003 г., после вторжения американских войск и начала операции в Персидском заливе, были обнаружены массовые захоронения курдов на севере страны [28].

**Иракские шииты** составляют большинство населения в стране – около 60%. С момента прихода к власти суннитской партии Баас в 1968 г. постоянно ущемлялись их религиозные, культурные и политические права. Если режим Хусейна преследовал курдов по этническому признаку, то шииты подвергались репрессиям по религиозным причинам. Согласно данным правозащитной организации «Хьюман райтс вотч» (*Human Rights Watch*), во время своего правления режим партии Баас нередко прибегал к геноциду, преступлениям против человечности, военным преступлениям и пыткам, репрессиям против оппозиционеров. В 1980-х годах около полумиллиона шиитов были насильно депортированы в Иран и ещё 300 тыс. с конца 1970-х по начало 2000-х годов пропали без вести [23].

Шиитское население не было представлено в высших эшелонах власти и военном руководстве армии, а любые формы организованного сопротивления подавлялись. Так, в частности, в апреле 1980 г. был убит аятолла Мухаммад Бакир ас-Садр за его оппозиционную деятельность и защиту шиитских мусульман. Жертвами репрессий стали многие религиозные лидеры [18].

На протяжении XX века **арабские сунниты** были доминирующей группой в Ираке, хотя всегда составляли меньшинство – 15–20% населения. Они проживают в так называемом «суннитском треугольнике», находящемся в окрестностях Багдада и различных провинциях центральной части страны [37]. Ещё со времён Османской империи (80–90% населения которой были суннитами) они служили в армии и работали чиновниками и преподавателями, что стало предпосылкой формирования их как ведущей организующей группы во время британской оккупации. После обретения страной независимости в 1932 г. и с момента прихода в 1968 г. к власти Саддама Хусейна, сунниты заняли все ключевые посты в стране.

Тем не менее, не все суннитские арабы занимали доминирующее положение в иракском обществе в период правления партии Баас. В первую очередь привилегиями пользовались члены родного Саддаму клана аль-Бу Насир, бывшей главной частью конфедерации племенных кланов Тикрит (аль-Тикрит), названной в честь родного города Хусейна [36]. У других суннитских племен он покупал лояльность с помощью раздачи различных благ: земель, должностей, денег.

После войны в Персидском заливе в 1990 г. в Иракском Курдистане и на шиитском юге страны прошла серия антиправительственных демонстраций,

что спровоцировало жестокую реакцию со стороны центра: жертвы при подавлении этих восстаний составили от 20 тыс. до 100 тыс. курдов и от 60 тыс. до 130 тыс. шиитов [20], многие из которых бежали в приграничные с Ираном территории, где стали укрываться от суннитских властей Ирака [26].

Несмотря на гонения в течение нескольких десятилетий со стороны властей, курды активно сопротивлялись и отстаивали право на создание своей автономии. «Они не утратили ни решительности, ни способности сражаться за свои права» [11, с.16] и после войны в Персидском заливе Национальный фронт Иракского Курдистана, воспользовавшись дезорганизацией центрального правительства в 1991 г., взял под контроль практически все провинции севера страны. Чтобы избежать гуманитарной катастрофы, в апреле 1991 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 688, в которой устанавливалась «бесполётная зона безопасности» на севере страны [10], что прекратило репрессии в отношении курдов и позволило начать формировать автономию Иракского Курдистана, в котором парламентские выборы состоялись уже в мае 1992 г. Ещё до операции «Буря в пустыне» среди курдов сформировались две основные партии: Патриотический союз Курдистана (ПСК) и Демократическая партия Курдистана (ДПК).

К 2002 г. стало очевидно, что в Иракском Курдистане была достигнута относительная стабильность и созданы условия для дальнейшего планомерного социально-экономического развития региона. Через год автономия частично восстановила свою экономику, позволяющую региону стабильно существовать самостоятельно. В то же время, «курды опасались возможного ущерба экономике и инфраструктуре Иракского Курдистана в случае развязывания крупномасштабных военных операций. Они заявили о готовности выставить свои вооружённые силы и отряды народного ополчения (до 150 тыс. бойцов) для участия в боевых действиях на стороне США».

