

М.А. Конаровский

Некоторые военно-политические аспекты операции США и НАТО в Афганистане

***Аннотация.** В статье рассматривается специфика основных направлений комплексной деятельности США и НАТО в период после ввода в Афганистан иностранных войск в 2001 г. – от свержения режима талибов до принятия решения об их выводе до конца 2014 г. Особое внимание уделяется анализу причин фактического провала миссии МССБ-НАТО, специфическим особенностям подхода к афганскому вопросу со стороны некоторых соседних государств – членов ШОС.*

***Abstract.** The article examines specific features of US and NATO's activities in Afghanistan after their military invasion of the country in late 2001, up to the final decision concerning the ISAF-NATO withdrawal by late 2014. Reasons of the failure of the mission as well as peculiarities of approach to the Afghan issue, showed by some neighboring countries, especially SCO members, are under review too.*

***Ключевые слова:** США, НАТО, Афганистан.*

***Keywords:** USA, NATO, Afghanistan.*

Из военно-политических операций, в которые страны НАТО в той или иной форме были вовлечены в первом десятилетии XXI в., их комплексная вовлеченность в Афганистане стала самой масштабной, длительной и затратной за все годы существования Альянса. Десять с лишним лет этой кампании обошлись почти в 500 млрд. долл., а потери союзников составили более 3 тыс. убитыми (больше половины из них – американцы) и

около 100 тыс. ранеными. Получив легитимность решениями Совета Безопасности ООН, операция НАТО на афганском направлении окончательно оформила линию на долговременное военно-политическое присутствие Альянса под предлогом обеспечения «глобальной и всеобъемлющей безопасности» вне традиционной зоны ответственности. При этом, если в иракской кампании американцы действовали преимущественно в связке с Лондоном (Берлин же максимально дистанцировался от нее), а в ливийской сохраняли достаточно «низкий профиль» собственной вовлеченности при лидирующей роли в ней Франции и Великобритании (1, с. 19), то в операции в Афганистане США лидируют бесспорно и по всем направлениям. За ними с большим отрывом следовали англичане, немцы, канадцы, голландцы, турки при явной сдержанности со стороны Парижа¹.

Отличительной особенностью маневрирования НАТО в Афганистане было комплексное использование «твердой» и «мягкой» силы для реализации поставленных военно-политических задач. Принципиально важное значение имело также четкое (хотя и не без трений) распределение ролей между основными участниками, что впоследствии было закреплено и продолжено в Ливии. На фоне особого (можно предположить, в значительной мере вынужденного)² внимания к решению проблем Афганистана Вашингтон и

¹ В конкретном плане деятельность НАТО в Афганистане американская сторона стремилась всемерно использовать для дальнейшей поддержки правительства Х. Карзая, укрепления его авторитета на всех уровнях, особенно в провинциях; для воссоздания национальных госструктур страны, в том числе путем дальнейшего закрепления распределения обязанностей между натовскими участниками афганского проекта. За США было закреплено Министерство обороны и строительство вооруженных сил; за Германией – Министерство внутренних дел; за Италией – Министерство юстиции; за Великобританией – проблематика наркотиков и т.д.

² Таковую точку зрения, в определенной мере, разделяют и некоторые западные аналитики. Так, в частности, А. Кордесман признает, что многочисленные проблемы и вызовы, с которыми американцам пришлось столкнуться после вторжения в Афганистан, никак не отражали глобально-стратегического значения для США и Западной Европы региона, который после событий 11 сентября 2001 г. «неожиданно получил политическое и эмоциональное звучание» (см.: 19, с. 48–49).

НАТО сразу же воспользовались присутствием в этой стране для общего закрепления на перспективу своих позиций как здесь, так и на Среднем Востоке, в Центральной и Южной Азии. Так, во время одной из поездок в Кабул летом 2002 г. заместитель министра обороны США П. Вулфовиц высказывал мысль о заинтересованности Пентагона в использовании военных баз в Баграме (под Кабулом) и Шинданде (под Гератом на западе страны) на перспективу в 15 лет, о желательности развертывания в одном из западных, прилегающих к Ирану районов крупного центра связи и радиолокационной установки.

Реализацию американско-натовского проекта в Афганистане можно разделить на несколько этапов. Первый – период после решения Вашингтона о начале операции «Несокрушимая свобода» (Enduring Freedom) в октябре 2001 г. и до осени 2003 г., т.е. до принятия решения СБ ООН о расширении мандата МССБ и их передаче под оперативное командование НАТО. Этот отрезок времени первоначально характеризовался на Западе атмосферой эйфории и сверх ожиданий быстрой победы «над силами террора» и поддерживавшими их талибами. Такие настроения подпитывались и энергичным началом контртеррористической операции коалиционными силами, и успешными результатами проведенной в конце 2001 г. международной конференции по Афганистану. Не только западные спонсоры постталибского режима, но и сама Временная администрация (прежде всего ее влиятельное прозападное крыло во главе с Х. Карзаем) оказывались заложниками иллюзий о том, что стоит лишь оказать массивное внешнее военное и экономическое содействие и все проблемы страны будут немедленно решены¹. С особым энтузиазмом на Западе приветствовали линию

¹ *Исключительное упование Временной администрации на массивную внешнюю помощь как панацею для решения всех своих проблем подкреплялось достаточно самонадеянным поведением моих западных партнеров в дипломатическом корпусе Кабула. Все это как бы должно было говорить: мы знаем, что надо делать для скорейшего обеспечения в Афганистане мира и стабильности и не совершим таких ошибок, как ранее Советский Союз. Позднее этот тезис неоднократно озвучивали многие высокопоставленные официальные лица администрации США. Такие настроения обильно подпитывались и пропагандистскими «переборами» на Западе в проявлении энтузиазма и сверхоптимизма в отношении событий в Афганистане, а также явными переоценками не только в СМИ, но и*

на фактическую монополизацию государствами НАТО права на организационно-политическое оформление постталибского государственного устройства страны по западным образцам и с привлечением в государственные и общественные институты многочисленных иностранных советников, а также десятков разного рода неправительственных организаций.

Второй этап охватывал последующий период до принятия в 2009 г. США и НАТО кардинального решения о постепенном выводе иностранных войск. Он характеризовался ростом конфликтной динамики внутренних процессов в Афганистане. С одной стороны, с трудом, но набирало обороты государственное и социально-экономическое восстановление, с другой – расширялись масштабы вооруженного противостояния режима и его противников во главе с талибами. При этом наиболее активная силовая фаза противоборства, а также наибольшие потери в контингентах НАТО и МССБ пришлось на 2006–2010 гг. Тогда же происходило и дальнейшее укрепление Альянсом своего лидерства в реализации всех направлений военно-политической деятельности в ИРА и форсированное наращивание Западом разнообразных форм его организационно-административного, экономического, гуманитарного и иного содействия Кабулу.

Тупиковая ситуация предопределяла необходимость выработки Вашингтоном и Брюсселем новой стратегии, и третий этап завершился решениями майского (2012) саммита НАТО в Чикаго, на котором была окончательно оформлена стратегия Альянса в Афганистане после завершения вывода иностранных войск. Четвертый этап начнется по завершении активной фазы военного присутствия НАТО после предполагаемого уже в 2013 г. перехода лидирующей роли в проведении боевых и «стабилизационных операций» к вооруженным силам и силам безопасности ИРА вслед за формальным выводом войск к концу 2014 г. и окончательного переноса внимания Альянса на реализацию договоренностей о

на официальном уровне первоначальных успехов коалиции в «борьбе с террором». Несмотря на официально декларировавшееся понимание стоящих перед Афганистаном серьезных вызовов, на самом деле в НАТО и Евросоюзе достаточно упрощенно подходили к стратегии и тактике построения основ общественной и экономической жизни в стране «после талибов» и борьбы с вооруженной оппозицией.

стратегическом сотрудничестве Афганистана с рядом ведущих стран Североатлантического союза (прежде всего США) по итогам майского 2012 г. саммита НАТО в Чикаго.

Решение Вашингтона о проведении силовой акции в Афганистане вытекало из его «твердой решимости» подавить очаги международного терроризма во главе с «Аль-Каидой» после террористических актов 11 сентября 2001 г., в том числе в свете отказа находившихся у власти в Афганистане талибов выдать «террориста номер один» Усаму Бен Ладена. В этом контексте утверждалось, что отныне США находятся в состоянии войны с международным терроризмом, в которой будут задействованы все необходимые ресурсы. Международно-правовой основой действий создания анти-террористической коалиции были ссылки на ст. 51 Устава ООН о праве на индивидуальную и коллективную самооборону (13)¹, а также на ст. 5 Вашингтонского договора, которая расценивает вооруженное нападение на одного из ее членов в Европе и Северной Америке как нападение на них в целом со всеми вытекающими отсюда последствиями, включая применение вооруженной силы (24).

