

УДК 327.2

США – АФГАНИСТАН: АМЕРИКАНЦЫ УХОДЯТ, НЕОПРЕДЕЛЁННОСТЬ ВОЗРАСТАЕТ

© 2015 г. **С.М. Самуйлов***

Статья поступила в редакцию 01.12.2014.

В статье показывается, что, несмотря на значительное наращивание численности американских вооружённых сил в Афганистане, формирование многочисленных афганских сил безопасности, масштабное мирное строительство при Б. Обаме, Соединённым Штатам в течение 13 лет войны так и не удалось решить главные проблемы страны: разгромить талибов, резко снизить уровень государственной коррупции, покончить с гигантской наркоторговлей. Вывод основной массы американских и натовских войск из страны чреват тем, что будущее Афганистана может стать в значительной мере неопределённым.

Ключевые слова: США, Афганистан, афганская стратегия Обамы, Афганская национальная армия и полиция, достижения мирного строительства, коррупция, производство наркотиков.

Осенью 2014 г. исполнилось 13 лет со времени военного вторжения американцев в Афганистан. Эта война, ставшая ответом Вашингтона на трагические террористические атаки сентября 2001 г., оказалась самой длительной в истории США.

27 мая 2014 г. президент Обама выступил с оценкой политики США в Афганистане и её перспектив. Он, в частности, сказал: «Благодаря умению и жертвам наших военных, дипломатов и профессионалов разведки, мы нанесли серьёзные удары по руководству «Аль-Каиды», устранили Усаму бен Ладена, предотвратили возможность использования Афганистана для нападений на нашу родину. Мы поддерживаем и афганский народ в то время, как он продолжает тяжёлую работу по созданию демократии» [16].

Обама также заявил: «Мы продолжаем поддерживать суверенный, безопасный, стабильный и единый Афганистан. [...] Мы должны признать, что Афганистан не идеальное место, и в зону ответственности Америки не входит сделать его таковым. Будущее Афганистана должно определяться самими афганцами. Но что могут сделать Соединённые Штаты и что мы будем делать, так это – отстаивать наши интересы и помогать афганцам в обеспечении шансов и возможностей для поддержания длительного, долгожданного и заработанного большой ценой мира» [16].

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – доктор исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США Института США и Канады РАН. 121069 Москва, Хлебный пер., д.2/3 (fpcenter@rambler.ru).

Следует напомнить: после вторжения осенью 2001 г. и свержения исламистского режима талибов республиканская администрация Дж. Буша-мл. при поддержке Европы и ООН наивно надеялась быстро установить в Афганистане прозападную «стабильную демократию». Тогда и американцам, и европейцам, и чиновникам ООН казалось, что с помощью, главным образом, быстрого создания в Афганистане традиционных для Запада демократических институтов удастся быстро стабилизировать обстановку в стране и начать её устойчивое развитие [Подробнее см. 1, с. 238–263].

Показательно, что во время принятия в Конгрессе закона «В поддержку свободы в Афганистане 2002 г.», который санкционировал начало выделения американской помощи, законодатели всерьёз полагали, что ближайшие два-три года станут решающими для США в достижении их целей [1, с. 242–243].

Реалии Афганистана – отсталой, бедной, исламской, малограмотной, раздираемой внутренними противоречиями страны, оказались намного сложнее и гораздо более жёсткими, чем это первоначально представлялось Вашингтону. Вместо быстрого достижения стабильности началась длительная и изнурительная война американцев и натовцев с талибами.

Показательно, что талибов активно поддерживал Пакистан в силу его давних противоречий с Афганистаном. После вторжения американцев в 2001 г. воинские формирования талибов оказались разгромленными и разбежались. Их остатки укрылись на приграничной территории Пакистана. Там их переформированием, вооружением и обучением занялась влиятельная пакистанская разведка. По воле разведывательной службы Исламабада в 2005 г. тысячи подготовленных талибов и подразделения «Аль-Каиды» вторглись в Афганистан и встретили лишь немногочисленные подразделения американских и натовских войск, разбросанных вдоль очень протяжённой, длиной в 1500 миль, афгано-пакистанской границы [8, р. 49]. Тогда-то и началась для американцев длительная и изнурительная война. К этому времени США оказались полностью втянутыми в войну в Ираке, а подготовку и вторжение Талибана и «Аль-Каиды» попросту просмотрели.

Некоторые американские авторы, хорошо знающие внутренние причины войны, не без оснований считают, что де-факто в Афганистане США воевали не с Талибаном, а с Пакистаном, который проводил двойственную политику. С одной стороны, вооружал, обучал и посылал в Афганистан вооружённые формирования талибов численностью в тысячи боевиков. С другой стороны, Исламабад предоставил США и НАТО транспортные коридоры через свою территорию для снабжения войск союзников, развёрнутых в Афганистане. В итоге обе воюющие стороны оказались в зависимости от Исламабада [8, р. 50].

Администрация Дж. Буша-мл. предпочитала, чтобы сами американцы и натовцы воевали с талибами. Афганские вооружённые части при этом играли вспомогательную роль. Б. Обама взял курс на формирование сильных национальных вооружённых сил и постепенную передачу ведущей роли и ответственности в борьбе с талибами самим афганцам.

После 13 лет ведения этой войны американское общество, несомненно, устало от неё, а также от войны в Ираке, что нашло отражение и в указанном выступлении Обамы. Президент, в частности, заявил, что «пришло время перевернуть страницу нашей более чем десятилетней истории, когда так много

внимания нашей внешней политики было сфокусировано на войнах в Афганистане и Ираке» [16]. Следует также напомнить, что ещё в период избирательной кампании 2008 г. демократы обещали завершить обе войны и вернуть американские войска домой.

Особенности политики администрации Обамы в Афганистане

Демократическая администрация Обамы в начале своей деятельности провозгласила Афганистан и Пакистан «центральным фронтом борьбы с терроризмом», заметно подняв приоритетность этих государств во внешней политике США по сравнению с периодом правления республиканцев.

