

Афганистан после 2014: перспективы для России



Екатерина Степанова

Май 2013

Французский Институт Международных Отношений (ИФРИ) является ведущим независимым центром исследований, информации и общественных дебатов в области актуальных международных вопросов во Франции. Он был создан в 1979 году Тьерри де Монбриалем и имеет статус общественно значимой ассоциации (согласно французскому закону об ассоциациях 1901г.). Институт не подчинен какому-либо административному органу, самостоятельно определяет направления своей деятельности и регулярно публикует результаты своих исследований.

В 2005 году в Брюсселе открылась европейская антенна ИФРИ. ИФРИ-Брюссель является одним из редких французских мозговых центров (*think tank*), прочно занявших своё место в европейском дебате.

Благодаря междисциплинарному подходу своих исследований и привлечению к дебатам политиков, руководителей предприятий, научных работников и экспертов международного уровня, ИФРИ способствует развитию новых идей и принятию решений.

Ответственность за мнения, высказанные в данной статье, возлагается исключительно на её автора.

**Центр Россия/ННГ
© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2013
ISBN: 978-2-36567-160-6**

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles
RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

Russie.Nei.Visions – серия электронных публикаций, посвящённых изучению России и других новых независимых государств на постсоветском пространстве (Белоруссии, Украины, Молдовы, Армении, Грузии, Азербайджана, Казахстана, Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана и Кыргызстана). Статьи, подготовленные ведущими экспертами, посвящены острым актуальным стратегическим, политическим и экономическим проблемам.

Статьи отвечают стандартам качества ИФРИ в области редактирования и анонимной экспертной оценки.

Если Вы хотите получать информацию о следующих выпусках, Вы можете оформить бесплатную подписку по адресу: info.russie.nei@ifri.org

Последние публикации

– Пусенкова Н., «Российская энергетическая политика на востоке: китайские головоломки Роснефти», *Russie.Nei.Visions*, № 70, апрель 2013;

– Буржо Р., «Россия–Турция: энергетика как основа отношений», *Russie.Nei.Visions*, № 69, март 2013;

– Еникеев Ш., Мехди А., «Губернаторы, олигархи и силовики: нефть и власть в России», *Russie.Nei.Visions*, № 68, февраль 2013.

Об авторе

Екатерина Степанова – ведущий научный сотрудник и руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО), Москва, доктор политических наук. В 2007-2009 гг. возглавляла Программу по вооруженным конфликтам и регулированию конфликтов в Стокгольмском международном институте проблем мира (СИПРИ). Автор шести книг*, среди которых: *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects* (Oxford University Press, 2008) и *Роль наркобизнеса в политэкономии конфликтов и терроризма* (Москва, 2005). Входит в состав редколлегии рецензируемых журналов «*Terrorism and Political Violence*», «*International Journal of Conflict and Violence*» и «Индекс безопасности», методологической группы Global Peace Index и консультативного совета программы «*Security in Transition*» Лондонской школы экономики. Е. Степанова – член Российско-американской экспертной группы по афганскому наркотрафику. Она также преподает в Европейском университете в Санкт-Петербурге (ЕУСП) и является приглашенным лектором в Европейском университете мира, Австрия.

* Подробнее о последних публикациях см.: <www.estepanova.net>.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
Афганистан и вызовы для России в Центральной Азии.....	8
Вопросы безопасности.....	8
Возможный рост нестабильности в Центральной Азии	9
ПРОБЛЕМА АФГАНСКИХ ОПИАТОВ	14
Масштаб угрозы.....	14
Эволюция российской антинаркотической политики	16
Возможный рост афганской наркоугрозы.....	19
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	22

Краткое содержание

Может показаться, что Россия в равной степени недовольна как западным военным присутствием в Афганистане, так и выводом оттуда сил США и НАТО, запланированным на 2014 год. На самом деле, ответ на вопрос о том, теряет ли Россия или скорее выигрывает от вывода западных войск из Афганистана, зависит от того, как Москва оценивает свои интересы и угрозы безопасности в регионе, в основном связанные с нестабильностью, экстремизмом и наркотиками. Возможный рост «экспорта» нестабильности и экстремизма из Афганистана самой России напрямую не угрожает – в этом смысле последствия близящейся к завершению «афганской эпопеи» НАТО и США касаются, в первую очередь, партнеров и интересов России в Центральной Азии. Основная реакция Москвы как на озабоченность своих региональных союзников потенциальными всплесками трансграничной нестабильности, так и на расширение военного присутствия Запада в Центральной Азии для обеспечения транзита и поддержки еще остающихся в Афганистане сил состоит в активизации сотрудничества в области безопасности и экономики с партнерами России по Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ). При этом по отношению к самому Афганистану Россия соблюдает и сохранит и в дальнейшем определенную дистанцию невзирая на острейшую проблему поступления афганского героина – наиболее масштабную и единственную прямую угрозу, которая исходит из Афганистана непосредственно для России. В области противодействия афганской наркоэкономике Россия будет вынуждена опираться на ту систему власти, которая сложится в Афганистане после 2014 г. Это объясняет искреннюю заинтересованность Москвы в повышении функциональности афганского государства и придании ему большей легитимности, что, в свою очередь, может быть достигнуто только путем внутриафганского политического урегулирования.

Введение

Для России значение событий внутри и вокруг Афганистана как в течение десятилетия пребывания там сил США и НАТО, так и в виду их грядущего ухода выходит за рамки сравнений с советским опытом контрповстанческих операций, государственного строительства и социально-экономического развития в этой стране в 1980-е гг. и параллелей с выводом советских войск в 1989 г.

