

Афганистан после 2014 года¹

М.А. Конаровский

Конаровский Михаил Алексеевич – к.и.н., ведущий научный сотрудник Центра изучения Восточной Азии и ШОС Института международных исследований МГИМО (У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный посол, член Российского совета по международным делам; Российская Федерация, 119454 Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: makonarovsky@mail.ru

После вывода из Афганистана основной части воинского контингента США обстановка в стране не только не претерпела радикальных позитивных изменений, но и имела тенденцию к обострению. Правящая элита, несмотря на твердую поддержку Вашингтона и Запада, не могла обеспечить необходимого единства, а сформированное после президентских выборов 2014 г. правительство оставалось шатким и политически уязвимым. Экономика функционировала преимущественно благодаря внешним финансово-экономическим вливаниям. Запущенная десятилетия программа становления на путь самообеспечения не давала каких-либо ощутимых результатов.

Правительству не удалось запустить и переговорный процесс с вооруженными оппонентами, выступавшими за окончательный вывод войск США и НАТО. В руках талибов продолжала оставаться значительная часть территории страны. Наряду с интенсивными боевыми операциями проводились крупные террористические акты в городах, включая Кабул. Параллельно набирало силу и присутствие в Афганистане боевиков ИГИЛ.

Соседние государства, включая Россию, продолжали выражать серьезное беспокойство в связи с нестабильностью в Афганистане, расширением деятельности ИГИЛ, опасностью распространения с территории ИРА наркотиков и терроризма. Расценивая это как потенциальную угрозу безопасности региона, они предпринимали шаги по оказанию содействия Кабулу и его курсу на национальное примирение. Москва изучает возможность расширения региональной составляющей решения афганской проблемы.

Приход к власти в США новой Администрации не внес каких-либо новых корректив в политику Вашингтона в Афганистане. Более того, рассматривалась, в том числе параллельно с НАТО, возможность расширения военного присутствия в этой стране, что способно дополнительно обострить афганский конфликт.

Ключевые слова: Афганистан; национальное примирение; талибы; ИГИЛ; политика США; Россия

Для цитирования: Конаровский М.А. Афганистан после 2014 года // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 242–253. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-242

В динамике современного развития Афганистана 2014 г. занял особое место. Это было обусловлено двумя важнейшими факторами. К первому, внешнему, относилось решение Администрации президента США Б. Обамы о выводе из страны основного контингента американских войск. Он проходил в условиях так и нерешенной задачи подавления вооруженной оппозиции и при возрастающей аллергии населения (и тогдашнего руководства Исламской Республики Афганистан (ИРА)) на пребывание иностранных, прежде всего американских, воинских контингентов². Ко второму,

¹ Первая версия статьи поступила в редакцию в марте 2017 г.

² Это, в частности, проявилось в демонстративном отказе президента Х. Карзая подписать с США соглашение о сотрудничестве в области безопасности, которое после вывода войск определя-

внутреннему фактору, относилась задача проведения в стране новых президентских выборов, которые должны были пройти на фоне сохранения острой внутренней нестабильности и неослабевающей активности вооруженной оппозиции. Дополнительную неопределенность вносили острый экономический кризис, практически полная зависимость страны от внешней донорской помощи, а также зашкаливающий уровень производства наркотиков, которое, в определенном смысле, стало стержнем хозяйственной жизни Афганистана.

Длительный и болезненный процесс президентских выборов, которые затянулись с весны до осени 2014 г., вновь подтвердил и сохраняющийся раскол внутри правящей элиты, которая даже в преддверии резкого сокращения иностранного военного присутствия оказалась не в состоянии сделать решительный шаг к реальному, а не формальному объединению. Личные амбиции основных претендентов на будущее руководство страной, замешанные на межэтнических и межрегиональных противоречиях, по существу, создали фактический тупик в реальном выявлении победителя на выборах. Для его преодоления потребовалось интенсивное как закулисное, так и открытое вмешательство Вашингтона, и в результате спонсированной им политической сделки новым главой страны стал А. Гани, а «главным исполнительным лицом» правительства национального единства (ПНЕ) — его многолетний политический оппонент А. Абдулла. При этом тот факт, что последняя должность не предусмотрена конституцией ИРА, изначально предопределил политико-юридическую сомнительность как самого этого поста, так и новой правительственной коалиции в целом. Подтверждением очередных внутривластных неопределенностей стал также длительный и сложный процесс формирования правительства.

Для преодоления возникшей дилеммы одним из главных пунктов соглашения между А. Гани и А. Абдуллой о разграничении властных полномочий было срочное создание новой комиссии по выборам, созыв высшего конституционного органа страны — Лойя Джирги, для внесения поправок в Основной закон, а затем проведение новых парламентских выборов. Однако попытки реального движения на этом направлении наметились только после очередного давления на власть со стороны Запада в преддверии очередной международной конференции доноров в Брюсселе в октябре 2016 г. Тем не менее вопрос о выборах фактически остается открытым и по сей день³.