С июня 2009 г. командование американскими и коалиционными силами в Афганистане возглавил генерал Стэнли Маккрystal. Он предложил более разумную стратегию ведения войны, нацеленную на завоевание поддержки простого афганского населения. В частности, вместо погони за большим числом уничтоженных боевиков-исламистов он предложил переориентировать проведение боевых операций на защиту мирного населения и обеспечение «нормальной жизни» рядовых афганцев. Одновременно для пресечения наступательной активности Талибана и исключения «неудачи миссии» он запросил увеличения численности американских войск в стране на 44 тысячи военнослужащих [12, р. 19].

Инициатива Маккрystalа породила межведомственные дебаты внутри администрации, которые продолжались несколько месяцев. При этом министр обороны в то время – Роберт Гейтс, ранее возглавлявший ЦРУ, полагал, что значительное увеличение численности американских войск может породить у афганцев ощущение «оккупации» их страны и будет «контрпродуктивным».

Итогом межведомственных дебатов стало программное выступление Обамы по Афганистану 1 декабря 2009 г. Президент пообещал дополнительно направить в страну 30 тысяч американских военнослужащих и довести их общую численность до 100 тысяч. Он счёл такое увеличение необходимым условием перехвата боевой инициативы у Талибана и обеспечения обоснованного вывода американских войск. Он вновь сформулировал главную сверхзадачу США – «подорвать, обезглавить и нанести поражение "Аль-Каиде" в Афганистане и Пакистане». Возражая сторонникам быстрой военной эскалации в Афганистане, президент особо подчеркнул, что это втянуло бы Америку в «реализацию проекта по созданию нации на целое десятилетие». Он отверг такой курс, поскольку его невозможно было реализовать при «разумных издержках». Одновременно Вашингтон вознамерился резко усилить активность по укреплению «афганских сил безопасности и правительства, с тем чтобы они могли взять на себя ответственность за будущее Афганистана» [9].

Президент также объявил, что с июля 2011 г. американцы начнут передавать ответственность за обеспечение своей безопасности самим афганцам, а численность американских войск в Афганистане будет сокращаться. Лиссабонский саммит НАТО, состоявшийся в ноябре 2010 г., уточнил, что передача ответственности афганцам будет происходить постепенно и завершится к концу 2014 года.

Показательно, что по оценкам афганских властей в августе 2009 г. ситуация в стране была приблизительно следующей. Кабульское правительство контролировало лишь 30% территории страны. Боевики-талибы контролировали приблизительно 4%, имели сильное влияние или действовали ещё на 30% территории Афганистана. На остальной территории свою власть осуществляли племенные вожди или местные силы, в различной степени лояльные Кабулу [12, р. 20-21].

В соответствии со своими намерениями администрация начала наращивать численность американских войск в Афганистане. К середине 2011 г. в рамках осуществления операции «Продолжающаяся свобода» она действительно достигла 100 тысяч военнослужащих. Американцам удалось выследить и уничтожить в Пакистане лидера «Аль-Каиды», «террориста № 1» – Усаму бен Ладена, что в США сочли большим успехом. К сентябрю 2012 г. американский контингент сократился до 68 тысяч человек, в феврале 2014 г. – до 38 тысяч. В сентябре 2014 г. в Афганистане оставалось порядка 30 тысяч американских военнослужащих [12, р. 20].

Значительное увеличение численности американских войск, несмотря на большие сомнения относительно военной эффективности подобного шага, позволило начать процедуру передачи ответственности за обеспечение безопасности самим афганцам. Процесс осуществлялся в несколько этапов с марта 2011 г. по июнь 2013 года.

Постепенный вывод американских войск сопровождался и закрытием их военных баз в Афганистане. Так, по состоянию на середину 2014 г. было закрыто около 300 баз, действующими оставались приблизительно 80. В общей сложности Пентагон в то время обладал военными объектами, техникой и имуществом на очень большую сумму – 30 млрд. долл., включая приблизительно 28 тыс. автомашин и грузовиков [14]. Часть их возвращается в США, часть распродаётся афганскому бизнесу с большими скидками.

Для лучшего понимания планов американцев на период после 2014 г. следует коротко остановиться на развитии внутриафганской ситуации в ушедшем году.

Сложности внутривнутриполитического положения Афганистана в 2014 г.

2014 год стал годом президентских выборов в стране. Ставленника американцев – президента Хамида Карзая, находившегося у власти с конца 2001 г., должен был сменить новый человек. Карзай в очередной раз переизбрался на президентский пост в 2009 г., что породило широкие протесты в Афганистане в связи с масштабными подтасовками результатов голосования. Представительство ООН в стране было вынуждено создать специальную комиссию по жалобам во время избирательного процесса.

Показательно, что первый заместитель государственного секретаря, высокопоставленный кадровый дипломат Уильям Бёрнс во время своего визита в Кабул в мае 2013 г. говорил о предстоящих выборах не как о традиционных для американцев «свободных и справедливых» (это недостижимо в условиях современного Афганистана. – *С.С.*), а о том, что они должны быть «прозрач-

ными, заслуживающими доверия и всеохватывающими» (*transparent, credible, and inclusive*).

Правительственный Исполнительный комитет по выборам (ИКВ) назначил проведение президентских и одновременно провинциальных выборов на 5 апреля 2014 г. При этом американское Агентство международного развития (*United States Agency for International Development, USAID*), подчиняющееся Госдепартаменту, выделило на это около 200 млн. долл. Из них 95 млн. было предназначено для организации избирательного процесса, «обучения избирателей» и поддержки иностранных наблюдателей. 80 млн. составило финансирование поддержки выборов со стороны ООН и 15 млн. предназначались для организаций «гражданского общества» [13, р. 26].

Было подготовлено по всей стране более семи тысяч избирательных участков, из них на 6800 участках были предприняты повышенные меры безопасности [13, р. 28]. В 2012–2013 гг. был предпринят ряд мер для уменьшения возможностей подтасовки результатов выборов со стороны афганского правительства.

