

## РЕАЛЬНОСТЬ И ТЕОРИЯ

# МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЕЖИМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АФГАНСКИМ УГРОЗАМ

АНДРЕЙ СУШЕНЦОВ

МГИМО (У) МИД России, Москва, Россия

Аналитическое агентство «Внешняя политика», Москва, Россия

---

### Резюме

Перспективы достижения экономических и политических интересов широкого круга стран Евразии, включая Российскую Федерацию, в существенной мере зависят от хода реализации и последствий политики США на Ближнем и Среднем Востоке, прежде всего – в Афганистане. В статье рассматриваются обстоятельства формирования многостороннего режима противодействия угрозам, исходящим из Афганистана, в контексте подготовки вывода войск НАТО из этой страны в 2014 году. Решающее влияние на процесс его становления на протяжении последнего десятилетия оказывала политика Соединенных Штатов, вовлеченных в афганский конфликт с 2001 года. Стремление Вашингтона действовать в одностороннем порядке при опоре на содействие традиционных союзников по Североатлантическому альянсу препятствует развитию многостороннего сотрудничества, направленного на стабилизацию Афганистана. При этом от готовности США к взаимодействию с Россией, Ираном и Китаем во многом зависит эффективное противостояние угрозам, исходящим из этой страны.

Задача статьи – оценить способность Вашингтона к достижению компромисса с другими влиятельными игроками в решении крупной военно-политической проблемы.

Исследование позволило выявить четыре аспекта возможной стратегии США на обозримую перспективу: (1) ставка на односторонние действия и «свободу рук»; (2) опора преимущественно на помощь традиционных союзников в Европе и Азии, а также на услуги вновь приобретенных партнеров в регионе; (3) концентрация усилий на реализации концепции «демократизации» при меньшем внимании к проблемам региональной безопасности, связанных с этническим сепаратизмом, религиозным экстремизмом и наркотрафиком; (4) игнорирование значительной части угроз региональной безопасности, исходящих из Афганистана, в связи с удаленным географическим расположением США от их эпицентра.

### Ключевые слова:

Афганистан; Пакистан; режим противодействия наркотрафику; политика США в Афганистане.

По своей сложности, продолжительности и степени интернационализации афганская проблема, зародившаяся в середине 1970-х годов, сопоставима с другими ключевыми

региональными конфликтами, на протяжении многих десятилетий остающимися в центре международной повестки дня, такими, как конфликты на Корейском полу-

---

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФНФ № 13-07-00022.

Автор выражает признательность коллегам Н.А. Замараевой, Ю.А. Никитиной, Н.А. Мендковичу, а также анонимным рецензентам, высказавшим комментарии и ценные предложения в ходе работы над рукописью статьи.

Для связи с автором / *Corresponding author:*

Email: asushentsov@yandex.ru

острове и на Ближнем Востоке. Как и приведенные аналогичные случаи, ситуация в Афганистане демонстрирует пределы возможностей международных игроков по стабилизации проблемных зон. Вместе с тем не только региональные центры силы, но и ведущие мировые державы не способны устраниваться от последствий продолжающегося в стране конфликта. В результате они продолжают участвовать в урегулировании афганской проблемы в различной форме, даже несмотря на негативный опыт прошлого.

В череде многочисленных инициатив, направленных на противодействие угрозам, порождаемым Афганистаном (терроризм, наркотрафик, этнический сепаратизм и религиозный экстремизм), значимое место занимают попытки формирования международного многостороннего режима поддержания безопасности. Очевидно, что действия наиболее активной и деятельной силы в афганском конфликте, которыми с 2001 г. остаются Соединенные Штаты Америки, в существенной мере повлияли на складывание контуров возможного взаимодействия и его характер. Американское влияние существенно тормозило развитие многостороннего сотрудничества. Несмотря на то что в числе государств-соседей Афганистана отсутствуют близкие союзники США, Вашингтон стремился установить собственные правила взаимодействия с другими игроками, исключавшие равноправное сотрудничество и неприемлемые для целого ряда стран (среди них – Россия, Китай, Иран).

Анализ политики США в связи с международными усилиями по формированию режима укрепления стабильности внутри и вокруг Афганистана позволяет оценить способность Вашингтона к компромиссам в решении крупной военно-политической проблемы. При этом ясно, что от готовности Соединенных Штатов к сотрудничеству с Россией, Ираном и Китаем зависит эффективное противостояние угрозам, исходящим из Афганистана.

Политику США в отношении афганской проблемы характеризуют *четыре определяющие черты*. Первая из них – ставка на

односторонние действия и «свободу рук» в отношении возникающих проблем. Такой подход игнорирует возникновение в результате вмешательства Соединенных Штатов новых вызовов безопасности государств-соседей Афганистана в добавление к ранее существовавшим угрозам, на борьбу с которыми и была направлена деятельность Вашингтона.

Второй чертой стало стремление США опираться преимущественно на помощь традиционных союзников в Европе и Азии, а также на услуги вновь приобретенных партнеров в регионе, лояльность которых покупалась щедрыми программами помощи. Это обстоятельство структурировало международные усилия в Афганистане в соответствии с пожеланиями США и позволяло Вашингтону игнорировать существование альтернативных подходов к стабилизации афганской ситуации. Со своей стороны, ведущий союзник США в регионе – Пакистан – имел основания не желать вовлечения в афганскую ситуацию Ирана, Китая и России и тем более не стремился отстаивать принципы многостороннего сотрудничества [Замараева 2013: 390–395].

Третьей чертой политики США стало искаженное восприятие многих проблем региональной безопасности, связанных с этническим сепаратизмом, религиозным экстремизмом и наркотрафиком. Многие региональные процессы в государствах Центральной Азии, западном Китае, Иране и даже союзном Пакистане в Вашингтоне по инерции рассматривали как противостояние тиранических режимов и свободолюбивых повстанцев. Наконец, последней чертой американского подхода к проблеме было терпимое отношение ко многим острым вызовам региональной безопасности, исходящим из Афганистана, связанное с удаленным географическим расположением США от очага распространения этих угроз.

