

Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии № 5

**Соглашения по
транзиту,
сотрудничество в
области безопасности и
стабилизация в
Афганистане**

Грегори Глисон

10 марта, 2011



Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии # 5

Интернет – публикация от 10 марта 2011

Соглашения по транзиту, сотрудничество в области безопасности и стабилизация в Афганистане

Автор Грегори Глизон

Основные выводы/рекомендации

- Поставка материалов для восстановительных работ в Афганистане через Евразийские транзитные коридоры — сеть транспортных путей, зачастую именуемых “Северной распределительной сетью”, СРС — это широкомасштабные, многосторонние мероприятия, направленные на прямую поддержку политической и экономической стабилизации в Афганистане.
- Создание постоянных путей снабжения через СРС не является самостоятельной стратегической задачей. СРС — это тактическая адаптация к условиям, продиктованным географией в контексте международных усилий по поддержке стабилизации в Афганистане.
- Текущая ситуация в Афганистане осложнена дилеммой, согласно которой экономическое развитие невозможно без обеспечения безопасности, а безопасность не может быть устойчивой без развития. Экономическое развитие и стратегическая безопасность в Афганистане должны продвигаться рука об руку. Достижение целей Афганистана и других стран всего региона требует применения как несиловых, так и силовых методов.
- Успешная нормализация обстановки в Афганистане — это задача шире национальных масштабов — это поистине международная цель, и ее достижение послужит на благо граждан всего региона. Международное сотрудничество в целях стабилизации ситуации в Афганистане — это взаимовыгодная цель.
- Измышления касательно “Большой игры” или “битвы за Центральную Азию” основаны на неправильном прочтении современных политических, экономических и технологических реалий. Эти концепции никак не соприкасаются с реальными будущими трудностями и вредят международному сотрудничеству.

Примечание (Note Bene): Мнения и взгляды, высказанные в данной публикации, целиком и полностью принадлежат автору, и могут не совпадать с мнением Академии ОБСЕ в Бишкеке или Женевского центра политики безопасности (GCSP).

Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии публикуются Академией ОБСЕ в Бишкеке и Женевским центром политики безопасности. В электронном формате доступны по адресу www.osce-academy.net. Для получения бесплатной копии в печатном формате или отправки текста, просьба писать по адресу policybriefs@osce-academy.net. **Инструкции для отправки материалов** находятся в конце каждого выпуска.

Грегори Глизон является профессором Университета Нью Мексико и Европейского Центра Исследований в области безопасности имени Джорджа Маршалла. Мнения и взгляды, высказанные в данной публикации, не являются выражением точки зрения Центра Маршалла, Департамента обороны США или правительства США.

Введение

Новый подход к роли стран Центральной Азии в деле стабилизации и восстановления в Афганистане наращивает обороты. Новый подход основан на понимании того, что быстрое и устойчивое восстановление Афганистана зависит от реинтеграции Афганистана в международное сообщество. Реинтеграция Афганистана в международное сообщество, в свою очередь, хотя бы частично, зависит от способности создать трансграничные связи в области коммуникации, торговли, транспорта, водных- и энерго-ресурсов, а также инвестиций. Страны Центральной Азии и Казахстан играют жизненно – важную роль, обеспечивая Афганистану доступ к рынкам, квалифицированным кадрам, технологиям и культурным традициям, необходимым для подъема Афганистана после многих лет разрушительного военного конфликта.

Необходимость положить конец затянувшемуся конфликту в Афганистане привлекла большое внимание к сети транзитных путей гражданского и военного транспорта, проходящих через территории северных соседей Афганистана. Необходимость зачастую становится матерью изобретения. Поставка материалов для восстановительных работ через территорию стран Евразии стала необходимостью, вызванной уязвимостью крайне ограниченной транспортной инфраструктуры, расположенной в приграничных регионах южного и восточного Афганистана. “Асимметричные” атаки боевиков на транспортные средства в Пакистане в 2007 и 2008 годах

сделали необходимостью открытие альтернативных транспортных путей. Доставка материалов для восстановительных работ в Афганистане через Евразийские транзитные коридоры — сеть транспортных путей, иногда называемых “Северной распределительной сетью”, СРС — возникла в ответ на уязвимость имеющихся транспортных путей и стала необходимой ширококомасштабной, многосторонней ответной мерой, направленной на прямую поддержку политической и экономической стабилизации в Афганистане. Создание СРС — это тактическая и прагматическая адаптация к политическим и экономическим реалиям.

Перемещение основных путей транспортировки в область северных транспортных коридоров было основано на появлении нового политического консенсуса, дающего толчок новому подходу к процессу поставок. Соглашения по транзиту облегчили транспортировку материальных ресурсов в Афганистан, так как международное сообщество вновь сосредоточило свое внимание на этой стране после атак на США в сентябре 2001. Но коренным образом ситуация с материальным обеспечением изменилась за последние 18 месяцев, прошедших с момента достижения новых политических соглашений, позволивших Международным силам содействия безопасности в Афганистане (НАТО - МССБА) и США транзит материалов по суше, морским и воздушным коридорам через территорию стран Евразии. Сегодня более половины поставок, необходимых для восстановления Афганистана, проходит через территорию его северных соседей. Переход на наземный путь доставки, цена которого обычно составляет не +более 10% стоимости доставки по воздуху, изменил распределение грузопотоков, принес экономическую выгоду странам Евразии и снизил потребности в авиатопливе. В этом и других отношениях, оперативные потребности, обусловленные ситуацией в Афганистане, способствовали изобретению нового подхода к международному сотрудничеству в Евразии.

