

МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

ЕВРОПЕЙСКИЙ И РОССИЙСКИЙ ВЗГЛЯД НА СИТУАЦИЮ В АФГАНИСТАНЕ

Магдалена Кирхнер, Андрей Казанцев
Июль, 2020



«Соглашение о мире в Афганистане» от 29 февраля 2020 года среди прочего предполагает постепенный вывод международных сил с территории Афганистана.



Для некоторых стран Евросоюза, как и для России, это связано с вполне конкретными рисками для безопасности – как региональной, так и собственной.



Угроза дестабилизации Афганистана обрекает Россию и ЕС на тесное сотрудничество и с другими международными игроками на этом поле, в частности, с США.

Содержание

1.	РОССИЙСКИЙ ВЗГЛЯД НА СИТУАЦИЮ В АФГАНИСТАНЕ	3
	Очень значительная непосредственная угроза	7
	Умеренная непосредственная угроза	7
	Опосредованная угроза	7
2.	ЕВРОПА БОЛЬШЕ НЕ МОЖЕТ ПРОВОДИТЬ ПРЕЖНЮЮ ПОЛИТИКУ В АФГАНИСТАНЕ	9
	Какое влияние вывод войск США окажет на Афганистан и на европейских союзников	9
	Несмотря на мирное соглашение, волна насилия не спадает	10
	Новый взгляд на роль Европы?	11
	Мир, стабильность и региональная безопасность	11
	Демократия и правовое государство: принципы или прагматизм?	12
	И снова вопросы миграции	12
	Конвергенция интересов или угроза спойлерства: роль России	13

РОССИЙСКИЙ ВЗГЛЯД НА СИТУАЦИЮ В АФГАНИСТАНЕ

В данной работе будут рассмотрены интересы России в Афганистане, а также взгляды российского руководства и экспертов на развитие ситуации в этой стране и вокруг нее. Очевидно, что, прежде всего, российские взгляды на Афганистан связаны с проблематикой обеспечения ее собственной безопасности от трансграничных угроз (терроризм, наркотрафик) и с проблемами сотрудничества великих и региональных держав с целью решения этих задач. Также у России есть специфические взгляды на Афганистан в свете ее обязательств по обеспечению безопасности ряда соседних стран постсоветской Центральной Азии. Кроме того, Россия как правопреемница СССР имеет очень тяжелый опыт войны в Афганистане (1979 — 1989). Многие участники этой войны еще живы, имеют влиятельные позиции в экспертных кругах, в правительственных и силовых структурах. Поэтому в России неизбежно рассматривают многие современные события сквозь призму той войны и последовавших за ее окончанием событий.

У России есть следующие фундаментальные интересы в Афганистане (следует обратить внимание, что очень многие из них переплетаются с интересами Москвы в регионе Центральной Азии).

1.

Три центральноазиатские страны, — Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан, — являются членами Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Как союзник по ОДКБ Россия гарантирует безопасность всех трех государств, а также имеет на их территории военные базы и военные объекты. Возможное вторжение международных террористических групп с территории Афганистана рассматривается в системе ОДКБ как серьезная угроза. Собственно, деятельность ОДКБ на центральноазиатском направлении (традиционно являющимся основным для данной организации), фактически, и сводится к организации учений, направленных на возможное отражение вторжения боевиков через границы с Афгани-

станом. Это долгое время подчеркивала роль в ОДКБ его многолетнего генерального секретаря Н. Бордюжи, связанного по службе с федеральной пограничной службой России, обеспечивавшей в 1990-е охрану границ стран Центральной Азии с Афганистаном.

2.

Два центральноазиатских государства, — Казахстан и Кыргызстан, — являются, как и Россия, членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Поскольку у государств-членов ЕАЭС открытые границы, что способствует свободному перемещению товаров и людей, любая дестабилизация в центральноазиатских странах, вызванная обострением ситуации в Афганистане, может привести к возникновению большого числа беженцев и других серьезных проблем для России.

3.

Даже без учета членом государств-членов ЕАЭС, другие государства Центральной Азии, прежде всего, Таджикистан и Узбекистан связывают с Россией масштабные миграционные потоки. Достаточно сказать, что перечисления от трудовых мигрантов, работающих в России, составляют более 30 % ВВП Кыргызстана и Таджикистана и порядка 15 % ВВП Узбекистана. Дестабилизация в Афганистане, деятельность различных постсоветских террористических организаций, находящихся в северной части Афганистана, а также вербовка и радикализация центральноазиатских трудовых мигрантов в России могут привести к серьезному ухудшению ситуации с безопасностью на территории РФ. Между тем, в силу серьезного влияния коронавирусного кризиса на экономику стран Центральной Азии (как через падение цен на нефть и природный газ на мировых рынках, так и через резкое уменьшение перечислений трудовых мигрантов из России, также страдающей от падения мировых цен на нефть), в регионе складывается серьезный

кризисный потенциал. Импульс нестабильности из Афганистана может оказаться «триггером», который по «эффекту домино» запустит серию негативных процессов в Центральной Азии. Такого рода сценарии постоянно рассматривают российские эксперты и ряд организаций, прежде всего, ОДКБ.

4.

С 2017-2019 годов наблюдался приток русскоговорящих боевиков из Центральной Азии, перемещавшихся из Сирии и Ирака в северную часть Афганистана. В Афганистан также прибывали представители террористических группировок с Северного Кавказа. Беспокорство в России вызывает и возможная связь между деятельностью базирующихся на севере Афганистана постсоветских террористических организаций с наркоторговлей, ведущейся по так называемому северному маршруту (через Центральную Азию в Россию, и далее — в Восточную, Центральную и Северную Европу).

5.

Россия пережила травматичную, бесплодную и кровавую советскую войну в Афганистане (1979 — 1989), которая считается одним из ключевых факторов, приведших к дискредитации политики советского руководства среди собственного населения и к последующему распаду СССР. Это частично похоже на «Вьетнамскую травму» США. Наличие этого фактора серьезно психологически ограничивает готовность нынешнего (да и любого другого прошлого или будущего) руководства России непосредственно вмешиваться в ситуацию в Афганистане. Обычно после распада СССР Россия при обострении «афганской проблемы» предпочитает решать вопрос с точки зрения конструирования «защитного барьера», который бы защитил страны Центральной Азии и Россию. Прежде всего, этот «защитный барьер» имеет место на таджикско-афганской границе, однако до получения Туркменистаном статуса официального «позитивного нейтралитета», Россия также поддерживала «совместную» российско-туркменскую армию и пограничные войска.