Основные внутри- и внешнеполитические ориентиры ПНЕ получили отражение в инаугурационной речи А. Гани, в которой в качестве неотложных задач было продекларировано решение проблем безопасности и налаживание переговоров с талибами, обеспечение эффективной борьбы с терроризмом и производством наркотиков. Отдельным блоком выделялась экономика, курс на ее «перезагрузку» со значительным иностранным финансово-экономическим содействием в целях постепенного перехода страны к самообеспечению. Важнейшим элементом стало провозглашение проведения широкоформатной реформы системы управления, в том числе триады государственной власти, обеспечение эффективности структур обороны и безопасности, повышенное внимание к правам человека и т.д.

ло бы параметры дальнейшей, в том числе финансовой, помощи силовым структурам ИРА, фактически остававшиеся на полном содержании Вашингтона. Без этого документа не могло быть заключено и соглашение о новом «усеченном» учебно-тренировочном формате пребывания в стране контингента НАТО. При этом формально все основные функции по обеспечению безопасности в стране полностью передавались афганским властям, а участие иностранного контингента в операциях против вооруженной оппозиции должно было носить исключительный характер.

³ При этом срок полномочий нижней палаты парламента истек еще летом 2015 г.

Внутренняя политика

На пути запуска переговорного процесса с талибами Кабул предпринял несколько попыток, в том числе с задействованием США, Китая, Пакистана, Катара и т.д. Однако успеха добиться не удалось, и главным требованием вооруженной оппозиции продолжал оставаться немедленный вывод из страны иностранных войск. В их частичном выводе она усмотрела хорошую возможность кардинального изменения соотношения сил в свою пользу. Поэтому отличительной особенностью развития ситуации в Афганистане после 2014 г. являлся неуклонный рост влияния талибов в различных, в том числе и северных, районах ИРА. Проводились более масштабные, чем раньше, боевые операции, которые все менее носили сезонный характер. На этом фоне широко использовались крупные террористические акты в городах, включая Кабул. К концу 2016 г., по разным оценкам, вне полного контроля правительства находилось до трети территории страны. Американские авиаудары только обостряли чувствительность населения к иностранному присутствию. Подразделения же сил безопасности ИРА (армия — 190 тыс. человек и полиция — 160 тыс.) оставались неэффективными и неспособными коренным образом переломить ситуацию.

Вместе с тем отсутствие реального единства оставалось основной проблемой не только руководства ПНЕ, но и вооруженной оппозиции. Многие полевые командиры талибов продолжали стремиться к максимальной «свободе рук» как на военном, так и политическом уровне. Смерть во второй половине 2015 г. многолетнего лидера талибов муллы М. Омара, а затем и гибель его формального преемника А. Мансура не внесли существенных перемен. Новая, довольно длительная «притирка» в конце концов привела к разделению талибов на три группы, что теоретически создавало ПНЕ некоторые дополнительные возможности в борьбе с наиболее одиозными противниками, в том числе путем нахождения общих знаменателей среди части из них за счет внесения дополнительного раскола среди других. Однако, с другой стороны, это же и затрудняло Кабулу поиск среди вооруженной оппозиции той реальной силы, с которой можно было бы вести диалог.

Пока не привело к изменению соотношения сил между правительством и вооруженной оппозицией и достигнутое осенью 2016 г. мирное соглашение с лидером Исламской партии (ИПА) Г. Хекматъяром — одним из наиболее одиозных и изолированных противников режима. Власти обязались предоставить ему полную амнистию, обеспечить снятие санкций ООН (решение на этот счет уже состоялось), гарантировать Г. Хекматъяру и другим деятелям ИПА личную безопасность, их участие в политической жизни страны, освободить ряд заключенных сторонников Исламской партии и т.д. Со своей стороны, ИПА выразила готовность прекратить боевые действия против правительства, признать конституцию страны и т.д. Договоренности стали считаться успехом правительства А. Гани, однако вопрос о том, смогут ли они послужить примером и для других враждебных Кабулу группировок, остается открытым. Вместе с тем договоренности могут нести для ПНЕ и значительные потенциальные риски. Г. Хекматъяр, хорошо известный своей беспринципностью и политической изворотливостью, явно будет стремиться использовать нынешнее положение для максимального укрепления своих позиций во всех властных структурах Кабула. Сохранение широких связей с талибами, Аль-Каидой, а также с ИГИЛ⁴, предоставляют лидеру ИПА неплохие дополнительные возможности для политических, да и военных маневров.

⁴ Некоторое время назад лидер ИПА заявлял, что примыкает к ИГИЛ и является сторонником построения «Хорасанского халифата».