## 1

Первоисточником обострения ситуации в Афганистане в последней четверти XX века послужил новый этап борьбы за

власть в Кабуле между основными этническими группами страны (пуштунами и таджиками). Сдвиги внутри традиционной структуры власти в Афганистане на рубеже 1970-1980-х годов неожиданно для многих международных наблюдателей вывели события в этой стране в центр международной повестки дня. Возникли условия вовлечения в эту вполне периферийную региональную ситуацию ведущих мировых держав [Ежов, Кирпенко 2012; Апрель 1978: начало трагедии Афганистана 2009; Афганистан в начале XXI века 2004; Коргун 2004; Ляховский 2009; Ляховский 1999; Слинкин 1995; Слинкин 1984; Слинкин 2003].

Традиционная для афганской политической жизни попытка силового захвата власти на рубеже 1970-1980-х годов попала в резонанс с тенденцией возрастания конкуренции СССР, США и КНР и роста политических амбиций ряда региональных держав (Ирана, Пакистана, Саудовской Аравии и ОАЭ). Нашупывая свое место среди ведущих игроков в регионе, последние были склоны оказывать помощь различным афганским фракциям.

Подобное ситуативное наложение интересов внешних субъектов толкало правительство в Кабуле полагать себя в эпицентре международной жизни и толкало к поиску казавшихся легкими насильственных решений внутрисударственных проблем. Интернационализация ситуации в совокупности с отмеченными субъективными мотивами в поведении внутриафганских сил в конце 1970-х годов работала на усугубление конфронтации.

За три десятилетия международное сообщество выделило различным афганским силам несколько десятков миллиардов долларов. Эта сумма сопоставима со средствами, которые получили по «плану Маршалла» после Второй мировой войны отдельные страны зарубежной Европы. Несмотря на огромные вливания, значительная часть которых использовалась на поддержку враждующих сторон, ни один навязанный извне сценарий развития ситуации в конечном счете не был реали-

зован в полной мере. Даже тяготение большинства афганских пуштунов к сотрудничеству с Пакистаном, которое представлялось наиболее значимым аспектом этноконфессиональной ситуации в регионе, не привело к формированию стабильного в долгосрочной перспективе и успешного альянса.

Развитие событий в 2010-2013 годах подтверждает, что пуштуно-таджикское правительство Х. Карзая склонялось к реализации независимой от США линии поведения. Пришедшее к власти при помощи американцев, оно тем не менее было вынуждено противопоставлять себя Вашингтону для обретения поддержки среди населения Афганистана.

Подобный результат отражает неудачные итоги поиска работающего соотношения традиционного и современного. Вопреки надеждам на модернизационный рывок, который ожидали от Афганистана в связи с поступающей в 2000-х годах международной помощью, в стране произошла существенная архаизация жизни, которой не знал даже Таджикистан, сильно пострадавший от гражданской войны в 1990-х годах. Деградация социальных институтов и сложившейся системы властных полномочий носила катастрофические последствия и для экономики. Архаизация вывела на первые позиции примитивное, но сверхприбыльное производство – выращивание опиумного мака. В условиях провала модернизации Афганистана кабульской элите потребовалось использовать для закрепления собственной власти спекуляции на антиамериканских настроениях афганского общества.

Реализации подобного подхода способствовали обстоятельства сращивания международного и гражданского конфликтов в Афганистане в последние годы. США стали действовать, наряду с его внутренними участниками, как одна из политических сил, которая оказывала влияние на развитие ситуации на тех же основаниях, что и остальные. По своему восприятию другими игроками Соединенные Штаты – как до того СССР – де-факто стали внутренним

субъектом афганской ситуации, «еще одним племенем», хотя и самым сильным в военном отношении.

Между тем афганский опыт обозначил пределы эффективности военно-силовых методов регулирования современных конфликтов и способствовал торможению тенденции возрастания роли силы и военно-силового регулирования на периферии международной системы. США и наиболее боевитые страны НАТО осознали ограниченную эффективность крупных военных операций. В военно-политической рефлексии представителей Альянса началось неустойчивое и обратимое движение от демократического «прозелитизма», опирающегося на силу оружия, к более ограниченным целям обеспечения региональной безопасности.

## 2

Заинтересованность региональных игроков в активном подключении к стабилизации Афганистана на благоприятных для себя условиях обусловлено расширением спектра вызовов в результате действий США в этой стране и переливанием конфликтности за афганские границы. Наиболее явным примером такого перетока стало обострение обстановки в соседних районах Пакистана.

В ходе операции в Афганистане американские вооруженные силы заняли стратегически важные позиции на северных сухопутных и южных морских границах Пакистана, что значительно облегчало возможность опосредованного контроля над ядерным потенциалом Исламабада с перспективой его силового захвата в случае угрозы попадания оружия массового уничтожения (ОМУ) в руки исламских экстремистов.

Кроме того, оно создавало гарантии на случай неуправляемой эскалации кон-

фликта Пакистана с Индией. Актуальность последней задачи возрастала в связи с тем, что механизмы контроля над оружием массового уничтожения обеих непризнанных ядерных держав оставались несовершенными. В отсутствие у сторон эффективной системы предупреждения ракетных пусков любой крупный взрыв на территории враждующих соседей мог быть воспринят ими как первый ядерный удар.

Между тем к 2006 г. талибы, обосновавшиеся в «зоне племен» в Пакистане, в основном завершили перегруппировку сил после разгрома американской авиацией и силами «Северного альянса» в 2001 г. и активизировали действия против правительства Х. Карзая и коалиционных войск в Афганистане. В марте 2006 г. появились оценки разведывательного агентства при Министерстве обороны США, из которых следовало, что Талибан стал представлять большую угрозу, чем в 2001 году<sup>2</sup>. В июле 2006 г. бывший заместитель госсекретаря Р. Армитидж признавал: «Поспешность, с которой мы приступили к иракской кампании, преждевременно отвлекла наше внимание от положения дел в Афганистане»<sup>3</sup>.