Хотя в более широком регионе Россия и играет немаловажную роль, есть игроки, которых развитие событий в самом Афганистане затрагивает несравнимо больше, чем ее. Речь идет, прежде всего, о двух соседях Афганистана, которые являются основными региональными игроками в афганском контексте – Пакистане и Иране, а также о двух других граничащих с Афганистаном мощных державах – Китае и Индии – и, не в последнюю очередь, о государствах Центральной Азии. По сравнению с этими странами, особенно с Пакистаном и Ираном, Россия в отношении Афганистана играет второстепенную роль. В отдельных сферах, например, в плане влияния на внутриафганский политический процесс, донорской активности и помощи по развитию Афганистана, роль России даже менее значима, чем роль некоторых других прилегающих к региону государств – таких, как Объединенные Арабские Эмираты или Турция. Тем не менее, у России есть свои причины для беспокойства по поводу ситуации в Афганистане и, по крайней мере, по трем вопросам она играет заметную роль. Россия является, во-первых, крупнейшим в мире рынком сбыта афганского героина, во-вторых, важным партнером США и НАТО в организации транзита грузов, связанных с западным присутствием и выходом из Афганистана, а в-третьих, крупным и влиятельным игроком в Центральной Азии и союзником ряда государств в этом граничащем с Афганистаном регионе.

Отношение России, как и многих других государств региона, к затянувшемуся более чем на десятилетие военному присутствию США и НАТО в Афганистане было двойственным. Первоначально Москва официально приветствовала объявленную США после терактов 11 сентября 2001 г. «войну с терроризмом» и предпринятую в этом контексте интервенцию в Афганистане. Такая позиция была частично продиктована озабоченностью Москвы нестабильной ситуацией к югу от границ бывшего СССР и опасениями относительно «внешних» террористических угроз со стороны исламских экстремистов.

Однако такая позиция в неменьшей степени была продиктована стремлением «увязать» собственную кампанию в Чечне с «глобальной войной с терроризмом» и попыткой придать ей большую легитимность в более широком международном антитеррористическом контексте. Это, впрочем, не мешало Москве все это время подозревать, что затянувшееся присутствие США и НАТО в Афганистане в какой-то мере является закамуфлированным «проецированием силы» в регионе, и рассматривать это присутствие как частично или даже в значительной мере нацеленное на то, чтобы уравновесить влияние России (и Китая) в Центральной Азии.

Реакция России на начавшийся вывод сил США и НАТО из Афганистана представляется не менее, если не более, противоречивой.

С одной стороны, пожалуй, ничто так не иллюстрирует пределы «всесилия» американской мощи в современном мире, как бесславный, хотя и объяснимый конец афганской кампании США и НАТО (по крайней мере, в ее нынешнем виде). Соединенные Штаты и НАТО постепенно втянулись в сегментированную, но интенсивную, смертоносную и бесперспективную асимметричную войну с несравнимо более слабым, но имеющим глубокие местные корни и высокую степень решимости и организационной гибкости повстанческим движением во главе с талибами. Параллельно Запад неизбежно втянулся и в очередной эксперимент по государственному строительству с сомнительными, в лучшем случае, результатами. Военное присутствие США и НАТО не принесло Афганистану ни безопасности, ни мира. Не имело оно особого значения и для быстро растущей опийной экономики, продукция которой в 2000е гг. стала главной и прямой угрозой безопасности России, исходящей из Афганистана.

Вывод сил США и НАТО из Афганистана лишь подтверждает и подливает масла в огонь российской критики по поводу неэффективности западной кампании по стабилизации страны. Решение о выводе войск равноценно, по крайней мере, в глазах России и других региональных игроков, вынужденному признанию Соединенными Штатами и НАТО бесперспективности их контрповстанческих усилий и отсутствия какого-либо прогресса, если не полного провала, в Афганистане. Можно предположить, что как только серьезность намерения администрации Барака Обамы вывести войска из Афганистана стала очевидной (на осознание чего у российских экспертов и политиков ушло некоторое время), руководство России, в значительной мере продолжающее мыслить геостратегическими категориями, должно было испытать, хотя и не обязательно озвучить, некоторое облегчение относительно долгосрочных геополитических амбиций США в регионе. При этом не стоит забывать и о более приземленных соображениях, связанных с материальным «бонусом» для России в виде компенсации со стороны США и

ряда других стран НАТО за помощь в организации транзита грузов и персонала из Афганистана.

При этом Россия далека от того, чтобы «пировать на костях», празднуя поспешный вывод сил НАТО и большей части американских войск. Москва не ожидала, что этот уход будет таким скорым и решительным. Свертывание американского военного присутствия в Афганистане происходит на фоне неутраченного вооруженного конфликта и сохраняющейся нестабильности. В условиях ограниченной функциональности и сомнительной легитимности афганского государства, повсеместной коррупции и отсутствия прогресса в области политического урегулирования, передача функций безопасности афганским властям подразумевает создание даже большего «вакуума безопасности», чем тот, что существовал до сих пор, со всеми вытекающими последствиями в плане внутренней и трансграничной нестабильности, вооруженной активности и теневой экономики. Естественно, это не может не волновать всех заинтересованных региональных игроков. При этом никто из них (и менее всех Россия) не готов и не может себе позволить прямое силовое вмешательство в Афганистане. Кроме того, вывод сил США и НАТО из Афганистана потребовал временной активизации западного присутствия в Центральной Азии (в целях транспортно-тылового обеспечения, а также, в перспективе, как плацдарма для поддержки и усиления, в случае необходимости, остающихся в Афганистане войск) и возродил интерес США к сотрудничеству в области безопасности с государствами региона, особенно с режимом И. Каримова в Узбекистане. Это, в свою очередь, вновь подогрело опасения России относительно подспудных мотивов расширения западного присутствия в Центральной Азии.

В этом контексте возникает целый ряд вопросов. В целом, чего больше в выводе американских войск из Афганистана для России – минусов или плюсов? В какой мере безопасность российского государства и общества затронута событиями в Афганистане, изменится ли что-то в этом смысле после 2014 г. и если да, то как? Действительно ли завершение операции НАТО и вывод большей части американских войск способны что-то кардинально поменять в отношении России к Афганистану? Насколько Россия должна держать дистанцию по отношению к Афганистану – и какую активность и степень вовлеченности она может себе позволить – после 2014 г.? В какой мере развитие событий внутри и вокруг Афганистана влияет на политику России в Центральной Азии? Этот материал посвящен поиску ответов на некоторые из этих вопросов.

Афганистан и вызовы для России в Центральной Азии

Вопросы безопасности

Хотя российский подход к афганской проблеме в основном сосредоточен на вопросах безопасности, Россия, по сравнению со всеми другими внешними игроками, пожалуй, наиболее жестко ограничена в политике безопасности по отношению к Афганистану.