### **Создание новой политической системы после войны 2003 г.**

Война принесла совершенно разные перспективы для трёх доминирующих групп в стране. Курдам война в Ираке 2003 г. давала возможность расширить и укрепить независимость от политического центра, шиитам она помогла существенно увеличить своё влияние в стране из-за своей многочисленности, а сунниты теряли своё доминирующее положение. Таким образом, США столкнулись с обществом, разделённым на множество социальных групп с различными неформальными институтами, племенными системами, лишённым объединяющего фактора в лице Саддама Хусейна, партии Баас и других сложившихся неформальных норм.

На момент падения диктаторского режима в Ираке сформировалось множество оппозиционных политических сил, подчас не имевших единых целей, кроме свержения правительства Хусейна [33]. Были и объединения вне страны: «Движение за конституционную монархию», сформированное диссидентами сторонниками Хашимитской монархии, правящей до 1958 г., и Иракский национальный конгресс (ИНК), который был создан в 1992 г. как проводник

американского влияния на процессы внутри страны [30]. Формирование ИНК стало первой попыткой объединить различные религиозно-этнические группы в стране, чтобы свергнуть С. Хусейна, но партия не пользовалась популярностью у населения и была вынуждена под давлением покинуть страну в 1996 г. Обе партии имели до конфликта 2003 г. штаб-квартиры в Лондоне.

Партией, представлявшей интересы шиитской оппозиции, был Верховный Совет исламской революции в Ираке, сформированный из шиитов-эмигрантов в Иране. Интересы курдов представляли ДПК и ПСК. И, наконец, была Партия Иракского национального согласия (ИНС) сформированная военными иракскими беженцами и находившаяся в Иордании.

США поддерживали эти различные оппозиционные группы, но во властных кругах не было единой стратегии и мнения насчёт этой политики. ИНС и ИНК получали поддержку и финансирование от Пентагона и ЦРУ, которые пытались представить их как правительство в изгнании, однако Госдеп считал, что необходимо сформировать демократическое правительство путём прямых выборов в стране.

В 2003 г. курдам выпал шанс получить больше независимости от столицы, но их видение будущего государственного устройства отличалось от планов США. Курдское население ожидало, что в стране будут образованы аналогичные их автономии самостоятельные регионы (в частности, как минимум два: для курдов и арабов), независимо формирующие своё правительство, а федеральная власть выбиралась бы всей страной. Однако у многих экспертов зрели опасения, что сильный независимый Иракский Курдистан, обладающий обширными запасами нефти, может подогревать сепаратистские настроения в курдских районах соседних стран: в Турции проживает около 1,5 млн. курдов, в Иране – 5 млн., а в Сирии – 2 млн.

Поэтому в планы США входила поэтапная передача власти в руки иракского общества: первые 3–4 месяца политику формировали бы военные, затем созданная международная гражданская администрация, а затем коалиционное правительство страны, в котором были бы представители всех национальностей, религиозных конфессий, оппозиционных группировок. Прежде всего США опирались на противостоящие Хусейну силы среди курдов и шиитских арабов, а также активно искали союзников среди арабов-суннитов.

В итоге американская модель будущего Ирака основывалась на принципах федерации, где учитывались бы этнические и религиозные факторы, но без возможности создания независимых государств. Управление страной до формирования правительства осуществляла Временная коалиционная администрация (ВКА).

Помимо обозначенной проблемы чрезмерной независимости курдов существовал ряд серьёзных вопросов внутривнутриполитических изменений. Необходимо было найти компромисс относительно статуса исламской религии в конституции страны, административных границ областей и порядка распределения доходов от нефти. С одной стороны, курды не допустили бы увеличения арабского влияния на своей территории в случае, если к власти в Багдаде в ходе демократических выборов пришли бы арабы. С другой стороны, нефтяные районы расположены в основном на курдских и шиитских территориях, что вы-

зывало у суннитов сильную обеспокоенность и вынуждало их отстаивать идею равного федерального распределения доходов от ресурсов.

К тому же ситуация осложнялась проблемами в экономике страны [35], которая серьёзно ухудшилась в результате санкций и американского военного вторжения. После свержения режима Хусейна уровень безопасности в стране стал беспрецедентно низким, и из-за постоянной угрозы со стороны террористов инвестиционный климат привлекательнее не становился. В 2004 г. ВВП Ирака составил 20 млрд. долл., что сопоставимо с ВВП Латвии или Боливии. В 2002 г. уровень добычи нефти в Ираке составлял 2 млн. баррелей в день, а уже в 2003 г. он упал почти вдвое, до 1,3 млн. Средства от продажи энергоресурсов поступали в Фонд развития Ирака (*Development Fund for Iraq*), созданный ООН в мае 2003 г. и контролируемый ВКА.

