

## **МИРНЫЙ ПРОЦЕСС ПО АФГАНИСТАНУ И РОЛЬ РОССИИ**

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-21-33

**Аннотация** В статье рассматривается современный этап афганского урегулирования, включая его специфику по сравнению с предыдущими мирными процессами по Афганистану, а также динамичное сочетание и взаимовлияние продолжающегося вооруженного насилия и переговоров, прежде всего между США и движением Талибан. Анализируются внешние и внутренние препятствия для достижения прогресса в переговорном процессе. Особое внимание уделено тому, как Россия из постсоветского аутсайдера по афганскому вопросу превратилась к концу 2010-х гг. в крупного дипломатического игрока и важного посредника в ходе мирного процесса. Выявлена специфика дипломатических инициатив РФ на афганском направлении (московского формата региональных мирных консультаций, межафганского диалога в Москве) по сравнению с другими переговорными форматами. Исследуется вопрос о том, как эти инициативы, а также консультации по линиям Россия–США, Россия–США–Китай и т. п. отвечают интересам РФ и вписываются в более широкий контекст российской внешней политики, включая ее регионализацию и проблемные отношения с США и Западом. Сделаны выводы относительно перспектив дальнейшего вклада России в мирный процесс по Афганистану по четырем направлениям: во внутриафганском контексте, в организации переговорного процесса в целом и распределении в нем ролей, на региональном уровне, а также на уровне ООН.

**Ключевые слова** Афганистан, вооруженный конфликт, США, Талибан, мирный процесс, Россия, регионализация, региональные мирные консультации, межафганский диалог, Китай, Пакистан, Иран

---

**Title** Afghan peace process and the role of Russia

**Abstract** The article explores the current stage of the Afghan peace process, including its specifics vis-à-vis previous negotiations on the Afghanistan, as well as the dynamic interplay of talks, primarily along the U.S.-Taliban track, and continuing use of force on the ground. It looks at some of the main external and internal, international and domestic impediments to progress in negotiations. It tries to explain how, by the late 2010s, Russia has turned from a former post-Soviet outsider on the Afghan matters into a major diplomatic actor and an important mediator in the peace process. Russia's main diplomatic initiatives on Afghanistan (the Moscow format for regional peace consultations and the inter-Afghan dialogue in Moscow) are analyzed, also in comparison to other negotiation tracks. The article explores how these two initiatives, as well as consultations along the U.S.–Russia line, in the U.S.–Russia–China format etc., help advance Russia's interests and fit into the broader context of Russian foreign policy, such as its

---

Степанова Екатерина Андреевна – ведущий научный сотрудник и руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН.

regionalization and tense relations with the United States and the West. The article concludes with prospects for Russia's further input into the peace process in four main directions: in the inter-Afghan context, in terms of overall management of the negotiating process, at the regional level, and at the international/UN level.

**Keywords** Afghanistan, armed conflict, United States, Taliban, peace process, Russia, regionalization, regional peace consultations, inter-Afghan dialogue, China, Pakistan, Iran

---

## I. Введение

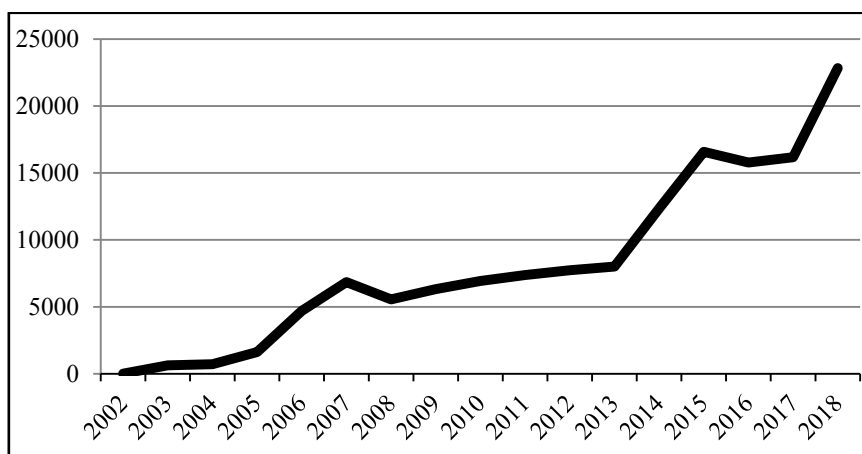
Конфликт в Афганистане находится в военно-политическом тупике. Возможность его военного решения – будь то в пользу правительственных сил, пользующихся военной поддержкой США и НАТО или в пользу основной силы вооруженной оппозиции (движения Талибан) – уже давно не просматривается. Сочетание военного давления на талибов при поддержке США и НАТО с другой западной помощью Кабулу десятилетиями не вело ни к стабилизации, ни тем более к миру – даже тогда, когда эта помощь находилась на пике. Эскалация насилия продолжилась после того, как администрация Б.Обамы объявила о завершении боевых (но не антитеррористических) операций США и к концу 2014 г. вывела большую часть американского контингента из Афганистана. В 2019 г. правительственные силы сохраняли контроль над основными населенными центрами и над всеми столицами афганских провинций, в то время как талибы контролировали значительные сельские районы и активно атаковали районные центры.<sup>1</sup> В 2002–2018 гг., т. е. за период после военной интервенции во главе с США в Афганистане 2001 г. и свержения де факто правившего режима талибов, только основная линия конфликта – между центральным правительством при поддержке США и НАТО, с одной стороны, и движением Талибан, с другой, унесла жизни более 140 тысяч человек (см. *Рис. 1*).<sup>2</sup> И это только те, кто погиб непосредственно в результате боестолкновений, без учета многочисленных, в основном гражданских, жертв регулярных терактов, число которых также продолжало расти на протяжении всего периода с 2001 г. (см. *Рис. 2*).