За прошедшие годы движение Талибан существенно эволюционировало: оно перестало быть единой политической организацией и превратилось в аморфный альянс антиправительственных сил. Из среды пуштунов выдвинулись новые лидеры талибов, одним из которых стал Байтулла Мехсуд, обвиняемый в убийстве экс-премьера Пакистана Б. Бхутто и, по данным американских СМИ, поддерживавший связи с пакистанской разведкой<sup>4</sup>. В то же время американские аналитики отмечали, что новое поколение талибских руководителей было в меньшей степени связано с Пакистаном и обеспечивало финансирование своей деятельности за счет контроля над наркоторговлей и частных поступле-

<sup>2</sup> *Pincus W.* Growing Threat Seen In Afghan Insurgency: Defense Intelligence Agency Chief Cites Surging Violence in Homeland // *Washington Post*. 2006. March 1.

<sup>3</sup> *Armitage R.* Return of the Taliban. Frontline Interview // *PBS.org*. 2006. July 20. URL: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/taliban/pakistan/afghanistan.html> (дата обращения: 2.08.13).

<sup>4</sup> *Tyson A.S.* Border Complicates War in Afghanistan. Insurgents Are Straddling Pakistani Line // *Washington Post*. 2008. April 4.

ний из стран Ближнего Востока<sup>5</sup>. К 2006 г. по данным «Вашингтон пост» финансовые дела талибов заметно улучшились: боевики движения получали около 100 долл. США в месяц, в то время как зарплата полицейского в Афганистане составляла около 70 долл. США<sup>6</sup>.

В Южном Вазиристане на территории Пакистана талибам удалось создать исламистское квазигосударство. На контролируемые движением районы не распространялась ни власть Исламабада, ни традиционная клановая система, основанная на племенном старшинстве.

Позиция Исламабада в отношении талибов продолжала оставаться двойственной. Наблюдая усиление позиций своего стратегического соперника – Индии – в Афганистане, пакистанское правительство опасалось окружения недружественными государствами. Это побуждало часть военного истеблишмента в Исламабаде (как действующего, так и ушедшего в отставку), реанимировать старые контакты с талибами. Одновременно Пакистан испытывал на себе возрастающее давление со стороны исламистов внутри страны.

Вместе с тем в сложившихся непростых условиях его руководство могло рассчитывать на поддержку США, которые отдавали приоритет стабилизации ситуации в Пакистане перед нуждами его демократического развития. Финансовая помощь использовалась Соединенными Штатами для поощрения участия партнера в «войне с террором». При этом Исламабад на практике не редко использовал ее для противодействия Индии в регионе.

После череды операций Пакистана по поимке и передаче США ряда известных тер-

рористов из числа «афганских ветеранов» в 2001 г., а также заявления о его готовности способствовать налаживанию диалога между Вашингтоном и правительствами мусульманских стран (концепция «просвещенного посредничества») в 2004 г. ему был присужден статус главного союзника из числа стран не входящих в НАТО<sup>7</sup>. В марте 2006 г. США и Пакистан подписали соглашение о стратегическом партнерстве, в рамках которого Исламабаду было обещано ежегодное финансовое содействие в размере нескольких сотен миллионов долларов<sup>8</sup>.

Укрепление связей с США не привело к потеплению пакистано-афганских отношений. Весной 2006 г. Исламабад обрушился с критикой на правительство Х. Карзая, отмечая его неспособность контролировать ситуацию в Афганистане, что создавало угрозы безопасности стран соседей. Афганистан был также обвинен в подготовке покушения на жизнь пакистанского лидера<sup>9</sup>. Отдельным поводом для недовольства послужило возобновление в феврале 2006 г. прямых контактов между кабульским правительством и пуштунскими лидерами «зоны племен» без согласования с Исламабадом.

В этой обстановке Пакистан отвел 80-тысячный армейский корпус, размещенный на границе с Афганистаном в местах проживания пуштунских племен в 2001 году. Тем самым давление на движение Талибан и близкие ему группировки снизилось – они получили возможность практически беспрепятственно перемещаться между двумя странами. Вероятно, пакистанские правительственные круги осознали, что военных ресурсов страны недостаточно для приведения к порядку мятежных пуштунов «зоны племен». Заклю-

<sup>5</sup> *Bajoria J.* Pakistan's New Generation of Terrorists // CFR.org. 2008. February 6.

URL: [http://www.cfr.org/publication/15422/pakistans\\_diversity\\_of\\_terrorism.html?breadcrumb=%2Findex\(дата обращения: 1.08.13\).](http://www.cfr.org/publication/15422/pakistans_diversity_of_terrorism.html?breadcrumb=%2Findex(дата обращения: 1.08.13).)

<sup>6</sup> *Bergen P.* The Taliban, Regrouped And Rearmed // Washington Post. 2006. September 10.

<sup>7</sup> U.S. Department of State, Joint Statement Between the United States of America and the Islamic Republic of Pakistan. Office of the Press Secretary. 2004. September 22. URL: [http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/36539.htm\(дата обращения: 23.07.13\).](http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/36539.htm(дата обращения: 23.07.13).)

<sup>8</sup> U.S.-Pakistan Joint Statement. Office of the Press Secretary. 2006. March 4. URL: [http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2006/62590.htm\(дата обращения: 21.03.13\).](http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2006/62590.htm(дата обращения: 21.03.13).)

<sup>9</sup> Pakistan President Blasts Afghan Leader // CNN.com. 2006. March 6.