В данной ситуации основным бенефициаром экономических благ становится Иракский Курдистан, поскольку обширные запасы нефти располагаются на его территории и он получает 13% от продажи всей иракской нефти (в соответствии с программой ООН «Нефть в обмен на продовольствие» 1996 г. [5, с. 13]). Кроме того, на северных территориях сопротивление коалиционным силам было существенно ниже, чем в «суннитском треугольнике» и других регионах, что позволило сохранить экономику.

Из 18,4 млрд. долл., выделенных Конгрессом США в 2004 г. экономике Ирака к апрелю было потрачено только 1,6 млрд. долл. Основными причинами этой и последующих задержек реконструкции страны были бюрократические барьеры в распределении средств и серьёзные проблемы с безопасностью внутри страны. В результате частные компании не торопились с инвестициями, ожидая установления хотя бы относительного порядка в политической и экономической сферах. Важным событием для них стали выборы 2005 г. и установление нового легитимного правительства.

### **Парламентские выборы января 2005 г. и принятие конституции в октябре 2005 г.**

До выборов и принятия конституции в Ираке функции управления были возложены на Временную коалиционную администрацию. Под её эгидой была учреждена Иракская временная администрация (ИВА), признанная олицетворять суверенитет иракского государства в течение переходного периода. Центральным звеном ИВА стал созданный 13 июля 2003 г. Временный управляющий совет Ирака (ВУСИ) из 25 человек, в состав которого вошли представители ведущих политических партий и общественных объединений страны, а также независимые общественные деятели. 31 августа 2003 г. был создан другой важный орган временной администрации – переходное правительство – также в составе 25 человек. ВУСИ и переходное правительство были сформированы по этно-конфессиональному принципу: в каждый из этих органов вошли 13 арабов-шиитов, 5 арабов-суннитов, 5 курдов, 1 туркоман (иракские турки) и 1 ассириец-христианин. 15 ноября 2003 г. между ВУСИ и ВКА было подписано так называемое «Соглашение о политическом процессе», в соответ-

ствии с которым следовало разработать и утвердить Переходный основной закон (временную конституцию Ирака) [4, с. 13].

Перед временным правительством стояло несколько принципиальных вопросов о будущем устройстве страны: будет ли Ирак республикой или федерацией, парламентского или президентского типа; обсуждались число регионов в стране, степень их зависимости от центральной власти и, наконец, роль ислама в новом государстве [34].

Согласно планам Буша, потребовалось бы существенно больше времени, чем один или два президентских срока, чтобы превратить иракскую политическую систему в образцовую для всего Ближнего Востока. Острым оставался вопрос о том, как быстро сможет население Ирака привыкнуть к демократическим нормам, например, принимать поражение тех или иных кандидатов на выборах. В стране, где десятилетиями существовала диктатура, люди не могли сразу привыкнуть к демократическому диалогу, что значительно осложняло задачи американцев по построению гражданского общества, новых политических институтов и других атрибутов демократической политической системы.

Важным достижением американской администрации и Временного управляющего совета Ирака стало подписание 15 ноября 2003 г. соглашения о «дорожной карте», в которой устанавливались порядок и сроки принятия Переходного основного закона Ирака, и Переходной национальной ассамблеи – парламента Ирака. В предварительном варианте Переходного основного закона от 1 марта устанавливалось:

- выборы в Переходную национальную ассамблею (275 мест) пройдут не позже 31 января 2005 г. Она назначит «президентский совет», состоящий из президента (араба-шиита) и двух заместителей (араба-суннита и курда), решения которого должны приниматься на основе консенсуса;
- Национальная ассамблея должна состоять не менее чем на четверть из женщин;
- законы, принятые Региональным правительством Курдистана не должны противоречить Иракским законам, а город Киркук не относится к Курдскому региону;
- переходная национальная ассамблея должна составить к августу 2005 г. проект конституции, и, в случае её принятия в ходе референдума в октябре 2005 г., в декабре 2005 г. должны пройти новые выборы в Национальную ассамблею;
- ислам объявлялся государственной религией в Ираке, законы которого могут устанавливаться государством, но не должны нарушать права граждан: право на мирные собрания, свободу самовыражения, равноправие мужчин и женщин перед законом, право на забастовки и демонстрации [29].

