

УДК 327

DOI 10.31857/S032120680004914-9

Посткризисное урегулирование в Афганистане (Миссия НАТО «Решительная поддержка»)

Л.Г. Золотова

*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН),
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7505-8950> e-mail: lelya.zolotova@gmail.com

Статья поступила в редакцию 23.01.2019.

Резюме: В статье рассматривается участие США, ООН и НАТО (Миссия «Решительная поддержка») в посткризисном урегулировании в Афганистане. В 2015–2016 гг. были продолжены международная политическая и финансовая поддержка и содействие по обеспечению безопасности страны. Автор уделяет внимание результатам усилий американской дипломатии в завершающий период второго президентства Б. Обамы по вовлечению международного сообщества и основных стран региона в процесс восстановления Афганистана.

Ключевые слова: Афганистан, НАТО, ООН, США, Миссия «Решительная поддержка», посткризисное урегулирование

Для цитирования: Золотова Л.Г. Посткризисное урегулирование в Афганистане (Миссия НАТО «Решительная поддержка»). *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2019;49(5): 98-121. DOI: 10.31857/S032120680004914-9

Post-crisis Resolution in Afghanistan (NATO's Resolute Support Mission)

Lelya G. Zolotova

*Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences,
2/3 Khlebny per., 121069, Moscow, Russian Federation*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7505-8950> e-mail: lelya.zolotova@gmail.com

Received 23.01.2019.

Abstract: The article examines the role of the United States, the United Nations and NATO in the post-crisis resolution in Afghanistan. In accordance with the decisions of the Chicago Summit (2012), which were reaffirmed at the Wales Summit (2014), NATO-led Resolute Support Mission was started on January 1, 2015. It also obtained the United Nations mandate. At the initial period the international support, both financial and political, as well as security assistance continued. At the Warsaw Summit allies decided to keep supporting the coalition mission beyond 2016, through political dialogue and practical cooperation.

The author paid attention to the role and impact of the U.S. Congress on policy- and decision-making of the Obama Administration on the situation in Afghanistan. The American diplomatic

efforts have resulted in the engagement of the international community and the key nations of the region to stabilize the situation in this country. The USAID projects on the development of trade, economic, energy integration and business relations are in the focus of investigation. The International Contact Group of Special envoys on Afghanistan and Pakistan from more than 50 countries was established in the second Obama presidency to coordinate their efforts on the Afghan reconstruction and reconciliation.

The paper touches upon the affect of inconsequent position of Pakistan on regional instability.

Keywords: Afghanistan, NATO, Resolute Support Mission, UNO, USA, post-crisis resolution

For citation: Zolotova L.G. Post-crisis Resolution in Afghanistan (NATO's Resolute Support Mission). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2019; 49(5):98-121.

DOI: 10.31857/S032120680004914-9

ВВЕДЕНИЕ

С завершением миссии Международных сил содействия безопасности, МССБ* (*International Security Assistant Force, ISAF*), 28 декабря 2014 г. изменилась природа и масштаб вовлечения Североатлантического альянса и его партнёров в урегулирование в Афганистане. Незадолго до этой даты на саммите НАТО в Ньюпорте (Южный Уэльс), 4–5 сентября 2014 г., союзники и партнёры по миссии МССБ подвели итоги военной операции по кризисному и посткризисному урегулированию, продолжавшейся на протяжении 13 лет (с 20 декабря 2001 г.), и приняли концептуальное решение о развитии взаимодействия и взаимоотношений с Афганистаном на обозримую перспективу. «Стабильность в Афганистане означает также безопасность для нас», – отметил на саммите генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен. Он также подтвердил выполнение ранее принятых альянсом обязательств.

Оказание Исламской Республике Афганистан (ИРА) поддержки по трём направлениям было обусловлено выполнением ранее принятых правительством страны обязательств на саммитах НАТО в Лиссабоне (2010 г.), Чикаго (2012 г.), Конференции по Афганистану в Токио (2012 г.):

– подписание Афганистаном соглашений по безопасности с США и НАТО было непременным условием союзников по НАТО и партнёров для начала новой невоенной миссии – подготовки, консультаций и содействия Афганским национальным силам безопасности (АНСБ) с 2015 г.;

– оказание финансовой помощи АНСБ до конца 2017 г., являющейся частью более широких международных усилий, при увеличении финансирования афганским правительством, при обеспечении прозрачности, отчётности и открытости процессу управления средствами;

* Известна также как ИСАФ. – *Прим. ред.*

– подтверждение обязательства к длительному партнёрству, уже существующему между НАТО и Афганистаном, обеспечивающему формат для политических консультаций и практического сотрудничества [1].

Рассмотрение результатов международной миссии на саммите НАТО завершилось принятием Декларации по Афганистану [2]. Воздав дань памяти сотням тысяч афганцев, военному и гражданскому персоналу международной коалиции, чьи «жертвы и усилия обеспечили всем коалиционным нациям большую безопасность и укрепили глобальную безопасность» (п.1), главы государств и правительств стран альянса и партнёров по коалиции отметили оказанную МССБ помощь афганскому народу в установлении контроля над его национальной судьбой, в развитии сил безопасности, в достижении значительных успехов в образовании, здравоохранении, экономическом развитии, в обеспечении гражданских прав и основных свобод, в значительной мере для женщин. Многолетняя деятельность МССБ была удостоена позитивной оценки – «продемонстрировала политическую солидарность наций и улучшила способность совместно действовать и достигать результата» (п.2).

Партнёры по коалиционной миссии главной целью на предстоящий период определили: предотвращение укрепления позиций террористов и их возвращения в Афганистан по завершении полномочий МССБ в конце 2014 г. (п.3), осуществление активности, рассчитанной на кратковременный, средне- и долгосрочный периоды (п.4).

В кратковременный период планировалось проведение миссии «Решительная поддержка» (РП) (*The Resolute Support Mission, RSM*) для подготовки, консультаций и содействия АНСБ после 2014 г. на основании подписанных Двустороннего американо-афганского соглашения по безопасности и Соглашения НАТО – Афганистан о статусе сил альянса [Золотова Л.Г., 2019; 1]. В среднесрочный, переходный, период, согласно решению саммита в Чикаго (2012 г.), предусматривалась финансовая поддержка АНСБ со стороны НАТО и партнёров по МССБ на протяжении Десятилетия преобразований (2015–2024 гг.) с учётом постепенного увеличения финансирования со стороны правительства Афганистана и достижения полномасштабной ответственности за финансирование национальных сил безопасности к 2024 г. Возобновление своих финансовых обязательств до конца 2017 г. НАТО и партнёры по коалиции обусловили продолжением борьбы афганских властей с коррупцией, а также деятельностью учреждённого ими после саммита 2012 г. наблюдательного и координационного органа, обеспечивающего прозрачность, подотчётность и эффективность международного финансирования. Предстояло совместно пересмотреть эффективность структуры и численность АНСБ для достижения достаточной и устойчивой мощи.

В долгосрочной перспективе укрепление «Несокрушимого партнёрства» НАТО – Афганистан (*NATO-Afghanistan Enduring Partnership*) в соответствии с решением саммита в Лиссабоне (2010 г.) произойдёт в результате изменения

природы двусторонних отношений с завершением миссии РП, развития политических и практических элементов, укрепления их посредством проведения регулярных консультаций по вопросам, представляющим стратегический интерес. Альянс проявил готовность к сотрудничеству с Афганистаном по линии Политики партнёрства НАТО, возможно (в соответствующее время), включая развитие «Программы сотрудничества индивидуального партнёрства».