Среди пяти ведущих кандидатов на президентский пост выделялись два главных соперника. Ашраф Гани Ахмадзай ассоциировался с международными организациями – ООН и Всемирным банком. Он родился в 1949 г. в одном из авторитетных пуштунских племён, обучался в Американском университете в Бейруте, защитил докторскую диссертацию по культурной антропологии в элитном Колумбийском университете. С 1991 г. работал во Всемирном банке. В 2002–2004 гг. служил министром финансов в правительстве Х. Карзая. В 2004–2005 гг. возглавлял Кабульский университет. С 2009 г. был советником Карзая по различным вопросам.

Ранее считалось, что Гани плохо знаком с проблемами простых афганцев. На выборах 2009 г. он получил всего 2% голосов. Однако в преддверии новых выборов он сумел привлечь на свою сторону часть пуштунов, составляющих этническое большинство Афганистана, а также лидеров узбеков и хазарейцев. В конце 2013 г. он был лидирующим кандидатом, за него были готовы проголосовать 25% избирателей [13, р. 29].

За ним следовал д-р Абдулла Абдулла. Он родился в 1960 г. в Кабуле, окончил медицинский факультет Кабульского университета по специальности офтальмолог. Отец – пуштун из Кандагара, мать – таджичка. В Афганистане его политически отождествляют с таджикским сообществом, вторым по численности после пуштунов. Он длительное время был одним из ближайших помощников полевого командира таджиков в Северном альянсе Ахмада Шаха Масуда, убитого «Аль-Каидой» в сентябре 2001 г., исполнял функции министра иностранных дел альянса. В 2001–2006 г. работал министром иностранных дел в правительстве Карзая, когда влияние таджиков на него было велико. В 2009 г. проиграл выборы Карзаю.

Абдулла проводил новую избирательную кампанию в северных провинциях, преимущественно населённых узбеками и таджиками, в западных, а также в пуштунских провинциях на востоке и юго-востоке страны. Упор там делался на то, что его отец был пуштуном. Опросы общественного мнения конца 2013 г. показывали, что он не намного отставал от Гани [13, р. 29–30].

ООН похвалила афганские силы безопасности и афганцев за надлежащую организацию выборов и высокую явку избирателей. В выборах приняло участие более 7 млн. человек, что составило порядка 60% общего числа жителей страны. Приблизительно тысяча избирательных участков была закрыта из-за ожидавшихся актов насилия. Боевики, обещавшие сорвать проведение выборов, предприняли около 300 нападений, было убито 17 сотрудников сил безопасности. Но среди избирателей жертв не было. На некоторых участках избирателям приходилось выстаивать длинные очереди. По признанию международных наблюдателей степень обмана на этих выборах была намного ниже по сравнению с 2009 г. Тем не менее, поступило более 3000 жалоб, среди которых 870 были признаны «достаточно серьёзными» [13, р. 30–31].

В конце апреля ИКВ объявил результаты выборов. Д-р Абдулла набрал 44,9% голосов избирателей, Гани – 31,5%, остальные кандидаты гораздо меньше [13, р. 31]. Поскольку по афганским законам победившим считается кандидат, за которого проголосовало более 50% избирателей, ИКВ назначил второй тур выборов на 14 июня.

Второй тур выборов прошёл с большей степенью насилия. По всей стране было убито 50 человек. Многие опасались, что этот тур может вылиться в межэтническое противостояние пуштунов и таджиков. По мере подсчёта голосов стало выясняться, что Гани заметно опережает Абдулла. Последний обвинил ИКВ в подтасовке результатов. Возникла опасность гражданских конфликтов, поскольку Абдулла и его предвыборная команда отказывались признать результаты выборов. Абдулла обратился к представительству ООН в Афганистане, с тем чтобы оно приняло участие в подсчёте голосов.

7 июля ИКВ объявил результаты выборов. Гани победил, за него проголосовало 56,44% избирателей, за Абдулла – 43,56% [11, р. 29]. Многие сторонники Абдуллы призывали его провозгласить победу и начать формировать своё правительство. В некоторых провинциях вооружённые группы, поддерживающие его, начали захват правительственных зданий. Фактически страна оказалась на грани раскола. Американцев такой вариант абсолютно не устраивал, так как сводил на нет их тринадцатилетнюю войну.

8 июля президент Б. Обама лично переговорил по телефону с д-ром Абдуллой. Затем госсекретарь Джон Керри прибыл в Кабул. 12 июля было объявлено о достижении компромиссного соглашения между Гани и Абдуллой при посредничестве Керри. Было решено пересчитать избирательные бюллетени из 23 тысяч избирательных урн. Победитель на выборах должен был назначить проигравшего «главным исполнительным чиновником» (*chief executive officer* – ГИЧ), т.е. де-факто премьер-министром [11, р. 29]. Поскольку действующая афганская конституция не предусматривает такой должности, требовалось изменить ещё и её.

Пересчёт голосов продолжался до конца августа. Из-за большого недоверия сторон друг к другу процесс шёл трудно. Выяснилось, что Гани действительно победил, за него проголосовало на 800 тысяч избирателей больше, чем за Абдулла. 21 сентября Гани и Абдулла подписали соглашение о разделении полномочий и создании правительства «национального единства». 29 сентября Гани вступил в должность президента и немедленно подписал указ, по которому Абдулла назначался «главным исполнительным чиновником». На сле-

дующий день Афганистан и США подписали Двустороннее соглашение по обеспечению безопасности (ДСОБ).

В соответствии с соглашением о разделении полномочий д-р Абдулла получил право на еженедельное проведение заседаний «совета министров» (министры и заместители Абдуллы) для претворения в жизнь стратегических решений президента и его команды. Президент и Абдулла совместно, при обоюдном согласии должны назначать министров и других правительственных чиновников, что на практике трудно реализовать, поскольку кандидатур, устраивающих обоих, мало. В течение двух лет должна собраться Лойя-джирга (съезд старейшин племён, насчитывающий приблизительно 2500 делегатов) для изменения конституции и де-юре учреждения должности премьер-министра [11, р. 29-30].

Планы американцев на период после декабря 2014 г.