Относительно пребывания войск США и Международных сил содействия безопасности, МССБ (International Security Assistance Force; ISAF) (включающих, в основном, союзников США по НАТО) на территории Афганистана позиция России менялась от благоприятной и почти союзнической до более негативной. Разочаровавшись в возможностях сотрудничества с США, к настоящему времени Россия стала

официально проводить политику, направленную на региональное решение конфликта в Афганистане. Именно в этом заключается позиция соответствующего департамента МИДа РФ (Второго департамента Азии) и спецпредставителя Президента Российской Федерации по Афганистану З.Н. Кабулова (бывшего посла России в Афганистане, 2004-2009). Суть ее заключается в том, что ключевую роль в урегулировании афганской проблемы должны сыграть непосредственные соседи Афганистана (Россия, Китай, Индия, Пакистан, Иран, и т.п.).

Тем не менее, существует и дипломатический формат диалога России с США. Вашингтон в 2016 г. инициировал четырехстороннюю координационную группу с участием Афганистана, Китая, Пакистана и США. Москва, выступавшая за так называемое «региональное решение проблемы», заявила о разработке собственного формата. Первые заседания в рамках Московского формата проходили с участием узкого круга региональных стран. Но в 2017 году Московский формат трансформировался в полноценный региональный, включавший Россию, Китай, Пакистан, Иран, Индию, Казахстан, Таджикистан, Киргизию, Узбекистан и Туркменистан. Таким образом, на афганском направлении де факто могла сложиться ситуация «новой холодной войны» (закрывающаяся в попытках создать конкурирующие форматы разрешения проблемы). После этого, несмотря на обострение «новой холодной войны» на других направлениях, США и России удалось договориться о новом коллективном формате «тройки» (США, РФ, КНР). Это делалось для того, чтобы не допустить негативного влияния на афганские процессы со стороны упомянутых выше в моем тексте конкурирующих форматов. В дальнейшем Россия стала инициатором расширения механизма до формата 3+ (Москва в соответствии с принципом регионализации хотела привлечь, прежде всего, таких региональных игроков, как Иран и Пакистан). По сути, ни «тройка», ни механизм «3+», как мне представляется, не привели к каким-то важным договоренностям, и на сам ход конфликта не повлияли (кроме того, что они дали возможность не использовать наличие конкурирующих форматов решения проблемы для ее обострения).

Одновременно в России осознают, что вывод войск США из Афганистана без стабилизации этой страны может привести к достаточно катастрофическим последствиям как для самого Афганистана, так и для всех его соседей, включая Россию.

Через разные каналы определенные силы в Афганистане постоянно доносят до России и других

стран-соседей свою озабоченность тем, что после потенциального полного вывода американских войск они будут «брошены», как Россия в свое время оставила без всякой помощи просоветский режим Наджибуллы после распада СССР. Причем, последствия могут быть вполне соответствующими тем, что имели место в 1990-е гг., так полагает большинство экспертов в России. Приход к власти в США администрации Трампа с ее ориентацией на изоляционизм и начало глобального коронакризиса еще более усилили эти опасения как в Афганистане, так и в соседних странах. Кроме того, для всех очевидно, что внешние спонсоры законного правительства Афганистана накопили очень большую усталость. Они потратили огромные средства, но ситуация в стране не улучшается, а, скорее, напротив. Это, по мнению большинства российских экспертов, делает постановку вопроса о выводе американских войск и радикальном сокращении международной помощи неизбежным в более или менее близкой временной перспективе. По мнению российских экспертов, можно оттягивать это решение, но, в конце концов, оно неизбежно состоится.

Оценки военной ситуации в Афганистане со стороны российских экспертов намного более скептически, чем оценки западных экспертов. По мнению большинства экспертов в России, несмотря на формально хорошие количественные параметры, описывающие численность и вооружение афганской армии, уровень ее деморализации очень высок. Эта ситуация напоминает ту, что сложилась перед и после вывода советских войск из Афганистана, когда формально хорошо вооруженная и многочисленная армия Наджибуллы быстро перестала существовать.

Накопленный в советское время печальный опыт того, что в современном Афганистане очень многое определяет этническая и кланово-племенная принадлежность (в частности, стоит упомянуть об оказывающем разлагающее влияние на просоветский режим конфликте между этническими фракциями «Парчам» и «Хальк») постоянно учитывается российскими экспертами. Они полагают, что американские и вообще западные исследователи уделяют этому вопросу недостаточное внимание. Хотя, как я полагаю, преувеличивать этот аспект проблемы по принципу «ориентализма» (термин Эдварда Саида) колониальных времен, носящему расистский характер, тоже не следует.

Многие российские эксперты считают, что американская сторона недостаточно изучила печальный советский опыт афганской войны, и, по сути, попадает в ту же самую ловушку внутриафганских этнических и

кланово-племенных расколов, в которые оно вынуждено так или «вписываться» в качестве еще одного «квази-племени». Нынешнее кабульское правительство внутренне разлагает постоянный конфликт, который можно в очень упрощенных этнических терминах описать как конфликт между пуштунами и таджиками, принявший в ходе последних президентских выборов (2019 г.) форму противостояния между президентом Гани и премьер-министром Абдуллой. В политической системе доминируют представители пуштунов (в частности, президенты Карзай и затем Гани). Однако следует при этом учитывать, что боеспособное ядро офицерского корпуса армии изначально составляли вовсе не пуштуны, а бывшие военачальники противостоявшего талибам Северного альянса, в основном, таджики. Поэтому деморализующее влияние на армию оказывают не только постоянные опасения вывода войск США и радикального сокращения американской помощи (о чем мы упомянули выше), но и внутривнутриполитическое противостояние в правительстве.