Страны-партнёры по МССБ заявили в Декларации (п. 5) о своей поддержке политики национального примирения, проводимой самими афганцами и заявленной ими на Боннской конференции по Афганистану (2011 г.) и на саммите НАТО в Чикаго (2012 г.). Они также выразили поддержку развитию добрососедских отношений и сотрудничества в регионе, значительно усиленных Стамбульским процессом. По их мнению, стабилизация ситуации в стране позитивно скажется на региональном уровне – борьбе с наркоторговлей, терроризмом и преступлениями, незаконной иммиграцией. Предоставляемая помощь была обусловлена эффективным управлением и соблюдением закона, гарантированием прав человека и полной защищённости детей от последствий вооружённых конфликтов, согласно соответствующей резолюции ООН. Они подчеркнули важность усиления мер по обеспечению прав женщин и реализации Резолюции 1325 СБ ООН (2000) о женщинах, мире и безопасности для их вовлечения в политический и мирный процессы, а также национального примирения; по повышению защиты гражданского населения всех заинтересованных сторон.

Соединённые Штаты и НАТО относили к числу приоритетов успешное завершение периода военной операции в Афганистане и переговорного процесса о будущем статусе ограниченного контингента (американского и союзнического), миссии НАТО в период посткризисного восстановления и развития страны. Посетивший 7 декабря 2014 г. страну с прощальным визитом министр обороны США Ч. Хейгел выступил перед американскими военнослужащими на базе Гамбери. Отметив «значительный прогресс» за прошедшие годы, особенно в создании АНСБ, сохраняющиеся вызовы, незавершённость работы, он констатировал: «...Во многом это ещё опасная страна. Стала ли эта страна лучше, чем была пять лет назад или три года назад, или все 13 лет назад? Я думаю, что когда мы суммируем все типы показателей, то станет ясно, каковы ответы» [3].

Новая миссия НАТО, начавшаяся 1 января 2015 г., также получила мандат ООН – 12 декабря 2014 г. Совет Безопасности единогласно принял Резолюцию 2189 [4], одобряющую её выполнение и подчёркивающую важность продолжения поддержки стабильности в Афганистане. Это стало подтверждением признания международным сообществом успешного выполнения задач, поставленных перед МССБ, сохранения позитивной динамики преобразований в стране (при сложности ситуации), выражением доверия к Североатлантическому альянсу и странам-партнёрам, легитимации их деятельности на период проведения миссии РП. Изначально в ней приняли

участие 14 стран-партнёров. Местом дислокации персонала НАТО и коалиции (численностью 12 000 человек) стали штаб-квартира в Кабуле (Баграм) и четыре пункта в Мазари-Шарифе, Герате, Кандагаре и Джелалабаде. К маю 2015 г. число участвующих стран составило 42, численность контингента возросла до 13 199 человек [5]. Детализированный план миссии «Решительная поддержка» был одобрен на сессии министров иностранных дел альянса в конце июня 2014 г. Её юридический формат обеспечивается Соглашением о статусе сил НАТО, подписанным в Кабуле 30 сентября 2014 г. и ратифицированным Парламентом ИРА 27 ноября 2014 г., определившим сроки и условия размещения сил альянса в Афганистане как части миссии РП, а также их деятельность в соответствии с документом. К основным функциям миссии относятся: 1) планирование, составление программ и финансирование; 2) обеспечение прозрачности, подотчётности и контроля; 3) соблюдение закона и эффективного управления; 4) установление и продолжение таких процессов, как генерация сил, управление, рекрутирование, подготовка и обучение персонала [6].

Коалиционные страны приняли обязательство о привлечении широкой международной финансовой поддержки АНСБ на длительный период. В 2007 г. с этой целью был создан Трастовый фонд Афганской национальной армии (АНА) (*Afghan National Army Trust Fund*), на счету которого к июню 2015 г. общий объём вкладов составил 1,2 млрд долл. [7].

ВРЕМЯ ПЕРЕМЕН И ВЫЗОВОВ

Рассмотрение первых результатов миссии РП состоялось на министерских встречах НАТО с приглашением представителей Афганистана и стран-партнёров в мае–июне 2015 г. На сессии министров иностранных дел стран альянса 13 мая 2015 г. было принято решение о сохранении гражданского присутствия в стране после завершения миссии РП для продолжения консультирования и инструктирования афганских институтов безопасности.

Министры обороны совместно с партнёрами по миссии РП и потенциальными партнёрами и министром обороны Афганистана Масумом Станекзаем 25 июня 2015 г. обсудили перспективы обеспечения безопасности в стране и подвели итоги первых шести месяцев деятельности миссии. Они отметили высокий профессионализм и эффективность действий АНСБ [8]. Их оценки политической ситуации и безопасности в стране обусловили решения о продолжении поддержки АНСБ посредством создания их потенциала и институционального развития; о необходимости активизировать долговременное «Несокрушимое партнёрство», в том числе через увеличение присутствия гражданских представителей.

Генеральный секретарь НАТО Йенс Столтенберг объявил о начале планирования следующего этапа миссии РП, изучения предстоящих шагов и оптимальных способов их осуществления [9]. Завершить этот процесс предпо-

лагалось к концу года принятием соответствующего решения. Длительность миссии в середине 2015 г. оставалась неопределённой, так же, как и детали различных фаз, период перехода от одного этапа к другому (от «Решительной поддержки» к «Несокрушимому партнёрству»), срок действия региональных баз. Одним из важных вопросов, активно изучавшихся руководством альянса, оставалась проблема развития потенциала афганских воздушных сил и способы оказания содействия в их становлении.

Борьба с повстанцами из числа внутренней оппозиции и активно проникающими в страну боевиками террористической организации ИГИЛ была в списке приоритетов АНСБ, самостоятельно проводивших боевые операции при поддержке со стороны руководимой НАТО миссии.

На встрече министров иностранных дел НАТО и партнёров по миссии РП 1 декабря 2015 г. были приняты три решения. Согласован план продолжения миссии подготовки в 2016 г. Приступили к работе с международным сообществом по обеспечению финансирования АНСБ и соответствующих учреждений до конца 2020 г. (на саммите в Уэльсе был определён срок до 2017 г.) с тем, чтобы ко времени проведения саммита в Варшаве в июле 2016 г. достичь прогресса по финансовым обязательствам. Продолжение альянсом финансирования АНА и АНСБ генеральный секретарь Й. Столтенберг объяснил сохраняющимся статусом страны – как беднейшей в мире: «...это хорошая инвестиция – поступая так, мы помогаем афганцам самим бороться с терроризмом и экстремизмом» [10]. Третье решение касалось дальнейшего развития «Несокрушимого партнёрства» с Афганистаном – установления присутствия под гражданским руководством после окончания миссии РП и развития крепкого политического сотрудничества.

Министр иностранных дел Афганистана Салахуддин Раббани, принимавший участие в дискуссии, подтвердил намерение правительства при поддержке со стороны Североатлантического альянса, партнёров по миссии и международного сообщества достичь значительного прогресса к предстоящему саммиту в выполнении принятых его страной обязательств. Это касалось: развития производства и подотчётности в секторе безопасности; эффективного управления; борьбы с коррупцией; избирательной реформы; продвижения прав человека, включая защиту прав женщин и детей. Усилия, предпринятые афганцами по руководимому ими инклюзивному мирному процессу, с удовлетворением были восприняты всеми участниками встречи. Развитию добрососедских отношений, региональной поддержки и сотрудничества было уделено внимание министров, подчеркнувших важность этих составляющих для стабильности Афганистана.

В конце 2015 г., по мнению генерального секретаря НАТО, было бы ошибкой говорить о точной дате окончания миссии РП, которая будет определяться развитием ситуации в стране и её оценкой альянсом. Сохраняющимися многими неопределённостями и вызовами в Афганистане Й. Столтенберг объяснил присутствие коалиционных сил: «...это в интересах нашей собственной бе-

зопасности – бороться с экстремизмом, терроризмом и предотвратить превращение Афганистана вновь в пристанище международных террористов» [10].