Террористические акты в США осуждены мировым сообществом, что нашло отражение и в соответствующих документах ООН. Большинство государств солидаризировалось и с силовой акцией в отношении «Аль-Каиды». Помимо членов НАТО к антитеррористической коалиции присоединились и некоторые другие страны. Поддержку действиям Вашингтона выразили и в Москве. Общее мнение соседних с Афганистаном государств (Китай, Пакистан, Иран, Туркменистан, Таджикистан и Узбекистан), с одной стороны, и США и России – с другой, о ситуации в этой стране было выражено в Декларации группы «шесть плюс два» от 12 ноября 2001 г.

С самого начала операция «Несокрушимая свобода» была направлена на реализацию двуединой задачи. Первая – собственно антитеррористическая составляющая, т.е. ликвидация основных очагов международной террористической структуры «Аль-Каиды» (более двух десятков тренировочных баз) в афгано-пакистанском приграничье, а также ее лидера. Вторая (неразрывно связанная, но

¹ Примечательно, что в конце 70-х годов прошлого века этой же статьей руководствовались лидеры НДПА и руководители СССР при вводе в Афганистан советских войск.

тем не менее подчиненная первой) – силовая смена теократического режима, который открыто солидаризировался с «Аль-Каидой», предоставив территорию своей страны под базы ее деятельности (9; 10; 11). Именно антитеррористическая составляющая «Несокрушимой свободы» обеспечила афганской операции НАТО в Афганистане (в отличие от Ирака и Ливии) широкую международную поддержку.

В начале октября 2001 г. в Индийском океане и в Персидском заливе были развернуты ударные американские группировки, нанесены бомбовые удары по Кабулу и ряду городов юга, юго-востока и севера Афганистана. К операции были также привлечены вооруженные формирования так называемого Северного альянса, находившиеся под формальным контролем правительства бывших «моджахедов» во главе с президентом Б. Раббани¹.

К декабрю они вытеснили талибов из Кабула, и те отступили к афгано-пакистанскому пограничью, частично передислоцировавшись и на территорию Пакистана. Войска коалиции продолжили операции по «зачистке» опорных пунктов «Аль-Каиды» на востоке и юго-востоке в ошибочном расчете на то, что двуединая задача в Афганистане будет решена достаточно быстро².

Параллельно с военной операцией американцы и представители ведущих стран НАТО (прежде всего немцы и англичане) приняли активное участие в проведении в Бонне под эгидой ООН в ноябре–декабре 2001 г. международной конференции по Афганистану³. Ее основным политическим документом стало Соглашение

¹ Ранее талибы «выдавили» его в небольшие анклавные северных регионов, однако власть Б. Раббани по-прежнему признавалась большинством членов мирового сообщества.

² Для того чтобы избавиться от лидера «Аль-Каиды» У. Бен Ладена, понадобилось еще более десяти лет. Его ликвидация в начале мая 2011 г. нанесла серьезный удар по террористической структуре «Аль-Каиды», однако не разрушила ее военный потенциал.

³ Помимо фракций противников талибов, включая представителей правительства «моджахедов», руководителей Северного альянса и влиятельных деятелей пуштунских племен, а также так называемой «римской группы» экс-короля Захир-шаха, в ней участвовали некоторые члены антитеррористической коалиции, а также Россия и некоторые региональные и внерегиональные государства.

о временных механизмах до восстановления постоянных правительственных институтов страны¹. В соответствии с обращением участников встречи и по мандату СБ ООН в конце того же года были также сформированы Международные силы содействия обеспечению безопасности в Афганистане (МССБ) (12; 15). В их задачу входило содействие новым афганским властям в поддержании безопасности в Кабуле и его окрестностях. Организационную инициативу взяла на себя Великобритания, а материальное обеспечение возлагалось на ту страну, которая выразила бы готовность к добровольному участию в нем на ротационной основе. Хотя деятельность МССБ не считалась классической операцией ООН и международные силы технически не являлись ее контингентом, однако в соответствии положениями Устава ООН они наделялись мандатом принуждения к миру (13). Весомая (помимо Великобритании) роль в формировании МССБ таких ведущих членов Североатлантического союза, как Германия, Турция, Франция, Италия, Канада и др., дает полное основание считать, что операция международных сил фактически с момента их организационного оформления, по существу, проходила под «зонтиком» НАТО и проводилась по ее стандартам. Первыми МССБ возглавили британцы; затем (после довольно длительных переговоров) командование ими взяла на себя Турция, которая сразу же обратилась в военно-штабные структуры НАТО за содействием в организации своей миссии.

Вопреки ожиданиям свержение режима талибов и антитеррористическая операция почти сразу же спровоцировали новый виток гражданской войны в Афганистане. На одном из его полюсов находилась Временная администрация во главе с креатурой США Х. Карзаем, а также поддерживающие ее иностранные вооруженные контингенты. На другом – талибы, часть бывших «моджахедов», в частности из Исламской партии Г. Хекматъяра, и другие боевики, в том числе из движений, оппозиционных некоторым режимам Центральной Азии (прежде всего Узбекистана). Подавляю-

¹ Оно предусматривало, что Временная администрация, сформированная на шесть месяцев, созовет чрезвычайную Лойя джиргу (высший национальный орган страны) для формирования переходного правительства, а к концу 2003 г. были бы обеспечены принятие Конституции, выборы президента, а позднее – парламента (см.: 14).

щая же часть общества (если, вообще, такой термин применим к трайбалистским реалиям Афганистана) сохраняла пассивность и занимала выжидательную позицию (прежде всего из традиционных, населенных пуштунами регионов юга и юго-востока страны), однако внутренне отдавала предпочтение «своим», т.е. талибам. Фактором, активно влияющим на общую военно-политическую ситуацию, являлось и жесткое противостояние внутри новых правящих элит страны, разделенных по национальному признаку – пуштуны и непуштуны. К середине 2002 г. перегруппировавшиеся талибы и их союзники активизировали военно-политическую, а также пропагандистскую деятельность, встречая возрастающую поддержку со стороны населения. Активно создавались параллельные органы власти, влияние которых к 2008 г. расширилось на большую часть территории страны¹. О том, что талибы не разгромлены, а продолжают представлять серьезную угрозу как для новых афганских властей, так и для сил контртеррористической коалиции, свидетельствовал и первый крупный террористический акт в Кабуле в начале июня 2002 г. против германских военнослужащих МССБ. Приведя к значительным жертвам, он поверг в шок Временную администрацию и всех международных представителей в стране, впервые открыто поставив под сомнение саму возможность в обозримом будущем достичь в Афганистане мира и стабильности. Однако ни в Берлине, ни в НАТО не сделали (да и, по существу, тогда еще не могли сделать) правильных выводов. К тому времени уже были поставлены на карту как престиж Запада в мире, так и способность США и НАТО сохранять претензии на роль основной военно-политической силы.

Перспективные трудности, вставшие перед страной в постталибский период, первым осознало новое руководство Кабула. Почти сразу после ввода в Афганистан иностранных войск оно начало

¹ По существу, они были такими же, как у афганских моджахедов 80-х годов прошлого столетия в отношении находившейся тогда у власти Народно-демократической партии и поддерживавшего ее Советского Союза. Да и тактика талибов во многом была аналогична той, которую в свое время применяли «моджахеды» против советских и афганских правительственных войск. Ее существование сводилось к малой, но перманентной интенсивности боевых операций, терактам, запугиванию населения, активной пропаганде и наглядной агитации.

активно лоббировать расширение мандата МССБ за пределы Кабула и его окрестностей, получая в этом поддержку руководства МООНСА. В 2002 г. Х. Карзай постоянно поднимал этот вопрос в ходе своих многочисленных зарубежных поездок, но его призывы поначалу не встречали адекватной реакции у США, Великобритании и Германии (в то время не разделяли такого мнения и в Москве). Однако логика развития военно-политической обстановки в Афганистане приводила к тому, что иностранные войска, как в свое время и советский контингент, были вынуждены все больше втягиваться в вооруженное противостояние со все более активизирующимися противниками режима. На двусмысленность пребывания войск НАТО в Афганистане под зонтиком МССБ справедливо указывали некоторые исследователи (4, с. 132, 134), обращая внимание на то, что, по существу, они участвуют в гражданской войне на стороне одного из ее участников и легитимизируют долговременное военное присутствие НАТО в регионе. В конце концов осознание перспектив затяжной военной кампании начинало вынуждать Запад подходить к мысли о неизбежности расширения мандата МССБ, в том числе географического.

