



О.Н. Новикова

Страны НАТО в Афганистане: Цели и подходы

***Аннотация.** В статье показаны особенности участия некоторых государств – членов НАТО в военной операции в Афганистане, которые проистекают из их восприятия угроз, подхода к проблемам терроризма, истории, военного потенциала и опыта. Автор освещает ряд обстоятельств, подрывающих единство действий стран НАТО в этой стране.*

***Abstract.** The article exposes particular aspects of some NATO member states' contributions to the military operation in Afghanistan that stem from their threat perceptions, approaches to terrorism, histories, capabilities and battle experiences. The author sheds some light on the confusing set of problems disrupting the NATO states' unity of action in this country.*

***Ключевые слова:** Афганистан, миссия НАТО, союзники НАТО, война против терроризма, военный вклад, трансатлантические отношения.*

***Keywords:** Afghanistan; NATO's mission; NATO allies; war on terrorism; military contribution; transatlantic relationship.*

Операция в Афганистане на современном этапе превратилась в главную миссию НАТО, и эта страна стала районом, где в значительной мере определяется дальнейшая судьба Североатлантического альянса. Успех миссии, по убеждению многих политиков и экспертов, способен гарантировать гармонизацию евроатлантических отношений, а ее провал

может повлечь за собой необходимость их пересмотра. Эскалация и успех военной операции НАТО может явиться не только проверкой эффективности действий стран Евроатлантики в военной сфере, но и политической воли, готовности государств – членов НАТО поддержать первую крупную миссию НАТО, осуществляющуюся вне традиционной зоны ответственности военно-политического Альянса. Как известно, после событий 11 сентября 2001 г. провозглашенный ранее чисто оборонительный характер организации стал размываться, и именно тогда была поставлена задача борьбы с международным терроризмом. Члены организации решили, что Альянс должен выйти за рамки традиционного договора о коллективной обороне и действовать в зоне «дуги нестабильности», т.е. за пределами своего региона. Неудача в Афганистане поставит под вопрос способность Североатлантического союза осуществлять военные задачи, начиная с проведения операций по поддержанию мира и кончая полномасштабными войнами.

Напомним, что непосредственно после террористической атаки 11 сентября Соединенные Штаты по существу отказались от помощи союзников по НАТО и осуществили в Афганистане операцию «Несокрушимая свобода», опираясь на подавляющую мощь своих военно-воздушных сил и оппозиционные силы Северного альянса. Режим талибов был ликвидирован. Самостоятельные действия администрации Дж. Буша были продиктованы решением Вашингтона выборочно использовать возможности своих союзников для решения той или иной задачи, избегая долгих согласований с ними, чтобы обеспечить себе свободу рук и иметь возможность избирать любую тактику без оглядки на международные институты, которые, по его мнению, могли бы ограничивать свободу действий США. Только после свержения власти «Талибана» администрация США обратилась к членам Североатлантического союза за помощью в осуществлении процесса стабилизации и восстановления Афганистана. Несколько месяцев велись переговоры между НАТО и ООН, в результате которых в августе 2003 г. Альянс принял на себя командование Международными силами содействия безопасности (МССБ, или ISAF), располагавшими мандатом СБ ООН. Постепенно ответственность НАТО по поддержанию безопасности распространилась на всю территорию страны, что полностью совпадало с интересами США, которые к тому времени ввели свои

войска в Ирак. В этой связи увеличилась численность контингента МССБ: она выросла с 5 тыс. до 70 тыс. военнослужащих, представляющих 43 страны, включая все 26 стран – участниц НАТО [Деятельность НАТО в Афганистане]¹.

Однако НАТО не может заменить Соединенные Штаты в Афганистане, и ее стратегия направлена на гармонизацию американских и европейских интересов в этой стране. Не секрет, что далеко не все европейские союзники по НАТО имеют общее стратегическое видение угроз безопасности, и находятся они в Афганистане по разным причинам. В начале военной кампании США были уверены, что с террористической угрозой можно справиться, лишь способствуя процессам демократизации региона, и в частности Афганистана. Принято считать, что все страны – участницы НАТО убеждены, что либеральные реформы способствуют разрешению конфликтов, и приверженность либеральным ценностям рассматривается как необходимое условие общего стратегического мышления и единства членов НАТО. Однако на данном этапе пришло понимание того, что эта миссия распространения демократии евроатлантического образца в Афганистане невыполнима, а потому поставлены более скромные задачи по стабилизации обстановки в стране, что предусматривает прежде всего недопущение возможности возврата к власти талибов, государственное строительство, создание боеспособной афганской армии и восстановление экономики страны. Правда, все эти планы предполагается осуществить прежде всего в условиях размещения в Афганистане дополнительных национальных воинских контингентов из стран – участниц международной миссии.

Что касается европейских государств – членов Альянса, то для многих из них не совсем очевидно совместимость собственных жизненных интересов с общими стратегическими целями НАТО в этой стране. Кроме того, ведутся споры вокруг проблем политического давления на Пакистан в целях интенсификации его борьбы с талибами, эффективности применения военной силы, принимая

¹ Кроме того, в операции «Несокрушимая свобода», проводимой Соединенными Штатами в Афганистане без участия войск МССБ, задействовано 36 тыс. солдат. Помимо этого, президент Б. Обама предложил послать в Афганистан еще 30 тыс. американцев.

во внимание сопутствующие этому жертвы и страдания мирного населения. Союзники по НАТО осознают, что в Афганистане не удастся добиться стабильности и что развитие событий в этой стране и судьба самого военного блока в целом зависят также от отрицательных побочных эффектов войны в Ираке. Напрашивается общий вывод, что наряду с расширением политических функций Альянса происходит ослабление его военно-стратегического единства.