В упоминавшемся выступлении 27 мая 2014 г. Обама заявил, что после завершения вывода основной массы войск в конце 2014 г. американцы намеревались сохранить рассредоточенный по стране контингент численностью 9800 военнослужащих, который, преимущественно, должен был заниматься обучением и подготовкой афганских военнослужащих и полицейских. К 1 января 2016 г. президент намеревался сократить численность американских войск до 4900 военнослужащих, расположенных в основном в Кабуле и вокруг аэродрома в Баграме. К концу 2016 г. необходимо было окончательно вывести войска и оставить лишь небольшую воинскую часть для охраны американского посольства [16].

В течение 2015 г. остаточный американский контингент должен был стать основной частью натовского контингента общей численностью 12 тысяч военных. Его не боевая миссия была названа «Непоколебимая поддержка». Такое решение было принято на саммите НАТО в Уэльсе в начале сентября 2014 г. Планировалось, что оставшиеся турецкие военные будут сосредоточены в Кабуле, немецкие – на севере страны, итальянцы – на западе, американцы – на востоке и юго-востоке. При этом Германия и Италия планировали сохранить после 2014 г. по 800 военных, Грузия – 750, Австралия – 450, Румыния – 250 [12, р. 22].

Как заявил генерал-лейтенант Джозеф Воутел 10 июля 2014 г. в Сенате на слушаниях по утверждению его командующим силами специального назначения в Афганистане, из указанного контингента приблизительно две тысячи военных будут продолжать контртеррористические боевые операции после 2014 г., поддерживая афганские вооружённые силы [10].

Американцы настойчиво предлагали ещё президенту Карзаю подписать ДСОБ, поскольку им необходим был юридический документ, который предусматривал бы сохранение их остаточного воинского контингента после декабря 2014 г. Однако натолкнулись на сопротивление с его стороны, несмотря на то что в октябре 2013 г. Керри и Карзай заявили, что все разногласия по соглашению урегулированы.

Карзай требовал, чтобы главное положение договора о том, что американские военные обладают иммунитетом и не подлежат уголовному преследованию со стороны афганского правосудия в случае совершения ими противо-

правных действий, было вынесено на обсуждение Лойи-джирги. Джирга собралась в ноябре 2013 г. и приняла решение, которое давало Карзаю полномочия подписать двустороннее американо-афганское соглашение [5]. Однако Карзай продолжал затягивать подписание. В частности, он настаивал на том, чтобы в соглашение были введены положения, запрещающие американцам вторгаться в дома афганцев; предъявлялись и другие претензии. В конце концов, он решил, что ДСОБ подпишет его преемник на президентском посту.

В отношении ДСОБ американцы предусмотрительно заручились поддержкой обоих ведущих претендентов на президентский пост и надеялись, что новый президент вступит в должность в течение августа, с тем чтобы он мог принять участие в саммите НАТО в начале сентября. Однако этого не произошло. Как уже было сказано, распри между Гани и Абдуллой затянулись. В итоге лишь 30 сентября 2014 г. соглашение было подписано американским послом в Афганистане Каннигемом и советником нового президента по национальной безопасности Мохаммедом Атмаром. Одновременно аналогичное соглашение было заключено между Кабулом и НАТО [12, р. 25].

Достижения и проблемы американцев при создании Афганских национальных сил безопасности (АНСБ)

Главная цель, которую преследовали американцы при формировании Афганских национальных сил безопасности (АНСБ), заключалась в том, чтобы после их ухода из страны афганцы сами смогли эффективно вооружённым путём противостоять талибам, сохранить прозападный режим в Кабуле и не допустить превращения территории Афганистана в прибежище для различных радикальных исламистских группировок.

Всё это в полной мере отвечает и геополитическим интересам России. В гипотетическом случае падения проамериканского режима в Афганистане следующим этапом вооружённой экспансии талибов может стать захват Ферганской долины – своеобразного географического и природно-климатического центра притяжения Центральной Азии. В прошлом она была политически единой и являлась центром Кокандского ханства, с 1876 г. вошла в состав Российской империи. В настоящее время она своими различными частями входит в состав Таджикистана, Киргизии и Узбекистана. Талибы могут попытаться создать в ней исламское государство, поскольку в ней традиционно сильны исламистские настроения. Такой возможный ход событий будет представлять реальную угрозу для безопасности России, так как чреват потенциальной дестабилизацией бывшей советской Средней Азии.

По замыслу американцев АНСБ состоят из Афганской национальной армии (АНА) и Афганской национальной полиции (АНП). Ими была поставлена и решена задача по доведению общей численности АНСБ до 352 тысяч. Данный уровень был достигнут в сентябре 2012 г. При этом армия насчитывала 195 тысяч военнослужащих, полиция – 157 тысяч. В рядах сил безопасности служили до 1700 афганских женщин, преимущественно в полиции [12, р. 27-28].

В 2014 г. Афганские национальные силы безопасности возглавляли и проводили более 90% всех боевых операций [12, р. 27]. Потери АНСБ за десять месяцев 2014 г. превысили их потери за весь 2013 год. Если в 2013 г. было уби-

то 4350 афганских военнослужащих, то на начало ноября 2014 г. эта цифра составила 4634 [17]. Другими словами, по мере вывода американских и натовских сил из страны масштабы войны с талибами расширяются.

Потери американцев на середину ноября 2014 г. за весь период их войны в Афганистане составили 2350 человек убитыми. Общие потери коалиционных сил на это время (американцев, натовцев и подразделений стран-партнёров) приближались к 3500 военнослужащих [3].

В командном составе АНА также наблюдались межэтнические противоречия между пуштунами и таджиками. После падения режима талибов в конце 2001 г. многие командные должности заняли таджики, бывшие командиры вооружённых формирований Северного альянса, который помог американцам свергнуть власть Талибана. Это привело к тому, что пуштуны крайне неохотно шли на службу в формировавшуюся армию. Её численность возрастала медленно. Ситуация изменилась после того, как в декабре 2004 г. министром обороны был назначен пуштун Абдул Рахим Вардак. По мнению Пентагона, в настоящее время этнический состав сил безопасности соответствует соотношению различных этносов в населении страны.