чив с ними договор, в Исламабаде рассчитывали, что ситуация на слабо контролируемых территориях вернется к прежнему состоянию, которое существовало до ввода войск. Официальный Кабул расценил приглашение Пакистана с пуштунскими лидерами как сделку с Аль-Каидой и Талибаном. В сходном ключе описывала события и американская пресса, что заставило президента страны П. Мушаррафа специально разъяснять лидерам США необходимость заключения такого документа<sup>10</sup>.

Исламисты же восприняли его как капитуляцию Исламабада. Вывод пакистанских войск с афганской границы привел к новому росту числа нападений в Афганистане и Пакистане. США были вынуждены переисключировать часть своих подразделений на юг Афганистана, фактически удвоив контингент на афгано-пакистанской границе в 2007 году. Одновременно США выделили 400 млн. долл. на подготовку особых частей пакистанских пограничников из числа пуштунов<sup>11</sup>, и еще 750 млн. долл. до 2015 г. на социально-экономическое развитие приграничных районов Пакистана<sup>12</sup>.

События начала 2008 г. выявили характер установившихся между США и Пакистаном договоренностей о ведении боевых действий в «зоне племен». В феврале на территории Пакистана в результате ракетного удара был уничтожен один из высокопоставленных лидеров Аль-Каиды Абу Лаиф аль-Либи<sup>13</sup>. Ни одна из сторон не приписала это событие себе в заслугу, однако большинство наблюдателей полагали, что оно стало результатом спецоперации США при молчаливой поддержке Пакистана. Отсутствие публичного подтверждения со стороны Соединенных

Штатов, вероятно, стало частью негласной договоренности с Исламабадом, опасавшегося внутреннего возмущения действиями союзника.

В этот период задача поддержания стабильности пакистанского режима стала входить в противоречие с представлениями Вашингтона о необходимости демократизации этой страны. США активизировали работу на этом направлении не раньше, чем удалось добиться относительной стабилизации кашмирского вопроса в отношениях Пакистана и Индии [Powell 2004: 29]. Тем не менее к ноябрю 2007 года, по мнению Соединенных Штатов, созрели предпосылки для поддержки демократических сил в Исламабаде. США выступили против введения в Пакистане чрезвычайного положения и интенсифицировали контакты с гражданской оппозицией, которая в итоге одержала победу на парламентских выборах в январе 2008 года<sup>14</sup>.

Приход к власти в Пакистане нового правительства А. Зардари поставил ряд задач перед Белым домом. Гражданское руководство страны выступило с публичной критикой «вторжения Соединенных Штатов на территорию Пакистана». К этому времени США стали меньше полагаться на помощь Исламабада и стремились восполнить своими действиями его пассивность в борьбе с исламистами в «зоне племен».

Летом 2008 г. президент Буш подписал указ о проведении рейдов американских войск вглубь территории Пакистана<sup>15</sup>. 3 сентября США впервые провели наземную операцию в «зоне племен» без санкции центрального правительства страны. Пакистанское руководство назвало ее «гру-

<sup>10</sup> Remarks by President Bush and President Karzai of the Islamic Republic of Afghanistan. Office of the Press Secretary. 2006. September 26. URL: <http://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/pr/2006/73133.htm> (дата обращения: 12.04.13).

<sup>11</sup> Schmitt E., Shanker T. U.S. Plan Widens Role in Training Pakistani Forces in Qaeda Battle // New York Times. 2008. March 2.

<sup>12</sup> Cameron-Moore S. U.S. aims to turn hostile Pakistani tribes friendly // Reuters. 2008. January 30.

<sup>13</sup> Tyson A.S. Border Complicates War in Afghanistan. Insurgents Are Straddling Pakistani Line // Washington Post. 2008. April 4.

<sup>14</sup> U.S. Department of State. Pakistan. Press Statement. 2007. November 3. URL: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/nov/94581.htm> (дата обращения: 25.09.13).

<sup>15</sup> Another US strike hits Pakistan // BBC News. 2008. 12 September. URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7611721.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7611721.stm) (дата обращения: 21.03.13).

бым нарушением государственной границы»<sup>16</sup>. Ответом стало временное прекращение пропуска военных грузов США и НАТО в Афганистан. 25 сентября того же года пакистанские военные получили приказ открыть стрельбу по вертолету Международных сил содействия безопасности в Афганистане, который «вторгся в воздушное пространство Пакистана»<sup>17</sup>. Следуя общественным настроениям, правительство в Исламабаде ужесточало свою позицию по отношению к США.

### Э

Стремление США опираться в Афганистане исключительно на помощь традиционных союзников в Европе и Азии, позволяло Вашингтону игнорировать существование альтернативных подходов к урегулированию ситуации, в том числе выдвигаемых соседними государствами. Мобилизация ресурсов союзников (прежде всего Германии, Японии и Великобритании) на финансирование программы восстановления Афганистана позволяла США обеспечивать стабильность режима в Кабуле в среднесрочной перспективе<sup>18</sup>.

Общая картина политики США в регионе вызвала растущую критику не только со стороны стран-соседей Афганистана, но и со стороны демократической части американского истеблишмента. На фоне разворачивавшейся предвыборной кампании сенатор-демократ Дж. Байден в феврале 2008 г. описал положение дел так: «Во-первых, мы исключили из процесса Иран, во-вторых, мы потеряли влияние на Россию, в-третьих, Китай перестал нас

воспринимать всерьез из-за нашей непоследовательной политики, а Индия, в-четвертых, и вовсе хватается за голову!»<sup>19</sup> Между тем каждая из упомянутых стран способна была оказать существенное влияние на развитие обстановки в конфликтном регионе.

