

# ДАЛЬНЕЙШИЙ ПУТЬ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ ВО ИМЯ МИРА В АФГАНИСТАНЕ

Эльхам Гаржи

## ВВЕДЕНИЕ

Администрация Байдена заявила, что пересматривает соглашение между США и Талибаном, достигнутое в феврале 2020 года, что также свидетельствует о задержке полного вывода американских войск из Афганистана. Исследовательская группа по Афганистану, санкционированная Конгрессом США, посоветовала администрации Байдена отложить вывод войск до тех пор, пока обстоятельства в отношении приверженности Талибана мирным переговорам не улучшатся.[1] На местах насилие со стороны Талибана неуклонно растёт, сопровождаясь целенаправленными убийствами представителей гражданского общества, государственных служащих и медиа активистов в больших городах Афганистана, что создает беспрецедентную атмосферу страха в стране. Хотя вероятное вовлечение США и НАТО после крайнего срока, установленного на май 2021 года (как указано в Дохинском соглашении между США и Талибаном), даёт определенные гарантии, страх перед распадом государства, подобный тому, что произошел в 1992 году, и, как следствие, скатывание обратно к гражданской войне усиливается как среди населения, так и среди наблюдателей.

Неустойчивость ситуации, несомненно, реальна и её невозможно игнорировать. Однако какими бы серьезными ни были угрозы распада государства и скатывания в гражданскую войну, их можно предотвратить. Критически важным аспектом при этом является вывод войск США и НАТО на основе конкретных условий. Однако

военные рычаги могут лишь продлить войну и страдания в Афганистане если не будут сочетаться с активизацией дипломатических усилий, особенно среди ключевых региональных игроков и США. Это также, вероятно, ещё больше осложнит динамику региональной безопасности на фоне существующей оппозиции долгосрочному военному присутствию США в Афганистане.

В данной статье представлено обсуждение региональной динамики в отношении мира в Афганистане и ряд рекомендаций, которые могли бы быть полезными для активизации сотрудничества и конструктивного регионального взаимодействия в поддержку прочного мира в Афганистане.

## **СОСТОЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ МИРНОЙ ДИПЛОМАТИИ**

В период, предшествующий заключению Дохинского соглашения между США и Талибаном, большую часть региональной дипломатии по вопросам мира в Афганистане возглавляли США, что включало как двусторонние переговоры со странами региона, так и неофициальные консультации с великими державами с участием Китая и России. Пакистан, учитывая его решающую роль в мирном процессе и конфликте в Афганистане, также принимал участие в российско-американском диалоге. Однако согласованных и региональных рамок сотрудничества для поддержания региональных консультаций и достижения консенсуса в отношении мира в Афганистане не существует. Сейчас, когда переговоры в Дохе между Талибаном и представителями афганского правительства зашли в тупик в связи с тем, что администрация Байдена пересматривает свою стратегию в Афганистане, между странами региона также отсутствует руководящая роль и активная региональная дипломатия. Такие региональные державы, как Китай и Россия, избегают брать на себя руководящую роль и ответственность в Афганистане из-за различных опасений, в том числе из-за страха быть втянутыми в конфликт. Помимо того, что Россия имеет плохой опыт, у неё нет ресурсов для регионального лидерства в Афганистане, в то время как у Китая нет необходимого стимула, амбиций и опыта для выполнения такой роли, несмотря на свои ресурсы и растущее дипломатическое влияние в регионе.

Однако вместе Россия и Китай потенциально могли бы заполнить пробел в региональном лидерстве, особенно в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в которую входят все критически важные соседи Афганистана, включая Иран в качестве наблюдателя, а также сам Афганистан. Такая формула, как диалог ШОС+2 с участием США и Европейского Союза (ЕС),

могла бы дать наилучшие надежды на всестороннюю региональную дипломатию в поддержку мира в Афганистане. Но для того, чтобы она заработала, основополагающее значение имеет региональный консенсус в отношении будущего Афганистана, включая стратегическое согласование позиций между странами региона, США и Афганистаном. Такой консенсус трудно реализовать в условиях существующего глобального и регионального соперничества и расхождений во взглядах на Афганистан. Но это не невозможно. И Россия, и Китай продемонстрировали готовность работать с США в рамках "Тройки" и "Тройки +", указав, что они предпочитают работать с США, а не брать на себя руководящую роль и ответственность в Афганистане.

