

Ограничивающая роль партнерств и политика Китая по отношению к Афганистану¹

Аналитическая записка № 219
ПОНАРС Евразия
Сентябрь 2012 года

Элизабет Вишник
*Монтклерский государственный университет и
Институт Восточной Азии им.Уззерхеда при Колумбийском университете*

Учитывая союзнические отношения Китая с Пакистаном, стратегическое партнерство Пекина с Москвой и его ключевую роль в развитии Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Китай находится в уникальном положении для того, чтобы играть серьезную роль в Афганистане. Соединенные Штаты и НАТО долго стремились обеспечить конструктивное участие Китая в афганских делах, убеждая его, в частности, предоставлять больше экономической помощи Кабулу и поощрять содействие Пакистана антитеррористической деятельности в Афганистане. Вместе с тем, ограничения, накладываемые на Китай двусторонними отношениями с Пакистаном и Россией, а также обязательствами перед Шанхайской организацией сотрудничества, будут сдерживать китайское участие в международных усилиях по стабилизации ситуации в Афганистане и по содействию развитию этой страны.

ШОС далека от образцово эффективной организации региональной безопасности, и афганские вызовы региональной безопасности до сих пор лишь подчеркивали ее недостатки. Китайскую внешнюю политику в Афганистане также осложняло партнерство Китая с Пакистаном и Россией. Вместо того, чтобы дать Пекину рычаг воздействия на ситуацию, китайско-пакистанский альянс усиливал уязвимость Китая перед террористическими атаками и делал китайское

¹Эта аналитическая записка частично основана на работе: Elizabeth Wishnick, "There Goes the Neighborhood: Afghanistan and China's Regional Security Goals," *Brown Journal of World Affairs*, Fall/Winter 2012.

Благодарности: Я хотела бы поблагодарить Шучень Чжан за ее помощь в проведении исследования и Центр Вудро Вильсона за его щедрую поддержку.

руководство более осторожным по отношению к участию в таких международных инициативах в Афганистане, как «Северная распределительная сеть». Тем не менее, в настоящее время Китай является крупнейшим иностранным инвестором в Афганистане и стремится подключить эту страну к китайским экономическим и инфраструктурным сетям в Центральной Азии, что может привести в напряженности в отношениях Пекина с Москвой, считающей регион своей сферой влияния.

ШОС и подход Китая к региональной безопасности

Китайские аналитики, в противовес исходящим от США и НАТО призывам к их стране проявлять большую активность в Афганистане, указывают на ту роль, которую Китай играет в Шанхайской организации сотрудничества. ШОС стремится содействовать примирению, стабильности, и развитию в Афганистане, поощряет его развивать хорошие отношения с соседями, сначала образовав для этой цели контактную группу ШОС-Афганистан в 2004 году, затем проведя под эгидой ШОС специальную конференцию по Афганистану в 2009 году, и совсем недавно, в июне 2012 года, пригласив Афганистан к участию в ШОС в статусе наблюдателя. Однако, несмотря на эти усилия, ШОС пока не смогла ни поставить преграду на пути наркотрафика, ни адекватно среагировать на последний кризис в Центральной Азии - межэтнические столкновения в киргизском Оше в июне 2010 года. На конференции 2009 года, фактически признав ограниченность своих возможностей, ШОС призвала ООН сыграть главную роль в обеспечении стабильности и развития в Афганистане.

Вместо того, чтобы дать ШОС возможность продемонстрировать свою эффективность, длящийся десятилетие конфликт в Афганистане обнажил слабые места этой организации и поставил вопрос о смысле ее существования. Некоторые ученые, подобно эксперту по центральноазиатским проблемам из университета Фудан Жао Хуашеню, полагают, что ШОС может сыграть ключевую роль в содействии примирению и экономическому развитию в Афганистане. Непонятно, однако, каким образом это может осуществиться, учитывая, что Афганистан, Пакистан и Индия являются лишь наблюдателями в организации, но не ее членами. Жао признает, что в краткосрочной перспективе Афганистан вряд ли примут в ШОС в качестве полноправного члена организации из-за нестабильности в стране и присутствия в ней военного контингента стран Запада. Он также считает, что ШОС стоит соблюдать осторожность при решении вопроса о членстве Пакистана в организации в связи с нестабильностью в этом государстве и его конфликтом с Индией. Пакистан, Индия и Иран стремятся к получению статуса полноправных членов организации.

