

Е.А. Степанова

АФГАНИСТАН: ПЕРСПЕКТИВЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

5 декабря 2011 г., спустя десять лет после первой боннской конференции по Афганистану, заложившей основы постталибского государственно-политического устройства страны, в Бонне состоялась вторая международная конференция по афганской проблеме. Несмотря на десятилетние усилия, увенчавший их второй боннский форум не стал серьезным шагом на пути политического урегулирования. Основная, но не единственная причина – отказ от участия в конференции Пакистана, являющегося одним из ключевых игроков в афганском вопросе, и отсутствие в Бонне представителей движения Талибан, продолжающего вооруженную борьбу с иностранными и правительственными силами. Это, однако, не снимает, а лишь обостряет необходимость поиска политического решения острой и широкомасштабной афганской проблемы.

Асимметричный тупик

Спустя десять лет после вооруженной интервенции, предпринятой США и их союзниками и партнерами в ответ на теракты 11 сентября 2001 г., Афганистан остается самой серьезной проблемой безопасности в регионе на геостратегическом стыке Среднего Востока, Центральной и Южной Азии и ареной одного из самых интенсивных и кровопролитных вооруженных конфликтов в мире. Вопреки участвовавшим попыткам ряда западных лидеров и аналитиков представить этот конфликт как внутриафганское воплощение региональных противоречий, основной линией вооруженного противостояния в Афганистане остается именно конфронтация между США/НАТО (при более или менее условной поддержке ряда местных союзников, включая афганскую армию и полицию) – и повстанческим движением, ядро которого составляют талибы.

На этом фоне еще 22 июня 2011 г. президент США Б. Обама объявил о начале вывода американских войск из Афганистана. Треть их должна покинуть страну уже в 2012 г., а остальные должны выводиться постепенно вплоть до 2014 г., по мере передачи функций «поддержания безопасности» афганской армии и полиции. Это давно назревшее решение было вызвано двумя комплексами причин. Во-первых, оно продиктовано внутривнутриполитическими факторами, связанными с ухудшением финансово-экономической и бюджетной ситуации в США (и в европейских странах), а также с динамикой американского политического процесса. Во-вторых, это решение явилось вынужденным признанием провала контрповстанческой кампании США и НАТО в Афганистане. Выражаясь более дипломатично, оно обозначило переход конфликта в Афганистане в стадию затянувшегося асимметричного тупика, со значительными жертвами среди комбатантов и особенно гражданского населения, но без каких-либо шансов на решающий военный успех одной из

сторон, и признанием руководством США невозможности и неадекватности военного решения проблемы.

Это, однако, еще не означает, что в ходе афганского конфликта нет никаких осязаемых результатов в чисто военном плане. Эти результаты тем более очевидны на фоне колоссальной асимметрии военного и статусного потенциала основных противоборствующих сторон, особенно в последние годы – т. е. абсолютного военно-технологического превосходства США и НАТО над несравнимо более слабым в конвенциональном отношении противником. Конечно, у этого противника есть свои сильные стороны – опора на религиозную идеологию, действующая – в отличие от государственной судебной-правовой системы – сеть шариатских судов, поддержка со стороны основного регионального игрока (Пакистана) и т. д. Однако в чисто военном отношении этот противник, если и не вовсе безоружен, то воюет в основном легким и стрелковым оружием и самодельными взрывными устройствами. Если, при таком колоссальном военно-технологическом превосходстве США и НАТО, противостоящая им сторона способна не только вести асимметричное противостояние партизанскими и террористическими методами, но и наращивать его интенсивность и распространять свое военное, административное и судебное-правовое присутствие далеко за пределы зон своего традиционного базирования и контроля, то речь идет не просто о военном тупике, а об асимметричном тупике. Такой в высшей мере *асимметричный тупик равнозначен значительному военно-политическому успеху более слабой в военном отношении стороны.*

Интенсивность вооруженного сопротивления не спала даже на фоне объявленного Б. Обамой в декабре 2009 г. усиления американского контингента (известного как “surge” – «рывок», «прилив», или «большая волна»). Это временное «усиление» стало продолжением стратегии переориентации вооруженного американского вмешательства с Ирака (как «неправедной войны», ассоциируемой с администрацией Дж. Буша-младшего и не связанной с противостоянием международному терроризму аль-каидовского типа) на Афганистан (как арену «праведной войны»). Первоначальной стратегией администрации Обамы в этой «праведной войне» стало возвращение к «истокам» – т. е. к первоначальной «установке США по дестабилизацию, нейтрализацию и разгром аль-Каиды»¹ и предотвращение возможности использования территории Афганистана (и Пакистана) для базирования/террористической деятельности аль-Каиды. В противовес провозглашенной Дж. Бушем в 2008 г. готовности «столько, сколько потребуется», содействовать «строительству процветающего, мирного и демократического Афганистана», объявленного «стратегическим и моральным интересом» США,² новая администрация изначально поставила гораздо менее амбициозные задачи (как заявил Обама, нам «не удастся превратить Афганистан в «джефферсоновскую демократию»³).

