

О.Н. Новикова

## «Жесткая» и «мягкая» сила Запада в современном Афганистане

*Аннотация.* В статье выявляются противоречия в применении западными странами «жесткой» и «мягкой» силы в Афганистане в настоящее время. Дана характеристика «мягкой» силы международной коалиции и оценена ее эффективность. Автор статьи утверждает, что ни «жесткая», ни «мягкая» сила западных государств не в состоянии определить будущее Исламской Республики Афганистан.

*Abstract.* The article focuses on the contradictions in the claimed successes of «hard» and «soft» power, used by the western countries in Afghanistan nowadays. The paper shows what exactly is «soft» power of the international coalition and how useful is it in dealing with long-term challenges. The author develops a point that the use of both «hard» or «soft» power of the West would not help it to determine the destiny of Afghanistan.

*Ключевые слова:* Афганистан, МССБ, НАТО, «жесткая» и «мягкая» сила, вывод войск из Афганистана, иностранная помощь, распространение демократии.

*Keywords:* Afghanistan, ISAF, NATO, «hard» and «soft» power, pullout from Afghanistan, foreign assistance to Afghanistan, democracy promotion.

В Афганистане заканчивается процесс свертывания иностранного военного присутствия и передачи ответственности за безопасность афганским властям, что, кроме всего прочего, имеет целью создание условий для безболезненного вывода основного контингента коалиционных сил. Казалось бы, заканчивается

период применения международной коалицией «жесткой» силы в Афганистане. При этом надо заметить, что афганское руководство, большая часть легальной политической оппозиции и в целом гражданское общество заинтересованы в сохранении присутствия иностранных войск на территории страны. Кабул стремится гарантировать себе долгосрочное сотрудничество с международным сообществом на двусторонней и многосторонней основе на период после 2014 г. как в области безопасности, так и в гражданской сфере. Очевидно, что эти международные гарантии будут предоставлены афганскому правительству. И это будет сделано в преддверии возможной гражданской войны, которая может начаться после вывода основной части коалиционных сил. В условиях мирового экономического кризиса в настоящее время на обучение и вооружение афганских национальных сил безопасности (АНСБ) выплачиваются средства в объеме более 6 млрд долл. в год. Однако начиная с 2014 г. эта сумма сократится до 4,1 млрд долл. В НАТО опасаются, что полный отказ от финансирования может привести к ситуации, аналогичной той, которая сложилась после решения СССР в 1991 г. прекратить поставки вооружений и финансовую помощь режиму Наджибуллы. Представляется, что поставки вооружений и подготовку афганской армии и полиции можно отнести к парадигме «жесткой» силы Запада. И особый интерес представляет выявление соотношения применения международным сообществом «жесткой» и «мягкой» силы в современном Афганистане.

### **Новая модификация «жесткой» силы Запада в Афганистане**

Подписание в 2010 г. на Лиссабонском саммите НАТО Декларации о прочном партнерстве (1) между афганским правительством и государствами – членами Альянса свидетельствовало о его намерении сохранить свое присутствие в ИРА в политическом и военном отношении на продолжительное время, что подразумевает поддержку и обучение АНСБ после 2014 г. Особое внимание НАТО уделяет проведению реформы в армии и правоохранительных структурах (в Министерстве обороны, Министерстве внутренних дел, Совете национальной безопасности и в Главном управлении национальной безопасности). Однако вряд ли в обозримом будущем удастся преодолеть такие застарелые пороки, как торгов-

ля высшими постами в органах безопасности, «крышевание» нелегального бизнеса, в том числе наркопроизводства, и участие в нем представителей органов власти, нарушения в содержании заключенных.

Процесс передачи ответственности в сфере безопасности был согласован на Лондонской и Кабульской конференциях, а на саммите НАТО в Лиссабоне было запланировано его завершение до вывода основного контингента иностранных войск. Хотя важность проблем управления страной и их взаимосвязь с вопросами безопасности были признаны международной коалицией, на деле МССБ в контексте передачи ответственности занимались в основном подавлением вооруженной оппозиции и строительством афганских вооруженных сил. Начиная с 2002 г. Конгресс США выделил на восстановление Афганистана 93 млрд долл. – самую большую сумму, выделенную когда-нибудь на восстановление одной страны (12). Однако более половины этих средств (54 млрд долл.) были потрачены на строительство армии и полиции Афганистана. Афганское правительство и международное сообщество пришли к единому мнению, что афганские силы безопасности должны к 2014 г. насчитывать 352 тыс. солдат, и эта численность должна быть сохранена в течение нескольких лет. По оценке Всемирного банка, на эти цели должно выделяться 5 млрд долл. в год (цит. по: 12, с. 4). Высокий уровень неграмотности военнослужащих отрицательно сказывается на эффективности афганских вооруженных сил. Специальный генеральный инспектор по восстановлению Афганистана заявил, что три финансируемых американцами контракта по ликвидации неграмотности обошлись в 200 млн долл. (там же, с. 6). После 2014 г. предусматривается учреждение двух структур: учебно-тренировочной миссии НАТО ориентировочной численностью в 8–12 тыс. человек (большую часть составят американские инструкторы) и отдельной контртеррористической миссии США с мандатом борьбы с «Аль-Каидой» и другими террористическими группировками, а также охраны американских дипломатических и иных представительств в ИРА (данные на апрель 2013 г.).