Определенные круги, связанные ранее с Северным альянсом (особенно, ряд политиков, представляющих таджиков), опасаются, что межафганское соглашение будет на деле меж-пуштунским, то есть, что пуштуны в правительстве договорятся с пуштунами в Талибанах за счет национальных меньшинств. В этом случае, вполне вероятно, в ответ вновь возникнут какие-то элементы Северного альянса. При этом война в Афганистане может продолжиться и без американского участия, теперь уже приняв традиционный вид конфликта Юг-Север, пуштуны — национальные меньшинства, как это было в 1990-е гг., после вывода советских войск. Результатом такой войны может стать победа более радикальных исламистских сил (например, как это имело место в результате войны между моджахедами, представляющими различные этнические группы, в результате чего победу одержало более радикальное движение Талибан).

В частности, в будущем роль выигравшей от нового межэтнического конфликта стороны может сыграть ИГИЛ-Хорасан. Это — местное подразделение Исламского государства, ИГИЛ, включающее в свою операционную зону не только Афганистан и Пакистан, но и постсоветскую Центральную Азию. Опасность ИГИЛ¹ для России заключается в том, что данная организация может начать активную дестабилизацию стран Центральной Азии (например, часть Исламского движения Узбекистана принесла байат (клятву верности) ИГИЛ). Также имели место

¹ Запрещен в России.

и попытки проникновения ИГИЛ на Северный Кавказ, например, байят ИГИЛ принесла часть самой опасной террористической организации России, Имарата Кавказ². Россия и страны Центральной Азии были одними из лидеров по отъезду боевиков на Ближний Восток. Все эти обстоятельства были одной из причин российского вмешательства в ситуацию в Сирии (с 2015 г.).

В случае распада законного правительства Афганистана и начала гражданской войны между пуштунами юга и национальными меньшинствами севера страны по образцу 1990-х гг., в этот конфликт может быть втянут ряд внешних игроков. Следует отметить, что Россия не оказывает предпочтения какой-либо из этнических общин Афганистана (хотя в Москве есть группы влияния, которые пытаются лоббировать в пользу тех или иных общин). Тем не менее, стратегические соображения в случае воссоздания ситуации 1990-х гг. могут привести Москву к тому же выбору, что она сделала тогда (напомним, что тогда Россия для обеспечения безопасности границ Таджикистана стала поддерживать моджахедов из Северного альянса, в частности, Ахмад Шаха Масуда).

Угроза утверждения в Афганистане ИГИЛ-Хорасан и то, как к этому может отнестись Талибан, — это также момент, который по-разному оценивают эксперты на Западе и в России. Западные эксперты обращают внимание, прежде всего, на противостояние ИГИЛ и Талибана на традиционных пуштунских территориях на Востоке Афганистана. Из этого делается вывод, что ИГИЛ с его идеологией интернационального ислама не сможет укорениться в Афганистане и будет вытеснен если уж не законным правительством Афганистана, то, хотя бы, Талибаном. При этом часто забывают, что до ИГИЛа в Афганистане легко укоренилась Аль-Каида с ее не менее интернациональной идеологией, и никакой пуштунский кодекс пуштунвали с его локальной интерпретацией ислама этому не помешал.

Российские эксперты, преимущественно, интересуются ситуацией в приграничных с Центральной Азией северных районах. Там ИГИЛ присутствует, в основном, за счет этнических группировок международного происхождения, в том числе, связанных с Центральной Азией. При этом они периодически то поднимают белый флаг Талибана, то черный флаг ИГИЛ, в зависимости от военно-политической конъюнктуры и источников финансирования. Также именно в этих районах, где у Талибана недостаточно сильная этническая база (за счет связей национальных меньшинств со старыми элементами Северного альянса), сложилась тенденция к периодическому со-

трудничеству групп, аффилированных с Талибаном, с группами, связанными с ИГИЛ. Российские эксперты опасаются, что в случае, если часть Талибана пойдет на альянс с правительством Афганистана, последний может расколоться, и часть полевых командиров по образцу того, что происходит на севере страны, вступит во взаимодействие с ИГИЛ. Именно поэтому Россия придавала такое значение международной поддержке противостоянию Талибана и ИГИЛ (в свою очередь, США в настоящее время обвиняют Россию в поставках оружия Талибану с целью противодействия американскому военному присутствию, а не ИГИЛ).

В целом, можно предположить разные сценарии развития ситуации в Афганистане, при этом степень катастрофичности сценария прямо зависит от степени быстроты сокращения американского военного присутствия и от степени уменьшения объема финансовой и другой помощи законному правительству Афганистана со стороны США и их союзников. Наиболее позитивный сценарий заключается в том, что ситуация в Афганистане не будет угрожать его соседям, а законное правительство страны, каким-то образом трансформировавшись, удержит власть над существенной частью национальной территории (в том числе, при иностранной поддержке). Менее позитивный сценарий заключается в том, что США выведут свои войска, но продолжат оказывать существенную военную и финансовую помощь Кабулу, как это первоначально делал Горбачев. В этом случае кабульское правительство сможет функционировать и удержит под своим контролем основные города, хотя и потеряет контроль над большей частью сельской территории и даже над существенным числом малых городов. В этом случае угроза соседям Афганистана существенно вырастет.

В случае катастрофического сценария может повториться ситуация 1990-х гг., связанная с падением законного правительства и распадом Афганистана. Кроме того, данный сценарий может породить «эффект домино» для стран Центральной Азии, имеющих «хрупкую» государственность (например, это относится к малым странам Центральной Азии — Таджикистану, Кыргызстану и Туркменистану). Достаточно легко представить, например, как приграничные столкновения, связанные с дележом доходов от контрабанды наркотиков по Северному маршруту между различными вооруженными группами, перерастают в крупномасштабную дестабилизацию приграничных с Афганистаном территорий Таджикистана и Туркменистана. Напомним, что в случае Кыргызстана,

² Запрещен в России.