С середины 2010-х гг. ситуацию в Афганистане, в том числе для стран окружающего региона, осложнил новый фактор присутствия и влияния филиала «Исламского государства» и других связанных с ИГИЛ\* элементов, в активности которых, в отличие от талибов, преобладали не прямые боестолкновения с вооруженным противником, а терроризм. При этом никакое эффективное противодействие терроризму внутри и из Афганистана невозможно без решения главной проблемы – одного из самых затяжных и интенсивных в мире вооруженных конфликтов.

---

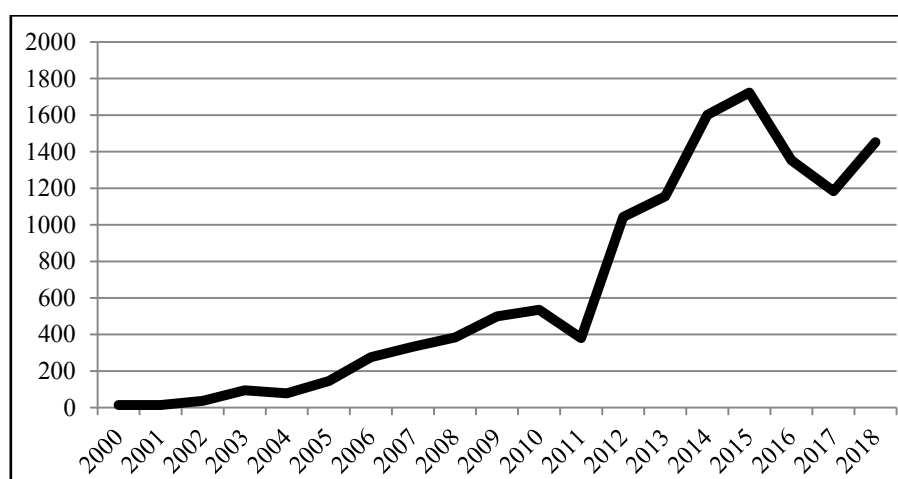
\* Исламское государство в Ираке и Леванте (ИГИЛ) – террористическая организация, запрещенная в РФ (далее – везде).

**Рис. 1. Потери убитыми в вооруженном конфликте между правительством Афганистана (при поддержке США и НАТО) и движением Талибан, 2002–2018 гг.**



Источник данных: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Version 19.1. 2019.

**Рис. 2. Терракты в Афганистане, 2000–2018 гг.**



Источник данных: Global Terrorism Database. 2019.

## **II. Мирный процесс: особенности и трудности текущего этапа**

В тупиковой ситуации, бесперспективной для всех сторон конфликта в Афганистане, администрация Д.Трампа к середине 2018 г. сделала выбор в пользу «стратегии выхода» путем переговорного процесса с талибами. Поиск мирного решения конфликта в Афганистане в той или иной форме ведется, прерываясь и возобновляясь, еще с начала 2010-х гг. по разным, часто пересекающимся линиям и трекам, включая ряд региональных форматов. Качественно новый этап в этом процессе начался со стартом в июле 2018 г. прямых переговоров, пока только между двумя прямыми комбатантами – США и талибами. Первые результаты девяти раундов этих переговоров были зафиксированы в августе 2019 г. в Дохе, когда делегации США и талибов, наконец, финализировали, подписали и передали принимающей стороне (Катару) проект предварительной договоренности. Он содержал график поэтапного вывода американских войск, положение о перемирии и обязательства в сфере противодействия терроризму. Тем не менее, первый год

прямых переговоров с США не изменил отказ талибов напрямую вести переговоры с афганским правительством и не привел к деэскалации вооруженного противостояния: более того, в 2018 г. был зарегистрирован самый высокий уровень боевых потерь с начала конфликта (более 22800 человек убитыми).<sup>3</sup> Впрочем, динамичное сочетание, взаимодействие и взаимовлияние переговоров и продолжающегося вооруженного насилия типично для большинства современных мирных процессов, особенно на ранней стадии.

С одной стороны, в целом на современном этапе для мирного процесса сложились более благоприятные условия, по сравнению с предыдущими мирными переговорами, включая Женевский процесс 1988–1989 гг. по урегулированию в Афганистане после вывода оттуда советских войск и Боннский процесс и договоренности 2001 г. по постталибскому урегулированию. В отличие от них, на этот раз усилия по мирному урегулированию базируются на реалиях затяжного военно-политического тупика, из которого ни одна из конфликтующих сторон не выходит ни победительницей, ни побежденной. Это условие, как правило, способствует более аутентичным и инклюзивным переговорам и, соответственно, более равноправному и устойчивому соглашению о разделе власти. То же справедливо и для международного контекста афганской проблемы: ни одна из вовлеченных в конфликт или других заинтересованных региональных или внерегиональных держав не выступает в роли однозначно выигравшей или проигравшей. Напротив, сложилась критическая масса внешних игроков, у которых – у каждого по своим причинам – сформировалась реальная заинтересованность в стабилизации в Афганистане. В результате наблюдается беспрецедентная степень консенсуса на региональном уровне и в более широком международном масштабе в пользу решения афганской проблемы путем переговоров.

