

О.В. Кулаков

Новый курс НАТО в Афганистане¹

Аннотация. В статье подвергается рассмотрению новая стратегия НАТО в Афганистане. Исследуется региональный подход, а также проблема строительства национальной армии, восстановления экономики и отсутствия поддержки центральных властей со стороны местного населения. Среди анализируемых вопросов – производство и транспортировка наркотиков. Автор статьи указывает на трудности, возникающие в связи с реализацией новой модели стабилизации.

Abstract. The author takes under scrutiny the new strategy of NATO in Afghanistan. The regional approach is discussed as well as the problems of national army-building, economy reconstruction and lack of local support for central authorities. Among issues of analysis are drugs production and trafficking. The author stresses the difficulties with the new stabilization model.

Ключевые слова: военная миссия НАТО, Афганистан, нацестроительство, восстановление, транспортировка наркотиков, Пакистан.

Keywords: NATO's military mission; Afghanistan; nation-building; reconstruction; drugs trafficking; Pakistan.

¹ Данная статья была опубликована в бюллетене «Европейская безопасность: События, оценки, прогнозы» с разрешения автора и Центра европейской безопасности (Выпуск 15 (31), апрель 2009 г.).

Прошло почти восемь лет после принятия решения о силовом урегулировании «афганской проблемы» и о долговременном военном присутствии в Афганистане американского, а затем и многонационального иностранного контингента (ИСАФ, или МССБ). За это время произошли количественные, качественные и структурные изменения сил антитеррористической коалиции. С августа 2003 г. управление Международными силами по содействию безопасности в Афганистане перешло к НАТО. Подводя итоги и формируя планы НАТО в отношении Афганистана, послы стран – участниц Альянса (по результатам совместной встречи с вице-президентом США Дж. Байденом в штаб-квартире НАТО в Брюсселе 10 марта 2009 г.) сформулировали нынешние задачи следующим образом: сосредоточить усилия на разработке и реализации так называемого регионального подхода; вовлекать в совместные действия местные афганские сообщества на уровне районов; интенсифицировать усилия в гражданской сфере; обеспечить поддержку институционального строительства в Афганистане, прежде всего в афганской армии и полиции; сосредоточить дополнительные усилия на решении проблемы незаконного оборота наркотиков; свести к абсолютному минимуму число жертв среди гражданского населения [NATO Integrated Data Service].

Кроме того, на этом же заседании вице-президент США призвал европейцев укреплять союзнические отношения в рамках Альянса.

Представляется целесообразным рассмотреть новые инициативы Брюсселя через призму их эффективности в случае реализации.

Сосредоточить усилия на разработке и реализации регионального подхода

Несмотря на обтекаемость формулировки, можно предположить, что она подразумевает более широкое вовлечение стран региона в процесс нормализации обстановки в Афганистане, т.е. тех стран, которые обеспокоены ростом противостояния в Афганистане. И Иран, и страны Центральной Азии, и Китай, и Пакистан в равной степени заинтересованы в борьбе с наркотрафиком; как минимум в локализации и как максимум в нераспространении исламского экстремизма за пределы Афганистана. Вместе с тем воз-

возможности этих стран повлиять на данный процесс различны. До сих пор само сохранение нейтралитета некоторыми из них вполне могло рассматриваться как поддержка действий коалиции. Однако в случае, если вооруженное противостояние в Афганистане начнет набирать обороты, ни одна из сопредельных стран не сможет сохранить нейтралитет. В вооруженное противостояние с высокой долей вероятности уже в ближайшее время могут быть втянуты до сих пор спокойные северные провинции Афганистана. В этих условиях для каждой из сопредельных стран нейтралитет станет непозволительной роскошью. Они просто будут вынуждены занять позицию в соответствии со степенью угрозы для своих режимов (как в случае со странами Центральной Азии) или возможностью набрать политические дивиденды (как в случае с Ираном, где летом 2009 г. пройдут президентские выборы)*. К этому их будет вынуждать внутриполитическая ситуация. И если допустить, что такой сценарий заработает, то можно предположить, что степень сговорчивости руководства этих стран с силами коалиции в Афганистане снизится, что вряд ли входит в их планы.