непосредственно не граничащего с Афганистаном уже имел место прецедент в виде «Баткенской войны» 1999 г. (причем, ряд экспертов полагали, что ИДУ не только пыталась «пробиться» в Узбекистан, но и решала вопрос с закреплением влияния на ключевом маршруте транспортировки наркотиков по северному пути, который проходит через Южный Кыргызстан). В случае хаотизации Афганистана туда может усилиться проникновение ИГИЛ, а также произойти активизация деятельности Аль-Каиды. При этом может возникнуть ситуация распада Талибана и радикализации части его бывших отрядов. Кроме того, может резко усилиться роль Афганистана в качестве убежища для террористических и экстремистских организаций из России, стран Центральной Азии и КНР (уйгуры из Синьцзяна). Причем эти группы будут разворачивать с территории Афганистана подрывные действия, в основном, в Центральной Азии или через ее территорию — далее в России и КНР. В качестве примеров можно привести уже имевшие место теракты в Кыргызстане против китайских интересов. Одна из опасностей, существующая в настоящее время для Афганистана — это перенос на его территорию ближневосточного конфликта между Ираном и рядом арабских стран (прежде всего, Саудовской Аравией), часто принимающего форму шиитско-суннитского конфликта. Эта тенденция не существовала в 1990-е гг., и представляет собой элемент новизны. В настоящее время есть три различных уровня террористической угрозы, исходящей с территории Афганистана его соседям:

1. ОЧЕНЬ ЗНАЧИТЕЛЬНАЯ НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ УГРОЗА

Существует вероятность прямого вторжения международных террористических группировок из Афганистана на территорию пограничных государств. Следует отметить, что существование этих террористических группировок (типа Исламского движения Узбекистана, и т.п.) вызвано к жизни отнюдь не внутриафганскими факторами. Типичным примером, порождающим подобные террористические группировки, является тяжелое положение уйгуров в китайском Синьцзяне (наличие лагерей для массового «перевоспитания», фактический режим чрезвычайной ситуации в городах с режимом электронного слежения, и т.п.). Просто Афганистан из-за своей многолетней нестабильности превратился в место притяжения соответствующих групп из соседних стран. Тем не менее, вторжение с территории Афганистана может вызвать коллапс ряда соседних государств. Многие российские и центральноазиатские эксперты опасаются, что стремительный вывод

всех американских вооруженных сил из Афганистана может повлечь за собой «эффект домино» в Таджикистане, Туркменистане и Кыргызстане. Наиболее наглядным примером подобного сценария являются баткенские события 1999 года в Кыргызстане, когда вооруженные силы России и центральноазиатских стран вмешались, чтобы предотвратить государственный коллапс.

2. УМЕРЕННАЯ НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ УГРОЗА

Существует возможность того, что международные террористические группировки из Афганистана вторгнутся на территорию других государств, особенно Узбекистана, Казахстана, Ирана и Пакистана. Однако сильные вооруженные силы этих государств смогут защитить границы своих стран.

3. ОПОСРЕДОВАННАЯ УГРОЗА

Опосредованная угроза. Афганистан является убежищем для террористических группировок из многих государств, в том числе, расположенных в постсоветской Евразии. Террористические угрозы в самом Афганистане также могут негативно влиять на безопасность (в частности, на контрабанду наркотиков и неконтролируемые миграционные потоки), а также на геополитические, нормативно-правовые и экономические интересы многих стран, в том числе России, Китая и даже государств Европейского Союза.

Следует отметить определенную эволюцию позиции России относительно опасности для внутренней стабильности Афганистана в связи с возможным полным выводом войск США, связанную, в том числе, с перегруппировкой ответственных за вопрос институциональных структур. Скажем, проблема афганских наркотиков как международная поднималась по линии ФСКН России. После поглощения этого ведомства МВД вопрос перестал обсуждаться на столь активно, что не означает его исчезновения в реальности. Те угрозы, которые перечислены в моем тексте выше, активно обсуждались по линии ОДКБ, в том числе, в Аналитической Ассоциации данной структуры, а также дискутируются в ходе разного рода научных и научно-практических конференций. МИД России (например, в лице Марии Захаровой, главы пресс-службы ведомства) заявляет в настоящее время, что ускоренный вывод войск США из Афганистана откроет дорогу региональным и местным силам для стабилизации ситуации, т.е. по этой линии публично обсуждается только позитивный сценарий.

Следует отметить, что дипломатическая ситуация относительно возможного сотрудничества/несотрудничества России и США продолжает развиваться летом 2020 г. практически в режиме онлайн. Газета "New York Times" 26.06.2020 опубликовала статью (Russia Secretly Offered Afghan Militants Bounties to Kill U.S. Troops, Intelligence Says), из которой следует, что Россия, якобы, не просто поставляла оружие Талибану (как мы отмечали выше, это старые обвинения, им уже несколько лет), но и предлагала талибам деньги за убийство американских военнослужащих с целью сорвать мирный процесс в стране. МИД РФ официально опровергает эту информацию. Тем не менее, создается очень опасная ситуация, чреватая не только приостановкой имеющихся форматов дипломатических консультаций между Россией и США по Афганистану, но и возможным введением новых санкций против России, в том числе, в контексте уже имеющихся в Конгрессе предложений объявить РФ страной-спонсором терроризма (которые могут затронуть и российских контрагентов в Европе, например, если санкции коснутся энергетической сферы).

В конечном итоге, с учетом изложенных выше сценариев и угроз, международное сообщество даже в условиях эпидемии коронавируса, экономического кризиса, спада глобализации, обострения противостояния между США и Россией, Китаем и США, Китаем и Индией, Ираном и Саудовской Аравией, и т.п. обречено на сотрудничество по афганской проблеме. Россия с учетом остроты угроз ее интересам с афганской территории также неизбежно будет готова сотрудничать в разрешении конфликта в Афганистане практически с любыми международными игроками (даже в обстоятельствах «Новой холодной войны», которые объективно ограничивают доверие между Россией и США, Россией и странами НАТО).

