

УКРЕПЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОКРЕСТНОСТЕЙ

СТАБИЛЬНОСТЬ В АФГАНИСТАНЕ ТРЕБУЕТ БОЛЕЕ ГЛУБОКОЙ ИНТЕГРАЦИИ С СОСЕДНИМИ СТРАНАМИ

Д-р Грегори Глисон и Майор Тимоти А. Крамбс, Центр Маршалла

Успешные военные стратегии заканчиваются успешными мирными стратегиями. Путь Афганистана от вооруженного конфликта к стабильному, безопасному и развивающемуся обществу зависит от его способности решить фундаментальную головоломку: экономическое развитие не может произойти, если нет безопасности. В то же время безопасная обстановка не может долго длиться без прогресса в экономическом развитии.

Решение этой фундаментальной проблемы поможет определить успех Афганистана в ближайшие несколько лет. Вывод войск Международных сил содействия безопасности (МССБ) является поэтапной частью перехода к национальной власти и стабилизации Афганистана. По плану количество войск международной коалиции будет сокращено в то же время, как силы безопасности Афганистана примут на себя ответственность за безопасность страны.

На время переходного периода Афганистан и дальше будет глубоко зависеть от зарубежных партнеров. Отношения с Пакистаном в ближайшем будущем, скорее всего, будут оставаться проблематичными, но Афганистану нужно постараться создать и поддержать стабильные и надежные отношения с как можно большим количеством соседних стран. Афганистану также потребуется непрерывная международная помощь для защиты от зарубежных угроз и мятежников, действующих на территории Афганистана и за рубежом. Отношения Афганистана с его соседями будут оставаться главным приоритетом. В современном мире нужны безопасные границы и не нужны закрытые границы. В 21-ом веке международная торговля, международные инвестиции и транс-границные передвижения идей, людей и услуг являются необходимыми компонентами экономического и политического развития любой страны. Во внутриматериковом Афганистане отношения с соседними странами во многом определяют его отношения с внешним миром в целом.

Как вывести Афганистан из изоляции

Более тридцати лет вооруженного конфликта в Афганистане нанесли тяжелый удар способности страны общаться с остальным миром. Когда в сентябре 2001 г. экстремисты Аль-Каиды нанесли удар по США, Афганистан был одной из наименее интегрированных стран мира. Автодорожное, железнодорожное и воздушное соединения были не развиты, малочисленны и ограничены связью всего лишь с несколькими странами. В октябре 2001 г. первые войска международной коалиции вошли в Афганистан, лишив Аль-Каиду приюта. В декабре 2001 г. на конференции в Бонне, проведенной под эгидой ООН, была разработана начальная схема нового правительства Афганистана. В 2003 г. по мандату ООН МССБ приняла на себя





Афганский фермер собирает пшеницу за пределами Кабула. Команды МССБ по реконструкции помогают фермерам увеличить урожайность, отстраивая оросительную инфраструктуру и обучая фермеров современным методам ведения сельского хозяйства.

ООН

обязательства по поддержке вновь созданного афганского правительства. НАТО возглавил работы по созданию безопасных условий для реконструкции Афганистана, в то время как международные организации, многосторонние доноры и частные предприятия начали процесс реконструкции. В это время большая часть грузов как для военных, так и для экономических целей шла по южным транспортным путям Афганистана через Пакистан.

Южные транспортные пути Афганистана были малочисленны и легко уязвимы перед повстанцами в таких ключевых узких участках дорог, как перевал Кхивер, и поэтому не отвечали требованиям реконструкции Афганистана. С самого начала размещения войск США в Афганистане начали проводиться работы по финансированию и содействию более тесному региональному сотрудничеству в сфере стабилизации и реконструкции Афганистана. В 2005 г. государственный департамент США провел реорганизацию своей структуры, создав Отдел по Центральной Азии и Южной Азии, с целью объединить программы США по дипломатической и гуманитарной помощи для развития близких отношений между Афганистаном и его северными центрально-азиатскими соседями. В 2008 г. департамент обороны США провел работы по переносу транспортных путей в северную часть Афганистана с созданием новых коридоров для транспорта через страны Центральной Азии и Евразии. Международная коалиция также перебросила большую часть грузовых перевозок с южных путей на северные. Эта «северная сеть снабжения» должна была уменьшить зависимость от ненадежных южных дорог. К тому же северные пути имели много других преимуществ. Например, партнеры по НАТО очень рьяно поддерживают региональное развитие. Повышенная зависимость от транспортной инфраструктуры в этих евразийских странах также создает необходимый коммерческий эффект мультипликатора для развития частного сектора.