Тяжелый опыт советской военной интервенции в Афганистане, а также сократившийся военный, политический и экономический потенциал России (по сравнению с СССР) и ее крайне ограниченные возможности проецирования силы в регионах за пределами постсоветского пространства исключают какое-либо прямое силовое вмешательство или размещение сил безопасности России в Афганистане – как до, так и после 2014 г. Влияние России на ситуацию в Афганистане было и останется косвенным и ограниченным. В ходе военного присутствия США и НАТО в Афганистане Россия предоставляла и продолжает оказывать определенную военную помощь этой стране, участвуя, например, в подготовке афганских офицеров и поставляя вооружения и технику – от безвозмездной передачи стрелкового оружия для нужд афганской армии до американо-российской пакетной «вертолетной сделки»¹. Эта помощь сочетается с прагматичным сотрудничеством России с США и НАТО в организации и обеспечении транзита их грузов через Центральную Азию и собственно российскую территорию. Россия также играет роль в экономическом сотрудничестве и помощи Афганистану. Эта роль пока ограничена и в основном сводится к субподрядным работам и к отдельным проектам в области восстановления и развития энергетики и транспортной инфраструктуры, но имеет потенциал роста.

Конечно, стремление России сохранить определенную дистанцию по отношению к Афганистану, продиктованное как инстинктом «афганского синдрома», так и рациональными соображениями, отнюдь не означает, что обеспокоенность

¹ Речь идет о первом в истории контракте, подписанном напрямую между Рособоронэкспортом и Пентагоном.

Москвы проблемами безопасности более широкого региона не обострилась в виду грядущего вывода оставшихся западных войск в 2014 г.

Возможный рост нестабильности в Центральной Азии

Для России основные последствия окончания операции НАТО и вывода большей части американских войск из Афганистана связаны даже не столько с самим Афганистаном, сколько с Центральной Азией. В этом смысле особого внимания заслуживают три момента.

Во-первых, за последнее десятилетие оценка Россией террористических угроз, исходящих из Афганистана, претерпела определенные изменения. В российском восприятии террористических угроз со стороны вооруженных группировок, базирующихся в афгано-пакистанском ареале, произошел определенный сдвиг. На смену доминировавшему на ранних этапах международной «войны с терроризмом» вниманию России к «аль-Каиде» и аффилированным с ней глобальным сетям, включая их возможные связи с боевиками на Северном Кавказе, постепенно пришел более выраженный упор на региональные террористические вызовы для государств Центральной Азии. В первые годы после терактов 11 сентября 2001 г. готовность России разделить одержимость США угрозой со стороны «аль-Каиды» была во многом продиктована прагматичным стремлением Кремля увязать собственную многолетнюю кампанию в Чечне с международной «войной с терроризмом» во главе с США и подчеркнуть «общность» глобальной террористической угрозы. Однако вскоре международные условия изменились. США и их союзники безнадежно увязли в Афганистане, где активизировалось повстанческое движение во главе с талибами. В конечном счете, «война с терроризмом» во главе с США имела весьма неоднозначные последствия и, в какой-то мере, даже оказалась контрпродуктивной. Согласно наиболее полной статистике по терроризму (интегрированной в Глобальный индекс терроризма), за десятилетие с начала «войны с терроризмом», т. е. с 2001 г., террористическая активности в мире возросла на 234%. При этом львиная доля террористической активности – и ее наиболее резкий рост – пришлись как раз на те две страны, которые стали главными мишенями американской «войны с терроризмом», т. е. на Ирак после 2004 г. и на Афганистан в конце 2000-х гг.²

² В начале 2010-х гг. к ним добавился Пакистан. *Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism in 2002-2011*, Sydney/New York, Institute for Economics and

В то же время России на протяжении 2000-х гг. удалось – невзирая на все высокие политические и финансовые издержки взятого ею курса на «чеченизацию» -- снизить градус вооруженного противостояния в Чечне. Из полномасштабной войны в этой республике оно превратилось во фрагментарный конфликт низкой интенсивности в разных точках Северокавказского региона. В этой связи руководство России все больше осознавало важность налаживания нормальных отношений с умеренными исламскими силами и мусульманскими государствами и неадекватность подхода, основанного на приоритетном упоре на угрозе «исламистского терроризма», для более широких целей российской политики на Ближнем и Среднем Востоке. Это отчасти проявилось и в переходе к более четкому и реалистичному пониманию Россией террористических угроз, исходящих из Афганистана (и пограничных с ним районов Пакистана). Теперь они все чаще интерпретируются как более локальные угрозы трансграничного «выплескивания» террористической, повстанческой и другой вооруженной активности, в основном со стороны центральноазиатских боевиков, нашедших убежище в Афганистане и Пакистане. Параллельно, резкий рост и беспрецедентный масштаб угрозы афганского наркотрафика уже непосредственно безопасности самой России требовали не только большего внимания со стороны Москвы, но и определенного пересмотра афганской политики России в сторону отхода от чрезмерной заикленности лишь на проблеме терроризма.

Во-вторых, хотя Москву беспокоит угроза распространения терроризма и другой вооруженной активности из Афганистана, особенно с учетом заинтересованности России в стабильности в Центральной Азии и ее союзнических обязательств в отношении ряда центральноазиатских государств, преувеличивать угрозу дестабилизации для стран Центральной Азии в связи с событиями в Афганистане так же недальновидно, как и недооценивать ее. Действительно, начиная с 2009 г. на севере и северо-востоке Афганистана наблюдался определенный рост числа вооруженных инцидентов. Однако это еще не повод для того, чтобы сваливать всю вину за вспышки насилия и (контр)повстанческой активности в соседних центральноазиатских странах, особенно в Таджикистане в 2010–2012 гг., на «экспорт» внутренних конфликтов и нестабильности из Афганистана.

Во-первых, если «экспорт нестабильности» и имеет место, то он идет в обоих направлениях – т. е. не только из Афганистана в Центральную Азию, но и обратно – например, из Таджикистана в Афганистан³. Во-вторых, основные источники нестабильности и

Peace, 2012, pp. 4, 23. <www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2012/12/2012-Global-Terrorism-Index-Report.pdf>.