Более того, ряд стран ЕС и Россия в отношении угрозы дестабилизации Афганистана неизбежно оказываются связаны. Грубо говоря, через территорию России многие проблемы из Афганистана — беженцы, терроризм, наркотрафик — могут прийти в ряд стран Восточной, Северной и Центральной Европы. Более того, в случае, если афганская проблема в соответствии с «эффектом домино» усилит проблемы постсоветской Центральной Азии, то трансграничные угрозы как для России, так и для Европы вырастут еще больше. Следует также не забывать, что войска многих стран Европы, включая Германию, находились и находятся в Афганистане (в рамках операции МССБ). Поэтому деградация ситуации с безопасностью в Афганистане, а также угрозы, создавшиеся сопредельным территориям других стран (например, стран Центральной Азии), могут являться результатом, в том числе, и их

ошибок. Немецкие войска находились и находятся на севере Афганистана, на территориях, изначально связанных с Северным альянсом, где присутствие Талибана было в начале операции МССБ очень слабым. Однако в настоящее время север Афганистана — одна из зон нестабильности, потенциально угрожающая безопасности сопредельных стран Центральной Азии. Несут ли иностранные войска ответственность за деградацию ситуации и растущие угрозы соседям Афганистана? В России есть разные точки зрения на этот вопрос, но, в любом случае, требуется диалог по данной проблеме.

ЕВРОПА БОЛЬШЕ НЕ МОЖЕТ ПРОВОДИТЬ ПРЕЖНЮЮ ПОЛИТИКУ В АФГАНИСТАНЕ

«Соглашение о мире в Афганистане», подписанное 29 февраля в Дохе представителями правительства США и движения «Талибан», включает в себя, с одной стороны, план вывода войск США, что подводит черту под миссией НАТО «Решительная поддержка» в ее прежней форме³. С другой стороны, это соглашение шире, чем когда-либо прежде, открыло двери для достижения политической договоренности между враждующими сторонами и окончательно отвергло идею о возможности военного разрешения конфликта. Соглашение предусматривает кратко- и среднесрочные меры по выводу военного персонала, обмен пленными и начало прямых переговоров между повстанцами и представителями Исламской Республики Афганистан. Хотя соглашение связывает вывод всех иностранных войск с деэскалацией конфликта, он должен быть завершен в мае 2021 года. Но международное и прежде всего экономическое сотрудничество Афганистана с его партнерами должно продолжаться — в интересах всех участников.

Правительство Германии и Европейский союз официально приветствовали соглашение, подписанное в Дохе⁴. Точный порядок вывода американских войск — прежде всего с учетом сохранения баланса между военным и гражданским присутствием — пока не определен. Поэтому существуют опасения, что вывод международных сил, осуществляемый без четкого плана, может привести к новым осложнениям и дестабилизации, которые будут ощущаться и в Европе. Но отказа от вывода войск ожидать не стоит — в том числе после возможных перемен в Белом доме в ноябре 2020 года. Для европейских партнеров США это означает, что им в любом случае придется пересматривать свою политику в Афганистане. После Дохи продолжать прежний курс — как в политическом, так и в военном плане — уже невозможно.

КАКОЕ ВЛИЯНИЕ ВЫВОД ВОЙСК США ОКАЖЕТ НА АФГАНИСТАН И НА ЕВРОПЕЙСКИХ СОЮЗНИКОВ

Талибы добились в Дохе того, что в соглашение был включен пункт о полном выводе военного и гражданского персонала (за исключением дипломатов), частных охранных и консалтинговых фирм, а также прочих представителей сферы услуг⁵. Согласованное сокращение численности войск до 8600 человек было завершено уже к концу июня, а до ноябрьских выборов в США страну покинут еще 4000 военнослужащих.

Если эта тенденция сохранится, то без достаточной поддержки США европейское военное присутствие в Афганистане также придется сокращать. Так, в феврале 2019 года федеральный канцлер Ангела Меркель высказала озабоченность: «мы однажды просто будем вынуждены уйти, поскольку наши ресурсы там очень тесно взаимосвязаны»⁶. Без вооруженных сил США у европейских партнеров возникают не только проблемы в сфере логистики. Под сомнение ставится политическая жизнеспособность миссии. Ведь именно для государств Центральной и Восточной Европы участие в операции НАТО было и остается скорее проверкой надежности их отношений с Вашингтоном, чем выражением их подлинных стратегических интересов

3 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

4 <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news-us-taliban-agreement/2315872>

5 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

6 <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-zur-55-muenchener-sicherheitskonferenz-am-16-februar-2019-in-muenchen-1580936>

в Афганистане. И поэтому нет ничего удивительного в том, что мирное соглашение вызвало определенное движение в инстанциях, занятых планированием воинских контингентов. В марте 2020 года, то есть еще до расширения пандемии COVID-19, Министерство обороны ФРГ объявило, что до середины июля 2020 года сократит свой контингент, насчитывающий 1300 человек, на 250 единиц. В связи с этим придется закрыть небольшие форпосты, но представители бундесвера при этом выразили убежденность, что до середины 2021 года немецкий контингент продолжит свою миссию на севере страны⁷. Испанцы так долго ждать не хотят: свой гораздо меньший контингент (65 военнослужащих), уже наполовину сокращенный в связи с эпидемическим кризисом, они планируют вывести из Афганистана до конца года⁸.

Если эта тенденция продолжится без наращивания усилий по политической стабилизации, представители правительства и сторонники Исламской Республики опасаются повторения ситуации, сложившейся после вывода советских войск в 1989 году, за которым последовало прекращение военной помощи. В результате в 1992 году центральное правительство рухнуло и началась многолетняя гражданская война⁹. В настоящее время одни лишь США выделяют 4,2 миллиарда долларов на финансирование большей части армии, полиции, ВВС и спецназа, в то время как само афганское правительство может выделить на эти цели только 500 миллионов долларов США. Дальнейшее ослабление правительства в Кабуле может привести к усилению влияния местных князьков, их кланов и боевиков, а также способствовать распространению контрабанды и других форм организованной преступности¹⁰.

НЕСМОТЯ НА МИРНОЕ СОГЛАШЕНИЕ, ВОЛНА НАСИЛИЯ НЕ СПАДАЕТ

Афганистан сегодня — одно из самых слабых государств мира, 40 лет войны наложили на него тяжелый отпечаток. Только в 2019 году более 10 тысяч человек пали жертвой конфликта или получили тяжелые ранения. Соглашение, заключенное в Дохе, не предусматривает ни прекращения огня, ни тем более разоружения сторон конфликта — вооруженные столкновения и нападения продолжают. Афганское правительство и движение «Талибан» хотя и договорились о перемирии в связи с мусульманским «праздником сахара», который отмечался 24 мая 2020 года, но через месяц талибы, как сообщил Национальный совет безопасности, совершили в течение недели в 32 из 34 провинций Афганистана 420 нападений на

силы безопасности. Беспокойство вызывает также растущее количество внутренних беженцев: в 2019 году более 460 тысяч человек были вынуждены покинуть насиженные места из-за конфликтов и насилия. Несмотря на пандемию COVID-19, эта тенденция продолжается и в 2020 году¹¹.