К участию в декабрьской 2015 г. сессии НАТО были приглашены министры иностранных дел Южной Кореи и Японии, что свидетельствовало о признании их финансового вклада в РП. Грузия, занимающая второе место по численности сил, направленных для участия в миссии в Афганистане, была отмечена генеральным секретарём альянса, наряду с названными странами, в качестве подтверждения – новая миссия является «действительно большим международным объединённым усилием» [10].

ХРУПКОСТЬ И ОБРАТИМОСТЬ СИТУАЦИИ

На протяжении всех лет присутствия войск США в Афганистане (2001–2014 гг. – военные действия и проведение миссии МССБ; 2015–2016 гг. – начальный этап миссии РП) в Конгрессе США проводились слушания, посвящённые всесторонней оценке урегулирования афганского кризиса, в результате которых происходила коррекция деятельности на политическом, дипломатическом, военном и социальном уровнях. Это свидетельствовало о роли Конгресса США во внешнеполитическом процессе, способности влияния, достижения консенсуса при рассмотрении и решении вопросов, касающихся национальной безопасности и стратегических интересов Соединённых Штатов. Делегации сенаторов и конгрессменов неоднократно совершали инспекционные поездки, которые оказывали благоприятное воздействие на американский военный контингент и персонал обеих международных миссий, а также моральную поддержку афганцам всех социальных уровней, способствуя тем самым установлению и развитию отношений между парламентариями и гражданами стран. Регулярные визиты государственных лиц – президентов и их специальных представителей в Афганистане и Пакистане, министров обороны, директоров ЦРУ, советников по национальной безопасности, государственных секретарей, ведомственных чиновников – и их взаимодействие с представителями афганской стороны соответствующих министерств, установление во многих случаях не просто отношений сотрудничества и партнёрства, но и дружеских, личных связей – всё это способствовало созданию атмосферы доверия, пониманию ситуации, динамики её развития, своевременному анализу происходящего и адекватной коррекции проводимого курса.

15 октября 2015 г. президент Б. Обама объявил о решении поддержать текущий уровень американских войск (9 800 человек) в Афганистане до конца 2016 г. и сохранять существенное присутствие в последующие годы. Этому предшествовали слушания в Комитете по вооружённым силам Сената США о ситуации в Афганистане, состоявшиеся 6 октября 2015 г., на которых с обстоятельным докладом выступил генерал Джон Кэмпбелл, командующий войсками США в Афганистане и командующий миссией РП [11], заявивший, что

целями обеих миссий являются: предотвратить обретение террористами безопасного прибежища в Афганистане, защитить интересы Соединённых Штатов и их союзников. Открывая слушания, председатель комитета Джон Маккейн отметил позитивные перемены, достичь которые афганским партнёрам помог американский военный и гражданский персонал: обеспечение безопасности страны, нанесение ударов по «Аль-Каиде» и другим террористическим группам, намеревавшимся совершить нападение на США и их союзников. В числе значительных успехов в социальной жизни афганцев он назвал: увеличение числа школ и преподавателей; расширение возможностей для женщин и девочек в получении образования, устройстве на работу и занятии руководящих постов; рост грамотности; улучшение качества дорог; широкое использование мобильных телефонов; рост средней продолжительности жизни, менее чем за поколение, на 22 года (беспрецедентный случай в современной истории). К негативным явлениям им были отнесены обвинения в причастности некоторых партнёров по коалиции к сексуальному насилию и другой противозаконной деятельности.

Сенатор привлёк внимание к предостережениям о хрупкости и обратимости ситуации, годами высказывавшимся военным руководством и дипломатами, необходимости сохранения значительного числа соответствующих американских войск, исходя из сложившихся условий. Игнорирование принятия обусловленного реальными событиями плана, как предостерегали эксперты, может закончиться повторением случившейся в Ираке трагедии (2011 г.) [12]. По его мнению, доказательства подобной ситуации уже существуют – после объявления президентом Б. Обамой о завершении военных действий в Афганистане в 2014 г., на его территорию проникли боевики организации ИГИЛ, и «Талибан» начал наступление по всей стране. Политически мотивированное решение администрации Б. Обамы о выводе войск привело к ухудшению положения. Считая всё ещё возможным отменить решение президента и принять план присутствия американских войск, исходя из сложившихся условий, Дж. Маккейн высказал мнение: «Продолжающееся промедление [принятия решения] Белым домом наносит ущерб интересам нашей национальной безопасности и наших партнёров в Афганистане и вне его». Он также отметил: «...последствия нерешительности или неправильных решений начали сливаться: возрастание нестабильности, рост числа прибежищ террористов, увеличение прямых угроз Соединённым Штатам... Мы не способны повернуть время вспять по решениям, принятым четыре года назад в Ираке, но решения, принятые сейчас, будут определять природу и масштаб будущих вызовов, с которыми мы встретимся в Афганистане» [12].

Сенатор Джек Рид в своём выступлении отметил ухудшение состояния безопасности в Афганистане за несколько месяцев, предшествовавших слушаниям в Комитете [13]. По его словам, увеличилось количество атак «Талибана» на юге и востоке страны, захвачена провинциальная столица на севере – Кундуз (была освобождена афганскими силами при поддержке инструкторов из США и

НАТО посредством нанесения авиаударов); число потерь АНСБ достигло самого высокого уровня с начала конфликта (2001 г.); «Талибан» распространил своё влияние на несколько сельских областей, закрыл школы, ограничил доступ афганцев к службе, убивает или запугивает правительственных чиновников, навязал ограничения для женщин и девочек, перечеркнул достигнутый за прошедшее десятилетие прогресс в этих областях. Безопасность в Афганистане, с точки зрения Дж. Рида, зависит не только от подготовки и консультаций АНСБ, проводимых американцами и союзниками по альянсу, но и от степени доверия населения к правительству и руководству страны, желания поддерживать и защищать их.

Отметив ряд успешно проведённых войсками США контртеррористических операций в Афганистане в 2015 г. (благодаря возросшему трансграничному сотрудничеству Афганистан – Пакистан) и активных военных операций пакистанской армии, сенатор выразил обеспокоенность относительно возможного снижения способности успешно проводить подобные операции по причине направления ресурсов на борьбу с ИГИЛ в Ираке и Сирии или же возможного сокращения контртеррористических войск согласно решению президента о будущем количестве американских войск в Афганистане.

Дж. Рид обратил внимание генерала Дж. Кэмпбелла на необходимость американским войскам и подготавливаемым ими афганским следовать высоким стандартам, сославшись на «глубоко беспокоящие» доклады о политике невмешательства войск США в случаях сексуального насилия со стороны проходящих подготовку афганских командиров в отношении гражданских лиц. Он призвал генерала подтвердить сенаторам, что руководимые им войска «не будут толерантны к нарушениям прав человека». Выступая перед сенаторами, генерал Дж. Кэмпбелл отметил: «...афганцы приветствуют возможность создать свою судьбу, но они всё ещё желают получить нашу помощь, нуждаются в ней и достойны её» [11]. Оказание помощи «не может и не должно быть безусловным, афганцы должны продолжать выполнять свою часть обязательств». В этом случае Соединённым Штатам «следует практиковать стратегическое терпение, подтвердить свои обязательства, поскольку, только работая совместно, можно достичь успеха». Оценивая администрацию президента Ашрафа Гани как «проактивную и способную к сотрудничеству», а АНСБ – как «преданные», генерал отметил, что они предлагают Соединённым Штатам уникальную возможность продолжить развивать значительные стратегические отношения в нестабильной, но важной области мира. Усилия по стабилизации Афганистана, по его мнению, принесут пользу всему региону, а также обеспечат большую безопасность США и американцам как в стране, так и за рубежом.