По мере реализации этих изменений появилось большое количество теоретических выкладок касательно СРС, как продолжения смелых политических стратегий. В этом контексте часто поднималась концепция “Большой игры”. Историческая метафора Большой игры - это небылица, созданная богатым воображением, выдающим интригу в любой сложной или непонятной ситуации. Политическая и экономическая ситуация в Центральной Азии зачастую сложна и непонятна. Писатели - публицисты создали большой спрос на красочную историческую интерпретацию событий современности.¹ Но было бы большой ошибкой продвигать идею о соперничестве великих держав за нефть, газ, природные ресурсы и, даже

¹ См. Питер Хопкирк, *Большая игра: Борьба за империю в Центральной Азии* (Kodansha International, 1992) или Лутз Клевеман, *Новая Большая игра: Кровь и нефть в Центральной Азии* (Grove Press, 2004).

более открыто, за контроль над территориями, как главный мотивирующий фактор в деятельности дипломатов и руководящих кругов в глобализующемся мире. Территориальные притязания не гарантируют контроля ни над ресурсами, ни над рынками современного мира в условиях глобализации. Это совсем не то, что движет сегодняшними творцами политики. Дипломатические задачи в области международных отношений в Центральной Азии лежат не в области *соперничества* в том смысле, в котором экономисты используют этот термин, имея в виду, что, если одна сторона приобретает, то другая столько же теряет, и наоборот. Наоборот, взаимодействие стран в Центральной Азии являются просто *соперновательными* в том смысле, что существует разница интересов между странами, но это включает взаимообмен, который ведет к взаимной выгоде. В современных условиях глобализации, для теоретиков и аналитиков не менее важно, чем для дипломатов, уйти от построения устаревших и разъединяющих концепций “холодной войны” и принять стратегии соревнования и сотрудничества.

Идея Большой Игры основывается на исторической аналогии. Серьезные ученые - историки ставят под сомнение тенденцию придавать слишком большое значение таким романтизированным версиям истории, как единственному ключу к пониманию современных международных отношений.² Это выражение, вероятно, впервые употребил Артур Конолли (1807–1842), офицер военной разведки шестого полка Бенгальской легкой кавалерии Британской Восточно-Индийской компании. В общее пользование концепцию ввел Британский писатель Редьярд Киплинг в своем романе *Ким* (1901). Термин Большая игра относится к соперничеству между Россией и Великобританией, которое достигло пика в период между подписанием Русско-персидского мирного договора 1813 года и Англо-русской конвенции 1907. Конвенция 1907 года была подписана министрами иностранных дел России и Британии. Возникшие Англо-русские дипломатические связи впоследствии сыграли важную роль в формировании “Тройственного союза, Антанты”, альянса стран, противостоявших Союзу центральных держав в 1914 году в начале первой мировой войны. Другими словами, Большая игра по существу привела, в конечном счете, к взаимному признанию, а не к конфронтации.

Идея концептуализировать современное положение дел в Центральной Азии с точки зрения исторических метафор ведет к интерпретации всех последствий происходящих событий как клубка интриг, движимых гнусными намерениями. Такая интерпретация объединяет в себе смесь гипербола и догадок, которые додумывают гораздо больше, чем в действительности объясняют.

² Например, см. Джеральд Морган, “Мифы и реальность Большой игры.” *Asian Affairs*, выпуск 4, 1 (1973), стр. 55-65.

Многие аналитики внешней политики от журналистики интерпретируют современные события с точки зрения и в терминах, относящихся к политическим конструкциям 19^{го} века. Плодовитый и влиятельный политический комментатор по Центральной Азии, М.К. Брахакумар, оценивает присутствие США в Афганистане, как “типичную войну Клаузевица, несущую в себе тайные планы доминирования над Средней Азией.”³ Мыслители этой школы предвидят исключительно нарастание напряженности в отношениях по мере усиления конкуренции за энергоресурсы в ближайшие годы. Здесь многое увязывается с “тайными планами” и очень немногое – с реальными фактами.

Существует общее согласие стран региона по поводу настоятельной необходимости сотрудничать, чтобы положить конец вооруженному конфликту в Афганистане и способствовать нормализации обстановки и восстановлению страны. Но здесь дипломатические соглашения поджидают опасные мели подозрений и недоверия. Государства по-разному рассматривают выгоды и риски сотрудничества. Кооперативные стратегии предвещают разным участникам разное. Как указывает Ажай Патнаик, “Пекин рассматривает страны Центральной Азии, как важнейший буфер для стабилизации и развития Синцзянского региона, в то время как Индия видит в Центральной Азии регион терроризма, проникающего из Афганистана и Пакистана.”⁴ Поэтому, в то время, как Пекин и Дели могут наметать курс в одном и том же направлении, они ожидают прибыть к разным пунктам назначения. Тот факт, что общие интересы сами по себе не являются достаточным условием для прочного сотрудничества, обуславливает необходимость для дипломатов и аналитиков сфокусироваться на средствах достижения более широких, мультинациональных задач в Центральной Азии. Как резюмирует Патнаик, “Конечная цель – сделать Центральную Азию и Афганистан регионом международного сотрудничества, а не театром “Новой Большой игры”.”⁵

Метафора Большой игры создает искажения и преувеличения различных типов. Стив ЛеВин недавно описал современную политику Америки в Центральной Азии не как усиливающееся соперничество, а как покорное признание Российской сферы влияния в регионе: “Готовность Вашингтона считаться с Россией на земле Киплинга может ознаменовать начало чего-то большего: новой эры, в которой великие державы стараются более осторожно топтать траву друг

³ См. Интервью Бхадракумара на Rediff.com, “США озабочены в Афганистане теми же проблемами, что и мы.” (24 ноября 2009). <http://news.rediff.com/slide-show/2009/nov/24/slide-show-1-interview-mk-bhadrakumar-on-pms-visit.htm>

⁴ Ажай Патнаик, “Сравнительный анализ политики Индии и Китая в Центральной Азии.” Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии #2 Академия ОБСЕ (29 ноября 2010), стр. 8. http://www.osce-academy.net/uploads/docs/Ajay_Patnaik.pdf