Однако пересмотр стратегии не принес ожидаемых результатов и не привел к стабилизации ситуации. Первым стратегическим просчетом обернулась сама кампания по «усилению» иностранного военного контингента в стране как реакция на ухудшение безопасности и рост политической нестабильности после состоявшихся летом 2009 г. выборов с результатами,

подтасованными в пользу правящей группировки и вызвавшими всеобщее негодование. К концу 2010 г. американский контингент был увеличен до 140 тыс. человек (со 100 тыс. в 2009 г.), что в 28 раз больше всей численности пятитысячного иностранного контингента в Афганистане в 2002 г. «Усиление» было предпринято под влиянием контрповстанческой стратегии генерала Д. Петрэуса в Ираке, которая предполагала сочетание усиленной военной мощи с опорой на часть бывших противников (в иракском случае, на некоторые суннитские племенные формирования), а также спорного заключения о том, что эта практика «сработала» в Ираке на стратегическом уровне.

В Афганистане, где главная константа последних тридцати лет – *«чем сильнее иностранное военное присутствие, тем ожесточеннее сопротивление»* – остается неизменной, повстанческое движение отличается большим опытом и настойчивостью, а правительство, на стороне которого формально выступают США и их союзники, ненадежно и коррумпированно. Местное население, которое в основном рассредоточено и живет в сельской местности, традиционно враждебно к любой оккупации. Ставка иностранных сил на «защиту» этого населения от «антиправительственных» элементов изначально бессмысленна, так как основана на наивном убеждении в существовании некоего абстрактного населения, независимого от кланово-племенной структуры, местных полевых командиров или талибов. Многослойная, разнородная, но при этом достаточно устойчивая структура афганского общества такова, что любые попытки сколотить сколько-нибудь устойчивую местную «лоялистскую коалицию» для борьбы с «врагом Запада» аль-Каидой обречены на провал: если в этой стране и возможно формирование относительно широкой вооруженной коалиции, то только против самих иностранных оккупантов.

Вторым просчетом администрации Обамы стала попытка искусственно свести афганскую проблему исключительно к противодействию «международному терроризму», попутно «сместив» его центр с собственно Афганистана, где главным катализатором террористической и другой вооруженной активности остается присутствие самих иностранных войск, в соседний Пакистан. Не следует забывать о том, что хотя Талибан в свою бытность фактическим правительством Афганистана в конце 1990-х гг. и принял руководство аль-Каиды в качестве гостей на своей территории, именно теракты аль-Каиды, к которым сами талибы отношения не имели, спровоцировали разгром режима Талибан в Афганистане на рубеже 2001/2002 гг. Более того, на нынешнем этапе уже едва ли отвечает действительности представление о том, что для осуществления терактов ячейкам экстерриториального движения «глобального джихада», в основном базирующимся в самих странах Запада, необходимы единое центральное руководство и устойчивая территориальная база в каком-нибудь труднодоступном районе.⁴ Если же говорить о движении Талибан в 2000-е гг., т. е. на этапе сопротивление силам США, НАТО и их местных союзников, то интересы талибов подчеркнуто не выходят за пределы афгано-пакистанского ареала.

В этом контексте неудивительно, что «усиление» военного контингента и давления США и НАТО в Афганистане в 2010 г. не только не компенсировало

предыдущих контрповстанческих провалов, но и усугубило и без того сложную ситуацию. В продолжение устойчивого пятилетнего тренда, повстанческая активность в Афганистане за 2010 г. выросла на 64% (в среднем составив 33 нападения в день), в результате чего 2010-й стал самым смертоносным годом для сил США и НАТО.⁵ Операции, нацеленные на то, чтобы «выбить из строя» среднее звено командиров талибов, в определенном смысле возымела обратный эффект, так как на их место пришли более молодые и более радикальные, с идеологической точки зрения, боевики. В целом в начале 2010-х гг. талибы успешно адаптировались к изменившейся обстановке и, несмотря на потери, сумели не только поддержать высокую интенсивность как операций против иностранных и афганских сил, так и терактов, но и восстановить теневую административную систему во многих районах на юго-востоке страны и даже расширить свое влияние за пределы юго-востока. Конечно, этим военно-политическим достижениям очень далеко до сокрушительной победы над основным противником или до восстановления контроля над большей частью территории Афганистана, которого движение Талибан добилось в конце 1990-х гг. Но сейчас и не 1990-е гг., когда Афганистан был вне фокуса международного внимания, а талибы были вовлечены в симметричное внутриафганское противостояние разрозненным формированиям афганских моджахедов, которые нередко конфликтовали между собой. Сложившаяся на нынешнем этапе, в условиях масштабного внешнего вооруженного вмешательства и резкой асимметрии сторон, патовая ситуация проблематична и унижительна для США и НАТО, но не для талибов.

