

Пархомчук О.С. , Гринів Д.***

РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ АФГАНІСТАНУ

В статтє проанализированы процес формирования и инструменты реализации регионального измерения внешней политики Афганистана в контексте стабилизации региональной системы международных отношений.

Ключевые слова: Афганистан, внешняя политика, региональная система международных отношений, экономическое сотрудничество, стабилизация.

У статті проаналізовано процес формування та інструменти реалізації регіонального виміру зовнішньої політики Афганістану в контексті стабілізації регіональної системи міжнародних відносин.

Ключові слова: Афганістан, зовнішня політика, регіональна система міжнародних відносин, економічне співробітництво, стабілізація.

The article deals with the scientific study of regional dimension of Afghan foreign policy and its implementation in the context of the regional system stabilization.

Key words: Afghanistan, foreign policy, regional system, economic cooperation, stabilization.

В сучасному світі регіональні процеси набувають більш комплексного характеру, регіоналізація, і, як наслідок, регіоналізм, стають все більш багатовимірними, охоплюючи як економічні, так і політичні та соціальні явища, а також аспекти, пов'язані з забезпеченням безпеки.

В міжнародно-політичних дослідженнях спроби створення теоретичної концепції проміжного (регіонального) рівня між рівнем міжнародної системи та національної держави здійснювались починаючи з 60-х рр. ХХ століття (О.Янг, Б.Рассет, С.Канторі, Л.Шпігель, М.Брічер та ін.). Теоретичні підходи до аналізу регіональної безпеки розроблялись в межах концепцій «режимів безпеки» (С.Краснер, О.Янг, Р.Кеохейн, Дж.Раггі), «співтовариств безпеки» (К.Дойч, М.Адлер, Е.Барнет, А.Ачарія), «регіональних комплексів безпеки» (Б.Бузан, П.Морган, О.Вевер).

Внаслідок виняткової ролі Афганістану в світових регіональних процесах надзвичайної актуальності набуває аналіз регіонального виміру зовнішньої політики Афганістану з урахуванням регіональних і глобальних трансформацій. Стабільний Афганістан є одним із ключових факторів сталого розвитку регіональної системи міжнародних відносин, що пов'язано з вирішенням таких транскордонних викликів, як наркоторгівля, нелегальна міграція, реінтеграція біженців, тероризм, екстремізм тощо.

* доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

** аспірант кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Події в Афганістані спричинили суттєві зміни у розстановці сил як на регіональному, так і на глобальному рівні і виявили нові тенденції у сучасних міжнародних відносинах, які потребують уваги дослідників.

Наукове осмислення сучасних світових політичних процесів неможливе без урахування афганської проблеми, в той же час до сьогодні на науково-аналітичному рівні їй не було приділено достатньо уваги. В Україні, на жаль, бракує комплексних праць з зазначеної проблеми, а в наявних публікаціях аналізуються лише її окремі аспекти. Це і зумовило мету дослідження – визначення принципів формування і механізмів реалізації регіональної політики Афганістану.

Події 11 вересня 2001 р. знову привернули увагу світової спільноти до афганської проблеми. На цьому етапі стратегія щодо Афганістану формується в рамках парадигми «війни проти тероризму» (war on terror). Однак, повалення режиму Талібан, що фактично виявилось найпростішим завданням для міжнародних сил, не стало остаточним засобом для врегулювання ситуації в країні.

Окрім необхідності розбудови державної системи, Афганістан зіткнувся з необхідністю розроблення такої зовнішньополітичної доктрини, яка б забезпечила не тільки його вихід з міжнародної (і найперше регіональної) ізоляції, що стала результатом тривалого внутрішнього конфлікту та правління фундаменталістів, але й дозволила б зайняти Афганістану важливе місце в регіональній системі міжнародних відносин.

Після повалення режиму Талібан в 2001 р., зовнішні контакти якого обмежувалися відносинами з Саудівською Аравією, Пакистаном та Об'єднаними Арабськими Еміратами, новий афганський уряд розпочав активну зовнішню політику, спрямовану на відновлення зв'язків із міжнародною спільнотою та, насамперед, з країнами-сусідами.