До 2010 г. Генеральный штаб афганской армии возглавлял таджик Бисмилла Хан, один из бывших командиров Северного альянса. Затем его сменил пуштун, а Хан возглавил Министерство внутренних дел. В сентябре 2012 г. Карзай назначил его министром обороны. По состоянию на октябрь 2014 г. было неясно, сохранит ли Гани его и других высокопоставленных военных на своих постах.

Финансирование АНСБ осуществляется главным образом американцами и натовцами. Вначале предполагалось постепенно сократить их общую численность до 228 тысяч человек после декабря 2014 г. Однако в связи с обостряющимся вооружённым противостоянием с талибами было решено в ближайшие годы сохранить их численность на уровне 352 тыс., что требует ежегодного финансирования в размере приблизительно 6 млрд. долл. На 2015 фин. г. администрация Обамы запросила у Конгресса на эти цели 4,1 млрд. долл., страны НАТО обещали в 2015–2017 гг. ежегодно выделять по 1,25 млрд. долл., остальную сумму должно обеспечить афганское правительство. Однако в 2014 г. из-за распрей между Гани и Абдуллой собираемость налогов Кабулом заметно снизилась [12, р. 28–29].

Это ставит под сомнение способность афганских властей вносить свою небольшую долю в финансирование собственных вооружённых сил и полиции.

Ещё одна серьёзная проблема афганской армии – неграмотность личного состава. Американцы потратили на обучение афганских военнослужащих порядка 200 млн. долл. Планировалось, чтобы все афганские военные овладели азами грамотности. Однако к началу 2014 г. выяснилось, что достижение данной цели нереалистично [12, р. 27].

В составе афганской армии американцы подготовили подразделения командос – силы специального назначения численностью приблизительно 5300 военнослужащих, которые проводят наиболее сложные и опасные операции.

В армии и полиции существует проблема высокой текучести военных кадров. До 35% личного состава АНСБ покидают места службы, устраивают себе длительные отпуска, с тем чтобы посетить свои семьи, живущие в других

провинциях, и передать им заработанные деньги. Частично остроту этой проблемы удалось снять после перехода на электронную форму оплаты военной службы.

Американцы, построили для афганской армии пять военных баз, финансируют строительство нового здания Министерства обороны в Кабуле. Они снабжают афганцев преимущественно лёгким стрелковым вооружением. В распоряжении АНА осталось со времён вторжения СССР в Афганистан несколько сотен советских устаревших танков Т-55 и Т-62.

ВВС Афганистана в основном состоят из боевых и военно-транспортных вертолётов советского и российского производства. В их распоряжении имеется приблизительно 100 летательных аппаратов. Закупку вертолётов Ми-17 Пентагон осуществлял с целью укрепления афганских ВВС и сил безопасности, а также потому что российская техника проста в управлении, более дешёвая по сравнению с американской и, самое главное, хорошо знакома афганским пилотам и техникам со времён советского вторжения. Планировалось, что к концу 2016 г. афганские ВВС должны были располагать приблизительно 86 вертолётами Ми-17. Тем не менее, Конгресс США в ущерб интересам собственной национальной безопасности проголосовал за запрет закупок военно-транспортных вертолётов в 2013 г. у «Рособоронэкспорта» из-за того, что эта российская организация продавала вооружения режиму Башара Асада в Сирии. Решение Конгресса ослабляло шансы прозападного режима в Афганистане на выживание после вывода основных американских и натовских сил к концу 2014 г. В результате администрация Обамы обошла этот запрет и заказала ещё 30 вертолётов. Пентагон нашёл средства для этого в размере 600 млн. долл. в своём бюджете для Афганистана на 2012 г. [6].

Такие действия вызвали нескрываемое раздражение законодателей. В частности, сенатор-республиканец от Техаса Джон Корнин раскритиковал администрацию за «высокомерный обман» в отношении двухпартийной воли Конгресса [6].

И американцы, и афганские правительственные чиновники понимают, что создание надёжной и эффективной национальной полиции так же важно, как и формирование национальной армии. Вначале обучением и формированием афганских полицейских сил занимался Государственный департамент, с 2005 г. эту деятельность стал осуществлять Пентагон. По состоянию на 2014 г. афганская полиция имела в своём распоряжении порядка 5 тысяч бронированных автомашин. В 2009 г. средняя зарплата полицейских была увеличена вдвое и составила приблизительно 240 долл. в месяц.

В то же время большой проблемой полиции является коррупция, которая ведёт к недоверию и даже страхам простых афганцев в отношении полицейских. Степень дезертирства среди полицейских выше, чем в рядах АНА. Также велика доля неграмотных полицейских. Зачастую полиция втягивается в местные групповые и этнические столкновения, поскольку её сотрудники, как правило, несут службу там, откуда они родом [12, р. 31]. И в силу этого они не могут оставаться нейтральными при возникновении местных противоречий и споров.

Помимо формирования многочисленных вооружённых и полицейских сил в Афганистане, США большие усилия предприняли в плане мирного строитель-

ства, восстановления и создания новой инфраструктуры, развития многих отраслей народного хозяйства.

Некоторые достижения американцев в мирном строительстве в Афганистане

И в США, и в международных организациях, и в странах-донорах существует понимание того, что укрепление и выход на самодостаточность афганской экономики – одно из необходимых условий выживания страны после 2014 года.

Всемирный банк в конце 2011 г. выпустил доклад, в котором прямо говорилось, что резкое сокращение объёмов экономической помощи после 2014 г. чревато крушением финансовой системы Афганистана, утратой контроля над силами безопасности, распадом политической власти и даже гражданской войной. По этой причине Вашингтон не скупился на финансирование, среди прочего, гражданского строительства в стране.

На создание АНСБ и мирное строительство с 2002 по 2012 фин. г. американцы потратили в общей сложности весьма значительные средства – 83 млрд. долл. Из этой суммы 51 млрд. был израсходован на формирование, обучение и вооружение афганских национальных сил безопасности, остальное – на мирное строительство [12, р. 55].

Для сравнения можно напомнить, что вся американская помощь Украине за двадцатитрёхлетний период её независимости (1992–2014 гг.) составила всего 5 млрд. долл. И это, несмотря на то, что главную ставку в плане недопущения воссоздания сверхдержавы на постсоветском пространстве Вашингтон сделал именно на Киев, путём геополитического и цивилизационного отрыва Украины от России.