Усилению военно-политических позиций последних способствовала и определенная идеологическая и организационная эволюция движения. За годы противостояния США, НАТО и связанному с ними афганскому правительству идеология талибов развивалась по пути упрощения и универсализации: в начале 2010-х гг. ее суть можно свести всего лишь к двум основным требованиям: «истинный ислам» и «изгнание иностранных сил» с территории страны. Сочетание этих двух требований вполне соответствует настроениям большей части населения, что частично объясняет распространение влияния талибов за пределы их традиционных районов базирования. При этом сегодняшнее движение Талибан не особо интересуется задача захвата Кабула и принятие на себя функций центральной власти – им гораздо важнее обеспечить себе устойчивое присутствие и административный контроль над пуштунскими районами на юго-востоке. Хотя повстанческое движение – шире, чем собственно Талибан, сами талибы, по крайней мере в Афганистане, представляют собой гораздо более организованное и консолидированное образование, чем полагают многие аналитики. В структуру Талибан входят не только военные командования, но и собственные главы провинций, а также политическая комиссия (своеобразное политическое крыло вооруженного движения). За последние годы эта система практически не знала серьезных расколов.⁶ Важнейшим моральным и организационным ресурсом движения талибов является его органичная связь с сетью шариатских судов (в том числе в районах, которые ими формально не контролируются). Талибы нередко организуют исполнительные комитеты при судах, призванные контролировать осуществление их решений, устраивают передвижные, мобильные суды для

работы в неконтролируемых ими районах и принимают жесткие антикоррупционные меры для сохранения беспристрастности судов. Параллельно несколько смягчилась образовательная политика талибов (например, уже допускается образование для девочек при условии, что речь идет об исламских школах).

Корруптированность афганских властей

В начале 2010-х гг. в США значительная часть внешнеполитического истеблишмента, включая экспертов, склонна объяснять ухудшение ситуации в области безопасности, эскалацию насилия и активизацию повстанцев в Афганистане – или, говоря прямым текстом, провал американской контрповстанческой и политической стратегии – сочетанием двух долгосрочных факторов:

- корруптированности и низкой функциональности афганских властей;
- поддержки, оказываемой талибам с территории Пакистана (и в целом так называемого пакистанского фактора).

Хотя оба этих фактора интерпретируются как внешние по отношению к Вашингтону, к первому фактору США имеют непосредственное отношение: в области коррупции в Афганистане безусловным лидером выступает правительство Х. Карзая, поставленное у власти именно администрацией Дж. Буша. Свою роль здесь сыграли и ошибки США в выборе тех или иных афганских игроков и группировок в качестве местных партнеров и союзников, и характер распределения иностранной помощи на восстановление страны, которое стало источником новых коррупционных схем и патронажных сетей. В целом, вездесущая, глубоко укорененная, традиционная для Афганистана этносектарная и клановая патронажная система сама по себе служит фундаментальным препятствием как для любого спонсируемого извне эксперимента по созданию минимально функционального централизованного государства, тем более демократического типа, так и для передачи всей полноты полномочий в области безопасности афганским властям как условия вывода иностранных сил.

В то же время сложный, переплетенный и многослойный характер патронажных систем на уровне от локального до национального по-прежнему является одной из наиболее устойчивых и долгосрочных основ афганской социальной реальности. В Афганистане патронажные системы на уровне кланово-племенных группировок, формирований полевых командиров, этноконфессиональных групп, регионов могут пересекаться, конфликтовать, наслаиваться друг на друга и т. д. Но в комплексе они жизнеспособнее любых более централизованных и идеологически ориентированных социально-политических систем и форм государственного управления, будь то светского или относительно светского типа (просоветский режим Народно-демократической партии Афганистана 1980-х гг. или псевдодемократическая централизованная президентская модель “à la Карзай” 2000-х гг.) или религиозного толка (радикально-исламистский режим талибов второй половины 1990-х гг.).

Пакистанский фактор

Трансграничный характер движения Талибан и его поддержка со стороны вооруженных группировок по ту сторону условной границы с Пакистаном и со стороны части пакистанских структур безопасности, в разных формах и с разной степенью интенсивности, присутствуют и влияют на ситуацию в Афганистане уже десятилетиями. Поддержка Пакистаном пуштунских вооруженных формирований на афганской территории имела место задолго до появления движения Талибан. Эта поддержка связана с базовыми, долгосрочными стратегическими интересами Пакистана – в том виде, как они понимаются на национальном уровне. Для Пакистана как поддержка талибов в Афганистане, так и двойственная политика «кнута и пряника» в отношении группировок талибского типа в собственной «племенной зоне» (где военные операции правительственных сил перемежаются с уступками и перемириями) продиктована двумя императивами. Во-первых, Талибан рассматривается как основной пакистанский союзник в Афганистане, способный служить противовесом растущему влиянию Индии и предотвратить возможность использования Афганистана в качестве стратегического плацдарма против Пакистана. Во-вторых, поддержка Пакистаном талибов служит традиционной цели смягчения остроты пуштунской проблемы в самом Пакистане.

С одной стороны, вооруженные группировки, базирующиеся в пакистанской «племенной зоне» вдоль границы с Афганистаном, играют не последнюю роль в трансграничном насилии, в том числе террористического толка. В частности, по данным ООН, в радикальных пакистанских медресе ведется подготовка боевиков-смертников для операций на юго-востоке Афганистана.