Тем не менее на официальном уровне еще некоторое время там продолжали придерживаться оптимистического сценария развития событий в Афганистане. Исключением длительное время оставалась Франция; вплоть до осени 2003 г. она проявляла сдержанность в отношении расширения функций МССБ, противилась направлению своих военнослужащих в провинции, предпочитая концентрироваться на подготовке кадров для афганских ВС. Весной 2003 г., сразу после завершения открытой фазы операции в Ираке и на фоне объявления новой «дорожной карты» ближневосточного урегулирования, а также решения по американским базам в Саудовской Аравии, Вашингтон вновь заверил Кабул в неизменности своих обязательств. Это же подтверждалось и в ходе неоднократных визитов в Кабул специального представителя Белого дома З. Халильзада (будущего посла в ИРА) и командующего СЕНТКОМом генерала Т. Фрэнкса. А в начале мая министр обороны Д. Рамсфельд даже заявил в Кабуле о завершении активной фазы операции коалиционных сил, выдвинув тезис о необходимости перехода к «стабилизации и восстановлению». Однако такие оценки были сдержанно встречены другими членами Альянса.

Практическая работа в НАТО по расширению функций международных сил и более плотному вовлечению Альянса в Афганистане стала проявляться к осени 2002 г., после достижения договоренностей о переходе командования МССБ по ротации от Турции к Германии и Голландии. При этом июньский инцидент с германскими военными не только не сказался на планах ФРГ, но, наоборот, только укрепил германскую сторону во мнении о целесообразности расширения контролируемых зон безопасности в афганских провинциях. Вместе с тем Берлин и Гаага заявили о готовности приступить к своей миссии не ранее середины февраля 2003 г. В качестве предлога власти ФРГ, в частности, выдвигали незавершенность переговоров с Москвой о транзите в Афганистан. Поэтому Анкаре пришлось уговаривать на продление ее мандата «лидирующей нации». Перед тем как приступить к командованию, немцы и голландцы (намеревавшиеся в том числе использовать наработанный опыт в рамках Еврокорпуса НАТО) последовали примеру турок и договорились о содействии штабных структур НАТО в планировании операций, организации связи, доступе к банкам данных, оперативной и разведывательной информации Альянса. В этом же контексте очередным значительным шагом в его закреплении на афганском военно-политическом пространстве стали договоренности между ФРГ, Голландией и штаб-квартирой Альянса в Брюсселе в сентябре 2003 г. о возможности в рамках натовской концепции мобильного развертывания привлекать соответствующие мобильные подразделения Альянса. При этом в Берлине исходили из того, что трехсторонние договоренности создают хорошую основу для полной передачи в НАТО командования МССБ к завершению мандата совместного германо-голландского командования осенью 2003 г.

Обсуждение возможных модальностей дальнейшей миссии международных сил поначалу выявило разные подходы в Белом доме, Совете национальной безопасности, Госдепартаменте и Пентагоне. Если Госдепартамент выступал за расширение мандата, то в Министерстве обороны опасались, что это может в определенной мере сковывать американскому воинскому контингенту «свободу рук» в проведении операций в стране. Однако постепенно, особенно по мере приближения решения о вторжении в Ирак, начала превалировать точка зрения, что более активная вовлеченность

контингентов Альянса в афганские дела может дополнительно стимулировать союзников к направлению в Афганистан своих военнослужащих и расширению финансово-экономического содействия Кабулу. К этому их уже обязывала бы дисциплина в НАТО. Строились планы и на возможность переброски высвобождавшихся контингентов США в Ирак (2). Постепенно Вашингтон превратился в основной локомотив расширения присутствия Запада в Афганистане через структуры НАТО. Окончательное же решение о развертывании в стране миротворческого присутствия по классической схеме «операции, ведомой НАТО», созрело в Брюсселе весной 2003 г. В Кабуле планировалось создание штабной структуры, а стратегическое командование и управление передавалось главному Альянса, наделенному полномочиями назначать командующего операцией под политическим контролем со стороны Совета НАТО.

Для реализации новых задач требовались новые силы и дополнительные ресурсы, что ставило натовцев перед необходимостью почти двукратного увеличения контингента (не менее чем на 5,5 тыс. человек). Обновленная схема предполагала в том числе более активную практическую вовлеченность НАТО в восстановление и реконструкцию страны, в подготовку афганских силовых структур, обеспечение реинтеграции бывших комбатантов, а также в создание так называемых «островов МССБ» прежде всего в крупных городах центральных и северных районов, т.е. в относительно «благополучных» провинциях. Обсуждались также варианты возможного расширения зоны действия международных сил для обеспечения временных краткосрочных операций в провинциях, включая операции по оказанию чрезвычайной помощи или эвакуации. Схема операции была обговорена с Х. Карзаем, и уже с середины августа НАТО, по существу, начала замыкать на себя планирование, координацию и руководство операциями МССБ. Реорганизация международных сил, по замыслу ее авторов, способствовала бы и более организованной подготовке к проведению в декабре 2003 г. высшего общафганского национального собрания – Лоя джирги для одобрения новой Конституции и избрания президента.

Осенью 2003 г. МИД Афганистана и генеральный секретарь НАТО обратились к Генеральному секретарю ООН с предложением о расширении миссии МССБ (такая возможность предусматри-

валась и Боннским соглашением). Резолюция 1510 СБ ООН санкционировала перенесение их мандата на всю территорию страны, в том числе и для обеспечения безопасной деятельности гражданской администрации Афганистана и международного персонала. Признав «наличие сдерживающих осуществление Боннского соглашения факторов», резолюция констатировала обеспокоенность осложнением общей обстановки в стране, особо подчеркивала необходимость тесного сотрудничества МССБ с кабульскими властями, аппаратом МООНСА и коалицией, проводящей операцию «Несокрушимая свобода» (21).

Расширяя сферу вовлеченности в Афганистане, США и НАТО помимо проведения боевых операций уделяли повышенное внимание трем важнейшим для выживания режима Х. Карзая элементам: формированию новой афганской национальной армии (АНА) сил безопасности и правопорядка; распространению влияния центрального правительства в регионах; оказанию экономической помощи центральным и местным властям. В этом контексте предметом особой озабоченности США был такой важнейший институт, как силовой блок. К моменту свержения режима талибов в стране фактически не существовало боеспособных общенациональных воинских подразделений. Исключение составляли формирования бывшего Северного альянса, состоявшие прежде всего из представителей национальных меньшинств – таджиков Панджшира, а также узбеков и хазарейцев, которые и внесли значительный вклад в операцию США «Несокрушимая свобода». Ранее они же являлись и основной силовой структурой правительства «моджахедов» и в соответствии с Боннскими договоренностями должны были быть расформированы. Вместе с влиятельным пуштунским крылом в правительстве Х. Карзая Запад был активно заинтересован в восстановлении традиционной доминирующей роли пуштунов во внутривнутриполитической жизни страны, которая в последние десятилетия пошатнулась как за счет деятельности «коммунистического» режима НДПА, так и в период правления «моджахедов». Немаловажным было и то, что с созданием боеспособных воору-

женных сил Вашингтон в значительной степени увязывал и сроки вывода возглавлявшихся им коалиционных сил¹.

По первоначальной концепции, подготовленной экспертами Пентагона при координации с МООНСА еще весной 2002 г., численный состав АНА не должен был превышать 80 тыс. человек (60 тыс. армия, 8 тыс. ВВС и 12 тыс. человек подчиненной МВД пограничной жандармерии). Вместе с тем многие афганские гражданские и военные представители сразу же выступили за формирование значительно большего контингента, что не встретило поддержки у США и НАТО. Более податливыми они были в отношении укрепления Национальной гвардии, непосредственно ответственной за обеспечение безопасности главы государства и других высших должностных лиц. Подобные калькуляции натовцев отражали не только сложности поиска средств извне для финансирования проекта, но прежде всего являлись следствием недооценки сложности и непредсказуемости общей ситуации в стране.