Приведённые цифры по Афганистану не включают траты на проведение боевых операций. В целом с учётом расходов на них в 2002–2013 фин. гг. Соединённые Штаты потратили на Афганистан гигантскую сумму в размере 647 млрд. долл. [12, р. 55].

С момента американского вторжения, благодаря помощи Вашингтона и стран-доноров, афганская экономика росла приличными темпами – более 9% в год. Несмотря на это, львиная доля государственного бюджета (приблизительно две трети) формируется за счёт внешних взносов. Афганские высокопоставленные чиновники полагают, что с 2014 по 2025 г. стране потребуются ежегодные внешние донорские вложения в размере не менее 10 млрд. долл. К окончанию этого периода, как они надеются, экономика Афганистана сможет стать самодостаточной [12, р. 54].

Однако на пути достижения самодостаточности имеется множество препятствий. С момента советского вторжения в конце 1979 г. Афганистан оказался погруженным в нескончаемую войну. Число грамотного населения невелико. Квалифицированной рабочей силы крайне недостаточно. Численность бизнесменов средней руки, аудиторов, специалистов по информационным технологиям невелика. Но главный бич афганской государственности и экономики – всеохватывающая коррупция [12, р. 55].

Для уменьшения степени коррупции афганского чиновничества и повышения эффективности использования американской помощи Конгресс в 2008 г. учредил независимую службу Специального генерального инспектора по вос-

становлению Афганистана (*Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction*) – СГИВА, которая стала выпускать ежеквартальные отчёты по результатам своих проверок.

В 2012 г. на должность главы СГИВА был назначен Джон Сопко. Показательно, что в своих документах служба СГИВА часто критикует американские правительственные ведомства за неэффективное расходование выделенных средств. Так, в начале 2014 г. ею было выявлено, что за последние шесть финансовых годов из средств, выделенных Министерством финансов США Пентагону на реализацию программы по чрезвычайному реагированию, только 59% было израсходовано на местные нужды. При этом МО, не истратив ранее выделенных средств, продолжало запрашивать новые на следующий финансовый год. Данная программа позволяла военным командирам США осуществлять на местах небольшие восстановительные и строительные проекты стоимостью до полумиллиона долларов с целью завоевания поддержки местного населения до того, как начнут осуществляться более масштабные восстановительные работы. С 2008 г. на осуществление данной программы было выделено порядка 3 млрд. долл., из них реально было израсходовано лишь 1,7 млрд. долл. [7].

Представляется, что главная причина нерасходования выделенных средств заключалась в крайней отсталости Афганистана, в отсутствии необходимого количества квалифицированной рабочей силы, менеджеров, инженеров-строителей и т.п., т.е. в неспособности страны освоить выделенные финансовые средства.

Помимо США и стран-доноров такие международные структуры, как ЕС и Азиатский банк развития с конца 2001 г. по конец 2012 г. выделили на «восстановление Афганистана» 29 млрд. долл. А МВФ в период 2002–2010 гг. выделил 27,5 млрд. долл. [12, р. 57].

Американцы приложили большие усилия, для того чтобы создать в Афганистане сферу светского образования. Построили множество школ, миллионными тиражами напечатали учебники. В 2014 г. в школах обучалось 8 миллионов школьников, 40% которых составляли девочки. Тяга афганской молодёжи к получению высшего образования велика. Кабул не может обеспечить обучение в университетах и институтах всем желающим. Ежегодно на деятельность 22 афганских университетов и институтов требовалось расходовать порядка 35 млн. долл. АМР выделило только на 2012 г. приблизительно 20 млн. долл. [2]. Значительная доля этой суммы направлялась напрямую в Министерство образования Афганистана.

Благодаря американцам и деятельности стран-доноров, в 2014 г. доступ к получению квалифицированной медицинской помощи получили до 85% населения страны. Вместе с тем, коррупция проявлялась и в сфере здравоохранения. Служба СГИВА, отметив этот факт в одном из своих отчётов в сентябре 2013 г., рекомендовала приостановить прямое финансирование афганского Министерства здравоохранения, «до тех пор, пока стоимость программ не будет признана обоснованной». АМР финансировало специальную программу по обеспечению населения прививками, закупкам медицинского оборудования, выдаче зарплат медицинским работникам в 13 провинциях страны в объёме 236 млн. долл. В ответ на обвинения СГИВА агентство заявило, что создало

специальное подразделение в Министерстве здравоохранения, чтобы оно контролировало выдачу грантов и заключение контрактов [4].

Важнейшей сферой оказания американской помощи стало строительство дорог. С конца 2001 г. в стране было построено по меньшей мере 10 тысяч миль различных дорог. На это АМР потратило порядка 2 млрд. долл. [15]. Дороги нужны, прежде всего, крестьянам, чтобы они могли быстро доставлять свою продукцию на рынки сбыта. Дороги также необходимы для экстренной переброски войск в случае необходимости. В частности, для этой цели американцы построили современное шоссе Кабул – Кандагар. Как метко заметил бывший посол США в Афганистане Карл Айкенберри, «там, где заканчиваются дороги, начинается господство Талибана». При содействии американцев было построено и множество небольших грунтовых дорог. Однако у Кабула нет средств, квалифицированных рабочих и инженеров для поддержания дорог в хорошем состоянии. По этой причине многие из них довольно быстро покрылись рытвинами, оказались разбитыми и пришли в негодность [12, р. 60].

Большое внимание уделяет Вашингтон электрификации страны, которая пользуется широкой поддержкой афганского населения. В период 2001–2011 гг. США потратили на это около 2 млрд. долл. [12, р. 73]. Вашингтон, в частности, выделяет 340 млн. долл. на поддержание национальной энергетической компании. И, хотя предполагалось, что она перейдет на самофинансирование в марте 2014 г., этой цели добиться не удалось. Финансирование развития энергетического сектора преимущественно идет через АМР и Пентагон. В частности, в Кабуле была построена тепловая электростанция стоимостью 300 млн. долл. и мощностью 105 мегаватт. Причём, АМР пришлось также профинансировать отдельную программу по подготовке афганских специалистов, которые должны были эксплуатировать эту станцию [12, р. 61].