С другой стороны, при всех контактах, связях и параллелях между группировками талибского типа в Афганистане и в Пакистане (и при всей условности подразделения пуштунских племенных зон на «афганские» и «пакистанские»), группировки по обе стороны границы имеют и свои, местные корни, и полностью смешивать эти два движения не стоит. Важно понимать, что активизация талибов на пакистанской территории (которая в 2009 г. привела к формированию Пакистанского движения Талибан) связана не только с трансграничной динамикой и конфликтом в Афганистане, но и с более широким – и более фундаментальным для Пакистана – процессом исламизации всех аспектов социально-политической жизни и системы страны. В начале XXI в. сохранявшийся относительно светский, «умеренно-просветительский» курс центрального правительства (несмотря на традиционную поддержку им вооруженных группировок исламистского толка в кашмирском и афганском контекстах) был особенно сильно, если не окончательно, скомпрометирован внутри страны той поддержкой, которую правительство оказало США в их «войне с терроризмом», в том числе масштабными жертвами среди гражданского населения в ходе «контртеррористических» операций в племенных зонах. Если и не социально-религиозная программа талибов, то, по крайней мере, поддержка ими афганского движения сопротивления встречает

вполне позитивное отношение со стороны разных слоев населения Пакистана, включая городской средний класс и часть элит.

В условиях растущей роли политического ислама, когда умеренно-исламистские партии уже контролируют две из четырех пакистанских провинций, правительство вынуждено идти на уступки в отношении постепенной исламизации общества, пытаясь удержать хотя бы часть этих процессов в контролируемом государством русле. Исламабаду приходится балансировать между необходимостью обеспечить политическое доминирование военных и сил безопасности с учетом интересов неисламистских элит и попытками любой ценой избежать полномасштабной вооруженной конфронтации с многочисленными проявлениями вооруженного исламизма на территории страны, в том числе для того, чтобы предотвратить консолидацию радикальных исламистов на национальном уровне. Давление на Пакистан со стороны США и Запада по афганскому вопросу и по вопросу борьбы с радикальным исламизмом усложняет внутривнутриполитическую ситуацию в самом Пакистане, но не способно коренным образом повлиять на изменение его роли и интересов в регионе.

Конечно, оба указанных фактора: (а) nepотизм, нефункциональность и коррумпированность афганских властей в целом и центрального правительства в особенности и (б) вмешательство пакистанских структур и группировок в конфликт в Афганистане – сыграли свою роль в развитии ситуации не по американскому сценарию. Однако не менее очевидно и то, что оба этих фактора носят настолько устойчивый и долговременный характер, что списать лишь на них провал вооруженного вмешательства США и НАТО в Афганистане невозможно, как бы ни пыталось это сделать руководство США и их союзников в целях создания более благоприятного пиар-прикрытия для политически непростого и в целом бесславного вывода американских и натовских сил. Попытка переложить вину за тяжелую ситуацию в Афганистане на кого-то другого – например, исключительно на внутриафганские или «враждебные» региональные силы и факторы, «внешние» по отношению к США и НАТО, плохо маскирует нежелание и не готовность признать крупные провалы собственной политической и контрповстанческой стратегии в Афганистане.

Политическое урегулирование в национальном и региональном измерении

Начавшийся летом 2011 г. вывод американских войск из Афганистана стимулировал диалектическое взаимодействие двух процессов – с одной стороны, не спадающего повстанческо-террористического, контрповстанческого и иного вооруженного насилия, а с другой стороны, неформальных и полуофициальных контактов и переговоров между участниками конфликта. На этом фоне как никогда актуальными становятся два критических измерения афганской проблемы:

– необходимость внутриафганского примирения и политического урегулирования путем переговоров и соглашения о разделе власти между основным игроками;

– региональное измерение.

Политическое урегулирование конфликта требует соглашения о перемирии с повстанческим движением, разделе власти и новом государственно-политическом устройстве Афганистана. Какой бы характер ни носило такое соглашение, оно даже теоретически не может удовлетворять интересам всех заинтересованных сторон. Речь не только о многочисленных внутриафганских группировках и группах интересов, но и о различных региональных игроках, интересы которых нередко противоречат друг другу (не говоря уже о внерегиональных блоках и державах – США и НАТО, вооруженное вмешательство которых, собственно, и привело к нынешней стадии афганского конфликта).

Это не значит, что политическое урегулирование бесперспективно. Однако оно вряд ли возможно без понимания и учета трех ключевых моментов.

1. Во-первых, хотя афганское и региональное измерения тесно взаимосвязаны, их часто рассматривают по отдельности или в обратном порядке (начиная с регионального измерения и сводя ключевой вопрос – проблему политического урегулирования конфликта в самом Афганистане – лишь к производной от комплекса интересов региональных держав.

Следуя этой искаженной логике, нельзя не попасть в ловушку многочисленных и порой весьма острых противоречий между интересами основных региональных держав (по линии Пакистан–Индия, Иран–Пакистан, страны Персидского залива–Иран и т. д.). Хотя эти противоречия не препятствуют участию государств региона в международном диалоге по афганской проблеме, они с легкостью берут верх над любыми многосторонними форматами и заведомо подрывают эффективность любых региональных инициатив. Но даже если бы удалось найти относительный баланс между интересами основных региональных игроков, такой баланс не может служить заменой внутриафганскому политическому урегулированию.