Даже Иран, который оставался вне «коалиции по борьбе с террором», возникшей в 2001 году, был объективно заинтересован в стабилизации Афганистана. С середины 1990-х годов Иран выступал союзником Северного альянса и сыграл важную роль в ходе свержения режима Талибан. Иран поддержал усилия ООН по политическому урегулированию в Афганистане. В последующие годы он помогал реконструировать социальную инфраструктуру в западных провинциях страны, создавая условия для возвращения на родину миллионов афганских беженцев. Иран также поддерживал тесные связи с лидером западных регионов Афганистана Исмаил-ханом, что вызывало недовольство в Кабуле. Однако после смещения полевого командира с должности губернатора Герата, Х. Карзай стал характеризовать отношения между двумя странами как «очень хорошие»<sup>20</sup>.

Важным аспектом взаимодействия между Кабулом и Тегераном стала борьба с трафиком опиатов из Афганистана. Иран еще в начале 1980-х годов резко ужесточил национальное законодательство в целях прекращения транзита наркотиков через свою территорию [Anti-Drug Efforts of I.R. of Iran 1997: 6]. Эти усилия, в частности, получили высокую оценку российской дипломатии, которая стремилась использо-

<sup>16</sup> Tisdall S., Saeed S. Pakistan reacts with fury after up to 20 die in 'American' attack on its soil // Guardian. 2008. September 4. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/sep/04/pakistan> (дата обращения: 13.11.13).

<sup>17</sup> Pakistan: GIs on cross-border raids will be shot // MSNBC. 2008. September 16. URL: <http://www.msnbc.msn.com/id/26735196> (дата обращения: 2.12.13).

<sup>18</sup> McCrummen S. International donors pledge \$16 billion in aid to Afghanistan over four years // Washington Post. July 8, 2012.

<sup>19</sup> Conversation with Senator Joseph R. Biden Jr. // CFG.org. 2008. February 25. URL: [http://www.cfr.org/publication/15600/conversation\\_with\\_senator\\_joseph\\_r\\_biden\\_jr\\_rush\\_transcript\\_federal\\_news\\_service.html](http://www.cfr.org/publication/15600/conversation_with_senator_joseph_r_biden_jr_rush_transcript_federal_news_service.html) (дата обращения: 1.06.13).

<sup>20</sup> Хамид Карзай: у Афганистана "очень хорошие отношения" с Ираном // NEWSru.com. 2007. 28 января. URL: <http://newsru.com/world/28jan2008/relationships.html> (дата обращения: 20.12.13).

вать их как аргумент для подключения Ирана к международному взаимодействию по региональной повестке дня<sup>21</sup>.

Для России после вывода советских войск в 1989 г. Афганистан перестал играть самостоятельную роль, но сохранял высокую значимость в контексте поддержания стабильности союзных государств Центральной Азии. В 1990-х годах Афганистан превратился для своих соседей в источник угроз, связанных, прежде всего, с миграцией вооруженных формирований и трафиком наркотиков. В то время Россия не стремилась и не имела ресурсов для прямого силового вовлечения с целью профилактики опасности в Афганистане.

В этих условиях в 2000-х годах США объективно выполнили для России важную стратегическую задачу, подорвав влияние Талибан в Афганистане. Неудивительно, что Россия шла на сотрудничество с США и НАТО в вопросах стабилизации этой страны.

В 2007 г. было возобновлено техническое содействие и списано 92% долга Афганистана (около 10,4 млрд. долл.)<sup>22</sup>. В 2009 г. Россия заключила соглашение о транзите грузов НАТО невоенного назначения через свою территорию, открыв для Североатлантического альянса «северный» маршрут доставки грузов в Афганистан [Никитина 2011: 26-27].

В то же время политика США способствовала нарастанию типологически иных угроз, таких, как рост наркотрафика, которые касались и России тоже. Скрытая конкуренция России и США за влияние

над государствами Центральной Азии в 2000-х годах была также напрямую увязана с проблемой Афганистана. Тем не менее Россия стремилась наладить взаимодействие между ОДКБ и НАТО, предлагая начать сотрудничество с вопросов борьбы с наркотрафиком по периметру афганских границ<sup>23</sup>.

Даже на фоне активизации сотрудничества с Москвой США продолжали рассматривать проблемы Афганистана в несистемном ключе. В то время как региональные инициативы России оставались без внимания, в октябре 2008 г. Совет министров обороны НАТО наконец принял решение о начале борьбы с наркобаронами в Афганистане (до этого эти обязанности лежали на плечах афганской полиции)<sup>24</sup>.

В том же году американские военные впервые заговорили о необходимости ввода дополнительного контингента в Афганистан. К тому времени в стране находилось 62 тыс. военнослужащих США и НАТО, а афганская армия составляла 150 тыс. человек. По американским оценкам союзным войскам противостояло от 7 до 11 тыс. исламистов. В июле 2008 г. в Вашингтоне говорили о направлении в Афганистан дополнительно 10 тыс. военнослужащих. В октябре, когда американские ежемесячные потери в Афганистане впервые превысили потери в Ираке, прозвучало предложение о вводе дополнительно 20 тыс. человек. Однако Пентагон столкнулся с нехваткой сил: подкрепление для Афганистана могло быть получено только после вывода части войск из Ирака.

<sup>21</sup> Стенограмма интервью Министра иностранных дел России С.В. Лаврова журналу «Дер Шпигель». 2007. 5 февраля. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/AF12957E891C864DC325727D002F16F4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/AF12957E891C864DC325727D002F16F4)(дата обращения: 14.06.13).

<sup>22</sup> Общая сумма российского технического содействия Афганистану в период с 2002 по 2005 г. превысила 200 млн. долл. В 2005–2007 гг. содействие не оказывалось. Афганистан проведет переговоры с Россией о возобновлении военно-технической помощи // Интерфакс. 2007. 5 марта. URL: [http://interfax.ru/r/B/O/O.html?pid\\_issue=11687874](http://interfax.ru/r/B/O/O.html?pid_issue=11687874)(дата обращения: 21.03.13); U.S. Department of State, Debt Cancellation for Afghanistan, Press Statement. 2006. February 7. URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/60501.htm>(дата обращения: 4.06.13).