Кабул стремится обеспечить электричеством 65% домов и сооружений в городах и 25% в сельской местности: цель, добиться которой пока не удалось. По американским оценкам электричеством может пользоваться лишь 28% населения [12, р. 61].

Большое внимание Вашингтон уделял развитию сельского хозяйства. До 80% афганцев проживает в сельской местности, хотя площадь возделываемых земель составляет только 12,5% территории страны. Бывший специальный представитель Госдепартамента по Афганистану и Пакистану, посол Ричард Холбрук утверждал, что развитие сельского хозяйства должно стать не только альтернативой выращиванию опиумного мака (по этому показателю страна вышла на первое место в мире), но и движущей силой развития всей экономики. С 2002 г. по конец 2012 г. АМР потратило 1,9 млрд. долл. на поддержку деятельности афганского Министерства сельского хозяйства, ирригации и скотоводства. В итоге за последние пять лет объём сельхозпродукции удвоился. По объёмам выращиваемой пшеницы страна сама себя стала обеспечивать [12, р. 62–63].

Высокая приоритетность, которую Вашингтон придаёт развитию сельского хозяйства, подтверждается и тем, что в 2014 г. в Афганистане работало 110 сотрудников американского Министерства сельского хозяйства и 25 сотрудников АМР. Они финансировали закупку семян, сельскохозяйственной техники, поощряли развитие агробизнеса [12, р. 63].

Однако все усилия американцев по развитию экономики Афганистана в значительной мере обесцениваются из-за большой коррумпированности государственного аппарата. По состоянию на ноябрь 2014 г. США потратили на Афганистан 104 млрд. долл. (не включая расходы на проведение боевых операций). Но, как заявил Дж. Сопко, несмотря на массивные инвестиции, коррупция и торговля наркотиками процветают, и правительство страны не способно профинансировать те проекты, которые начали осуществлять американцы. В конце 2014 г. Конгресс дополнительно ассигновал на восстановление Афганистана 16 млрд. долл. Неудавшимся признал Сопко и меры, предпринятые для борьбы с опиумной отраслью, обошедшиеся Вашингтону в 7 млрд. долл. По мнению главы СГИВА, без эффективной антинаркотической стратегии и политической воли афганцев страна может превратиться в наркокриминальное государство [18].

* * *

Напрашивается ряд выводов. Во-первых, главная идея американцев, натовцев и чиновников ООН начала 2000-х годов о том, что достаточно создать в Афганистане демократические институты по западному образцу (конституция, выборный президент, представительный парламент и т.п.) и стабильность и поступательное развитие страны будет обеспечено, оказалась полностью несостоятельной.

В Ираке и Афганистане с помощью американцев были формально созданы все необходимые по западным представлениям демократические институты, а никакой «стабильной демократии» не возникло. Главное заключается не в институтах, а в многовековых незападных обычаях, культуре, традициях, религиях народов этих стран. Американцам, свято верящим в универсализм, т.е. общечеловеческую пригодность своей модели демократии и экономики, сложно это понять.

Ранее мною был сделан вывод: «Западные стереотипные представления о демократической государственности оказались слишком оторванными от афганской реальности. Как следствие, на середину 2008 г. положение в Афганистане в военном отношении, по уровню производства наркотических веществ и высокой степени коррумпированности государственных чиновников находилось в тупиковом состоянии. Перспективы решения этих проблем на обозримое будущее не просматривались...» [1, с. 263].

С тех пор прошло почти семь лет, а ситуация не изменилась. Американцы, натовцы и ООН за этот период предприняли большие усилия по нормализации обстановки в стране. В частности, на основе многомиллиардного, главным образом, американского финансирования были созданы многочисленные национальные афганские вооружённые и полицейские силы, развёрнуто масштабное мирное строительство, произошла более или менее мирная смена президентской власти. Но, как было показано в статье, все указанные проблемы до сих пор не решены. Война с талибами в 2014 г. вновь обострилась, что сопровождалось увеличением потерь афганских сил безопасности, коррупция и наркоторговля процветали.

Во-вторых, шансы на то, что после ухода американцев и натовцев нынешний демократически созданный, прозападный политический режим устоит сам по себе и перед напором талибов, очень малы.

В первую очередь, следует сказать о хрупкости политического равновесия, которое, при активном посредничестве американцев, сложилось между Гани и Абдуллой и этнополитическими силами, стоящими за ними. Оно вполне может быть нарушено после окончательного ухода американцев и натовцев, как было в Ираке, где после вывода американских войск в конце 2011 г. произошло резкое обострение противоречий в правящих кругах.

В дополнение к этому следует согласиться с Питером Томсенем, служившим чрезвычайным посланником США в Афганистане в 1989–1992 гг., в следующем. Он полагает: «В конечном счёте успех в Афганистане будет зависеть от внутриафганской ситуации и геополитического положения, которые Соединённые Штаты и их союзники не могут контролировать. Это способность умеренных афганских племён и этнических групп (которые вместе составляют большинство населения страны) объединиться под руководством представительного, компетентного, реформаторски мыслящего руководства; фундаментальное изменение в политике Пакистана в смысле отказа от дестабилизации Афганистана; дипломатическое сотрудничество между внешними государствами, включая Китай и Индию, с целью восстановления классической буферной роли Афганистана в регионе» [8, р. 48].

Он также призвал резко усилить давление Вашингтона на Исламабад вплоть до угроз прекращения поставок вооружений и возможного провозглашения Пакистана государством, поддерживающим терроризм, с целью пресечения дестабилизации Афганистана [8, р. 54].

Следует напомнить, что сегодня главные внешнеполитические приоритеты администрации Обамы – война с ИГИЛ и кризис в Украине. Американцы вполне обоснованно воспринимают угрозу, исходящую от воинственного, радикально-исламистского объединения «Исламское государство Ирака и Леванта», как гораздо более опасную, чем та, которая исходила от «Аль-Каиды». Несомненно, сегодня Вашингтон меньше внимания уделяет Афганистану, чем ИГИЛ.