Связь Афганистана с его соседями на севере и юге не является новой идеей. Идея эта очень старая. «Шелковый путь» Центральной Азии был каналом для торговли и взаимодействия еще до времен Марко Поло. Недавний конфликт и экстремизм изолировали Афганистан, но у этой страны есть настоящий потенциал, чтобы вновь стать транзитным путем коммерческой деятельности. Как сказала государственный секретарь США Хиллари Клинтон в своем выступлении в Ченнаи в Индии 20 июля 2011 г., «новый «Шелковый путь» - это долгосрочная мечта о международной экономической и транзитной сети, которая соединит Центральную и Южную Азию с Афганистаном в ее сердце». Смещение акцента на северные транспортные пути предоставляет новые возможности для более глубокого взаимодействия с северными соседями Афганистана. Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан непосредственно граничат с Афганистаном, но передвижение экономических и военных товаров по транспортной инфраструктуре автодорог, железных дорог, портов и воздушных путей также затрагивает других игроков Евразии, включая страны Кавказа и Российскую Федерацию. Другие соседствующие с

Афганистаном страны – Китай и Иран – также располагают транспортными путями, но они не играют никакой роли в северной сети обеспечения.

Вывод войск: Перспективы после Конференции 10+ в Бонне

Чтобы продолжать способствовать реинтеграции Афганистана в свой регион, требуется передача руководства военными операциями от международной коалиции национальным силам Афганистана. В своем обращении к кадетам Военной академии Вест Поинт в декабре 2009 г. президент Барак Обама объявил о плане США по усилению мощностей Афганистана, что позволит передать военные обязанности афганским властям. Президент Обама сообщил о временном увеличении военной мощи для создания условий, необходимых для передачи полномочий военным властям Афганистана начиная с июля 2011 г. В мае 2010 г. президент Обама и президент Афганистана Хамид Карзай согласились пересмотреть «Общую декларацию о стратегическом партнерстве Соединенных Штатов Америки и Афганистана». Эта декларация считается взаимным подтверждением общих интересов, но которая также определяет параметры партнерства, подтверждая, что США обещают оставаться в стране, пока это нужно, в то же время демонстрируя, что США «не собирается устанавливать постоянные американские военные базы в Афганистане или держать там войска, которые могут восприниматься как угроза соседям Афганистана».

На Саммите НАТО в Лиссабоне в декабре 2010 г. НАТО объявил, что вывод войск МССБ состоится совместно с передачей руководящей ответственности силам Афганистана. Президент Карзай, выступая в Кабуле 22 марта 2011 г., рассказал о первом этапе плана перехода к военной ответственности Афганистана. Переход происходил поэтапно на протяжении всего 2011 г. Координационное собрание, проведенное Турцией, состоялось 2 ноября 2011 г. в Стамбуле. Более крупное и общее дипломатическое собрание, проведенное правительством Германии, состоялось 5 декабря 2011 г. Собрание назвали «Бонн 10+», потому что оно проводилось десять лет спустя после собрания в Берлине в 2001 г., на котором был разработан изначальный план политического развития Афганистана после Талибана. Конференция «Бонн 10+» считалась самым важным на сегодняшний день международным саммитом, посвященным будущему Афганистана. Многие делегаты, собравшиеся на конференции, которую возглавлял Афганистан, приехали туда с оптимистичными ожиданиями о возможном примирении между Афганистаном и Талибаном, которое положит конец очевидным разногласиям и проложит путь для будущей нормализации. Эту конференцию посетили 85 национальных делегаций и 15 международных организаций. На конференции внимание акцентировалось на трех основных сферах:

- передача ответственности за безопасность правительству Афганистана до 2014 г.;

- продолжение международной поддержки Афганистана после передачи полномочий;
- политический процесс, то есть национальное примирение и интеграция бывших боевиков Талибана.

Те, кто ожидал дипломатического прорыва, были разочарованы. Поскольку это было время после ошибочной воздушной атаки НАТО на территорию Пакистана, пакистанские дипломаты воспользовались этим происшествием, чтобы выразить протест коалиции НАТО, и в результате отказались от участия в конференции в Бонне практически за несколько часов до ее начала. Пакистан устоял перед мольбами США и других стран о том, чтобы воспользоваться этой конференцией как возможностью что-то изменить к лучшему и не потерять этот шанс для обсуждений и переговоров. Лидер Талибана Мулла Муххамед Омар, обращаясь к широкой публике по случаю свое послания на Эйд аль-Фитр (мусульманский праздник), утверждал, что эта конференция чисто «символическая». Поскольку два важных участника бойкотировали конференцию, потенциал для разработки всеобщего плана для примирения и нормализации был ослаблен.