Кроме того, следует подчеркнуть тот факт, что стратегия НАТО в Афганистане разрабатывается под сильнейшим влиянием Вашингтона. И несмотря на то что новая официальная общая стратегия безопасности НАТО еще не опубликована, уже очевидны намечаемые ею главные угрозы, которые почти полностью совпадают с угрозами, фигурирующими в национальной стратегии безопасности США. Среди этих угроз – терроризм, распространение оружия массового поражения, региональные конфликты. Все три главные угрозы мы видим в регионе АфПак (Афганистан, Пакистан).

Очевидно, что Альянс пытается сформировать общее стратегическое мышление своих членов, но в деятельности стран – участниц интервенции в Афганистане с самого начала наблюдаются особенности как тактического, так и стратегического характера. В данной работе делается попытка анализа целей и подходов некоторых государств – членов НАТО в Афганистане, играющих важную роль в антитеррористической операции, а именно: Великобритании, Германии, Канады и Нидерландов.

Представляется интересным исследовать основные характеристики действий самого преданного союзника США в Афганистане – Великобритании. Как известно, третья фаза развертывания войск НАТО в Афганистане предусматривала размещение сил МССБ в самом опасном районе – в шести южных провинциях, что после большой отсрочки было сделано в 2006 г. Самым большим контингентом был британский – 3600 военнослужащих в провинции Гельменд¹. Официально объявленная цель размещения – во взаимодействии с Афганской национальной армией восстановить

¹ Сейчас британский контингент в составе МССБ насчитывает 9500 человек. См: UK in Afghanistan. Security. – Mode of access: <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/uk-action/security/> (Дата последнего обращения – 17.02.2010).

на этой территории власть центрального правительства и расположить к себе пуштунское население.

В начале военной кампании воинский контингент Великобритании в своих действиях руководствовался Британской доктриной борьбы с повстанческими движениями (British counter-insurgency doctrine, COIN), формально провозглашенной в 1977 г. и использовавшейся для борьбы с мятежниками Северной Ирландии, а фактически формировавшейся и применявшейся в течение двухсот лет колониального господства. Основными чертами данной доктрины являются: четкое формулирование понятной политической цели, деятельность армии в рамках закона, вовлечение всех правительственных учреждений в процесс выполнения главного стратегического плана.

Одним из основных условий победы над повстанцами считалось признание и понимание того факта, что подобные конфликты не имеют военного решения, что главные усилия должны направляться на решение проблем в политической, экономической и социальной сферах, т.е. на завоевание доверия и поддержки местного населения. Также в соответствии с этой концепцией предполагалось, чтобы сила использовалась избирательно и пропорционально. Именно эту доктрину англичане пытались применять не только в Гельменде, но и в других районах Афганистана во время третьей фазы операции. Именно эту концепцию проведения операции намерен был применять генерал-лейтенант Дэвид Ричардс, бывший в то время командующим силами НАТО-МССБ. Генерал был против «американской модели» и верил, что, применяя британскую модель, МССБ могут одержать победу даже незначительным числом войск [Chin, p. 203].

Предполагалось, что структурами, которые смогли бы осуществить британскую стратегию в условиях Афганистана и координировать деятельность в области политики, экономики, разведки и ведения военных действий, должны были стать Группа политических действий (Policy Action Group), возглавляемая президентом Х. Карзаем, и Зоны развития Афганистана (Afghan Development Zones), в рамках которых функционируют комитеты по развитию провинций. Особую важность во всей структуре согласованных действий приобретают Группы по восстановлению провинций (Provincial Reconstruction Teams). Идея формирования таких групп

принадлежит американцам, которые создали их в 2002 г., когда США действовали в условиях ограниченности воинского контингента и стояли перед необходимостью расширить зону действий МССБ за пределы Кабула.

Что касается союзников США по НАТО, то они восприняли ГВП как механизм предоставления поддержки Альянсу и в меньшей степени Соединенным Штатам, удобный для тех стран, которые не желали участвовать непосредственно в военных действиях. Американское командование с самого начала пыталось использовать военные структуры и механизмы для координации деятельности неправительственных организаций в гуманитарной сфере, явно стремясь узурпировать координирующую роль ООН [Jackson, Gordon, p. 648–649].

Европейские союзники полагали, что восстановление, осуществляемое военными методами, неэффективно и дестабилизирует социальные отношения, а это может привести к тому, что стабилизация окажется сорвана самим институтом, созданным для ее обеспечения. Разница подходов между Вашингтоном и их европейскими союзниками является отражением теоретического спора между С. Хантингтоном¹ и М. Яновицем².

С. Хантингтон полагал, что военные должны держаться на определенном расстоянии от гражданского общества, чтобы не растерять качества, необходимые для ведения успешных боевых действий. М. Яновиц придерживается противоположной точки зрения [см.: Janowitz]. Он утверждает, что в настоящее время вооруженные силы уподобились гражданской бюрократии и опираются на прогрессивные технологии и хорошо подготовленных профессионалов, что привело к господству управленческого подхода в руководстве военных организаций. Благодаря такому подходу, считает М. Яновиц, вооруженные силы не будут изолированы от процесса развития гражданского общества. Его идеал – это «солдат-полицейский», готовый в любой момент и в любой точке земного шара осуществить необходимый минимум организованного

¹ Сэмюэль Ф. Хантингтон (1927–2008) – известный американский социолог и политолог (преподаватель Гарварда).

² Моррис Яновиц – американский социолог (преподаватель Кембриджа и Чикагского университета).

насилия с целью достижения определенной конфигурации международных отношений, а не победы на поле битвы. И действительно, вооруженные силы большинства держав Запада вовлечены сейчас именно в операции полицейского типа, в том числе в Афганистане. Но и идеи С. Хантингтона о жестком разделении военной и гражданской сфер не умерли, они живы, особенно в военных кругах США.