Регіональний вимір зовнішньої політики починає займати пріоритетне місце в зовнішньополітичній стратегії Афганістану. В цьому процесі важливу роль відіграли геополітичні імперативи. По-перше, відсутність в Афганістану виходу до моря та, відповідно, його залежність від Пакистану, Ірану, Індії. По-друге, Афганістан перебуває одночасно на периферії двох регіонів: багатой на енергетичні ресурси Центральної Азії та Південної Азії, економічне зростання якої, в свою чергу, потребує додаткових енергетичних ресурсів. По-третє, таке периферійне розташування Афганістану визначає його транзитний потенціал, що, за умови створення відповідної інфраструктури та комунікацій, перетворює Афганістан на активного гравця регіональної торгівлі. Одночасно, розвиток економічного потенціалу розглядається як важливий інструмент стабілізації ситуації в країні та регіоні в цілому.

З іншої сторони, врегулювання афганського конфлікту є неможливим без залучення до цього процесу регіональних акторів, насамперед, Пакистану. Навіть більше, таке розуміння призвело до оголошення президентом США Б.Обамою в березні 2009 р. нової всеохоплюючої стратегії для Афганістану та Пакистану – AfPak [1].

В новій американській стратегії відзначено, що стабілізація Афганістану значною мірою залежить від синхронного вирішення внутрішніх проблем, з якими стикається Пакистан. Ця стратегія є практичним відображенням взаємозалежності країн, які завдяки ефекту переливу (spillover) транскордонних викликів формують своєрідні безпекові комплекси (Б.Бузан) [2]. Водночас, впровадження стратегії AfPak формує додатковий інтерес як з практичної, так і з теоретичної точки зору – фактично, застосування регіонального підходу до врегулювання конфлікту спрямоване не тільки на Афганістан, а й на Пакистан і регіон в цілому, що відкриває перспективу управління не лише окремими державами, а

цілими регіонами (failed regions) – в цьому контексті варто розглядати амбіційні інфраструктурні проекти на зразок газопроводу TAPI чи електромережі CASA-1000.

Варто звернути увагу також на існування внутрішнього виміру афганського регіоналізму, що має важливе значення для остаточного врегулювання конфлікту. Цей вимір визначається поліетнічною структурою суспільства (пуштуни (42%), таджики (27%), хазарейці (9%), узбеки (9%), аймаки (4%), туркмени (3%), балоші (2%), інші (4%) [3]. Така структура суспільства є одним із факторів історичного існування традицій децентралізму в Афганістані, тяжіння окремих регіонів до сфер впливу країн-сусідів та протистояння між окремими етнічними групами (насамперед, по лінії пуштуни – непуштуни). В контексті запланованого виводу міжнародних сил з Афганістану та, відповідно, зростання невизначеності подальшого політичного розвитку країни після 2014 р., враховуючи фактичне визнання суб'єктності руху Талібан (про що свідчить відкриття представництва в Катарі та переговори, які мали місце між США та талібами), у відповідь на що прогнозованим є подальша активізація т.з. «північної опозиції», для афганського керівництва та міжнародної спільноти першочерговим завданням є зосередження уваги на внутрішньо-державних регіональних проблемах, зокрема в рамках національного процесу примирення (Вища рада миру).

Отже, для Афганістану ключовим було вироблення такої формули взаємодії із міжнародною спільнотою, яка б враховувала зовнішні та внутрішні виклики, а також вписувала б економічний розвиток Афганістану як основи для відновлення країни після тривалого конфлікту в регіональний контекст.

У зв'язку з цим, формується зовнішньополітична концепція «регіонального моста», який поєднав би Центральну та Південну Азію, Близький та Далекий Схід. Реалізація такої політики має забезпечити отримання спільних вигод від торгівлі, активізацію економічної співпраці, розвиток регіональної інтеграції країн, реінтеграції Афганістану до регіональної системи, що, в свою чергу, має гарантувати досягнення регіональної стабільності та спільного процвітання.

Ця концепція, зокрема, закріплена в Афганській національній стратегії розвитку на 2008-2013 рр., в якій зазначається, що «Афганістан займає стратегічне положення, з'єднуючи Центральну Азію з Південною, забезпечуючи Китай та Далекий Схід прямим торговельним шляхом з Близьким Сходом та Європою. Одночасно, Афганістан зіткнувся з безпековими загрозами, що мають регіональний вимір та можуть бути ефективно подолані тільки шляхом розвитку регіонального співробітництва» [4].

Окрім стабілізації ситуації в регіоні, втілення цієї концепції передбачає практичні економічні вигоди – оптимізація поставок енергетичних ресурсів, покращення торговельних зв'язків, створення транспортних коридорів, розвиток економічного потенціалу Афганістану та його інтегрування до регіональних інфраструктурних проектів, перетворення Афганістану на важливого гравця регіонального енергетичного ринку.