Президент Карзай просил о международной помощи, представив свое видение будущего Афганистана в виде «стабильной, демократической и процветающей страны - страны, которая является мирным домом для всех афганцев и которая наладила дружественные и взаимовыгодные отношения со всеми своими близкими и дальними соседями». В апреле 2008 г. президент Карзай заручился продолжительной поддержкой для своих главных политических приоритетов: усиления верховенства права, борьбы с коррупцией и незаконным производством, торговлей и употреблением наркотиков. Чтобы достичь этих целей и продолжить достижения по безопасности и реконструкции, он попросил 10 млрд. долл. ежегодно на протяжении следующих нескольких лет, которые он назвал «десятилетием преобразований». Карзай также назвал новый конечный срок, попросив о политической и военной поддержке до 2024 г. и о финансовой помощи - до 2030 г. Конференция закончилась тем, что участники договорились опубликовать довольно неопределенные «заключительные выводы конференции». Они согласились, что международная помощь Афганистану после вывода войск НАТО в 2014 г. будет состоять в «расширении и углублении их исторического партнерства под названием «От перехода - к десятилетию преобразований 2015-2024 гг.» в сферах управления, безопасности, мирного процесса, экономического и социального развития и регионального сотрудничества.

Стратегии партнеров

Региональное сотрудничество в Центральной Азии является важным. Однако, региональное сотрудничество – это не просто безучастный и механический экономический процесс. Это такой процесс, который проходит в рамках определенного набора культурных институтов. Важно отметить, что политика в Центральной Азии очень сильно опирается на круги

влияния и сговорчивые отношения, основанные на политическом обмене мнениями. Эти круги влияния переходят многие границы. Афганистан сам по себе – это мозаика групп с сильными этническими и региональными приверженностями. Пуштуны являются самой большой этнической группой, после которой идут таджики, потом – хазары и узбеки, а также несколько меньших групп, включая аймаков, балучи, туркменов и нуристанцы. Эти группы распределены по регионам. Пуштуны и балучи проживают преимущественно на юге, узбеки и таджики – на севере, хазары – на северо-западе, туркмены – на севере и нуристанцы – на востоке. Пушту и дари – два официальных языка страны. На дари говорит как минимум половина населения. Связи между Афганистаном и его соседями на севере, в основном, культурные, но можно ожидать, что они перерастут в экономические, поскольку инфраструктура все больше сближает эти страны. Существуют особые интересы, которые склоняют эти страны и общины к какой-либо форме сотрудничества, в то же время отталкивая их от других. Ниже предлагается краткий обзор государств Центральной Азии, в котором проиллюстрировано разнообразие их интересов и целей, а также их отношения с Афганистаном.

Казахстан: Выступающий в роли экономического центра Центральной Азии Казахстан имеет сплоченное политическое руководство, которое сформировало «многовекторную» дипломатическую стратегию, в которой Казахстану отведена роль одного из основных балансирующих игроков Евразии. Казахстан – это маленькое государство, с точки зрения его населения в 16 млн. человек, но в географическом плане Казахстан огромен, являясь девятой по величине страной в мире. Казахстан прошел через два десятилетия тяжелых экономических реформ и оказался одним из самых экономически успешных постсоветских государств. Способность Казахстана дипломатически маневрировать через множество испытаний внешней политики, с которыми ему пришлось столкнуться, можно по большому счету считать заслугой казахских дипломатов, умеющих управлять политическими рычагами. Дипломаты максимально использовали центральное положение страны, убедив другие государства преследовать те же цели, что и у Казахстана. Казахстан сам избегает непосредственных конфронтаций, в то же время направляя других к тому, что он считает выгодной уравнивающей политикой. В июле 2010 г. президент Казахстана Нурсултан Назарбаев предложил помощь в 50 млн. долл. США для обучения нового поколения лидеров Афганистана. В июне 2011 г. президент Назарбаев объявил, что «возможно, ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) примет на себя обязательства по многим проблемам в Афганистане после вывода войск коалиции в 2014 г.»