США взяли на себя роль локомотива в решении основных организационных, профессиональных и финансовых вопросов создания АНА, разделив конкретные направления боевой подготовки будущих солдат и офицеров с Великобританией, Германией, Францией и Италией. В конце 2002 г. в соответствии с утвержденным американским сенатом «Актом о поддержке свободы в Афганистане» на период с 2003 по 2006 г. Вашингтон выделил Кабулу около 3 млрд. долл. на формирование вооруженных сил и правоохранительных структур (2 млрд. долл.), а также экономическую и гуманитарную помощь (1 млрд. долл.). Было запланировано направление в страну до полутора сотни инструкторов. Вместе с тем запущенный механизм сразу же столкнулся со многими проблемами. Наиболее болезненным было массовое дезертирство новобранцев, нередко с оружием в руках. Особую трудность представлял набор из пуштунских районов. Представители же национальных меньшинств сталкивались с недоверием как влиятельного пуштунского крыла правительства, так и представителей стран НАТО. К осени 2002 г. было подготовлено три первых батальона, в марте

¹ *Поначалу администрация Д. Буша ориентировалась на 2004–2005 гг., однако уже тогда, по мнению многих афганских представителей, речь могла идти не ранее чем о 2007 г.*

2003 г. – две бригады, а в конце августа восстановлена основная боевая единица вооруженных сил – Центральный армейский корпус¹. Параллельно был запущен механизм «трех эр»: разоружение, реабилитация и реинтеграция в мирную жизнь ополченцев из числа бывших «моджахедов». При этом, поскольку речь шла прежде всего об отрядах бывшего Северного альянса, программа встретила особо болезненную реакцию у представителей национальных меньшинств.

Нарастающая внутренняя напряженность в стране на фоне роста военно-политической активности талибов подтвердила ошибочность первоначальных планов НАТО касательно небольших мобильных вооруженных сил для Афганистана. К 2012 г. личный состав АНА увеличился почти втрое (170 тыс. человек), а полиции – более чем в десять раз (135 тыс. человек). Параллельно росло и количество иностранных военнослужащих. Если в 2006 г. общая численность западного контингента в Афганистане составляла около 36 тыс. человек (из них 22 тыс. американцев), то к началу 2012 г. она достигала уже почти 150 тыс. военнослужащих (из них 90 тыс. из США).

При реализации задач по формированию АНА Кабул и НАТО столкнулись также с резкой нехваткой вооружений, особенно артиллерии, бронетехники, запасных частей, боекомплектов и т.д. В силу того что в течение многих лет афганские вооруженные силы укомплектовывались боевой техникой и снаряжением преимущественно советского производства, американская сторона была вынуждена пойти на возобновление этой практики – так было рационально и экономично.

Однако поначалу натовцы намеревались обойтись без самой России, но новички Альянса из стран Восточной Европы (в частности, Болгария и Румыния), а также Украина оказались не в состоянии решить многие практические вопросы (ремонт, поставка запчастей, подготовка технических специалистов и т.д.). Все это вынуждало представителей военного командования США в конце

¹ На открытые при Центральном армейском корпусе курсы первоначально планировалось рекрутировать до 6 тыс. человек. Основное внимание уделялось тому, чтобы привлечь в АНА прежде всего пуштунув, однако впоследствии такой подход себя не оправдал.

концов перестать демонстративно препятствовать восстановлению прямого военно-технического сотрудничества (ВТС) между Кабулом и Москвой. Общие договоренности на этот счет были достигнуты еще в начале 2002 г. во время визитов в Москву Х. Карзая, а также министра обороны М. Фахима. При этом на Западе и в самом Афганистане вокруг этого вопроса сразу же развернулась пропагандистская кампания, направленная на искажение и дискредитацию как политики России в отношении этой страны, так и экономического сотрудничества с ней, включая ВТС¹. Но постепенно пропагандистская «пыль» начинала оседать. В ходе визита в Москву в марте 2003 г. руководитель МООНСА Л. Брахими (поначалу он также был склонен разделять позиции западных стран) позитивно отреагировал на российско-афганское ВТС, одновременно дав понять, что попытки США подмять под себя строительство афганских вооруженных сил не способствует достижению соответствующих критериям ООН целей создания многонациональных ВС и сил безопасности. Позднее, в мае, представитель командования коалиционных сил генерал К. Айкенбери (будущий посол США в Кабуле) сообщил мне – тогда послу России в Афганистане, что в Вашингтоне «весьма высоко» оценили качество поставляемого аф-

¹ Конкретная позиция Москвы по военным поставкам в Афганистан заключалась в готовности на основе достигнутых с Кабулом договоренностей оказывать содействие в оснащении ВС страны, однако не через американцев и натовцев, а напрямую. Однако на Западе, а также со стороны некоторых влиятельных представителей правительства Х. Карзая, прежде всего из числа так называемых «американских афганцев», предпринимались настойчивые попытки представить это как стремление Москвы оказывать-де военную поддержку не центральным властям страны, а представителям бывшего Северного альянса, которые в то время занимали ведущие позиции в структуре Министерства обороны. Российским представителям на различных уровнях, в том числе и мне, приходилось неоднократно официально напоминать, что содействие России вооруженным силам Афганистана осуществляется в рамках программы, разработанной Временной администрацией страны и одобренной международным сообществом, включая «восьмерку», и не нуждается в каких-либо посредниках.

ганской армии российского оборудования и «полагают это значительным вкладом Москвы в строительство АНА»¹.

В начале 2003 г. натовцы приступили также к реформированию аппарата Министерства обороны Афганистана. Очередной накал страстей между пуштунами и непуштунами теперь уже вокруг этого вопроса, и особенно по квотам и кандидатурам на высокие посты, вновь обострил подогревавшееся западными представителями и влиятельным прозападным крылом Временной администрации взаимное недоверие между бывшими «северянами» и «новыми пуштунами» во властных структурах Кабула.

Актуальной задачей СССР в Афганистане 80-х годов прошлого века наряду с проведением совместных с афганской армией боевых операций было создание административно-управленческих «ядер» в провинциях. Они предназначались для выполнения координирующей роли по обеспечению влияния правительства страны в регионах. В «ядра» входили также представители практически всех групп гражданских и военных советников и т.д. Уже к лету 2002 г. с аналогичными проблемами в этой стране столкнулись и военно-политические представители США и других стран НАТО. Наряду с военными аспектами проблемы Вашингтон и его союзники были вынуждены начать выработку новых, более эффективных алгоритмов социально-политической и экономической работы в Афганистане.

Изучив опыт СССР, в конце 2002 г. США выдвинули концепцию «военно-гражданских региональных команд» (Joint Military-Civilian Regional Groups) с участием ряда структур ООНСА. Идея была поддержана сначала Берлином и Лондоном, а затем и другими союзниками. Позднее появился термин «Совместные региональные команды» (Joint Regional Teams), которые «злые языки» в

¹ Тем не менее «антипанджширский» и антироссийский синдром окончательно изжит не был еще в течение ряда лет, а различные политические силы, как внешние, так и внутренние, еще долго использовали его для дезавуирования политики России в Афганистане, в том числе и для противодействия ее участию в восстановлении важнейших экономических объектов страны, ранее сооруженных при содействии СССР. В значительной степени такое положение сохраняется и по сей день.

МООНСА немедленно окрестили «Joint Rembo Teams», но в конце концов закрепилось общее название «Провинциальные восстановительные команды» (Provincial Reconstruction Teams) – ПВК. Помимо США наибольшую активность в их создании проявляли Германия и Великобритания. Немцы фактически были первыми, кто изъявил готовность взять на себя ответственность за один из «островов» и самостоятельно выполнять там все необходимые функции. При этом первоначально многие исходили из того, что программа ПВК должна была действовать вне рамок общей операции Альянса. Однако Вашингтон, опираясь на поддержку немцев и англичан, настаивал на том, чтобы безопасность команд обеспечивалась войсками союзников. Идея ПВК активно лоббировалась ими и на заседании группы экспертов «восьмерки» в Париже по содействию безопасности Афганистана 20 мая 2003 г.; другим ее членам также предлагалось взять на себя их формирование в Герате, Кандагаре, Джелалабаде и Кабуле¹.