Группы по восстановлению провинций в зависимости от национальной принадлежности отличаются друг от друга как по составу, так и по функциям. В частности, главной целью ГВП в Мазари-Шарифе, возглавляемой до 2006 г. Великобританией, была реформа в сфере безопасности, а не задачи восстановления [Chin, p. 204]. Такое разнообразие связано не столько с различными условиями работы групп, сколько с разными задачами, поставленными им национальными правительствами, а также отсутствием четких стратегических рамок функционирования ГВП. Вариативность структур, финансового обеспечения, целей, слабые связи с приоритетами экономического и социального развития Афганистана отражают и усиливают дисфункцию форм координации, отравляющую отношения между афганским правительством и странами-донорами.

Одним из примеров этого является то, что страны НАТО не в состоянии найти эффективное решение проблемы наркобизнеса. США поддерживают жесткую линию искоренения посевов опиумного мака, в то время как Великобритания полагает, что этот подход контрпродуктивен и что он отвратит от коалиции местных крестьян, укрепляя тем самым социальную опору движения «Талибан». Решение, по мнению англичан, должно состоять в том, чтобы обеспечить крестьянам экономическую альтернативу. И именно британское правительство играет лидирующую роль в деле оказания помощи афганцам в этом вопросе. Однако торговля опиумом по-прежнему остается важным финансовым источником обеспечения боевых действий талибов против стран НАТО.

Что касается возможности применения в противовес американской стратегии Британской доктрины борьбы с повстанческими движениями, то возникает целый ряд проблем, стоящих на пути ее реализации. Во-первых, идею фундаментальных политических изменений, являющуюся сердцевинной Британской доктрины, весьма

трудно реализовывать из-за отсутствия нормально функционирующих государственных институтов. Во-вторых, слабость государства и его органов безопасности создает серьезную проблему в рамках подхода, опирающегося на использование местных сил. Проблема усугубляется существованием тысяч вооруженных отрядов, в которых местное население видит гарантов своей безопасности. В-третьих, препятствием на путях реализации Британской доктрины является война с мощным этническим и религиозным компонентом. Особенно сложной является задача завоевания поддержки пуштунского населения, этнического большинства Афганистана, которое почувствовало себя политически ущемленным в результате подписания Боннского соглашения¹. Действия английских частей, как и других национальных подразделений НАТО, не пользуются поддержкой и других этнических групп местного населения.

В целом успешная реализация британской стратегии зависит от быстрого и эффективного восстановления государства в Афганистане, что позволило бы решить главные задачи: обеспечить физическую безопасность, управление экономикой, функционирование легитимных политических институтов и системы социального обеспечения. Однако замечено, что правительство Х. Карзая отходит от пути государственного строительства, намеченного Боннским соглашением, и возвращается к более традиционным средствам управления. Англичане упрекают своих американских союзников также в том, что во время операции «Несокрушимая свобода» им не удалось подавить очаги сопротивления на юге страны, что позволило бы минимальными силами осуществлять задачи стабилизации и восстановления.

Сказанное выше дает возможность понять, почему позитивная цель, обозначенная в Британской доктрине борьбы с повстанческими движениями, а именно решение конфликта политическими средствами, не была достигнута в Афганистане. В результате деятельность британского контингента вопреки тому, чего Лондон хотел избежать, свелась к чисто военной операции, никак не свя-

¹ *Боннское соглашение о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов, заключенное 5 декабря 2001 г., значительно ограничило власть пуштунских племен.*

занной с задачами экономического и социального развития. Лондон осознал, что его национальная стратегия не имеет универсального характера и не может быть использована в условиях «несостоявшегося государства». Кроме того, англичане пришли к выводу, что если ставить своей целью восстановление и стабилизацию обстановки в стране наряду с проведением военной кампании, необходимо обеспечение масштабного военного присутствия.

Афганская кампания высветила острые противоречия между Великобританией и Германией в вопросе о перспективах применения силы, а в особенности о роли национальных стратегических культур. Когда столкнулись две позиции (НАТО и ЕС), Германия и Великобритания встали перед жестким выбором между атлантическим и европейским решениями. Не забудем, что немцы отказались посылать свои войска в Ирак. Это решение Берлина резко усилило англо-германские разногласия. Ожесточенные споры ведутся вокруг проблемы расходов Германии на оборону. Но ни в каком вопросе давление на Германию не осуществляется так интенсивно, как в вопросе о финансировании афганской операции. Лондон призывает своих партнеров по НАТО увеличить поддержку британских войск на юге страны, что вызывает возражения со стороны Германии. Напомним, что ФРГ расходует на оборону 1,45% ВВП, а Великобритания – 2,3%.

С момента окончания «холодной войны» ФРГ существенно изменила свой подход к вопросу о роли военной силы при осуществлении своей внешней политики и политики в области безопасности. Во время противостояния Запада и Востока бундесвер являлся важнейшим элементом натовской стратегии сдерживания. Однако военная мощь была нацелена исключительно на защиту территории. Германская военно-стратегическая культура во время «холодной войны», институциональные рамки управления, ожидания и опасения союзников, структура вооруженных сил – все было направлено на то, чтобы воспрепятствовать превращению бундесвера в стратегический ресурс управления. Таким образом, ФРГ превратилась в европейскую державу, концентрирующуюся на экономическом измерении своей внешней политики. Глубокая интеграция Германии в НАТО преследовала цель воспрепятствовать возрождению независимого германского военно-стратегического мышления. Однако в связи с крушением биполярной междунаро-

ной системы восприятие Германией военной силы как фактора, имеющего лишь функцию сдерживания, устарело. В 1994 г. Федеральный конституционный суд признал законным развертывание германских вооруженных сил за рубежом. В 1999 г. немцы участвовали в воздушной операции НАТО против Югославии. После событий 11 сентября 2001 г. германские вооруженные силы начали участвовать и в военных операциях за пределами своей территории, в том числе в Афганистане, Конго и Ливане. Таким образом, немецкий политический класс стал рассматривать вооруженные силы и как средство конструирования и поддержания регионального и мирового порядка, способствуя тем самым росту политического влияния Германии на международной арене.