Киргизстан: Во время распада Советского Союза Киргизстан был одним из наиболее многообещающих кандидатов для создания посткоммунистической демократии и рыночных реформ на всем постсоветском пространстве. Но после двадцати лет щедрой международной

финансовой поддержки своих амбициозных программ для демократических и рыночных реформ, Киргизстан продолжает балансировать на грани финансового краха и пережил несколько следующих одна за другой судорожных смен политической власти. У Киргизстана сложные политические отношения с соседями из-за воды и энергии, а также из-за пограничных споров, и он с трудом справляется с влиянием политических экстремистов. Из-за экономической ситуации и политической уязвимости руководству Киргизстана пришлось заручиться иностранной помощью для развития и безопасности. Киргизские власти часто обсуждают необходимость выбора между ориентацией на Восток или на Запад. На практике же они обычно выбирают и то, и другое. Вооруженные силы России могли пользоваться авиабазой Кант недалеко от Бишкека в то время, как войскам США было разрешено управлять Транзитным центром в Международном аэропорту Манас с другой стороны Бишкека. Киргизская формула «Восток-Запад» была сбалансированной только в том смысле, что она представляла собой динамическое напряжение между двумя постоянно противоборствующими факторами влияния на правительство Киргизстана. Это напряжение продолжает оставаться самой выдающейся особенностью внешней политики Киргизстана. Оно основательно влияет на отношение к выводу войск из Афганистана.

Таджикистан: Внутренние муки Афганистана иногда можно описать как войну разделенного государства, участвующего в конфликте с повстанцами, которые происходят с неуправляемых территорий Пакистана. Глубокие этнические и региональные расколы в Афганистане вдоль по этно-культурным границам между хазарами, таджиками, пуштунами, узбеками и другими народами продолжает усложнять процесс стабилизации. Афгано-таджикское население сыграло решительную роль в Афганистане, заняв главные позиции в предыдущем Северном Альянсе. Многочисленное и влиятельное афгано-таджикское население (в районах, прилегающих к таджикской границе и Долине Панджир) может сыграть важную роль в будущем участии Таджикистана в стабилизации Афганистана.

Туркменистан: Позиция внешней политики Туркменистана о «положительном нейтралитете» подчеркивает государственную стратегию самодостаточности, которая базируется на доходах от природного газа. В теории положительный нейтралитет основывается на автаркистских экономических отношениях, подразумевающая наличие взаимовыгодных политических отношений со всеми и отсутствие конфликтов с кем бы то ни было. На практике положительный нейтралитет предписывает держаться как можно дальше от стран, предрасположенных к гегемонии, не уступая доступа на газовые рынки Запада, который, благодаря праву владения зафиксированной трубопроводной системой, контролируется несколькими государствами. Туркменистан был одним из нескольких государств, которые выразили свое намерение дипломатически признать Талибан в 1990-ых годах. В отношении стабилизации Афганистана Туркменистан

вел очень сдержанную внешнюю политику, благоразумно сотрудничая с МССБ в транспортной сфере.

Узбекистан: В апреле 2008 г. президент Ислам Каримов объявил большую инициативу по улучшению международного сотрудничества для реконструкции Афганистана. На саммите НАТО в Бухаресте Каримов утверждал, что «Узбекистан готов обсудить и подписать с НАТО Соглашение о предоставлении коридора и транзита через его территорию для доставки невоенных грузов через пограничный пункт Термез-Хайратон, который является практически единственной железной дорогой, ведущей в Афганистан» «Политика 6+3» Каримова, которая означает близкое сотрудничество с шестью «контактными государствами» Афганистана, включая Россию, США и НАТО, была значительным прорывом в застрявших отношениях сотрудничества в регионе. Политика Каримова была продиктована желанием его правительства играть большую роль в примирении и нормализации Афганистана. Это также позволяет Узбекистану поменять позиции в своей политике относительно России, США и Европейского Союза. Многочисленное и влиятельное афгано-узбекское население в районах, примыкающих к границе с Узбекистаном, также может влиять на решения о будущем участии Узбекистана в стабилизации Афганистана.

Стабилизация Афганистана чрезвычайно важна для государств Центральной Азии. С выводом войск эти страны скорее всего поймут, что стабилизация Афганистана требует еще больших усилий в контексте партнерских стратегий. Вряд ли вывод международных войск приведет к внезапному и полному прекращению боевых действий, но, скорее всего, произойдет разрешение конфликтов, выполненное таким образом, что эта стратегия объединит части общества во все более стабилизирующую конфигурацию местных игроков. Конфронтационные фронтовые боевые операции в какой-то момент разбудят предприимчивые местные фракции, которые станут положительными агентами стабилизирующих перемен с помощью уравнивания, компенсации и нейтрализации.