Согласно договоренности, 10 марта должны были начаться прямые переговоры между сторонами конфликта в Афганистане. До сих пор переговоры вновь и вновь откладывались — во-первых, из-за трудностей, связанных с формированием правительства в Кабуле, где бывший премьер-министр и кандидат на президентский пост Абдулла Абдулла долго отказывался признать победу Ашрафа Гани на выборах. Победа Гани была настолько неубедительной и спорной, что ему не оставалось ничего иного, как кооптировать Абдуллу, назначив его председателем нового Совета национального согласия, который обладает широкими правами при формировании кабинета министров. Во-вторых, процесс застопорило поначалу отвергнутое правительством требование талибов еще до начала переговоров освободить несколько тысяч арестованных повстанцев¹².

В том случае, если вместо заключения мира или несмотря на него насилие будет нарастать, конфликт станет более ощутим и в соседних государствах. В Иране и Пакистане может вырасти число беженцев. Из-за дальнейшего ослабления государственных структур возможна дестабилизация в районах, граничащих с Туркменистаном и Таджикистаном, где и так нередки столкновения, а некоторые места и вовсе находятся под контролем повстанцев. Среди примерно двух десятков неафганских группировок, которые в настоящее время действуют в Афганистане, по-прежнему присутствуют Исламское движение Узбекистана, Исламский союз джихада и Исламская партия Туркестана. Кроме того, Афганистан может стать убежищем или транзитной базой для боевиков ИГИЛ из стран Центральной Азии, возвращающихся из Сирии и Ирака. Планируемые региональные проекты в энергетическом секторе, такие как газопровод

7 <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-corona-krise-beschleunigt-afghanistan-abzug-a-468cb07b-e2c5-43be-a9c9-9eadbd88ac95>

8 https://english.elpais.com/spanish_news/2020-06-01/spain-to-withdraw-troops-from-main-iraqi-base-this-summer.html

9 http://aei.pitt.edu/58389/1/prace_38_en_0.pdf 12

10 <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE326.html>

11 <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/idps>

12 <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/political-landscape/end-of-the-post-election-impasse-ghani-and-abdullahs-new-power-sharing-formula/>

Туркменистан — Афганистан — Пакистан, который с точки зрения ЕС может внести вклад в интеграцию и стабилизацию Центральной Азии, также вряд ли будут реализованы в случае дальнейшей эскалации¹³.

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА РОЛЬ ЕВРОПЫ?

Для государств — членов ЕС миссия в Афганистане с самого начала преследовала несколько целей: солидарность с США после теракта 11 сентября, восстановление и демократизация страны, борьба с международным терроризмом, а с 2010-х годов также регулирование афганской миграции в Европу. Согласование целей НАТО и ЕС, различных национальных предпочтений, а также необходимость поддержания баланса между военным и гражданским присутствием в стране еще более замедлили выработку четкой и понятной европейской политики¹⁴.

Хотя двухсторонние инициативы отдельных государств-членов, очевидно, и в дальнейшем будут препятствовать полной европеизации политики на афганском направлении, гораздо больший консенсус и значительно лучшее согласование внешней коммуникации существуют в плане продвижения мирного процесса и возможной институциональной роли Евросоюза. Приоритеты и целеполагания ЕС отображены в Стратегии Еврокомиссии для Афганистана, опубликованной летом 2017 года, где в четырех областях предполагается наращивать и лучше координировать усилия: это мир и безопасность, демократия и правовое государство, экономическое развитие и, наконец, вопросы миграции. Вывод войск и сокращение активности США, с одной стороны, дают Европейскому союзу возможность играть более важную роль, а с другой стороны, разумеется, повышают издержки ЕС при достижении его собственных целей¹⁵.

МИР, СТАБИЛЬНОСТЬ И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

С тех пор как в конце 2018 года оживились переговоры между США и движением «Талибан», комиссия ЕС неоднократно подчеркивала свою готовность к активному сопровождению внутриафганского мирного процесса. Финансовая поддержка и собственные проекты ЕС направлены, например, на более активное вовлечение в переговоры гражданского общества. Германия в последние годы также нарастила свое политическое участие в мирном процессе. В рамках сопредседательства в международной кон-

тактной группе спецпредставителей по Афганистану нынешний спецпредставитель Германии посол Маркус Потцель предпринимает усилия по достижению международного консенсуса в деле налаживания политического процесса. Все участники процесса с этой целью согласны. Что же касается второй задачи группы — разработки когерентной стратегии и увязки многочисленных отдельных инициатив, то она представляет собой гораздо больший вызов. Так же, как внутри страны, между представителями разных стран по-прежнему имеются различия в подходе к вопросу о том, кто должен в конечном счете сидеть за столом переговоров и тем самым представлять определенные внешнеполитические предпочтения или общественные ценности.

Чтобы надежно обеспечить мир в стране, Евросоюз предлагает себя в качестве партнера при решении таких вопросов, как реинтеграция повстанцев, реформирование сферы безопасности, поддержка трансграничных торговых и инфраструктурных проектов, и, наконец, как гаранта мирного процесса. Поскольку переговоры между талибами и Кабулом до сих пор постоянно откладывались, пока еще нет окончательной ясности в плане конкретной роли, которую мог бы сыграть ЕС. Продолжение западного присутствия в конечном счете предполагает, что все стороны заинтересованы в сохранении государственных структур и для этого согласны с определенным присутствием зарубежных сил безопасности.

