

Л.Д. Оганисян*

ИРАКСКИЙ ВЕКТОР ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (2014–2020)**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Масштабная дестабилизация обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке в начале 2010-х годов, сопровождавшаяся обострением угроз терроризма и неконтролируемой миграции, резко усилила озабоченность Европейского союза ситуацией в арабском мире. Следствием этого стала, в частности, заметная активизация политики ЕС в отношении Ирака, которому Брюссель оказал существенную поддержку в борьбе с «Исламским государством», предотвращении гуманитарного кризиса, стабилизации обстановки и постконфликтном восстановлении. Усилия Брюсселя на иракском направлении пока еще не становились объектом пристального внимания со стороны отечественных исследователей, традиционно сконцентрированных на изучении деятельности ЕС в странах Южного Средиземноморья.

Цель статьи — обозначить логику эволюции и специфику политики Европейского союза в отношении Ирака с 2014 г., а также их отражение в общеевропейских программах помощи этой стране. Статья состоит из трех крупных блоков: в первом изучена эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке на протяжении 2014–2019 гг., второй посвящен наиболее значимым программам помощи, реализуемым Евросоюзом как по двусторонней, так и по многосторонней линии; в третьем блоке рассмотрена реакция ЕС на эскалацию напряженности в Ираке на рубеже 2019–2020 гг.

Сделан вывод, что повышение интереса Брюсселя к Ираку в последние годы обусловлено не только опасениями насчет превращения этой страны в источник трансграничных вызовов и угроз, но и убежденностью представителей Евросоюза в потенциальной способности

* *Оганисян Лидя Давидовна* — кандидат политических наук, преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов, эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: lidaoganisyan@gmail.com).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

Багдада стать краеугольным камнем новой архитектуры региональной безопасности.

Руководствуясь этими мотивами, ЕС в рассматриваемый период оказывал Ираку комплексную поддержку, которая включала как гуманитарную помощь, так и содействие развитию, нацеленное в первую очередь на устранение фундаментальных причин нестабильности и радикализации. Демонстрируя приверженность принципу взаимодействия не только с государственными структурами, но и с неправительственными группами, ЕС вместе с тем явно предпочитал направлять в Ирак средства через международные организации, а не напрямую. Возможности Брюсселя по оказанию влияния на Багдад — по сравнению с США и региональными акторами — остаются ограниченными, тем не менее ЕС воспринимается в Ираке как нейтральный игрок, что может облегчить достижение им поставленных целей. Однако с учетом таких факторов, как высокий уровень коррупции в Ираке, наличие у страны значительных собственных средств для восстановления, а также концентрация внимания Брюсселя на сирийской проблеме, вопрос о пределах вовлечения Евросоюза в иракские дела в текущих условиях остается открытым.

Ключевые слова: Европейский союз, Ирак, «Исламское государство», терроризм, миграционный кризис, стабилизация, постконфликтное восстановление, помощь развитию, гуманитарная помощь.

Ирак принадлежит к числу стран арабского мира, государственность которых в XXI в. подверглась существенной эрозии. Свержение режима С. Хусейна в 2003 г. запустило маховик эскалации вооруженного насилия с такой интенсивностью, которой хватило на целое десятилетие. Из многочисленных негосударственных акторов, набравших мощь после вторжения «коалиции желающих», самую деструктивную роль суждено было сыграть «Исламскому государству Ирака и Леванта»¹ («ИГИЛ»/ДАИШ), экспансия которого в 2014 г. поставила под вопрос само существование Республики Ирак как суверенного государства.

Полного краха государственности в итоге не случилось — над «ИГ» благодаря мощной поддержке извне удалось одержать военную победу. Ее официальное провозглашение в декабре 2017 г. должно было ознаменовать начало нового этапа в развитии Ирака. Однако у экспертов не было уверенности в том, что ждет страну: быстрое

¹ С 29 июня 2014 г. — «Исламское государство» («ИГ»). Запрещенная в России террористическая организация.

восстановление, стабилизация, укрепление политической системы и проведение экономических реформ или же новый конфликт и превращение государства в арену противостояния внешних игроков² [Al-Khoei et al., 2017; After Mosul, 2017].

Сегодня можно однозначно говорить о том, что развитие в Ираке пошло отнюдь не по наиболее благоприятному сценарию. После завершения активной фазы противостояния с «ИГ» в стране стали нарастать кризисные тенденции, которые к октябрю 2019 г. вылились в массовые протесты, а уже в начале 2020 г. Ирак оказался в крайне сложной ситуации в связи с обострением американо-иранских отношений, вызванным санкционированным Белым домом убийством в Багдаде генерала Корпуса стражей исламской революции Касема Сулеймани и ответной реакцией Тегерана в виде бомбардировок военных баз США на иракской территории. На этом фоне иракский парламент принял решение о выводе иностранных войск с территории страны.

За последние полтора десятилетия все привыкли к тому, что именно США несут основное бремя по содействию безопасности и развитию Ирака, тратя на эти цели колоссальные средства, которые измеряются десятками миллиардов долларов. Однако в действительности уже при Б. Обаме и особенно при Д. Трампе масштабы обязательств Соединенных Штатов перед Ираком снизились на порядок в сравнении с объемами финансирования, выделявшимися Конгрессом в годы правления Дж. Буша-мл., что гипотетически оставляло пространство для активизации других международных акторов, в том числе институтов Европейского союза.

Степень активности ЕС на иракском направлении в последнее десятилетие действительно существенно возросла, о чем говорят, например, открытие гражданской миссии в рамках Общей политики безопасности и обороны (ОПБО), определение Ирака в качестве пилотной страны для внедрения связки гуманитарной помощи и развития (*humanitarian-development nexus*), заключение отдельной стратегии партнерства с Багдадом, участие в организации крупнейшей конференции по восстановлению Ирака в Кувейте в 2018 г. Однако

² Lopez J. Iraq: Back to square one views from the Council // European Council on Foreign Relations. 29.03.2018. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_iraq_back_to_square_one (accessed: 05.01.2020).

в фокусе отечественных и зарубежных исследований традиционно находится деятельность общеевропейских институтов в других странах Ближнего Востока и Северной Африки: Тунисе, Египте, Марокко, Ливии, Сирии, входивших в том или ином качестве в Союз для Средиземноморья [Youngs, 2015; Balfour et al., 2016; Barnes-Dacey, 2017; Dandashly, 2018; Ways out of Europe's..., 2019; Пьерини, 2017; Кузнецов, Оганисян, 2018; Шумилин, 2018; Кулькова, 2019].

Политика же ЕС в Ираке, не имеющем непосредственного выхода к Средиземному морю, пока не становилась предметом обстоятельного изучения в отечественной литературе. Что касается зарубежных публикаций, то они ограничиваются, в сущности, только аналитическими комментариями достаточно небольшого объема, посвященными точечным аспектам: роли ЕС и государств-членов в содействии борьбе с «ИГ» [Al-Khoei et al., 2017], анализу стратегии Евросоюза в отношении Ирака 2018 г.³, реакции Брюсселя на эскалацию напряженности в стране в конце 2019 — начале 2020 г.⁴ Обходят вниманием ЕС и те исследователи, которые интересуются проблемами восстановления Ирака. Они предпочитают фокусироваться на изучении основных сложностей, сопровождающих длительный процесс реконструкции, в который уже вступила страна и который за последний год набирает обороты⁵ [Gunter, 2018; Kadhim, 2019; Lafta et al., 2020].

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы обозначить логику эволюции и специфику политического курса Европейского союза в

³ Lopez J. Iraq: Back to square one views from the Council // European Council on Foreign Relations. 29.03.2018. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_iraq_back_to_square_one (accessed: 05.01.2020); Вартамян А.М. О новой гуманитарной стратегии ЕС в Ираке // Институт Ближнего Востока. 09.01.2018. Доступ: <http://www.iimes.ru/?p=40520> (дата обращения: 05.01.2020).

⁴ Barnes-Dacey J. 4 ways Europeans should respond to the Lebanon and Iraq protests // European Council on Foreign Relation. 08.11.2019. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_4_ways_europeans_should_respond_to_the_lebanon_and_iraq_protes (accessed: 5.01.2020).

⁵ См. также: Explainer: Life after ISIS — Rebuilding Mosul in Iraq // Chatham House. 18.01.2019. Available at: <https://www.chathamhouse.org/file/explainer-life-after-isis-rebuilding-mosul-iraq> (accessed: 05.01.2020); Nancy Lindborg on Iraq rebuilding after ISIS // United States Institute of Peace. 11.04.2019. Available at: <https://www.usip.org/publications/2019/04/nancy-lindborg-iraq-rebuilding-after-isis> (accessed: 05.01.2020); Matsunaga H. Getting reconstruction right and wrong: Lessons from Iraq // Brookings. 01.10.2019. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2019/10/01/getting-reconstruction-right-and-wrong-lessons-from-iraq/> (accessed: 05.01.2020).

отношении Ирака начиная с 2014 г., а также их отражение в обще-европейских программах помощи этой стране. Статья вписывается в контекст исследований, проводимых в рамках многолетнего проекта «Дилеммы содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки в условиях формирования новых угроз миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности», с 2017 г. реализуемого на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова. Во-первых, статья продолжает мониторинг процесса участия внешних акторов в восстановлении Ирака [Восстановление Ирака..., 2018], во-вторых, она призвана на примере политики ЕС в этой стране проверить и ключевые гипотезы относительно рисков оказания помощи государствам, временно утратившим устойчивость [Бар-тенева, 2018], и некоторые высказанные нами ранее предположения о восприятии Брюсселем дилемм, связанных с оказанием помощи странам арабского мира [Оганисян, 2018].