Возникает вопрос, сможет ли модифицированная «жесткая» сила Запада предотвратить приход талибов к власти в ИРА? По мнению западных союзников, уровень управления и развития Афганистана достаточен для обеспечения передачи ответственности в

сфере безопасности. Однако уже сейчас существует угроза, что процессы передачи ответственности и политического примирения приведут к росту внутривнутриполитической напряженности, этническому разлому Афганистана и взаимной борьбе группировок. Ученые из научно-исследовательского центра «Сеть аналитиков в Афганистане» (Afghanistan Analysts Network) уверены, что реформа сектора безопасности страны, осуществление которой началось в 2001 г. в соответствии с Боннскими соглашениями, потерпела крах (8, с. 4). Не удалось распустить незаконные вооруженные формирования. По-прежнему существует дисбаланс в этническом составе вооруженных сил Афганистана, особенно среди офицерского корпуса. Низкий уровень представительства пуштунов, прежде всего из южных провинций, свидетельствует об испытываемом ими страхе перед местью талибов, что требует усиления мер безопасности в пуштунских провинциях. Западные союзники преследуют краткосрочные цели обеспечения безопасности, что продиктовано необходимостью быстрого реагирования на атаки повстанцев в провинциях. При этом, исходя из внутривнутриполитических соображений, западные страны продолжают заявлять об улучшении военно-политической обстановки в Афганистане.

В целом правящая верхушка страны стремится сохранить американское военное присутствие и после 2014 г., что было подтверждено во время заседания Лойя джирги в ноябре 2011 г. Американские войска будут временно размещены на афганских военных базах. Заметим, что в странах Западной Европы, в Японии и Южной Корее американские базы временного характера используются десятилетиями. После 2014 г. американские военные планируют сосредоточиться на борьбе с терроризмом и специальных операциях, фактически свернув работу по восстановлению экономики, что, несомненно, будет использовано талибами для усиления пропаганды, представляющей американцев как оккупантов, и негативно скажется на запуске процесса примирения. Военные базы США дадут повод для критики противникам афганского режима и вызовут настороженность у ряда региональных держав. Правда, Китай, ранее однозначно выступавший против американского военного присутствия в Афганистане после 2014 г., в настоящее время изменил свою позицию, полагая, что коалиционные силы слишком рано покидают ИРА, не подготовив в должной мере аф-

ганскую армию и полицию. Индия также не протестует против американских баз, более всего опасаясь прихода к власти в Афганистане талибов, которые находятся под влиянием Пакистана.

В идеале политическое урегулирование должно было быть достигнуто до вывода войск коалиции в 2014 г. Речь могла бы идти не только о договоренности между правительством Х. Карзая и Движением талибов (ДТ) – в урегулировании должны быть задействованы и другие политические силы, включая легальную оппозицию и организации гражданского общества. Мирное урегулирование не является синонимом более широкого понятия «примирения», процесса, подразумевающего преодоление линий конфликтного противостояния, существующих десятилетиями. Но политическое урегулирование должно было проложить дорогу к «примирению». При этом среди членов международной коалиции существует убеждение, что долговременное иностранное присутствие увеличивает шансы мирного урегулирования. Это утверждение представляется нам сомнительным. Американский подход «сражайся, веди переговоры и строй» (fight, talk, build) с опорой на «жесткую» силу оказался контрпродуктивным. Несмотря на ликвидацию значительного количества полевых командиров и потери среди вооруженной оппозиции, эта стратегия, основанная на военных методах разрешения конфликтов, не сработала. Талибы прямым или косвенным путем по-прежнему контролируют значительную часть территории.

### **«Мягкая» сила в период ведения боевых действий**

Надо признать, что пребывание международных сил в Афганистане и ведение боевых действий, т.е. использование «жесткой» силы, сопровождалось определенными усилиями и по применению «мягкой» силы, в результате чего были достигнуты некоторые успехи в экономике: наблюдался экономический рост, после гиперинфляции 1990-х годов установился относительно низкий уровень инфляции, удалось добиться лучшего управления государственными финансами, есть успехи в сфере медицинского обслуживания и образования. Продолжительность жизни гражданского населения увеличилась, женщины стали вовлекаться в экономическую жизнь страны. Было создано Министерство по делам женщин. Из школь-

ников 40% составляют девочки. 27,7% членов парламента – женщины (14, с. 8). Это больше, чем в среднем в парламентах мира, избираемых прямым голосованием (21,7%). По данным Министерства финансов ИРА, из 13 млрд долл., которые были выделены донорами в 2011 г., 500 млн истрачено на нужды здравоохранения, 256 млн долл. – на образование и 367 млн долл. – на другие нужды, включая решение гендерных проблем. Но хотелось бы напомнить, что в результате реформ, производимых в Афганистане в период российского присутствия, до прихода к власти ДТ, 70% учителей, половина на всех служащих и 40% врачей были женщины (14, с. 2).