Перед ноябрьскими президентскими выборами в США администрация Дж. Буша-мл. должна была показать позитивные результаты своей политики в Ираке. В интервью от 22 сентября 2004 г. телеканалу Фокс-ньюс (*Fox News*) Дж. Буш-мл. сказал, что под успехом (в Ираке. – *А.Д.*) он подразумевает «принятие конституции, выборы, а также реконструкцию страны и укрепление безопасности в ней».

Однако ситуация там оставалась крайне хаотичной. В центральной части страны суннитские повстанцы активно сопротивлялись интервентам из-за потери своего доминирующего положения в обществе, что привело к эскалации террористической угрозы. Члены ВУСИ не пользовались большим авторитетом у населения и долго не могли написать проект конституции.

Временная конституция Ирака была принята, но этому предшествовали сложные переговоры между американцами и курдами. Последние вместе с арабами-суннитами были против «президентского совета», во главе которого был бы араб-шиит, курды также были против статуса «полу-автономии» при которой законы страны были выше законов автономии и считали города Киркук и Ханакине, два центра нефтедобычи, частью своей территории. США усиленно старались направить стороны к написанию временной конституции, которая устраивала бы всех. В итоге в окончательном варианте временной конституции опускались вопросы о статусе Киркука, региональные власти Курдистана получали возможность добавлять поправки в федеральные законы в отношении своей территории.

Временной конституцией также оказались недовольны шииты. Они выразили своё резко отрицательное отношение к статье 61, которая гласила, что «итоги референдума по проекту постоянной конституции считаются положительными, если она получит одобрение народа, т.е. не будет отвергнута – избирателей в трёх и более провинциях». Это положение «закона» арабы-шииты сразу ассоциировали с курдами, составляющими большинство жителей трёх северных провинций, которые, как полагали арабы-шииты, и могли бы воспользоваться данным конституционным правом. Шиитское руководство настаивало также на том, чтобы будущий президентский совет состоял из пяти человек (три араба-шиита, араб-суннит и курд), а не из трёх, на правах большинства.

В итоге временная конституция не смогла полностью удовлетворить требования ни одной из сторон: она не определяла курдский регион как полностью самостоятельную автономию, не давала арабам-шиитам большой власти на правах большинства и не гарантировала особых привилегий в распределении доходов от нефтяных ресурсов суннитскому меньшинству.

2005 год стал решающим для Ирака на пути построения нового государства, основанного на принципах, к которым иракский народ ещё не привык. Этот год важен тем, что оформился базис для построения **формальных** институтов общества, вошедших впоследствии в диссонанс с институтами традиционными. Насильственный метод решения проблем на протяжении истории этого государства стал камнем преткновения на пути построения демократического общества.

На выборах в 275-местную Национальную ассамблею в сентябре 2005 г. ожидаемую победу с результатом 48,2% голосов одержал Объединённый иракский альянс – шиитская партия, которую поддерживал шиитский аятолла Али аль-Систани [8]. На втором месте шёл Демократический патриотический альянс Курдистана с 25,7% голосов, а на третьем с результатом 13,8% шла Партия аль-Кайима (Список Ирака), состоящая как из шиитов, так из суннитов.

Соединённые Штаты активно помогали иракским властям в организации самого выборного процесса. На его реализацию США ассигновали 130 млн. долл. Независимой избирательной комиссии Афганистана и иракским НКО. Со стороны АМР и Международного фонда избирательных систем (*IFES*) было потрачено 41 млн. долл. на невоенное обеспечение выборов, около 30 млн. долл. было выделено Госдепом Национальному демократическому институту и Международному республиканскому институту (МРИ) на проведение консультаций по организации выборного процесса и участию в нём продемократических сил. Ещё 25,2 млн. долл. было выделено МРИ и некоторым иракским НКО для обучения гражданских наблюдателей.

Для Ирака наступал новый сложный период в своем развитии. Как отмечал директор проекта «Демократия и верховенство закона» вице-президент по исследованиям Фонда Карнеги Томас Карозерс: «С учётом иракской репрессивной истории и глубоких этнических и религиозных противоречий, демократизация будет длительной, запутанной, полной неожиданных поворотов». По словам ведущего научного сотрудника ИМЭМО РАН С.М. Иванова, «Они (*американцы. – А.Д.*) представить себе не могли, что, пришедшее к власти в Ираке демократическим путём арабо-шиитское большинство, также как и арабо-суннитское меньшинство, окажутся расколотыми на множество враждующих между собой военно-политических группировок, и в стране... воцарятся на долгое время насилие и хаос». После падения режима С. Хусейна раскол произошёл не только между курдами, шиитами и суннитами, но и внутри них самих на разные военно-политические группировки.