С другой стороны, мирный процесс наталкивается на ряд серьезных препятствий как внутреннего, так и внешнего для него характера, как содержательных, так и процедурных. В числе наиболее серьезных проблем и уже упомянутое динамичное сочетание переговоров с продолжающимся насилием со стороны всех участников конфликта, и отсутствие (на декабрь 2019 г.) прямых официальных переговоров между основными афганскими сторонами – центральным правительством и талибами. Из других трудностей особо следует отметить две – одну внешнюю для Афганистана, а другую – внутреннюю.

Серьезным внешним испытанием для переговоров служат зигзаги в политике администрации США – и, прежде всего, самого президента Трампа – по Афганистану и афганскому мирному процессу. Не первый и, вероятно, не последний такой зигзаг – это озвученное Трампом 8 сентября 2019 г. решение отменить тайно планировавшиеся переговоры в президентской резиденции в Кемп-Дэвиде (США), на которые были приглашены и команда афганского президента А.Гани, и делегация талибов. Хотя формальным предлогом послужил теракт в Кабуле, где среди погибших был американский солдат, решение Трампа было в основном продиктовано соображениями внутривнутриполитической конъюнктуры, а также необходимостью оказать дополнительное давление на талибов (и, очевидно, слабой подготовкой встречи в Кемп-Дэвиде, планировавшейся в спешке). Хотя, с внутривнутриполитической точки зрения, Трамп остро нуждается во внешнеполитических успехах, особенно к президентским выборам 2020 г., до них на тот момент оставалось еще более года. В то же время любая сделка пусть даже с крупным национальным повстанческим движением, продолжающим применять террористические методы, – это крайне тяжелый выбор для любой страны, особенно для США. Поэтому, с репутационной точки зрения, Трампу совершенно

не помешала некоторая заминка в виде пиар-шоу: для своей внутривнутриполитической аудитории и сторонников он публично отметил, да еще и накануне очередной годовщины терактов 11 сентября 2001 г., как лидер, демонстративно готовый пожертвовать «сделкой с врагом» ради жизни даже одного американского солдата. Однако если какие-то внутривнутриполитические дивиденды и были достигнуты, то ценой определенного, хотя и временного, ущерба для мирного процесса, не говоря уже об очередной эскалации насилия в Афганистане.

Неоднозначен эффект взятой администрацией Трампа паузы и для решения таких базовых задач, как совмещение мирных переговоров с талибами с внутриафганским политико-электоральным процессом и обеспечение пока отсутствующей координации между этими двумя процессами. Отмена сентябрьских переговоров была равнозначна официальной санкции США на проведение в Афганистане 28 сентября 2019 г. крайне противоречивых и долго откладывавшихся президентских выборов. Эта крупная уступка действующему президенту А.Гани была сделана невзирая на то, что он во многих отношениях выступал в качестве спойлера мирного процесса с участием талибов. Проведение президентских выборов в отсутствие хотя бы перемирия, не говоря уже о сделке, с талибами приостановило и отодвинуло на неопределенный срок обсуждение таких политических проектов, как создание переходного правительства с участием талибов и даже, возможно, внесение соответствующих поправок в конституцию до проведения выборов. Вероятная победа Гани не только обречена на то, чтобы быть оспоренной, в условиях масштабного злоупотребления административным ресурсом, крайне низкой явки, массовых нарушений и задержки с оглашением результатов выборов, и привести к очередному обострению внутривнутриполитического кризиса. Она может существенно снизить и без того не очень высокую вероятность заключения полноценной сделки с талибами до конца первого срока администрации Трампа, так как талибы упорно не желают не только договариваться, но и разговаривать с А.Гани.

Несколько обнадеживает то, что спецпредставитель США по примирению в Афганистане Залмай Халилзад возобновил консультации по мирному процессу уже на фоне и в контексте затянувшегося подсчета голосов после президентских выборов. С самого начала было понятно, что перерыв в переговорах носит временный характер, особенно после того, как 10 сентября 2019 г., буквально через день после отмены кемп-дэвидского раунда, Трамп уволил главного противника сделки с талибами внутри своей администрации – советника по национальной безопасности неоконсерватора Дж.Болтона. Однако мало кто ожидал, что консультации США с афганскими властями и региональными и международными посредниками (включая Пакистан, Россию и Китай) возобновятся так скоро (не говоря уже о неформальных переговорах, которые могли состояться между Халилзадом и делегацией талибов уже в начале октября 2019 г. в Исламабаде). С одной стороны, в случае острого поствыборного кризиса США вряд ли готовы к такому же активному, экстренному вмешательству ради его урегулирования и спасения администрации Гани, как то, на которое пошел госсекретарь США Дж.Керри в ходе кризиса после предыдущих президентских выборов в Афганистане 2014 г. С другой стороны, возможно, американская дипломатия пытается использовать саму неопределенность и подвешенность положения Гани в ходе затянувшегося подведения итогов выборов, а также традиционные для Афганистана поствыборные консультации различных политических сил как рычаги давления на Кабул в пользу сделки с талибами. В любом случае, кто бы ни стал новым президентом Афганистана в результате серии

поствыборных сделок, какой-либо значительный прогресс или прорыв в мирных переговорах потребует создания нового переходного правительства и новых выборов.