В структурном отношении статья делится на следующие крупные блоки: в первом изучается эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке на протяжении 2014–2019 гг., второй посвящен анализу наиболее значимых программ помощи, реализуемых Евросоюзом в Ираке как по двусторонней, так и по многосторонней линии, в третьем блоке рассматривается политический курс Европейского союза в условиях эскалации напряженности в Ираке на рубеже 2019–2020 гг.

Эволюция стратегических приоритетов ЕС в Ираке

В первые годы после интервенции возглавляемой Соединенными Штатами коалиции в Ирак в 2003 г., ставшей причиной разлада как в трансатлантических отношениях, так и внутри Евросоюза [см. подробнее: Calleo, 2004; Gordon, Shapiro, 2004; Lewis, 2011], политика Брюсселя на иракском направлении определялась желанием дистанцироваться от принятия на себя серьезных обязательств. Объемы помощи, предоставленной институтами ЕС в тот период, были незначительными (табл. 1), причем Брюссель четко обозначил свое намерение сосредоточиться на невоенных аспектах государство-строительства в постсаддамовском Ираке: решении насущных социальных проблем страны, прежде всего в сферах здравоохранения,

образования и водоснабжения, а также экономики и безопасности⁶. Однако, как отмечают исследователи Бирмингемского университета А. Картсонаки и С. Вулф, в условиях отсутствия четкого руководства со стороны Брюсселя и общего видения целей и задач политики в отношении Ирака у стран-членов эффективность усилий Евросоюза была невысокой [Kartsonaki, Wolff, 2015].

Таблица 1

Объемы ОПР, предоставленной Ираку институтами ЕС в 2003–2009 гг., млн евро

Год	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Объемы ОПР	73,42	148,7	47,06	224,47	79,26	32,58	50,4

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 06.04.2020).

Примечание: ОПР — официальная помощь развитию.

Предпосылки к трансформации подхода ЕС обозначились в конце 2000-х годов, что было обусловлено относительной стабилизацией ситуации в Ираке, а вектор этих изменений был направлен в сторону переключения внимания на оказание более долгосрочной помощи, в том числе в сотрудничестве с международными партнерами [см. подробнее: Kartsonaki, Wolff, 2015]. Так, с 2008 г. началась интенсификация связей между Брюсселем и Багдадом, были подписаны ряд важных документов, касающихся двустороннего взаимодействия. Ключевыми среди них стали Меморандум о взаимопонимании в области энергетического сотрудничества (2010)⁷ и Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (2012)⁸. Первый документ заложил основы двустороннего взаимодействия в области энергетики, второй создал правовую базу для укрепле-

⁶ Iraq. Development and Cooperation — Europe Aid // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/iraq_en (accessed: 05.01.2020).

⁷ Memorandum of Understanding between the Government of Iraq and the European Union and on Strategic Partnership on Energy // European Union. 2010. Available at: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_01_18_iraq_mou_en.pdf (accessed: 11.01.2020).

⁸ Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Iraq, of the other part // Official Journal of the European Union. 2012. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:204:0020:0130:EN:PDF> (accessed: 11.01.2020).

ния политического и экономического сотрудничества между ЕС и Ираком, включая такие направления, как борьба с терроризмом, обеспечение прав человека, укрепление торговых, финансовых и культурных связей.

Однако новая эскалация напряженности в Ираке, наметившаяся в начале 2010-х годов, помешала дальнейшему развитию партнерства между Брюсселем и Багдадом. Воспользовавшись ростом нестабильности в Ираке на фоне вывода американских войск в 2011 г. и началом гражданской войны в соседней Сирии, террористическая группировка «ИГИЛ» на многие годы стала одним из ключевых деструктивных акторов в Машрике. Уже к 2013 г. она установила контроль над значительной частью Сирии, включая город Ракку, откуда боевики и начали свое продвижение в Ирак. К лету 2014 г. «ИГИЛ» подчинило себе большую часть иракской территории, в том числе крупнейший город Мосул, а лидер группировки Абу Бакр аль-Багдади 29 июня провозгласил создание «халифата» на подконтрольных землях, откуда террористов удалось полностью изгнать только к концу 2017 г.

Деятельность «ИГ» в Ираке обернулась для страны исключительно разрушительными последствиями. По данным Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН, к началу 2017 г. более 3 млн иракцев стали внутренне перемещенными лицами, порядка 11 млн нуждались в гуманитарной помощи⁹. Дополнительно ситуацию усугублял и приток беженцев с территории Сирии. Как информировало УВКБ ООН, в 2015 г. в Ираке находились почти 250 тыс. сирийских беженцев¹⁰, в начале 2020 г. — лишь немногим меньше — 245 тыс. человек¹¹. Поскольку большинство из них являются курдами, они обосновались преимущественно в Иракском Курдистане, увеличив население автономного района почти на 30%. За последние годы экономический рост на этой территории замедлился, безработица увеличилась, а уровень бедности вырос более

⁹ Iraq emergency // UNHCR. Available at: <https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html> (accessed: 11.01.2020).

¹⁰ Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time // UNHCR. 09.07.2015. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html> (accessed: 11.01.2020).

¹¹ Syria Regional Refugee Response. Data // UNHCR. Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (accessed: 11.01.2020).

чем вдвое, тем не менее сирийские беженцы имеют право работать, поступать в государственные школы и университеты Ирака [Immenkamp, 2017], в отличие от некоторых других стран Ближнего Востока, где они находятся зачастую в весьма уязвимом положении. Таким образом, сирийский конфликт оказал дополнительное негативное влияние на ситуацию в Ираке и способствовал дальнейшей дестабилизации страны.

На фоне резкого обострения обстановки в Ираке с середины 2014 г. Багдад получил существенную поддержку от мирового сообщества. Во-первых, региональные и внерегиональные игроки мобилизовали свои силы, чтобы оказать иракцам поддержку в борьбе с джихадистами. Одним из первых на помощь Ираку пришел Иран. В августе того же года ВС США нанесли серию ударов по позициям «ИГ» в Ираке, а уже в сентябре по инициативе Вашингтона была создана Глобальная коалиция по борьбе с «ИГИЛ»¹². Совместными действиями шиитские Силы народного ополчения, курдские отряды пешмерга, правительственные войска, а также иранские силы и Глобальная коалиция в течение трех лет смогли нанести поражение террористам: 9 декабря 2017 г. премьер-министр Ирака Хайдер аль-Абади объявил о победе над «ИГ» в стране¹³. Во-вторых, международное сообщество мобилизовало свои силы для предотвращения гуманитарного кризиса, стабилизации обстановки и восстановления разрушенной войной инфраструктуры.

Не остался в стороне и Европейский союз. Уже в начале 2015 г. была принята Региональная стратегия ЕС в отношении Сирии, Ирака

¹² См. подробнее: The Global Coalition to Defeat ISIS // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/bureaus-offices/bureaus-and-offices-reporting-directly-to-the-secretary/the-global-coalition-to-defeat-isis/> (accessed: 11.01.2020).

¹³ Помимо этого к концу года иракскому правительству также удалось справиться с другим серьезнейшим вызовом: в тот же период под угрозу мир и стабильность не только в Ираке, но и на всем Ближнем Востоке поставил референдум о независимости в Иракском Курдистане, проведенный в сентябре 2017 г. Тем не менее в декабре наметился прогресс в решении проблемы сепаратизма. Центральное правительство восстановило контроль над курдскими территориями. Эрбиль заявил о своей готовности начать диалог с Багдадом и заморозил результаты сентябрьского референдума, приняв решение Верховного суда Ирака о том, что референдум противоречит Конституции страны. Евросоюз, а также многие члены международного сообщества не одобрили референдум, заявив о своей поддержке территориальной целостности Ирака [см.: Оганисян, 2018].

и борьбы с ИГИЛ/ДАИШ¹⁴. Ее ключевыми целями были обозначены победа над группировкой «ИГ» как военной силой и террористической организацией, предотвращение распространения экстремизма в регионе и предоставление гуманитарной помощи¹⁵. Таким образом, Евросоюз продемонстрировал намерение использовать максимально широкий комплекс военных и невоенных мер для противодействия «ИГ» в Сирии, Ираке и во всем регионе. Что касается целей ЕС непосредственно в Ираке, то Брюссель ставил задачу способствовать устранению глубинных политических, социальных и экономических причин, которые привели к дестабилизации ситуации в стране и подъему радикального исламизма. Это включало поддержку в переходе к инклюзивной форме управления, обеспечении доступа к базовым услугам, содействие экономическому развитию и борьбе с коррупцией, а также помощь в деле миростроительства, национального примирения и реформирования системы правосудия¹⁶.

Вклад Европейского союза и государств-членов в борьбу с «ИГ» принимал различные формы. Прежде всего, ЕС и страны-члены присоединились к возглавляемой США Глобальной коалиции по борьбе с «ИГИЛ». В авиаударах по целям группировки в Ираке приняли участие только пять государств — членов ЕС (Бельгия, Великобритания, Дания, Нидерланды и Франция), однако многие европейские страны поддержали Глобальную коалицию посредством предоставления материально-технической помощи, подготовки иракских сил безопасности и военных советников, передачи оружия курдским отрядам пешмерга [Cirlig, 2015; Immenkamp, 2017; Al-Khoei et al., 2017]. Многие государства-члены, в том числе те, которые не оказывали непосредственно силовую поддержку, предоставляли Ираку гуманитарную помощь [Immenkamp, 2017]. ЕС стал невоенным партнером Глобальной коалиции, сделав акцент на гуманитарной помощи и помощи развитию, в первую очередь на работе по разминированию, которую возглавили представители Евросоюза. Ф. Могерини

¹⁴ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU regional strategy for Syria and Iraq as well as the Da'esh threat // European Commission. 06.02.2015. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20150206_join_en.pdf (accessed: 15.01.2020).