⁵ Там же, стр. 9. http://www.osce-academy.net/uploads/docs/Ajay_Patnaik.pdf

у друга на заднем дворе.”⁶ Горестные жалобы на то, что Большая игра вытесняется и заменяется разделом территорий и взаимным признанием сфер влияния, - это, по существу, следствие заблуждения, проистекающего из идеи соперничества за территории и ресурсы Центральной Азии. На самом деле, ничто не могло бы быть дальше от истины. В реальности подход администрации Обамы к Центральной Азии не очень отличается от базовых принципов внешней политики в данном регионе, которую проводила предыдущая администрация США. США никогда не озвучивали “стратегию в Центральной Азии” потому что никогда не существовало стратегии отделения Центральной Азии от соседей, создания “американского анклава” или соперничества за постоянное присутствие в Центральноазиатском регионе. С момента прекращения существования Советского Союза, США последовательно выступали за национальную независимость, демократическое правительство, соблюдение прав человека и экономическое развитие. США рассматривали богатый ресурсами Центральноазиатский регион как открытие новых возможностей для американских фирм и предпринимателей, но никогда не использовали своего политического влияния, чтобы добиться для американских фирм особых условий, сколько-нибудь отличных от правил и условий, действующих для фирм из других стран.

Все государства Южной Азии, Евразии и Ближневосточного региона разделяют общую заинтересованность в стабилизации в Афганистане.⁷ Но не все страны видят эту стабилизацию в единой форме, одинаковой степени и достигнутой одними и теми же путями. Главная трудность для международного сообщества в построении будущего Афганистана – найти многостороннюю формулу продвижения интересов каждого, невзирая на тот факт, что найденные пути могут быть не всегда одинаково выигрышными для всех участников, и не в одинаковой степени.

США предполагают прогрессивно снижать напор своих инициатив в Центральной Азии. Это частично обусловлено растущим влиянием бюджетных ограничений затрат на американскую внешнюю политику, и, что даже более важно, становящимся все более очевидным и сейчас уже широко признанным фактом, что, помимо жизненно-важной стратегической заинтересованности в успешной стабилизации в Афганистане, США уже сейчас имеют, а также и в будущем будут иметь в Центральной Азии очень ограниченные экономические и

⁶ Стив ЛеВин, “Конец Большой игры: Обама махнул рукой на американскую империю в Центральной Азии.” *The New Republic* (6 октября 2010). <http://www.tnr.com/print/article/world/78168/obama-central-asia-great-game>

⁷ Петер Берген, *Самая длинная война: Многолетний конфликт Америки и Алькаеды* (Free Press, 2011).

стратегические интересы. После распада Советского Союза западные страны были очень обеспокоены мыслью о возможном возрождении мирового коммунизма. Но сегодняшние Россия и Китай не проявляют коммунистических устремлений. Другие страны бывшего СССР находятся в рядах наименее активных апологетов экспансивных и гегемонистских проявлений внешней политики любой из стран Евразийского региона. Таким образом, постсоветский переходный период отошел в историю без рецидивов коммунизма. Это верно, что Центральноазиатские минеральные и энергетические ресурсы играют значительную и все более важную роль на мировых рынках сырья, но эта роль оказывает прямое влияние на страны Азии и Европы в гораздо большей степени, чем на США. Что касается принципов государственного управления и соблюдения прав человека, Америка всегда в прошлом придерживалась, и можно ожидать, что и в будущем будет придерживаться позиции, что права человека, рыночная экономика и демократия тесно взаимосвязаны и несравнимо лучше, чем альтернативные варианты политики, характеризующиеся меркантилизмом и деспотизмом. В 21^{ом} веке это становится все более очевидным для всех, кроме стран - монополистов и самих диктаторов. Роль США в Центральной Азии – это, в самом лучшем случае, роль посредника и модератора. По мере продвижения процесса нормализации в Афганистане, все большая мера ответственности за международную безопасность будет естественным образом переходить к самим странам и международным институтам.

“Афганская проблема”

Значение координации инфраструктуры в широких региональных масштабах всей Центральной и Южной Азии является общепризнанной проблемой, которая стала приоритетной для национально-государственных и международных организаций. В плане взаимосвязанности транспортной инфраструктуры, систем связи и энергообеспечения, южноазиатский регион является наименее развитым регионом населенной части земли. Стабилизация в Афганистане во многом зависит от способности обеспечить и поддержать развитие инфраструктуры. Политические лидеры неоднократно заявляли о своей приверженности политике, направленной на поддержку торговли, координации, сотрудничества, инвестиций, политической гармонизации и взаимовыгодного экономического развития.

В качестве гарантии этих заявлений был подписан ряд формальных соглашений. Прошедшая под эгидой ООН в декабре 2001 года Боннская конференция была специально посвящена формированию переходного правительства в Афганистане. Вскоре после этого на передний

план вышли вопросы регионального сотрудничества. Страны подписали Декларацию о добрососедских отношениях 2002 года, Берлинское соглашение 2003 года, Дубайскую декларацию 2003, Заявление по результатам конференции в Бишкеке 2004 года, Заявление по результатам Кабульской конференции декабря 2005. Члены оргкомитета Лондонской конференции по Афганистану в начале 2006 года настоятельно призвали страны региона продвигаться дальше по пути координации проектов развития инфраструктуры на региональной основе. 5-летняя программа развития Афганистана объявила развитие транспорта и энергетики приоритетными направлениями, с конечной целью укрепления транспортной и энергетической инфраструктуры. Гагская конференция 2009 года призвала к укреплению сотрудничества в рамках Программы национального примирения и реинтеграции в Афганистане.⁸ Лондонская конференция, прошедшая в 2010 году в Ланкастер Хаус, призвала к наращиванию регионального сотрудничества и более эффективному международному партнерству.⁹