Более рациональным представляется следующий порядок анализа и решения афганской проблемы.

– *Первичен* поиск адекватного политического урегулирования вооруженного конфликта внутри Афганистана (включая как непосредственных участников конфликта – США/НАТО и правительство Афганистана, с одной стороны, и движение Талибан, с другой стороны, так и другие крупные политические силы и группировки Афганистана).

– По сравнению с этим процессом, региональное измерение проблемы имеет очень важное, но *вторичное* значение – иными словами, соглашение о разделе власти внутри Афганистана должно быть сформулировано с учетом регионального измерения, но не преимущественно определяться региональными интересами.

2. Во-вторых, необходимо подразделить региональных игроков в афганском вопросе на три категории, или три уровня, по степени их значимости

для конфликта в Афганистане и его урегулирования. Эти три уровня перечислены ниже, в порядке от более к менее важному.

На первом уровне находятся две граничащие с Афганистаном региональные державы – Пакистан и Иран. Эти страны – особенно Пакистан, но в значительной мере и Иран – самым прямым образом, гораздо больше, чем любые другие внешние игроки, и уже много лет затронуты ситуацией в Афганистане. Именно они несут на себе основное бремя региональных последствий афганского конфликта (от потоков беженцев и наркотиков до трансграничной нестабильности). Одновременно эти две страны обладают наибольшим и устойчивым влиянием внутри Афганистана – в определенных регионах и среди определенных этноконфессиональных групп (Пакистан – в пуштунских районах на юге и юго-востоке страны, включая районы наиболее интенсивной повстанческой активности, а Иран – в прилегающих к нему западных районах Афганистана, а также в районах, населенных хазарейцами (шиитами) и таджиками). Без учета интересов Пакистана и Ирана никакое политическое урегулирование в Афганистане не имеет перспектив.

К игрокам *второго уровня* можно отнести других крупных соседей Афганистана (Индию, Китай), а также ряд государств в прилегающих или даже более отдаленных регионах (например, страны Персидского залива, Турцию и Россию), которые в меньшей степени и опосредованно затронуты последствиями афганского конфликта, но имеют свои серьезные причины для беспокойства и/или определенное влияние в стране. Некоторые государства этой группы – особенно страны Залива и Турция – могут даже служить посредниками в политическом урегулировании в целом и в переговорах между иностранными, правительственными силами, рядом других афганских группировок и повстанческим движением (например, в начале 2012 г. было достигнуто соглашение об открытии представительства движения Талибан в Катаре).

Наконец, к *третьему уровню* регионального измерения можно отнести различные многосторонние форматы. При всей важности этих международных, региональных и трансрегиональных объединений и инициатив, на ними уверенно преобладают односторонние интересы сторон. Самых многосторонних форматов явно недостаточно, а те, что есть – либо слабо или вовсе не институционализированы (например, трехсторонние саммиты по линии Афганистан-Пакистан-Иран, Пакистан-Афганистан-Турция и т. п.); – либо сосредоточены преимущественно на экономических вопросах (Организация экономического сотрудничества⁷ и Ассоциация регионального сотрудничества в Южной Азии⁸); – либо являются региональными инициативами или форумами под эгидой более широких международных организаций (от размытой и ни к чему не обязывающей консультативной Международной контактной группы по Афганистану⁹ до более узких, конкретных и специализированных инициатив – например, трехсторонней ирано-афгано-пакистанской инициативе по борьбе с наркотиками под эгидой Управления по наркотикам и преступности ООН или программы «Шелковый путь» под эгидой Миссии содействия ООН (УНАМА) в Афганистане); – либо объединяют ряд стран прилегающих регионов, но не включают Афганистан и основных региональных игроков в афганском вопросе –

Пакистан и Иран, в лучшем случае оставляя за ними лишь статус наблюдателя (как, например, в рамках Шанхайской организации сотрудничества).

Важно понимать, что, при всем многообразии региональных интересов, абсолютно критическим региональным уровнем, с точки зрения афганского урегулирования, является первый уровень – т. е. участие и роль в таком урегулировании, прежде всего, Пакистана, а также Ирана.

3. В-третьих, исходя из (а) приоритета афганского измерения над региональным и (б) необходимости подразделить страны региона по степени их значения для афганской проблемы и влияния в Афганистане, логично предположить, что оптимальным путем примирения афганского и регионального измерения должно стать само содержание мирного соглашения, в том числе характер и тип нового государственно-политического устройства страны. Такое соглашение и политическое устройство не могут одинаково устроить всех, но способны учесть некоторые из ключевых, законных интересов основных региональных игроков в афганском вопросе – т. е. Пакистана и Ирана.

На внутриафганском уровне любой поиск политического решения конфликта путем переговоров между противоборствующими сторонами сталкивается с фундаментальной проблемой. Она состоит в том, что без участия исламистских повстанцев во главе с движением Талибан в процессе урегулирования в стране не могут быть достигнуты мир и стабильность.