Военная доктрина бундесвера во времена «холодной войны» предусматривала масштабное использование танков. Участие германской армии в операциях на Балканах в 1990-х годах продемонстрировало неэффективность такого подхода в условиях проведения экспедиционных операций. Однако только после событий 11 сентября при правительстве Г. Шрёдера стала осуществляться новая стратегическая доктрина Германии. В сентябре 2001 г. немецкое правительство восприняло «новую географию национальной безопасности». Германия вместе с союзниками по НАТО пришла к выводу, что угрозы XXI в. – международный терроризм, распространение оружия массового поражения, несостоявшиеся или слабые государства – способствуют развитию процесса глобализации в сфере безопасности, что географические границы более не являются преградой для обеспечения безопасности. В результате в 2006 г. была опубликована Белая книга – первый (после 1994 г.) документ стратегического характера, отражающий стремление привести немецкую политику в области обороны и безопасности в соответствие с изменившейся международной ситуацией и стратегией НАТО [White Paper 2006 on German security policy and the future of the Bundeswehr]. Приоритеты новой военной стратегии отчетливо проявились именно в Афганистане. Немецкий воинский контингент, являющийся третьим по величине в МССБ, расположен на севере страны – отнюдь не в самом опасном районе. Германским подразделениям в этом районе предписывалось осуществлять миссию стабилизации в рамках общих усилий коалиции по трансформации афганского государства. Предполагалось, что регуляр-

ные части ФРГ не будут принимать участие в наступательных операциях в составе международных сил. Учитывая то, что германские войска находились на большом расстоянии от зоны активных действий талибов на юге, общественность Германии надеялась, что немцы будут участвовать лишь в операциях низкой интенсивности. Тем не менее Германия участвовала в активных боевых действиях в Афганистане. Были задействованы немецкие части специального назначения, которые участвовали в операции «Несокрушимая свобода». «На базе решений Бундестага от 16 ноября 2001 г. и его последнего решения о продолжении поддержки от 15 ноября 2007 г., Германия принимает участие в операции “Несокрушимая свобода” (ОНС). Согласно мандату, осуществляется отправка контингента в количестве не более 1400 солдат» [Командование вооруженными силами США в Центральном регионе].

Это не получило огласки и не всколыхнуло немецкое общество, потому что боевые действия проводились в обстановке строгой секретности [Noetzel, Schreer, 2007, S. 100–105]. Что касается участия германского контингента в операциях МССБ, то изначально действительно немцы были задействованы лишь в операциях по обеспечению стабильности и восстановления, но затем характер операций изменился и начиная с 2006 г., когда сфера деятельности МССБ стала включать юг и восток Афганистана, операции германских частей, как и других национальных контингентов НАТО, постепенно принимают характер борьбы с повстанческими движениями [Noetzel, Schreer, 2008, p. 211–221]. Так, в операции «Орел», начавшейся 19 июля 2009 г., участвовали около 300 солдат бундесвера и 900 военнослужащих афганской национальной армии [Tagesspiegel: Наступление бундесвера в Афганистане не принесло желаемых результатов]. В ходе боевых действий немецкие военные впервые за время своего пребывания в Афганистане применили против боевиков бронетехнику и тяжелое вооружение. Операция обозначила корректировку немецкой стратегии, поскольку немецким солдатам было разрешено активнее применять оружие в наступательных операциях. Эта тенденция идет вразрез с официально заявленным курсом правительства Германии. В 2007 г. в ФРГ была разработана «Афганская концепция 2007», а на современном этапе германская стратегия в Афганистане должна осуществляться

в соответствии с документом под названием «Афганская концепция 2008» [Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2008].

В обеих концепциях приоритетами афганской стратегии Германии являются поддержка в деле восстановления страны и помощь в создании афганских сил безопасности. В «Афганской концепции 2008» учтены результаты Бухарестского саммита НАТО (апрель 2008 г.) и Парижской конференции по Афганистану (июнь 2008 г.). Совокупный вклад ФРГ в восстановительные проекты Афганистана за 2002–2010 гг. составит 1,1 млрд. евро. В год Германия выделяет на нужды развития Афганистана 170 млн. евро. В северных районах страны действуют пять немецких групп по восстановлению провинций (всего их в Афганистане 26). Основными аспектами деятельности Германии в сфере развития афганских институтов безопасности являются обучение, консультации и техническое обеспечение национальной армии и полиции. Например, на восстановление национального полицейского корпуса Германией выделяется в 3 раза больше средств, чем в 2007 г., а именно 35,7 млн. евро. Важно подчеркнуть, что в концепции предусмотрено включение новых дополнений. И она в определенной мере уже отражает связь с подходами нынешней американской администрации, направленной на усиление присутствия стран НАТО в Афганистане (в том числе бундесвера). «Афганская концепция 2008» предусматривает увеличение немецкого контингента до 4,5 тыс. человек (мандат Бундестага уже имеется).

Однако ни германская общественность, ни армия ФРГ не готовы согласиться на ведение активных боевых действий в Афганистане. Ведутся дебаты вокруг придания частям бундесвера характера экспедиционных сил, и в частности по вопросу о способности германских вооруженных сил вести операции по борьбе с повстанцами. Как стало ясно в ходе действий германского контингента в составе МССБ, бундесвер не располагает необходимым количеством частей специального назначения, регулярных пехотных подразделений, подразделений оперативного и тылового обеспечения для проведения противоповстанческих операций. Бундесверу не хватает технических средств, необходимых для обеспечения мобильности военно-воздушных сил. Кроме того, существуют юридические препятствия, не позволяющие германским вооруженным силам действовать в соответствии с требованиями своих союзников

по НАТО. Например, мобильность военно-воздушных частей Германии в Афганистане лимитирована, поскольку боевые и транспортные возможности могут быть задействованы только в соответствии с теми же оперативными ограничениями, которые применяются в Германии в отношении полетов в мирное время. В какой-то степени особенности действий немецкого воинского контингента в Афганистане объясняются тем, что ФРГ, в отличие от главных союзников, таких как Великобритания и США, не имеет опыта крупномасштабного участия в малых войнах после Второй мировой войны.