Нетрудно понять, что совокупные шансы на одновременное сохранение хрупкого политического равновесия и выполнение всех тех внешнеполитических условий, которые перечислил Томсен, приближаются к нулю. В результате будущее Афганистана после окончательного ухода американцев и натовцев выглядит очень неопределённым.

В-третьих, возможное падение нынешнего режима в Кабуле под ударами талибов, несомненно, будет представлять угрозу и для безопасности России. Наша страна заинтересована в стабилизации Афганистана.

По этой причине, несмотря на резкое обострение российско-американских и российско-европейских отношений из-за кризиса и гражданской войны на Украине, следует по-прежнему сотрудничать с американцами и натовцами в деле поддержания «северного маршрута», по которому доставляются их грузы и военнослужащие в Афганистан и обратно через территорию России и среднеазиатских государств.

Список литературы

1. *Самуйлов С.М.* Внешнеполитический механизм США: эволюция, реформирование, проблемы. Москва: Прометей, 2009. 323 с. [*Samuilov S.M. Vneshnepoliticheskii mekhanizm SShA: evoliutsiia, reformirovanie, problemy* [*Samuilov S.M. The U.S. Foreign Policy Mechanism: Evolution, Reforms, Problems*] Moscow: Prometei, 2009. 323 p.]
2. *Boak, J.* Afghan Universities Struggling for Funding // The Washington Post. 12.02.2011.
3. Coalition Military Fatalities by Year. 14.11.2014. Available at: <http://www.icasualties.org/oef/> (accessed 20.11.2014).
4. *Constable P.* Report Says Millions in U.S. Aid Funds for Afghan Health Projects Are Being Wasted. 6.09.2013. Available at: http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/report-says-millions-in-us-aid-funds-for-afghan-health-projects-are-being-wasted/2013/09/05/4ab8d1c4-1643-11e3-961c-f22d3aaf19ab_story.html (accessed 15.10.2014).
5. *Craig T.* Afghan Elders Press Karzai to Sign the Pact. 25.11.2013. Available at: <http://www.vnews.com/news/nation/world/9505446-95/afghan-elders-press-karzai-to-sign-pact> (accessed 15.10.2014).
6. *DeYoung K.* Congress fuming over U.S. purchase of Russian helicopters for Afghanistan. 12.07.2013. Available at: http://articles.washingtonpost.com/2013-07-12/world/40533068_1_rosoboronexport-afghanistan-sanctions (accessed 18.10.2014).
7. *Druzin H.* Watchdog: US Reconstruction Funds Go Unspent in Afghanistan. 23.01.2014. Available at: <http://www.stripes.com/news/watchdog-us-reconstruction-funds-go-unspent-in-afghanistan-1.263508> (accessed 18.10.2014).
8. *Peter Tomsen.* The Good War? What Went Wrong in Afghanistan—and How to Make It Right. *Foreign Affairs*. November/December 2014. (Vol. 93, Number 6). P. 47-54.
9. Full Transcript: President Obama's Speech on Afghanistan. 1.12.2009. Available at: <http://abcnews.go.com/Politics/full-transcript-president-obamas-speech-afghanistan-delivered-west/story?id=9220661> (accessed 18.10.2014).
10. *Garamone J.* Votel Pledges Support for Special Operations Forces. 10.07.2014. Available at: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122645> (accessed 25.10.2014).
11. *Katzman K.* Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. CRS Report, RS 21922. 4.11.2014. Wash.: Congressional Research Service, 2014. 58 p.
12. *Katzman K.* Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. CRS Report, RL 30588. 9.10.2014. Wash.: Congressional Research Service, 2014. 81 p.
13. *Katzman K.* Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance. CRS Report, RS 21922. 12.05.2014. Wash.: Congressional Research Service, 2014. 58 p.
14. *Londono E.* Pentagon Selling – and Scrapping – Equipment in Afghanistan. 4.08.2014. Available at: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-selling—and-scrapping—equipment-in-afghanistan/2014/08/04/48be12b8-19a7-11e4-9e3b-7f2f110c6265_story.html (accessed 25.10.2014).
15. *Sieff K.* After Billions in U.S. Investment, Afghan Roads Are Falling Apart. 31.01.2014. Available at: http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/after-billions-in-us-investment-afghan-roads-are-falling-atart/2014/01/30/9bd07764-7986-11e3-b1c5-739e63e9c9a7_story.html (accessed 05.11.2014).

16. Statement by the President on Afghanistan. 27.05.2014. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan> (accessed 05.11.2014).

17. U.S. Could Delay Troop Withdrawal from Afghanistan: Officials. 6.11.2014. Available at: http://www.spacewar.com/reports/US_could_delay_troop_withdrawal_from_Afghanistan_officials_999.html (accessed 10.11.2014).

18. U.S. Reconstruction of Afghanistan Most Expensive in US History. 15.11.2014. Available at: <http://www.afghanistannews/index.php/sid/225663161> (accessed 20.11.2014).

The USA – Afghanistan: Americans Are Leaving, Uncertainty Is Growing

(SShA ❖ Kanada Journal, 2015, No.7, p.37-53)

Received 17.02.2015.

SAMUILOV Sergei Mikhailovich, Institute of USA and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebny per, Moscow, 123995, Russian Federation (fpcenter@rambler.ru)

*The article analyzes the situation in Afghanistan where despite massive expansion of the strength of American armed forces, creation of numerous Afghan national security forces, large-scale civilian construction under President Barack Obama, the USA failed to solve general problems of the country after 13 years of war. Special targets were: to defeat Taliban, to drastically decrease corruption of state officials, to stop giant drug growing, production and traffic. The current withdrawal of the overwhelming majority of American and NATO forces from the country generates the situation, when the future of Afghanistan is becoming uncertain at large degree. **Keywords:** Obama's strategy in Afghanistan, creation of Afghan army and police, civilian construction, corruption, drug production.*

About the author:

SAMUILOV Sergei Mikhailovich. Doctor Sci. (History), Director, Center of U.S. foreign policy mechanism.