¹⁵ Ibid. P. 6–8.

¹⁶ Ibid. P. 16–21.

формулировала задачу Брюсселя в рамках Глобальной коалиции следующим образом: «Мы работаем, чтобы укрепить институты страны, включая сектор безопасности, и инклюзивность иракского общества. Мы разминируем территории, освобожденные от ДАИШ, чтобы дать возможность гражданам Ирака вернуться в свои дома к нормальной жизни»¹⁷.

Когда стало понятно, что в обозримом будущем победа над «ИГ» в Ираке будет одержана и вопросы послевоенного восстановления станут приоритетом для Багдада, подход ЕС к выстраиванию взаимоотношений с Ираком начал претерпевать изменения.

Во-первых, Совет ЕС в заключении от 19 мая 2017 г. определил Ирак в качестве пилотной страны для внедрения концепции «связки гуманитарной помощи и содействия развитию»¹⁸. Данный комплексный подход предполагает координацию деятельности по оказанию двух видов помощи и нацелен на то, чтобы заполнить существующие пробелы и решить сложные проблемы, стоящие перед странами в постконфликтный период, когда коренные причины нестабильности еще сохраняются. Таким образом, ЕС ставит задачу операционализировать «связку» в целях устранения коренных причин вооруженных конфликтов и неустойчивости государств¹⁹.

Во-вторых, в июле 2017 г. ЕС в ответ на запрос иракских властей согласовал запуск гражданской миссии ОПБО по оказанию содействия проведению реформы гражданских структур безопасности в Ираке (Common Security and Defence Policy Mission to Support Civilian Security Sector Reform, EUAM Iraq). Миссия была дислоцирована в Ираке уже в ноябре 2017 г. Ее целями стали создание институтов, способных содействовать поддержанию мира, предотвращению конфликтов при соблюдении стандартов в области обеспечения вер-

¹⁷ Верховный Представитель ЕС Могерини приняла участие в заседании Глобальной коалиции по борьбе с ДАИШ в Вашингтоне // European Union External Action. 26.07.2016. Доступ: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/7186/Верховный%20Представитель%20ЕС%20Могерини%20приняла%20участие%20в%20заседании%20Глобальной%20коалиции%20по%20борьбе%20с%20ДАИШ%20в%20Вашингтоне (дата обращения: 15.01.2020).

¹⁸ Council conclusions on operationalising the humanitarian-development nexus // Council of the European Union. 19.05.2017. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf> (accessed: 15.01.2020).

¹⁹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/690/iraq-and-eu_en (accessed: 15.01.2020).

ховенства закона и прав человека; противодействие таким угрозам безопасности, как терроризм, коррупция, политическая нестабильность, этническая и конфессиональная поляризация. Изначально миссия была рассчитана на год и имела бюджет 14 млн евро²⁰.

В-третьих, продолжилось сотрудничество Брюсселя с Багдадом в миграционной сфере. В конце 2017 г. состоялся визит делегации ЕС в Ирак для выработки индивидуального подхода к управлению миграцией²¹.

Наконец, в-четвертых, с лета 2017 г. Евросоюз начал работать над новой стратегией в отношении Ирака, нацеленной на достижение стабильности и долгосрочного примирения в стране. Представлена она была уже после упомянутого заявления премьер-министра Ирака Х. аль-Абади о победе над «ИГ».

8 января 2018 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности опубликовали совместное коммюнике, в котором предложили элементы новой стратегии ЕС в отношении Ирака²² и заявили о готовности Брюсселя оказывать поддержку Багдаду в решении множества проблем, стоящих перед страной после победы над террористами. Уже 22 января Совет ЕС по иностранным делам принял новую стратегию в отношении Ирака, одоблив цели и политический подход, изложенные в совместном коммюнике²³. В стратегии обозначались семь главных целей взаимодействия с Ираком²⁴. Первой и главной было «сохранение единства, суверенитета, территориальной целостности, а также этнорелигиозного разнообразия Ирака». Такую формулировку можно было считать подтверждением того, что Брюссель не поддерживает политику

²⁰ Council Decision (CFSP) 2017/1869 of 16 October 2017 on the European Union Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq (EUAM Iraq) // Official Journal of the European Union. 17.10.2017. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1869&rid=1> (accessed: 15.01.2020).

²¹ BQE. 2018. № 11934. 9.01.

²² European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq // European Commission. 08.01.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2018_1_fl_communication_from_commission_to_inst_en_v2_p1_961709.pdf (accessed: 11.01.2020).

²³ BQE. 2018. № 11944. 23.01.

²⁴ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq...

Иракского Курдистана, который незадолго до этого провел референдум о независимости. В качестве одной из первостепенных целей ЕС указывалось также «укрепление политической системы Ирака посредством оказания содействия усилиям иракцев по созданию сбалансированной, инклюзивной, подотчетной и демократической системы управления». Эта задача была крайне важна, поскольку, как отмечают многие исследователи и политические деятели²⁵, внутренний конфликт в Ираке и усиление радикализма в стране были связаны с положением суннитского населения, слабостью политической системы, экономической отсталостью и коррупцией на всех уровнях.

Наконец, ЕС особенно отмечал важность «оказания поддержки властям Ирака в доставке гуманитарной помощи, содействия восстановлению, стабилизации и развитию».

Остальные цели Евросоюза в Ираке включали: содействие устойчивому и инклюзивному экономическому росту и созданию рабочих мест; выстраивание эффективной и независимой судебной системы; учреждение диалога с Ираком по вопросам миграции (чтобы помочь иракским властям эффективно справляться с миграционными потоками, бороться с нелегальными переселенцами и контрабандой людей), а также «содействие поддержанию дружественных отношений между Ираком и всеми его соседями», прежде всего Саудовской Аравией, Ираном, Турцией, Кувейтом и Иорданией, что воспринималось Брюсселем как важная составляющая процессов стабилизации. Таким образом, стратегия ЕС включала как кратковременные меры по оказанию гуманитарной помощи иракскому народу и стабилизации районов, освобожденных от «ИГ», так и долгосрочные программы по содействию реформам и восстановлению страны.

В подтверждение готовности играть ключевую роль в восстановлении Ирака ЕС выразил желание стать сопредседателем

²⁵ См., например: Blecua R. Battleground or bridge-builder? Iraq and the regional order in the Middle East // War on the Rocks. 29.05.2019. Available at: <https://warontherocks.com/2019/05/battleground-or-bridge-builder-iraq-and-the-new-regional-order-in-the-middle-east/> (accessed: 15.01.2020); Мамедов Р. Почему освобождение иракской столицы ИГ не решит всех проблем // Российский совет по международным делам. 24.04.2017. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pochemu-osvobozhdenie-irakskoy-stolitsy-ig-ne-reshit-vsekh-problem/> (дата обращения: 15.01.2020).

международной конференции в Кувейте, направленной на содействие реконструкции страны после победы над «ИГ»²⁶. На этой конференции, прошедшей 12–14 февраля 2018 г. в Эль-Кувейте, где присутствовали иракская делегация, представители международных организаций — ООН, Всемирного банка, а также десятка государств, участники форума выразили готовность предоставить Ираку 30 млрд долл. на реконструкцию, в то время как ущерб, нанесенный ему за годы конфликтов, санкций и трехлетней войны с «ИГ», оценивался почти в 90 млрд долл. При этом в ходе конференции высветились как нежелание «традиционных» доноров инвестировать значительные средства в восстановление Ирака, так и возрастающая роль «нетрадиционных» доноров, чье участие в реконструкции страны необходимо рассматривать через призму регионального соперничества [см. подробнее: Восстановление Ирака..., 2018]. Что касается непосредственно Европейского союза, то занимавшая тогда пост Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини заявила о намерении Брюсселя выделить Ираку 400 млн долл. на гуманитарную помощь, содействие развитию и долгосрочную стабилизацию²⁷. По словам Ф. Могерини, «мы хотим удовлетворить неотложные потребности иракского народа и содействовать эффективной реконструкции. Однако реконструкция — это не только здания, дороги и рельсы. Мы также хотим помочь Ираку реконструировать систему образования, институты и общество»²⁸. Более того, ЕС стал одним из немногих

²⁶ EU to co-chair Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // Delegation of the European Union to Iraq. 09.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/39668/eu-co-chair-kuwait-international-conference-reconstruction-iraq_ga (accessed: 15.01.2020).

²⁷ Opening remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the International Conference for the Reconstruction of Iraq // European External Action Service. 14.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/39837/Opening%20remarks%20by%20High%20Representative/Vice-President%20Federica%20Mogherini%20at%20the%20International%20Conference%20for%20the%20Reconstruction%20of%20Iraq (accessed: 15.01.2020).

²⁸ Iraq: ‘We want to help you win the peace’, Mogherini says at Conference for Reconstruction // European External Action Service. 14.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/39842/Iraq:%20%22We%20want%20to%20help%20you%20win%20the%20peace%22,%20Mogherini%20says%20at%20Conference%20for%20Reconstruction (accessed: 15.01.2020).

доноров, взявших обязательства по выделению Ираку помощи на безвозмездной основе²⁹.