Пауза в официальном диалоге США с движением Талибан (пусть и временная), а также отсутствие переговоров между Кабулом и талибами (которое в поствыборных условиях вообще затягивается на неопределенное время) дают повод обратить внимание на другие переговорные форматы по Афганистану. В двух из этих форматов Россия выступает либо в качестве главного организатора, либо в виде принимающей стороны и спонсора. Это московский формат региональных мирных консультаций по Афганистану и неформальный межафганский диалог в Москве. Еще один, третий формат с участием Москвы постоянно развивается и является ее совместной с партнерами инициативой. Это выросший из американо-российского диалога по Афганистану триалог Китай–Россия–США, который летом 2019 г. расширился до четырехстороннего формата с участием Пакистана.

Каким образом Россия из маргинального игрока, почти аутсайдера по афганскому вопросу в первое постсоветское десятилетие (а отчасти и в 2000-е гг.) превратилась к концу 2010-х гг. в крупного дипломатического актора по Афганистану и важного посредника в ходе мирного процесса? В чем специфика дипломатических инициатив Москвы на афганском направлении, по сравнению с другими переговорными форматами и треками? Как эти инициативы отвечают российским интересам и вписываются в более широкий контекст российской внешней политики, включая ее регионализацию и проблемные отношения с США и Западом?

### **III. Россия вступает в мирный процесс: московский формат региональных консультаций по Афганистану**

В феврале 2019 г. лидеры почти всех крупных движений и фракций бывшего афганского Северного альянса и формирований моджахедов встретились в Москве, чтобы обсудить перспективы мира в Афганистане со своим еще недавно заклятым врагом – талибами. За три месяца до этого, в ноябре 2018 г., делегация талибов выступала в Москве перед дипломатами РФ и всех десяти стран региона (а также США), впервые на столь представительной международной конференции – и это несмотря на то, что движение Талибан продолжает входить в официальный российский список организаций, признанных террористическими.<sup>4</sup> В 2019 г. спецпредставители США и РФ по Афганистану стали встречаться буквально раз в один-два месяца – и это несмотря на тяжелый, затянувшийся кризис в российско-американских отношениях в целом.

Это стало кульминацией длительной эволюции российской политики по Афганистану. Она прошла путь от практически полного самоустранения и дистанцирования РФ от афганской проблемы в первое постсоветское десятилетие (в 1990-е гг.) до оказания Россией помощи формированиям моджахедов Северного альянса, действовавшим совместно с США, в вооруженной борьбе против талибов и их союзников в 2001–2002 гг. и последующего развития контактов с северными афганскими фракциями, представляющими непештунские меньшинства (прежде всего, таджиков и узбеков). С конца 2000-х гг. в подходах РФ к Афганистану постепенно стал выправляться баланс по внутриафганским линиям «север – юг» и «север – общенациональный уровень». Наконец, в 2010-е гг. основными тенденциями в афганской политике России стали ее регионализация и, с середины

десятилетия, активизация дипломатических усилий по содействию мирному решению вооруженного конфликта.

В условиях вывода к концу 2014 г. большей части сил США и НАТО из Афганистана Россия усилила военную и экономическую помощь своим центральноазиатским союзникам по Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) – прежде всего, Таджикистану и Кыргызстану. Однако такая помощь рассматривалась Москвой лишь как частичная страховка от дальнейшего обострения ситуации в Афганистане после 2014 г. Обе основные угрозы для России, связанные с Афганистаном, систематически не решались ни мало дееспособным афганским государством, ни его западными партнерами и спонсорами. Это, во-первых, масштабный наркотрафик, непосредственно угрожающий безопасности российского общества и государства, а во-вторых, потенциал дестабилизации, распространения терроризма и влияния религиозно-идеологического экстремизма из Афганистана (№ 2 в мире по уровню терроризма)<sup>5</sup> для соседней Центральной Азии, где Россия имеет стратегические интересы, присутствие и союзников. После (как, впрочем, и до) 2014 г. обе этих угрозы продолжали расти. Производство наркотиков достигло заоблачных высот: в 2017 г. площадь культивации опийного мака в Афганистане достигла исторического пика, в 42 раза превысив площадь наркопосевов в последний год правления талибов (2001 г.).<sup>6</sup> Интенсивность вооруженного противостояния между талибами и правительственными силами также возросла. При этом феномен «Исламского государства», клонировавший себя в Афганистане в виде своего филиала («вилаята Хорасан»), и других сторонников ИГИЛ, в т. ч. на севере страны, не просто дал новый импульс террористической активности, но и способствовал ее транснационализации и регионализации.<sup>7</sup>

В то же время способность РФ влиять на ситуацию внутри Афганистана оставалась ограниченной – меньшей, чем влияние любой из четырех основных региональных держав-соседей Афганистана (Пакистана, Ирана, Китая и Индии, которых можно условно именовать «Большой четверкой»). При этом по причинам как исторического, так и прагматического характера, Москва твердо намерена «сохранять дистанцию», «абсолютно исключая»<sup>8</sup> для себя любое прямое военное присутствие в Афганистане и принципиально не рассматривая такую возможность. В условиях, когда Россия продолжала сталкиваться с растущими угрозами, связанными с Афганистаном, но при этом была связана серьезными ограничениями в своей афганской политике, у нее не оставалось особого выбора, кроме как следовать двум взаимосвязанным стратегиям.