В то же время и среди наиболее активных сторонников расширения системы команд не обходилось без противоречий. Так, из-за опасений возможных потерь англичане уклонились от создания своей ПВК в крайне нестабильном Кандагаре (на чем настаивали американцы и афганцы), мотивировав это своей ангажированностью в беспокойной иракской Басре². Да и в целом, несмотря на достигнутое в НАТО понимание необходимости «собраться в единый кулак» для скорейшего завершения миссии в Афганистане, принимать решения в каждом конкретном случае бывало весьма сложно. Особенно это касалось участия подразделений союзников в боевых операциях в наиболее сложных регионах юго-востока страны, для чего те зачастую не имели ни подготовки и опыта, ни соответствующего оснащения. В этой связи, призывая партнеров к единству, администрация США была вынуждена все чаще вполне определенно намекать на то, что, по существу, речь идет о стратегической судьбе самого Альянса (2).

¹ В начале 2003 г. американцы обратились к российской стороне с предложением об участии в ПВК в Кундузе, но получили отрицательный ответ.

² Весной 2003 г. в Мазари-Шериф как в более безопасное место было направлено 50 военнослужащих Великобритании (вместо предлагавшихся 200 человек).

Для реализации экономических аспектов своей деятельности США запланировали очередное двукратное увеличение ассигнований на социально-экономическое восстановление страны. Особое внимание уделялось объектам инфраструктуры. Тем не менее, несмотря на все усилия, ключевой проблемой Афганистана продолжало оставаться отсутствие безопасности, которую западные страны, в том числе, рассчитывали обеспечивать и через расширение системы ПВК. В окончательном варианте они должны были включать тесно связанные гражданский и военный компоненты.

Три «столпа» их деятельности были сформулированы как обеспечение безопасной атмосферы для оказания гуманитарной помощи; содействие центральному правительству, армии и неправительственным организациям; укрепление позиций властей за пределами Кабула. Гражданский компонент ПВК включал политические, экономические и гуманитарные аспекты деятельности таких команд. Военный компонент основное внимание уделял проблематике обеспечения безопасности, организации беспрепятственных перевозок, оказания медицинской помощи и инженерного содействия. В области борьбы с наркотиками ПВК были призваны помогать властям путем предоставления информации, проведения разъяснительной работы среди населения, поддержки соответствующих операций афганской армии, оказания помощи в подготовке персонала и пр. В связи со все более тесной увязкой производства наркотиков с деятельностью вооруженной оппозиции в октябре 2008 г. на встрече министров иностранных дел стран Альянса было принято решение о дальнейшей интенсификации соответствующего содействия кабульским властям со стороны НАТО-МССБ (ликвидация производственных мощностей, применение мер принуждения к выявленным производителям наркотиков, если установлена их связь с повстанцами).

Вместе с тем как сама идея создания ПВК, так и их конкретная деятельность поначалу были с настороженностью встречены в ООНСА и действующими в Афганистане международными неправительственными организациями, которые опасались возможности в этом случае ограничения своей самостоятельности. Некоторые члены правительства, приветствовав идею в целом, тем не менее высказались за более детальную проработку взаимодействия ПВК с местными исполнительными органами. Настороженность,

особенно у представителей национальных меньшинств северных районов, вызывали и первоначальные планы разместить ПВК в основном в этих регионах, в которых до 2009 г. серьезной активности талибов практически не наблюдалось (положение изменилось позднее, когда в результате активизации операций коалиционных сил многие боевики начали передислоцироваться на север страны). Элиты национальных меньшинств усматривали в таких действиях прежде всего стремление властей, используя инструменты ПВК, обеспечить свой полный контроль над непущтунскими анклавами, в том числе из-за опасения роста там сепаратистских настроений¹. Тем не менее к октябрю 2004 г. ПВК были созданы в северных провинциях, а в следующем феврале объявлено о расширении операций МССБ–НАТО на запад, и к осени под их контролем находилась уже почти половина территории страны. Одновременно шла подготовка к третьему этапу – расширению сферы деятельности команд в южном направлении. Учитывая особую сложность обстановки в этих районах, на встрече в Брюсселе в декабре 2005 г. министры иностранных дел стран Альянса одобрили специальный план, который был реализован к концу лета следующего года².

Последний этап расширения деятельности МССБ–НАТО был ориентирован на восточное направление, а полное завершение проекта состоялось в начале октября 2006 г., охватив всю территорию ИРА. К тому же времени был завершен пересмотр соответст-

¹ Это было вызвано перманентной настороженностью правительства Х. Карзая по отношению к лидерам бывшего Северного альянса. За всем этим просматривалась стратегическая задача – любым путем восстановить доминирование во всех властных структурах страны пуштунского фактора, который был, в частности, нарушен структурой Временной администрации, составленной на конференции в Бонне. При этом игнорировался тот объективный факт, что в связи с активным ростом самосознания национальных меньшинств Афганистана, который начался на рубеже 60-х и 70-х годов прошлого века, такие подходы все больше становились анахронизмом. Еще одним немаловажным аспектом линии на то, чтобы поначалу создавать ПВК преимущественно на севере страны, была необходимость обеспечения контроля за ключевыми коммуникациями Северного Афганистана.

² К тому времени под контролем МССБ–НАТО находилось 13 ПВК на севере, западе и юге Афганистана, охватывая три четверти его территории. В 2010 г. в стране насчитывалось 27 ПВК.

вующих оперативных планов союзников, а также было увеличено количество инструкторов в афганской армии. Саммит НАТО 2008 г. в Бухаресте, подчеркнув неразрывную связь между поддержанием стабильности в стране и наращиванием содействия ее развитию, одобрил концепцию комплексного подхода к проблемам безопасности, управления и развития Афганистана.

Помимо наращивания военного компонента операции США и НАТО в Афганистане к осени 2002 г. значительно расширилась и скоординированная экономическая помощь Запада этой стране. Данное направление становилось важнейшей составляющей всей операции коалиционных сил, в том числе для нейтрализации пропаганды талибов и отвлечения населения от сотрудничества с ними. При этом помощь начинала постепенно охватывать и наиболее беспокойные восточные и юго-восточные регионы страны. Для обеспечения бесперебойной транспортной связи с ними Кабула Вашингтон (а также Евросоюз, Саудовская Аравия и Япония) выделил около 200 млн. долл. на восстановление автодороги Джелалабад – Кандагар и далее через центральные в западные районы страны. В ключевые афганские ведомства, в том числе экономические, было направлено более 200 американских советников. Наряду с США наибольшей активностью в предоставлении помощи регионам с преимущественным пуштунским населением отличалась Германия, и в конце октября с участием посла Р. Эберле в Берлине состоялись предметные межведомственные консультации. К тому же времени очередная партия гуманитарной помощи поступила в эти регионы от ЕС.

По линии коалиционных сил дополнительное внимание стало уделяться строительным подразделениям (к тому периоду они уже восстановили более ста различных объектов) за счет увеличения их финансирования и значительного укрепления инженерного персонала, в том числе для расширения так называемого малого строительства (дороги местного значения, мосты, арыки, общественные здания и пр.). В этом же контексте проводилась и линия на поощрение создания, финансирование и активное взаимодействие с так называемыми «малишами» – племенными ополченцами. Командование сил коалиции передавало им также часть захватываемого в ходе боевых операций оружия, а старейшинам «малишей» – ежемесячное денежное содержание. В общую канву такой линии

вписывались и негласные контакты американских представителей с так называемыми «умеренными талибами». Вместе с тем практика нанесения коалиционными силами бомбовых ударов по населенным пунктам с предположительным нахождением в них талибов встречала все более резкое неприятие среди населения, а также со стороны местных и центральных властей. На этой же почве произошли первые антиамериканские демонстрации и в Кабуле, что, так же как ранее террористический акт против германских военнослужащих, было неприятной неожиданностью и для афганских властей, и для Вашингтона.