Подписанное в Дохе соглашение содержит несколько указаний на нормализацию отношений. США и движение «Талибан» заявили, что стремятся к «позитивным отношениям», а также к экономическому сотрудничеству. Такое сотрудничество возможно только при присутствии — пусть и значительно меньшем — сил безопасности, например для охраны посольств. Вряд ли возможно также, что продолжение помощи западных государств в деле восстановления страны и поддержка сектора безопасности могут быть реализованы без участия военных советников¹⁶. По идеологическим и тактическим соображениям для талибов, возможно, есть смысл в том, чтобы публично настаивать на прекращении такого финансирования, но сектор безопасности является в то же время важ-

¹³ www.auswaertiges-amt.de/blob/2189142/9f7f331b680d571710a4fb07d0a8afef/190213-inputpapier-breg-an-bt-data.pdf

¹⁴ <https://thediplomat.com/2020/02/europe-in-afghanistan-after-nearly-20-years-what-has-been-achieved/>

¹⁵ <https://www.neweurope.eu/article/the-eu-needs-an-afghanistan-policy/>

¹⁶ <https://www.lawfareblog.com/will-united-states-really-go-zero-troops-afghanistan>

нейшим работодателем для сотен тысяч афганцев при отсутствии другой серьезной экономической альтернативы. Он может также сыграть ключевую роль в интеграции бывших боевиков-талибов.

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРИНЦИПЫ ИЛИ ПРАГМАТИЗМ?

С 2001 года оказание поддержки в деле восстановления страны, а также институционализации демократических или, по крайней мере, мирных структур является главной целью европейского присутствия в Афганистане. Так, Евросоюз поддержал, например, проведение в 2019 году президентских выборов, выделив на эти цели восемь миллионов евро. Спецпредставители Европейской комиссии и государств — членов ЕС выступают также в качестве посредников при урегулировании конфликтов внутри кабульских элит — как, например, недавно в ходе длившихся несколько месяцев переговоров по формированию правительства. В то же время ведется непосредственный диалог между европейскими донорами и всеми участниками потенциального послевоенного порядка об условиях дальнейшей стабилизационной поддержки. Это касается, в частности, вопросов прав человека и женщин, соблюдение которых может стать «красной линией» для предоставления дальнейшей европейской помощи в рамках «основанного на прагматизме принципа», который является лейтмотивом внешней политики Евросоюза и будущей бюджетной помощи.

Конфликты между соблюдением принципов и прагматизмом просматриваются уже сейчас: с точки зрения США и многих стран региона, главными целями политического процесса являются прекращение потенциально трансграничного насилия и стабилизация Афганистана без постоянного присутствия международных сил безопасности. Заключенное в Дохе после соответствующих уступок со стороны талибов соглашение можно даже считать успехом начатой в 2001 году борьбы с международным терроризмом, но в нем не найти ссылок на права человека или права женщин¹⁷. Представители Германии, например, находятся в довольно трудном положении: с одной стороны, с учетом интересов собственной безопасности им не хочется обозначать «красных линий», они намерены «максимизировать перспективы успеха политического процесса и не предпринимать шагов, которые затруднили бы этот процесс»¹⁸. С другой стороны, политическое обоснование немецкого присутствия тесно связано с вопросами демократизации, стандартов прав человека, равенства полов, а также

борьбы с коррупцией, и политический процесс без учета этих ценностей было бы трудно объяснить ответственному населению.

И СНОВА ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ

Самое позднее с 2015 года многие европейские государства рассматривают события в Афганистане прежде всего через призму наплыва беженцев и мигрантов. С 1991-го по 2000 год о предоставлении убежища в государствах — членах ЕС попросили в целом 149 тысяч афганцев, а только в 2015 году было зарегистрировано 180 тысяч таких заявлений¹⁹. В первом квартале 2020 года на афганцев приходилось около 10 процентов ходатайств о предоставлении статуса беженца в Европе, это была вторая по величине группа претендентов. Несмотря на снижение доли положительных решений и значительные риски для жизни и здоровья, количество ходатайств продолжает расти. Причиной этого, конечно же, является ухудшение политической и экономической обстановки в таких важнейших транзитных странах, как Иран, Пакистан и Турция. Но продолжающиеся вооруженные столкновения и отсутствие перспектив в самом Афганистане больше всего стимулируют эмиграцию: с 2009 года население страны выросло больше чем на 25 процентов, прирост рабочей силы в стране гораздо выше, чем его может принять и без того переполненный и большей частью неформальный рынок труда.

Поэтому международная конференция стран-доноров, запланированная на ноябрь 2020 года, может сыграть не менее решающую роль в плане стабилизации Афганистана, чем вывод из страны международных вооруженных сил и мирный процесс. Примерно 75 процентов госбюджета страны сейчас финансируют страны-партнеры и почти треть от 13,6 миллиарда евро, обещанных на брюссельской конференции стран-доноров в октябре 2016 года, поступили от государств — членов ЕС.

Даже в случае скорого заключения мирного соглашения Всемирный банк еще в 2019 году предостерегал

¹⁷ Высказывания президента Трампа о том, что талибы теперь будут «убивать террористов» и согласны не предоставлять убежища организациям, планирующим атаки на западные цели, необходимы прежде всего для внутривнутриполитической легитимации соглашения в США, где террористические атаки 11 сентября 2001 года по-прежнему обладают большой символической силой.

¹⁸ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2189142/9f7f331b680d571710a4fb07d0a8afef/190213-inputpapier-breg-an-bt-data.pdf>

¹⁹ <https://reliefweb.int/report/afghanistan/unhcr-afghan-refugee-statistics-10-sep-2001>

от слишком быстрого сокращения объема выделяемых для Афганистана средств. Чтобы по-прежнему сохранять высокий уровень государственных вложений в инфраструктуру, образование и здравоохранение и поддерживать позитивные тенденции в области инвестиций в экономику и поддержание занятости, а также в социально-экономическую трансформацию и интеграцию бывших боевиков, Всемирный банк исходит из того, что до 2024 года ежегодная потребность составит от 6 до 8 миллиардов долларов США. Эта оценка, кстати, была сделана до начала глобальной пандемии коронавируса, из-за которой Международный валютный фонд предсказывает для Афганистана вместо роста экономики на 3,5 процента, который прогнозировали ранее, трехпроцентное сокращение.