В решении этих задач лидеру ИПА будет способствовать и сохранение противоречий и борьбы амбиций в руководстве правительственной коалицией. Так, несмотря на демонстративные заверения А. Гани о стабильности ПНЕ и полном примирении с А. Абдуллоем, в ноябре 2016 г. произошел очередной разлад между ним и первым вице-президентом А.Р. Достумом, представляющим интересы узбекского меньшинства афганского севера. В начале нынешнего года неудачей окончилось намерение президента избавиться от влиятельного таджикского деятеля и губернатора одной из значимых провинций севера страны М. Ата.

Появление в последнее время нового игрока в лице боевиков ИГИЛ внесло дополнительные коррективы в общую обстановку в Афганистане, породив и новые неопределенности в части перспектив процесса национального примирения. Данные об их количестве весьма неоднозначны и отличаются в разы⁵. Поначалу взаимоотношения между талибами и игиловцами, среди которых много выходцев и из Синьцзян-Уйгурского автономного района КНР, а также из Центральной Азии и России, были резко враждебными. Однако в последнее время, в результате некоторого изменения в тактике ИГИЛ, в ряде случаев они начинают выправляться. Феномен так называемого Исламского государства в Афганистане еще больше интернационализирует проблематику борьбы с терроризмом на территории страны. При внесении кабульским властям дополнительных трудностей они дают им и дополнительные веские основания требовать от международного сообщества дополнительной материальной и военной помощи в обозримом будущем.

Представляется, что в значительной степени этими соображениями руководствуются в Кабуле, упорно ставя вопрос и о скорейшем получении статуса полноправного члена ШОС. Здесь пытаются также использовать в своих интересах все больший рост озабоченности со стороны центральноазиатских республик, России и Китая возможностью деструктивного влияния ИГИЛ на стабильность в регионах к северу от Афганистана. Подтверждение этой озабоченности нашло отражение в Декларации саммита ШОС 8–9 июня 2017 г. в Астане. На саммите также было достигнуто общее понимание государствами-участниками (вместе с новыми членами Организации в лице Индии и Пакистана) целесообразности возобновления работы Контактной группы ШОС – Афганистан⁶. Ее первое заседание в расширенном составе состоялось в Москве в октябре 2017 г.

Экономика

Справиться с решением сложных экономических задач без привлечения широкомасштабной внешней помощи Афганистану, как и ранее, практически невозможно. Рассмотреть стоящие перед экономикой страны проблемы и мобилизовать международное сообщество на оказание ей дальнейшего финансово-экономического содей-

⁵ Общая численность вооруженных формирований в стране к тому времени достигала 45 тыс. человек. Такие данные были приведены в специальном докладе Генерального инспектора США по восстановлению Афганистана Дж. Сопко в начале ноября 2016 г. В нем же сообщалось о том, что в августе ПНЕ контролировало только 63% уездов страны, и до 30% контролируется боевиками. По его же данным, в 2016 г. значительно увеличились потери среди личного состава АНА. В 2015 г. они составили 15 тыс. ранеными и 5 тыс. убитыми, а только за 8 месяцев 2016 г. – около 10 тыс. раненых и более 5,5 тыс. убитых. В то же время американские источники сообщают о значительном сокращении в первом квартале текущего года боевиков ИГИЛ, особенно на востоке страны. Одновременно, по оценкам американских военных, осенью 2016 г. в ИРА появились новые крупные силы ИГИЛ, в основном из числа выходцев из государств Центральной Азии.

⁶ Астанинская декларация заседания глав государств – членов ШОС 9 июня 2017 г. (www.sectsc.org).

ствия была призвана международная конференция в Лондоне в конце 2014 г. В рамках своей программы ПНЕ подтвердило обязательства принять меры по сокращению госрасходов и повышению доходов, в том числе, за счет расширения налоговой базы, по обеспечению структурных преобразований, укреплению финансовой дисциплины, улучшению условий для деятельности частного бизнеса (включая иностранный), укреплению госвласти и управленческого аппарата, проведению дополнительных мероприятий социального характера и т.д. Конференция поддержала деятельность ПНЕ в социально-экономической сфере, охарактеризовав ее как «надежные рамки» для реализации поставленных задач. При этом свои последующие шаги на афганском финансово-экономическом поле доноры увязали с дальнейшим прогрессом в комплексном реформировании экономики и социального сектора страны.

Лондонский документ стал своего рода «дорожной картой» Афганистана в реализации амбициозных планов на ближайшее десятилетие. При этом, оценивая итоги последних двух лет, западные эксперты стремятся акцентировать внимание на социально-экономических достижениях ИРА в последние годы. К их числу относят, прежде всего, рост продолжительности жизни населения на фоне снижения уровня детской смертности, успехи в области просвещения и здравоохранения, развитие гражданской инфраструктуры, постепенное становление основ гражданского общества и т.д. Тем не менее это принципиально не влияет на общее положение дел, и наиболее актуальной финансово-экономической дилеммой ИРА остается преодоление огромного бюджетного дефицита (около 1 млрд долл. в 2015 г.). Сохраняется задача повышения эффективности таможенных сборов, а также поисков новых внутренних источников обеспечения государственных доходов, хотя на этом направлении правительству удалось добиться некоторого прогресса.