12 мая 2018 г. в Ираке состоялись парламентские выборы, на которых победу одержал блок «Ас-Сайрун» под руководством духовного лидера иракских шиитов Муктады ас-Садра, второе место занял проиранский альянс «Фатх», а третье — «Наср» во главе с премьер-министром Х. аль-Абади. Международное сообщество приветствовало итоги первых после победы над «ИГ» выборов в Ираке, хотя они и сопровождались столкновениями. Как отмечал старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН К.М. Труевцев, уже весной 2018 г. ряд факторов свидетельствовали о нарастании политического кризиса. Во-первых, явка на выборах составила менее 50%, что стало тревожным звонком, который говорил о разочаровании иракцев в политической элите. Во-вторых, поскольку выборы сопровождались обвинениями в махинациях и подтасовках, некоторые политические силы выступили с требованиями о пересчете голосов. В итоге правительство было сформировано только к октябрю 2018 г., и возглавил его внеблоковый премьер-министр Адиль Абдель Махди, что свидетельствовало о неспособности членов парламента договориться о создании правительственной коалиции³⁰.

Однако в этот период неопределенности европейские структуры предпочитали развивать с властями Ирака максимально конструктивное взаимодействие. В частности, 13 мая в пресс-релизе Европейской службы внешних действий указывалось, что выборы в Ираке прошли в соответствии с Конституцией страны и, несмотря на отдельные случаи применения насилия, работа силовых структур Ирака и избирательных органов помогла провести упорядоченное голосование, которое позволило иракскому народу реализовать свои демократические права и продвинуться в строительстве демо-

²⁹ Sulaiivany K. Kuwait to host conference on reconstruction of Iraqi cities destroyed by IS war // Kurdistan24. 09.01.2018. Available at: <https://www.kurdistan24.net/en/news/8798fbfa-f5cc-44c4-91e5-55fc1b92725f> (accessed: 15.01.2020).

³⁰ Труевцев К.М. Волнения в Ираке: продолжение арабской весны или новая политическая реальность? // Российский совет по международным делам. 13.11.2019. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/volneniya-v-irake-prodolzhenie-arabskoy-vesny-ili-novaya-politicheskaya-realnost/> (дата обращения: 15.01.2020).

кратии и достижении стабильности в долгосрочной перспективе³¹. Иными словами, ЕС приветствовал выборы, отметив, что останется важным партнером для Ирака, будет оказывать ему поддержку и с нетерпением ожидает продолжения работы с новым правительством в целях обеспечения стабильности, безопасности, всеобъемлющей демократии и процветания, которых заслуживают все иракцы³².

Очередным сигналом Багдаду о том, что ЕС действительно намерен укрепить партнерство с Ираком, стала последовавшая вслед за выборами ратификация «Соглашения о сотрудничестве и партнерстве», подписанного еще в 2012 г. Отдельные его разделы, касающиеся торгового взаимодействия, реализовывались уже после его подписания, полностью соглашение вступило в силу в августе 2018 г. — после завершения процесса ратификации Евросоюзом, государствами-членами и правительством Ирака³³. Основой для реализации соглашения должен был послужить диалог на высоком уровне по вопросам внешней политики и политики безопасности, национального примирения, демократии, верховенства закона, прав человека, хорошего управления, региональной стабильности и интеграции³⁴. Речь, таким образом, шла о достаточно широком спектре направлений, по которым ЕС с 2014 г. оказывал содействие властям Ирака как по двусторонней, так и по многосторонней линии, реализуя целый ряд значимых программ, нуждающихся в отдельном рассмотрении.

Помощь Евросоюза в стабилизации и восстановлении Ирака

В целом с 2003 г. Евросоюз предоставил Ираку более 1 млрд евро, став одним из основных международных доноров³⁵. В 2014–2018 гг. институты ЕС сосредоточили свои усилия в первую очередь на стабилизации обстановки и оказании гуманитарной помощи временно перемещенным лицам в Ираке и находящимся в стране сирийским

³¹ ВQE. 2018. № 12019. 15.05.

³² Statement by the Spokesperson on the elections in Iraq // European Union External Action. 13.05.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/44448/Statement%20on%20the%20elections%20in%20Iraq (accessed: 17.01.2020).

³³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

беженцам. В этот период Европейский союз предоставил Ираку различного рода помощь (гуманитарную, в области стабилизации обстановки, безопасности и развития, на поддержку политических реформ) на общую сумму более 850 млн долл. (табл. 2). При этом 107,5 млн евро было потрачено на проекты в Ираке через учрежденный в декабре 2014 г. Фонд Мадад — Региональный трастовый фонд ЕС по реагированию на сирийский кризис, из которого предоставляется негуманитарная помощь сирийским беженцам и принимающим их общинам³⁶. Общеевропейские программы помощи реализовывались через офис Генерального директората Еврокомиссии по вопросам гуманитарной помощи и гражданской защиты (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO), который был открыт в августе 2014 г. в Эрбиле³⁷.

Таблица 2

**Объемы ОПР, обещанной и предоставленной институтами ЕС Ираку
в 2014–2018 гг., млн долл.**

Реципиент	Вид помощи	2014	2015	2016	2017	2018
Ирак	Обещанная	73,310	188,270	264,293	214,906	191,814
	Предоставленная	80,631	112,190	200,621	188,244	273,763
Страны БВСА	Предоставленная	2859,21	2368,128	3163,648	3073,272	3083,283
Доля Ирака в общих объемах помощи, предоставленной странам БВСА, %		3,9	4,7	6,3	6,1	8,9

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 17.01.2020).

Примечание: БВСА — Ближний Восток и Северная Африка.

После провозглашения победы над «ИГ» ЕС продолжил оказывать Ираку критически важную гуманитарную помощь, помощь в целях развития и стабилизации обстановки, а также выделять средства на поддержку политических реформ. Реализуя взятые на конференции в Кувейте обязательства общим объемом в 400 млн

³⁶ EU response to Iraq crisis // European External Action Service. 12.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_iraq_12-02-2018.pdf (accessed: 17.01.2020).

³⁷ Ibidem.

евро, в 2018 г. ЕС через свои институты предоставил Ираку помощь в целях развития в размере 129 млн евро³⁸. В целом за последние годы наметился тренд на увеличение объемов средств, выделяемых Евросоюзом Ираку (см. табл. 2).

Эта помощь направляется через различные каналы: государственный сектор, неправительственные организации (НПО) и гражданское общество, многосторонние структуры, при этом львиная доля средств поступает через последние два канала. Напрямую же через правительственные учреждения Ирака идет лишь незначительная часть помощи (табл. 3) — на проекты, реализуемые в таких сферах, как реформирование системы безопасности, гражданское миростроительство и разрешение конфликтов, а также электроснабжение. Через НПО осуществляются инициативы по предоставлению материальной помощи и базовых услуг, экстренной продовольственной помощи, обеспечению свободы СМИ, поддержке гражданского общества и защите прав человека. Наконец, через многосторонние организации реализуются проекты по восстановлению систем водоснабжения, предоставлению экстренной продовольственной помощи и базовых услуг, обеспечению демократического участия и укреплению гражданского общества, а также инициативы по профессиональной подготовке, укреплению системы государственного управления и разминированию.

Таблица 3

**Объемы ОПР, предоставленной институтами ЕС Ираку
в 2014–2018 гг., млн долл.**

Канал оказания помощи	2014	2015	2016	2017	2018
Государственные учреждения	4,505	1,161	6,608	13,266	27,676
НПО и структуры гражданского общества	24,232	49,243	75,985	80,930	101,986
Многосторонние организации	47,451	57,795	110,280	82,970	133,129
Другие	4,442	3,990	7,748	11,078	9,883

Источник: Creditor Reporting System // OECD. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A> (accessed: 17.01.2020).

³⁸ EU steps up its assistance for the reconstruction of Iraq // European Commission — Press release. 27.11.2018. Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IP-18-6566_EN.pdf (accessed: 17.01.2020).

Ключевое направление деятельности ЕС в Ираке — предоставление гуманитарной помощи. Европейский союз является ведущим донором в этой сфере и через своих партнеров оказывает Багдаду экстренную поддержку продовольствием и медикаментами, реализует программы строительства базового жилья, систем водоснабжения и образовательных учреждений. Эти усилия крайне важны, поскольку, по данным на конец 2019 г., 6,7 млн иракцев по-прежнему нуждаются в гуманитарной помощи³⁹. Кроме того, ЕС поддерживает деятельность, направленную на защиту лиц, подвергающихся риску жестокого обращения, например финансирует программы юридической и психосоциальной помощи несовершеннолетним в центрах содержания под стражей, а также механизмы реинтеграции бывших детей-солдат. Брюссель также оказывает правовое содействие семьям в восстановлении их документов, потерянных в годы войны с «ИГ». Так, с 2014 г. ЕС мобилизовал 450 млн евро на оказание гуманитарной помощи перемещенным иракским и сирийским беженцам внутри Ирака. На 2019 год Европейская комиссия взяла на себя обязательства в размере 38 млн евро⁴⁰.

Отдельно следует отметить усилия ЕС в сфере образования — приоритетном секторе для Брюсселя. Поскольку Ирак имеет одно из самых молодых населений в мире⁴¹, это направление приобретает исключительное значение. На данный момент ЕС реализует ряд инициатив, направленных на реформирование сектора образования в Ираке. В частности, на средства Евросоюза финансируется осуществляемый Британским Советом проект по наращиванию потенциала в области начального/среднего образования, разработке учебных программ и расширению доступа к образованию для наиболее уязвимых групп, прежде всего девочек и детей с ограниченными возможностями (стоимость — 14 млн евро). Другим проектом, реализуемым Британским Советом, является инициатива TANAHER (в переводе с арабского — диалог), направленная на содействие

³⁹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...; European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Iraq // European Commission. 01.08.2019. Available at: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/iraq_en (accessed: 17.01.2020).

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Почти 50% иракцев моложе 19 лет, а 60% — моложе 25 лет. См.: Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

межрелигиозному диалогу в молодежной среде. Проект рассчитан на 2017–2020 гг. и имеет бюджет 4,9 млн евро⁴².