Первая стратегия – это *регионализация* российской политики по Афганистану. Она подразумевала активизацию диалога, координации и взаимодействия с основными региональными игроками по афганской проблеме – от традиционных, долгосрочных партнеров РФ (Ирана, Китая и Индии) до относительно нового партнера (Пакистан). Регионализация афганской политики России началась задолго до 2014 г. и стала реакцией на значительные сдвиги именно на региональном уровне, в т. ч. на растущую роль стран «Большой четверки» в сфере региональной политики и безопасности и на расширение их влияния на ситуацию в Афганистане. Сокращение присутствия США и НАТО в Афганистане к середине 2010-х гг. и постепенный спад западного влияния в регионе лишь способствовали дальнейшему усилению регионализации российской политики.

Вторая стратегия – это поворот России в сторону активной дипломатической поддержки афганского урегулирования *путем переговоров*. Внешнеполитическое руководство РФ постепенно пришло к пониманию того, что ни с одним из вызовов

для безопасности России и ее союзников, исходящих из Афганистана, не удастся справиться до тех пор, пока продолжается и обостряется вооруженное противостояние между Кабулом/США/НАТО и движением Талибан, подрывающее базовую функциональность государства и его контроль над собственной территорией. Приход к пониманию этой реальности стал главным импульсом к сдвигу в политике Москвы в пользу активных дипломатических, в т.ч. посреднических, усилий в поиске мирного решения афганской проблемы.

Сочетание двух этих курсов (регионализации и поддержки мирного процесса) обрело свое практическое воплощение в виде московского формата региональных мирных консультаций по Афганистану – первого из трех треков с участием России. Главная специфика московского формата, по сравнению с другими региональными треками (например, начавшегося позднее кабульского процесса, региональной конференции в Ташкенте и ряда более узких форматов) – в том, что Москва стала площадкой для консультаций именно на *макрорегиональном, макроевразийском* уровне по перспективам мирного решения и другим аспектам афганской проблемы. Начавшись в декабре 2016 г. в форме трехсторонних консультаций России, Китая и Пакистана, уже в апреле 2017 г. московский формат расширился до многостороннего диалога с участием дипломатов 11 государств (России, Афганистана, региональных держав «Большой четверки» – Пакистана, Ирака, КНР и Индии, а также всех центральноазиатских стран). На тот момент московский формат не только стал наиболее представительным региональным форумом по Афганистану, но и впервые на общерегиональном уровне призвал талибов к переговорам с афганским правительством. В очередном заседании московского формата в ноябре 2018 г. впервые приняли участие делегации талибов и афганского Высшего совета мира (органа, неформально связанного с правительством), но пока не официальные представители Кабула.

В отличие, например, от более целевого и технического астанинского формата по Сирии (коспонсорами которого, наряду с Россией, являются две региональных державы – Турция и Иран), в московский региональный формат по Афганистану вовлечены абсолютно все страны окружающего региона, и в рамках этого формата обсуждается широкий круг вопросов региональной политики и безопасности. В целом, московский формат по Афганистану остается сфокусированным именно на регионе, сохраняя при этом определенную дистанцию от различных сторон во внутриафганской политической борьбе. Важно также, что в формировании этого формата не участвовали внерегиональные игроки – прямые участники военной интервенции и иностранного военного присутствия в Афганистане (т. е. США и другие страны НАТО). В целом, тот факт, что Россия, с одной стороны, обеспокоена ситуацией в Афганистане и преследует свои интересы в области безопасности, а с другой стороны, сохраняет (и сохранит) определенную дистанцию и приверженность принципу невмешательства во внутриафганские дела, делает Москву одним из оптимальных посредников в афганском урегулировании.

#### **IV. Межафганский диалог в Москве**

Наибольшую сложность для мирного процесса представляет именно отсутствие прямого диалога между центральным правительством и движением Талибан. Талибы отказываются вести переговоры с А.Гани, так как не считают его режим афганским правительством, а рассматривают его как иностранную марионетку. Кабул же формально открыт для переговоров с талибами, но



фактически выдвигает чрезмерные требования (так, как если бы речь шла о полностью суверенном правительстве, уверенно побеждающем на поле боя). Эти условия неприемлемы для повстанческого движения, которое за последние годы не утратило, а лишь нарастило свой потенциал. Пока самым близким контактом между Кабулом и движением Талибан было одновременное участие делегации талибов и ряда правительственных чиновников в персональном качестве в более широкой конференции в формате второго трека, т. е. неформального диалога, 7-8 июля 2019 г. в Дохе. До этого, однако, лишь Москве удалось свести вместе талибов и широкий круг представителей ключевых афганских фракций (кроме, собственно, правительства) для диалога по мирному процессу, что придало дипломатическим усилиям России более явное «афганское» измерение.