В то время как региональные державы, такие как Китай и Россия, хотят работать с США в Афганистане, они не всегда хотят этого по инициативе США. Для России очень важно, чтобы её самоощущение как великой державы было признано, несмотря на то, что она не претендует на управленческую ответственность и руководящую роль великой державы в Афганистане. Россия проектирует свой статус великой державы в отношении мирного процесса в Афганистане в контексте собственных инициатив, таких как московский формат, проведя несколько встреч и конференций по вопросам мира в Афганистане в течение последних лет, в том числе встречи с Талибаном и другими афганскими политическими кругами. Недавно Москва принимала у себя еще одну делегацию талибов после того, как группа отказалась от переговоров в Дохе в ответ на заявление США о пересмотре Дохинской договоренности.

Кроме того, специальный представитель Президента РФ по Афганистану Замир Кабулов недавно объявил о том, что в ближайшее время Россия планирует провести региональную конференцию по Афганистану с участием стран региона.[2] Это свидетельствует о том, что мир в Афганистане – это также вопрос выставления Россией себя великой державой, нуждающейся в признании, особенно со стороны США. Статус России был подорван, когда США в 2015 году сформировали Четырехстороннюю координационную группу по процессу мира и примирения в Афганистане, в состав которой вошли Афганистан, Китай, Пакистан и США, но исключили Россию из региональных консультаций по Афганистану. В ответ Россия расширила контакты с Талибаном, особенно в контексте ухудшения ситуации с безопасностью на севере Афганистана после 2014 года, к которому, по мнению России, были причастны американские войска.[3] Эти инциденты осложнили отношения России с афганским правительством и США в

Афганистане, и сформировали поворотный момент в изменении российской политики в отношении Афганистана после 2001 года.

Позиция России в отношении афганского мирного процесса двоякая. Во-первых, продвигая региональные инициативы, такие как московский формат, она стремится повысить свой региональный статус и добиться признания статуса великой державы. Как было ранее отмечено, хотя США активно вовлекают Россию в переговоры по Афганистану, Россия требует, чтобы региональные консультации по Афганистану состоялись и по российской инициативе. Во-вторых, подрывая афганское правительство, Россия выражает недовольство руководством Кабула, отношения с которым в последние годы неуклонно ухудшаются. Россия постоянно работает с негосударственными субъектами, в том числе с талибами в Афганистане и такими странами региона, как Иран, чтобы заявить о себе как о другом значимом игроке в Афганистане. Несмотря на то, что Москва выступала против идеи Талибана о создании Исламского Эмирата, поддержка Россией нынешнего руководства Афганистана уменьшилась. После очередных проблемных президентских выборов в Афганистане в 2019 году Россия и некоторые другие страны, такие как Иран, воздержались от поддержки правительства Ашрафа Гани до тех пор, пока не было достигнуто политическое соглашение с соперником Гани по выборам доктором Абдуллой Абдуллой, который объявил о создании параллельного правительства в Кабуле. В недавнем интервью агентству “Спутник Афганистан”, специальный представитель Президента РФ по Афганистану Замир Кабулов выразил поддержку временному правительству в Афганистане как единственному возможному пути к политическому урегулированию с Талибаном.[4] Ранее делегация Талибана, посетившая Москву, потребовала отставки президента Ашрафа Гани в качестве шага на пути к мирному урегулированию.[5]

Довольно сложные отношения России с афганским правительством отражают возникающую проблему регионального консенсуса в отношении мира в Афганистане, которая касается роли и позиции афганского правительства в региональной дипломатии. Поддержка нынешнего руководства страны сокращается по мере того, как страны региона расширяют контакты с Талибаном, зачастую в ущерб государству в Афганистане. За исключением Индии, все другие крупные игроки имеют активные контакты с Талибаном, что привело к большому признанию и политической легитимности этой группировки. Иран и Туркменистан – две другие страны, помимо России, которые недавно принимали делегации Талибана для региональных консультаций. Усилия афганского правительства по

формированию регионального консенсуса в отношении центральной роли афганского правительства в мирном процессе, сохранению принципа отношений между государствами по отношению к Афганистану неоднократно терпели неудачу. Политические разногласия, коррупция правящей элиты и её социальная разобщенность с населением, а также неэффективное руководство делают нынешнее правительство в Афганистане всё более непопулярным среди афганцев, что затрудняет для стран региона и за его пределами оказание безоговорочной поддержки правительству в Кабуле.