Усилия по продвижению регионального экономического сотрудничества первым возглавил Азиатский Банк Развития. В 1997 году АБР начал масштабную программу кредитования и технической поддержки инфраструктуры, с целью оказать содействие странам Центральной Азии в интеграции в международное сообщество.¹⁰ Это начинание было поддержано Всемирным Банком, Европейским Банком Реконструкции и Развития и, после создания Евразийского экономического сообщества, Евразийским Банком Развития.¹¹ В июле 2007 года Евросоюз объявил о широкомасштабной совместной инициативе “ЕС и Центральная Азия: стратегия нового партнерства.” Стратегия ЕС была направлена на наращивание уровня активности Евросоюза в Центральной Азии. Развитие, региональное сотрудничество и политическая стабильность – это несущие опоры стратегии ЕС.¹² Кроме того, в кругах специалистов также подчеркивалась необходимость более активных усилий, направленных на успех экономического развития и стабилизацию в Афганистане. Идея “Большой Центральной Азии” была призвана подчеркнуть значение транспортных сетей, коммуникации и торговых связей в афганской стратегии, призывающей к “Новой стратегии Шелкового пути”, которая могла стать “одним из наиболее многообещающих путей продвижения США и НАТО в

⁸ См. Доклад Генерального Секретаря ООН “Ситуация в Афганистане и ее последствия для безопасности.” (23 июня 2009) A/63/892-S/2009/323.

⁹ См. Коммюнике, Афганистан: Лондонская конференция. (28 января 2010).

<http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistan-hmg/resources/pdf/conference/Communique-final>

¹⁰ Бисва Н. Бхаттачарий и Прабир Ди, “Возрождение Азиатского Шелкового пути: Навстречу интегрированной Азии.” Институт Азиатского Банка Развития, Сборник рабочих документов, №. 140 (июнь 2009)

<http://www.adbi.org/working-paper/2009/06/17/3025.restoring.asian.silk.route/>

¹¹ Eurasian Integration Yearbook 2010 (Ежегодник Евразийская интеграция, 2010). <http://www.eabr.org>

¹² См. Материалы ЕС по мониторингу ситуации в Центральной Азии. <http://www.eucentralasia.eu/>

Все эти формы сотрудничества лицом к лицу сталкиваются с так называемой “Афганской проблемой.” Реальность такова, что в сегодняшней ситуации в Афганистане дальнейшее экономическое и политическое развитие невозможно без обеспечения безопасности. В отсутствии мира и безопасности торговля и социальное развитие останавливаются. В то же время, невозможно поддерживать безопасность в долгосрочной перспективе без экономического развития. Непрерывное и нарастающее давление со стороны сил безопасности вызывает охлаждение в сфере торговли, осложняет социальное и политическое взаимодействие и создает атмосферу предвзятости, предубеждения, пронизывающую все общество “сверху - вниз”.

Единственный выход из этой дилеммы – найти формулу, в которой “несиловые” и “силовые методы” действуют рука об руку. Существует много вариаций этой формулы, но выделяются только две основные модели образа действия. Первая модель — противотеррористическая — фокусируется на прямом противостоянии терроризму путем интенсификации разведывательной деятельности, интеллектуального оружия, прицельных артиллеристских ударов, беспилотной воздушной разведки и дистанционно управляемых акций, точечных рейдов высоко специализированных групп коммандос и поддержания некоторого равновесия в отношениях с местными полевыми командирами, выплачивая им вознаграждение за полезную информацию или акции. Эта модель подразумевает относительно малый “след” присутствия внешних сил. Вторая модель — противоповстанческая — прямо ориентирована на ликвидацию повстанческих сил и подавление их потенциала с помощью стратегии “очистить, удерживать, строить”. Этот подход подразумевает широкомасштабное, непосредственное вмешательство с главным упором на установление стабильности с последующей передачей ответственности за ее поддержание Афганской национальной армии и национальным силам полиции. Зона влияния такой модели гораздо шире.

Эти два подхода обуславливают различную степень присутствия. Некоторые аналитики видят в варианте “большого следа” проблему, выступая за вывод иностранных военных сил из зоны конфликта на том основании, что их противостояние конкретным группам повстанцев одновременно становится источником междоусобных конфликтов. “Единственный способ остановить повстанческое движение - это начать выводить войска. Присутствие иностранных

¹³ Фредерик Старр, Эндрю Кучинс, Стивен Бенсон, Илья Краковски, Йоханнес Линн и Томас Сандерсон. *Ключ к успеху в Афганистане: Стратегия Нового шелкового пути*. Институт Центральной Азии и Кавказа (май 2010). <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1005Afghan.pdf>

военных сил является наиболее важным движущим фактором возрождения движения Талибан.”¹⁴ Другие аналитики возражают, что ситуация в Афганистане требует постоянного внимания: невозможно добиться успеха методами дистанционного управления. С их точки зрения, бросить ни в чем не повинное гражданское население в логове жаждущих власти экстремистов, значит навлечь неминуемую катастрофу: “Вывести международные силы, заявляя, что любая перегруппировка сил *джихадистов* или аль-Каеды может быть подавлена атаками с воздуха и специальными подразделениями, это означает просто вернуть страну под контроль *джихадистов*. Военно-воздушные силы не подтвердили своей эффективности в операциях против повстанцев и баз террористов. Игнорирование этого факта подтолкнет регион к погружению в хаос, как это уже было в 1990х.”¹⁵

“Афганская проблема” остается постоянным препятствием для разрешения конфликта в Афганистане. Очевидный конфликт между любой проводимой политикой и вызываемыми ею эффектами противодействия заставили многих наблюдателей согласиться с формулировкой Бориса Громова, советского генерала, командовавшего выводом войск из Афганистана в 1989 году и ставшего впоследствии влиятельным губернатором Московской области, назвавшего Афганистан “кладбищем империй” — местом, из которого ни одна великая держава не ушла непобежденной.