В направлении осуществления реформы гражданских структур безопасности в Ираке ключевую роль играет уже упомянутая миссия ОПБО Евросоюза (EUAM Iraq). В октябре 2018 г. она была продлена до апреля 2020 г., персонал увеличился почти вдвое, а общий бюджет достиг 78,8 млн евро⁴³. Деятельность миссии направлена на то, чтобы укрепить отношения между гражданскими институтами безопасности Ирака и населением в целях сохранения достижений в области стабилизации страны; поддержать усилия по восстановлению; содействовать предотвращению возникновения и возобновления конфликтов⁴⁴.

В оказании помощи Ираку Евросоюз сотрудничает и с международными организациями, что соответствует продвигаемой Брюсселем идее многосторонности, закрепленной в стратегии 2018 г.⁴⁵ ЕС осуществляет широкое взаимодействие по Ираку со специализированными учреждениями ООН, в частности Программой развития ООН (ПРООН), ЮНЕСКО, Всемирной продовольственной программой (ВПП) и т.д.

В первую очередь Европейский союз содействует стабилизации Ирака через созданный в 2015 г. по просьбе Багдада под эгидой ПРООН фонд под названием Механизм финансирования для незамедлительной стабилизации (UNDP Funding Facility for Immediate Stabilisation), цель которого заключается в подготовке к возвращению внутренне перемещенных лиц в места проживания. В 2016 г. ЕС и его государства-члены внесли половину средств в бюджет данного фонда — около 130 млн евро, из которых вклад Брюсселя составил 14 млн евро [Immenkamp, 2017]. Деятельность фонда осуществляется в мухафазах Найнава, Анбар, Салах-эд-Дин, Дияла и Киркук и охва-

⁴² TAHAWER // Delegation of the European Union to Iraq. 05.12.2019. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_en/71572/TAHAWER (accessed: 17.01.2020).

⁴³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁴ Introduction to EUAM Iraq. Military and civilian missions and operations // European Union External Action. 16.10.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations_en/36076/Introduction%20to%20EUAM%20Iraq (accessed: 17.01.2020).

⁴⁵ European Commission. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for an EU strategy for Iraq...

тывает широкий спектр вопросов, в частности подключение общин к электросети, восстановление систем водоснабжения и канализации, дорог и мостов, обеспечение местного населения временной работой (уборка мусора, восстановление разрушенных районов и т.п.)⁴⁶.

После победы над «ИГ» ЕС продолжил взаимодействие с ПРООН, подписав в декабре 2018 г. соглашение о реализации проектов на общую сумму 47,5 млн евро⁴⁷. Таким образом, через указанный механизм под эгидой ПРООН ЕС выделил в общей сложности 64 млн евро, внося вклад в возвращение 4,2 млн временно перемещенных лиц в места своего постоянного проживания⁴⁸. Более того, по данным на декабрь 2019 г., свыше 1,3 млн человек стали бенефициарами проектов в рамках Механизма финансирования для незамедлительной стабилизации. Свыше 2300 учащихся вернулись в возобновившие свою работу школы и университеты; более 900 тыс. иракцев получили доступ к электричеству, 123 тыс. человек — к медицинским услугам; 2250 жителей смогли вернуться в свои восстановленные дома в городе Барталле (мухафаза Найнава); в Анбаре и Найнаве были реконструированы четыре моста; 245 тыс. человек стали бенефициарами программ по восстановлению систем водоснабжения в Ане, Раве, Эль-Каиме и западном Мосуле и т.д.⁴⁹

Кроме того, через многосторонние форматы ЕС помогает улучшать инфраструктуру в лагерях для внутренне перемещенных лиц в Ираке. Эти лагеря были созданы в разгар борьбы с «ИГ» в 2014–2017 гг. наспех и потому нуждались в модернизации и ремонте. В частности, на эти цели в 2019 г. ЕС выделил Международной организации по миграции 5 млн евро⁵⁰.

⁴⁶ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁷ EU signs contracts of 57.5 million Euros with UN to support Mosul recovery, promises additional 20 million Euros next month // Delegation of the European Union to Iraq. 13.12.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_ru/55396/EU%20Signs%20Contracts%20of%2057.5%20Million%20Euros%20with%20UN%20to%20Support%20Mosul%20Recovery,%20Promises%20Additional%20%20Million%20Euros%20Next%20Month (accessed: 17.01.2020).

⁴⁸ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁴⁹ Funding Facility for Stabilization (FFS) // Delegation of the European Union to Iraq. 05.12.2019. Available at: [https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_et/71571/Funding%20Facility%20for%20Stabilization%20\(FFS\)](https://eeas.europa.eu/delegations/iraq_et/71571/Funding%20Facility%20for%20Stabilization%20(FFS)) (accessed: 17.01.2020).

⁵⁰ EU provides additional EUR 2M to IOM Iraq for critical infrastructure improvements in camps // IOM UN Migration. 14.06.2019. Available at: <https://www.iom.int/news/>

Еще в июне 2018 г. Брюссель запустил с ВПП ООН совместный проект стоимостью 15 млн евро для поддержки 10 тыс. фермерских семей в мухафазе Северный Ирак, чье положение остается уязвимым⁵¹, а в декабре 2018 г. выделил ВПП ООН дополнительно 15 млн евро. Тогда же был заключен контракт со Службой ООН по вопросам разминирования на сумму 10 млн евро и объявлено о выделении дополнительных средств ЮНЕСКО (20 млн евро)⁵² на реализацию инициативы «Возродить дух Мосула и Басры». Цель проекта заключается в содействии «социальной сплоченности и примирению в Ираке посредством восстановления исторических городских ландшафтов Мосула и некоторых районов города Басры». В условиях острой безработицы мероприятия по восстановлению городов дополняются созданием рабочих мест, особенно для молодежи, внутренне перемещенных лиц и репатриантов, и обучением⁵³. Помимо этого совместно с ЮНЕСКО ЕС осуществляет два проекта в области технического и профессионального образования (общая стоимость — 18 млн евро). Считая эти программы «ключом к достижению ряда целей устойчивого развития», ЕС придает им особое значение⁵⁴. Программы технического и профессионального образования и подготовки рассчитаны на 2015–2020 гг. и направлены на содействие формированию открытого, стабильного и устойчивого общества, основанного на диверсифицированной и растущей рыночной экономике, которая способствует созданию рабочих мест, сокращению бедности, справедливому экономическому и социальному развитию⁵⁵. Совместно с ЮНЕСКО ЕС также реализует программы обеспечения доступа к базовому образованию для сирийских бежен-

eu-provides-additional-eur-2m-iom-iraq-critical-infrastructure-improvements-camps (accessed: 17.01.2020).

⁵¹ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵² EU signs contracts of 57.5 million Euros with UN to support Mosul recovery, promises additional 20 million Euros next month // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Reforming Technical and Vocational Education and Training (TVET) in Iraq // Delegation of the European Union to Iraq. 15.12.2019. Available at: [https://eas.europa.eu/delegations/iraq_ja/72134/Reforming%20Technical%20and%20Vocational%20Education%20and%20Training%20\(TVET\)%20in%20Iraq](https://eas.europa.eu/delegations/iraq_ja/72134/Reforming%20Technical%20and%20Vocational%20Education%20and%20Training%20(TVET)%20in%20Iraq) (accessed: 17.01.2020).

цев и временно перемещенных лиц в Курдистане, Найнаве, Анбаре и Дияле (стоимость — 12,6 млн евро)⁵⁶.

В 2015–2018 гг. на средства ЕС ПРООН в партнерстве с Программой ООН по населенным пунктам реализовывала Программу развития местных районов (Local Area Development Programme, LADP) в 12 мухафазах Ирака⁵⁷. В начале 2019 г. партнеры запустили совместную программу помощи Багдаду, вклад Евросоюза в которую составил 47,5 млн евро. Программа нацелена на содействие стабильности Ирака и его социально-экономическому развитию путем укрепления структур демократического управления на местном уровне⁵⁸. Новая инициатива, рассчитанная на 4 года, должна осуществляться в девяти иракских провинциях⁵⁹. В задачи программы входят реализация приоритетных мер в соответствии с планами развития провинций и планами действий в области устойчивой энергетики, в которых указаны основные приоритеты каждой провинции и способы их достижения; а также содействие децентрализации и передаче полномочий от центральных органов власти к местным, в том числе посредством развития институционального потенциала последних, оптимизации систем получения доходов и расширения возможностей гражданского общества. Кроме того, конкретными задачами программы стали восстановление домов, школ и общественных зданий, ремонт вторичной инфраструктуры в постконфликтных районах, а также создание рабочих мест, повышение квалификации и профессиональная подготовка населения, мобилизация дополнительных ресурсов и улучшение координации между донорами⁶⁰.

Еще одной организацией, с которой ЕС активно взаимодействует в Ираке, является Всемирный банк. В 2018 г. их совместными усилиями были созданы два целевых фонда для укрепления сотрудничества в области управления государственными финансами и энергетическом секторе. Совместно с Всемирным банком институты

⁵⁶ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁷ Local Area Development Programme in Iraq (LADP) // UNDP, UN Habitat. Available at: <https://new.ladp-iraq.eu> (accessed: 20.01.2020).

⁵⁸ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁵⁹ Анбар, Басра, Дахук, Ди-Кар, Майсан, Найнава, Сала-эд-Дин, Сулеймания, Эрбиль.