Ряд мирных инициатив 2011 г. – например, международный план политического урегулирования, известный как «план Брахими–Пикеринга»¹⁰ по имени авторов (родоначальника концепции восстановления мира ООН (“*peace-building*”) алжирца Лахдара Брахими и бывшего высокопоставленного американского дипломата Томаса Пикеринга), – предполагают, что талибы в принципе могут быть интегрированы в существующую государственно-политическую систему Афганистана, при условии определенной, но не коренной модификации этой системы.

Однако другие наблюдатели, включая автора этих строк, не считают такую перспективу возможной или вероятной. Нынешнее государственное устройство Афганистана, основанное на Конституции 2004 г., сформировано в рамках Боннского процесса при активной «руководящей и направляющей роли» США и стран Запада, без какого-либо участия талибов. Этот механизм представляет собой чрезмерно централизованную, относительно светскую систему, с сильным креном в сторону президентской власти. Такая система не только малофункциональна и неадекватна сложной и разнородной социально-политической структуре Афганистана, но и в принципе не способна интегрировать движение талибов. Талибан представляет собой не только вооруженное движение, но и *альтернативную* административную, нормативную и социально-политическую систему – Исламский эмират Афганистана. Талибы не признают существующую коррумпированную, сверхцентрализованную, «марионеточную», в их трактовке, президентскую республику и отказываются обсуждать вопросы политического устройства с афганским правительством и формально участвовать в каком-либо мирном процессе в условиях, которые они считают «иностранной оккупацией».

Иными словами, примирение с талибами на основе Конституции 2004 г. и в рамках нынешней государственно-политической системы, даже при определенной ее модификации, невозможно. Ситуацию с талибами можно суммировать, перефразируя известное выражение «казнить нельзя помиловать»: «исключить нельзя интегрировать». Однако без примирения с талибами, без какой-то формы их политической и административной интеграции в ближайшие годы не будет ни мира, ни даже минимальной стабильности.

На этом фоне напрашивается вывод: либо, при сохранении нынешнего политического курса США и их европейских и местных союзников конфликт в Афганистане урегулирован не будет, либо такое *урегулирование потребует коренного – а не частичного и косметического – пересмотра государственно-политического устройства страны.*

Если США и их местные союзники будут продолжать настаивать на сохранении Конституции 2004 г. в качестве основы для переговоров и будущего устройства страны, то тогда речь о каких-либо серьезных переговорах с талибами, а тем более о примирении с ними идти не может – по крайней мере, до того момента, пока какие-либо силы США и НАТО остаются на территории Афганистана. Напомним, что в сложившихся условиях асимметричного тупика, равнозначного определенным военно-политическим успехам повстанцев, талибы не находятся под таким же политическим давлением к ведению переговоров с противником или уступкам ему, как администрация США, которой к тому же в 2012 г. предстоят выборы. Соответственно, Вашингтону придется выводить свои основные силы из Афганистана – и объявлять о завершении афганской кампании в ее нынешнем виде – *в отсутствие политического урегулирования* конфликта. Это означает, что США и НАТО ограничатся передачей всех или части функций безопасности слабому, нефункциональному, коррумпированному, непопулярному и дискредитировавшему себя связями с «иностранными оккупантами» центральному правительству, не вполне контролирующему даже прилегающие к Кабулу районы. Такой вариант развития событий чреват еще большей дестабилизацией и продолжением или даже эскалацией внутреннего конфликта в Афганистане (и послужит очередным ударом по международной репутации США и внутривнутриполитическим позициям администрации Б. Обамы и руководства стран-союзниц). К сожалению, пока именно этот вариант развития событий наиболее вероятен.¹¹

Это, однако, не означает, что внутриафганское примирение с талибами и их интеграция – а точнее, относительно мирное сосуществование с ними в рамках одной страны – невозможны. Но такое урегулирование потребует не поверхностной модификации, а *коренного пересмотра «боннской» конституции и государственно-политического устройства страны.* Главным направлением такого пересмотра должны стать *регионализация и децентрализация* в качестве центрального принципа государственно-политической системы. На взгляд автора, сочетание этих двух терминов (регионализации и децентрализации) более корректно и лучше передает суть необходимых изменений, чем более радикальное понятие «федерализация».

В такой системе роль центральной власти существенно сократилась бы. Она свелась бы к ограниченной – и в то же время весьма важной – роли *арбитра между регионами* и к представительским функциям на международном уровне. Основным содержанием национальной Конституции стало бы регулирование отношений между входящими в состав стран регионами. В Конституции также должны быть прописаны ограниченные полномочия всего лишь нескольких общенациональных органов:

- национальной *джирги* (всеафганского собрания представителей);
- профессиональной армии гораздо меньшей численности, чем ныне, нацеленной исключительно на задачи внешней обороны;
- в значительной мере символической президентской власти, служащей в основном арбитром между региональными властями, а также основным «лицом» Афганистана для внешнего мира;
- небольшой исполнительной администрации, в основном занятой содействием межрегиональным торгово-экономическим отношениям, восстановлению экономики и более долгосрочным проектам в области социально-экономического развития.