Тот факт, что курды получили четверть голосов на выборах в Национальную ассамблею, позволял им блокировать кандидатуры министров в правительство, чем пользовались власти США, чтобы помочь прозападным политикам прийти к власти. Претензии курдов на включение в состав Курдского автономного региона Киркука вызывала озабоченность не только у иракских турок, но и в соседней Турции, которая покровительствовала им. Турецкие власти в Анкаре были сильно обеспокоены возможным расширением территории Иракского Курдистана за счёт богатого нефтью Киркука и, соответственно, увеличения автономии региона [7, с. 77–86].

Если бы курды на севере Ирака добились очень широкой автономии или даже независимости, то это привело бы к борьбе за расширение своих прав курдского населения в Турции. Выходило, что «если курды попытаются изменить статус Киркука, то Соединённые Штаты будут вынуждены направить туда военную силу. Но если Америка не сможет установить контроль над Киркуком, то она сама может оказаться в кризисном положении» [31].

На фоне обострившихся противоречий новому парламенту необходимо было разработать конституцию страны. В то же время в стране оставалась острой проблема безопасности. Так, в мае 2005 г. после формирования правительства, началась контртеррористическая операция в окрестностях Багдада, в которой было задействовано 40 тыс. американских военных [1].

После формирования Переходной Национальной ассамблеи в январе и правительства в апреле – мае 2005 г. началась эскалация напряжённости между арабами-суннитами и арабами-шиитами. «Положение осложнялось раз-

дробленностью и широким спектром этих основных участников иракского конфликта. Если курдам к тому времени удалось преодолеть существовавшие десятки лет противоречия между основными военно-политическими группировками Барзани и Талабани, то арабы-сунниты и арабы-шииты, наоборот, раскололись на десятки враждующих между собой группировок». Этими настроениями умело воспользовались в своих интересах бывшие баасисты, местные радикальные группировки, силы международного терроризма, включая «Аль-Каиду».

В этих непростых условиях начала работу Конституционная комиссия, состоящая из 55 членов, 15 из которых были курды, 15 – арабы-сунниты и 25 – арабы-шииты. Три члена комиссии, два шиита и один курд, имели право «решающего голоса». Первоначально эта комиссия состояла из курдов и шиитов, а сунниты были приглашены в июле, хотя уже 15 августа проект конституции должен был быть готов [14]. Перед комиссией стоял ряд важных вопросов:

1. Зафиксировать региональные границы субъектов федерации.
2. Определить модель будущего государства, полномочия исполнительной и законодательной властей.
3. Установить порядок распределения доходов от ресурсов.
4. Возвратить насильственно переселённым курдам и шиитам утраченные ими в период правления Хусейна земли.

Несмотря на сообщения о фальсификациях во время референдума и зафиксированных чрезвычайно низкой явке в одних регионах и высоких результатах в других [13], 15 октября 2005 г. была принята новая конституция. Около 78% населения, в большинстве своём шииты и курды, проголосовали за неё, но в районах, где проживали сунниты, одобрение документа не превышало 50%: в провинции Анбар против было 97% голосовавших, в Салах-эд-Дин – 81,7%, в Найнава – 55% [9].

Неудивительно, что арабы-сунниты были недовольны новой конституцией, поскольку ещё на стадии её составления их интересы были ущемлены. Сунниты не имели решающего голоса в Конституционной комиссии, их часто не пускали на переговоры между сторонами-составителями в ходе её работы [27].

По результатам референдума Ирак становился федеральной парламентской демократией, официальными языками признавались курдский и арабский, ислам провозглашался государственной религией и гарантировались различные гражданские и политические права граждан, выборы в Национальную ассамблею проводились раз в 4 года, сохранялся автономный статус Курдистана.

Шииты активно поддержали конституцию для установления парламентской республики, а курды – из-за гарантированного автономного статуса Курдистана, к которому переходила провинция Киркук. Произошла значительная децентрализация власти, и региональные парламенты на севере страны и юге, где проживали курды и арабы-шииты соответственно, могли вносить поправки относительно федеральных законов в отношении своих провинций. В этой ситуации проблема перераспределения доходов от нефтяных ресурсов в пользу провинций, ими обладающих, становилась вопросом

времени, а арабы-сунниты могли лишиться значительных поступлений в свои региональные бюджеты [25].