⁶⁰ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

ЕС способствовали укреплению государственных структур, восстановлению доверия между иракскими гражданами и органами власти через содействие реформе управления государственными ресурсами. Вторым направлением стала реформа управления энергетическим сектором богатого углеводородами Ирака (стоимость проекта — 12,8 млн евро). Осуществляя программы в этой области, ЕС и Всемирный банк ставили перед собой задачу содействовать разработке и внедрению современной, прозрачной, конкурентоспособной и ориентированной на международные стандарты системы поддержки частного сектора, управляемой эффективными институтами. Программа технической помощи ЕС–Всемирный банк, охватывающая федеральный и региональный уровни, дополняет существующий пакет мер Всемирного банка в этой области [см. подробнее: Соломатин, 2018], особенно в отношении усиления надзора и подотчетности управления государственными финансами⁶¹.

Анализ помощи Европейского союза Ираку после 2014 г. позволяет прийти к следующим выводам. Во-первых, усилия ЕС по восстановлению Ирака вписываются в комплексный подход и включают оказание как гуманитарной помощи, так и помощи в целях развития для устранения фундаментальных причин нестабильности и конфликта. Иными словами, Евросоюз действительно стремится реализовать связку гуманитарной помощи и содействия развитию в Ираке. Во-вторых, хотя после выборов 2018 г. потоки помощи, предоставляемые Брюсселем правительству напрямую, возросли, Евросоюз остается привержен подходом «снизу вверх», предполагающему взаимодействие с организациями гражданского общества. В-третьих, оказывая помощь Ираку, ЕС придерживается многостороннего подхода и предпочитает сотрудничать с международными организациями, что может отражать традиционную для доноров стратегию оценки преимуществ использования данного вида помощи и минимизации соответствующих рисков [Бартенев, 2018].

Ирак перед лицом новых вызовов и угроз

Масштабная помощь, оказанная Евросоюзом Ираку, равно как и другими донорами, начиная с 2014 г., однако, не помогла новому правительству разрешить глубокие социальные и экономические

⁶¹ Ibidem.

проблемы. 1 октября 2019 г. в Багдаде начались массовые протесты, которые вскоре охватили значительную часть страны. По словам специального представителя Генерального секретаря ООН по Ираку Ж. Хеннис-Плассхарт, в ходе протестов к декабрю 2019 г. погибли более 400 демонстрантов и около 19 тыс. получили ранения⁶².

Протесты в Ираке, приведшие к отставке премьер-министра, совпали с волнениями в других странах Ближнего Востока, также завершившимися уходом первых лиц государств со своих постов (в Алжире, Судане и Ливане). Это дало повод исследователям и журналистам проводить аналогии с «Арабским пробуждением»⁶³. По справедливому замечанию К.М. Труевцева, «при всем различии конкретной нюансировки событий в каждой из стран речь может идти о следующем: запрос на глубинные изменения в политических системах продолжает носить общерегиональный характер»⁶⁴.

Однако смена первых лиц не привела к решению проблем, которые вывели сотни тысяч людей на улицы. В случае с Ираком причинами широкого недовольства населения стали острые социально-экономические проблемы, прежде всего массовая бедность, безработица и коррупция, но в скором времени протесты приобрели также политическую окраску и начали сопровождаться призывами к свержению режима. Эти выступления, обращенные в первую очередь на местные элиты, имели также антииранскую направленность и представляли серьезную угрозу для интересов Тегерана⁶⁵.

Политический кризис в Ираке вызвал сильные опасения в Европе, где посчитали, что он может стать источником вызовов и угроз не-

⁶² Briefing to the Security Council by Jeanine Hennis-Plasschaert 3 December 2019 // United Nations Iraq. 03.12.2019. Available at: http://uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=12114:briefing-to-the-security-council-by-jeanine-hennis-plasschaert-3-december-2019&Itemid=712&lang=en (accessed: 20.01.2020).

⁶³ См., например: Труевцев К.М. Указ. соч.; Беленькая М. Аль-революция, аль-нет. Россия пытается найти себя в новых ближневосточных реалиях // Коммерсантъ. 27.12.2019. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/4207739> (дата обращения: 20.01.2020).

⁶⁴ Труевцев К.М. Указ. соч.

⁶⁵ См. подробнее: Barnes-Dacey J. Op. cit.; Труевцев К.М. Указ. соч.; Кортунов А., Дюкло М. Механизм урегулирования кризисных ситуаций на Ближнем Востоке нужен как никогда // Российский совет по международным делам. 12.02.2020. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mekhanizm-uregulirovaniya-krizisnykh-situatsiy-na-blizhnem-vostoke-nuzhen-kak-nikогда/> (дата обращения: 20.01.2020).

посредственно для ЕС⁶⁶. В ответ на возрастающую нестабильность Брюссель призвал иракские силы безопасности к сдержанности, а также отметил необходимость установления диалога между правительством и демонстрантами⁶⁷. Многие европейские эксперты и политические деятели⁶⁸ были озабочены тем, что на фоне протестов населения «ИГ» удастся восстановить свои позиции в Ираке. В то же время под шквалом критики оказался и сам Евросоюз. Европейские НПО стали осуждать Брюссель за поддержку иракского правительства, применяющего силу против протестующих, и требовали пересмотреть отношения с Багдадом⁶⁹.

Не успели волнения утихнуть, как уже в начале января 2020 г. ситуация вокруг Ирака резко обострилась. Катализатором новой эскалации напряженности стало санкционированное Белым домом убийство в Багдаде главы подразделения «Аль-Кудс» Корпуса стражей исламской революции генерала Касема Сулеймани. Это событие воплотило в жизнь опасения, высказанные годом ранее послом ЕС в Ираке Р. Блекуа в статье, опубликованной в «War on the Rocks»⁷⁰. В ней говорилось, что на фоне роста противоречий между США и Евросоюзом по отдельным проблемам на Ближнем Востоке Брюссель, не поддерживая «безудержную односторонность» политики Вашингтона, «взял на себя роль защитника многосторонности как единственно эффективного способа международного урегулирования кризисов и разрешения конфликтов». По словам посла ЕС, Ирак, отказываясь принимать участие в конфликтах своих соседей, показал себя как «мостостроителя», который продвигает идею формирова-

⁶⁶ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. 3,000 troops from 19 EU states in Iraq. Will they stay? // EU Observer. 08.01.2020. Available at: <https://euobserver.com/foreign/147065> (accessed: 20.01.2020).

⁶⁷ ВQE. 2019. № 12341. 4.10; № 12365. 8.11; № 12380. 30.11.

⁶⁸ См., например: Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.; Tocci N. What Europe can do in Iran. Three ways the Continent can respond to escalation in Middle East // Politico. 08.01.2020. Available at: https://www.politico.eu/article/what-europe-can-do-in-iran-nuclear-deal-foreign-policy-qassem-soleimani-josep-borrell-charles-michel-foreign-policy-diplomacy/amp/?_twitter_impression=true (accessed: 20.01.2020).

⁶⁹ Euro-Med calls for suspending the EU-Iraq Partnership and Cooperation // Euro-Mediterranean Human Rights Monitor. 29.10.2019. Available at: <https://euromedmonitor.org/en/article/3198/Euro-Med-Monitor-calls-for-suspending-the-EU-Iraq-Partnership-and-Cooperation> (accessed: 20.01.2020).

⁷⁰ Blecua R. Op. cit.

ния нового регионального порядка, основанного на сотрудничестве и взаимовыгодных интересах⁷¹. По словам Р. Блекуа, так как Ирак взял на себя столь важную роль на беспокойном Ближнем Востоке, Европейский союз стал его естественным союзником, готовым помочь стране продвигать альтернативное видение этого нового порядка. В то же время посол опасался, что если Ираку не удастся стать «мостостроителем», то он превратится в «поле битвы» между США, увеличивающими давление на Багдад, и Ираном, заинтересованным в сохранении своего влияния в стране. Наконец, по словам Р. Блекуа, Багдад в свою очередь рассчитывает на то, что Брюссель станет партнером в продвижении регионального сотрудничества и мер безопасности, которые могут ограничить риски эскалации и в итоге — военной конфронтации⁷².

Ирак все же стал «полем битвы», и все усилия ЕС, направленные на ограничение рисков эскалации, не сработали. В ответ на убийство К. Сулеймани Тегеран нанес ракетный удар по американской военной базе Эт-Таджи в Ираке, в котором, по последним данным, пострадали более сотни служащих ВС США⁷³. В результате нарушения Соединенными Штатами иракского суверенитета парламент страны принял резолюцию о выводе иностранных войск с ее территории. Данное решение парламента не имело обязательной силы, однако призыв был поддержан исполняющим обязанности премьер-министра Ирака А. Абдель Махди и стал важным сигналом для международного сообщества. Позиция Багдада и опасения относительно дальнейшей дестабилизации обстановки в стране привели к тому, что ряд европейских государств, включая Германию и Испанию, объявили о планах по сокращению или выводу своих войск из Ирака. По данным на конец 2019 г., около 2900 европейских военнослужащих участвовали в операции «Непоколебимая решимость» (Operation Inherent Resolve), проводимой США и их союзниками по антитеррористической коалиции против «ИГ»⁷⁴. Одновременно

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

⁷³ Военнослужащие получили черепно-мозговые травмы. См.: Число военных из США, контуженных при иранском ударе, выросло до 109 // РИА Новости. 11.02.2020. Доступ: <https://ria.ru/20200211/1564524611.html> (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁴ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.

Глобальная коалиция по борьбе с «ИГИЛ» во главе с США объявила о приостановке своих операций в Ираке⁷⁵.