Проведення в грудні 2002 р. в Кабулі Конференції з добросусідських відносин стало відправною точкою для розвитку регіонального співробітництва та продемонструвало ту роль, яка відводилася взаємодії між регіональними державами в процесі стабілізації ситуації в Афганістані. В цій конференції, окрім Афганістану, були представлені шість його сусідів – Пакистан, Іран, Таджикистан, Туркменістан, Китай, Узбекистан –, які закріпили в заключній декларації принципи регіонального співробітництва, що полягають в повазі суверенітету, територіальної цілісності, невтручання у внутрішні справи, дружніх відносинах, взаємоповазі [5].

Надалі в рамках різноманітних міжнародних форумів з питань врегулювання ситуації в Афганістані, постійно підкреслюється виняткова роль Афганістану в регіональних інтеграційних процесах, насамперед економічних.

В цьому контексті на окрему увагу заслуговує проведення 4-5 грудня 2005 р. в Кабулі першої Регіональної конференції з економічного співробітництва (RECCA), в якій взяло участь 11 країн. В заключній декларації було підкреслено, що «стратегія розвитку Афганістану, яка ґрунтується на співробітництві з регіональними державами, створює значні можливості для зниження бідності та досягнення цілей тисячоліття ООН в цілому регіоні... теперішні умови формують унікальну можливість для покращення добробуту населення регіону шляхом розвитку торгівлі, інвестицій та спільного розвитку інфраструктурних проектів, особливо в транспортній та енергетичній сферах» [6].

Важливим з точки зору інституалізації економічного співробітництва в регіоні стало прийняття рішення про проведення таких конференцій RECCA почергово в кожній регіональній країні. Відповідно, на сьогоднішній день проведено уже п'ять таких заходів – в Кабулі (грудень 2005), Нью-Делі (листопад 2006), Ісламабаді (травень 2009), Стамбулі (листопад 2010), Душанбе (березень 2012).

Основна увага в рамках RECCA зосереджується на розвитку транспортних коридорів, боротьбі з наркоторгівлею, розвитку торгівлі та регіонального енергетичного ринку, спільному використанні гідроенергетичного потенціалу регіону, розвитку соціального капіталу [7]. В травні 2010 р. при Міністерстві закордонних справ Афганістану створено Центр з питань регіонального співробітництва, який виконує функції секретаріату RECCA; про пріоритетність саме регіональної економічної інтеграції свідчить і те, що Департамент політики та планування МЗС Афганістану, головним чином, відповідає за формування економічної стратегії та обґрунтування зовнішньоекономічних рішень афганського уряду.

Окрім реалізації власних регіональних ініціатив, Афганістан активно реалізовує політику, спрямовану на приєднання до вже існуючих об'єднань. Зараз він є членом практично усіх головних інтеграційних угруповань в суміжних регіонах.

В контексті розгляду регіональної політики Афганістану, необхідно відзначити також «стамбульський процес», ініційований Туреччиною – 1-2 листопада 2011 р. в Стамбулі відбулася Міжнародна конференція «Безпека та співробітництво в серці Азії». Цей процес спрямований на розвиток регіонального співробітництва в сфері безпеки та зміцнення заходів довіри між країнами на основі принципів територіальної цілісності, неподільності безпеки, пріоритетності ролі ООН, а також інтеграції Афганістану до регіональної системи. Відповідно до заключного документа «Стамбульський процес з питань регіональної безпеки та співробітництва за безпечний та стабільний Афганістан» в Кабулі в черні 2012 р. відбудеться міністерська конференція для підведення попередніх підсумків реалізації «стамбульського процесу» [8].

Однак, незважаючи на амбіційність зовнішньополітичної концепції Афганістану та економічну привабливість регіональних економічних ініціатив, ключове значення для їх втілення матимуть результати завершення передачі відповідальності в сфері безпеки національним силам Афганістану, який розпочався в червні 2011 р. та має завершитися до 2014 р. [9].

Зокрема, відповідь на питання, яким чином міжнародна спільнота буде залучена до вирішення афганського питання після 2014 р., мала дати ювілейна Боннська конференція (5 грудня 2011 р.). Однак відсутність Пакистану, у зв'язку з прикордонним інцидентом, в результаті якого через обстріл натівськими гелікоптерами загинуло понад 20 пакистанських військових, фактично, нівелювала значення цього заходу.