<sup>23</sup> Стенограмма интервью Министра иностранных дел России С.В. Лаврова журналу «Дер Шпигель». 2007. 5 февраля. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/AF12957E891C864DC325727D002F16F4](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/AF12957E891C864DC325727D002F16F4)(дата обращения: 14.06.13).

<sup>24</sup> NATO agrees Afghan drug role // CNN. 2008. October 10. URL: <http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/10/10/afghanistan.nato.drugs.ap>(дата обращения: 8.07.13).



Между тем задачи Белого дома в «войне с террором» оставались неизменными. В июле 2008 г. председатель Комитета начальников штабов М. Маллен заявил: «Приоритеты, поставленные передо мной верховным главнокомандующим, таковы: в первую очередь Ирак, во вторую Афганистан»<sup>25</sup>.

Нехватка войск привела к смягчению позиции США по отношению вопросу о политическом урегулировании с участием Талибана. В конце сентября 2008 г. в Мекке прошли переговоры между правительством Афганистана и руководством движения под патронажем короля Саудовской Аравии Абдуллы. На встрече талибы публично заявили, что они больше не являются союзниками Аль-Кайды. Это позволило министру обороны США Р. Гейтсу выступить в поддержку переговоров<sup>26</sup>.

#### 4

В январе 2009 г. к власти пришла администрация Б. Обамы, чьи подходы к ситуации в Афганистане отличались от ее предшественников. Усилиями специального посла по делам Афганистана и Пакистана Р. Холбрука американское руководство положило в основу своей деятельности концепцию «АфПак», подразумевавшую рассмотрение положения в двух странах как элементов одной конфликтной ситуации, что требовало от США выработки в их отношении единой стратегии действий. После прихода Б. Обамы была также уточнена цель американской операции в Афганистане, которая отныне состояла в ликвидации условий для действий Аль-Кайды против США и их союзников<sup>27</sup>.

Целью предпринятых изменений стал поиск выхода из политического тупика, в котором к концу 2000-х годов оказались США. В Афганистане возникло достаточно устойчивое силовое равновесие, изменить

которое в своих интересах не могли ни Соединенные Штаты и их союзники, ни силы сопротивления. Кабульское правительство при поддержке войск НАТО контролировало крупные города, однако на периферии продолжались спорадические боевые действия.

В руководстве США и НАТО осознавали, что военным путем ситуацию не переломить. В Вашингтоне и Брюсселе понимали, что военная победа в Афганистане может быть обеспечена ценой значительных материальных, людских, а главное, репутационных потерь. Доминирующие в западных обществах гуманистические ценности осуждают использование насилия для достижения политических целей, в результате курс на эскалацию войны не мог рассчитывать на общественную поддержку.

Внутриполитические расчеты не всегда учитываются руководством вооруженных сил США, но правящая администрация не может их игнорировать. В июле 2010 г. командующий американским контингентом в Афганистане С. Маккрystal выступил в прессе с нелицеприятными высказываниями в адрес Белого дома и обвинил отдельных сотрудников администрации – в частности вице-президента Дж. Байдена – в мягкотелости. Он выражал недовольство малочисленностью направляемого в страну подкрепления и наложенными со стороны Вашингтона ограничениями на действия коалиционных войск<sup>28</sup>. В ответ на этот демарш генерал был отозван в Вашингтон и немедленно отправлен в отставку. Полномочия командующего коалиционными силами в Афганистане перешли к генералу Д. Пэтрэусу, имевшему репутацию специалиста, способного достигать успеха, несмотря на накладываемые политические ограничения.

Осознавая бесперспективность исключительно военных средств борьбы с Тали-

<sup>25</sup> DeYoung K., Weisman J. Obama Shifts the Foreign Policy Debate // Washington Post. 2008. July 23.

<sup>26</sup> Robertson N. Source: Saudi hosts Afghan peace talks with Taliban reps // CNN. 2008. October 5; Gates: U.S. would support Afghan peace talks with Taliban // CNN. 2008. October 10. URL: <http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/10/10/gates.taliban> (дата обращения: 21.03.13).

<sup>27</sup> Obama B. A New Strategy for Afghanistan and Pakistan. The White House. 2009. March 27.

<sup>28</sup> Hastings M. The Runaway General // The Rolling Stones. 2010. July 8.

баном, начиная с 2009 г. ряд представителей американской внешнеполитической элиты, прежде всего Р. Холбрук, стали выступать с инициативой прямых секретных переговоров между США и руководством движения.

Информация об этих попытках стала просачиваться в прессу в середине 2010 года. На тот момент переговоры находились в предварительной стадии и позиция Вашингтона на них не была детализирована. Целью первых контактов было оценить политические амбиции талибов, выяснить, кто в руководстве движения готов к компромиссу с НАТО и кабульским правительством и каковы будут их условия.

В переговорах с исламистами американские представители были уполномочены обсуждать перспективны пребывания в Афганистане коалиционных войск и смягчение режима содержания пленных талибов в тюрьмах США<sup>29</sup>. После кончины в декабре 2010 г. вдохновителя этого процесса Р. Холбрука курс на диалог с Талибан был продолжен, что подтверждало – стремление Белого дома достичь «замирения» с талибами приобрело устойчивый характер.

Об изменении позиции Соединенных Штатов относительно урегулирования в Афганистане в феврале 2011 г. официально объявила государственный секретарь США Х. Клинтон. В своем программном выступлении она отмечала: «Я осознаю, что примирение с таким жестоким противником, как талибы, кажется чудовищным. Однако дипломатия была бы простым делом, если бы приходилось вести переговоры только с друзьями. Прекращение войны требует иного»<sup>30</sup>. Отвечая ожиданиям американских избирателей и косвенно побуждая талибов к большей сговорчивости, Белый дом установил на 2014 г. конечный срок вывода из Афганистана боевых подразделений США и НАТО.