Указанные события представляли собой прямую угрозу реализации подхода ЕС к Ираку, важным элементом которого было то, что Брюссель выступал против использования «иракской карты» в региональном противостоянии и прямо декларировал свою поддержку курса Багдада на установление «добрососедских взаимоотношений» со всеми сопредельными государствами⁷⁶. Представители ЕС провели ряд консультаций с государствами-членами. 8 января глава Еврокомиссии У. фон дер Ляйен заявила: «Этот кризис серьезно сказывается не только на регионе, но и на всех нас»⁷⁷. 10 января состоялось чрезвычайное заседание Совета ЕС по иностранным делам для обсуждения обстановки на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в том числе в Ираке. В ходе совещания министры иностранных дел стран — членов ЕС призвали к срочной деэскалации и максимальной сдержанности, а также подчеркнули, что продолжат поддерживать стабильность и работу по восстановлению Ирака⁷⁸. И уже 14 января 2020 г. Евросоюз и Ирак провели свой первый раунд политического диалога в рамках реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, на котором подчеркнули приверженность углублению партнерства⁷⁹. Более того, в Брюсселе заявили, что гражданская миссия ОПБО ЕС в Ираке продолжит свою работу⁸⁰. По мнению Н. Точки, директора итальянского Института международных отношений, в условиях приостановки деятельности коалиции и острой потребности Багдада в поддержке для предотвращения возрождения «ИГ»

⁷⁵ В Госдепе рассказали о причинах приостановки военных операций в Ираке // РИА Новости. 23.01.2020. Доступ: https://ria.ru/20200123/1563798623.html?rcmd_alg=collaboration2 (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁶ Варганян А.М. Указ. соч.

⁷⁷ Ирак, Ближний Восток и Ливия: «ЕС продолжит работу во имя стабильности» // European Union External Action. 15.01.2020. Доступ: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73042/ирак-ближний-восток-и-ливия-«ес-продолжит-работу-во-имя-стабильности»_ru (дата обращения: 20.01.2020).

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ First Political Dialogue under the EU-Iraq Partnership and Cooperation Agreement // Delegation of the European Union to Iraq. 14.01.2020. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/iraq/73058/first-political-dialogue-under-eu-iraq-partnership-and-cooperation-agreement_en (accessed: 20.01.2020).

⁸⁰ Nielsen N., Sanchez Nicolas E. Op. cit.

присутствие данной миссии может открыть новые возможности для политики Евросоюза в стране в целом⁸¹.

Новая эскалация напряженности в Ираке и на Ближнем Востоке несет в себе потенциальные угрозы для ЕС, однако Брюссель демонстрирует заинтересованность в стабилизации страны и всего региона. Сегодня нет оснований полагать, что курс ЕС в отношении Ирака, параметры которого определились на рубеже 2017–2018 гг., подвергнется серьезной трансформации.

По всей видимости, при отсутствии коренных перемен «на земле» Брюссель продолжит оказывать помощь Ираку в восстановлении, пытаясь операционализировать связку гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Действия ЕС будут включать как непродолжительные программы по стабилизации Ирака, так и долгосрочные меры по содействию реформированию и восстановлению страны.

* * *

Сегодня Ирак находится в состоянии масштабного кризиса, причины которого носят как внутренний характер (глубокая поляризация общества, межэтнические и межконфессиональные противоречия, социально-экономические проблемы, вызовы в сфере безопасности), так и внешний (соперничество региональных и глобальных акторов). В преодолении этих вызовов Багдаду необходима помощь мирового сообщества.

Одним из субъектов международных отношений, готовых содействовать восстановлению и развитию Ирака, является Европейский союз. В условиях борьбы с «ИГ» в 2014–2017 гг. ЕС оказывал значительную помощь Багдаду, а сразу после поражения террористической группировки в Ираке заявил о готовности играть ведущую роль в стабилизации и постконфликтном восстановлении ближневосточного государства.

Интерес ЕС определяется несколькими причинами⁸². Во-первых, дестабилизация Ирака чревата негативными последствиями для всего Ближнего Востока, а также соседних регионов, прежде всего Европы, где опасаются превращения страны в источник трансграничных вызовов и угроз, таких как терроризм и нелегальная мигра-

⁸¹ Tocci N. Op. cit.

⁸² См. подробнее: Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...; Blecua R. Op. cit.

ция. Во-вторых, в Брюсселе считают, что мирная передача власти в Ираке после выборов 2018 г., плюрализм и независимые СМИ являются уникальными для региона. В этой связи ЕС заинтересован в том, чтобы способствовать демократическому транзиту в Ираке, который, как заявляют в Брюсселе, служит «ярким примером того, как демократия может процветать на Ближнем Востоке»⁸³. В Евросоюзе полагают, что Ирак может стать редкой «историей успеха». В-третьих, ЕС считает, что Ирак имеет уникальную возможность стать краеугольным камнем новой архитектуры региональной безопасности, основанной на сотрудничестве и взаимовыгодных интересах, а не соперничестве. По этой причине Брюссель готов содействовать сохранению баланса внутри страны и региональной стабильности. Таким образом, стремление ЕС играть более значимую роль в Ираке определяется не только опасениями перед вызовами и угрозами, исходящими из этой страны, но и в некоторой степени геополитическими амбициями Брюсселя.

Несмотря на заинтересованность Евросоюза в стабилизации Ирака, его возможности в сравнении с Соединенными Штатами или региональными игроками, как и рычаги влияния на Багдад, ограничены. Тем не менее, как отмечают многие европейские исследователи, ЕС воспринимается в Ираке как нейтральный игрок, что дает ему определенное преимущество⁸⁴.

В то же время исследователи считают, что именно сейчас, когда страна находится в состоянии глубокого кризиса, а США проявляют все меньше интереса к Ираку, Евросоюзу необходимо укрепить сотрудничество с Багдадом для стабилизации страны и региона⁸⁵, безопасность которого непосредственно влияет на безопасность Европы. Однако возникает вопрос: до какой степени ЕС готов во-

⁸³ Iraq and the EU // Delegation of the European Union to Iraq...

⁸⁴ Tocci N. Op. cit.; Mansour R. Mapping European leverage in the MENA region. Iraq // European Council on Foreign Relations. Available at: https://www.ecfr.eu/specials/mapping_eu_leverage_mena/iraq (accessed: 20.01.2020).

⁸⁵ Barnes-Dacey J. Op. cit.; Statement. A call for increased European de-escalation efforts in the Middle East // European Council on Foreign Relations. 08.01.2020. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_call_for_increased_european_de_escalation_efforts_in_the_middl (accessed: 20.01.2020); Wildangel R. A chance for leadership: German foreign policy after the killing of Qassem Soleimani // European Council on Foreign Relations. 22.01.2020. Available at: https://www.ecfr.eu/article/commentary_a_chance_for_leadership_german_foreign_policy_after_soleimani (accessed: 20.01.2020).

влекаться в решение иракских проблем в условиях, когда в Ираке процветает коррупция, страна обладает собственными ресурсами для восстановления, а в фокусе внимания Брюсселя находится сирийский кризис?

Безусловно, негативный опыт реконструкции Ирака после свержения режима С. Хусейна в 2003 г. довлел над международным сообществом, препятствуя активизации усилий в этом направлении, однако инерция может нанести не меньше вреда. Для стабилизации страны недостаточно восстановить всё то, что было разрушено чередой сменявших друг друга на протяжении полутора десятилетий конфликтов. Необходимо устранение коренных причин нестабильности и конфронтации, включая реформирование политической системы государства и укрепление ее устойчивости. В отсутствие институциональных реформ все усилия по восстановлению будут тщетны, что показали недавние протесты в Ираке. Рецепт, предложенный ЕС в виде концепции «связки гуманитарной помощи и содействия развитию», хоть и не панацея, но основывается на этой, казалось бы, простой, но очень важной идее.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента. Лабиринт объяснительных гипотез // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 4 (55). С. 20–41. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.2.

2. Восстановление Ирака после победы над «Исламским государством»: перспективы международного участия // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 2. С. 145–192.

3. Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // Современная Европа. 2018. № 5. С. 25–36. DOI: 10.15211/soveurope520182536.

4. Кулькова О.С. Помощь Евросоюза странам Ближнего Востока и Северной Африки после начала «Арабского пробуждения» (на примере Марокко) // Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Вып. 21) / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 127–141.

5. Оганисян Л.Д. Евросоюз: политика на Ближнем и Среднем Востоке // Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 90: октябрь–декабрь 2017 г. М.: Институт Европы РАН, 2018. С. 66–70.

6. Оганисян Л.Д. Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами «Арабского пробуждения» // «Глобальный Юг» в полицентричном мировом порядке (Мировое развитие. Вып. 19). М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 148–156.