Другие китайские эксперты полагают, что конфликт в Афганистане (наряду с недавними проблемами со стабильностью в других государствах-членах, например, в Киргизии) представляет собой серьезную проверку обоснованности претензий организации на ключевую роль в обеспечении региональной безопасности. Старший консультант Исследовательского центра ШОС и бывший военный атташе посольства КНР в РФ Ван Хайюнь заявил, что если ШОС не сможет справиться с региональной нестабильностью, организация «рискует

утратить сплоченность вплоть до того, что может возникнуть угроза самому ее существованию». Как отметил директор расположенного в Шанхае Центра исследований ШОС Пань Гуан, перспектива распространения конфликта в Афганистане на территорию Центральной Азии ставит перед ШОС три новые задачи: 1) определение роли ШОС в обеспечении энергетической безопасности на случай возникновения угроз функционированию трубопроводной сети; 2) создание сил быстрого реагирования и 3) определение той роли, которую ШОС будет играть после вывода Международных сил содействия безопасности из Афганистана. На саммите в июне 2012 года члены ШОС предприняли некоторые шаги по совершенствованию законодательной базы сотрудничества в случаях чрезвычайных ситуаций. Однако для принятия решений в организации требуется консенсус, что при решении ключевых вопросов до сих пор оказывалось труднодостижимым.

Китайско-пакистанский союз и роль Китая в Афганистане

США и НАТО рассматривают китайско-пакистанский альянс как мощнейший рычаг влияния Пекина. Китайские аналитики с готовностью признают, что необходимо лучше координировать китайские подходы к политике в Центральной и Южной Азии, но возражают призывам оказывать большее давление на Пакистан. Отказ Китая от участия в Северной распределительной сети (СРС) отражает его нежелание создать альтернативу проходящим через Пакистан путям снабжения и предстать в роли страны, объединившейся со США против Пакистана. Китайские ученые придерживаются того мнения, что хотя их страна и стремится выглядеть ключевым региональным игроком, она, вероятно, предпочтет более ограниченную и осторожную роль. Такая роль позволит Пекину остаться верным своей политике невмешательства и избежать прямого участия в конфликте в Афганистане, особенно в подчиненной по отношению к США и НАТО роли.

За этой политикой стоят практические соображения: Китай стремится избежать превращения в мишень для террористов. Однако, в последние годы выясняется, что этот подход теряет свою эффективность. Происходит эскалация насилия, угрожающего десяти тысячам работающих в Пакистане китайских граждан, и Пекин оказывает все большее давление на пакистанское руководство с тем, чтобы то предприняло меры по прекращению этих нападений и создало препятствия использованию уйгурскими боевиками территории Пакистана в качестве базы. Рост насилия против граждан КНР также показывает, что боевики в Пакистане теперь считают для себя выгодным вбить клин между Китаем и Пакистаном, хотя эти группировки пока не избирали Китай своей мишенью из-за его политики по отношению к уйгурам в Синьцзяне. По мнению эксперта по терроризму Брайна Фишмана, в ближайшем будущем относительному иммунитету Китая к атакам со стороны джихадистских группировок, вероятно, наступит конец, особенно в связи с тем, что КНР налаживает связи с государствами

Персидского залива и начинает ассоциироваться с репрессивной политикой против мусульман в других регионах, например в Сирии.

Пакистан пытался задобрить Китай, несмотря на возражения международных организаций по правам человека экстрадируя всех тех уйгуров, которые, по мнению Пекина, являются участниками террористических группировок. После прогремевших в расположенном в Синьцзяне городе Кашгар 30 и 31 июля 2011 года двух взрывов, жертвами которых стали 12 представителей гражданского населения и 6 военных, представители администрации Кашгара объявили, что два предполагаемых виновника атак являлись уйгурами и прошли обучение в Пакистане. Сообщалось, что председатель КНР Ху Цзинтао позвонил пакистанскому президенту Асифу Али Зардари, чтобы выразить свою озабоченность в связи с этим инцидентом. Хотя, по данным некоторых комментаторов, Китай впоследствии запрашивал разрешение на использование своих сил для поимки предполагаемых уйгурских боевиков на территории Пакистана, близкие к властям пакистанские и китайские эксперты отвергли подобные предположения. В любом случае, июльский инцидент показал, что китайско-пакистанский союз начал негативно сказываться на безопасности Синьцзяна, обеспечение которой является одним из ключевых интересов КНР. Из-за этого инцидента, повлекшего за собой открытые обвинения в адрес Исламабада со стороны Пекина, Пакистан оказался в чрезвычайно неудобном положении. Несколько высокопоставленных пакистанских чиновников поспешили в Китай с успокоительными заверениями, а представители китайского руководства посетили Пакистан для проведения консультаций. Однако 27 сентября 2011 года китайская газета «Хуанцю Дзыбао»/“Global Times” не исключила, что Китай может прибегнуть к силе, предположив что «если враждебные силы укрепят свои позиции в Синьцзяне, то Китаю, возможно, придется пойти на вооруженное вмешательство в ситуации в Пакистане и Афганистане, хотя это определено не то, к чему Китай стремится». В ноябре 2011 года Китай и Пакистан впервые провели совместные антитеррористические учения на уровне бригад с участием командующего Вооруженными силами Пакистана, на которых отрабатывался именно такой сценарий. 30 декабря 2011 года синьцзянские должностные лица заявили о задержании 15 уйгурских террористов (которые, как было сообщено, заблудились), направлявшихся в Пакистан для обучения. Китайские эксперты по терроризму расценили этот случай как проявление более широкой тенденции, в соответствии с которой синьцзянские террористы стремятся получить более систематическое обучение «в соседних государствах». Во время своего визита в Пекин в январе 2012 года пакистанский премьер-министр Юсуф Реза Гилани подтвердил «полную поддержку Пакистаном Китая по основным вопросам, включая китайскую позицию по... Синьцзяну». Однако, в марте 2012 председатель правительства Синьцзян-Уйгурского автономного района Нур Бекри решил посвятить свое выступление в высшем законодательном органе Китая - Всекитайском собрании народных представителей - тесным связям между