По мнению профессора политологии Теннессийского технологического университета Майкла Гантера [19], децентрализация могла в перспективе привести к эскалации напряжённости не только в Ираке, но и в регионе. Во-первых, увеличение автономии на севере привело бы к дестабилизации обстановки в сопредельных Ираку странах компактного проживания курдов. Во-вторых, существовала перспектива сближения на религиозной основе шиитского юга с Ираном.

На выборах в декабре 2005 г. в Национальную ассамблею победили те же силы, что и на выборах в январе. Объединённый Иракский альянс (арабы-шииты) получил 41% голосов, Демократический патриотический альянс Курдистана – 22%, а Иракский фронт согласия (арабы-сунниты) – около 15% [2]. Большинство суннитов бойкотировали выборы, поскольку считали их нечестными из-за недоработанности конституции и игнорирования их интересов.

В ходе этих выборов было зафиксировано около 30 инцидентов и несколько терактов. 19 декабря в двух шиитских городах в Эд-Дора и Латифия произошли взрывы, унесшие жизни 36 паломников [6].

Несмотря на проведение демократических реформ в государстве, оставалось слишком много противоречий между арабами-суннитами, арабами-шиитами и курдами. Сунниты остались полностью проигравшей стороной в процессе реформ, поскольку в полной мере они в самих реформах и не участвовали. Соединённые Штаты, организовавшие процессы выборов и обеспечивавшие безопасность, делали упор на обеспечении прав курдов и арабов-шиитов, в то время как сунниты оказались практически в бесправном положении. Очевидно, что в их глазах американцы оказались виноваты во всех бедах, которые их постигли и, чтобы избавиться от оккупантов, они выступали за вывод коалиционных войск с территории Ирака. По январскому опросу в 2005 г., за их вывод выступали 82% суннитов и 69% шиитов [39].

### **Итог политики Буша по демократизации в Ираке**

Американцы активно поддерживали политическое реформирование и отдельные политические группы, вынося за скобки существование недовольных изменениями слоев населения, что в дальнейшем привело лишь к эскалации напряжённости и в итоге к гражданской войне. Начиная с 2006 г., по версии «Фонда мира» [17], Ирак до сих пор входит в первую десятку самых недееспособных государств в мире.

В силу объективных причин большая часть арабского населения Ирака не хотела, чтобы в стране оставались американские военные. Арабы-сунниты потеряли свою главенствующую роль в Ираке и большинство государственных постов. Арабы-шииты, проживающие на южных территориях, расширили свои контакты с Иранским духовенством, что ещё больше усилило их антиамериканские настроения.

Единственными союзниками американцев в Ираке оставались курды, но их влияние на политическую жизнь в стране было недостаточным, чтобы остановить гражданскую войну между суннитами и шиитами, не прекращающуюся и по сей день.

Ещё на этапе формирования было допущено стратегическое упущение: план реформирования «Большого Ближнего Востока» не был представлен на рассмотрение странам региона, что в итоге привело на первом же этапе его реализации к серьёзным проблемам:

- во-первых, при создании плана не учитывалось, что каждая страна региона имеет свои особенности, что реформирование политических институтов – это задача не одного года и даже не одного десятилетия;
- во-вторых, формат презентации стратегии был воспринят критично, поскольку имел ультимативную форму, а не дискуссионную. Например, незамедлительная реакция последовала со стороны Лиги арабских государств, генеральный секретарь которой Амр Муса заявил: «нелогично обсуждать инициативу, которая требует сотрудничества от арабских государств, без консультации с этими государствами относительно сути и деталей реализации подобных идей» [12];
- в-третьих, инструменты политики демократизации, в частности в Ираке, были выбраны исходя из текущих внешнеполитических задач, а не из многолетней стратегии урегулирования политической и экономической ситуации в стране.

Наконец, руководство Соединённых Штатов не учло интересы арабов-суннитов, что блокировало установление национального консенсуса и построение «образцовой» демократии для всего Ближнего Востока на примере Ирака. Напротив, эта страна стала иллюстрацией необдуманной политики «продвижения демократии», в рамках которой происходило лишь изменение формальных институтов и процедур. Об изменении неформальных институтов и о поиске ненасильственных методов решения проблем в стране никто не задумывался. Администрация Буша ограничилась «внешней» демократизацией государственных институтов, основным итогом которой стало численное доминирование арабов-шиитов над арабами-суннитами, первые из которых нередко были одержимы идеями мести в ответ на десятилетия угнетений со стороны баасистского режима Саддама Хусейна. Сунниты же, в свою очередь, были вынуждены сопротивляться и отвечать насилием и терактами на несправедливости, поскольку в рамках многолетнего опыта этих народов именно такие методы считались наиболее действенной формой достижения целей.