Продолжением Лондонского процесса стала и очередная представительная международная конференция (более 100 государств и международных организаций, включая ООН), прошедшая в Брюсселе в начале октября 2016 г. под эгидой ЕС и Министерства финансов Афганистана. Ее лейтмотивом стало подтверждение поддержки деятельности ПНЕ, поощрение его к дальнейшему проведению реформ, а также готовность к оказанию дальнейшей помощи, пока до 2024 г. Общую тональность конференции задавало выступление госсекретаря США Дж. Керри, который решительно заверил в полной поддержке США мирного процесса в стране, подтвердил обязательства «углублять стратегическое партнерство» с ИРА и оказывать ей дальнейшее содействие [Kerry, 2016]. В развернутом выступлении афганского министра финансов Э. Хакими в качестве достигнутых успехов были названы некоторые улучшения ряда экономических показателей, реализация и вступление в завершающую стадию ряда хозяйственных объектов, реформирование судебных органов, повышение показателей в сборе налогов, борьба с коррупцией, успехи в социальной и правозащитной сферах.

Основным итогом конференции стало обязательство о выделении Афганистану до 2020 г. очередных 15,2 млрд долл. В заключительном коммюнике констатировалось сохранение перед страной значительных вызовов, что требует дополнительной мобилизации ее средств и ресурсов. Выражалась также поддержка «политическому процессу без предварительных условий», звучали решительные призывы к проведению избирательной реформы и проведению в 2017 г. парламентских выборов, к дальнейшей борьбе с коррупцией и т.д. [Brussels Conference on Afghanistan, 2016].

Внешняя политика

Во внешнеполитической части программы правительства ИРА открыто не провозглашался тезис опоры на США, без чего выживание режима в обозримом будущем представляется нереальным. Речь шла о странах Запада в целом. Однако то обстоятельство, что сразу после преодоления властного тупика в Кабуле состоялось подписание соглашений о сотрудничестве с Вашингтоном в области безопасности, а также с НАТО о статусе вооруженных контингентов миссии «Решительная поддержка», которые заменили контингент МССБ, свидетельствовало о неизменности этого высшего приоритета руководства ИРА. Документы подтвердили особую значимость военного сотрудничества Кабула с Западом, в том числе в качестве серьезного страхового полиса на случай дальнейшего ухудшения ситуации в стране.

В Декларации саммита НАТО 2016 г. в Варшаве отмечалось намерение продлить миссию Альянса за пределы того же года (что в значительной мере было спровоцировано резкой активизацией вооруженной оппозиции, в частности в ряде северных, восточных и северо-восточных провинций страны), предоставлять финансовое содействие Афганской национальной армии (АНА) до 2020 г. с последующим продлением до 2024 г. при условии достижения к тому времени «полной ответственности» Кабула за финансовое обеспечение АНА и сил безопасности. Важнейшим приоритетом стало также оказание поддержки примирению в стране и мирному процессу во главе с самими афганцами, «на основе уважения конституции» [Brussels Conference on Afghanistan, 2016]. Последний пассаж входит в некоторое противоречие с Коммюнике Брюссельской конференции от октября того же года. После завершения последней руководство НАТО вновь подтвердило значение сохранения своего военного присутствия в Афганистане.

В попытках Кабула активизировать многовекторность своей внешней политики особое место уделялось и традиционному исламскому направлению. Прежде всего речь шла об отношениях с Саудовской Аравией и Катаром, на которые в том числе делалась значительная ставка в перспективах налаживания диалога с талибами. При этом в последнее время между этими ключевыми государствами Персидского залива имеет место определенное противоборство за право предоставлять свою территорию для возможных контактов Кабула с ними⁷. В числе соседних стран во внешнеполитической концепции ПНЕ выделялся Китай, а также Индия. За время пребывания у власти А. Гани китайский вектор превратился в один из ключевых не только в региональной, но и в международной политике ИРА. Именно Пекин был выбран для первого зарубежного визита нового президента (не считая его короткой поездки к «святым местам» в Саудовской Аравии). Встречи были направлены на дальнейшее развитие двусторонних экономических связей, а также на то, чтобы подтвердить поддержку попытки Кабула реанимировать находившийся в фактическом тупике его диалог с Пакистаном в интересах налаживания переговоров с вооруженной оппозицией. Особые акценты на всемерное развитие ранее провозглашенного «стратегического партнерства» с Пекином явно делаются и в расчете на перспективное балансирование им западного присутствия в стране.

Учитывают в ИРА и значительно выросший за последние годы интерес к Афганистану в самом Китае — как экономический (там видят Афганистан в том числе в орбите

⁷ Если ранее преимущество сохранялось за Катаром (где талибами был открыт свой офис, в котором они принимали в том числе и делегации из Кабула), то в последнее время все большей активностью отличается Эр-Рияд.