уйгурскими и пакистанскими боевиками, в то же время утверждая, что пакистанское правительство является надежным другом Китая.

Российско-китайские отношения и Афганистан

У Китая и России имеются общие интересы в Афганистане по нескольким ключевым направлениям. Обе страны выступают против длительного военного присутствия США в Афганистане или в центральноазиатском регионе. Они скептически настроены в отношении возможности бесповоротного военного решения афганских проблем. Китай и Россия регулярно обсуждают ситуацию в Афганистане на двусторонних встречах и едины во мнении, что ШОС стоит уделять больше внимания вопросам своей безопасности, особенно в том, что касается наркотиков и терроризма.

Однако, в отличие от Китая, Москва рассматривает конфликт в Афганистане, как напрямую угрожающий российской безопасности, учитывая, что по оценке Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков 35% из 800 тонн ежегодно производимого в Афганистане героина оказывается в России. Несмотря на напряженность в других сферах российско-американских отношений, Москва активно сотрудничает с США и НАТО по «Северной распределительной сети» и даже приняла участие в совместной с Соединенными Штатами противонаркотической операции.

Российская Федерация, как и Китай, не является крупным донором для Афганистана: по данным Международной кризисной группы, Россия пообещала выделить ему 239 миллионов долларов, а Китай 252 миллиона долларов в период между 2002 и 2013 годами. Россия и Китай участвуют в программах подготовки афганской полиции к борьбе с наркотрафиком. Однако, в отличие от Китая, Россия предоставила лишь ограниченную военную помощь (оплаченные США поставки вертолетов, а также поставки комплектующих). В то время как Китай стал к настоящему моменту крупнейшим инвестором в Афганистане, вложив 3,5 млрд долларов в Айнакское месторождение меди и существенные средства в нефтяную промышленность, Россия только просчитывает возможность вложений 1 млрд долларов в афганскую электроэнергетику и пытается возродить инфраструктурные проекты советских времен.

Так как Китай и Россия вкладывают все больше средств в Афганистан, потенциал для расширения регионального сотрудничества в некоторой степени возрастает: например, оба государства могли бы участвовать в долгое время обсуждавшемся и на протяжении столь же долгого времени срывавшемся проекте трубопровода Туркменистан-Афганистан-Пакистан-Индия. Однако более вероятно, что Афганистан станет новым фактором в возникающем российско-китайском соперничестве за экономическое и политическое влияние в Центральной Азии, ибо и Китай, и Россия стремятся интегрировать его в систему своих связей. Директор Центра исследований Восточной Азии и ШОС в МГИМО(У) Александр Лукин оптимистично предполагает, что экономическое соперничество не обязательно приведет к бескомпромиссному противостоянию.

Тем не менее, Китай и Россия уже борются за влияние в соседнем с Афганистаном Таджикистане. В то время как Москва рассматривает Таджикистан с его проницаемыми границами в качестве прифронтового государства, уязвимого для наркотрафика и экстремистских движений, Китай делает упор на использовании возможностей расширения инфраструктурных связей между Синьцзяном, Таджикистаном и Афганистаном.

Выводы

Россия и Пакистан - два самых важных соседа и партнера Китая - готовы играть значительную роль в Афганистане после 2014 года, но это вовсе не обязательно будет выгодно КНР. Внутрипакистанские вызовы политической стабильности и терроризм создают риски для китайских инвестиций и усиливают озабоченность Пекина по поводу влияния соседа в Синьцзяне. Хотя Россия и Китай имеют много общих интересов в Афганистане, их представления о желательном развитии ситуации в регионе после 2014 года, вероятно, вступят в противоречие друг с другом, так же как это происходит по поводу Центральной Азии.

Хотя Россия и Китай называют ШОС идеальным форумом для дискуссии по связанным с безопасностью Афганистана проблемам, возможности этой организации противодействовать региональным угрозам ограничены. Слабые места многостороннего сотрудничества в регионе оставляют пространство для расширения роли других игроков (таких как США, Индия и Иран) что с точки зрения Китая может еще больше усложнить политическую ситуацию в регионе.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
● TO RESEARCH AND
E U R A S I A ● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org