Результатом Боннської конференції стало все ж таки окреслення участі міжнародної спільноти, насамперед, країн-донорів, які забезпечують фінансові надходження, в процесах стабілізації Афганістану після 2014 р., яке ґрунтуватиметься «на трьох принципах – соціальне будівництво, надійне надання фінансової допомоги та тренування афганських сил» [10]. Наступною важливою подією в контексті визначання майбутньої стратегії стосовно Афганістану мало стати проведення Чиказького саміту НАТО в травні 2012 р.

Отже, особливі надії афганський уряд в контексті реалізації своєї регіональної політики покладає на реалізацію проектів в сфері створення транспортних коридорів, транзитної інфраструктури. Тому на сьогоднішній день головним завданням залишається ретрансляція вироблених стратегій та інституційних механізмів в конкретні регіональні проекти, а також подальший розвиток регіонального економічного співробітництва.

Однак, викликом для реалізації визначених завдань є заплановане виведення міжнародного контингенту до 2014 р., що, безумовно, матиме вплив на безпекову ситуацію в регіоні та створює значні ризики, зокрема для інвестицій, які відіграють ключову роль у реалізації задекларованих інфраструктурних проектів та практичному втіленні концепції регіонального економічного співробітництва.

В цьому зв'язку, для подолання майбутніх безпекових та фінансових ризиків Афганістан прагне вибудувати дворівневу систему відносин з іноземними партнерами – перший рівень становлять відносини з регіональними сусідами, а другий рівень – це формування системи договорів про стратегічне партнерство, насамперед, з країнами-донорами, підтримка яких є ключовою для реалізації національних проектів з відновлення Афганістану.

Ключовим на сьогоднішній день є досягнення збалансованого регіонального підходу до врегулювання афганського конфлікту, який би враховував інтереси головних регіональних гравців. В цьому контексті, на перший план виходять відносини між Пакистаном та Індією, а також нормалізація американо-пакистанських відносин. Дії Індії чи міжнародної спільноти, насамперед США, які розцінюватимуться Пакистаном як такі, що спрямовані на послаблення його позицій, можуть мати дестабілізуючий вплив на розвиток ситуації в Афганістані.

Досить обережними мають бути і оцінки внутрішньополітичної ситуації в Афганістані. Так, при аналізі стратегії Талібану треба виходити, насамперед, з очікувань стосовно скорого виводу іноземних військ. Таким чином, утворюється сприятливий період для перегрупування та збільшення сил для вирішального бою після 2014 р.

Список використаних джерел

1. White Paper on U.S. Policy Toward Afghanistan and Pakistan// http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf.
2. Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde. Security: A New Framework for Analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998. – 239 p.
3. Afghanistan // www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html.
4. Afghanistan's National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013) // http://mfa.gov.af/Content/files/ANDS-Executive_Summary.pdf.
5. Kabul Declaration on Good Neighborly Relations, 2002 // <http://www.unhcr.org/ref-world/country,,NATLEGBOD,,AFG,,42ef429e4,0.html>.
6. Kabul Declaration On Regional Economic Cooperation, 2005 // [http://mfa.gov.af/Content/files/5Dec_KABUL_DECLARATIONtwo\[1\].pdf](http://mfa.gov.af/Content/files/5Dec_KABUL_DECLARATIONtwo[1].pdf).

7. Islamabad Declaration (Islamabad, 13 – 14 May, 2009) // <http://mfa.gov.af/Content/files/RECCA%203rd%20declaration.pdf>; Kabul Declaration On Regional Economic Cooperation, 2005//[http://mfa.gov.af/Content/files/5Dec_KABUL_DECLARATIONtwo\[1\].pdf](http://mfa.gov.af/Content/files/5Dec_KABUL_DECLARATIONtwo[1].pdf); The Dushanbe Declaration (Dushanbe, 26-27 March, 2012)// <http://mfa.gov.af/Content/files/RECCA%20V%20-%20Dushanbe%20Declaration%20-%20March%202012.pdf>.
8. Istanbul Process On Regional Security and Cooperation For A Secure And Stable Afghanistan <http://www.mfa.gov.tr/istanbul-process-on-regional-security-and-cooperation-for-a-secure-and-stable-afghanistan.en.mfa>.
9. Ashley J. Tellis, Aroop Mukharji. Is a regional strategy viable in Afghanistan?//Carnegie Endowment for International Peace, 2010 – 135 p.
10. Zalmay Rassoul, Guido Westerwelle Afghanistan has a future //Die Welt. – 2 December 2011.