³ Вооруженное насилие в периферийных районах Таджикистана в 2010-2012 гг. в основном было связано с операциями правительственных сил по уничтожению остатков бывшей Объединенной исламской оппозиции. Эта кампания может поставить под угрозу Межтаджикские мирные договоренности 1997 г. International

организованного насилия в Таджикистане, Кыргызстане и Узбекистане носят внутренний характер и не являются «производными» от того, что происходит в Афганистане (хотя во всех странах региона правящие круги испытывают острую политическую потребность в поиске зарубежных «козлов отпущения»). В-третьих, далеко не вся нестабильность на севере Афганистана – дело рук «старшего поколения» боевиков, в свое время изгнанных из стран Центральной Азии, и прежде всего, Исламского движения Узбекистана (ИДУ). В конце 1990-х ИДУ было вынуждено перебраться из Таджикистана, после окончания там гражданской войны, на север Афганистана, где основные силы группировки были разгромлены антиталибской коалицией в 2001 г. Это вынудило остатки ИДУ бежать в пограничную племенную зону Пакистана, где они практически потерялись из виду к середине 2000-х гг.⁴.

Конечно, для всех – начиная с Сил НАТО по содействию в Афганистане (ISAF) и кончая афганским правительством – гораздо проще приписать новые всплески насилия на севере Афганистана хорошо знакомому фантому ИДУ, чем признать более жесткие и нелицеприятные реалии, а именно активизацию в северных и северо-восточных провинциях как местных антиправительственных элементов, так и новых центральноазиатских боевиков, вынужденных бежать из Таджикистана и не связанных с ИДУ. Что особенно трудно признать НАТО и местным афганским «князькам» – так это спорадические проявления вооруженной активности талибов на севере страны, где прежде они не имели ни влияния, ни поддержки. Наконец, со стороны России было бы весьма недальновидно игнорировать определенную степень манипуляции угрозой «экспорта» нестабильности и терроризма из Афганистана. Этой угрозой успешно спекулируют самые разные игроки. Они включают как США и их союзников по НАТО (в их стремлении наладить отношения с центральноазиатскими режимами, особенно с Узбекистаном, чтобы облегчить транспортно-тыловое обеспечение, а в перспективе – и военную поддержку остающихся в Афганистане сил), так и правительства самих центральноазиатских государств, которые пытаются повысить собственную стратегическую значимость в связи с афганской проблемой в глазах США, НАТО, а также России и других региональных держав.

Crisis Group, *Tajikistan: The Changing Insurgent Threats*, Asia Report, Bishkek /Brussels: ICG, No. 205, 2011, <www.crisisgroup.org/en/regions/asia/central-asia/tajikistan/205-tajikistan-the-changing-insurgent-threats.aspx>; Tadjnakhsh S. *Turf on the Roof of the World*, Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF) Report, September 2012, <www.peacebuilding.no/Regions/Asia/Central-Asia/Turf-on-the-roof-of-the-world>.

⁴ Подробнее об эволюции ИДУ см. Stepanova E., «Islamist terrorism in the Caucasus and Central Asia», in A. Schmid and G. Hindle (eds), *After the War on Terror: Regional and Multilateral Perspectives on Counterterrorism Strategy*, London: RUSI, 2009, p. 112–121, <www.rusi.org/downloads/assets/After_The_War_On_Terror.pdf>.

В-третьих, Россию беспокоит не только возможное распространение трансграничного насилия и нестабильности из Афганистана в страны Центральной Азии, но и то, что сам процесс вывода американских сил из Афганистана дал США своеобразный импульс к расширению своего присутствия в Центральной Азии. Основной интерес США в размещении объектов и сил безопасности в этом регионе, в общем, самоочевиден. Он состоит, прежде всего, в обеспечении связанного с Афганистаном транзита по «северному маршруту», а также зондировании возможности создания плацдармов для размещения техники и персонала – на тот случай, если возникнет необходимость «усиления» или срочной эвакуации того небольшого контингента, который останется в Афганистане и после 2014 г. Однако такая внезапная вспышка интереса к Центральной Азии не могла не вызвать определенных подозрений и недоверия со стороны России относительно реальных целей США в регионе, особенно в виду очередного сближения между США и Узбекистаном на фоне выхода Ташкента из Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в июне 2012 г. Этот пусть даже временно обострившийся интерес США к Центральной Азии отчасти стимулировал активизацию российской политики в регионе. Визиты президента В. Путина в Кыргызстан и Таджикистан осенью 2012 г. дают представление о том, по какому пути будет развиваться эта активность. В ее основе – сочетание экономической помощи и сотрудничества (особенно в сфере энергетики, прежде всего, строительства гидроэлектростанций) и соглашений в области военного сотрудничества и безопасности (например, «пакетных» договоренностей о российских военных базах и о комплексе российских военных объектов в этих странах, а также о военной и военно-технической помощи).

Таким образом, основной стратегией Москвы по парированию угроз безопасности в Центральной Азии в контексте вывода сил США и НАТО из Афганистана стало наращивание помощи и сотрудничества в области безопасности и экономики с российскими партнерами по ОДКБ в регионе. Катализатором этого процесса стала не только перспектива ухода США и НАТО из Афганистана, но и связанная с этим вспышка, пусть даже временная, интереса западных стран к размещению собственных военных сил и объектов в Центральной Азии.

Активизация России на центральноазиатском направлении будет, впрочем, сочетаться с сохранением определенной дистанции по отношению к самому Афганистану. Эта дистанция достаточно велика для того, чтобы полностью исключить любое прямое участие России в обеспечении безопасности в Афганистане, но не настолько, чтобы помешать развитию экономического сотрудничества и оказанию Россией определенной помощи в области безопасности (от поставок оружия и ремонта военной техники до подготовки персонала) любому правительству, которое будет у власти в Афганистане

после 2014 г., независимо от того, на основе какой политической коалиции оно будет сформировано.

Проблема афганских опиатов

Одна из главных причин искренней заинтересованности Москвы в улучшении ситуации с базовой безопасностью в Афганистане кроется в ее острой обеспокоенности масштабным притоком опиатов, в основном героина, афганского происхождения на российский рынок. Наркоугроза является основным прямым вызовом безопасности России, исходящим из Афганистана.