Посол США в Афганистане Джеймс Каннингэм (2012 г. – конец 2014 г.) считал, что «администрации следует пересмотреть сформулированную несколько лет назад стратегию безопасности Соединённых Штатов – адекватна ли она текущей задаче обеспечения успеха Афганским национальным силам безо-

пасности» [14]. Поскольку они продолжают сражаться, их боеспособность будет возрастать, поэтому любое последующее сокращение международных сил должно соизмеряться с потенциалом АНСБ. Развитие авиационного потенциала страны должно стать приоритетным, включая содержание собственных вертолётов, рекомендовал посол. В числе высказанных им советов были: предпринять региональные усилия по укреплению Афганистана и продвижению мира; два взаимоукрепляющих процесса должны быть продолжены – при сохранении адекватного уровня международной помощи (военной, финансовой и политической) афганскому правительству необходимо продемонстрировать эффективность управления как своему народу, так и международному сообществу; пресечь уже проявившуюся тенденцию представлять ИГИЛ видоизменённым «Талибаном», умаляя его опасность. «В конечном счёте поражение воинствующего исламского экстремизма может прийти только из исламского мира, который должен играть лидирующую роль в многосторонних усилиях» [14].

Специальный представитель в Афганистане и Пакистане Ричард Олсон, бывший посол в Пакистане, выступая на слушаниях «Стратегия администрации в Афганистане» в Комитете по международным отношениям Сената США 16 декабря 2015 г., отметил необходимость продолжения контртеррористической миссии в Афганистане и развития прочного партнёрства с правительством страны по аспектам борьбы с терроризмом. Согласно оценкам ООН, США и другие доноры помогли Афганистану за десятилетие проведения преобразований достичь повышения стандартов жизни больше, чем какая-либо другая страна мира. Эти достижения заложили основы для более стабильного будущего. В числе проблем, требующих неослабного и приоритетного внимания, им были названы: оказание помощи афганскому правительству «в восстановлении веры общественности в светлое будущее страны» и «прекращении оттока населения, прежде всего молодого поколения, в Европу и по всему миру»; продолжать оказывать помощь в развитии, чтобы на смену экономике военного периода пришла экономика созидания и новых возможностей; продолжать борьбу с коррупцией, способствовать финансовой стабильности и укреплению положения женщин. Шаги афганских и пакистанских лидеров, предпринятые для преодоления существующих разногласий и способные положительно сказаться на мирных переговорах с «Талибаном», им были признаны важными и позитивными.

Как явствовало из проведённых слушаний по проблемам Афганистана в обеих палатах Конгресса США, высказанная критика действий, анализ сложившейся ситуации, определение целей и задач, предложенных как представителями власти, так и экспертами, были адекватными, своевременными (правда, не всегда приводившими к аналогичным решениям президента Б. Обамы). Коррекция политики проводилась, как правило, быстро.

В период 2015–2016 гг. к отрицательным факторам, повлиявшим на сокращение численности американских войск в Афганистане, следует отнести

приближавшуюся избирательную кампанию президента в США (Хиллари Клинтон заблаговременно начала публичную подготовку); стремление Б. Обамы выполнить предвыборные обещания о прекращении войны и соответствовать полученной в 2009 г. Нобелевской премии мира; завершение военной миссии МССБ к ранее озвученной календарной дате; необходимость переброски части войск для начавшейся коалиционной борьбы с экстремистским образованием ИГИЛ; проникновение его банд, нашедших поддержку «Талибана», в восточную и южные части Афганистана. Эти же факторы объясняют ослабление позиций афганских войск, проводивших боевые операции при поддержке коалиционных войск в период до декабря 2014 г. На этапе осуществления миссии РП им пришлось проводить контртеррористические операции самостоятельно с поддержкой значительно сокращённого американского военного контингента.

Принято считать, что начало переговоров о заключении мира конфликтующими сторонами способно понизить градус противоборства и изменить ход событий. Десятилетиями длящийся афганский кризис – гражданская война и начавшаяся с 2001 г. борьба с терроризмом – являет собой пример перерастания сугубо локального конфликта в региональный (по степени вовлечённости участников, угрозы безопасности и интересам сопредельных и близлежащих государств) с тенденцией трансформации в глобальный (уязвимость национальной безопасности и интересов отразилась в числе государств-участников двух коалиционных миссий). При возрастании количества стран, принимающих участие в переговорном процессе по урегулированию конфликта, шансы на его позитивный исход не прямо пропорциональны, поскольку интересы сторон разновелики и разнонаправленны, неоправданно амбициозны и корыстны.

С февраля по июль 2015 г. президент А. Гани при поддержке Китая и Пакистана предпринял шаги по межафганскому урегулированию, которые не увенчались успехом. По мнению профессора Али Джалали, перспективы политического урегулирования в Афганистане зависят от трёх факторов: эффективности правительства страны; способности АНСБ низвести власть «Талибана»; сотрудничества с Пакистаном посредством развития и улучшения афгано-пакистанских отношений [15].

УКРЕПЛЯЯ ПАРТНЁРОВ И ОСЛАБЛЯЯ ВРАГОВ

По итогам встречи глав государств альянса и правительства ИРА, союзников и партнёров по миссии РП (включая Японию и Южную Корею) на саммите НАТО в Варшаве 8–9 июля 2016 г. была принята Декларация по Афганистану [16], в которой стороны подтвердили взаимные долговременные обязательства по обеспечению безопасности и стабильности. В частности, альянс принял решение о продолжении миссии РП – подготовки, консультирования и содействия афганским институтам безопасности (полиции, воздушным силам, силам специального назначения) посредством гибкой региональной модели и

после 2016 г. Их финансирование пролонгировано до конца 2020 г. К международному сообществу был обращён призыв оказать финансовую поддержку и оставаться вовлечённым в процесс содействия. Участники саммита подтвердили свои обязательства о продолжении развития «Несокрушимого партнёрства», начатого по решению саммита НАТО в Лиссабоне (2010 г.), включая политический диалог и практическое сотрудничество. Правительство Афганистана заверило о готовности следовать принятым ранее обязательствам, обусловив их выполнение поддержкой НАТО и её партнёров.

Все участники сессии признали важным развитие добрососедских отношений и регионального сотрудничества в целях обеспечения безопасности и стабильности в Афганистане, поскольку очевидна их взаимообусловленность. Они отметили особую роль Стамбульского процесса в поддержке региона «Сердце Азии», включающего Афганистан. Квалифицировав ситуацию в стране как «трудную, с насилием и террористическими атаками, полную смятения», Й. Столтенберг отметил, что не ожидается очень скорого её изменения. Тем не менее, члены альянса и партнёры по коалиции признали прогресс, достигнутый при их активной поддержке Афганскими национальными силами безопасности, развивающими новые возможности – военно-воздушные силы. Посетив с инспекционной целью страну за несколько месяцев до саммита, он ознакомился с процессом подготовки пилотов – мужчин и женщин [17]. Признав бесосновательность ожидания решить все проблемы страны в ближайшем будущем, он отметил одно из главных достижений саммита – финансирование АНСБ на уровне 1 млрд долл. (не обеспеченных обязательством США), которое предстоит сохранять до 2020 г. В целом, ежегодное финансирование Афганской национальной армии и полиции обходится в 5 млрд долл. и до означенного выше срока его необходимо поддерживать на этой или близкой отметке.