Вовлекать местные афганские сообщества в совместные действия

Любой лидер нуждается в возможно более широкой поддержке своего правительства населением страны. Для президента Х. Карзая этот тезис особенно актуален. Расширение фронта поддержки хрупких структур нынешнего режима Х. Карзая представляется важной задачей, актуальность которой трудно переоценить. Практически же речь может идти о достижении договоренностей с региональными лидерами, религиозными авторитетами, главами кланов, вождями племен и т.д. Собственно говоря, такая работа уже ведется, однако, судя по результату, она не является эффективной. Вместе с тем у этого направления относительно узкий диапазон и есть свои пределы. Почти все региональные лидеры, несмотря на видимую авторитарность, вынуждены считаться с интересами и настроением внутри своих структур на контролируемой ими тер-

* Данная статья была написана до президентских выборов в Иране. – Прим. ред.

ритории. При внешнем сходстве такие структуры могут существенно отличаться друг от друга, что не позволяет выработать унифицированный подход при разработке соответствующих решений. Механизм ротации внутри каждой из структур в сочетании со стремлением укрепить свое влияние вооруженным путем (по отношению к соседнему лидеру с его структурой) может заработать в любой момент. В силу этого – что неоднократно подтверждалось опытом – такие договоренности, как правило, не носят долговременного характера и в любой момент могут быть скорректированы или попросту нарушены. Если учесть при этом, что традиционно региональные лидеры тяготеют к сепаратизму, а часто и к открытой оппозиции по отношению к центральной власти, то решение данного вопроса может оказаться значительно менее эффективным, чем на это рассчитывают коалиционные силы.

Интенсифицировать усилия в гражданской сфере

В основе этого тезиса может лежать не что иное, как стремление регенерировать экономику и на этой основе инициировать общественные отношения, ориентированные на консолидированное решение всех возникающих проблем совместно с бюрократическими институтами в Афганистане. Иными словами, предполагается запустить механизм, который создаст условия для занятости местного населения, более широкого вовлечения в эти процессы местных предпринимателей.

В значительной степени этот тезис перекликается с предыдущим. До сих пор этой работой в большей степени были призваны заниматься Группы по восстановлению провинций (PRT). Со всей очевидностью можно утверждать, что речь пойдет о том, чтобы увеличить финансирование отдельных проектов, а также бюрократические структуры министерств и ведомств. Можно предположить, что расширить министерства, создать дополнительные ведомства, увеличить их штат – задача вполне достижимая. Но при этом упускается из виду одно обстоятельство – в стране, даже по признанию тогдашнего госсекретаря США К. Райс, продолжается вооруженный конфликт [Rice]. Дать характеристику и оп-ределение этому конфликту еще предстоит. Но сегодня очевидно одно – на этом пути существуют серьезные трудности. Вместе с тем

последовательная реализация этого курса может привести к тому, что на новом штатном уровне эти структуры будут продолжать функционировать сами для себя, не трансформируя свою деятельность в создание качественно новых экономических и общественных отношений, вовлекая в них широкие слои населения. Для этого просто не будет условий. Это касается и экономических проектов, с реализацией которых связаны надежды тех, кто этот курс разрабатывал. В ближайшей перспективе наиболее вероятно свертывание уже действующих, нежели развертывание новых, каким бы внушительным ни было их финансовое обеспечение. Сделать это не позволит нарастающая напряженность. А если эти проекты все-таки запустят, пренебрегая рисками, то средства будут либо разворованы, либо вложены в долгострой. В прошлом оба эти фактора чаще всего сочетались.