Отсутствие регионального консенсуса по Афганистану породило стратегическую неопределенность в регионе, что привело к ситуации самопомощи и хеджирования среди стран региона. Это деструктивно сказывается на перспективах мира в Афганистане и региональной стабильности в целом, поскольку усиливает конкурентную борьбу между странами со стратегическими интересами в Афганистане. Это не идеальный сценарий, и он должен измениться для того, чтобы мир в Афганистане получил реальный шанс. Региональное взаимодействие с Талибаном в ущерб государству в Афганистане может привести к катастрофическим результатам в сфере безопасности и, скорее всего, ещё больше подтолкнет к распаду государства в Афганистане и, в конечном счете, к гражданской войне, поскольку политическое признание придает Талибану дальнейшую решимость продолжать борьбу и избегать урегулирования конфликта путем переговоров.

Талибан не желает урегулирования конфликта путем переговоров, потому что его конечная цель – свержение правительства в Кабуле, чтобы оно могло объявить о победе в джихаде против США и афганского правительства, поддерживаемого США. Это было принципиальным нарративом группировки по мобилизации и центральным элементом её легитимности. Но регион не может допустить, чтобы это произошло, потому что победа Талибана, скорее всего, обернется новой гражданской войной, региональной нестабильностью и хаосом, а также дальнейшим вдохновением и оживлением глобальной повестки дня джихада. У региона нет более безопасного выбора, чем участвовать в конструктивной региональной дипломатии во имя мира в Афганистане и стабильности в регионе.

## СОЗДАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДИПЛОМАТИИ ВО ИМЯ МИРА

Нынешние усилия в области установления региональной мирной дипломатии, включая подход США как великой державы, были в основном безуспешными и неустойчивыми. Подход США исключал таких важных игроков, как Индия и Иран, в то же время, не способствуя устойчивому региональному взаимодействию с другими. Мир в Афганистане невозможен без согласованных и последовательных усилий по объединению ключевых региональных игроков для обсуждения и формирования регионального подхода, который способствует сотрудничеству и помогает общему пониманию по принципиальным вопросам, касающимся мира в Афганистане и регионе. Без этого насилие в Афганистане, скорее всего, будет продолжаться, толкая государство к распаду и гражданской войне, а также угрожая региональной стабильности. Эти риски также были выделены Исследовательской группой по Афганистану.

Как бы трудно ни было, региональный консенсус в отношении мира в Афганистане достижим при наличии решимости и подтвержденной приверженности делу мира между ключевыми региональными акторами и США, а также при помощи разработки всесторонней и эффективной региональной дипломатии. Формированию такой региональной дипломатии в интересах мира в Афганистане могли бы способствовать следующие стратегические рекомендации:

- Для предотвращения распада государства в Афганистане, что еще больше осложнит региональную динамику, США и НАТО должны расширить свое военное присутствие в стране и избегать вывода своих сил для сохранения рычагов воздействия на Талибан до тех пор, пока не будет достигнуто политическое урегулирование, за которым последует успешный переход к гражданскому правительству в Кабуле, приемлемому для афганцев и международного сообщества. Талибан не согласится на расширение военного присутствия, но обеспечение региональной поддержки этой идеи предоставляет важную политическую возможность заставить Талибан согласиться на политическое урегулирование. Полный вывод войск из Афганистана в любой момент до создания легитимного правительства в Кабуле создает риск распада государства и скатывания к гражданской войне. Однако чтобы остаться, США должны достичь взаимопонимания с Россией, Китаем и Ираном относительно масштабов своего военного присутствия до тех пор, пока они не смогут упорядоченным и ответственным образом покинуть Афганистан.