Существуют и значительные институциональные особенности ФРГ, которые препятствуют проведению активных боевых операций германских сил в Афганистане. Как известно, в вопросах, касающихся применения силы, решающую роль в ФРГ играет парламент. А поскольку электоральная система работает таким образом, что создание однопартийного правительства маловероятно, правящие партии в коалиционном правительстве постоянно вынуждены выработать консенсус по главным вопросам международной политики.

Еще одним немаловажным фактором, объясняющим нежелание германской стороны санкционировать участие своих войск в боевых операциях на юге Афганистана, является своеобразие современной германской стратегической культуры, которая делает упор на невоенные измерения безопасности. Германская элита скептически оценивает полезность применения силы в решении политических проблем. Постоянно падает поддержка германским общественным мнением участия своей страны в афганской войне. Таким образом, пропасть между политикой МССБ в области безопасности и позицией германской стороны постепенно расширяется.

Если Германия – это четвертый по объему своего военного вклада в афганскую кампанию член НАТО, третьим по значению донором является Канада. В марте 2008 г. парламент Канады одобрил продление военной миссии страны в Афганистане до 2011 г. [Афганистан: труба трубит отбой]. Согласно решению парламента, пребывание воинского контингента Канады в Афганистане будет продлено при условии дополнительной поддержки боевых операций на юге Афганистана со стороны других членов НАТО. По ре-

шению парламента, канадский контингент, численность которого сейчас составляет 2800 солдат и офицеров, должен быть выведен из Афганистана в 2011 г.

В конце «холодной войны» вклад Канады в оборону Запада был весьма незначительным. Некоторые политики определяли эту политику как «функциональный нейтрализм». Она сопровождалась слабым финансированием национальной армии и ее недостаточным техническим оснащением. Наряду с Люксембургом и Исландией Канада выделяла на военные нужды самый низкий среди членов НАТО процент ВВП. Канадские вооруженные силы были структурированы, обучены и оснащены таким образом, чтобы вести военные действия не на своей территории, а в Европе и Северной Атлантике. Вовлечение Канады в боевые действия в 1991 г. во время войны в Персидском заливе носило весьма ограниченный характер из-за опасения вызвать недовольство общественности возможными жертвами. Но уже в 1999 г. Канада активно участвовала в операциях НАТО в Югославии (канадские самолеты бомбили позиции сербов), Сомали и на Гаити.

Вклад в операцию США в Афганистане в 2001–2002 гг. был еще более весомым. Канада направила в Афганистан шесть военных судов, шесть самолетов, спецназ и 2000 солдат. Усиление активности Канады за рубежом совпало с деятельностью министра иностранных дел Ллойда Эксуорси в правительстве Ж. Кретьена. Л. Эксуорси стремился претворить в жизнь теорию «безопасности личности», в соответствии с которой центральным звеном в вопросах безопасности должно быть не государство, а люди, живущие в государстве. Теория предусматривает возможность вооруженного вмешательства во внутренние дела государства с целью защиты его граждан от тирании и нарушения прав человека [см.: Human security in theory and practice]. Л. Эксуорси не скрывал, что руководствовался этими идеями во время осуществления канадской политики в Югославии [Jockel, Sokolsky, p. 104]. Казалось бы, такой же подход должен был быть применен при принятии решения об участии страны в операции против Ирака в 2003 г. Однако канадское правительство отказалось послать свои войска в Ирак, сославшись на отсутствие мандата ООН, хотя заметим, что отсутствие мандата ООН не помешало участию Канады в бомбежках Югославии.

Истинными причинами решения Канады послужили два обстоятельства: усиливающийся в канадском обществе антиамериканизм и выборы в Квебеке. Сепаратистская Квебекская партия пыталась использовать политику неучастия Канады в войне в Ираке для увеличения своей популярности. Если бы Оттава поддержала войну в Ираке, шансы Квебекской партии на победу резко возросли бы. Начиная с января 2001 г. Ж. Кретъен пытался дистанцироваться от президента Дж. Буша, который был символом противодействия некоторым внешнеполитическим инициативам, особо популярным у канадских граждан, а именно: Международному уголовному суду, противопехотным минам и Киотскому протоколу. Казалось, канадцы забыли, что Дж. Буш не был президентом, когда Вашингтон выступил против двух последних инициатив. За месяц до официального отказа Оттавы участвовать в операции в Ираке министр обороны Канады Дж. Маккаллум объявил о решении направить 1000 канадских солдат для ведения боевых действий в Афганистане в составе МССБ.

Как утверждают в своей книге Дж.Г. Стейн и Ю. Ланг, именно он подал мысль Ж. Кретъену предложить участие в Афганистане в обмен на ввод канадских войск в Ирак [Stein, Lang, p. 90]. Итак, в рамках канадского стратегического планирования Афганистан должен был заменить Ирак¹. Президент Дж. Буш отменил давно запланированный визит в Канаду, где он собирался выступить перед парламентариями. Ранее, когда возникали осложнения в американо-канадских отношениях, Канада не всегда шла навстречу Вашингтону именно в вопросе, вызвавшем противоречия, а демонстрировала готовность уступить в других вопросах, стараясь доказать, что она остается надежным союзником. Так произошло и на этот раз. В 2005 г. правительство П. Мартина подтвердило участие канадских войск в миссии МССБ и согласилось на размещение своих войск в самых опасных южных провинциях Афганистана.

Существует и еще одна причина размещения канадских войск в этом опасном районе. Как утверждают Стейн и Ланг, это решение канадского правительства было продиктовано необходи-

¹ Но, между прочим, заметим, что Канада все-таки послала в Ирак 35 военнослужащих, а канадские корабли продолжали обеспечивать осуществление санкций ООН против Ирака. – Прим. авт.