Дальнейшие события в Афганистане продолжали свидетельствовать о том, что массированное военно-политическое и экономическое присутствие натовцев не только не смогло кардинально изменить обстановку в стране, но, наоборот, сопровождалось дальнейшей эскалацией вооруженного противостояния и гражданской войны. Помимо активности талибов и неэффективности государственных структур ИРА в целом существенное негативное влияние на обстановку оказывали и перманентные разногласия между западными союзниками по вопросу увеличения своих контингентов и объемам экономического содействия стране, а также усугубляющаяся ненадежность Пакистана в качестве основного регионального партнера НАТО в афганском вопросе. Негативный контекст развития обстановки в ИРА дополнялся и начавшимся в 2008 г. в США и Западной Европе экономическим кризисом. Это приводило к значительному росту обременительности военных расходов Альянса в Афганистане и расширению в странах НАТО протестных настроений против пребывания войск Альянса в этой стране. Учитывая тупиковую ситуацию и жесткую критику политики администрации Дж. Буша на афганском (а также иракском) направлениях, новый президент США Б. Обама обещал завершить военные операции в этих странах. 27 марта 2009 г. была обнародована обновленная стратегия по Афганистану, тесно увязанная с политикой США в отношении Пакистана (стратегия «АфПак»). Было объявлено о дополнительном направлении на юг и восток страны 17 тыс. военнослужащих и еще 4 тыс. – для форсированного обучения личного состава АНА и полицейских. Одновременно вновь планировалось существенное увеличение содействия экономическому и гражданскому секторам страны, а партнеры призывались к анало-

гичным шагам (26). В декабре того же года была принята на вооружение так называемая «Afghan First Policy». Ее задача заключалась в обеспечении максимально позитивного влияния пребывания в Афганистане консолидированных МССБ, в усилении вклада инфраструктур Альянса в поддержку афганской экономики (увеличение местных закупок и сервисных услуг, использование афганских компаний и наем местной рабочей силы, создание новых рабочих мест в промышленном, сельскохозяйственном и торговом секторах и пр.).

1 декабря 2009 г., выступая в военной академии Вест-Поинт, Б. Обама принципиально развил стратегию «АфПак», открыто поставив вопрос об обеспечении с лета 2011 г. постепенного (к концу 2014 г.) вывода войск и о передаче стратегического контроля афганским органам безопасности и правопорядка. Это позволило бы сконцентрировать основное внимание союзников на интенсивной подготовке афганских военнослужащих и полицейских. Помимо продолжающейся деградации военно-политической обстановки в стране особое влияние на принятие такого решения оказали усугубляющееся недоверие между Кабулом и Вашингтоном на политическом уровне, а также между натовскими (прежде всего американскими) и афганскими военнослужащими, устойчивая аллергия населения на пребывание иностранных вооруженных сил, рост потерь в войне и психологическая усталость личного состава контингентов союзников. Немаловажное значение имело и усиление негативизма в общественных настроениях в США и других странах НАТО в отношении войны в Афганистане в целом, влияние мирового экономического кризиса на материальное обеспечение военной операции. Весьма значительную роль, по существу, сыграло и вынужденное признание Западом провала попыток «демократизаторства» в ИРА по западным образцам и построения в стране общества по образцу западной модели управления. Основными причинами того, что, несмотря на «высокую степень гибкости и приспособляемости», Вашингтону не удавалось добиваться успеха, американские эксперты наряду с «разногласицей в Белом доме» в отношении поиска наиболее эффективных путей разрешения афганского кризиса, называли «чрезвычайную неподатливость базовых проблем страны» к вариантам их решений (23, с. 34–35).

По новому замыслу, стратегия США в Афганистане основывалась на таких взаимосвязанных элементах, как боевые операции против талибов, активное сотрудничество с Кабулом, МООНСА и международными партнерами, а также на тесной координации с Пакистаном. Предполагалось очередное увеличение американского контингента на 30 тыс. человек, в связи с чем в Вашингтоне рассчитывали и на соответствующий вклад со стороны союзников. Это, однако, натолкнулось на глухое противодействие многих из них. Сотрудничество с администрацией Кабула и представителями ООН предполагалось предметно сфокусировать на создании «более эффективной гражданской стратегии» в интересах укрепления влияния центральных властей (в том числе с использованием опыта в Ираке). Обеспечение самого тесного сотрудничества с Пакистаном вытекало из традиционного влияния этой страны на обстановку в Афганистане с учетом особых, близких к стратегическим отношений между Вашингтоном и Исламабадом¹.

В январе 2010 г. в Лондоне международная конференция высокого уровня по Афганистану одобрила новую американскую стратегию (18). Встреча министров иностранных дел стран НАТО в Таллине в апреле 2010 г. завершилась выработкой военно-политических критериев запуска переходного процесса, что получило дополнительное одобрение международного сообщества на июльской конференции в Кабуле. Был создан также Совместный совет по переходному периоду (Joint Afghan-Nato Inteqal Board – JANB), а реализация разработанной «дорожной карты» предусматривалась под непосредственным контролем правительства ИРА. Ноябрьский (2010) саммит НАТО в Лиссабоне анонсировал начало переходного периода с 2011 г. и его завершение к концу 2014 г., а также принял Декларацию о долговременном партнерстве с правительством ИРА.

Документ отмечал «стратегическое значение» стабильности и процветания в Афганистане для безопасности Североатлантиче-

¹ Однако их резкое охлаждение из-за ликвидации американцами Бен Ладена без предварительного согласования с пакистанцами, а также летальные для пакистанских военнослужащих антитеррористические рейды коалиционных сил в глубь территории Пакистана в 2011–2012 гг. негативно сказались на эффективности американо-пакистанской координации в афганских делах и привели сотрудничество к серьезному кризису. Подробнее см. также: 5, с. 26–37.

ского региона, констатировал значение партнерства ИРА с НАТО, подтверждал ее обязательства по оказанию содействия сектору безопасности страны. В этом же контексте заявлялось об отсутствии у НАТО намерений «установить постоянное военное присутствие в Афганистане или использовать свое присутствие против других государств» (20)¹. 22 июня 2011 г. в «Обращении к нации» Б. Обама объявил о начале поэтапного вывода из Афганистана американских войск. Ранее, в 2010 г., уже начали вывод голландцы, о форсировании процесса вывода французского контингента до конца 2012 г. сразу же после своего избрания заявил новый президент Франции Ф. Олланд. Параллельно новым усилиям Альянса в самом Афганистане власти активизировали запущенный еще в 2005 г. процесс «национального примирения». В июне 2010 г. была созвана Джирга мира, которая предприняла очередную попытку создания механизма реинтеграции готовых сложить оружие талибов. Имелось в виду выделение им денежных средств, предоставление жилья и возможности трудоустройства. На эти цели в течение пяти лет планируется выделение полмиллиарда долларов.

Жесткое и скоординированное противодействие Запада укреплению политических, экономических, а также военных связей России с постталибским Афганистаном начало выпукло проявляться уже в начальный период после формирования Временной администрации Кабула², встречая поддержку со стороны ряда ее

¹ Стратегия приветствовалась также на очередной международной конференции по Афганистану в Бонне в декабре 2011 г., созванной по образцу аналогичной конференции десять лет назад там же, и на министерской встрече так называемого «Стамбульского процесса» в Кабуле в июне 2012 г.

² Наиболее активным проводником, если не инициатором такой линии, был специальный представитель Белого дома по Афганистану, а затем посол США в Кабуле, этнический афганец З. Халильзад. Перед его приездом был упорядочен американский управленческий аппарат в Кабуле и создан сводный штаб по руководству и координации действий коалиционных сил, ПВК, западных советников и некоторых неправительственных организаций. Это было вызвано также сохранявшейся несогласованностью действий на афганском направлении Государственного департамента, Пентагона, ЦРУ, Управления международного развития и др. В кабульском дикорпусе предполагали, что именно необходимостью организационного укрепления американского, а соответственно, и западного со-

влиятельных членов. Однако вынужденные считаться с реалиями развития обстановки, США и НАТО уже к рубежу 2003 г. должны были несколько скорректировать свою линию в этом отношении. Продолжая препятствовать российско-афганским экономическим связям¹, они перестали чинить видимые препятствия их военно-технической составляющей и проявлять больший интерес к предметному обсуждению афганской проблематики в рамках созданного в 2002 г. Совета Россия – НАТО (СРН). На его заседании в Москве в мае 2003 г. была подтверждена готовность России содействовать усилиям по стабилизации обстановки в Афганистане, в том числе и по будущей роли НАТО. При этом особое внимание партнеров обращалось на необходимость четкого соответствия действий Альянса мандату МССБ ООН (одновременно вновь подчеркивалась неизменность линии России на неучастие в этих силах). На последующих встречах по линии СРН, в том числе «на полях» саммитов НАТО, принимались определенные значимые решения по расширению сотрудничества, по транзиту грузов союзников через российскую территорию.

Снижение в результате боевых операций талибов надежности основного грузопотока для войск союзников через территорию Пакистана вынуждало Брюссель к поискам альтернативных северных маршрутов. Бухарестская встреча НАТО в верхах в 2008 г. одобрила концепцию дополнительного «транзитного моста» невоенных грузов через Россию, Центральную Азию, а также Кавказ. Тогда же с Москвой было подписано соответствующее соглашение (аналогичные документы были выработаны с Украиной, Беларусью, Узбекистаном и Казахстаном). Доставка грузов железнодорожным транспортом, начавшаяся летом 2010 г., была в десять раз дешевле воздушных поставок, а маршрут – значительно короче, чем по морю до пакистанского порта Карачи и далее в Афганистан (25). Дополнительные натовско-российские договоренности по транзиту были достигнуты на саммите в Лиссабоне в 2010 г. и в

действия Кабулу было вызвано назначение З. Халильзада, наделенного гораздо большими полномочиями, чем его предшественник Р. Финн.