Между тем, исторический опыт свидетельствует, что только опора на местных фактических лидеров может прекратить междоусобные войны и насилие в зонах региональных конфликтов. И наоборот, слабые, навязанные извне и не пользующиеся авторитетом у широких народных масс марионеточные режимы провоцируют новые вооружённые конфликты.

В переломный 2005 год Соединённые Штаты лишь способствовали тому, что арабы-сунниты оказались практически в бесправном положении в отношении реформирования собственной конституции, что стало «бомбой замедленного действия», приведшей к гражданской войне и многотысячным жерт-

вам. Подобные необдуманные шаги при искусственном реформировании общества без понимания его политических неформальных культурных норм привели к тому, что Ирак и по сей день не может выйти из политического кризиса и система безопасности страны требует основательного реформирования. Из-за этого образ всего внешнеполитического направления «продвижения демократии» был сильно подорван и до сих пор прочно ассоциируется с политикой в Ираке, приведшей к хаосу.

### Список литературы

1. В Ираке началась крупная антитеррористическая операция, 29.05.2005 (<http://www.podrobnosti.ua/power/security/2005/05/29/215617.html>).
2. В Ираке объявили результаты парламентских выборов. 10.02.2006 (<http://podrobnosti.ua/power/elections/2006/02/10/285700.html>).
3. *Вартанян А.М.* Иран и американский план «Большого Ближнего Востока» // Ближний Восток и современность. М.: Институт Ближнего Востока. 2005. № 26. С. 113–121.
4. *Жигалина О.И.* Курдский вопрос в начале XXI века. Курдский вопрос в Западной Азии в начале XXI века. М.: ИВРАН, 2006. 342 с.
5. *Иванов С.М.* Иракский Курдистан на современном этапе» (1991–2011 гг.). М.: ИМЭМО РАН, 2011. 86 с.
6. ИТАР–ТАСС: число жертв серии терактов в Ираке достигло 36 человек. 19.12.2013 (<http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/846906>).
7. *Киреев Н.Г.* Война в Ираке, иракские туркмены и Турция // Турция в новых геополитических условиях. М.: ИИИиБВ, 2004. 116 с.
8. *Лукоянов А.К.* Выборы в Ираке: итоги и перспективы (<http://www.iimes.ru/rus/stat/2005/21-02-05.htm>).
9. The Independent High Electoral Commission (<http://www.ihec.iq/en/>).
10. Резолюция № 688. Совет Безопасности ООН. 5.04.1991 (<http://www.un.org/Russian/document/scresol/res688.pdf>).
11. *Степанова Н.В.* Курдская проблема в Ираке. М.: МГИМО–Университет. 342 с.
12. The Greater Middle East Initiative. Al Jazeera, 20.05.2004.
13. Iraq Vote Counts 'Point to Fraud' // BBC News. 18.10.2005 ([http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/4351680.stm#map](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4351680.stm#map)).
14. Q&A: Iraq Referendum // BBC News. 15.10.2005 ([http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/4337200.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4337200.stm)).
15. *Candland C.* The U.S. Greater Middle East Initiative: Implications for Persian Gulf Economies and Politics (<http://academics.wellesley.edu/Polisci/Candland/USGMEI.pdf>).
16. *Esther Pan.* Iraq: The Kurd's Agenda. 02.02.2004 (<http://www.cfr.org/iraq/iraq-kurds-agenda/p7674>).
17. Failed States Index 2013 (<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>).
18. Saddam Hussein: Crimes and Human Rights Abuses. London: Foreign and Commonwealth Office, 10.2002, 23 p. 16 (<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2002/12/02/hrdossierenglish.pdf>).