7. Пьерини М. Есть ли у ЕС роль в сирийском конфликте? Московский центр Карнеги, 2017.
8. Соломатин А.И. Императивы укрепления государственности в деятельности Всемирного банка на территории Ирака в 2014–2018 гг. // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. Т. 10. № 2. С. 92–124.
9. Шумилин А.И. Евросоюз: подход к сирийской проблеме // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 2. С. 201–209.
10. After Mosul. Re-inventing Iraq / Ed. by A. Plebani. Institute for International Political Studies (ISPI), 2017.
11. Al-Khohi H., Geranmaye E., Toaldo M. After ISIS: How to win the peace in Iraq and Libya. European Council on Foreign Relations, 2017.
12. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Report on democracy assistance from the European Union to the Middle East and North. European Policy Center, 2016.
13. Barnes-Dacey J. To end a war: Europe's role in bringing peace to Syria. European Council on Foreign Relations, 2017.
14. Calleo D. The broken West // Survival. 2004. Vol. 46. No. 3. P. 29–38.
15. Cirlig C.-C. The international coalition to counter ISIL/Da'esh (the 'Islamic State'). European Parliamentary Research Service, 2015.
16. Dandashly A. EU democracy promotion and the dominance of the security — stability nexus // Mediterranean Politics. 2018. Vol. 23. No. 1. P. 62–82. DOI: 10.1080/13629395.2017.1358900.
17. Gordon P., Shapiro J. Allies at war: America, Europe and the crisis over Iraq. New York: McGraw-Hill, 2004.
18. Gunter F.R. Rebuilding Iraq's public works infrastructure following the defeat of ISIS. Foreign Policy Research Institute, 2018.
19. Immenkamp B. Syrian crisis: Impact on Iraq. European Parliamentary Research Service, 2017.
20. Kadhim A. Rebuilding Iraq: Prospects and challenges // The Cairo Review of Global Affairs. 2019. No. 34. P. 64–69.
21. Kartsonaki A., Wolff S. The EU's responses to conflicts in its wider neighbourhood: Human or European security? // Global Society. 2015. Vol. 29. No. 2. P. 199–226.
22. Lafta R., Al-Nuaimi M., Sultan L.R., Burnham G. Household recovery in Mosul one year after the defeat of ISIS // Conflict and Health. 2020. Vol. 14. No. 1. P. 1–8. DOI: 10.1186/s13031-019-0247-4.
23. Lewis J. EU Policy on the Iraq war and its aftermath: The breakdown and revival of consensus-based decision-making // Making EU foreign policy. National preferences, European norms and common policies / Ed. by D.C. Thomas. New York: Palgrave Macmillan, 2011. P. 70–91.
24. Ways out of Europe's Syria reconstruction conundrum. Crisis Group Middle East Report № 209. 2019.
25. Youngs R. The European Union: Inclusion as geopolitics // Geopolitics and Democracy in the Middle East / Ed. by K. Kausch. Artes Gráficas Villena, 2015. P. 115–128.

L.D. Oganisyan

**THE EUROPEAN UNION'S POLICIES
TOWARDS IRAQ (2014–2020)**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

Political instability in the Middle East and North Africa in the early 2010s, accompanied by an escalation of the terrorist threat and uncontrolled migration, caused serious concern in the European Union about the situation in the Arab world. As a consequence, the EU has noticeably increased assistance to Iraq, providing Baghdad with substantial support in the fight against the Islamic State, preventing the humanitarian crisis, stabilizing the situation and promoting post-conflict reconstruction. However, these efforts have not yet been explored in depth by the Russian experts, who traditionally focus on the EU relations with the Southern Mediterranean countries.

The author aims to reveal the logic behind the evolution of the European Union's policy towards Iraq since 2014, as well as its impact on the EU assistance programmes to this country. The paper consists of three sections: the first one outlines the evolution of the EU strategic priorities in Iraq during 2014–2019, the second covers the major assistance programmes implemented by the European Union, both bilaterally and multilaterally, in Iraq; the third examines the EU reaction to the rising tensions in Iraq at the turn of 2019–2020.

The author concludes that the EU's growing interest in Iraq in recent years stems not only from concerns about transformation of this country into a source of cross-border challenges and threats, but also from the conviction of the EU officials that Iraq might potentially become the cornerstone of a new regional security architecture. On the basis of these considerations, the EU provides a comprehensive support to Iraq, including both humanitarian aid and development assistance aimed primarily at eliminating the fundamental causes of instability and radicalization. At the same time while demonstrating its commitment to develop cooperation with both government agencies and non-governmental organizations, the EU clearly prefers to assist Iraq through international organizations, rather than directly. Although the EU's ability to influence Baghdad remains limited, compared to that of the US and regional actors, the European Union is perceived in Iraq as a neutral player and this might facilitate the achievement of its policy objectives. However, taking into account such factors as a high level of corruption in Iraq, substantial resources for reconstruction already available for the country, as well as Brussels' focus on Syria, the scope of the EU's further involvement in Iraq remains unclear.

Keywords: the European Union, Iraq, the Islamic State, terrorism, migration crisis, stabilization, post-conflict reconstruction, development assistance, humanitarian assistance.

About the author: *Lida D. Oganisyan* — PhD (Political Science), Lecturer at the Chair of International Organizations and World Political Processes, Expert of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (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.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2018. Pomoshch' 'khrupkim gosudarstvam' skvoz' prizmu risk-menedzhmenta: labirint ob'yasnitel'nykh gipotez [Aiding 'fragile states' through the lens of risk management: Labyrinth of explanatory hypotheses]. *International Trends*, vol. 16, no. 4, pp. 20–41. DOI 10.17994/IT.2018.16.4.55.2. (In Russ.)
2. Vosstanovlenie Iraka posle pobedy nad 'Islamskim gosudarstvom': perspektivy mezhdunarodnogo uchastiia [Reconstructing Iraq after the victory over the 'Islamic State': Prospects for international engagement]. 2018. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 2, pp. 145–192. (In Russ.)
3. Kuznetsov V.A., Oganisyan L.D. 2018. Dilemmy demokratizatsii: politika Evrosoiuza v Tunise i Egipte posle Arabskogo probuzhdeniia [Dilemmas of democracy promotion: The EU policies in Tunisia and Egypt after the Arab Awakening]. *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 25–36. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520182536>. (In Russ.)
4. Kul'kova O.S. 2019. Pomoshch' Evrosoiuza stranam Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki posle nachala 'Arabskogo probuzhdeniia' (na primere Marokko) [EU assistance to the countries of the Middle East and North Africa after the beginning of the 'Arab Awakening' (the case of Morocco)]. In Voda K.R., Godovanyk K.A., Davydov A.A. (eds.). *Meniaushchiisia Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nykh protsessov (Mirovoe razvitie. Vyp. 21)* [The changing west and its role in global regulation (Global development. Iss. 21)]. Moscow, IMEMO RAN Publ, pp. 127–141. (In Russ.)
5. Oganisyan L.D. 2018a. Evrosoyuz: politika na Blizhnem i Srednem Vostoke [The European Union: Policies in the Near and Middle East]. In *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii. Vyp. 90: oktiabr'–dekabr' 2017 g.* [The European Union: Facts and comments. Iss. 90: October–december 2017]. Moscow, Institut Evropy RAN Publ, pp. 66–70. (In Russ.)
6. Oganisyan L.D. 2018b. Evoliutsiia podkhodov ES k vzaimodeistviuu so stranami 'arabskogo probuzhdeniia' [Evolution of the EU Policy Approaches Towards the Arab Awakening countries]. In *'Global'nyi Iug' v politsetrichnom miroporiadke (Mirovoe razvitie. Vypusk 19)* [Global South in the polycentric world (Global development. Iss. 19)]. Moscow, IMEMO RAN Publ., pp. 148–156. (In Russ.)

7. Pierini M. 2017. *Est' li u ES rol' v siriiskom konflikte?* [In search of an EU role in the Syrian war]. Carnegie Moscow Center Publ. (In Russ.)
8. Solomatina A.I. 2018. Imperativy ukrepleniya gosudarstvennosti v deyatel'nosti Vsemirnogo banka na territorii Iraka v 2014–2018 gg. [Imperatives of strengthening governance in the World Bank's engagement in Iraq, 2014–2018]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 10, no. 2, pp. 92–124. (In Russ.)
9. Shumilin A.I. 2018. Evrosoyuz: podkhod k siriiskoi probleme [European Union to raise its voice in approach to the Syrian crisis]. *Nauchno-analiticheskii vestnik IE RAN*, no. 2, pp. 201–209. (In Russ.)
10. Plebani A. (ed.). 2017. *After Mosul. Re-inventing Iraq*. Institute for International Political Studies (ISPI).
11. Al-Khoei H., Geranmaye E., Toaldo M. 2017. *After ISIS: How to win the peace in Iraq and Libya*. European Council on Foreign Relations.
12. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. 2016. *Report on democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*. European Policy Center.
13. Barnes-Dacey J. 2017. *To end a war: Europe's role in bringing peace to Syria*. European Council on Foreign Relations.
14. Calleo D. 2004. The broken West. *Survival*, vol. 46, no. 3, pp. 29–38.
15. Cirliq C.-C. 2015. *The international coalition to counter ISIL/Da'esh (the 'Islamic State')*. European Parliamentary Research Service.
16. Dandashly A. 2018. EU democracy promotion and the dominance of the security — stability nexus. *Mediterranean Politics*, vol. 23, no. 1, pp. 62–82. DOI: 10.1080/13629395.2017.1358900.
17. Gordon P., Shapiro J. 2004. *Allies at war: America, Europe and the crisis over Iraq*. New York, McGraw-Hill.
18. Gunter F.R. 2018. *Rebuilding Iraq's public works infrastructure following the defeat of ISIS*. Foreign Policy Research Institute.
19. Immenkamp B. 2017. *Syrian crisis: Impact on Iraq*. European Parliamentary Research Service.
20. Kadhim A. 2019. Rebuilding Iraq: Prospects and challenges. *The Cairo Review of Global Affairs*, no. 34, pp. 64–69.
21. Kartsonaki A., Wolff S. 2015. The EU's responses to conflicts in its wider neighbourhood: Human or European security? *Global Society*, vol. 29, no. 2, pp. 199–226.
22. Lafta R., Al-Nuaimi M., Sultan L.R., Burnham G. 2020. Household recovery in Mosul one year after the defeat of ISIS. *Conflict and Health*, vol. 14, no. 1, pp. 1–8. DOI: 10.1186/s13031-019-0247-4.
23. Lewis J. 2011. EU policy on the Iraq war and its aftermath: The breakdown and revival of consensus-based decision-making. In Thomas D.C. (ed.). *Making EU foreign policy. National preferences, European norms and common policies*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 70–91.
24. *Ways out of Europe's Syria reconstruction conundrum*. 2019. Crisis Group Middle East Report No. 209.
25. Youngs R. 2015. The European Union: Inclusion as geopolitics. In Kausch K. (ed.). *Geopolitics and democracy in the Middle East*. Artes Gráficas Villena, pp. 115–128.