Трудности обеспечения безопасности на всей территории в период 2015–2016 гг. были обусловлены проникновением групп ИГИЛ в восточную часть Афганистана и демонстрируемой лояльностью к ним со стороны локальных групп «Талибана». Соединённые Штаты продолжали действовать (Операция «Страж свободы» – *Operation Freedom's Sentinel*) совместно с афганскими силами, проводя контртеррористические операции, направленные на уничтожение различных террористических групп. АНСБ вели (и продолжают вести) борьбу с «Талибаном» при ограниченной поддержке США и коалиции, в том числе авиационной, поскольку формирование соответствующих сил Афганистана, а также обучение лётного состава, находились на начальной стадии. Им удалось быстро ответить и вернуть в большинстве случаев захваченные талибами в 2016 г. территории на севере и юге страны. Возможность подобной ситуации, которую можно охарактеризовать как неустойчивую, американское военное руководство объяснило тем, что «баланс власти благоприятствует правительству, однако ни одна из сторон не способна достичь своих заявленных целей» [18].

Содействие, оказываемое АНСБ, нацелено на преодоление существующих разрывов в способностях в области авиации, эвакуации раненых (CASEVAC), в управлении персоналом и развитием, логистике и поддержании боеспособности. По мнению генерала Джозефа Вотеля, командующего Центральным командованием США, сохраняемое военное присутствие американского военного контингента численностью 8400 человек достаточно для проведения контртеррористических операций и соответствует требованиям для обеспечения миссии РП, однако самой миссии недоставало несколько тысяч человек персонала для проведения в полном объёме подготовки, консультирования и содействия АНСБ [18]. В 2015 г. сотрудничество американских и афганских сил (*U.S. Forces-Afghanistan, USFOR-A*) сосредотачивалось на развитии «Стратегии устойчивой безопасности», основанной на трёх важных принципах – «Сражаться, удерживать, разрушить» (*Fight, Hold, Disrupt*). Стратегия идентифицировала области, которые афганцам предстоит удерживать; области, где придётся бороться, чтобы сохранить их; области, где они будут управлять экономикой с применением силы. Прогресс, достигаемый АНСБ в осуществлении этой стратегии, в силу занимаемой проактивной позиции в обеспечении безопасности афганского населения и борьбе с террористами, с точки зрения генерала Джона Николсона, командующего миссией РП и американским контингентом в Афганистане, свидетельствовал о возросшем потенциале афганских вооружённых сил и их способности преодолевать многочисленные кризисы (во всей множественности и сложности) на поле боя.

К категории значительных вызовов, стоявших перед АНСБ в 2015–2016 гг. (сохранялись в последующий период, когда ситуация начала постепенно меняться благодаря принятым афганским правительством мерам), относились неэффективное руководство и коррупция. В мае 2016 г. правительство ИРА с помощью международного сообщества учредило «Центр антикоррупционной юстиции», привлекающий к ответственности должностных лиц за коррупцию. Сохранявшийся высокий уровень потерь афганских сил объяснялся несколькими факторами: неэффективным руководством, коррупцией, избранной тактикой (неадекватно защищённые позиции) и недостаточной подготовкой. Ещё одним определяющим обстоятельством было отсутствие цикла оперативной готовности (*The Operational Readiness Cycle, ORC*), обеспечивающего возвращение в строй хорошо отдохнувших и подготовленных военнослужащих. Проблема была решена в период зимней кампании 2016–2017 гг., когда многими подразделениями АНСБ были учреждены циклы оперативной готовности, ориентированные на групповой уровень, и американские советники ускорили подготовку и развитие руководства.

Афганские военно-воздушные силы и Специальная миссия «Крыло» (*Special Mission Wing, SMW*) продолжили создание своего потенциала и его совершенствование при поддержке Соединённых Штатов, поставляющих самолёты. В

результате возросло количество успешно проведённых военных операций в 2016 г. при интеграции воздушных сил.

Дестабилизирующим фактором по-прежнему остаётся влияние экстремистских групп, оказываемое на афганскую безопасность с территории Пакистана и из пограничного афгано-пакистанского региона, а также угрожающее региональной безопасности. Из списка террористических организаций, определённых Соединёнными Штатами, двадцать находятся в Афганистане и Пакистане. По оценке Командования американских войск, именно слияние этих групп (афганского «Талибана», сети «Хаккани», «Лашкар-и-Тайиб») представляет прямую угрозу американскому и коалиционному персоналу, а также афганскому правительству. Главный способ решения проблемы – лишить безопасного прибежища военные группировки на территории Пакистана. С этой целью США постоянно оказывают дипломатическое давление на правительство страны, побуждая принять соответствующие меры в беспокойном пограничном регионе.

Неэффективность государственного управления приводит к сплетению проблем – терроризма, наркоторговли, коррупции, незаконной иммиграции, организованной преступности, характерных для стран зоны конфликта (конфликтов) и сопредельных с ними, связанных с потребителями посредством отлаженных механизмов в глобальном масштабе. В этом контексте Афганистан не является исключением: за 40-летний период гражданской войны, контртеррористической операции (с 2001 г.) на территории страны сформировалась серая зона, ставшая сегментом глобальной теневой криминальной экономики, щедро финансирующей исламистский экстремизм.

Подобная ситуация характерна для всех горячих точек региона, получившего на саммите «Группы восьми» (G8) на Си-Айленде (США) в 2004 г. название «Расширенный Средний Восток и Северная Африка» (от Марокко до Афганистана)*. Приведённые виды преступной деятельности проявляются повсеместно, однако масштаб, степень концентрации и интенсивность проявления именно в пределах очерченного пространства крайне высоки. Важно отметить: именно криминальный фактор объясняет длительность существования «Талибана», способность к противодействию с привлечением джихадистов из различных уголков мира на протяжении периода деятельности двух коалиционных миссий.

Согласно оценкам ООН, Департамента по наркотикам и преступлениям, в 2016 г. в Афганистане с площади 201 000 га было собрано 4 800 метрических тонн опиоидного мака, стоимостью 900 млн долл. Продолжающееся производство опиума и наркоторговля сосредоточены в областях страны со слабыми государственными институтами. Сложился симбиоз между командирами повстанцев и поставщиками наркотиков, обусловленный обоюдными

* В российской терминологии – Большой Ближний Восток. – *Прим. ред.*

интересами: торговля оружием, финансирование, материальная поддержка в обмен на защиту.

Уровень потребления наркотиков в Афганистане – один из десяти афганцев – самый высокий в мире (3 млн человек, что в 2 раза превышает мировые показатели). В 2015 г. на Афганистан приходилось до 80% мирового производства опиума [19]. Соединённые Штаты выделили около 350 млн долл. для поддержки афганского правительства в выполнении «Национального плана действий по наркотикам», а также контрнаркотических мер, и призвали другие страны последовать их примеру в оказании финансовой помощи на нужды, определённые планом. Благодаря принятым правительством страны мерам и содействию международного сообщества удалось улучшить системы здравоохранения, борьбы с наркозависимостью; наказания ответственных за наркоторговлю; усовершенствовать и укрепить закон, повысить качество подготовки контингента по борьбе с наркотиками. Для администрации Б. Обамы оказание поддержки афганскому «Национальному плану действий по наркотикам» являлось важной частью содействия правительству и народу страны в обретении единства, безопасности, суверенитета.

Высокий уровень производства наркотиков напрямую связан с высокой наркотической зависимостью населения, ведёт к невозможной потере человеческого потенциала и наносит урон национальной безопасности. Наркоторговля подрывает позиции правительства и препятствует исполнению закона на всей территории Афганистана, способствует коррупции – этими обстоятельствами объясняется утрата доверия афганцев к правительству. Снижение уровня безопасности в связи с выводом коалиционного контингента МССБ и сокращением финансирования программ поддержки Афганистана, рост агрессивности со стороны «Талибана» и других экстремистских групп вызвали увеличение потока беженцев и миграции из страны. К осени 2015 г. число беженцев достигло 2,6 млн человек. По данным ЕС в этот период свыше 178 тыс. афганцев подали прошение о получении политического убежища. Начиная с 2002 г. по программе репатриации, осуществляемой ООН (*UNHCR repatriation program*), 5,8 млн афганцев добровольно вернулись в страну. Многие из беженцев вынуждены возвращаться из-за отсутствия официально полученных документов – около 260 тыс. человек были депортированы из Пакистана и Ирана в 2015 г. [20].