Масштаб угрозы

Было бы заблуждением считать, что вывод сил США и НАТО из Афганистана будет иметь катастрофические последствия для России в виде резкого роста объемов наркотрафика – не потому, что такой катастрофы нет, а потому, что «ползучая» катастрофа, связанная с наркотрафиком из Афганистана, в России произошла уже давно. И катастрофа эта пришлась как раз на 2000-е гг. Иными словами, именно в период пребывания в Афганистане сил США и НАТО Россия превратилась в крупнейший в мире наркорынок для афганского героина. Это совпало и отчасти стало следствием беспрецедентного роста наркопроизводства в постталибском Афганистане, особенно начиная с 2004 г. Выращивание опийного мака достигло своего исторического пика в 2007 г., когда площадь маковых посевов была в 25 раз (!) больше, чем в 2001 г. (в последний год фактического правления движения Талибан) – год беспрецедентного сокращения маковых посевов (на 91%) в результате эффективного запрета талибов на выращивание мака⁵.

В 2000-е гг. росту опийной экономики в Афганистане способствовали три основных фактора: отсутствие устойчивых экономических альтернатив, которые могли бы служить источниками денежного дохода в районах, где выращивается опийный мак; слабость и низкая функциональность государственной власти в лице правительства Х. Карзая; а также разгоревшийся вооруженный конфликт. Учитывая, однако, что экспорт афганского героина наиболее резко возрос в годы пребывания в стране военных контингентов США и НАТО и

⁵ В 2007 г. в Афганистане опийный мак возделывался на площади в 193 000 га, по сравнению с лишь 8000 га в 2001 г. *Afghanistan Opium Survey 2008*, Vienna, UNODC, 2008, p. 7.

Россия со своей «героиновой катастрофой» столкнулась с подчеркнутым отсутствием интереса со стороны Запада к сокращению масштабов афганской опиийной экономики, стоит ли удивляться распространенному в России представлению о том, что подъем опиийного производства в постталибском Афганистане обусловлен именно военным присутствием США и НАТО. Хотя это и заблуждение, оно вполне понятно и объяснимо.

Реальность такова, что афганские опиаты напрямую угрожают далеко не всем заинтересованным сторонам, по тем или иным причинам озабоченным ситуацией в Афганистане. Масштаб афганской наркоугрозы не одинаков даже для России и европейских стран. Если на российском рынке тяжелых наркотиков доминирует афганский героин, то на более диверсифицированных европейских наркорынках потребление опиатов давно стабилизировалось и уступило место растущему притоку кокаина из Южной и Центральной Америки, в том числе через Западную Африку, в качестве более насущной угрозы. Соединенным Штатам афганские опиаты вообще напрямую не угрожают (лишь 3-6% продаваемого в США героина имеет афганское происхождение)⁶. Для США основными угрозами в Афганистане остаются терроризм и повстанческая активность, в то время как проблема наркотиков рассматривается Вашингтоном как второстепенная (в основном как источник финансирования повстанцев).

Совсем иная ситуация в России, для которой приток афганского героина стал наиболее масштабной угрозой, исходящей из Афганистана. Этот вызов напрямую ставит под удар безопасность населения России, и по тому вреду, который он наносит российскому обществу, перевешивает все остальные связанные с Афганистаном проблемы. Хотя на так называемый «северный путь» афганского наркотрафика, проходящий через Центральную Азию, приходится лишь 25% всего экспорта героина из Афганистана (около 90 тонн) и 15% экспорта опиия (35–40 тонн), проблема в том, что до 90% героина, который идет через Центральную Азию (около 75–80 тонн в год), в конечном счете попадает на российский рынок⁷. Для России критическое значение имеет даже не просто объем, а изменившаяся структура и конечное назначение наркопотоков, идущих по «северному пути». Если в 1990-е гг. Россия одновременно играла роль развивающегося рынка сбыта и транзитной страны для афганских опиатов, то в 2000-е гг. она уже стала сама потребителем практически всего поступающего героина – в объемах, сравнимых с общим объемом потребления героина во всей Европе⁸.

⁶ *Report of the International Narcotics Control Board for 2011*, New York, United Nations, 2012; interview with DEA experts, ноябрь 2012.

⁷ *World Drug Report 2011*, New York, UNODC, 2011, p. 71; *The Global Afghan Opiate Trade: A Threat Assessment*, Vienna, UNODC, 2011, p. 44.

⁸ *World Drug Report 2011*, p. 72–73.

Такая трансформация произошла под воздействием ряда факторов и, прежде всего, благодаря формированию относительно доступных цен на афганский героин на российском рынке (в результате перепроизводства опиатов в постталибском Афганистане, отсутствия нормально охраняемых границ вдоль «северного пути» наркотрафика и, по иронии, экономического подъема в самой России на протяжении большей части 2000-х гг., когда улучшение благосостояния россиян сделало героин доступным для более широких слоев населения). Героин употребляют до 68% российских наркоманов (1,7 млн из 2,5 млн человек)⁹. Афганский героин лидирует с большим отрывом среди потребляемых в России тяжелых наркотиков: российский рынок героина оценивается в 6 млрд. долл., причем второй по объему – рынок гашиша (1,5 млрд. долл.), также в основном афганского происхождения¹⁰.

Эволюция российской антинаркотической политики

Нежелание Запада включить борьбу с наркотиками в число своих основных задач в Афганистане объясняется несравнимо большей приоритетностью для США и НАТО вопросов, связанных с обеспечением безопасности и контрповстанческими операциями (на фоне отсутствия прямой угрозы афганских опиатов для США и относительно меньшего масштаба этой угрозы для большинства стран НАТО/ЕС, по крайней мере, по сравнению с Россией). Этим объясняется и то, что если в конце 2000-х гг. США и начали уделять некоторое внимание проблеме наркотиков в Афганистане, они сделали упор на иных аспектах борьбы с наркотиками, чем те, на которых настаивала Россия¹¹.

С точки зрения администрации США, массированное уничтожение посевов мака в Афганистане, особенно путем распыления химикатов с воздуха, технически слабо осуществимо и политически контрпродуктивно, так как рискует спровоцировать протесты со стороны населения и вызвать враждебность крестьян в наркопроизводящих районах. В то же время слишком жесткие и масштабные операции по перехвату наркотиков могли испортить отношения между силами США/НАТО – и дружественными или нейтральными к ним местными полевыми командирами, а также

⁹ U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report, Vol. 1: Drug and Chemical Control*, Washington D.C.: Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012, p. 376.