Межафганский диалог в Москве, первые две встречи которого состоялись в феврале и мае 2019 г. – это также формат второго трека, в отличие, например, от официальных московских региональных консультаций по Афганистану. При этом основным вкладом московского межафганского диалога в мирный процесс стало даже не только и не столько участие в нем талибов: в 2018–2019 гг. делегация представительства талибов в Дохе стала регулярным гостем в таких странах региона, как Пакистан, КНР и Иран, и даже доехала до Ташкента, не говоря уже о ее участии в прямых двусторонних переговорах с США. Скорее, уникальным вкладом РФ в дело мирного урегулирования стала именно способность Москвы, с помощью афганских посредников и диаспоры, привлечь к прямому диалогу с движением Талибан широкий круг афганских политиков, особенно таких принципиальных противников талибов, как ключевые фигуры афганского севера/северо-запада, в т. ч. бывшего Северного альянса. С тех пор, как в 2001 г. формирования Северного альянса разгромили талибов и связанные с ними группировки на севере страны и помогли США войти в оставленный талибами Кабул, февральский межафганский диалог 2019 г. в Москве стал первой представительной встречей этих афганских фракций, воевавших по разные стороны конфликта. Также впервые стороны внутриафганского межфракционного диалога зафиксировали на бумаге ряд идей и принципов относительно будущего Афганистана, которые могли бы лечь в основу более широкого общенационального консенсуса. В частности, участники диалога подтвердили приверженность «национальному единству», «полному восстановлению национального суверенитета» и исламской системе в Афганистане, который должен быть «общим домом для всех афганцев» с «сильной центральной властью на основе справедливого участия в ней всех этносов», а также «проведению реформ, сохранению и усилению фундаментальных оборонных структур и прочих национальных ведомств, являющихся общеафганской собственностью», а во внешней политике – «принципу нейтралитета в отношении региональных и глобальных конфликтов».<sup>9</sup> Этот результат февральского диалога в Москве 2019 г. был учтен и признан в заключительном документе более широкой межафганской конференции второго трека в Дохе в июле того же года, в которой впервые приняли участие как талибы, так и кабульские чиновники, пока в неофициальном качестве.

Хотя Москва выступила даже не модератором, а (по крайней мере, официально) лишь принимающей стороной для межафганского диалога, этот формат помог России в решении ряда собственных задач. Во-первых, трудно переоценить символическое значение для РФ и российско-афганских отношений того факта, что три десятилетия спустя после завершения вывода советских войск из Афганистана (в начале 1989 г.) почти все еще живущие лидеры афганских моджахедов встретились в Москве, причем для обсуждения перспектив

прекращения вооруженного конфликта с афганским же движением талибов. В каком-то смысле, пожалуй, именно эта встреча окончательно перевернула ту наиболее драматическую страницу в истории двусторонних отношений. Во-вторых, московский межафганский диалог снизил градус спекуляций по поводу разногласия в российской политике, т. е. того, что РФ якобы не выступает с единой позицией по Афганистану. Напротив, диалог со всей ясностью продемонстрировал консолидацию официального российского дискурса и координацию действий по афганской проблеме. Это, прежде всего, касается найденного, наконец, Россией оптимального баланса в отношении внутриафганского расклада по линии «север – юг». Проведение в Москве межафганского диалога с широким и приоритетным представительством «северян» должно было в значительной мере снять опасения ряда российских экспертов и официальных лиц относительно того, что сближение Москвы с Исламабадом и ее ограниченные контакты с талибами могут резко ухудшить отношения РФ с более традиционными постсоветскими «партнерами» в Афганистане – т. е. с политическими силами и фракциями, представляющими непештунские меньшинства.<sup>10</sup> Не менее важно для России соблюсти баланс и по линии «Афганистан – Центральная Азия», а точнее, подчеркнуть дисбаланс в пользу именно центральноазиатских союзников, партнеров и соседей РФ. Поэтому российская дипломатическая активность на афганском направлении, включая содействие межафганскому диалогу, всегда сопровождается подчеркнутым вниманием Москвы к интересам центральноазиатских государств, особенно союзников по ОДКБ, и заверением их в своей устойчивой политической поддержке и помощи в сфере безопасности, а также в своем приоритетном фокусе на Центральной Азии, а не Афганистане (что отражает реальное положение дел и интересы РФ).

Наконец, для Москвы межафганский диалог стал важным шагом вперед в развитии дипломатии второго трека как таковой, особенно в том, что касается аутентичности самих переговоров. В отличие, например, от активно модерлируемого РФ и другими посредниками Конгресса народов Сирии в Сочи в феврале 2018 г. (где доминировали участники, лояльные сирийскому правительству), межафганский диалог в Москве стал не просто «облегченным модерированием» в рамках модели «устойчивого диалога» Сондерса-Чуфрина, использовавшейся, например, в межтаджикском диалоге второго трека в 1990-е гг. В проведении февральской межафганской встречи 2019 г. Москва пошла гораздо дальше (а с точки зрения российского опыта – дальше, чем когда-либо), реально обеспечив прямой диалог между представителями разных афганских фракций.<sup>11</sup> На встрече не только отсутствовали дипломаты или кто-либо еще, кроме самих афганцев, а впервые был обеспечен диалог вообще без какого-либо внешнего модерирования. Следует признать, что эта ставка полностью сыграла, обеспечив прямой и конструктивный диалог между бывшими заклятыми врагами – лидерами моджахедов Северного альянса и представителями движения талибов,<sup>12</sup> которые приняли совместное коммюнике по итогам первой же встречи.