мостью уравновесить отказ Канады последовать призыву администрации Дж. Буша присоединиться к системе ПРО. Это обстоятельство отравляло отношения между США и Канадой в течение всего 2004 г. [Stein, Lang, p. 177]. Правительство С. Харпера в 2006 г. поддержало обязательство об этом размещении. Если Канада вошла в Афганистан единственно по причине не участвовать в иракской кампании, то этот политический ход оказался неудачным. Иностранные войска из Ирака либо уже вышли, либо их понемногу выводят. Военным действиям в Афганистане конца не видно. Справедливости ради надо отметить, что канадские военнослужащие оказались в Афганистане не только в результате замены Ирака на Афганистан и не только с целью угодить американцам. Сказалась убежденность части канадской элиты и обработанной средствами массовой информации общественности в том, что исламский терроризм угрожает безопасности их страны. Кроме того, канадское правительство руководствовалось идеей сделать канадское присутствие в мире более заметным.

Вашингтон решил «не наказывать» канадское правительство за строптивость в отношении Ирака, правда, у него и не было для этого рычагов, использование которых не повредило бы американским интересам. Еще одной причиной развертывания канадских войск в Афганистане явилось то обстоятельство, что ни политики, ни канадские военные не предполагали, что эта война будет столь длительной и интенсивной и потребует столько жертв.

В Афганистане канадцы действуют в соответствии со своей военной доктриной, которая основана на концепции «войны в трех кварталах», разработанной американским генералом Ч. Крулаком. Согласно этой концепции, в одном квартале солдаты должны быть готовы вести боевые действия, во втором они могут проводить «зачистку» территории, а в третьем — раздавать гуманитарную помощь [Валецкий]. Эта концепция в известной степени опирается на уже упомянутую теорию «безопасности личности», которая оправдывает пребывание канадских войск в Афганистане не только необходимостью борьбы с международным терроризмом, но и твердым намерением создания демократической системы, защиты прав женщин и оказания помощи в развитии. Однако канадцы не спешат признать, что эта стратегия полностью совпадает с идеей американских неоконсерваторов, которой руководствовалась админи-

страция Дж. Буша: главным средством борьбы с терроризмом в Центральной Азии является распространение демократии.

Участие Канады в войне в Афганистане дало толчок реформированию канадской армии. У истоков реформы, предусматривавшей увеличение личного состава, модернизацию технического оснащения, улучшение инфраструктуры, реформирование командной структуры и системы подготовки личного состава, стоял бывший командующий Международными силами содействия безопасности генерал-лейтенант Рик Хиллер, ставший впоследствии начальником Генерального штаба вооруженных сил Канады. Реформа была направлена на повышение эффективности ведения боевых действий канадских военнослужащих за рубежом (в частности, в Афганистане) и на улучшение кооперации с вооруженными силами США.

Принимая во внимание тесные союзнические отношения между Канадой и США, можно предположить, что канадская политика в Афганистане будет в значительной мере ориентироваться на новую стратегию США в Афганистане, предложенную Б. Обамой. Значение для дальнейших действий Канады в Афганистане будут иметь и возможные неудачи канадского контингента в особенно опасных южных провинциях. Не исключено, что соображения, связанные с концепцией «безопасности личности» и распространения демократии, уступят место идеям традиционной «реальной политики».

В своих действиях на юге Афганистана канадские войска тесно взаимодействуют с голландским контингентом, который своими истребителями «Ф-16» и вертолетами «Апачи» обеспечивает воздушную поддержку канадцам в провинции Кандагар. Военский контингент Нидерландов насчитывает 1650 военнослужащих и размещен в основном в Урузгане. Подобное участие является весьма весомым для такой небольшой страны, чья армия насчитывает всего 53 тыс. человек, значительно меньше, чем армии Германии, Франции или Великобритании. Голландия – это пятая страна по масштабу участия в миссии НАТО в Афганистане. Несмотря на это, в 2008 г. министр обороны США Р. Гейтс критиковал союзников по НАТО, и в частности голландцев, за отсутствие должной подготовки и неумение проводить противоповстанческие операции. Однако голландцы, в отличие от большинства своих союзников,

участвуют в активных боевых действиях. Правительство Я.П. Балкененде оправдывает участие своей страны в военных операциях в Афганистане ссылками на мандат ООН и решения НАТО.

Одной из основных проблем Голландии как небольшого государства является то, что она в целях поддержания относительно высокого уровня политических амбиций должна привести свои материальные ресурсы и оперативные возможности в соответствие с ресурсами и возможностями более крупных партнеров по операции. Это в значительной мере достигается за счет использования системы частных военных организаций, которые поставляют профессиональных военнослужащих-контрактников.

В прошлом веке неоспоримой казалась государственная монополия на легитимное использование силы в странах Запада. Сейчас появился новый феномен – приватизация безопасности. Важнейшей стороной этого феномена стало все возрастающее использование частных военных организаций во время проведения военных операций в третьих странах. Эта тенденция стала заметной во время иракской кампании, когда соотношение контрактников частных военных организаций к солдатам регулярных войск стало 1:1. Для сравнения скажем, что во время операции «Буря в пустыне» это соотношение было 1:50.

Этот процесс протекает в русле общего неолиберального тренда в сторону приватизации правительственных служб, имевшего место в прошлом десятилетии. Эта тенденция зародилась в Америке и теперь получила распространение в малых странах Европы. При рассмотрении экономического аспекта приватизации безопасности принято утверждать, что использование потенциала частных военных организаций обходится государству дешевле, поскольку государство оплачивает их услуги лишь во время операций, а не несет постоянных расходов по их содержанию, как это происходит в регулярной армии.

Однако, если принято политическое решение о проведении операции независимо от того, имеются ли для этого необходимые силы и средства, как это зачастую было с малыми европейскими странами в отношении операции в Афганистане, цена уже не имеет значения. В то же время необходимо учитывать, что интересы регулярных вооруженных сил и частных военных компаний не всегда совпадают. Главная цель компаний – служить интересам ак-

ционеро́в, а не достижению главной цели – обеспечению успешного проведения военной операции, невзирая на возможный риск.