Проблема Афганистана труднопреодолима. Несколько лет активных действий изменили ситуацию меньше ожидаемого и гораздо меньше, чем это было необходимо. Даже после нескольких лет тактически успешных военных операций под эгидой США и МССБА, стратегическая цель стабилизации обстановки в Афганистане все еще представляется в значительной мере иллюзорной. Укрепление государственного управления в Афганистане остается трудно достижимой целью, а поддержание его устойчивости – еще более трудной; повстанцы успешно уклоняются от попыток нейтрализации; а производство опиума успешно противостоит правоохранительным мерам. Согласно отчетам Государственного Департамента США, количество террористических атак в Афганистане резко возросло за период с 2005 по 2008 г.¹⁶ Давая предварительную оценку хода военных действий в Афганистане, американский высокопоставленный военный, Председатель Объединенного Комитета начальников штабов

¹⁴ Гиллес Дорронсоро, “Очаг и выход: альтернативная стратегия войны в Афганистане.” Фонд Карнеги за Международный Мир. (январь 2009), стр. 2. <http://www.carnegieendowment.org/publications>

¹⁵ Международная группа по предотвращению кризисов, “Афганистан: новая администрация США, новые направления.” Asia Briefing No. 89 Kabul/Washington/Brussels (13 марта 2009), стр.3. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>

¹⁶ См. *Страновые отчеты по терроризму 2008*, Офис Координатора по противодействию терроризму, (апрель 2009), стр. 348. <http://www.state.gov/documents/organization/122599.pdf>

США, адмирал Майкл Маллен, заявил Комиссии Палаты представителей по делам вооруженных сил США в сентябре 2008 года: “Я не уверен, что мы побеждаем.”¹⁷

Вскоре после вступления в должность в январе 2009 года, Президент Барак Обама объявил о новой стратегии в Афганистане в марте 2009, подчеркнув роль Пакистана в процессе стабилизации и призвав к стратегическому обновлению осенью 2009. В своей речи в Вест Пойнте 1 декабря 2009 года Президент Обама заявил о наращивании сотрудничества в Афганистане с целью начать вывод сил антитеррористической операции в июле 2011. Озвученный план призывал к “перенацеливанию соседних с Афганистаном стран с соперничества на сотрудничество и экономическую интеграцию.”¹⁸ В июле 2010 года Командующий Объединенными силами, генерал Стенли МакКристалл был отстранен от должности.¹⁹ Командование МССБА принял генерал Дэвид Петреус. Согласно пересмотренной стратегии, к концу 2010 года численность войск наращивалась ориентировочно до 131 000 человек, предполагалось, что стремительное продвижение вперед в области выполнения тактических задач улучшит ситуацию и подготовит переход к целям стратегического уровня – к передаче ответственности местным партнерам.²⁰

Хор независимых, опытных, хорошо информированных и сдержанно-оптимистичных голосов достаточно критично отозвался о геостратегических результатах международного сотрудничества в Афганистане. Антони Кордесман из Центра Международных и Стратегических исследований высказал предостережение относительно совершенно непредсказуемых последствий проведения “противоповстанческих мероприятий в разрушенных государствах, ориентированных на население стратегий и вооруженного национального строительства.”²¹ Эшли Теллис утверждает: “региональный подход к проблеме Афганистана — понимаемый как усилия по привлечению всех основных соседей Кабула по региону к совместной, руководимой США компании по стабилизации ситуации в Афганистане посредством успешной компании борьбы с терроризмом, восстановления и государственного строительства — навряд ли принесет успех, прежде всего и в

17 Энн Скотт Тизон, “Крупный военный чин призывает к коренным изменениям стратегии в Афганистане.” *Washington Post* (11 сентября 2008): A01.

18 “Афганистан и Пакистан. Стратегия региональной стабилизации.” Государственный Департамент США, (28 февраля 2010). <http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf>

19 Майкл Хастингз “Сбежавший генерал.” *The Rolling Stone* (8-22 июля 2010).

22 июня 2010 10:00 AM EDT <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622>

20 Международные силы содействия безопасности в Афганистане. Основные факты и цифры. (14 декабря 2010). <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/14DEC%202010%20Placemat.pdf>

21 Энтони Х. Кордесман, “Проблемы генеральной стратегии.” Центр стратегических и международных исследований, (13 декабря 2010). <http://csis.org/publication/americas-wars-afghanistan-pakistan-and-iraq>

основном потому, что, основные региональные игроки имеют в Афганистане разные задачи.”²² Роберт Блэквилл призвал к менее втягивающей внешних игроков стратегии переходного периода, ориентированной на отказ от задачи установления общественного контроля, в пользу идеи достижения равновесия между конкурирующими силами внутри самого Афганского социума.²³ Несмотря на все сложности “Афганской проблемы”, наиболее успешным аспектом политики в Афганистане была попытка подтолкнуть страну к более тесному взаимодействию с соседями. Как отметил Фредерик Старр, “Повторное открытие этих, существовавших столетия ранее, транзитных путей вокруг Афганистана, стало единственным большим достижением внешней политики США в новом тысячелетии.”²⁴

Уязвимость транспортных сетей и эволюция “СРС”

Фактором, переместившим фокус внимания западных стран и Евразии на расширение рамок регионального и транс-регионального сотрудничества в области стабилизации в Афганистане, стала асимметрично агрессивная тактика повстанческих сил в Пакистане и восточном Афганистане. Во второй половине 2008 – начале 2009 года в Пакистане прошла серия особо разрушительных атак, направленных на пути снабжения сил США / НАТО. До этого не менее 75% грузов, обеспечивавших военные операции и программы развития в Афганистане, доставлялось через территорию Пакистана, проходя через немногочисленные и ненадежные транспортные коридоры, с многочисленными узкими, легко разрушаемыми проходами. В результате нападений инсургентов грузовые поставки через перевал Хайбер вдоль Пакистано-Афганской границы многократно прерывались за короткий период. Эти события в Пакистане заставили перенести внимание с южных транспортных путей на дороги северного Афганистана.²⁵ Существующие транзитные пути снабжения, входящие на территорию Афганистана с севера, проходят через территории стран Европы и Евразии, и затем через Центральноазиатские государства.