Однако в других областях, например в сфере борьбы с производством наркотиков, усилия западных стран не увенчались успехом. На долю Афганистана по-прежнему приходится около 90% мирового производства опиума. Не удалось достигнуть больших результатов и в области управления и институционального строительства. Процесс вложения денег в экономику и государственное строительство сопровождался коррупцией и низкой эффективностью освоения средств. Афганистан так и остался одной из беднейших стран мира. Более трети населения живет за чертой бедности, более половины рискуют пересечь эту черту, три четверти безграмотно.

Однако потоки финансовых средств, поступавших в Афганистан, направлялись в основном на цели обеспечения безопасности. В докладе афганского Министерства финансов 2012 г. утверждается, что даже сейчас, при свертывании международного присутствия, военные расходы превышают 50% всей суммы предоставляемой Афганистану помощи (4, с. 25). На гуманитарные нужды тратилось 6 млрд долл. в год, и такая зависимость от внешнего финансирования является уникальной. Большая часть средств доноров проходила, минуя государственный бюджет. Несмотря на значительный объем денежных вливаний, основная часть средств международного сообщества, выделенных «на» Афганистан, расходуется не «в» Афганистане. Эти средства покидают страну посредством импорта, прибыли подрядчиков, перевода денег за границу.

Как указывается в тексте основного доклада Всемирного банка, помощь поступает по трем главным каналам.

Первый канал. В 2010 г. правительство получило 1,9 млрд долл. на поддержание бюджета. Из них 780 млн долл. пошло на жалование солдатам и офицерам Афганской национальной армии и Афганской национальной полиции. Остальные средства направлялись на проекты развития и текущие расходы.

Второй канал. Доноры финансируют проекты развития, вкладывая средства через бюджет (5,2 млрд долл. в 2010 г.). Финансирование осуществляется такими гражданскими организациями, как Агентство США по международному развитию (USAID), Министерство международного развития Великобритании (DFID), Европейская комиссия.

Третий канал. Доноры предоставляют средства на нужды поддержания безопасности, которые идут, минуя бюджет, на финансирование операций и содержание МССБ через военные ведомства и подрядные организации, такие как Инженерный корпус армии США и Группы по восстановлению провинций (8,6 млрд долл. в 2010 г.) (3, с. 28).

В Докладе о мировом развитии 2011: Конфликты, безопасность и развитие говорится о необходимости внести изменения в процесс предоставления международной помощи. Это означает, что необходимы: *перенос центра тяжести* при оказании помощи на укрепление доверия, обеспечение безопасности граждан, справедливости и занятости; *изменение процедур* деятельности международных институтов с целью повышения оперативности их реакции; *принятие мер* на региональном уровне; *придание нового импульса* сотрудничеству стран с более низким, средним и более высоким уровнем дохода (2).

Грядущее сокращение средств, выделяемых на экономическое развитие, более всего отразится на общественных расходах. Прогнозируется падение темпов роста ВВП с 9% в год в период 2000–2010 гг. до 5–6% в 2011–2018 гг. И учитывая, что ежегодный прирост населения составляет 2,8%, ожидается весьма ограниченный рост дохода на душу населения. При лучшем развитии событий, если рост ВВП составит 6%, доход на душу населения увеличится вдвое только через 22 года. Напомним, что сейчас он составляет 528 долл. и является одним из самых низких в мире (3, с. 109). Если показатели состояния сельского хозяйства будут низкими, не будут сделаны инвестиции в добычу полезных ископае-

мых и иностранная помощь будет сокращаться, экономический рост составит 3% (3, с. 110) в год. В случае резкого ухудшения ситуации в сфере безопасности и государственного управления возможен экономический спад.

Кроме того, надо отметить, что для развития афганской экономики опасность представляет не только сокращение иностранной помощи, но и затяжные периоды засухи, оказывающие негативное влияние на сельскохозяйственное производство Афганистана, а также утрата доверия со стороны бизнеса в результате ухудшающейся обстановки в сфере безопасности, коррупция и ненадлежащее управление.

### **Новые подходы в использовании «мягкой» силы**

В последнее время в международном сообществе сформировалось понимание необходимости внесения изменений в план предоставления помощи ИРА.

В докладе Министерства обороны США Конгрессу за декабрь 2012 г. говорилось, что за период с 2002 г. около 50 государств, НАТО и шесть международных фондов в виде помощи передали правительству Афганистана более 2,3 млрд долл. Будущие ходатайства о финансировании будут касаться ликвидации неграмотности, поставки оборудования, восстановления инфраструктуры и финансирования армии и полиции. Как упоминалось выше, для АНСБ после 2014 г., по оценкам международного сообщества и правительства Афганистана, потребуется 4,1 млрд долл. в год, из которых 500 тыс. долл. согласилось предоставлять афганское правительство с перспективой постепенного увеличения своей доли. Учитывая нынешние экономические и финансовые трудности Афганистана, международное сообщество обязалось доплачивать недостающие суммы в течение трех лет начиная с 2015 г. (10, с. 99).