- Для достижения вышеуказанной цели военное присутствие США и НАТО в Афганистане должно сопровождаться активизацией регионального взаимодействия со странами региона. Дипломатия великой державы США не очень хорошо сработала. Для инклюзивной и успешной региональной дипломатии США должны учитывать интересы России, Индии и Ирана, что невозможно только по инициативе США. Для достижения лучших результатов необходимо рассмотреть возможность использования более инклюзивных региональных форматов, таких как Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) или "Сердце Азии – Стамбульский процесс", чтобы сформировать эффективную региональную дипломатию между государствами и добиться более широкого регионального консенсуса по ключевым политическим вопросам, касающимся афганского мирного процесса.
- Другой возможный формат, который может быть полезен – это неформальный региональный консультационный форум "6+1", инициированный Россией и Афганистаном в 2012 году, в который помимо Афганистана и России вошли Китай, Пакистан, Индия, Иран и США. Этот формат меньше, чем ШОС и "Сердце Азии – Стамбульский процесс", и, таким образом, более благоприятен для региональных держав, но достаточно инклюзивен, чтобы вовлечь в него всех крупных игроков в регионе. Формат может быть изменен с целью включения в него ЕС, чья политическая и экономическая поддержка имеет решающее значение в период после установления мира в Афганистане. Региональное взаимодействие в рамках таких дипломатических форумов должно следовать конкретным шагам, направленным на оказание максимального политического давления на Талибан с целью достижения договоренности о политическом урегулировании с Кабулом, с одной стороны, и формирования договоренности между странами региона о наборе ключевых принципов, касающихся будущего Афганистана, включая региональное сотрудничество в области борьбы с терроризмом и роли США после установления мира, с другой стороны. Последнее является одним из ключевых источников для беспокойства, в частности, в России и в Иране.

- Наконец, как бы глубоко ни было недоверие к нынешнему руководству Афганистана в некоторых странах региона, путь к миру и стабильности в Афганистане невозможен вне рамок законных взаимодействий между государствами. Любая региональная дипломатия, подрывающая официальное государство в Афганистане, будет и дальше дестабилизировать обстановку. Поэтому страны региона должны избегать стратегического маневрирования в отношении афганского мирного процесса в ущерб государству, жизни афганцев и региональной стабильности. Однако для формирования регионального консенсуса в отношении центральной роли государства в региональной дипломатии необходимо провести в Кабуле некоторые фундаментальные реформы в сфере управления для того, чтобы сделать его более инклюзивным, представительным, свободным от коррупции и подотчетным перед своими гражданами, с целью усиления его общественной поддержки и достижения национального и международного консенсуса в отношении него.

## ССЫЛКИ

[1] См. 'Afghanistan Study Group Final Report: A pathway for Peace in Afghanistan'. USIP (February, 2021). Доступно на <<https://www.usip.org/publications/2021/02/afghanistan-study-group-final-report-pathway-peace-afghanistan>>

[2] См. Интервью с Замиром Кабуловым, специальным представителем Президента РФ по Афганистану, Sputniknews (16 февраля 2021 года). Доступно на <<https://af.sputniknews.com/opinion/202102166423616>>

[3] См. Комментарий Департамента информации и печати МИД России [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2764002](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2764002)

[4] Интервью с Замиром Кабуловым, Sputniknews, (16 февраля 2021 года).

[5] См. Ayaz Gul 'Taliban Calls on Biden Administration to Honor Trump Afghan Commitments', VOANews, (29 января 2021 года). Доступно на: <https://www.voanews.com/south-central-asia/taliban-calls-biden-administration-honor-trump-afghan-commitments>



### Об авторе

**Эльхам Гарджи** - исследователь политики и безопасности Центральной Азии и Афганистана, бывший президент Университета Гавхаршад в Кабуле. Он был докторантом Марии Кюри в Центре социальных исследований Университета Коимбры в Португалии, где недавно защитил докторскую диссертацию по региональному порядку и международной политике на постсоветском пространстве. До этого Эльхам работал в отделе регионального сотрудничества Министерства иностранных дел Афганистана.



Crossroads Central Asia - независимый научно-исследовательский институт, расположенный в Бишкеке. Crossroads Central Asia поддерживает, поощряет и практикует проведение профессиональных исследований в целях обеспечения открытости, безопасности и процветания Центральной Азии. W: <https://www.crossroads-ca.org/>.



the Hollings Center  
*for international dialogue*

Данная аналитическая статья подготовлена в рамках проекта «Обсуждение международных отношений в Центральной Азии: региональное развитие и внерегиональные субъекты». Проект осуществляется под руководством Шаирбека Джураева и Эрика МакГлинчи при поддержке Центра Холлингса по международному диалогу.

Взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Crossroads Central Asia и/или Центра Холлингса по международному диалогу.