¹⁰ Виктор Иванов, директор Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН), цит. по: ИНТЕРФАКС, 23 марта 2012.

¹¹ И это – несмотря на определенную схожесть антинаркотических стратегий США и России, которые носят достаточно милитаризованный характер и в большей степени ориентированы на борьбу с предложением наркотиков, чем со спросом на них.

близкими к правительству и правящим кругам кланами, которые наживаются на наркотиках не меньше, чем крестьяне, наркоторговцы или повстанцы. Поэтому, в отличие от упора США на массированное уничтожение наркопосевов, например, в Колумбии (одном из главных поставщиков наркотиков на американский рынок), в Афганистане администрация Обамы избрала иную стратегию, взяв курс на поддержку мер по развитию альтернативного сельскохозяйственного производства в сочетании с выборочными операциями по перехвату наркотиков, направленными исключительно против тех группировок, которые связаны с повстанцами¹².

Российская сторона все эти годы выступала за гораздо более жесткие меры по борьбе с наркотиками в Афганистане и, прежде всего, за масштабное уничтожение наркопосевов с воздуха, активизацию операций по перехвату наркотиков и разрушение нарколабораторий силами афганского правительства, США и НАТО. Постепенно, по мере того, как руководство России осознало всю тяжесть последствий наркоугрозы для российского общества и стало рассматривать ее как один из главных вызовов национальной безопасности, по мере того, как рос уровень экспертизы специалистов относительно молодой Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и понимания ими специфики и источников афганской наркоугрозы, антинаркотическая политика Москвы в отношении Афганистана перестала ограничиваться лишь призывами к массированному уничтожению посевов мака. Наряду с Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), Россия (которая, в отличие от своих западных партнеров, не «связана» присутствием вооруженных сил в Афганистане и проистекающими из этого рисками) быстрее, чем западные страны, признала, что наркобизнес в Афганистане связан с военно-политическими игроками всех видов и мастей, включая коррумпированных чиновников и полевых командиров, лояльных правительству или даже связанных с ним, а далеко не только с повстанцами. В 2011 г. директор ФСКН В. Иванов стал чуть ли ни первым представителем иностранного государства, поставившим под сомнение попытки увязать проблему наркотиков в Афганистане исключительно с активностью антиправительственных повстанческо-террористических сил. По данным УНП ООН и по некоторым другим оценкам, доход талибов от налогов на урожай мака и, частично, на торговлю опиумом в подконтрольных им районах не превышает 140–170 млн. долл. в год¹³. Это всего лишь 6,5% от общего объема той прибыли от наркотиков, которая остается в самом Афганистане (2,6 млрд. долл. в 2011 г.)¹⁴. ФСКН

¹² Shanker T. and Bumiller E., «U.S. Shifts Afghan Narcotics Strategy», *New York Times*, 23 июля 2009.

¹³ *The Global Afghan Opiate Trade: A Threat Assessment*, *op. cit.* [7], pp. 22, 30. См. также Stepanova E., «Illicit drugs and insurgency in Afghanistan», *Perspectives on Terrorism*, Vol. VI, No. 2, май 2012, p. 4–18, <www.terrorismanalysts.com/pt/articles/issues/PTv6i2.pdf>.

¹⁴ *Afghanistan Opium Survey 2011*, Vienna, UNODC, 2011, p. 77.

оценивает годовой доход талибов от наркотиков в 150 млн. долл., подчеркивая, что они являются «миноритарным производителем»¹⁵. В последние годы Россия выступает за комплексную стратегию по контролю над наркотиками и противодействию им в Афганистане, основанную на сочетании жестких мер полицейско-силового характера (перехвата, уничтожения лабораторий и посевов) с мерами в области социально-экономического развития, входящими за рамки внедрения наркозамещающих культур и нацеленными на создание стабильных источников дохода в национальном масштабе как долгосрочной альтернативы опийной экономике¹⁶.

Хотя Россия активно борется с героиновой проблемой на собственной территории и предпринимает меры по активизации противодействия наркотрафику через Центральную Азию, достичь заметного прогресса в этой области вряд ли удастся до тех пор, пока проблема не будет систематически решаться в ее корне – т. е. в Афганистане. Так как Россия сама не может себе позволить прямого вмешательства в Афганистане, она вынуждена полагаться на те национальные и многосторонние силы и возможности по борьбе с наркотиками, которые существуют внутри Афганистана (а после 2014 г. – в основном на афганские структуры безопасности и правительство, независимо от характера правящей коалиции). Тем не менее, США и после 2014 г. с большой вероятностью останутся, уже на двусторонней основе, основным внешним игроком в области безопасности в Афганистане. И хотя у США гораздо меньше стимулов к противодействию опийной угрозе, чем у России, США и НАТО заинтересованы – по крайней мере, пока – в сотрудничестве с Россией по вопросам транзита через ее территорию сил и грузов, связанных с присутствием их сил в Афганистане (и их выводом оттуда).

В этих условиях Россия отдает предпочтение своеобразному региональному «разделению труда» в области противодействия наркотикам афганского производства. В условиях скорого вывода сил НАТО и большей части американских войск призывы России к США и НАТО активизировать антинаркотические операции в

¹⁵ В. Иванов (ФСНН), цит. по: «Russia Criticizes NATO for Afghan Heroin», BBC Russian Service, 27 февраля 2010, <www.bbc.co.uk/russian/international/2010/02/100227_ivanov_afghan_heroin.shtml>; «White Death across Russia», Voice of Russia, 22 ноября 2011, <<http://fskn.gov.ru/includes/periodics/review/2011/1123/060015956/detail.shtml>>.

¹⁶ В этой связи президент В. Путин подчеркнул в сентябре 2012 г., комментируя проблему Афганистана после вывода сил США и НАТО, что «наркотики кормят Афганистан – 9 процентов ВВП страны складываются из торговли наркотиками. Для того, чтобы 9 процентов заместить, надо заплатить, а платить никто не хочет. А просто говорить о том, что мы сейчас заместим доходы, получаемые от продажи наркотиков, другими доходами, недостаточно. Нужна реальная экономическая политика и финансовая поддержка. К этому, похоже, никто не готов». Интервью Президента РФ В. Путина телеканалу «Russia Today» в преддверии саммита АТЭС, Ново-Огарево (Моск. обл.), 6 сентября 2012 г., Официальный сайт Президента России, <<http://news.kremlin.ru/transcripts/16393/print>>.