## **V. Международное измерение**

Таким образом, во второй половине 2010-х гг. Россия, в раннем постсоветском прошлом – аутсайдер в отношении Афганистана, сумела найти для себя дипломатическую нишу в международных усилиях по поиску мирного решения афганской проблемы. Эволюцию политики РФ на афганском направлении

определила ее двойственная роль как ведущей макрорегиональной державы в прилегающем к Афганистану евразийском регионе. В этом качестве РФ, с одной стороны, обеспокоена рядом угроз для себя и региона в целом, связанных с афганской проблемой, а с другой стороны, располагает более ограниченным влиянием на ситуацию непосредственно в Афганистане, чем региональные державы «Большой четверки», не говоря уже о США (по крайней мере, пока они еще сохраняют там прямое военное присутствие). Однако именно это сочетание (а) реальной обеспокоенности и искренней заинтересованности в прекращении конфликта и стабилизации в Афганистане и (б) сохранения определенной дистанции и приоритетного фокуса не столько на самом Афганистане, сколько на Центральной Азии, дало возможность России стать вполне нейтральным посредником в афганском вопросе, а Москве – хозяйкой и удобной площадкой для сразу нескольких переговорных треков.

Важно подчеркнуть, что, если бы не активизация дипломатических усилий России в деле афганского урегулирования, то Москва была бы полностью оттеснена от него не только Вашингтоном, но и другими заинтересованными игроками, что означает, что ее интересы и озабоченности в этом вопросе не были бы учтены. Активная же мирная дипломатия и посреднические усилия России, напротив, способствовали возобновлению ее диалога с США по Афганистану, несмотря на продолжающийся кризис в российско-американских отношениях в целом. Этот диалог стал возможным только с 2018 г., когда администрация Трампа фактически пересмотрела собственную стратегию по Афганистану и Южной Азии в пользу курса на поэтапный вывод войск, предпочтительно синхронизированный с видимым прогрессом на пути к мирному урегулированию. Вашингтон перестал игнорировать московский региональный формат, а Россия поддержала двусторонний диалог США с талибами. Спецпредставители России и США по Афганистану, Замир Кабулов и Залмай Халилзад, стали регулярно встречаться, что крайне нетипично для общего плачевного состояния двусторонних отношений. Очень скоро они решили, что к их диалогу по афганской проблеме необходимо подключить Китай, и уже триалог США–Россия–Китай впервые собрался в Москве в апреле 2019 г.

Тем не менее, даже в расширенном формате, выходящем за рамки российско-американского диалога, американский вектор сохраняет для Москвы особое значение – несмотря на то, что влияние диалога с Вашингтоном по Афганистану на общий контекст двусторонних отношений РФ с США ограничено. Если в случае с Китаем Россия имеет массу возможностей и форматов для дискуссий и координации по Афганистану и другим вопросам как на двусторонней, так и на многосторонней основе,<sup>13</sup> то во взаимоотношениях РФ с США проблема афганского урегулирования остается одним из очень немногих вопросов, по которым стороны способны вести внятный и активный диалог.

Однако в современных условиях – и, прежде всего, в силу фундаментальной регионализации афганской проблемы – никакие международные схемы урегулирования вооруженного конфликта в Афганистане на уровне лишь так называемых великих держав (например, в рамках трехстороннего формата США–Россия–Китай) не сработают, если они не будут включать ключевых региональных игроков (таких, как Пакистан и Иран) и учитывать их законные интересы. Пока такая перспектива отчасти реализуется в отношении Пакистана,<sup>14</sup> но не Ирана. Триалог США–Россия–Китай уже фактически трансформировался в четырехсторонний формат с участием Пакистана, который встречался дважды за несколько месяцев – в Пекине в июле и в Москве в октябре 2019 г.

## VI. Заключение

В целом Москва не только уже играет важную роль в мирном процессе, но может и расширить свой вклад в дело афганского урегулирования по четырем основным направлениям.

Первое касается *внутриафганского контекста*. На этом направлении наиболее эффективным вкладом России стало бы дальнейшее развитие и использование ею своих связей с северными афганскими фракциями (при сохранении нейтральных контактов с представителями движения Талибан) для того, чтобы подталкивать северян к поиску модуса вивенди с талибами в рамках национального урегулирования (возможно, даже предложив северянам определенные гарантии дополнительной помощи в случае, если переговоры с талибами ни к чему не приведут или сделка развалится, а США продолжат вывод войск).

Второе направление касается *организации мирного процесса* в плане обеспечения его непрерывности и негласного распределения в нем ролей. Россия, очевидно, становится удобной площадкой для продолжения контактов и спокойного диалога даже в условиях пауз, приостановки и кризисов по линии основного переговорного трека (в котором пока участвуют США и талибы). Так, в середине сентября 2019 г., буквально через несколько дней после решения Трампа отменить встречу в Кемп-Дэвиде и приостановить переговоры, делегация движения Талибан направилась не куда-нибудь, а именно в Москву для того, чтобы оперативно обсудить сложившееся положение и перспективы возобновления диалога с США, что еще раз подчеркивает посредническую миссию России.