До 2010 г. США оказывали помощь Афганистану путем заключения контрактов, соглашений, предоставления грантов в обход бюджета. Начиная с 2010 г. США и другие доноры достигли



принципиальной договоренности об оказании прямой помощи<sup>1</sup>. Однако иностранные доноры обусловили предоставление денег афганскому правительству требованиями побороть коррупцию, продемонстрировать прозрачность при распределении средств, разработать детальный план использования иностранной помощи. В июле 2012 г. на конференции в Токио международное сообщество обещало предоставить Афганистану до 2015 г. 16 млрд долл. Всемирный банк, например, полагает, что для осуществления проектов восстановления экономики, содержания афганских национальных сил безопасности и преодоления финансового разрыва между доходами от национальной экономики и поддержанием жизнедеятельности государства Афганистану ежегодно до конца 2025 г. потребуется 7 млрд долл. (3). Объемы денежных вливаний при условии, что они будут предоставляться в указанном размере, впечатляют, однако нужно учитывать и негативные стороны процесса оказания финансовой помощи. В работе А. Гюстоци и Н. Ибрахими подвергнуты критике проекты по предоставлению помощи населению Афганистана, в том числе с точки зрения их неэффективности в деле разрешения или предотвращения конфликтов. Более того, программы помощи, по мнению авторов, могут послужить драйверами антиправительственного сопротивления (6, с. 40). Они дестабилизируют общество, поскольку распределяются несправедливым образом – в силу отсутствия достоверной информации о нуждах населения, манипулирования донорами со стороны местных властей и нарушений, допущенных самими донорами и структурами, непосредственно предоставляющими помощь. Кроме того, вооруженная оппозиция обкладывает проекты помощи и поставщиков налогом в размере 20–40%. Авторы приводят данные внутреннего доклада Агентства США по международному развитию от 2009 г., где подтверждены сведения о том, что подрядчики платят отступные повстанцам: таким образом, предположительно 5,2 млн долл. из денег, выделенных агентством, поступило талибам. Следует отметить, что на сегодняшний день ситуация в этом плане не изменилась.

---

<sup>1</sup> Прямая помощь – это помощь, проходящая через национальный бюджет принимающей стороны, предоставляемая либо международными трастовыми фондами, либо правительствами на основе двусторонних соглашений.

Оценивая международную помощь в строительстве афганских государственных институтов, директор Шведского комитета по Афганистану и сотрудник независимой некоммерческой научно-исследовательской организации «Сеть аналитиков в Афганистане» А. Фэнге утверждает, что эта помощь не является в достаточной степени эффективной. Доноры придерживаются собственного мнения на мандаты, политику и приоритеты своей деятельности, независимо от того, вписываются ли они в местный контекст. В результате наблюдается дисбаланс в развитии регионов и провинций, созданы многочисленные министерства и государственные институты, где работают в основном неэффективные, но высокооплачиваемые международные советники и консультанты, ничего или почти ничего не знающие о стране, ее народе, культуре и истории. Это приводит к еще большему отрыву государства от его граждан, пренебрежению таким важнейшим сектором экономики, как сельское хозяйство, а также высшим образованием и развитием управления на местах. А. Фэнге подчеркивает, что в Афганистане была налажена такая система закупок, которая способствовала коррупции и плохому управлению в фондах помощи и развития (5, с. 3).

### **Демократизация Афганистана как проявление политики «мягкой» силы**

Одним из главных направлений использования западными странами «мягкой» силы в Афганистане является демократизация этой страны. «Мягкая» сила подразумевает притягательность ценностей Запада, и прежде всего демократической системы, для местных жителей.

Некоторые европейские ученые, например Т. Руттих, работающий в Афганистане более десяти лет – в посольствах ГДР, затем ФРГ, в миссиях ООН и Евросоюза, а также в научно-исследовательском центре «Сеть аналитиков в Афганистане», – полагают, что после свержения талибского режима многие афганцы захотели сами определять политическое будущее своего государства, однако к нынешнему времени восприятие афганцами демократии отличается циничностью (11, с. 1). Как произошла эта эволюция? Необходимой предпосылкой создания в Афганистане плюралистического

демократического общества западные аналитики считали выполнение всех положений Боннского соглашения. Однако они не были выполнены. Не была проведена также перепись населения. А во время голосований на выборах 2004, 2005, а особенно 2009 и 2010 гг., происходили многочисленные манипуляции и подтасовки. Программа «Разоружение, демобилизация и реинтеграция» не охватила руководящее звено боевиков, которых защищают их бывшие руководители, ставшие политиками.

Необходимо подчеркнуть, что, пытаясь построить демократию в Афганистане, западные страны сами внесли антидемократические положения в Боннские соглашения. Во-первых, к участию в боннском процессе были допущены только четыре стороны. Три из них – это национальная армия (самая влиятельная делегация) и две группы, поддерживаемые Ираном и Пакистаном. Четвертая делегация (Римская группа) состояла из сторонников бывшего короля Афганистана. При этом Движение талибов было исключено из процесса. Во-вторых, кандидатура председателя будущей Переходной администрации страны была утверждена за границей и одобрена делегацией национальной армии, которая уже контролировала Кабул и большую часть страны. На предварительном голосовании внутри второй по влиянию делегации – Римской группы – победу одержал кандидат – противник Х. Карзая. Под давлением США и ООН эта делегация была вынуждена провести повторное голосование. В-третьих, положение о том, что участники Боннских соглашений выведут все воинские части из Кабула и других городских поселений или других районов, где развернуты силы, имеющие мандат ООН, не было реализовано. Это дало армии главное преимущество, которое отражало решение западных стран предоставить ключевые позиции в новой администрации представителям военных. Таким образом, военные чины возглавили министерства обороны, иностранных дел, внутренних дел, а также разведку. Это породило у пуштунов подозрения в «северном доминировании»<sup>1</sup>.