Центральное командование США поддерживает антинаркотический закон и безопасность на границе, осуществляет подготовку и экипировку региональных партнёров, предоставляет информацию, инициирует создание потенциала у партнёров американских сил безопасности, помогает в масштабе региона противостоять незаконным поставкам наркотиков, способствует обнаружению и запрещению нелегального наркооборота, укрепляет безопасность границ для запрета других форм контрабанды, включая оружие и импровизированные взрывные устройства (*Improvised explosive device, IED*).

Пережив несколько политических кризисов в 2016 г., Правительство национального единства, обеспечивающее стабильность в стране, оставалось хрупким, хотя характеризовалось как «ответственный и усердный партнёр» [18]. Поддержка, оказываемая Афганистану международным сообществом, впечатляет: тридцать наций подтвердили свои обязательства о ежегодном финансировании АНСБ до 2020 г. в объёме 800 млн долл. Рассмотрение вопроса о существенном присутствии американского контингента и партнёров было решено перенести на осеннюю сессию министров обороны стран НАТО в 2016 г. В листе приоритетов миссии РП находились вопросы защиты гражданских лиц, развития здравоохранения, сотрудничества с Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца, как и в повестке обсуждений с ООН (её представитель принимал участие во встрече по Афганистану на саммите в Варшаве).

«ПРИЛЕЖНЫЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ УСИЛИЯ»

Во время первого визита президента Афганистана А. Гани в США, в марте 2015 г., президент Б. Обама объявил об учреждении Агентством США по международному развитию «Нового партнёрства развития» (*New Development Partnership*) с Правительством национального единства. Инициатива по предоставлению помощи развития стоимостью 800 млн долл. сроком на четыре года для поддержки реформ, сфокусированных на обеспечении финансовой стабильности, управлении, антикоррупционных мерах, сокращении бедности, повышении инклюзивного роста, имела неременное условие – достижение результата и подотчётность (на какие цели расходуются деньги американских налогоплательщиков). Агентство обеспечивает бюджетное финансирование через множественные донорские трастовые фонды, подобно «Трастовому фонду реконструкции Афганистана», управляемому Всемирным банком (ВБ), и через прямую помощь от правительства правительству. Оказание прямой помощи правительству страны предназначалось для поддержания инвестиций и прогресса, достигнутого за прошедшее десятилетие, сокращения зависимости от доноров. Администрация Б. Обамы следовала своим обязательствам, а также обязательствам предшествующих администраций по увеличению сотрудничества с местными правительствами и организациями, считая такую работу важной для достижения конечной цели оказываемой помощи – обретения Афганистаном самодостаточности.

По определению Доналда Л. Сэмплера, помощника администратора и директора Бюро по делам Афганистана и Пакистана Агентства США по международному развитию, «центральной целью Агентства в Афганистане является содействие созданию стабильной, инклюзивной и всё более процветающей страны», хотя прогресс, достигнутый во многих секторах благодаря усилиям правительства США совместно с партнёрами, афганским

правительством и народом, «значительный, но всё ещё хрупкий» [21]. Начиная с 2013 г. сосредоточенное ранее на программах стабилизации и развития инфраструктуры, оно сфокусировало внимание на создании основ устойчивого, долговременного развития, способствует региональной интеграции Афганистана в качестве торгового и энергетического центра. Д. Сэмплер подчеркнул: «Поступая так, мы можем играть важную роль, привнося процветание и стабильность в один из наименее экономически интегрированных регионов в мире» [21]. В частности, Всемирный банк инициировал крупнейший энергетический проект передачи электроэнергии «Центральная Азия – Южная Азия» – *CASA-1000 (Central Asia – South Asia)*, предусматривающий строительство трансграничной высоковольтной линии электропередачи, которая свяжет энергетические системы Кыргызстана и Таджикистана с Афганистаном и Пакистаном. В сравнении с 2002 г., когда лишь 6% афганцев имели доступ к электричеству, к концу 2015 г. этот показатель возрос до 30%.

Для облегчения деловых контактов Афганистана с соседними странами Агентство содействует установлению связей «бизнес – бизнес», помогая преодолевать пограничные торговые барьеры. Оно оказало помощь правительству в проведении реформы таможенной системы и в осуществлении мер, направленных на снижение коррупции, результатом чего стала пилотная программа по таможенным пошлинам, введённая в начале 2015 г. в Кабуле и распространённая на север страны в декабре 2015 г.; помогает странам региона, столкнувшимся с дефицитом воды, усовершенствовать управление трансграничными водными ресурсами (по прогнозам, изменение климата усугубит проблему). Посредством реализации проекта «Торговля Афганистана и доход» (*Afghanistan Trade and Revenue, ATAR*) Агентство оказало технически важную помощь для вступления Афганистана в ВТО.

К числу достижений американской дипломатии в преобразованиях, осуществлённых в стране, по мнению Дэна Фелдмана, специального представителя в Афганистане и Пакистане, следует отнести «хрупкое, но значительное развитие в регионе... благодаря, прежде всего, прилежным дипломатическим усилиям» [22]. Очевидны результаты согласованных действий американской дипломатии, международного сообщества и региональных держав, вовлечённых в процесс посткризисного урегулирования и восстановления. Этому предшествовал экспертный анализ ситуации в Афганистане и регионе в период миссии МССБ и начавшейся подготовки к следующему этапу – миссии «Решительная поддержка» [Dobbins J., 2007; Dobbins J., Timilsina A.R., 2007; Кременюк В.А., 2013]. В начале второго президентского срока Б. Обамы была учреждена Международная контактная группа (*International Contact Group*), состоящая из специальных представителей по Афганистану и Пакистану из более 50 стран, свыше трети которых – с мусульманским большинством населения. В позиции стран региона в отношении Афганистана за период 2009–2015 гг. произошли перемены: содействие стабильности в стране, свободной от

терроризма, развитие всесторонних отношений соответствуют их национальным интересам и безопасности.

В этом контексте показателен пример КНР. В 2009 г. во время первого официального визита в Пекин с целью вовлечения страны в процесс кризисного урегулирования в Афганистане, по свидетельству Д. Фелдмана, его коллеги отказывались даже включать в повестку обсуждений слова «Афганистан» и «Пакистан». В 2015 г. была начата серия совместных проектов по содействию развитию в Афганистане, проведена встреча США – Китай – Афганистан с обсуждением широкого спектра вопросов. Сочетая дипломатические усилия по привлечению основных соседних стран посредством развития процесса «Сердце Азии» и экономические усилия, Соединённые Штаты старались содействовать вовлечению большего количества стран в региональную интеграцию.

Во встрече министров иностранных дел Дж. Керри, Ван И, С. Раббани (США – Китай – Афганистан) 26 сентября 2015 г. в Нью-Йорке для обсуждения мирного развития и регионального сотрудничества приняли участие их коллеги из Пакистана, Турции, Италии, Саудовской Аравии, ИРИ, Австралии, Казахстана, Норвегии и высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини. Важным акцентом в выступлении Дж. Керри стало признание глобальной роли Китая: «...сегодня в мире нет ни одного вызова, который мог бы быть эффективно решён без помощи Китая» [23].