своей глобальной концепции Один пояс – один путь (ОПОП), так и в плане опасения роста деструктивного влияния с афганской территории на обстановку в западных мусульманских анклавах КНР. Вполне вписывается во внешнеполитические приоритеты Кабула и определенная координация действий Пекина и США в Афганистане, открыто высказываемая китайцами возможность достаточно широкого «прагматического сотрудничества» с США на афганском поле [Li Qinguan, 2015].

В рамках так называемой линии на постепенное превращение Афганистана в определенный транспортный узел, соединяющий Иран, Центральную Азию, Индию, Китай и акваторию Индийского океана, афганские власти проявляют растущую заинтересованность не только в нацеленных на Афганистан проектах в рамках Стамбульского процесса, но и в различных аспектах реализации ОПОП⁸. Используя возрастающее внимание Пекина к афганскому направлению своей региональной политики, Кабул активно выступил в поддержку предложения Исламабада о превращении трехстороннего афгано-американско-пакистанского механизма консультаций по привлечению талибов к переговорам в четырехсторонний формат. И хотя каких-либо успехов достичь пока не удалось, сам этот фактор не может остаться незамеченным. Тем более что и до этого Пекин уже оказывал «добрые услуги» в контактах между Кабулом и талибами, в том числе и на своей территории. Позднее обе стороны интенсифицировали контакты по линии спецслужб, и к настоящему времени Китай становится все более активным оборонным партнером Кабула. В конце 2014 г. было заключено трехстороннее соглашение с Афганистаном и Таджикистаном о совместном приграничном патрулировании в районе Ваханского коридора афганской провинции Бадахшан. Однако в силу обострения ситуации в этом районе за счет активизации боевых действий талибов эта договоренность реализована не была. Тем не менее осенью 2016 г. на таджикской территории прошли двусторонние антитеррористические учения с Китаем.

Сразу после прихода к власти президент А. Гани для активизации мирного процесса с талибами пошел на смелый политический шаг, предприняв попытку установить более тесные контакты с руководством Пакистана, а также наладить определенное оборонное взаимодействие и контакты по линии спецслужб обоих государств. Несмотря на достаточно резкие протесты в Афганистане, в том числе в парламенте и со стороны основных партнеров по коалиции, удалось наметить некоторые первоочередные мероприятия, которые при условии их реализации обеими сторонами могли бы привести к определенным результатам. Наметились и облегчения во взаимной торговле и транзите. Однако продолжение закулисной деятельности пакистанской разведки ISI и ее сохраняющиеся связи с талибами фактически свели на нет такие усилия, и резкая настороженность Кабула к действиям Исламабада на «афганском поле» вновь вошла в прежнюю колею⁹.

Правительство А. Гани, в том числе в рамках «стратегического партнерства» с Индией, в качестве противодействия Пакистану проводило целенаправленную линию на дальнейшее расширение политических и экономических связей с Дели. Данное на-

⁸ В октябре 2016 г. Китай и ИРА достигли очередного соглашения о разработке афганских полезных ископаемых. В сентябре 2016 г. с КНР был запущен первый железнодорожный проект. Немаловажным аспектом афгано-китайских контактов являются и вопросы безопасности, включая усиление совместной борьбы против терроризма, нелегальных наркотиков и т.д. Такой обоюдный настрой проявился не только в резком увеличении военных контактов обеих стран, но и в создании четырехстороннего механизма консультаций по проблематике безопасности с участием соседних Пакистана и Таджикистана.

⁹ Тем не менее при содействии Исламабада (и Пекина) Кабулу удалось осуществить некоторые контакты с талибами, которые, правда, не принесли существенных результатов.

правление является традиционным и в свете перманентно беспокоящего обе страны пакистанского фактора. Антипакистанский подтекст афгано-индийских отношений, по существу, никогда не менялся и таковым останется и в перспективе. При содействии Индии, ранее выделившей кредит в 1 млрд долл., предусмотрено создание в ИРА ряда свободных экономических зон и налаживание транзитного использования нескольких небольших периферийных афганских аэропортов; на весну 2017 г. было запланировано завершение строительства крупной плотины¹⁰.

Ближайшие северные соседи Афганистана – государства Центральной Азии, с алармизмом следят за направленностью эволюции обстановки в этой стране, продолжая развивать экономические и политические связи с Кабулом в различных форматах. Там не без основания опасаются возможного деструктивного влияния на их внутреннюю стабильность в случае дальнейшего раскручивания спирали внутреннего противостояния в ИРА. Дополнительную нервозность в регионе вносит и активность ИГИЛ в северных районах Афганистана. Именно вокруг этого обстоятельства в обозримом будущем будет, скорее всего, и далее формироваться афганское направление их региональной политики.