Поддержка институционального строительства прежде всего афганской армии и полиции

При сложившихся обстоятельствах и с учетом развития обстановки в Афганистане стремление укрепить силовые ведомства объяснимо. Однако эффективная их работа в интересах центрального правительства обусловлена рядом факторов. Исторически формирование регулярной афганской армии началось в конце XIX в. До этого, начиная с образования Дурранийской державы в 1747 г., афганская армия представляла собой объединенные вооруженные ополчения пуштунских племен, костяк которых составляло формирование племени, выходцем из которого был лидер страны [Ганковский, 1982, с. 127]. Переход к формированию регулярной армии осложнялся из-за уровня развития афганского государства и общества [Ганковский, 1985]. Регулярную афганскую армию постоянно испытывали на прочность внутренние восстания в гораздо большей степени, нежели внешние угрозы. Уже в условиях существования регулярной армии продолжали существовать ополчения пуштунских племен. Да и сама регулярная афганская армия продолжала нести на себе отпечаток племенных формирований. Баланс сил регулярной армии и племенных формирований являлся одним из факторов стабильности в афганском государстве. Помимо этого, в регулярной афганской армии доминирующие позиции

занимали пуштуны. Сложились определенные пропорции офицеров-пуштунов и офицеров – представителей нацменьшинств Афганистана. Этот принцип в значительной мере был нарушен в годы пребывания советских войск в Афганистане. Появление в армии на руководящих должностях непуштунов часто вызывало трения и недовольство офицеров-пуштунов, снижало уровень боевой эффективности. Вместе с тем были и плюсы. Так, часто очень продуктивно в пуштунских районах действовала сформированная из представителей узбекского этноса в Афганистане дивизия генерала А. Дустума. После падения режима М. Наджибуллы национальные формирования составили основу будущей оппозиции движению «Талибан».

При укреплении армии сегодня будет чрезвычайно трудно найти адекватное решение этой исключительно чувствительной проблемы в условиях отсутствия внятной национальной политики. А сама разработка такой политики в условиях присутствия иностранного контингента – дело очень непростое, если не сказать провальное. Вместе с тем без решения этих вопросов расчет на то, что боевая подготовка афганской армии (с созданием специальных подразделений и аппарата иностранного контингента, отвечающего за это направление) будет поднята на новый уровень, может и не оправдаться. Более того, нельзя исключить ситуацию, когда прошедшие боевую подготовку под руководством инструкторов НАТО афганцы найдут применение своим навыкам в составе бандгрупп полевых командиров или вновь образуемых движений, ведущих борьбу против иностранного присутствия и центральной власти. В этих условиях может получиться так, что колоссальные финансовые средства пойдут на подготовку тех, кто как раз и будет противостоять НАТО уже в ближайшей перспективе. В определенной степени это относится и к полиции. Помимо этого, в последнее время коалиция усилила борьбу с вооруженными ополчениями в зоне пуштунских племен, где, по их мнению, находятся основные силы талибов, которые мобилизуют для этого и пакистанские силы. Чрезмерное увлечение этой борьбой может в значительной степени ослабить пуштунскую составляющую с одновременным усилением национальных меньшинств. А это меняет природу афганского государства.

Сосредоточить дополнительные усилия на решении проблемы незаконного оборота наркотиков