На этом фоне происходило существенное повышение уровня сотрудничества между НАТО и Российской Федерацией. На сам-

мите НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 г. между сторонами был заключен пакет соглашений, касавшихся операции в Афганистане. В частности, были достигнуты договоренности о продаже Кабулу партии транспортных вертолетов МИ-17 и об обратном транзите грузов НАТО через российскую территорию, в том числе железнодорожным транспортом. Эксперты связывали это соглашение с грядущим выводом войск Международных сил содействия безопасности в Афганистане и стремлением Альянса сэкономить на логистических затратах.

Между тем Лиссабонский саммит продемонстрировал – вклад России в операцию НАТО в Афганистане сопоставим с тем, что делали другие крупные страны, участвовавшие в войне. Многие увидели в этом знак закрепления в практике НАТО принципа «коалиций по случаю» и отхода от исключительной опоры на устав организации.

Длящийся более трех десятилетий афганский конфликт в 2011 г. вступил в новую фазу своей эволюции. В июне было объявлено о начале вывода из страны американских войск и одновременно – о возобновлении прямых переговоров США с движением Талибан. Известия дали основание для новой волны прогнозов о развитии ситуации в Афганистане, большей частью пессимистических. Наблюдатели сходились в том, что полный вывод американских войск в 2014 г. не приведет к окончанию конфликта, и, наоборот, будет способствовать его обострению.

Начало вывода из Афганистана войск НАТО вызвало обеспокоенность участников региональной ситуации, однако не привело к ее резкой дестабилизации. Умеренности международных оценок действий Вашингтона способствовали три основные причины. Во-первых, в оценках аналитиков преобладала уверенность в сохранении территориальной целостности Афганистана. Они сходились во мнении, что после вывода из страны войск МССБ

<sup>29</sup> *Coll S. U.S.-Taliban Talks // The New Yorker. 2011. February 28.*

<sup>30</sup> *Clinton H.R. Remarks at the Launch of the Asia Society's Series of Richard C. Holbrooke Memorial Addresses. New York. 2011. February 18.*

неизбежно обострение конфликта, однако прогнозировали, что афганским властям удастся сохранить контроль над ситуацией [Мендкович 2013: 81-91]. *Во-вторых*, ресурсы и амбиции приграничных государств (в частности, Пакистана) больше не использовались для поддержки исламских экстремистов. *В-третьих*, приграничные государства, в первую очередь Россия, на протяжении более десяти лет ожидали вывода войск США из Афганистана, и потому решение Вашингтона не застало их врасплох. Вместе с тем Москва выражала неудовольствие тем, что действия НАТО не сопровождались формированием международного режима противодействия исходящим из Афганистана угрозам<sup>31</sup>.

Среди основных задач политики России на афганском направлении оставались борьба с наркотрафиком и трансграничной преступностью. Это побуждало Москву проявлять инициативу в вопросе формирования многостороннего режима стабилизации региональной обстановки. В частности, начиная с 2008 г. Россия возобновила прямые политические контакты с Пакистаном и инициировала проведение саммита лидеров Таджикистана, Афганистана и Пакистана на ежегодной основе.

Одновременно Москва проявляла сдержанность в отношении перспективы «талибанизации» Афганистана. Россия не только не была готова использовать силу, чтобы воспрепятствовать талибам, но и не торопилась осуждать возможность их возвращения к власти. Москве было неудобно признавать, что в конце 1990-х годов в деле борьбы с наркотрафиком талибы фактически действовали с ней на параллельных курсах. Позиция Москвы в отношении нынешнего правительства в Кабуле в значи-

тельной степени определялась готовностью национальных политических элит вновь активизировать борьбу с опиатами.

Другими задачами политики России в Афганистане значились: поддержка про-российских сил на севере и северо-востоке страны, использование потенциала сотрудничества с Индией по противодействию экстремистам, предотвращение военного вовлечения в урегулирование ситуации и поиск путей налаживания сотрудничества НАТО и ОДКБ.

\* \* \*

Отсутствие прогресса в деле формирования международного режима в связи с афганской ситуацией на фоне вывода войск НАТО продолжает оставаться значимой проблемой для всех вовлеченных сторон. Следствием политики США стало отстранение от участия в процессе афганского урегулирования Ирана. Вашингтон так же избирательно подходил к сотрудничеству с Россией и Китаем. Наладив политические контакты с Индией, Соединенные Штаты не нашли способ применить потенциал этого государства для содействия мирному развитию в Афганистане.

Упорство США в стремлении единолично задавать формат будущего международного режима не только делало невозможным многостороннее сотрудничество, но и ослабляло совокупный потенциал вовлеченных в афганскую ситуацию под эгидой США стран. Продолжение этой линии способно поставить под сомнение приверженность европейских союзников США принципам трансатлантической солидарности и готовность следовать целям США ряда азиатских спонсоров Афганистана, в первую очередь Японии.

### Список литературы

Апрель 1978: начало трагедии Афганистана / отв. ред. Г.П. Ежов. М.: У Никитских ворот. 2009. 352 с.  
Афганистан в начале XXI века / отв. ред. В.Г. Коргун. М.: Институт изучения Израиля и стран Ближнего Востока, 2004. 191 с.

<sup>31</sup> Интервью Министра иностранных дел России С.В. Лаврова радиостанции «Коммерсантъ FM». Министерство иностранных дел РФ. 20 марта 2012 года. URL: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/O/5DF A97AF48053E5E442579C700638AE3](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/O/5DF A97AF48053E5E442579C700638AE3) [дата обращения: 09.08.2013].