В Афганистане действуют примерно 60 таких компаний, в которых занято от 18 тыс. до 28 тыс. сотрудников, включая 8 тыс. иностранцев [В Афганистане отрегулируют статус иностранных охранных компаний]. Очевидно, что военное командование должно полностью контролировать деятельность своих войск. Тем не менее частные военные компании могут не согласиться на проведение операций, угрожающих жизни своих военнослужащих и даже приостановить их службу на данном театре военных действий. Опыт показал, что частные компании не в состоянии обеспечить тот же уровень исполнения обязанностей военнослужащих, как это имеет место в регулярных войсках в ситуациях высокого риска для жизни, даже если эта служба в сфере транспорта и логистики. Проблемы возникают и в юридической сфере. Правонарушения, совершаемые контрактниками, работающими на иностранные правительства, остаются безнаказанными. Если контрактники служат в Афганистане, они не подчиняются местной юрисдикции. А если они не имеют гражданства посылающей их стороны, как в ситуации с голландскими наемниками, они подпадают под уголовную юрисдикцию лишь при совершении некоторых особо тяжких преступлений.

В Голландии, как и в других небольших государствах – членах НАТО, участие в международных операциях, например в Афганистане, потребовало глубоких реформ всей военной структуры. Однако военные и политики крайне медленно начинают осознавать необходимость проведения структурных реформ для обеспечения необходимого военного потенциала в целях достижения более высоких политических целей. Но этот процесс сопровождается сужением свободы политического выбора, поскольку ограниченные размеры и некоторая односторонность создающейся военной структуры ограничивают способность Голландии действовать независимо от своих союзников. Сама интеграция в международную военную структуру – это следствие ограниченного размера национальной оборонной структуры. Такая интеграция неизбежно сопровождается ускоренным развитием военных доктрин и технологий, при этом участники вынуждены принимать изменения «в пакете». Военная интеграция имеет свои преимущества и недостатки.

К позитивной стороне относится возможность влиять на процесс принятия решений в НАТО. В то же время интеграция влечет за собой снижение уровня политического контроля Голландии над своими вооруженными силами. Так, например, использование внутри страны (или расширение присутствия) подразделений Голландии, интегрированных в международные военные структуры, должно быть согласовано с другими странами. Решения в отношении района размещения в Афганистане национального контингента и выбора средств ведения операций должны приниматься совместно с другими государствами. Если же отказаться вести активные боевые действия в опасных южных районах Афганистана или вообще принять одностороннее решение о выводе войск, может возникнуть угроза потери репутации надежного партнера.

В ноябре 2007 г. голландское правительство решило продлить пребывание своих войск в Афганистане до 2010 г. Однако, в отличие от Соединенных Штатов и Великобритании, Голландия четко определила дату вывода своих войск – 31 июля 2010 г. А 6 октября 2009 г. появилось сообщение о том, что большинство депутатов парламента Нидерландов подтвердили это решение и проголосовали за то, чтобы голландские войска были выведены из Афганистана до конца 2010 г. Против проголосовала лишь ведущая партия «Христианско-демократический призыв» во главе с премьер-министром Я.П. Балкененде. Отметим все же, что голландское правительство вопреки решению парламента имеет право продлить пребывание голландского воинского контингента в Афганистане. Однако такое решение грозит возникновением серьезного внутривнутриполитического кризиса. В любом случае потеря безусловной поддержки афганской операции внутри страны свидетельствует об ограниченной способности Нидерландов вносить весомый вклад в операции НАТО.

Из сказанного выше очевидно, что структура сил НАТО в Афганистане такова, что ответственность за отдельные провинции Афганистана возложена на определенные национальные контингенты. Поэтому вполне естественно, что основные государства – члены сил НАТО в Афганистане действуют в соответствии со своими национальными военными стратегиями, руководствуются наработанным опытом ведения подобных операций, своим нацио-

нальным законодательством, учитывая при этом особенности собственного внутриполитического ландшафта

С. Хантингтон обращал внимание на следующее: «Военные институты любого общества формируются двумя силами: функциональным императивом, вытекающим из угроз общественной безопасности, и социальным императивом, определяемым социальными силами, идеологиями и институтами, доминирующими в данном обществе» [Huntington, p. 2]. Поэтому смещение задачи национальных армий с обеспечения обороны в сторону участия в международных военных операциях поднимают фундаментальные вопросы относительно главной цели деятельности национальных вооруженных сил.

Отвечать на эти вопросы необходимо обществу, военным структурам и каждому военнослужащему в отдельности. Обществу приходится отвечать на вопрос о том, что может обеспечить легитимность применения силы помимо необходимости защиты своей территории и своих граждан. Должны ли людские и финансовые ресурсы страны быть использованы для вмешательства во внутренние дела других стран? Для военных структур существует принципиальная проблема обоснования новой миссии за рубежом с последующим созданием новых символов, политических клише и традиций. В практическом плане национальные военные структуры должны получить новое оборудование, освоить новые приемы руководства военным персоналом и выработать новые военные доктрины или видоизменить старые, чтобы адаптировать их к новым задачам. Для каждого военнослужащего в отдельности стоит вопрос о том, ради чего он должен рисковать своей жизнью и подвергать стрессу свою семью. Для граждан великих держав эти вопросы не новы, они имеют опыт ведения локальных войн на чужой территории. А для малых стран Альянса после окончания «холодной войны» эти вопросы приобрели критический характер.

На первых двух этапах вторжения главные союзники США в Афганистане не совсем четко определяли характер операции. Англичане, например, жестко разделяли свое участие в операции США «Несокрушимая свобода» и в миссии МССБ, задачи которой Комитет обороны Палаты общин определял следующим образом: «Обеспечение стабильности и безопасности в Афганистане и контроль над оборотом наркотиков – жизненно важные цели как для

Афганистана, так и для стабильности региона Центральной Азии» [House of Commons, Defence Committee, The UK deployment to Afghanistan]. Однако во время третьего этапа (с 2006 г.) правительство Великобритании для достижения этих целей сконцентрировалось на ведении активных боевых операций. Англичане послали в Афганистан 16-ю Военно-воздушную ударную бригаду, а из 3400 военнослужащих только 100 человек работали в Группках по восстановлению провинций.