При этом основные функции управления в политической и социально-экономической областях, а также в сфере безопасности (включая судебно-правовые и правоохранительные) должны быть переданы на уровень 5–6 крупных регионов, которые стали бы основой государственно-политического устройства страны. По сути, эти регионы уже существуют. Речь идет о 2–3 крупных регионах, прежде всего таджикском и узбекском, на севере страны, о Герате на западе, о центральном регионе со смешанным населением, но с большой долей хазарейцев, и, наконец, о юго-востоке страны, где преобладает пуштунское население, где наиболее прочны позиции талибов и других повстанческих сил и где уже существующая де факто «теневая» административно-правовая системы талибов должна быть признана *de jure*. Основные властные полномочия должны быть переданы на уровень регионов, при условии признания ими афганского суверенитета. При этом регионам должны быть предоставлена высокая степени автономии – особенно в плане определения наиболее предпочтительной и подходящей для каждого из них политико-правовой модели, включая степень интеграции норм шариата. Например, на юго-востоке страны будут доминировать шариатские суды, в то время как в более светских северных и центральном регионах степень интеграции шариатских норм была бы гораздо ниже.¹²

Следует отметить, что такая конфигурации вполне укладывается в русло государственной традиции Афганистана, где центральная власть (в форме монархии) – до апрельской революции 1979 г. и прихода к власти режима НДПА – всегда была относительно слабой, но играла важную роль арбитра между основными регионами и группами интересов. Конечно, такое политическое урегулирование, основой которого станет процесс регионализации страны, потребует переходного периода, а соответственно, изменения статуса, формата и состава участников международного присутствия в Афганистане на этот период – желательно, под эгидой ООН и Организации Исламского сотрудничества (ОИС).¹³

Конечно, вопрос о том, согласятся ли талибы вести переговоры о таком устройстве страны (и о том, кто может вести с ними такие переговоры), остается открытым, особенно до тех пор, пока основные силы США и их союзников по НАТО все еще находятся в Афганистане и остаются основным вооруженным оппонентом повстанческого движения. Однако предложенный вариант «регионализации» страны – это больше, чем талибы в принципе могут получить в результате любого другого возможного или гипотетического соглашения о разделе власти в Афганистане.

Рассмотренный вариант предпочтительней и той ситуации, которая может сложиться, если конфликт будет «пущен на самотек» (т. е. если вывод войск США и НАТО не будет сопровождаться политическим урегулированием). В таком случае наихудший сценарий развития событий сведется к возобновлению междоусобной войны между основными афганскими военно-политическими группировками – прежде всего, группировками, входящими в Северный альянс, и движением Талибан – при возможном втягивании в конфликт соседних региональных держав. При этом, в отличие от 1990-х гг., маловероятно, чтобы внутриафганское противостояние в 2010-е гг. привело бы к односторонней победе талибов и установлению их контроля над большей частью территории страны. В отличие от 1990-х гг., Афганистан сегодня находится в фокусе несравнимо более пристального международного внимания, и противники талибов, в случае эскалации междоусобной войны, могут рассчитывать на значительную военную, политическую и финансовую поддержку извне. Кроме того, военный потенциал группировок Северного альянса и так значительно укрепился, в том числе благодаря масштабным иностранным вложениям последнего десятилетия в новую афганскую армию, основу которой составляют северяне.

В таких условиях возобновление полномасштабной междоусобной войны с участием талибов неизбежно приведет к реальному распаду Афганистана на те же самые 5–6 крупных регионов, но только уже не в форме союза автономных регионов, *de jure* признающих афганский суверенитет, а в форме полного развала страны, и ценой нового кровопролития, новых жертв, особенно среди гражданского населения, и более широкой международной региональной дестабилизации. Вариант же *регионализации Афганистана* как основы мирного соглашения и политического урегулирования конфликта может служить реальной – и как минимум заслуживающей внимания – альтернативой возврату к междоусобной войне, в том числе и для талибов.

Политическое урегулирование, основой которой стали бы децентрализация и регионализация страны, может также обеспечить вполне адекватный баланс между национальным и региональным аспектами проблемы, т. е. между внутриафганским мирным процессом и интересами ключевых региональных игроков. Децентрализация Афганистана, его реальное превращение в «Афганистан регионов» при сохранении в качестве единой, международно-признанной страны, хотя и не удовлетворили бы максимальных интересов всех региональных сил, но ответили бы ряду основных законных интересов ключевых игроков – Пакистана и Ирана.

Так, поддерживаемые Пакистаном пуштуны в районах, контролируемых талибами, *de jure* получили бы значительную долю властных полномочий – но в форме легитимизации их системы управления на региональном, а не центральном, уровне и оставаясь при этом составной частью децентрализованного афганского государства. При этом регионы со значительным шиитским населением или со смешанным в этническом и конфессиональном плане населением (особенно на западе и в центре) будут обладать таким же уровнем автономии, как и контролируемый талибами юго-восток. Особое значение приобретает Хазараджат как наиболее уязвимый в плане безопасности регион с населением, которое в 1990-е гг. больше всех пострадало от правления талибов. Этот регион должен стать естественным центром притяжения международного миротворческого присутствия (под эгидой ООН/ОИС). Иран продолжил бы играть свою традиционную роль экономического и культурного покровителя персо(дари)-язычного (таджики, хазарейцы) и шиитского (хазарейцы) населения Афганистана. Иран, а также Узбекистан, Россия и Индия продолжили бы оказывать традиционную военно-политическую поддержку узбекским и таджикским политическим силам в северных регионах страны.