Афганистане малореалистичны. Тем не менее, у Москвы есть все основания настаивать на том, чтобы США не просто продолжали оказывать, но, возможно, и увеличили помощь Афганистану по борьбе с наркотиками и социально-экономическому развитию. В определенном смысле Москва даже имеет право рассчитывать на это со стороны США и их союзников по НАТО – в виде своеобразной «компенсации» за тот массивный ущерб безопасности России, который ей принес приток относительно дешевого афганского героина, сильно увеличившийся в 2000-е гг., а также за издержки, которые связаны с поспешным уходом Запада из Афганистана в условиях сохраняющейся там нестабильности и отсутствия политического урегулирования. Россия, в свою очередь, может и должна сосредоточиться, во-первых, на организации и координации усилий по противодействию транзиту афганских опиатов через Центральную Азию (путем увеличения помощи своим центральноазиатским партнерам на борьбу с наркотиками и развитие регионального сотрудничества и взаимодействия по этой проблеме), а во-вторых, на укреплении собственного потенциала как в области полицейских контрнаркотических операций, так и в сфере сокращения внутреннего спроса на наркотики.

Возможный рост афганской наркоугрозы

Есть основания полагать, что в ближайшие годы угроза афганских опиатов для соседних стран и основных конечных рынков сбыта (России, Китая и, в какой-то мере, Европы) возрастет. Приток афганских опиатов по «северному пути» через Центральную Азию в Россию может возрасти в силу нескольких новых факторов. Из них только два имеют отношения собственно к Афганистану, в том числе один – к выводу оттуда сил США и НАТО.

Наиболее значительный фактор риска формируется на юге и юго-востоке Афганистана – в районах, которые играют центральную роль в афганской опийной экономике. Когда в 2014 г. кампания США и НАТО в Афганистане завершится в ее нынешнем виде, и без того слабый контроль афганских властей в основных наркопроизводящих провинциях на юге страны еще более ослабнет, в то время как талибы только укрепят свои позиции в этих районах. Это неизбежно приведет к значительному сокращению иностранных, прежде всего западных, программ по внедрению в этих районах наркозамещающих сельскохозяйственных культур и зарубежной помощи по социально-экономическому развитию. В отсутствие экономических альтернатив за пределами аграрной сферы, которые могли бы стать источниками денежного дохода, сокращение помощи на сельскохозяйственные нужды в этих районах неизбежно вынудит крестьян переориентировать на выращивание опийного мака

большую часть пригодных для культивации и орошаемых земель (площадь которых значительно расширилась в последние годы именно благодаря иностранной помощи).

В условиях, когда с юга выводятся войска США и НАТО, а повстанцы консолидируют свой контроль в этих районах, налаживая относительно функциональную и менее коррумпированную систему обеспечения законности и порядка, теоретически можно даже предположить, что талибы смогут хотя бы частично воспроизвести тот успех, который имел их запрет на культивацию мака 2000 г., или что их можно как-то поощрить к этому. Это предположение подкрепляется тем, что, как отмечалось выше, движение Талибан не является главным бенефициаром наркопроизводства и наркоторговли в Афганистане и в свое время доказало на практике, что способно, при желании и необходимости, гарантировать соблюдение жесткого запрета на выращивание мака. Однако если у кого-то и были такие надежды, на данный момент они практически рассеялись – по крайней мере, до поры до времени. Хотя талибы и вполне способны наладить более или менее функциональную систему управления на юге страны, сейчас (и в ближайшем будущем) они просто не в том положении, чтобы позволить себе начинать с конфронтационных шагов по отношению к крестьянам, включая тех, кто выращивает мак. Те же, в свою очередь, неизбежно расширят площади маковых посевов и производство опиума в условиях отсутствия альтернативных источников денежного дохода, масштабного сокращения помощи по развитию и наличия обширных, как никогда, площадей пригодной для обработки земли. Это, конечно, еще не означает, что вопрос закрыт и не встанет или не может быть поставлен перед талибами в будущем. Проблема контроля производства наркотиков может стать частью повестки дня в ходе переговоров с талибами или быть поднята позднее, через посредников или иными способами – когда, если и после того, как повстанческое движение (или его часть) будет в той или иной степени интегрировано в какую-то разновидность более децентрализованной системы раздела власти в Афганистане.

Проблема поставок афганского героина для дальнейшего транзита по «северному пути» не сводится лишь к югу Афганистана, где продолжается вооруженный конфликт. Применительно к «северному пути» еще один фактор риска связан с возобновлением выращивания опийного мака на севере и северо-востоке Афганистана – в регионах, где культивация мака традиционно низка, но где процветает переработка опиума и производство героина. Хотя примерно половина героина, который идет по «северному» транзитному пути, поставляется напрямую с юга Афганистана, вторая половина (т. е. около 45 тонн героина в год) производится на месте в северном Афганистане, в основном

в северо-восточной провинции Бадахшан¹⁷, из местного же опийного сырья или из скопившихся запасов опиума (после того, как местная культивация на некоторое время практически сошла на нет в конце 2000-х гг.). После того, как эти запасы были исчерпаны, удовлетворить потребность местных нарколабораторий в опийном сырье можно было только за счет возврата к выращиванию мака на северо-востоке/севере страны, что и произошло в 2011–2012 гг.¹⁸. Развитию наркоторговли на севере Афганистана также способствует непропорционально низкий уровень перехвата героина (лишь 5% от всего изымаемого в стране героина), по сравнению с тем значительным объемом героина, который проходит по «северному пути»¹⁹.