Все вышеуказанные положения, свидетельствующие о дефиците демократии в Боннских соглашениях, негативным образом отразились на их применении. Перед проведением Чрезвычайной Лоя джирги 2002 г. специальный представитель США в Афгани-

---

<sup>1</sup> Имеется в виду доминирование Северного альянса.

стане Залмай Халилзад заставил бывшего короля М. Захир-Шаха отказаться баллотироваться на пост главы государства. Губернаторы провинций и начальники полиции, которые не должны были выдвигать свои кандидатуры в провинциях, где они занимали свои посты, были допущены с черного хода. З. Халилзад, Х. Карзай и глава миссии ООН в Афганистане вынудили независимую комиссию Лойя джирги разрешить президенту временной администрации назначить 50 дополнительных делегатов Лойя джирги, и губернаторы, попавшие туда таким образом, стали оказывать давление на делегатов. Т. Руттих, присутствовавший на Лойя джирге, утверждает, что З. Халилзад и Л. Брахими, возглавлявший в то время офис ООН, в маленькой палатке, куда вход был запрещен, «выкручивали руки тем, кто не хотел голосовать за Х. Карзая, и договаривались о других делах» (11, с. 3).

Сразу после вторжения 7 октября 2001 г. американские части особого назначения снабдили бывших полевых командиров<sup>1</sup> деньгами, на которые те укомплектовали и вооружили свои отряды для борьбы с талибами. Впоследствии это дало им возможность занять и контролировать области, из которых талибы вытеснили их ранее. Оттуда они организовывали свое избрание в парламент и местные советы. Получив военную и политическую власть, полевые командиры стали завоевывать свою нишу в экономике.

Все это породило у афганцев сомнения в том, что западные страны пришли в Афганистан, чтобы превратить его в демократическую страну. Во время президентских выборов 2004 г. Х. Карзай не смог получить 50% голосов, и коалицию из главных побежденных кандидатов заставили начать второй раунд голосования. Эти манипуляции происходили на глазах у всего народа, и поэтому на парламентских выборах 2005 г. явка избирателей упала с 70% (в 2004 г.) до 50%. Принятие закона о политических партиях было отложено до тех пор, пока не стало уже слишком поздно выдвигать кандидатов в президенты от партий. В новом парламенте партийные фракции были запрещены. Произошла маргинализация самого парламента, которым стал манипулировать аппарат президента.

---

<sup>1</sup> Многие полевые командиры во время правления ДТ были разоружены и выдворены из страны.

Гражданское общество в Афганистане тоже маргинализировано, а политическая активность в университетах и школах запрещена.

Некоторые западные аналитики, изучая проблему демократизации Афганистана, считают, что провал процесса демократизации связан не с несовместимостью афганцев или ислама с демократией и не с деятельностью полевых командиров<sup>1</sup>, а с ошибочной политикой Запада, особенно в деле выбора союзников. Запад не смог и не захотел расширить базу новых афганских институтов, преследуя лишь цель создания антиталибской коалиции. В результате западные страны интегрировали в новую систему военных преступников и нарушителей прав человека, изначально делегитимизируя зачатки демократии. Деятельность западной коалиции нацелена прежде всего на борьбу с вооруженной оппозицией, и акцент на развитие демократии более не делается. Главной задачей считается скорейшее окончание «миссии» в Афганистане. Демократия, навязанная извне с помощью беспилотников, не приживается.

Главными критериями успеха трансформации политической системы Афганистана станут президентские выборы 2014 г. и парламентские выборы 2015 г. Если эти выборы пройдут плохо, это уничтожит легитимность правительства, которое лишится поддержки населения, и вместе с тем обострится этническая и межплеменная вражда, снизится эффективность управления и сузятся перспективы политического урегулирования конфликта. Аналитики полагают, что в Афганистане не будет обеспечена безопасность и стабильность, поскольку народ не доверяет своему правительству ввиду его неэффективности и коррупционности (12, с. 7).

После вывода коалиционных сил залогом стабильности должны были бы стать слаженно функционирующие и уравновешивающие друг друга политические институты, созданные международным сообществом. Однако они по-прежнему слабы и неэффективны, а политическая система излишне централизована и потому вяло реагирует на требования времени. Исполнительная власть доминирует над другими ветвями власти. Парламентский кризис 2010–2011 гг. подорвал репутацию Волеси джирги, продемонстрировав, как исполнительная власть может манипулировать

---

<sup>1</sup> Полевые командиры предпочитают сейчас называть себя лидерами джихада.