¹ *Справедливости ради следует отметить, что и российская сторона не проявляла достаточной гибкости в этом вопросе.*

преддверии начала вывода иностранных войск в 2011 г.¹ В частности, речь шла о транзите через территорию России американской военной техники и персонала. Летом 2012 г. специальным указом правительства РФ был оформлен комплексный подход к наземным и воздушным перевозкам для МССБ как в Афганистан, так и с его территории.

Важнейшей проблемой для России стал скачкообразный рост в постталибском Афганистане производства и нелегального экспорта наркотиков (в настоящее время страна производит до 90% всего мирового производства опиума) (8, с. 62), что для РФ, по существу, превратилось в проблему национальной безопасности (3, с. 222–230). Москва неоднократно ставила вопрос (в том числе в рамках встреч Совета Россия – НАТО) о необходимости МССБ и НАТО уделять серьезное внимание антинаркотическому направлению их деятельности в Афганистане. Однако в течение длительного времени Вашингтон и Брюссель, по существу, игнорировали обеспокоенность Москвы. Большее понимание (в связи с возрастающей проблемой афганских наркотиков для Старого Света) проявлялось со стороны западноевропейских членов НАТО, особенно Франции, а также Великобритании (первая стала инициатором так называемого Парижского пакта, а Лондон взял на себя координирующую роль в рамках МССБ). К концу 2005 г. удалось наладить некоторое сотрудничество по линии ФСКН России – МССБ (в частности, в 2005 и 2010 гг. в России были созданы два центра подготовки специалистов для антинаркотических ведомств Афганистана и государств Центральной Азии; в ИРА проведены совместные с МССБ антинаркотические мероприятия. Одновременно НАТО демонстративно и без объяснения причин оставляет без внимания высказанное еще несколько лет назад Москвой предложение о налаживании соответствующего сотрудничества между МССБ и ОДКБ, которая проводит регулярные операции по перехвату наркотиков из Афганистана. Такой подход Брюсселя расценивается в

¹ Одновременно началось осуществление и некоторых других направлений сотрудничества, в частности подготовка в России технического персонала для афганских ВВС, ремонт и поставка российских вертолетов. См: Заявление председателя встречи СРН от 9 апреля 2012 г. – Режим доступа: www.nato-russia-council.info/en/official-docum

России прежде всего как общее нежелание Альянса рассматривать ОДКБ как равноправного партнера (6). Кроме того, Россия настаивает на том, чтобы перед завершением натовской опеки над международными силами итог их деятельности в соответствии с решениями СБ ООН был бы вновь обсужден на Совете Безопасности.

Повышенное военно-политическое внимание в концепции «северного маршрута» уделяется центральноазиатским республикам бывшего СССР. Долговременное сотрудничество с ними (в том числе путем аренды территории под перевалочные пункты Альянса) с американской стороны видится и через призму долговременного закрепления в этом чувствительном для интересов России регионе между Средним Востоком и Южной Азией. Да и правящие элиты центральноазиатских государств также не исключают использования фактора американского присутствия в регионе в своих интересах при диалогах с Москвой и Пекином. Особо заметно такая линия в последние годы проявляется со стороны Ташкента (см.: 7, с. 34–48).

В начале мая 2012 г., в годовщину ликвидации У. Бен Ладена и в преддверии очередного саммита НАТО в Чикаго, президент США Б. Обама совершил блиц-визит в Кабул для подписания с афганским руководителем Х. Карзаем Соглашения о стратегическом партнерстве на десятилетний период после планирующегося вывода войск из Афганистана в конце 2014 г. Работа над документом длилась более года, и с афганской стороны на его выработку потребовалось специальное одобрение Лояа джирги – высшего общенационального совещательного органа страны. Обращало на себя внимание, что провозглашенные на «переходный период» задачи Вашингтона уже не включали многих важных приоритетов и задач, которые администрация ранее ставила перед собой как в операции «Несокрушимая свобода», так и на первоначальном этапе существования постталибского правительства Х. Карзая. В частности, ничего не говорилось о том, какого вида и какой политической ориентации в США хотели бы видеть власть в Кабуле после 2014 г., не давались какие-либо рекомендации в части демократических принципов, прав человека и т.п. (19, с. 27–28).

Аналогичные документы о долговременном сотрудничестве с Афганистаном до и после американцев заключили Великобрита-

ния, Франция, Италия, Турция и ряд других стран – членов НАТО. Их взаимодействие предполагается в традиционных и апробированных в последние годы направлениях. Так, соглашение с Германией предполагает взаимодействие в вопросах внешней и внутренней политики, в сфере безопасности, реализации проектов экономического и культурного развития. Особое внимание Берлин, по традиции, будет уделять полиции и другим органам правопорядка, на поддержку которых после завершения военной миссии НАТО намерена ежегодно выделять до 200 млн. долл. Такого же рода договоренности ожидаются и с некоторыми другими натовцами, в частности с Турцией.

На саммите в Чикаго были обобщены обязательства Альянса, вытекающие из Лиссабонской декларации, и подтверждены заверения в решимости НАТО твердо выполнять их и после завершения переходного периода. Это включает и сохранение плотного патронажа над АНА через Учебную миссию НАТО (NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A)). Но о неуверенности союзников свидетельствует предусматриваемое дальнейшее увеличение численности ее личного состава до 228,5 тыс. человек (есть цифра и в 350 тыс. человек) при ежегодном бюджете в 4,1 млрд. долл. (16).

Выводы

1. Опыт многоплановой военно-политической и гуманитарной операции США и Североатлантического союза в Афганистане показал, что ни расширение сферы деятельности МССБ, ни их последующая передача под командование НАТО, ни существенное увеличение иностранного воинского контингента в Афганистане в целом, ни содействие Альянса в реализации программ экономической реконструкции в стране, ни разного рода гуманитарные, образовательные и культурные программ – все это не смогло обеспечить такого закрепления позиций постталибской власти в Афганистане, которое трансформировалось бы в полную и безоговорочную поддержку населения.

2. Значительное по сравнению с первоначальными калькуляциями увеличение афганских вооруженных сил и сил безопасности продолжает ставить под серьезные сомнения способность афганской армии эффективно противостоять вооруженной оппозиции и

самостоятельно обеспечивать безопасность как в настоящее время, так и после вывода войск США и НАТО¹. В октябре 2012 г. об этом открыто предостерегал Вашингтон экспертный анализ авторитетной Международной кризисной группы (International Crisis Group). Причина заключается в двух важных взаимосвязанных обстоятельствах. Во-первых, чрезвычайно низкий моральный уровень и дисциплина (и как следствие – слабость боевой подготовки и дезертирство) военнослужащих и полицейских². Это является прямым проявлением неустойчивости государственной власти и серьезного недоверия к ней со стороны населения³. Во-вторых, все более значимым фактором становится и беспрецедентное падение в последние годы взаимного политического доверия между Вашингтоном и Кабулом, а также рост взаимной неприязни между натовскими и афганскими военнослужащими; это приводит к тому, что последние все чаще поворачивают оружие против натовцев (за восемь месяцев 2012 г. погибло 45 американцев). Еще весной 2012 г. 60% опрошенных американцев считали, что война в Афганистане не стоит потраченных на нее средств, а более половины выступали за безусловный вывод войск США вне зависимости от степени боевой подготовки афганской армии (17). Все это, в частности, привело к тому, что в начале сентября 2012 г. американское командование приостановило реализацию всех программ боевой подготовки новых рекрутов АНА до повторного тщательного расследования на предмет их возможных связей с талибами (22).

3. Дальнейшая судьба и степень интенсивности сотрудничества между НАТО и Афганистаном в значительной степени будет

¹ Реальную ситуацию наглядно продемонстрировала в 2010 г. совместная американо-афганская войсковая операция «Моштарак». Задуманная для выдавливания талибов из стратегически важного района юго-востока, нанесения удара по индустрии наркотиков, но главное – для установления здесь крепкой, опирающейся на Центр власти, она давала серьезные сбои: после «зачистки» и ухода войск, по существу, исчезала и центральная власть, и все возвращалось на круги своя.