²² Эшли Дж. Теллис, “Внедрение регионального подхода в Афганистане: множественные альтернативы, скромные возможности.” *Жизнеспособна ли региональная стратегия в Афганистане* (Фонд Карнеги, 2010), стр. 123. <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=40760>

²³ Роберт Д. Блэквилл, “План В в Афганистане: Почему расчленение De Facto является наименее плохим вариантом.” *Внешняя политика* Изд. 90, No. 1 (январь/февраль 2011), стр. 42-50. Также см. Пол Д. Миллер, “Закончить работу: как можно выиграть войну в Афганистане.” *Внешняя политика* Изд. 90, No. 1 (январь/февраль 2011), стр. 51-64. http://www.cfr.org/publication/23655/plan_b_in_afghanistan.html

²⁴ С. Фредерик Старр, “Афганистан без вуали национального строительства: дать шанс экономической стратегии.” *Институт Кавказа и Центральной Азии* (январь 2011), стр. 13. <http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1101Afghanistan-Starr.pdf>

²⁵ Эндрю К. Кручинз и Томас Сандерсон, “Северное влияние Центральной Азии.” *The New York Times* (4 августа 2009). <http://www.nytimes.com/2009/08/05/opinion/05iht-edkuchins.html>

Единственной реальной географической альтернативой транспортировке через Пакистан было направление через северные границы Афганистана.²⁶ Это сочетание морских портов, воздушного, железнодорожного транспорта и автомобильных дорог, предназначенных для снабжения операции по нормализации обстановки в Афганистане, получило известность под названием СРС.²⁷ Переговоры, которые привели к подписанию ряда новых двусторонних соглашений о сотрудничестве в области безопасности между США и странами Евразии, и между НАТО и странами Евразии, переместили акценты на граничащих с Афганистаном Центральноазиатских соседей.

СРС – это тактическая адаптация к условиям, а не стратегическое изменение политики по указанию НАТО или США. Но СРС оказала прямое политическое и экономическое влияние на страны Центральной Азии. Заявление правительства Кыргызстана в начале февраля 2009 года об аннулировании договора по авиабазе Манас около Бишкека (Кыргызстан) в значительной степени обесценило идею переориентации с южных путей снабжения.²⁸ Авиабаза играла ключевую роль в качестве главного северного транзитного узла, особенно для МССБА – НАТО и США. Именно через эту базу на пути в Афганистан и обратно транспортировались военнослужащие, принимавшие участие в операции Несокрушимая Свобода (ОНС). Решение Кыргызстана породило тревогу в отношении надежности партнеров в деле стабилизации и нормализации в Афганистане, вызвав большое количество спекуляций по поводу жизнеспособности СРС.²⁹

После террористической атаки на Америку в сентябре 2001, ряд стран Евразии согласился открыть свое воздушное пространство для военной операции в Афганистане. Вопросы открытия военной базы решались со странами Центральной Азии в срочном порядке. Страны Центральной Азии рассматривали военную операцию США в Афганистане как избавление от террористической угрозы, а также как защиту их собственных интересов через противодействие

²⁶ Стефан Бенсон, *Отчет по проекту ЦСМП по Северной Распределительной Сети в Афганистане*. Центр стратегических и международных исследований (ноябрь 2009)

<http://csis.org/publication/magai%E2%84%A2-construct-and-northern-distribution-network>

²⁷ Грегори Глизон, “Политические характеристики северных путей снабжения Афганистана.” *Связи* Изд. 8, No. 4 (2009), pp. 39-62.

<http://www.pfpcconsortium.org/file/political-dimensions-of-the-northern-afghanistan-resupply-routes-by-gregory-gleason>

²⁸ Грегори Глизон, “Раскрывая секреты многовекторной внешней политики Кыргызстана.” *Радио Свободная Европа/Радио Свобода (RFE/RL) Комментарий* (11 февраля 2009).

²⁹ См. для примера такой аргумент: “Опора Вашингтона на Центральную Азию показывает, как мало у него возможностей в Афганской кампании. Этот регион – это очень рискованный выбор.” Пол Куинн-Джал, “Риски для путей снабжения США.” *The Wall Street Journal* (11 марта 2009). Также см. “Дорожные пробки: Нет легких путей в Афганистан.” *Экономист* (5 марта 2009).

http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=13240686

повстанческим группировкам, порождавшим беспорядки в Центральной Азии. Крупная инициатива по усилению международного сотрудничества в поддержку восстановления Афганистана была озвучена президентом Узбекистана Исламом Каримовым в апреле 2008 года. На конференции НАТО в Будапеште он заявил, что “Узбекистан готов обсудить и подписать с НАТО договор по предоставлению коридора и транзиту невоенных грузов через свою территорию до пограничной развязки Термез - Хайратон, практически единственной связи с Афганистаном по железной дороге.”³⁰ Россия также предложила НАТО транзит в ходе саммита Альянса в Будапеште, но условия этого соглашения были еще не уточнены.