судебной. Скорее всего, организационные принципы афганской государственности и после 2014 г. не будут соответствовать потребностям населения в силу коррупционности правительственных структур и превалирования так называемой патронажной системы. Существующая ныне в Афганистане патронажная система предполагает назначение чиновников на высшие административные должности за политические заслуги и поддержку линии президента. Окружение Х. Карзая вышло на политическую сцену, заявив о себе как о реформаторах, но в настоящее время превратилось в клановую группировку со своими полулегальными вооруженными формированиями и ярко выраженными экономическими интересами. В целом можно сказать, что исполнительные органы в Афганистане действуют весьма результативно в деле удержания власти, но не в состоянии эффективно управлять страной.

«На полях» гражданского общества Афганистана функционирует много неправительственных организаций, которые должны были бы наряду с органами народного представительства служить противовесом радикальным исламистским силам. Однако все они зависимы от финансирования программ, осуществляемого донорами, а это финансирование может значительно уменьшиться после вывода войск. Поэтому ЕС в рамках использования «мягкой» силы ведет переговоры с ИРА о заключении соглашения о партнерстве сроком на десять лет (данные на декабрь 2013 г.). Во взаимодействии с НАТО и ООН Евросоюз оказывает содействие в подготовке президентских выборов в 2014 г. и уже выделил на эти цели 10 млн евро. Сейчас ежегодная помощь ЕС и его государств-членов составляет 1 млрд долл. (13, с. 50). Однако у афганского гражданского общества до сих пор нет внятного плана действий по обеспечению собственного выживания после 2014 г.

Политические партии в Афганистане маргинализированы исполнительной властью: введен запрет на создание в парламенте партийных фракций и выдвижение партийных списков на выборах. Политический разлом внутри страны существует не только между правительством и вооруженной оппозицией, но и между окружением Х. Карзая и оппозицией, состоящей в основном из бывших лидеров моджахедов. При этом оппозиция не представлена консолидированным образом в политических институтах. Важнейшие решения принимаются келейно узким кругом бывших по-

левых командиров и советников президента. Данная группа является частью нарождающейся неоолигархии, к которой относятся представители определенных политических кругов, сросшихся с бизнес-структурами. Новые олигархические группировки выходят за рамки этнополитических разграничений. Паразитируя на потоках поступающих извне ресурсов, они концентрируют в своих руках политические, военные и экономические рычаги власти, что способствует росту социального расслоения. Безусловно, эти силы не заинтересованы в разжигании гражданской войны, поскольку им есть что терять. Но они также не желают делиться властью. А поскольку они крайне фрагментированы (существует по меньшей мере 20 политических партий, возникших на базе 8 ранее функционировавших организаций моджахедов) (8, с. 8), то вооруженный конфликт может стимулироваться и далее теми силами, которые почувствуют себя ущемленными в распределении государственных должностей и вытесняемыми из сферы принятия важнейших решений.

Мне представляется, что еще в 2001 г., сразу после крушения правления талибов, международное сообщество совершило две главные ошибки. Во-первых, оно было захвачено идеей навязать стране западную модель государственной и политической организации, игнорируя тот факт, что государствам Европы потребовались века социально-экономического и политического развития, чтобы построить демократическую систему с исправно функционирующими институтами. Не было принято во внимание, что Афганистан – это традиционное общество, где более подходящим был бы менее претенциозный проект. Возможно, система сохранения и активного функционирования Лояя джирги была бы для Афганистана более эффективной, транспарентной и дешевой. В сфере управления существуют огромные трудности, и только укрепляя легитимные национальные институты и повышая их эффективность, можно остановить циклы насилия, обеспечить безопасность и занятость афганцев. В мировом историческом опыте есть примеры того, как реформаторы, добивавшиеся успеха в других странах, в переходный период в условиях нестабильности или увеличивающегося риска, применяли прагматичные, оптимальные подходы к институциональному строительству и управлению, адаптированные к местным политическим реалиям, а не типовые

технические решения, жестко ориентированные на детализированные западные модели, как это происходило в Афганистане.

Вторая ошибка состояла в том, что американские военные привлекли для ведения боевых действий с талибами полевых командиров. Им передали огромные суммы денег, не требуя отчета, что помогло бывшим полевым командирам со временем занять ведущие политические позиции как в центральном правительстве, так и на местах. Таким образом, был заложен фундамент слабой конституционной, политической и административной системы, особенно в сфере местного управления, судебной власти и правоприменительной практики. Результатом явились быстрый рост производства наркотиков, нарушения прав человека и целых групп населения, неэффективность государственных институтов, что в свою очередь облегчило возрождение ДТ и других повстанческих группировок.

Тем не менее западные страны надеются на реализацию позитивного сценария политического будущего Афганистана. Они полагают, что начнется конструктивный диалог с талибами, прекратятся асимметричные военные действия и произойдет передача власти более эффективному правительству. В экспертном сообществе царят другие настроения. В рамках Германского института международной политики и безопасности было проведено исследование, в котором рассматриваются возможные сценарии дальнейшего политического развития страны, при этом оптимистический сценарий представляется авторам маловероятным (9, с. 1).