19. *Gunter M.M.* The Iraqi Kurds's Federalism Imperative // Journal of South East and Middle Eastern Studies. Vol. XXIX. No. 2. Winter 2006. P. 3-5.
20. The 1991 Uprising in Iraq and its Aftermath. Human Right Watch. 06.1992 (<http://www.hrw.org/reports/1992/Iraq926.htm>).
21. First Anfal – The Siege of Sergalou and Bergalou. Human Rights Watch. 23.02–13.03.1988 (<http://www.hrw.org/reports/1993/iraqanfal/ANFAL3.htm>).
22. Genocide in Iraq - The Anfal Campaign Against the Kurds. Human Rights Watch. 14.08.2003 (<http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2006/08/14/iraq13979.htm>).
23. Iraq: No Amnesty for Mass Murderers. Human Rights Watch. 03.07.2003 (<http://www.hrw.org/news/2003/07/02/iraq-no-amnesty-mass-murderers>).
24. *Jeremy M. Sharp.* The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview. CRS Report RL22053. 15.02.2005. P. 1 (<https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS22053.pdf>).
25. *John Ward Anderson.* Sunnis Failed to Defeat Iraq Constitution // The Washington Post. 26.10 2005 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/25/AR2005102500357.html>).
26. *Jonathan C. Randal.* Shiite Rebels Say Iranian City is Base for Attacks on Iraq // The Washington Post. 21.04.1991.
27. *Jonathan Morrow.* Iraq's Constitutional Process II: An Opportunity Lost. 01.12.2005 (<http://www.usip.org/publications/iraqs-constitutional-process-ii-opportunity-lost> c.1).
28. *Kelly McEvers.* Mass Grave Discovery in Iraq Could Fuel Divisions, 20.04.2011 (<http://www.npr.org/2011/04/20/135570128/grave-discovery-in-iraq-unearths-sectarian-unease>).
29. *Kenneth Katzman* and *Jennifer Elsea.* Iraq: Transition to Sovereignty. CRS Report RS21820, 21.07.2004 (<http://fpc.state.gov/documents/organization/39337.pdf>).
30. *Kenneth Katzman.* Iraq's Opposition Movements. CRS Report, 26.03.1998 (<http://www.fas.org/irp/crs/crs-iraq-op.htm>).
31. *N.Kh. Hawramany.* Results of January 2005 Elections: Winners and Bad Losers (<http://www.home.cogeco.ca/~kurdistan6/19-2-05-op-ed-hawramany-result-of-election.html>).
32. *Nakash Yitzhak.* The Shi'is of Iraq. With a new introduction by the author. Princeton (N.J.): Princeton Univ. Press, 2003. 336 p.
33. *Sharon Otterman.* Iraq: Iraqi Opposition Groups. Council on Foreign Relations. 29.04.2003 (<http://www.cfr.org/iraq/iraq-iraqi-opposition-groups/p7704>).
34. *Sharon Otterman.* IRAQ: Democracy's Prospects in Iraq. Council on Foreign Relations, 26.09.2003 (<http://www.cfr.org/iraq/iraq-democracys-prospects-iraq/p7694>).
35. *Sharon Otterman.* IRAQ: The Iraqi Economy. Council on Foreign Relations. 16.06.2004 (<http://www.cfr.org/iraq/iraq-iraqi-economy/p7797>).
36. *Sharon Otterman.* Iraq: The Role of Tribes. Council on Foreign Relations. 14.11.2003 (<http://www.cfr.org/publication/7681>).
37. *Sharon Otterman.* Iraq: The Sunnis. Council on Foreign Relations. 12.12.2003 (<http://www.cfr.org/iraq/iraq-sunnis/p7678>).
38. *Thomas Carothers.* U.S. Democracy Promotion: During and After Bush. P. 5-6.

39. Towards a Free and Peaceful Iraq. Peace Action West, 2015  
([http://www.peaceactionwest.org/issues/iraqwar/towards\\_a\\_free\\_and\\_peaceful\\_iraq/](http://www.peaceactionwest.org/issues/iraqwar/towards_a_free_and_peaceful_iraq/)).
40. *William Robinson*. What to Expect from U.S. Democracy Promotion in Iraq // *New Political Science*. Vol. 26. No. 3. September 2004. P. 441, 442, 446.

### **U.S. Experience of Democracy Promotion in Iraq in the Early 2000's**

*(USA ❖ Canada Journal 2015, No. 10, p. 68-83)*

*Received: 03.06.2015.*

*DAVYDOV Aleksey Andreevich, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN). 23, Profsoyuznaya str., 117997 Moscow, Russian Federation (adavydov@imemo.ru).*

*The U.S. policy in Iraq in the 2000's was one of the first attempts in the 21st century to create a democratic system in a totalitarian state. The author studies the formation process of this system and the reason why it failed to stabilize the situation in Iraq and led to deterioration of ethnic and religious differences. **Key-words:** U.S. foreign policy, democracy promotion policy, nation building, Iraq.*

*About the author:*

*DAVYDOV Aleksey Andreevich, Junior Researcher, Center for North American Studies.*