КОНВЕРГЕНЦИЯ ИНТЕРЕСОВ ИЛИ УГРОЗА СПОЙЛЕРСТВА: РОЛЬ РОССИИ

С европейской точки зрения конструктивное сотрудничество с Россией в Афганистане во всех четырех областях в интересах устойчивой стабилизации страны необходимо не только по причине географической близости. Россия, не имея военного контингента в Афганистане, является одним из основателей созданного в 2003 году и пользующегося поддержкой Евросоюза Стамбульского процесса и принимает активное участие в трехсторонних консультациях с США и афганским правительством по мирному процессу. На дипломатическом уровне — в частности на уровне спецпредставителей — регулярно проходят совещания правительств европейских стран и России, где они подробно согласовывают свои позиции²⁰.

Сокращение присутствия США заставляет Россию — так же, как и Европу — заняться переоценкой своей роли в Афганистане в период после 2014 года. Военные успехи талибов в северных районах страны и возникновение «вилаята Хорасан» как отделения Исламского государства усилили в Москве впечатление, что очаг нестабильности может распространиться на Центральную Азию. Несмотря на опасения или как раз по причине опасений того, что радикальные суннитские движения могут перекинуться на Центральную Азию и саму Россию, правительство в Москве в последние годы предпринимало активные усилия по налаживанию контактов с руководством движения «Талибан» и наращиванию своей роли в мирном процессе²¹.

Хотя до сих пор не понятно, в какой мере разоблачения последних недель, связанные с тем, что россий-

ская военная разведка ГРУ якобы платила талибам за убитых солдат НАТО, могут повлиять на динамику политики США на афганском направлении, этот эпизод все же показывает, что на сотрудничество между НАТО и Россией в Афганистане в настоящее время вновь и вновь наслаиваются другие международные конфликты²². Еще в 2018 году тогдашний командующий военным контингентом США в Афганистане генерал Джон Николсон говорил о том, что, несмотря на общие интересы, есть достоверные сведения о том, что Москва пытается «подорвать» интересы США в Афганистане. Возможности ЕС как посредника в этом вопросе ограничены, но попытка посредничества, безусловно, имела бы смысл.

В ближайшие месяцы станет ясно, смогут ли заключенное в Дохе соглашение и сопровождающие его дипломатические инициативы стать началом устойчивого политического процесса. Европейский союз должен играть более активную роль в таких ключевых областях, как восстановление страны и развитие ее экономики, чтобы в собственных интересах обеспечивать стабильность в регионе и по-прежнему успешно использовать свой дипломатический капитал в переговорах с государствами, граничащими с Афганистаном, а также с ведущими державами.

²⁰ <https://int.nyt.com/data/documenthelper/540-read-the-diplomatic-cables/27bc7c9cfe024869481d/optimized/full.pdf>

²¹ <https://www.voanews.com/south-central-asia/taliban-afghan-opposition-hold-controversial-peace-talks-moscow>

²² <https://www.nytimes.com/2020/06/26/us/politics/russia-afghanistan-bounties.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>

ОБ АВТОРАХ:

Магдалена Кирхнер — директор регионального офиса Фонда имени Эберта в Афганистане. До него она была главным операционным директором и старшим аналитиком в CONIAS Risk Intelligence (Мангейм) и адъюнкт-лектором на факультете политологии Гейдельбергского университета. По образованию политолог, историк и исследователь конфликтов, Магдалена специализируется на трансатлантической безопасности и кризисном управлении, Турции и Леванте.

Андрей Казанцев — доктор политических наук, директор Центра исследований проблем Центральной Азии и Афганистана МГИМО, профессор НИУ ВШЭ.

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

© 2020

Издатель: **Фонд Фридриха Эберта в России**

Яузский Бульвар 13/3 | 109028 Москва | Россия

Коммерческое использование материалов, изданных Фондом имени Фридриха Эберта, без письменного согласия Фонда не разрешается.

Мнения, высказываемые в данной публикации, могут не совпадать с позицией Фонда имени Фридриха Эберта.

ЕВРОПЕЙСКИЙ И РОССИЙСКИЙ ВЗГЛЯД НА СИТУАЦИЮ В АФГАНИСТАНЕ



Хотя ЕС приветствовал Соглашение о мире в Афганистане от 29 февраля 2020 года, существуют обоснованные опасения, что вывод международных сил и наращивание насилия могут привести к новым осложнениям, которые будут ощущаться в соседних государствах и Европе. Может вырасти число беженцев в Иране и Пакистане, а в районах, граничащих с Туркменистаном и Таджикистаном, где и так нередки столкновения, нельзя исключать эскалацию. Кроме того, Афганистан рискует стать убежищем или транзитной базой для боевиков ИГИЛ. На фоне дальнейшей дестабилизации региона вряд ли смогут быть реализованы экономические проекты, которые потенциально могут внести вклад в региональную интеграцию. В случае, если афганская проблема приведет к дестабилизации постсоветской Центральной Азии, то трансграничные угрозы как для России, так и для Европы существенно возрастут.



Приоритеты и цели ЕС отображены в Стратегии Еврокомиссии для Афганистана, опубликованной летом 2017 года: мир и безопасность, демократия и правовое государство, экономическое развитие и вопросы миграции. Сокращение присутствия США заставляет Россию – так же, как и Европу – заняться переоценкой своей роли в Афганистане по причине опасности того, что очаг нестабильности может распространиться на Центральную Азию и саму Россию. Во избежание катастрофических последствий Москва в последние годы предпринимала активные усилия по наращиванию своей роли в мирном процессе.



Разочаровавшись в попытках сотрудничества с США по афганскому направлению, Россия начала официально проводить политику, направленную на региональное решение конфликта в Афганистане, суть которой заключается в том, что ключевую роль в урегулировании афганской проблемы должны сыграть непосредственные соседи Афганистана – Россия, Китай, Индия, Пакистан, Иран и прочие. При этом дипломатический формат диалога России с США поддерживается и сохраняется. С учетом всех потенциальных рисков и угроз, международное сообщество обречено на сотрудничество по афганской проблеме. Как и Россия, которая ввиду реальных угроз собственным интересам с афганской территории, будет открыта к взаимодействию практически с любыми международными игроками, даже в обстоятельствах ограниченного доверия.