Во время политических дебатов в Нидерландах много говорилось о том, что легитимность миссии придадут усилия по восстановлению экономики Афганистана. Однако из 1600 человек в составе голландского контингента только 50 работали в ГВП.

Канадское правительство начало с того, что послало в Кандагар Группу по восстановлению провинций, а уже затем 1200 солдат.

Что касается Германии, то она, так же как Франция, Испания, Италия и некоторые другие страны НАТО, пытается избежать участия в боевых действиях.

В целом НАТО постепенно отходит от своего первоначального решения воздерживаться от ведения широкомасштабных боевых действий в Афганистане. По мере того как ограничения и негативные результаты активных боевых операций становятся все более очевидными, внутри Альянса возникает все больше разногласий в отношении того, возможно ли путем массированного военного присутствия добиться стабилизации страны и региона в целом. Меньшинство под руководством Соединенных Штатов выступает за эскалацию военных действий. Большинство стран – участниц НАТО во главе с Германией сомневаются, что можно преодолеть фундаментальное противоречие между миссией НАТО по стабилизации и активными боевыми действиями.

При осуществлении российского курса в отношении операции НАТО в Афганистане (как известно, Россия в целом ее поддерживает) стоит обратить внимание на высказывание бывшего американского посла в НАТО, а ныне старшего советника «Рэнд корпорэйшн» Роберта Хантера. В своем интервью он заявил, что «лишь очень немногие европейские страны верят, что доминирование в Афганистане необходимо для их безопасности, но они соглашаются с Вашингтоном для того, чтобы Соединенные Штаты продолжали направлять свои усилия на отражение возможных уг-

роз со стороны России» [Hunter]. В данной статье была предпринята попытка доказать, что данная точка зрения недопустимо упрощает мотивы поведения государств – членов НАТО в Афганистане, и России для прогнозирования ситуации необходимо не только отслеживать стратегию США в Афганистане, но и учитывать многовекторность интересов и разнообразие подходов стран – участниц операции.

Литература

Афганистан: Труба трубит отбой. – Режим доступа: <http://www.nashmontreal.com/article/partners92.html> (Дата последнего обращения – 22.12.2009).

Валецкий О.С. Современная война в Афганистане и ее влияние на ситуацию в Средней Азии. – Режим доступа: http://www.artofwar.net.ru/.../sovremennaia_voina_v_afganistane_i_ee_vliianie_na_situatsiiu_v_srednei_azii (Дата последнего обращения – 22.12.2009).

В Афганистане отрегулируют статус иностранных охранных компаний // Центр новостей ООН. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=11463>

Деятельность НАТО в Афганистане. Организация Североатлантического договора. – Режим доступа: http://www.nato.int/cps/en/SID-15D17B35-D9FB10C3/natolive/topics_8189.htm#evolution (Дата последнего обращения – 20.01.2010).

Командование вооруженными силами США в Центральном регионе. Интернет-страница Германия. – Режим доступа: <http://www.centcom.mil/ru/countries/coalition/germany/>

Tagesspiegel: Наступление бундесвера в Афганистане не принесло желаемых результатов. – Режим доступа: <http://www.i-r-p.ru/page/stream-event/index-23877.html> (Дата последнего обращения – 13.11.2009).

Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2008. – Mode of access: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Downloads/081001-engl-AFGKonzeptBREG.pdf>

Chin W. British counter-insurgency in Afghanistan // Defense & security analysis. – 2007. – Vol. 23, N 2. – P. 201-225. – Mode of access: <http://web.ebscohost.com>

House of Commons, Defence committee, The UK deployment to Afghanistan. Fifth report of Session 2005-06, 28 Mar. 2006, p. 5. – Mode of access:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmdfence/558/558.pdf>

Human security in theory and practice. Application of the Human security concept and the United Nations Trust Fund for Human security. Human Security Unit. – Mode of access: http://hdr.undp.org/en/media/HS_Handbook_2009.pdf

Hunter R. U.S.-NATO: Looking for common ground in Afghanistan. Interviewee. December 9, 2009. – Mode of access: http://www.cfr.org/publication/20938/usnato.html?breadcrumb=%2Fissue%2F37%2Finternational_organizations (Дата последнего обращения – 21.12.09).

Huntington S.P. The soldier and the state, the theory and politics of civil-military relations. – Cambridge, MA: Belknap, 1957.

Jackson M., Gordon S. Rewiring interventions? UK Provincial reconstruction teams and «stabilization» // International peacekeeping. – L., 2007. – Vol. 14, N 5. – P. 647–661. – Mode of access: <http://web.ebscohost.com>

Janowitz M. The professional soldier. A social and political portrait. – N.Y.: The free press, 1971.

Jockel J.T., Sokolsky J.J. Canada and the war in Afghanistan; NATO's odd man steps forward // Journal of transatlantic studies. – Dandee, 2008. – Vol. 6, N 1. – P. 100–115. – Mode of access: <http://web.ebscohost.com>

Noetzel T., Schreer B. Krieg order Nicht-Krieg? Plädoyer für eine ernsthafte Debatte über den Bundeswehreinsatz in Afghanistan // Internationale Politik. – Berlin, 2007. – Vol. 62, N 3. – S.100–105.

Noetzel T., Schreer B. All the way? The evolution of German military power // International affairs. – N.Y., 2008. – Vol. 84, N 2. – P. 211–221.

Stein J.G., Lang Eu. The unexpected war: Canada in Kandagar. – Toronto: Penguin group, 2007. – 332 p.

White Paper 2006 on German security policy and the future of the Bundeswehr. – Mode of access: <http://www.gees.org/documentos/Documenten-01746.pdf>