Представляется, что нормализация обстановки в Афганистане невозможна без решения проблемы наркотиков. Вместе с тем совершенно непонятно, что понимается под «решением проблемы». Выращивание наркотических средств в Афганистане всегда было частью традиции и в разных районах Афганистана (в зависимости от географических факторов) всегда находилось на уровне бытового потребления [Вавилов]. На уровень промышленного производства выращивание наркосодержащих растений вышло к середине 80-х годов XX в. За 1985 г. оборот средств от наркотрафика составил приблизительно 50 млрд. долл. [Жмуйда, Овлев, с. 27]. За период с 1985 г. по настоящее время, по различным оценкам, этот оборот увеличился по меньшей мере в 12–14 раз. Следует обратить внимание на следующее. С одной стороны, выращивание и производство наркотиков стало частью уклада крестьянских хозяйств, вызывая большие диспропорции в производстве сельхозпродуктов для афганского внутреннего рынка. Крестьянину гораздо выгоднее (в 15–20 раз) выращивать и продавать наркосодержащие растения, нежели традиционные сельхозкультуры. И без того зависимый от импорта продуктов питания афганский рынок эту зависимостькратно увеличивает. Такая ситуация чрезвычайно опасна. Из-за перебоев с поставкой на рынок продовольственных товаров может резко обостриться продовольственная проблема, которая, в свою очередь, будет иметь следствием недовольство населения как властью, так и иностранным присутствием. С другой стороны, инициирование борьбы с наркотрафиком понизит степень доверительности в отношениях коалиции и полевых командиров, благополучие и власть которых во многом зависят от этого бизнеса. К тому же предполагается, что большая часть денег, полученных от наркотрафика, ступенчато «отмывается» через некоторые ведущие мировые банки, а также конструируемые ими схемы создания филиалов, дочерних банков или фирм-однодневок. В условиях глобального экономического кризиса и кризиса банковской системы во всем мире эффективная борьба с этими схемами (а без этой борьбы противодействие наркотрафику невозможно) обречена на провал.

Сведение к абсолютному минимуму числа жертв среди гражданского населения

Самым чувствительным вопросом при ведении боевых действий силами коалиции всегда был вопрос непредумышленных жертв среди мирного местного населения. Однако провести четкую грань между мирным афганским крестьянином и ополченцем местного вооруженного формирования или какого-либо оппозиционного движения всегда было делом непростым, а чаще всего невозможным в силу того, что очень сложно разработать эффективную схему дифференциации мирного (гражданского) и немирного населения в условиях всеобщей его (населения) вооруженности.

Само стремление коалиции представить дело так, что им противостоят исключительно организованные в движение талибы, объяснимо. Иначе пришлось бы признать наличие бесчисленных местных вооруженных формирований, которые не имеют ничего общего с движением «Талибан», но часто проявляют нелояльность по отношению к присутствию иностранного контингента. Скорее за этим стоит стремление коалиции выдать желаемое за действительное. Любой военачальник, обладая колоссальным техническим превосходством, хотел бы, чтобы ему противостояла организованная структура, к борьбе с которой он и его армия подготовлены. Иными словами, существует заинтересованность вывести вооруженное противостояние в плоскость, где войска коалиции были бы заведомо сильнее противника, воюющего по предложенным ему правилам. Однако этого не происходит. У полевых командиров свой взгляд на то, как противостоять иностранному присутствию, какую тактику применять. Поэтому схема, где есть движение «Талибан», а все остальные представляют собой мирных афганских граждан, не работает. И вопрос дифференциации гражданского населения становится скорее риторическим. Уже в самом ближайшем будущем коалиции придется столкнуться со все возрастающим числом гражданского населения, не имеющего ничего общего с талибами, но не симпатизирующего иностранному военному присутствию и выражающему это в привычной для него форме, которая не всегда будет укладываться в схемы коалиции.

С переходом командования ИСАФ к НАТО усложнилась структура командования и управления при ведении боевых дейст-

вий с повстанцами. Это привело к конфликтам, разногласиям и отсутствию координации. Контингенты разных стран, участвующих в миссии НАТО на юге Афганистана, придерживаются своих собственных стратегических и тактических подходов и зачастую не могут (а может, и не хотят) обмениваться разведывательной информацией. А американский контингент действует под совершенно отдельным командованием и ведет боевые действия часто даже без информирования командования ИСАФ.

Так же как это было с советскими войсками, подразделения НАТО оказались недостаточно подготовленными к ведению боевых действий в условиях Афганистана. Стала очевидной неэффективность как структуры, так и систем управления, согласования, обмена разведанными, принятия решений. А это в условиях военного противостояния предоставляет противной стороне значительные тактические возможности и, что самое главное, рычаги для политического и стратегического маневрирования, это признают даже аналитики НАТО [Гюстози]. Есть еще одно обстоятельство, о котором члены Альянса стараются политкорректно умалчивать. Дислокация контингентов различных стран по периметру территории Афганистана и распределение зон ответственности непропорциональны. Часть из них, как это произошло с немецким и итальянским контингентами, была дислоцирована в северных районах Афганистана, до настоящего времени считавшихся относительно спокойными.