В ответ на запросы США, заявления о готовности открыть транспортные коридоры сделали политические лидеры стран всего Евразийского региона, заканчивая Президентом России Медведевым, озвучившим такое заявление в июне 2009.³¹ Это ознаменовало начало серии двусторонних соглашений между США и странами Евразии, посредством которых страны способствовали обеспечению необходимых МССБА и США поставок для проведения операций по нормализации обстановки в Афганистане.³² Соглашения были анонсированы Заместителем Государственного секретаря США по политическим вопросам Вильямом Бернсом по результатам проведенных встреч с политическим руководством стран Центральной Азии и России в начале июля 2009. Соглашения отражали широкий консенсус между странами Евразии, поддерживающими процесс нормализации в Афганистане. В июле 2009 года правительство Кыргызстана согласилось преобразовать существовавшую там военную базу США в “Транзитный центр Манас”.³³

Создание СРС происходило не без усилий. СРС не просто внезапно возникла из небытия, это был результат серьезного процесса политической адаптации.³⁴ Более того, даже после того, как рамки функционирования СРС были оговорены на бумаге, осуществление этого на практике оказалось сложным поэтапным процессом.³⁵ До 2009 года НАТО не начинало переговоры с

³⁰ Обращение Президента Ислама Каримова к саммиту НАТО (4 апреля 2008)

http://mfa.uz/eng/press_and_media_service/news_and_events/040408e_2.mgr

³¹ Американо-Российское соглашение по военному транзиту (6 июня 2009).

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-United-States-Russia-Military-Transit-Agreement/

³² См. Родер МакДермотт, “Медведев расширяет северный маршрут поставок в Афганистан.” *Eurasia Daily Monitor*, Jamestown Foundation (7 июля 2009).

³³ “Утвержден и подписан новый договор об авиабазе США в Кыргызстане.” *PCE/PC* (07 июля 2009).

<http://www.rferl.org/articleprintview/1771114.html>

³⁴ Петер Бакер, “Соглашение с Россией о маршруте поставок в Афганистан еще не заключено.” *The New York Times* (14 ноября 2009). <http://www.nytimes.com/2009/11/14/world/europe/14flights.html>

³⁵ Роберт Коалсон, “Американо-Российское соглашение по грузам - транзитным перевозкам не может сдвинуться с мертвой точки.” *Комментарий PCE/PC* (15 января 2010).

Узбекистаном и Казахстаном о конкретном порядке осуществления транзитных перевозок, затем до завершения этих обсуждений прошел почти год. Первая пробная грузоперевозка НАТО, состоявшая из 27 контейнеров со строительными материалами и продуктами питания, была отправлена из Риги, Латвия, в мае 2010. В ноябре 2010 было объявлено о заключении с Казахстаном соглашения о транзите по воздушным путям.³⁶ Международное сотрудничество вышло на новый виток после того, как железнодорожные пути были продлены от Термеза до Хайратана. В планах на будущее предполагалось продлить их еще больше и довести объем грузоперевозок до 4 000 метрических тонн в месяц. До завершения этих планов внедрение СРС на Узбекско-Афганском отрезке проходило не без усилий. СРС не просто внезапно возникла из небытия, это был результат серьезного процесса политической адаптации.³⁷ Более того, даже после того, как рамки функционирования СРС были оговорены на бумаге, осуществление этого на практике оказалось сложным поэтапным процессом.³⁸ Пункты пересечения границы остаются «узким местом». В то же время, эксперты по железнодорожному транспорту ставят под сомнение способность Узбекских железных дорог обеспечить грузоперевозки в запланированных военными США и их союзниками объемах. Следовательно, можно ожидать дальнейшего расширения.

Серьезные шаги в сторону международного сотрудничества по вопросам развития транспортных путей снабжения Афганистана были сделаны в конце 2010 года, когда ряд международных форумов вновь заострил внимание на этой проблеме. Саммит НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 года завершился широкомасштабными и согласованными обязательствами расширения транспортных и коммуникационных путей. Президент Обама особо подчеркнул вопросы вывода войск, переходного периода и долгосрочных обязательств сотрудничества в Афганистане, заявив “мы достигли полного согласия по нашей новой стратегической концепции, завтра наши союзники по НАТО, партнеры по МССБА и правительство Афганистана начнут работать над согласованием наших подходов в Афганистане, особенно в двух областях: полная передача управления в руки Афганского руководства в период с 2011 до 2014г, и построение

http://www.rferl.org/content/USRussian_Accord_On_Transit_Of_Military_Cargo_Fails_To_Get_Off_The_Ground/1930786.html

³⁶ Совместное заявление по Американско-Казахстанскому соглашению по воздушному транзиту, 12 ноября 2010 <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/11/150867.htm>

³⁷ Петер Бакер, “Соглашение с Россией о маршруте поставок в Афганистан еще не заключено.” *The New York Times* (14 ноября 2009). <http://www.nytimes.com/2009/11/14/world/europe/14flights.html>

³⁸ Роберт Коалсон, “Американско-Российское соглашение по грузам - транзитным перевозкам не может сдвинуться с мертвой точки.” *Комментарий РСЕ/РС* (15 января 2010).

http://www.rferl.org/content/USRussian_Accord_On_Transit_Of_Military_Cargo_Fails_To_Get_Off_The_Ground/1930786.html

долгосрочного партнерства в Афганистане.”³⁹ Саммит в ОБСЕ в Астане в декабре 2010 отразил те же обязательства. В заключительном коммюнике отмечалось “Мы подчеркиваем необходимость эффективного вклада, основанного на потенциале и национальных интересах каждого государства - участника коллективных усилий по поддержке стабилизации, независимости, процветания и демократии в Афганистане.”⁴⁰