В программной речи А. Гани осенью 2014 г. Россия не была упомянута ни в каком контексте. Это свидетельствовало о том, что отношения с ней не являются высшим приоритетом для нынешнего руководства ИРА. Свидетельством того же было и долгое (почти два года) отсутствие афганского посла после отзыва родственника (дяди) бывшего президента Х. Карзая¹¹. Тем не менее вынужденная заинтересованность Кабула в советско-российской боевой, особенно летной, технике и запчастях, в восстановлении ряда базовых хозяйственных объектов, построенных СССР в 1950–1980 гг., а также влияние России в регионе Центральной Азии и высокий уровень ее отношений с КНР, Индией, Ираном и в последнее время с Пакистаном – все это вынуждает Кабул проявлять определенную гибкость в отношениях с Москвой. Вместе с тем, исходя из безусловного приоритета американского вектора во внешней политике Кабула, по существу, он продолжал идти в фарватере общей линии Вашингтона в отношении России. Показателем этого стала и запущенная в Афганистане и на Западе шумная антироссийская кампания, после того как представитель президента России по Афганистану открыто упомянул о частичных контактах РФ с талибами, а также после проведения в Москве в конце прошлого года трехсторонней встречи (Россия, КНР, Пакистан) без участия представителя ИРА. Данное обстоятельство, а также появившиеся в начале 2017 г. голословные утверждения командования контингентом НАТО в Афганистане о якобы поставках Россией оружия талибам, имел целью, прежде всего, заретушировать трудности и неудачи ПНЕ в реализации поставленных задач по нейтрализации военного потенциала своих внутренних противников.

Долговременная позиция Москвы в отношении Афганистана вытекает из обеспокоенности сохранением кризисной ситуации в ИРА и отсутствия какого-либо прогресса

¹⁰ В последнее время ведется активная работа в рамках трехсторонних договоренностей Кабула, ИРИ и Индии о сооружении порта Чабахар в Персидском заливе. Афганская сторона рассчитывает иметь там собственный морской терминал, что позволило бы ей существенно ослабить транзитную зависимость от Пакистана, перманентно напряженные отношения с которым негативно сказываются фактически на всей афганской экономике. Проявлением развития афгано-индийских связей стало и открытие осенью 2016 г. консульства ИРА в Хайдарабаде.

¹¹ Хотя впоследствии, явно осознав свой просчет, новый афганский президент неоднократно пытался «отыграть назад» как через свое доверенное лицо, секретаря Совета национальной безопасности Х. Атмара, так и во время кратких встреч с российским руководством, в том числе на саммитах ШОС.

в вопросе мирного решения конфликта. При этом особое беспокойство вызывает перманентный рост влияния ИГИЛ как непосредственно в стране, так и на севере ИРА. Настрой Кабула на мирные переговоры был подтвержден президентом А. Гани на международной конференции в Мюнхене в феврале нынешнего года, а поддержка России этой линии — в ходе поездки министра иностранных дел С. Раббани в Москву в том же месяце. Россия готова выстраивать конструктивное сотрудничество с ИРА в интересах поддержания стабильности и независимого курса страны, а также продвижения переговорного процесса, продолжая одновременно содействие ее силам безопасности. Кроме терроризма, Россию крайне беспокоит и проблема афганских наркотиков. Их, по сути, промышленное производство финансирует и поощряет терроризм, нанося огромный дополнительный ущерб стабильности в регионе, и эта сфера также может стать еще более значительным элементом сотрудничества между Москвой и Кабулом, а также в более широком контексте.

На шестисторонней встрече, состоявшейся сразу после визита в Москву С. Раббани, обсуждались в том числе региональные подходы к решению афганского вопроса. Достигнута договоренность о наращивании усилий, направленных на содействие процессу примирения при руководящей роли Кабула; отмечена необходимость расширения усилий на региональном уровне для стабилизации обстановки и необходимость подключения к процессу новых участников, прежде всего из Центральной Азии. На этом фоне в последнее время Москва выдвигает на передний план Шанхайскую организацию сотрудничества, в которой представлены практически все соседи Афганистана. Прием в ШОС Индии и Пакистана в июне нынешнего года значительно укрепит ее позиции как важнейшей региональной площадки для поисков всеобъемлющего решения проблемы ИРА. Понимая при этом нереалистичность обсуждения путей выхода из афганского тупика без Вашингтона, в России проявляют заинтересованность и в его присоединении к процессу. В этом же контексте позитивным знаком было бы и восстановление российско-американского диалога по Афганистану, в том числе в рамках Совета Россия — НАТО. Однако, как можно судить по внешнеполитическим шагам Администрации Д. Трампа, в отношении России она сохраняет преимущество жесткой линии прошлой Администрации.