В соответствии с *первым* сценарием нынешняя олигархическая власть сумеет консолидироваться без участия Движения талибов до окончания периода передачи власти в 2014 г. или позже, а президенту Х. Карзаю удастся добиться равновесия между властными амбициями всех провинциальных лидеров и людей, находящихся под их покровительством. При такой конфигурации власти никто не доминирует, но каждый игрок имеет свою часть политической власти и дохода – законного или незаконного происхождения. Талибы и другие группировки формально не допущены к власти, но фактически контролируют целый ряд территорий, и при этом центральное правительство вступает в неформальные соглашения с руководителями вооруженной оппозиции на местах. Такой сценарий предусматривает «монетаризацию» власти со сто-



роны международного сообщества. «Мягкая» сила западных стран проявляется в прежних формах, в то же время продолжается процесс применения модифицированной «жесткой» силы в виде поставок вооружения и финансового обеспечения афганской национальной армии и полиции.

*Второй* сценарий предусматривает разделение власти между вооруженной оппозицией и старой олигархической группировкой. Талибы формальным образом входят в правительство. При этом они либо займут определенную нишу в существующей коррупционной системе, либо, что более вероятно, будут способствовать дестабилизации правительства, эффективно борясь с коррупцией. Отдельные группировки вооруженной оппозиции могут воспротивиться примирению и продолжить боевые действия против центрального правительства. В создавшейся структуре политического управления талибы будут доминировать, но попытаются создать видимость своего перерождения с целью получения признания со стороны международного сообщества и противодействия использованию им «жесткой» силы.

*Третий* сценарий предполагает начало гражданской войны. В этом случае этнополитическая поляризация достигает такой степени, что может рухнуть правительство Х. Карзая, развалиться национальная армия и полиция. Местная полиция и вооруженные группировки начнут боевые действия друг против друга. Преступность выйдет из-под контроля. Центральное правительство перестанет существовать даже номинально. Это будет либо война подвижных союзов, либо борьба «всех против всех». В такой ситуации западные страны, так же как и соседние с Афганистаном государства, могут начать вооружать своих союзников внутри страны, что приведет к дестабилизации всего региона. Осуществление «мягкой» силы мировым сообществом практически прекратится.

В качестве *четвертого* сценария рассматривается возможность создания Исламского эмирата Афганистан. Талибы занимают Кабул и большую часть страны. Армия и полиция распадаются. Страну покидают западные военные инструкторы и специалисты, занятые на строительстве объектов, финансируемых донорами. Вмешательство американских войск, размещенных на территориях военных баз, может закончиться неудачей. Полевые командиры-непуштуны из Северного альянса не смогут эффективно противо-

стоять талибам. Этот сценарий выглядит вполне реальным, особенно если талибы согласятся гарантировать хотя бы в минимальной степени права человека, дистанцируются от «Аль-Каиды» (что все-таки маловероятно) и по-прежнему будут пользоваться поддержкой Пакистана.

Многое будет зависеть от дальнейшей политики Соединенных Штатов. Начнут ли боевые действия размещенные на военных базах американские воинские части, когда возникнет угроза дестабилизации страны? Или их задача сведется лишь к обеспечению возможности быстрого вооруженного вмешательства в контексте иранской и пакистанской ядерных программ? Какую роль американцы отводят Афганистану в своей стратегии по защите своих геополитических интересов в регионе? Европейские страны опасаются, что если американцы откажутся от политики сдерживания талибов, то внутренний конфликт перейдет в фазу ожесточенной гражданской войны. Ситуация только ухудшится, если уменьшить помощь международного сообщества в деле развития сотрудничества и государственного строительства, а также в сфере создания механизма, позволяющего усилить влияние системной оппозиции. Свертывая свои воинские контингенты в Афганистане, отказавшись от применения «жесткой» силы, европейские страны могут применять «мягкую» силу лишь при условии, что талибы не возьмут власть в Кабуле.

Еще одно соображение. Несмотря на использование комбинации «жесткой» и «мягкой» силы в Афганистане, усилия западной международной коалиции с точки зрения их эффективности вряд ли выдержат конкуренцию с действенной политикой соседних государств – Пакистана, Индии и Ирана. Хотя до сих пор эти страны не имели полной свободы действий в Афганистане, их влияние носит долгосрочный характер. Поскольку западные страны, по-видимому, не откажутся от желания контролировать ситуацию в этой стране, они, скорее всего, будут играть на противоречиях, разделяющих пуштунские (включая талибов) и непуштунские этнические группы как в северных, так и в центральных и западных провинциях страны. Это в свою очередь потребует эффективной работы с региональными игроками, оказывающими поддержку этим группам.

Применение «жесткой» силы Запада в Афганистане себя не оправдало. Что касается «мягкой» силы, то, чтобы добиться успеха в этом направлении, нужно, чтобы западные страны привлекали афганцев: во-первых, своей культурой, а она вызывает у основной массы населения непонимание и отторжение; во-вторых, политическими идеалами, хотя попытка построения государства на основе принципов западной демократии не привела к повышению эффективности государственного управления и не смогла сломить трайбалистский характер власти; в-третьих, программами помощи, которая, хотя и значительна, но направлена главным образом на борьбу с вооруженной оппозицией, а не на экономическое развитие страны.