В-третьих, *на региональном уровне* московский формат региональных консультаций, а также двусторонние контакты РФ со странами региона сохраняют свое значение. Оно даже повышается, особенно в виду насущной необходимости привлечь к многостороннему афганскому урегулированию Иран. Тегеран является почти таким же ключевым игроком в Афганистане, как и Исламабад, но, в силу крайне напряженных отношений с Вашингтоном, которые продолжали обостряться в 2019 г., пока выпадает из основного международного формата с участием США. Россия – один из немногих игроков, которые могут выступить посредником и попытаться смягчить напряженность по линии США – Иран, по крайней мере, в том, что касается афганского урегулирования.

Наконец, четвертое направление пока не является самым активным, но его значение будет возрастать по мере продвижения по пути мирного урегулирования. Любое полноценное мирное соглашение по Афганистану потребует одобрения, а возможно, и определенного сопровождения и доработки, *на более высоком международном уровне – в рамках ООН* и, прежде всего, Совета Безопасности. Роль ООН расширится и на постконфликтном этапе – в диапазоне от координации международной помощи по восстановлению страны до определенной роли в процессе реализации мирного соглашения, включая, при необходимости, выдачу мандата на соответствующую операцию по поддержанию мира с согласия афганской стороны (сторон). Нет сомнений в том, что дипломатическая активность России по Афганистану способствует ее конструктивному взаимодействию со своими партнерами в ООН по вопросам афганского урегулирования. Это взаимодействие приобретет критическое значение на стадии, когда те или иные договоренности по Афганистану достигнут уровня Совета Безопасности ООН.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress. 20 January 2019. P. 40, 65 etc.

<sup>2</sup> Uppsala Conflict Data Program (UCDP) / Peace Research Institute, Oslo (PRIO) Armed Conflict Dataset Version 19.1. URL: <https://ucdp.uu.se>.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных, признанных в соответствии с законодательством РФ террористическими (на 5 июля 2019 г.). URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm>.

<sup>5</sup> Global Terrorism Index: 2014–2018. – Sydney: Institute of Economics and Peace, 2014–2018.

<sup>6</sup> Afghanistan Opium Survey 2018. – Vienna/Kabul: UN Office on Drugs and Crime, 2018. P. 6.

<sup>7</sup> Степанова Е.А. Фактор ИГИЛ и движение Талибан в политике России по Афганистану и в более широком регионе // Проблемы терроризма, насильственного экстремизма и радикализации: Спецвыпуск. Пути к миру и безопасности. 2017. № 1(52). С. 213–237; Угроза международного терроризма и религиозного экстремизма государствам-членам ОДКБ на центральноазиатском и афганском направлениях / под ред. И.Н.Панарина, А.А.Казанцева. – М.: МГИМО МИД РФ, 2017; Stepanova E. Russia's Afghan Policy in the Regional and Russia-West Contexts. – Paris: Institut français des relations internationales, 2018. P. 21–26; Stepanova E., Akhmad J. Militant-terrorist groups in, and connected to, Afghanistan // Terrorism in Afghanistan: A Joint Threat Assessment. Report by U.S.-Russia Working Group on Counterterrorism in Afghanistan. – N.Y.: East-West Institute, forthcoming.

<sup>8</sup> Заместитель министра иностранных дел Сергей Рябков, цит. по: МИД исключил возможность ввода российских войск в Афганистан // РИА-Новости. 09.01.2019. URL: <https://ria.ru/20190109/1549121357.html>.

<sup>9</sup> Полный текст совместной резолюции московского «межафганского диалога» // Афганистан.ру. 07.02.2019. URL: <http://afghanistan.ru/doc/126648.html>; см. также краткое содержание на англ. яз.: Joint declaration issued after Moscow talks // TOLO News. 6 February 2019.

<sup>10</sup> Россия и афганский вопрос / под ред. М.О.Нессара. – М.: Центра изучения современного Афганистана (ЦИСА), 2018. С. 49.

<sup>11</sup> Степанова Е.А. Динамика диалога в конфликтах: второй трек // Пути к миру и безопасности. 2019. № 1(56). С. 144–145.

<sup>12</sup> Хотя межафганский диалог в Москве является неформальным переговорным треком, это не «мирный процесс силами гражданского общества», а более жесткий, прямой – но одновременно и более адекватный афганским реалиям – формат, в котором упор был сделан на участие прямых представителей ключевых заинтересованных (вооруженно-)политических игроков, при символическом участии «общественников» и сотрудников НПО, которых можно причислить к «гражданскому обществу». Дело не столько в невнимании к более широкому общественному диалогу, сколько в расстановке приоритетов (для РФ на ранних этапах мирного процесса главное – попытаться свести вместе именно лидеров основных политических фракций и непосредственных участников конфликта).

<sup>13</sup> РФ и КНР сыграли ведущую роль в разработке Дорожной карты по Афганистану в рамках Шанхайской организации сотрудничества, принятой в июне 2019 г.

<sup>14</sup> Four-Party Joint Statement on Afghan Peace Process. U.S. Department of State, Office of Spokesman Media Note. 12 July 2019. <https://www.state.gov/four-party-joint-statement-on-afghan-peace-process>.