- Ежов Г.П., Кирпенко П.Ф. Афганистан. Тайны дипломатии. История взаимоотношений США и Афганистана. 1919–1955. М.: ЗАО Издательство Центрполиграф, 2012. 447 с.
- Замараева Н.А. Пакистан — Гвадар — Китай: региональный передел // Международные экономические отношения. — 2013. — № 3
- Коргун В.Г. История Афганистана. XX век. М.: Крафт+, ИВ РАН, 2004. 529 с.
- Ляховский А.А. Пламя Афгана. — М.: Вагриус, 1999. 608 с.
- Ляховский А.А. Трагедия и доблесть Афгана. М.: Эксмо, 2009. 1088 с.
- Мендкович Н.А. Уроки на будущее: Военные итоги афганской кампании НАТО // Россия в глобальной политике. — 2013. — № 2
- Никитина Ю.А. ОДКБ и НАТО: проблемы взаимодействия // Вестник МГИМО-Университета. — 2011. — № 6.
- Слинкин М.Ф. Афганистан: страна, люди, общество. Симферополь, 1995. 120 с.
- Слинкин М.Ф. Афганистан: страницы истории (80–90–е гг. XX в.) // Культура народов Причерноморья. — 2003. — № 41.
- Слинкин М.Ф. Внешняя политика и международные связи ДРА. М., 1984.
- Anti-Drug Efforts of I.R. of Iran in 1996. Tehran: Drug Control Headquarters, 1997.
- Powell C. A Strategy of Partnerships // Foreign Affairs. — 2004. — №83. January/February.

# U.S. POLICY TOWARDS AFGHANISTAN AND THE PROSPECTS OF A COLLECTIVE SECURITY REGIME IN THE REGION

ANDREY SUSHENTSOV

"Foreign Policy" Analytical Agency, Moscow, 119454, Russia

## Abstract

The prospects for regional and global peace and stability as well as economic and political interests of a wide range of countries, including the Russian Federation, depend on the U.S. policies in the Greater Middle East, and in particular — in Afghanistan. This article examines the emergence of a multilateral regime for the prevention of threats emanating from Afghanistan. Throughout the last decade, the policies of the U.S. had a decisive influence on the regional security arrangements. Since the U.S. involved itself in the Afghan conflict in 2001, they developed a distinctive approach toward multilateral cooperation. Washington's desire to act unilaterally, relying primarily on the assistance of traditional NATO allies, prevents the development of multilateral cooperation in Afghanistan on the non-bloc basis. This article aims to evaluate Washington's willingness to compromise with other major powers in resolving major military-political issues in Afghanistan. The effectiveness of preventing threats from emanating from Afghanistan largely depends on the willingness of the U.S. to cooperate with Russia, Iran, China, and other regional stakeholders. The findings of the article include a definition of the four major approaches of the United States to the designated problem: (1) the urge to act unilaterally, (2) the desire to rely solely on the support of traditional allies in Europe and Asia, as well as on the services of the newly acquired partners in the region, (3) distorted by the concept of "democratization", the perception of regional security dilemmas caused by ethnic separatism, religious extremism, and drug trafficking, (4) excessive tolerance to many acute regional security threats emanating from Afghanistan, enrooted in the remote geographical location of the United States from the epicenter of the threats.

## Key words:

Afghanistan, Pakistan, anti-drug trafficking regime, US policy in Afghanistan, multilateral regimes.

## References

- (1997) Anti-Drug Efforts of I.R. of Iran in 1996. Tehran: Drug Control Headquarters.
- Ezhov G.P. (ed.) (2009) *Aprél' 1978: nachalo tragedii* [April 1978: the beginning of the tragedy]. Moscow: U Nikitskikh vorot. 352 p.
- Ezhov G.P., Kirpenko P.F. (2012) *Afganistan. Tainy diplomatii. Istoriya vzaimootnoshenij SSHA i Afganistana. 1919–1955* [Afghanistan. Secrets of Diplomacy. The history of U.S.–Afghan relations 1919–1955]. Moscow: Tsentrpoligraf. 447 p.
- Korgun V.G. (2004) *Istoriya Afganistana. XX vek* [History of Afghanistan. XXth century]. Moscow: Kraft+, IV RAN. 529 p.
- Korgun V.G. (ed.) (2004) *Afganistan v nachale XXI veka* [Afghanistan in the beginning of the XXI century]. Moscow: Institut izucheniya Izrailiya i Blizhnego Vostoka. 191 p.
- Lyakhovskij A.A. (1999) *Plamya Afgana* [The Flame of Afghanistan]. Moscow: Vargius. 609 p.
- Lyakhovskij A.A. (2009) *Tragediya i doblest' Afgana* [Tragedy and Bravery of Afghanistan]. Moscow: Eksmo. 1088 p.
- Mendkovich N.A. (2013) Uroki na budushee: voennye itogi afganskoj kampanii NATO [Lessons for future: military results of NATO campaign in Afghanistan]. In *Rossiya v globalnoj politike*. No. 2. pp. 81–90.
- Nikitina Yu.A. (2011) ODKB i NATO: problem vzaimodejstviya [CSTO and NATO: the challenges of interaction]. *Vestnik of MGIMO–University*. No. 6. pp. 26–27.
- Powell C. (2004) A Strategy of Partnerships // *Foreign Affairs*. №83. January/February. pp. 22–34.
- Slinkin M.F. (1984) *Vneshnyaya politika i mezhdunarodnye svyazi DRA*. Moscow. 53 p.
- Slinkin M.F. (1995) *Afganistan: strana, ludi i obschestvo* [Afghanistan: the country, people and society]. Simferopol. 120 p.
- Slinkin M.F. (2003) Afghaniyan: stranitsy istorii (80–90–e gg. XX v.) [Afghanistan: the pages of history (1980s–1990s)]. In *Kultura narodov Prichernomor'ya*. No. 41. 279 p.
- Zamaraeva N.A. (2013) Pakistan – Gvadar – Kitaj: regional'nyj peredel [Pakistan – Gwadar – China: regional reorder]. *International economic relations*. No. 3. pp. 390–395.