Поэтому, несмотря на важность внешнего фактора в разрешении конфликта в ИРА, можно согласиться с мнением М. Харта, служившего в Афганистане и позже руководившего оборонными исследованиями ВВС Великобритании, который считает, что будущее Афганистана будет определяться теми силами, которые существовали еще до последней попытки Запада управлять событиями в этом турбулентном регионе и которые, вероятно, надолго переживут нынешние и будущие усилия, направленные на доминирование в этой стране. В результате западное влияние не только не возрастет, а может значительно снизиться. История показывает, что Афганистан, в конце концов, всегда идет своей дорогой, определяемой скрытыми конфликтующими векторами этничности, трайбализма, религии, географии, межрайонной вражды, стремлением к национальной самостоятельности и нестигаемой стойкостью. Столетиями эти силы препятствовали созданию сильного центрального правительства и всякого рода внешнему вмешательству (7, с. 1).

Полагаем, что так будет и с последней попыткой Запада определить будущее Афганистана, будь то с помощью «жесткой» или «мягкой» силы.

## Список литературы

1. Декларация по итогам встречи на высшем уровне в Лиссабоне: Коммюнике (2010) 155 / Организация Североатлантического договора. – 2010. – 20 November. – Режим доступа: <http://www.nato.int/cps/ru/>

- natolive/official\_texts\_68828.htm?mode=pressrelease (Дата обращения – 30.01.2014).
2. Доклад о мировом развитии 2011: Конфликты, безопасность и развитие / The World Bank. – 2011. – 11 April. – Режим доступа: [http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/RUSSIAN\\_WDR2011\\_SYNOPSIS.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/RUSSIAN_WDR2011_SYNOPSIS.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).
  3. Afghanistan in transition: Looking beyond 2014 / The World Bank. – 2012. – May. – Vol. 2: Main report. – 136 p. – Mode of access: <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Images/305983-1334954629964/AFTransition2014Vol2.pdf> (Дата обращения – 30.01.2014).
  4. Development cooperation report / Ministry of finance of Islamic Republic of Afghanistan. – 2012. – 54 p. – Mode of access: <http://mof.gov.af/Content/files/Development%20Cooperation%20Report%202010.pdf> (Дата обращения – 30.01.2014).
  5. Fänge A. The state of the Afghan state: AAN Discussion paper // Afghanistan analysts network. – 2010. – 9 January. – 5 p. – Mode of access: [http://aan-afghanistan.com/uploads/20100108Afaenge\\_paper\\_website\\_version.pdf](http://aan-afghanistan.com/uploads/20100108Afaenge_paper_website_version.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).
  6. Giustozzi A., Ibrahimi N. Thirty years of conflict: Drivers of anti-government mobilisation in Afghanistan, 1978–2011 // Afghanistan research and evaluation unit. – 2012. – January. – 76 p. – Mode of access: <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1203E-Divers%20of%20Conflict%20IP%202012.pdf> (Дата обращения – 30.01.2014).
  7. Hart M. Why we couldn't change Afghanistan // The Atlantic. – 2012. – 29 February. – Mode of access: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/why-we-couldnt-change-afghanistan/253755/> (Дата обращения – 30.01.2014).
  8. The International community's engagement in Afghanistan beyond 2014: AAN Discussion paper // Afghanistan analysts network. – 2011. – March. – 20 p. – Mode of access: [http://afghanistan-analysts.net/uploads/200111201-AAN\\_Beyond\\_2014.pdf](http://afghanistan-analysts.net/uploads/200111201-AAN_Beyond_2014.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).
  9. Maass C.D., Ruttig Th. Is Afghanistan on the brink of the civil war? Possible scenarios and influencing factors in the transition process // Die Stiftung Wissenschaft und Politik / German institute for international and security affairs. – 2011. – August. – 4 p. – Mode of access: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C21\\_mss\\_rtg\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C21_mss_rtg_ks.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).
  10. Report on progress toward security and stability in Afghanistan: Report to the United States Congress / USA Department of defense. – 2012. – December. – 166 p. – Mode of access: [http://www.defense.gov/news/1230\\_Report\\_final.pdf](http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).

11. Ruttig, Th. The failure of airborne democracy: The Bonn Agreement and Afghanistan's stagnating democratisation // Afghanistan analysts network. – 2012. – July. – 6 p. – Mode of access: [http://aan-afghanistan.com/uploads/1\\_Ruttig\\_Failure\\_of\\_Airborne\\_Democracy.pdf](http://aan-afghanistan.com/uploads/1_Ruttig_Failure_of_Airborne_Democracy.pdf) (Дата обращения – 30.01.2014).
12. Special Inspector General for Afghanistan reconstruction: Quarterly report to the United States Congress. – 2013. – 30 April. – 224 p. – Mode of access: <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2013-04-30qr.pdf> (Дата обращения – 30.01.2014).
13. Ušackas V. The European Union role in today's Afghanistan // Актуальные проблемы Европы / РАН. ИНИОН. – М., 2013. – N 3. – С. 50–64.
14. Women and conflict in Afghanistan // Asia Report / International crisis group. – 2013. – 14 October, № 252. – 54 p. – Mode of access: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/252-women-and-conflict-in-afghanistan.pdf> (Дата обращения – 30.01.2014).