Признав сохраняющиеся проблемы посткризисного периода, Дж. Керри отметил позитивность тенденций развития страны. Одним из убедительных свидетельств является качественное изменение ситуации в положении девочек и женщин, число которых многократно возросло в учебных заведениях, на государственной службе в составе членов кабинета, судей, армейских генералов и бизнес-лидеров. Решение главной сохраняющейся проблемы – мирные переговоры с «Талибаном», за которые правительство США, поддерживаемое союзниками по НАТО, активно выступает, поскольку «руководимый афганцами мирный процесс – верный путь достичь стабильности и прекратить конфликт» [23].

Заинтересованность китайского руководства в мире и стабильности в Афганистане и их влияние на ситуацию в КНР обусловило активное участие в процессах посткризисной реконструкции на основе четырёх пунктов, необходимых для соблюдения. К ним относились: 1) поддержка Правительства национального единства; 2) содействие мирной среде в Афганистане и вне его; 3) призыв к афганскому правительству изучить путь развития, соответствующий особенностям страны (географическое положение, запасы воды и минералов, человеческий потенциал); 4) инкорпорирование в международное сообщество (посредством Шанхайской организации сотрудничества и Стамбульского процесса). Министр иностранных дел Ван И заявил на встрече о поддержке предпринимаемых правительством Афганистана усилий по стабилизации и

развитию, а также проводимого афганцами процесса примирения и о готовности в дальнейшем играть в нём конструктивную роль.

Правительство Китая осуществило несколько важных проектов для улучшения качества жизни афганцев в области здравоохранения, ирригации, культуры, образования; подготовило более тысячи афганских профессионалов в различных сферах деятельности; направило своих экспертов в Афганистан для оказания помощи в составлении плана развития инфраструктуры.

В 2015 г. были проведены обучающие программы по борьбе с терроризмом и наркотиками, семинар по борьбе со стихийными бедствиями (*disaster management*). Возросшее число двусторонних контактов по линии оборонных ведомств и спецслужб объяснялось во многом обеспокоенностью китайского руководства участившимися фактами проникновения группировок талибов в западные районы Китая (с населением мусульманского вероисповедования) и их дестабилизирующим влиянием. Руководство страны активно продвигает сотрудничество в форматах Китай – США – Афганистан и Китай – Пакистан – Афганистан.

В 2012–2015 гг. Китай и США провели совместные обучающие программы для афганских дипломатов, и, поскольку такая форма сотрудничества доказала свою полезность, было решено распространить их на подготовку афганского персонала в области сельского хозяйства и медицины. Китай призывает Афганистан к полному использованию его естественных ресурсов и активному участию в инициативе «Экономический пояс Шёлкового пути», чтобы внести вклад в мир, развитие и процветание региона. В октябре 2016 г. было достигнуто двустороннее соглашение о разработке полезных ископаемых.

Подписанное 23 мая 2016 г. лидерами Ирана, Индии и Афганистана Трёхстороннее соглашение о создании транзитного центра в иранском порту Чабахар в Аравийском море чрезвычайно важно для Афганистана, не имеющего выхода в море и прежде зависевшего от благосклонности пакистанских властей.

Амбивалентное поведение пакистанских властей во многом осложняло урегулирование отношений с Афганистаном и негативно сказывалось на его переговорах с повстанцами. США неоднократно успешно проводили спецоперации на территории Пакистана: устранение Усамы бен Ладена («Аль-Каида») «морскими котиками» было санкционировано президентом Б. Обамой; уничтожение при помощи дронов боевиков в Северном Вазиристане на основании секретного соглашения с Пакистаном; а также 21 мая 2016 г. ликвидация возглавлявшего «Талибан» муллы Ахтара Мансура, ставшего «препятствием к миру и воссоединению», поскольку он удерживал более умеренных лидеров талибов от участия в мирных переговорах с афганским правительством [24; 25; 26]. Предоставление прибежища террористам и лидерам «Талибана» на протяжении многих лет свидетельствует о слабости и коррумпированности пакистанских властей. В периоды администраций Дж. Буша-младшего и Б. Обамы афганские лидеры неоднократно обращали внимание

американского руководства на исходящую из Пакистана террористическую угрозу (аналогичные обвинения звучали в адрес Афганистана) и необходимость с нею бороться [27]. Примечателен ответ вице-президента Дж. Байдена спустя два месяца после президентских выборов 2008 г. в США, во время беседы с президентом Хамидом Карзаем в рамках официального визита в Афганистан. В ответ на просьбу президента об оказании помощи по искоренению прибежища «Талибана» в Пакистане и усилении давления на пакистанское руководство, Дж. Байден (скептически настроенный к афганскому проекту – «не стоит свеч») ответил: «Господин президент, Пакистан в 50 раз более важен для США, чем Афганистан» [28], пояснив приоритеты администрации Б. Обамы.

Понимая, что настоящая причина происходящего кроется в Пакистане, Дж. Байден предложил Б. Обаме рассмотреть иные варианты прямого воздействия на руководство страны через её традиционных союзников – Китай и Саудовскую Аравию – оказать давление на Межведомственную разведку Пакистана и положить конец поддержке «Талибана» и других радикальных групп [28]. Соединённые Штаты также прибегли к сокращению финансовой помощи Пакистану, в июле 2011 г., спустя два месяца после устранения бен Ладена, а также в феврале 2016 г., когда Конгресс США отказал в предоставлении Пакистану финансовой помощи на приобретение бомбардировщиков *F-16*. Считая Пакистан «бедственно дисфункциональной страной», президент Б. Обама в частных беседах с корреспондентом Джеффри Голдбергом задавался вопросами: почему США следует избегать посылать туда свои войска, чтобы устранить лидеров «Аль-Каиды», и почему эту страну следует считать союзником Соединённых Штатов? [29].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На начальном этапе (2015–2016 гг.) осуществления в Афганистане новой коалиционной миссии РП, предназначенной для посткризисного восстановления, НАТО ограничивалась форматом подготовки, консультирования и содействия. В завершающие два года президентства Б. Обамы усилия США и коалиции были сосредоточены на сокращении разрыва в потенциале Афганистана (авиация, разведка, специальные силы, логистика), тактическом консультировании сил безопасности и военно-воздушных сил. Совместно с АНСБ Соединённые Штаты продолжили проведение контртеррористической операции «Страж свободы».

Быстрый вывод американского контингента (сократился со 100 000 до 9 800 человек) из Афганистана, «привязанный» к заранее названной дате – концу 2014 г. – стал определяющим фактором в последовавшей дестабилизации, и потому может быть квалифицирован как вторично совершенная стратегическая ошибка (предшествовал Ирак, с учётом различия ситуаций). Эти обстоятельства

свидетельствуют о проблемах и разногласиях в процессах подготовки и принятии решений – степени согласованности межведомственных действий Государственного департамента, Министерства обороны, Совета национальной безопасности и президента, имевших место в обеих администрациях Б. Обамы и превалировании политических решений над стратегическими, обусловленных президентским избирательным циклом 2016 года.

Деятельность американской дипломатии в эти годы, как и в 2001–2014 гг., была направлена на минимизацию конфликта, сохранение жизней, достижение результатов. Сочетая дипломатические, финансовые и военные усилия в отношении Пакистана, направленные на качественное изменение влияния этой страны на отношения с Афганистаном и в регионе, США не удалось достичь желаемых целей в рассматриваемый период, равно как и развития партнёрских отношений Афганистан – Пакистан (Аф-Пак), главным образом, по внутриполитическим причинам Пакистана, невзирая на предпринятые усилия государственными секретарями Х. Клинтон и Дж. Керри для развития отношений партнёрства США – Афганистан – Пакистан.

Очевидны устремления Соединённых Штатов и НАТО: поддерживая экономическое развитие и интеграцию, тем самым влияя на качество жизни населения, сбалансировать ситуацию в регионе, имеющем стратегическое значение, поскольку обладающие ядерным оружием Китай, Индия, Пакистан, Северная Корея и пороговым ядерным статусом Иран, оказывают или могут оказать стабилизирующее либо дестабилизирующее воздействие на локальном, региональном и глобальном уровнях.