Новые условия безопасности

СРС является исключительно тактической, а не стратегической структурой. Она создана не в рамках более широкомасштабного сотрудничества в области безопасности. СРС – это транс-Евразийское совместное предприятие. Но оно гораздо менее масштабно, чем создание нового союза в области безопасности, которое, согласно представлениям некоторых политических лидеров, должно естественным образом вытекать из общего осознания угрозы нестабильности. Мысль о том, что может быть создана новая архитектура безопасности, которая объединит все страны Европы и Евразии в единую международную организацию, способную обеспечить безопасность всему региону, к общему удовлетворению всех ее участников, кажется, по крайней мере на данный момент, требующей дополнительного обсуждения. В заключительном коммюнике Астанинского саммита ОБСЕ отмечалась необходимость перехода от диалога к действиям. Но коммюнике также несло в себе значительные ограничения в том, как эти действия могли бы быть претворены в жизнь, отмечая, что “ни одна страна – член ОБСЕ, группа стран или организация не может нести исключительной ответственности за поддержание мира и стабильности в области действия ОБСЕ, или считать какую-либо часть ОБСЕ сферой своего влияния.”⁴¹

Новое сотрудничество в области СРС – это не результат самообольщения. И это не знаменует “окончание истории.” Это признание того, что влияние непрекращающихся волнений в Афганистане обходится гораздо дороже странам Центральной Азии и Евразийским государствам, чем Европе и далекой Северной Америке. Борис Громов и Дмитрий Rogozin подчеркнули важность реалистичной интерпретации ситуации в Афганистане и ее вероятных последствий в будущем. Эти два политических лидера прямо заявили: “Мы настаиваем на том, чтобы войска НАТО оставались в стране [в Афганистане] пока не будут созданы необходимые

³⁹ Барак Обама, Лиссабон (20 ноября 2010) <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/19/remarks-president-nato-summit-and-new-start-treaty>

⁴⁰ “Астанинская памятная декларация: Навстречу безопасному обществу.” ОБСЕ (2 декабря 2010) <http://www.osce.org/mc/73962>

⁴¹ Там же.

условия для создания местного стабильного правительства, способного самостоятельно сдерживать радикальные силы и управлять страной."⁴²

Найти новые пути эффективного сотрудничества – это огромная задача, стоящая перед международным сообществом. Как возражает Али Джалали, “Несмотря на присутствие в Афганистане международных военных сил и заявленные США, Великобританией и НАТО обязательства защищать независимость, территориальную целостность и суверенитет Афганистана, страна все еще уязвима к влиянию со стороны соседей, и это означает потенциальную возможность как к разрушению, так и к поддержке развития Афганистана.”⁴³ Северные соседи Афганистана должны сыграть свою роль в стабилизации региона. Если страны Центральной Азии и Кавказа будут действовать более активно, они смогут сделать более продуктивный вклад в региональную стабилизацию и нормализацию.

Об Академии ОБСЕ и Женевском центре политики безопасности

Академия ОБСЕ в Бишкеке является Центрально-Азиатским институтом постдипломного образования, профессиональной стажировки и исследований. Посредством обучения на программе магистратуры, проведения профессиональных стажировок, конференций и научных исследований, Академия ОБСЕ вносит большой вклад в развитие человеческого потенциала в Центральной Азии, поддерживает региональный диалог и осуществляет прикладной политический анализ.

Женевский центр политики безопасности (GCSP) является международным центром специализированной подготовки и повышения квалификации в области международной политики безопасности, базирующимся в Женеве. Это – международный консорциум, объединяющий 42 страны - участницы, предлагающий курсы профессиональной подготовки для гражданского персонала, дипломатов и офицеров оборонных ведомств всего мира. Проводя научные исследования, семинары и конференции, центр является международно – признанным форумом для проведения диалога по вопросам международной безопасности и мирной политики.

Академия ОБСЕ - Женевский центр политики безопасности.

Программа по международной безопасности

Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии

Данная серия публикаций посвящена текущим вопросам безопасности в Центральной Азии. Это включает, но не ограничивается, такими вопросами как социально – экономические детерминанты безопасности, межэтнические конфликты, политический

⁴² Борис Громов и Дмитрий Рогозин, “Российский совет по Афганистану.” *The New York Times* (12 января 2010). <http://www.nytimes.com/2010/01/12/opinion/12iht-edrogozin.html>

⁴³ Али А. Джалали, “Будущее Афганистана.” *Parameters* Выпуск 36, No. 1 (весна 2006), стр. 4-19, на 17.

Ислам, этнополитика, организации по безопасности, двусторонние отношения, ситуация в Афганистане и приграничных государствах. **Аналитические заметки о политике безопасности в Центральной Азии** будут публиковаться в электронном и pdf формате, с возможностью получения печатных копий. Язык публикации английский. Материалы для публикации можно присылать на английском и русском языках. Отдельные публикации будут переводиться на русский язык.

Правила подачи материалов для публикации:

1. Материалы для **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** Академии ОБСЕ - Женевского центра политики безопасности присылаются в Академию ОБСЕ и Женевский центр политики безопасности, желательно после предварительного обсуждения.
2. Содержание **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** может не совпадать с мнением Академии ОБСЕ в Бишкеке или Женевского центра политики безопасности
3. Материал для **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** должен содержать не более 3000-3500 слов (включая основные выводы и сноски). Предлагаемый к публикации материал должен включать краткую биографию автора, с указанием одной – двух последних публикаций, тему проводимых исследований и контактный адрес электронной почты.
4. Материал следует направлять на адрес электронной почты policybriefs@osce-academy.net в формате **.doc** или **.docx**
5. Использование диаграмм для подкрепления приводимых аргументов приветствуется, **рекомендации** рекомендуется выделять в специальную рамку, отдельно от общего текста
6. Для указания источников информации и другой релевантной литературы, пожалуйста, делайте сноски.
7. В начале материала должен быть размещен перечень основных выводов/рекомендаций
8. Структура **Аналитических заметок о политике безопасности в Центральной Азии** может несколько варьировать в зависимости от пожеланий автора, однако, как любая публикация, посвященная вопросам политики и общества, она должна четко очерчивать (1) существующие проблемы и трудности, (2) предлагаемые и осуществляемые решения, (3) политические дилеммы, баланс плюсов и минусов, а также представить (4) рекомендации, основанные на анализе альтернативных политических решений.