Перспективы на будущее

В сложных ситуациях с массовыми беспорядками, подобными тем, с которыми сталкивается на сегодняшний день Афганистан, заключением военной стратегии должно быть не давление на достижение победы и безусловной капитуляции и не заключение сделки о как можно менее унижительном выводе войск. Вывод войск США и МССБ, который может быть растолкован как поражение, только приведет к возрождению Талибана и большим проблемам для стран Центральной Азии. Это также подтвердит мифическую непоколебимость Афганистана, вера в которую уходит корнями во времена Александра Великого, в опыт Великобритании в 1830-ых и 1870-ых годах и, наконец, в опыт Советского Союза в 1980-ых годах. Это, скорее всего, сильно повредит имиджу США за рубежом и создаст проблемы, а не новые возможности. Целью политики не должны быть ни провокационные



Перевал Саланг в провинции Парван, соединяющий северный Афганистан и Центральную Азию с Пакистаном, может вновь стать одним из ключевых путей международной торговли.

АГЕНТСТВО ФРАНС-ПРЕСС

конфронтации, ни избегание проблем. Целью должна быть смена позиции для того, чтобы воспользоваться естественными противодействующими силами в регионе. Наилучшая стратегия стабилизации в Афганистане должна включать меры по региональной стабилизации.

Сокращение количества войск в Афганистане происходит параллельно с углублением регионального сотрудничества. Стамбульский процесс, который начался после Стамбульской конференции по Афганистану в ноябре 2011 г., способствует более широкому региональному сотрудничеству. Декларация саммита НАТО в Чикаго в мае 2012 г. подтвердила обязательства НАТО по стабилизации и возрождению Афганистана, утверждая: «Афганистан не останется один: мы еще раз подтверждаем, что наше тесное партнерство будет продолжаться и после окончания переходного периода». Конференция «Сердце Азии», прошедшая в июне в Кабуле, стала еще одним примером длительного международного сотрудничества.

Наблюдаются и другие положительные тенденции. Растущая экономическая волна «азиатского века» уже имеет колоссальное влияние на углубление связей между Афганистаном и его соседями. Изоляция Афганистана от мирового сообщества - основной фактор, который привел к захвату власти политическими экстремистами и террористами, что в свою очередь привело к событиям 11 сентября - уже практически устранена благодаря участию сил США и МССБ. Следующий этап в процессе нормализации ситуации в Афганистане может быть определен экономическими и политическими силами, побуждающими к более близким отношениям с его соседями. Тенденции по нормализации ситуации в Афганистане усиливаются несмотря на то, что военные силы начинают выходить из страны. Тенденция - не судьба, но если она будет продолжаться и подкрепляться более широким региональным сотрудничеством, Афганистан сможет вернуться на путь, который ему был закрыт в результате нисходящей спирали политического экстремизма.

США постепенно отказывается от своей ведущей роли в Афганистане и начинает акцентировать внимание на усилении мощностей партнерства и объединении

ресурсов. Администрация и конгресс заняты проблемой значительных долгов и поправок в бюджете, и поэтому не особо желают продолжать финансировать войну без легко определимого конца. Тем не менее остается беспокойство не только среди соседей Афганистана, но и внутри самой страны, что военные группы могут подтолкнуть Афганистан обратно к насильственному конфликту, если останется недостаточно войск или если местные силы безопасности окажутся неспособными успешно подавлять мятежи. С началом вывода МССБ летом 2011 г. у соседних стран появились вопросы о скорости и масштабе сокращения войск и о его психологическом влиянии на мятежников и «спойлеров» реконструкции. Неотвратимое сокращение боевых сил подчеркивает важность возобновленных усилий по региональной дипломатической координации.

Какими бы ни были цели, поставленные для долгосрочного развития Афганистана, скорость и масштаб вывода войск МССБ имеет непосредственные последствия для северных соседних стран Афганистана и для стран-партнеров. Сокращение иностранных боевых сил поднимает важные вопросы среди северных соседей Афганистана, поскольку они ожидают изменений в политической атмосфере Центральной Азии. Каковы ожидаемые скорость и масштаб сокращения уровней военных сил? Как взаимосвязаны сокращение коалиционных войск с расширением полномочий сил безопасности Афганистана? Будет ли сокращение войск зависеть от политических и военных успехов, даже если афганские противники считают, что уход западного влияния создает возможность усугубить слабость сил безопасности? Как соседи Афганистана разделят между собой обязательства по общей стратегии региональной стабилизации? Какие конкретные стратегии могут привести к партнерскому сотрудничеству между соседями Афганистана? Эти вопросы требуют проинформированных и продуманных ответов. □

Авторы благодарны Кирстен Ляхлум из библиотеки Центра им. Маршалла за помощь в исследованиях.