Выводы

Перед выводом американских войск из Афганистана и сразу после него в экспертном сообществе просматривалось несколько сценариев развития событий в ИРА. К числу наиболее оптимистических и наиболее предпочтительных относили сохранение власти нынешнего режима и его способность обеспечить стабильность и постепенное развитие страны. Другие сценарии касались возможности обеспечения только частичного контроля центральных властей над территориями, де-факто географической и политической фрагментации государства, сползание ситуации в хаос и «войну всех против всех», установления в стране полного контроля талибов.

Несмотря на сохраняющееся давление со стороны вооруженной оппозиции, а также отсутствие внутреннего единства афганским властям в течение более чем двух последних лет удавалось не допустить развития обвального сценария. Осуществлялись боевые операции, удерживалась на плаву экономика, проводились некоторые из провозглашенных реформ. Однако при этом по-прежнему совершенно очевидно, что без присутствия в стране контингента НАТО (который участвует практически во всех значимых операциях АНА против повстанцев), без массивной финансовой и иной

поддержки силовых структур ИРА со стороны западных государств и других членов мирового сообщества, а также без их прямых финансовых вливаний в ее экономику такого бы не произошло. При этом достаточно сомнительно, что ПНЕ удастся до 2024 г. добиться решения всех основных задач в рамках его десятилетней программы социально-экономических преобразований. Реализация реформистских задач явно потребует сроков, выходящих за эти временные рамки.

Предстоит весьма длительный период сохранения внутри афганского противоборства, даже в случае достижения каких-либо формальных договоренностей о мире или перемирии. Вместе с тем сохраняющаяся при поддержке мирового сообщества линия ПНЕ на примирение с вооруженной оппозицией дает определенные основания полагать, что Афганистан медленно, с откатами назад, но движется к смешанному варианту решения проблемы – раздел власти с активной исламистской оппозицией и некая коалиция с ней (правда, возможно, что опять временная). Чтобы заставить оппозицию сесть за стол переговоров, необходимо ее значительно ослабить, что пока остается весьма проблематичным. О сохранении же требований талибов о выводе войск свидетельствовало и ее послание избранному президенту США Д. Трампу в ноябре 2016 г.¹² Такой подход был поддержан Г. Хекматъяром, а также, в значительной степени, бывшим президентом Х. Карзаем. Накануне президентских выборов в США 2016 г. нижняя палата афганского парламента вновь потребовала пересмотра соглашения о сотрудничестве с Вашингтоном в сфере безопасности, в том числе в связи с тем, что его реализация не привела к стабильности в стране, а лишь ее усугубила. Со своей стороны, президент А. Гани подчеркнул роль Вашингтона как «важного стратегического партнера Афганистана в его борьбе с терроризмом» и выразил надежду на дальнейшее развитие отношений между двумя странами¹³.

Совершенно очевидно, что в условиях нежелания большей части вооруженной оппозиции принять провозглашенную Кабулом политику национального примирения, выживаемость ПНЕ в самой непосредственной мере зависела и зависит от военной и финансовой поддержки США и НАТО. В 2015 г. резкое осложнение обстановки на севере Афганистана вынудило Белый дом на некоторое время отложить сокращение американских военнослужащих и в 2016 г., что могло бы произойти в 2017 г., однако окончательное решение на этот счет было оставлено новой Администрации. Д. Трамп, который в ходе своей избирательной кампании давал самую нелюбимую оценку вовлеченности Вашингтона в конфликт в ИРА, подтвердил курс на стратегическое партнерство с ИРА, дав понять и о возможности увеличения военного присутствия в Афганистане. За увеличение в стране контингента войск НАТО все более определенно выступало и региональное командование Альянса. В Кабуле внимательно отслеживают детали нынешней линии Вашингтона и всеми средствами (включая спекуляции «российским фактором») стремятся стимулировать его к закреплению политики в афганских делах в стиле бывшего президента Обамы. В этом контексте там с нетерпением ожидалось, в каком направлении будет эволюционировать конкретная афганская политика Белого дома президента Д. Трампа. Однако принятая после долгих раздумий и калькуляций очередная афганская стратегия США рассеяла все иллюзии о способности Вашингтона начать продумывать субстантивную корректировку линии на этом направлении. Новый глава Белого дома попытался, однако, несколько снизить пафос однозначных заявлений представителей предыдущей Администрации о твердой и долговременной поддержке Кабула. Заявив, что теперь американцы не будут вмешиваться

¹² По сообщением www.Khaama.com от 12 ноября 2016 г.

¹³ По сообщением www.president.gov.af/en. (Press Release) от 9 ноября 2016 г.

в вопросы государственного строительства в ИРА, Д. Трамп подчеркнул намерение сосредоточиться на оказании военной поддержки афганским силам безопасности в борьбе с вооруженными противниками режима. В связи с этим вывод контингентов США не только переносится на неопределенное будущее, но и будет увеличен. Резкая же реакция на эти заявления со стороны Движения Талибан, по существу, предопределяет начало новой фазы внутриафганского конфликта. Этому же будет способствовать и тот факт, что, корректируя концепцию «АфПак» бывшего президента Б. Обамы, Д. Трамп высказался за более активное участие Индии в афганских делах. Одновременно он подверг резкой критике Пакистан, обвинив его в прямом покровительстве региональному терроризму, что, в свою очередь, вызвало активные протесты не только в Исламабаде, но и в Китае.