В более широком плане, региональные игроки разного уровня и степени вовлеченности в афганскую проблематику могут не только оказать содействие в заключении соглашения о политическом урегулировании конфликта в Афганистане (под эгидой ООН и ОИС), но и стать своего рода дополнительными неформальными гарантами выполнения условий этого соглашения. При этом они не смогут заменить официальные международные гарантии мирного соглашения по Афганистану (которые должны быть закреплены на уровне Совета Безопасности ООН), но могли бы стать их естественным дополнением на региональном уровне, на основе тех реальных связей и влияния, которыми те или иные региональные державы располагают в разных частях Афганистана, в том числе на базе различных многосторонних региональных форматов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan. The White House Office of the Press Secretary. Washington D.C., 27 March 2009, <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>.

² President Bush Visits with Troops in Afghanistan. The White House Office of the Press Secretary. Bagram Air Base (Afghanistan), 5 December 2008. P. 3, <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/afghanistan/WH/20081215-1.pdf>>.

³ Obama: 'We're suffering from a massive hangover'. Transcript of Matt Lauer's exclusive interview with the new president. NBC, 2 February 2009. <http://today.msnbc.msn.com/id/28975726/ns/today-today_people/t/obama-were-suffering-massive-hangover>.

⁴ Подробнее см. Степанова Е.А. Транснациональный терроризм спустя 10 лет после терактов 11 сентября: спад, подъем или трансформация? // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 4–34.

⁵ Monthly attacks by armed opposition groups, 2006–2010 // Afghanistan NGO Safety Office (ANSO) Key Data, <<http://hsrp.typepad.com/.a/6a00d83547544f53ef0147e1f6779a970b-pi>>; ANSO Quarterly Data Report Q.4 2010, <[http://www.afgnso.org/2010Q/ANSO%20Quarterly%20Data%20Report%20\(Q4%202010\).pdf](http://www.afgnso.org/2010Q/ANSO%20Quarterly%20Data%20Report%20(Q4%202010).pdf)>; Coalition military fatalities by year, <<http://icasualties.org/oef>>.

⁶ На основе материалов доклада Томаса Руттига, содиректора сети полевых исследователей современного Афганистана Afghan Analysts Network, на Круглом столе в рамках подготовки Боннской конференции, Королевский институт международных отношений (Институт Эгмонт), Брюссель, 29 ноября 2011 г.

⁷ Организация экономического сотрудничества (ОЭС) – региональная организация, основанная Турцией, Ираном и Пакистаном в 1985 г. в целях развития экономического, технологического и культурного сотрудничества (с 1992 г. включает также Афганистан, Азербайджан и центрально-азиатские государства – Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан).

⁸ Ассоциация регионального сотрудничества в Южной Азии – региональная организация со штаб-квартирой в Катманду (Непал), образованная в 1985 г. в составе Бангладеш, Бутана, Индии, Мальдив, Непала, Пакистана и Шри-Ланки в целях социально-экономического и культурного сотрудничества в различных областях – от борьбы с бедностью до развития сельского хозяйства и биотехнологий. С 2005 г. в организацию входит также Афганистан.

⁹ Международная Контактная группа по Афганистану – международный форум для обсуждения политических и других аспектов афганского урегулирования, задуманный спецпредставителем США Ричардом Холбруком и впервые собравшийся в 2009 г. С тех пор группа – в основном в составе спецпредставителей заинтересованных государств и международных организаций (в т. ч. спецпредставителей генерального секретаря ООН и ЕС по Афганистану и Верховного гражданского представителя НАТО) регулярно собирается под председательством ФРГ. В составе группы – около 50 участников, среди которых лишь 15 государств-участниц Организации исламского сотрудничества (ОИС).

¹⁰ Afghanistan: Negotiating Peace. The Report of the Century Foundation International Task Force on Afghanistan and its Regional and International Dimensions. N.Y.: The Century Foundation, 2011.

¹¹ Об одном из вариантов такого сценария см., например, Blackwill R.D. Plan B in Afghanistan // Foreign Affairs. 2011. V. 90. № 1. P. 42–50.

¹² См. также Stepanova E. The Path to a Political Solution in Afghanistan / Program on New Approaches to Research and Security in Eurasia (PONARS Eurasia) Policy Memo № 190. Washington D.C., September 2011. <http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/ponars/pepm_190.pdf>.

¹³ Организация исламского сотрудничества (ОИС), до 2011 г. известная как Организация Исламская конференция – международная организация со штаб-квартирой в Джидде (Саудовская Аравия), основанная в 1969 г. в целях содействия развитию мусульманских стран и сотрудничеству между ними, в том числе в борьбе против (нео)колониализма, а также поддержки Организации освобождения Палестины. Организация объединяет 57 мусульманских стран мира. Российская Федерация имеет статус наблюдателя при ОИС.