Южные и восточные провинции Афганистана стали зоной ответственности США, Канады, Дании, Польши. И именно на них пока лежит основная нагрузка по ведению боевых действий. Это не может оставаться незамеченным и вызывает недоумение у членов Альянса, несущих на себе основное бремя как ведения боевых действий, так и потерь.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы. Стало неоспоримым фактом то, что не заработал механизм демократических институтов, который, по замыслу Запада, должен был сам по себе, при минимальной поддержке со стороны вооруженных сил коалиции, стабилизировать обстановку и в дальнейшем при финансовой и политической помощи начать реализацию программ экономического и социального развития афганского общества. Обстановка сложилась так, что НАТО давно уже была

вынуждена перейти на «ручное управление», часто подменяя собой действующие органы власти. Переломить эту тенденцию, судя по всему, как раз и призваны новые инициативы Брюсселя. Однако вероятность того, что реализация новых инициатив приведет в действие именно внутренний механизм афганского государства, на мой взгляд, маловероятна, поскольку *и вовлечение местных афганских сообществ на уровне районов, и концентрация усилий на гражданской сфере, и так называемое институциональное строительство* в контексте происходящего будут означать как раз усиление механизмов ручного управления. А долго удерживать ситуацию таким образом будет чрезвычайно трудно.

Упование на *сосредоточение усилий по формированию регионального подхода* тоже может оказаться несколько преждевременным. Большинство стран региона с самого начала с симпатией и готовностью относились к миссии коалиции в Афганистане. Сегодня на действия коалиции они смотрят скорее с опаской.

Тезисы о *сосредоточении усилий на решении проблемы незаконного оборота наркотиков и сведении к абсолютному минимуму числа жертв среди гражданского населения, несмотря на свою исключительную актуальность, носят скорее декларативный характер.*

А вот испытание на прочность *приверженности членов Альянса укреплять союзнические отношения* может быть реальным.

Каждый из членов Альянса обладает своей аналитической базой и даже без структур НАТО может оценивать ситуацию и прогнозировать ее развитие, особенно с учетом перспективы роста потерь. И объяснить эти потери гражданам своих стран будет не просто.

Помимо этого, для европейских членов Альянса становится все более очевидным, что цели контртеррористической операции могут оказаться шире тех, о которых было заявлено вначале. А это вряд ли может послужить консолидирующим фактором для союзников.

В 2009 г. НАТО праздновала свое 60-летие. За эти годы Альянс стал мощным фактором стабильности в Европе. Испытание его на прочность контртеррористической операцией в Афганистане или гипотетическим членством Грузии и Украины, конечно же, может отрицательно сказаться на жизнедеятельности НАТО и как

следствие – на уровне безопасности в Европе. Решение, однако, за членами Альянса.

Литература

Жмуйда И., Овлев В. Наркотики – трагедия и бизнес // Азия и Африка сегодня. – М., 1987. – № 4. – С. 25–28.

Вавилов Н.И. Центры происхождения культурных растений, Афганистан. – Л., 1926. – С. 24–28.

Ганковский Ю.В. История Афганистана. – М., 1982. – С. 127.

Ганковский Ю.В. История вооруженных сил Афганистана. – М., 1985.

Гюстоци А. НАТО в Афганистане // Афганистан.Ру. – 2008. – 14.07.

NATO Integrated Data Service mailbox.natodoc@HQ.NATO.INT // NATO News. – 2009. – 26 February–11 March.

Rice C. Press conference by the US Secretary of State, Condoleezza Rice at the Foreign Ministers Meeting in Brussels, NATO HQ. – Brussels, 2008. – 6 March // NATO News. – 2008. – 03–07 March.