На фоне скептической оценки и в России, по существу, новой-старой афганской стратегии США представляется крайне маловероятным, что в обозримом будущем афганский конфликт начнет движение в сторону своего разрешения. Это требует, прежде всего, свежих подходов со стороны Вашингтона. Однако радикальная «перезагрузка» его подходов к внутренней и внешней проблематике ИРА может произойти только в рамках общего изменения взглядов на специфику стратегических интересов США в мире, а это принципиально маловероятно. Важнейшим элементом в продвижении афганского мирного процесса должно быть открытое и транспарентное сотрудничество между внешними игроками, отказ от соблазна получения односторонних преимуществ за счет интересов партнеров, включая и афганских. Исходя же из многолетнего опыта конфликта в ИРА совершенно очевидно, что различные фракции как в нынешнем правительстве национального единства страны, так и вне его (не говоря уже о талибах), будут стремиться обеспечить себе особую поддержку извне и внутри страны, чтобы навязать рецепты другим игрокам. Преодолеть эту тенденцию на мировой и региональной арене будет весьма непросто, особенно на фоне глубокого взаимного недоверия не только между США и Россией, но и США и Китаем, США и Ираном, между Индией и Пакистаном, Афганистаном и Пакистаном и т.д. Это предопределяет возможности создания предпосылок для заранее ангажированной и предвзятой интерпретации намерений другой стороны в интересах решения собственных тактических задач в ущерб общей стратегической задаче, которая заключается в достижении мира и налаживании переговорного процесса национального примирения. Поэтому впереди еще много новых проблем и неожиданных вызовов.

Литература

Brussels Conference on Afghanistan (2016) Communique, 4–5 October. Режим доступа: http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/joint_communique26102016112741613553325325.pdf (дата обращения: 15.08.2017).

Kerry J. (2016) Secretary of State. Remarks at the Brussels Conference on Afghanistan. 5 October. Режим доступа: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/10/26786.htm> (дата обращения: 15.08.2017).

Li Qinguan (2015) Afghanistan Offers New Space for Sino-US Cooperation // China International Studies. November – December. P. 144.

Afghanistan after 2014

M. Konarovsky

Mikhail Konarovsky – PhD in history, Lead Researcher, Center for East Asian and Shanghai Cooperation Organization Studies, MGIMO; Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary; Member, Russian International Affairs Council; 76 Prospect Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation; E-mail: makonarovsky@gmail.com

Abstract

Since the United States withdrew most of its troops from Afghanistan, the situation has not changed in a positive way, but, to the contrary, has deteriorated further. The ruling elite, despite having firm support from Washington and the West in general, has been unable to maintain the necessary consolidation. The National Unity Government (NUG) formed after the 2014 presidential election, has remain politically shaky and vulnerable. The economy operates predominantly on foreign financial and economic injections. The country's 10-year economic programme to achieve self-sufficiency has not had a meaningful effect.

The NUG has not been successful in launching negotiations with its armed opponents, who have endorsed the complete withdrawal of the forces of the United States and the North Atlantic Treaty Organization. The Taliban continues to control a significant part of the country. Along with intensive military operations, it conducts large-scale terrorist attacks in a number of big cities including Kabul. Simultaneously, the number of ISIS fighters who have infiltrated the country's eastern and northern areas has increased significantly.

The neighbouring countries, including Russia, continue to express serious concern over instability in Afghanistan, the overall increase in ISIS activities, and the spread of drugs and terrorism emanating from Afghanistan. Considering it a potential challenge to regional security, they try to provide necessary assistance to Kabul and support its course for national reconciliation. Moscow recently explored the possibility of broadening the scope of regional component while resolving the Afghan issue.

With the new administration in the United States, U.S. policy toward Afghanistan has not changed. Moreover, the possibility of expanding the military presence in Afghanistan is being explored, which could lead to further complications in the Afghan conflict.

Key words: Afghanistan; the Taliban; ISIS; United States; North Atlantic Treaty Organization (NATO); Russia

For citation: Konarovsky M. (2017) Afghanistan after 2014. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 242–253 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-242

References

Brussels Conference on Afghanistan (2016) Communiqué, 4–5 October. Available at: http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/joint_communique26102016112741613553325325.pdf (accessed 15 August 2017).

Kerry J. (2016) Secretary of State. Remarks at the Brussels Conference on Afghanistan, 5 October. Available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/10/26786.htm> (accessed 15 August 2017).

Li Qinguan (2015) Afghanistan Offers New Space for Sino-US Cooperation. *China International Studies*, November/December, p. 144.