² По признанию многих экспертов, она значительно слабее, чем в период пребывания в стране советских войск.

³ В 2010 г. в провинции Нуристан ответственность за безопасность была передана местным властям и АНА, однако через несколько месяцев регион вновь почти полностью перешел под контроль талибов.

зависеть от эволюции обстановки в этой стране после вывода основных контингентов МССБ. Если нынешнему правительству ИРА удастся устоять в противоборстве с вооруженной оппозицией и выиграть его, то сотрудничество между НАТО и Кабулом будет сохраняться в намеченных параметрах. При достижении же противоборствующими сторонами компромисса такое сотрудничество может столкнуться с серьезными ограничениями. Полный же контроль талибов над властными структурами страны может и вовсе поставить его под вопрос, хотя и при этом раскладе для сторон возможны варианты. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с новой оборонной стратегией США началась перефокусировка дополнительного внимания Пентагона на Восточную Азию, что, соответственно, потребует дальнейшего сокращения расходов на афганский театр. Уже в практическом плане обсуждается возможность их снижения после 2014 г. более чем в четыре раза (19, с. 47).

4. Политика США и НАТО в отношении присутствия России в постталибском Афганистане с самого начала отличалась ярко выраженным дуализмом. Таковой же она сохранится и после 2014 г. Исходя из прагматических и сугубо конъюнктурных соображений, Вашингтон будет проявлять то больший, то меньший интерес к сотрудничеству с Москвой на афганском и околоафганском политическом пространстве (про экономическую составляющую речь вообще может практически не идти). Вместе с тем принципиально важным является общая заинтересованность сторон в обеспечении стабильности и прекращении открытой формы внутреннего противостояния в ИРА. На ближайшую перспективу это продолжит создавать предпосылки для их конкретного сотрудничества, прежде всего в содействии со стороны России обеспечению транзита натовскому контингенту. При этом его значение до 2015 г. будет возрастать в связи с выводом из страны войск союзников. Однако после этого от России потребуются значительные усилия, чтобы добиваться успеха в нейтрализации линии Вашингтона на дальнейшее закрепление в Центральной Азии в ущерб интересам Москвы.

5. Позиция России по вопросу об оказании тылового содействия НАТО через «северный маршрут» также двойственна, как и линия Вашингтона в отношении сотрудничества с Москвой. С од-

ной стороны, есть прагматичное понимание необходимости оказания Альянсу такого содействия; с другой – существует реальная, в том числе озвучиваемая официально, обеспокоенность дополнительным закреплением позиций США и НАТО в Центральной Азии в ущерб интересам РФ. Однако, несмотря на военно-политическую чувствительность для интересов России в Центральноазиатском регионе намерения США и НАТО сохранить в Афганистане в какой-либо форме свои опорные базы после 2014 г., вряд ли стоит игнорировать и их значительный стабилизирующий потенциал. Этот фактор имел особое значение при понимании того, что в настоящее время ни одно другое государство или группа государств не в состоянии взять на себя такую функцию в Афганистане. Признать надо и то, что в реальном измерении Москва вряд ли сможет предложить Кабулу свою альтернативу ни в одностороннем порядке, ни по линии ОДКБ. То же самое касается и экономического аспекта.

Вместе с тем нельзя исключать, что в случае полного ухода НАТО из Афганистана могут возникнуть обстоятельства, способные побуждать Россию попытаться взять на себя значительно больше, чем сегодня, военно-политических обязательств в регионе (ведь уже сейчас перспектива превращения Афганистана в клерикальное государство, по существу, гораздо значимее беспокоит Москву, чем Вашингтон). Такой сценарий, однако, лишь привел бы к существенным дополнительным военно-политическим, экономическим и психологическим издержкам, способным подорвать внутреннюю стабильность государства. Все это было бы чревато повторением сценариев «афганского капкана» как ранее для бывшего СССР, так и сегодня – для США и НАТО.

Список литературы

1. Воронин Е. Ливийская операция НАТО: Стратегия, «твердая» и «мягкая» сила, итоги // Институт международных исследований МГИМО (У) МИД России. Аналитические доклады. – М., 2012. – Вып. 1 (31), февраль.
2. Гюстози А. НАТО и Афганистан // Afghanistan.ru: Все об Афганистане. – 4. 07. 2008. – Режим доступа: <http://www.afghanistan.ru/>
3. Жмуйда И.В., Морозова М.Ю. Афганская наркоэкспансия: Северное и южное направления // Современный Афганистан и сопредельные

- страны: Сборник статей. – М.: Институт востоковедения РАН, 2011. – С. 222–230.
4. Князев А. Американский тупик в Афганистане, ШОС и значение стран-наблюдателей: Поиск новых парадигм // ШОС как фактор интеграции Центральной Евразии. – Бишкек, 2009. – С. 130–138.
 5. Кузнецов А. Американская дипломатическая стратегия «Аф-Пак» в контексте военной операции в Афганистане // Проблемы национальной стратегии. – М., 2011. – № 1(6). – С. 26–37.
 6. Лавров С.В. Выступление министра иностранных дел России С.В. Лаврова в МГИМО (У) МИД и ответы на вопросы студентов, Москва, 1 сентября 2012. – Режим доступа: http://www.mid.ru/BDOMP/brp_4.nsf/sps/FC750DE78E067ECE44257A6C003E9B7E
 7. Мальшцева Д. Афганистан и Центральная Азия // Современный Афганистан и сопредельные страны. – М.: Институт востоковедения РАН, 2011. – С. 34–48.
 8. Покровский М. Шанхайская организация сотрудничества и проблемы афганских наркотиков // Современный Афганистан и сопредельные страны. – М.: Институт востоковедения РАН, 2011. – С. 58–70.
 9. Резолюция 1368 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4370-м заседании, 12 сентября 2001 г. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1368.htm>
 10. Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании, 28 сентября 2001 года. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1373.htm>
 11. Резолюция 1378 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4415-м заседании, 14 ноября 2001 года. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1378.htm>
 12. Резолюция 1386 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4443-м заседании, 20 декабря 2001 года. – Режим доступа: www.un.org/russian/document/scresol/res2001/res1386.htm
 13. Устав ООН. Глава 7, статья 39. – Режим доступа: www.un.org/ru/documents/charter
 14. Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishing of government institutions. – Mode of access: <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>
 15. Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishing of government institutions. Annex 1. International security force, p.3 – Mode of access: <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>
 16. Chicago Summit Declaration on Afghanistan. 21 May 2012. – Mode of access: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm

17. Cohen J. Poll: Few in U.S. sense Afghan support for war // The Washington Post. – 2012. – March 11. – Mode of access: http://www.washingtonpost.com/blogs/behind-the-numbers/post/poll-few-in-us-sense-afghan-support-for-war/2012/03/11/gIQAfj4S5R_blog.html
18. Communiqué of the London Conference, 2010, 28 January. – Mode of access: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101201131908/afghanistan.hmg.gov.uk/en/>
19. Cordesman A.H. Afghanistan from 2012–2014: Is a successful transition possible // Contemporary International Relations. CICIR Forum 2012. – Beijing, 2012. – Vol. 22, Special Issue – P. 25–49.
20. Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on enduring partnership signed at the NATO Summit in Lisbon, Portugal 20 Nov. 2010. – Mode of access: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68724.htm
21. Expansion of International Security Assistance Force in Afghanistan. Resolution of the Security Council. Meeting: 4840; s/res/1510(2003). – 2003, Oct. 13. – Mode of access: <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sc7976.doc.htm>
22. Jaffe G., Sieff K. Training suspended for new Afghan recruits // The Washington Post. – 2012. – September 2. – Mode of access: <http://www.afghanistannewscenter.com/news/2012/september/sep22012.html#a5>
23. Indyk M.S., Liebertal K.G., O’Hanlon M.E. Scoring Obama’s foreign policy // Foreign affairs. – 2012. – May/June, Vol. 91, N 3. – P. 29–43.
24. NATO – Official text: Североатлантический договор, 04-Апр. – 1949 – Mode of access: http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_17120.htm
25. NATO-Russia Council Joint Statement. – Lisbon, 2010. – Nov. 20. – Mode of access: <http://natomission.ru/en/print/46/16/>
26. Obama’s strategy for Afghanistan and Pakistan, March 2009. – Mode of access: <http://newsgroups.derkeiler.com/Archive/Sci/sci.military.naval/2009-03/msg02523.html>