ИСТОЧНИКИ

[1] Opening remarks by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the meeting on Afghanistan at the level of Heads of State and Government during the NATO Summit held in Newport, Wales. September 04, 2014. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112481.htm?selectedLocal=en (accessed 16.09.2014).

[2] Wales Summit Declaration on Afghanistan. Issued by Heads of State and Government of Allies and their International Security Assistance Force (ISAF) troop-contributing partners. September 04, 2014. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm (accessed 16.09.2014).

[3] Richmond Jake Air Force Tech. Sgt. Job's not Over, Hagel Tells Troop in Afghanistan. Defense Media Activity. Wash.: U.S. Department of Defense. December 8, 2014.

[4] Resolution 2189 (2014) Adopted by the Security Council at its 7338 meeting, on 12 December, 2014. Available at: <http://www..securitycouncilreport.org> (accessed 15.12.2014).

[5] Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures. May 2015. Available at: <http://www.nato.int> (accessed 30.06.2015).

[6] Resolute Support Mission in Afghanistan. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm (accessed 30.06.2015).

[7] Afghan National Army (ANA) Trust Fund. Available at: <https://www.nato.int> (accessed 30.06.2015).

[8] Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the meeting of the North Atlantic Council with Resolute Support Operational Partner Nations and Potential Operational Partner Nations. Available at:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120979.htm?selectedLocal=en (accessed 27.06.2015).

[9] Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council with Resolute Support Operational Partner nations and Potential Operational Partner Nations. 25 June, 2015. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_120978.htm?selectedLocale=en (accessed 27.06.2015).

[10] Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the Resolute Support meeting at the level of Foreign Ministers – Secretary General's opening remarks. 01 December, 2015. Available at:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125360.htm?selectedLocale=en (accessed 22.12.2015).

[11] Statement of General John F. Campbell, USA Commander U.S. Forces-Afghanistan before the Senate Armed Services Committee on the Situation in Afghanistan 6 October, 2015. Available at: <http://www.armed-service.senate.gov/hearings/15-10-06-situation-in-afghanistan> (accessed 18.10.2015).

[12] Chairman John McCain. Opening Statement on the Situation in Afghanistan. October 6, 2015. Hearings United States Committee on Armed Services. Situation in Afghanistan. Oct. 6, 2015. Available at: <http://www.armed-services.senate.gov/hearings/15-10-06-situation-in-afghanistan> (accessed 18.10.2015).

[13] Opening Statement of U.S. Senator Jack Reed Ranking Member, Senate Armed Services Committee. Hearing with General John Campbell Commander, Resolute Support Mission, Commander, United States Forces – Afghanistan. October 6, 2015. Available at: <http://www.armed-service.senate.gov/hearings/15-10-06-situation-in-afghanistan> (accessed 18.10.2015).

[14] CoSenate Foreign Relations Committee Testimony – The Administration's Strategy in Afghanistan by Ambassador James B. Cunningham Senior Fellow and Khalilzad Chair, Atlantic Council. December 16, 2015. Available at: <https://foreign.senate.gov/> (accessed 19.12.2015).

[15] Congressional Hearing on “The Administration’s Strategy in Afghanistan” United States Senate Committee of Foreign Relations. December 16, 2015. Written Statement by Professor Ali A. Jalali. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/> (accessed 19.12.2015).

[16] Warsaw Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Allies and their Resolute Support Operational

Partners. 09 July, 2016. Available at:

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_text_133171.htm?selectedLocal=en
(accessed 15.07.2016).

[17] Press conference by NATO Secretary Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Heads of State and Government in Resolute Support format. 09 July, 2016. Available at:

https://www.nato.int/cps/en/natohg/opinions_133292.htm?selectedLocale=en
(accessed 10.07.2016).

[18] General Joseph Votel Commander, US Central Command. Military Assessment of the Security Challenges in the Greater Middle East. Committee on Armed Services. March 29, 2017. Available at:

<http://armedservices.house.gov/legislation/hearings/full-committee-hearing-military-...> (accessed 30.03.2017).

[19] Higginbottom Heather. Deputy Secretary of State for Management and Resources. Remarks at the Afghan Narcotics Rollout of the National Drug Action Plan. New York Palace Hotel. New York City. September 26, 2015. Available at:

<http://www.state.gov/s/dmr/remarks/2015/247361.htm> (accessed 29.08.2015).

[20] Jeong May. Afghans, the Refugees' Refugees. *The New York Times*. May 30, 2016.

[21] Statement for the Record United States Agency for International Development Donald L. "Larry" Sampler Assistant to the Administrator and Director of the Office of Afghanistan and Pakistan Affairs before the Senate Foreign Relations Committee Hearing: "The Administration's Strategy in Afghanistan". December 16, 2015. Available at: <https://www.foreign.senate.gov> (accessed 19.12.2015).

[22] Feldman Dan, Special Representative for Afghanistan and Pakistan. Success and Challenges in Afghanistan and Pakistan. United States Institute of Peace. Washington, D.C. August 5, 2015. Available at:

<http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2015/245767.htm> (accessed 05.08.2015).

[23] Remarks at the High-Level Event on Afghanistan John Kerry Secretary of State, Afghan Foreign Minister H.E. Salahuddin Rabbani, Chief Executive Abdullah Abdullah and Chinese Foreign Minister Wang Yi. New York Palace Hotel. New York City. September 26, 2015. Available at:

<http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/09/247362.htm> (accessed 26.09.2015).

[24] Taliban Reshuffled. *The Economist*. May 28, 2016.

[25] Mashal Mujib. Taliban Chief Targeted by Drone Strike in Pakistan, Signaling a U.S. Shift. *The New York Times*. May 22, 2016.

[26] Mashal Mujib and Shah Taimoor. Shaken, Taliban Begin Effort to Replace Dead Leader, Mullah Mansour. *The New York Times*. May 24, 2016.

[27] Rice Condoleezza. No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington. New York: Crown Publishers, 2011. P. 443-446.

[28] Mazzetti Mark. The Devastating Paradox of Pakistan. *The Atlantic*. 03. 2018. Available at: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/03/the-pakistan-trap/550895/?ut...> (accessed 16.03.2018).

[29] The Obama Doctrine. The U.S. president talks through his hardest decisions about America's role in the world. By Jeffrey Goldberg. Available at: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/-the-obama-doctrine/471525/> (accessed 18.04.2016).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Золотова Л.Г. 2019. Опыт кризисного урегулирования НАТО в Афганистане (Миссия ISAF). *Россия и Америка в XXI веке*. Выпуск 1. [Электронный ресурс].

Кременюк В.А. 2013. Россия и США после Афганистана: сотрудничество и/или соперничество? *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. №1. С. 3–16.

REFERENCES

Dobbins J. 2007. Ending Afghanistan's Civil War. Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate. The Rand Corporation. March 8, 2007. Available at: <http://www.rand.org/pubstestimonies/CT276> (accessed 20.10.2017).

Dobbins J., Timilsina A.R. 2007. Shaping the Policy Priorities for Post-Conflict Reconstruction. *Policy Insight*. October 2007. Vol.1. Issue 5.

Kremenyuk V.A. 2013. Russia and USA after Afghanistan: Cooperation and/or Conflict. (In Russ.). *USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture*. No.1. P. 3-16.

Zolotova L.G. 2019. The NATO's (ISAF Mission) Crisis Resolution in Afghanistan (In Russ.). *Rossija i Amerika v XXI veke*. No.1.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

Золотова Леля Геннадьевна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН). Российская Федерация, Москва

Lelya G. Zolotova, Cand. Sci. (History), Leading Research Fellow, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). Moscow, Russian Federation