На эти факторы риска в Афганистане накладываются новые риски, связанные с маршрутами транзита наркотиков через страны Центральной Азии. Масштабный, но в последние годы стабильный приток героина, поступающего на территорию России по «северному пути» (75-80 тонн в год), резко контрастирует со значительно сократившимся уровнем перехвата наркотиков в Центральной Азии (изъятия опиума в регионе сократились на 36%, а героина – на 25%)²⁰. Такое сочетание указывает на ослабление способности большинства центральноазиатских стран противодействовать трафику и на рост связанной с наркотиками коррупции в регионе. В настоящее время борьба с наркотиками в странах Центральной Азии сильно отстает от способности наркоторговцев активно пользоваться новыми возможностями, которые им предоставляет экономическое развитие региона – такими, как рост товарооборота и расширение трансрегиональной транспортной инфраструктуры, а также зоны свободной торговли в результате присоединения Казахстана к Таможенному Союзу, включающему также Россию и Белоруссию.

С учетом всех этих рисков наилучшим сценарием для России был бы ограниченный рост потока наркотиков, поступающих по «северному пути» в ближайшие годы, который бы затем вновь стабилизировался на чуть более высоком уровне, чем сейчас. При наихудшем же сценарии нельзя исключать переориентации части наркопотоков с основного на сегодняшний день пути транзита афганских опиатов в Европу (традиционного, так называемого балканского, пути) на «северный путь» через Центральную Азию, что грозит вновь сделать Россию транзитной страной для афганского героина.

¹⁷ *Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia: A Threat Assessment*, UNODC, 2012, pp. 10, 21 ff. <www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf>.

¹⁸ *Afghanistan Opium Survey 2012, Summary Findings*, Vienna, UNODC, 2012, p. 4.

¹⁹ *Opiate Flows through Northern Afghanistan and Central Asia*, pp. 34, 37.

²⁰ Единственным исключением является Узбекистан, где изъятия наркотиков выросли, частично в силу более жесткого, по сравнению с соседними государствами, пограничного контроля. *Ibid.*, p. 46.

Вместо заключения

С тех пор, как первая администрация Барака Обамы взяла курс на свертывание американского военного присутствия в Афганистане, подхваченный союзниками по НАТО, и как Россия, наряду с другими региональными игроками, стала выражать озабоченность тем, как будет решаться афганская проблема после 2014 г., прошло уже некоторое время. К 2013 г. к этому добавились два новых обстоятельства.

Первое обстоятельство – это готовность переизбранного на второй срок президента Обамы и его обновленной команды по вопросам внешней политики и безопасности не просто ускорить вывод основного контингента американских войск из Афганистана, но и рассмотреть возможность оставить там как можно меньше сил после 2014 г. – даже меньше, чем предполагалось ранее. На первый взгляд, такая спешка лишь усложняет ситуацию с безопасностью в самом Афганистане, сокращая переходный период передачи функций безопасности афганским властям, что еще более обостряет и без того немалую озабоченность стран региона возможной дестабилизацией. Однако озвученные Вашингтоном планы вывода из Афганистана практически всех своих сил имеют как минимум один позитивный эффект, так как именно это является обязательным условием для начала переговоров о прекращении огня с повстанцами во главе с движением Талибан (лидеры талибов отказывались идти на любые реальные переговоры до тех пор, пока в Афганистане остаются войска США и НАТО). При этом, конечно, следует учитывать, что переговоры о прекращении огня – всего лишь прелюдия к длительному внутриафганскому мирному процессу, конечной целью которого должно стать политическое урегулирование и соглашение о разделе власти.

Второе новое обстоятельство собственно к Афганистану не относится. Это очередное похолодание в отношениях между США и Россией (и, в какой-то мере, между Россией и Европой), особенно наглядно проявившееся с конца 2012 г. Новое охлаждение в двусторонних российско-американских отношениях практически свело на нет так называемую политику перезагрузки, объявленную при президенте Д.Медведеве в 2009 г. Хотя можно было бы ожидать, что очередное ухудшение отношений между Россией и США скажется и на их сотрудничестве по Афганистану, на самом деле оно даже может иметь обратный эффект. Обе стороны уже вполне осознали как то, что отношения между ними в ближайшие годы будут достаточно напряженными, так и то, что им

нельзя позволить ухудшиться ниже определенного уровня. Парадокс в том, что нынешние острые политические трения между Россией и США могут даже подтолкнуть обе стороны к тому, чтобы сосредоточиться на взаимодействии по тем немногим проблемам международной безопасности, которые представляют взаимный интерес. Наряду с недавней активизацией двустороннего сотрудничества по борьбе с терроризмом (в контексте терактов на бостонском марафоне 15 апреля 2013 г., в совершении которых подозревают базировавшихся в США выходцев с Северного Кавказа), проблемы безопасности, представляющие взаимный интерес для России и США включают контроль над стратегическими вооружениями, противоракетную оборону и Афганистан. На этом фоне определенное взаимодействие России и США/НАТО по Афганистану продолжается и даже может развиваться – по крайней мере, до тех пор, пока США и их западные союзники вообще сохраняют какой-либо стратегический интерес к Афганистану. Как только этот интерес спадет, сведется к минимуму и возможности для сотрудничества с Россией по этому вопросу.

Даже после того, как афганская кампания НАТО и США в ее нынешнем виде будет свернута, ничто – даже масштабная и прямая наркоугроза, исходящая для России из Афганистана – не сможет вынудить Россию принять на себя качественно более важную роль по Афганистану, чем та роль, которую она играет сейчас. При том, что Москва сохранит определенную дистанцию по отношению к Афганистану как таковому, сокращение и перспектива полного свертывания западных контингентов в Афганистане уже стимулировали определенную активизацию России в Центральной Азии по линии безопасности и экономики.

Может показаться, что Россия в равной степени недовольна как западным военным присутствием в Афганистане, так и выводом оттуда сил США и НАТО. Однако ответ на вопрос о том, теряет ли Россия больше или выигрывает от вывода западных войск из Афганистана, зависит от того, как сама Москва оценивает связанные с ним угрозы безопасности и настолько ей удастся найти баланс между ними. Для России две основные угрозы безопасности, связанные с Афганистаном – это терроризм и наркотики. Эти две угрозы не следует смешивать, даже несмотря на то, что между ними есть некоторое пересечение. То, какая из этих угроз рассматривается в качестве приоритетной и насколько реалистична оценка ее масштаба, диктует разные акценты в подходе России к афганской проблеме (причем не только в сфере политики безопасности, но и в подходе к проблеме внутриафганского политического урегулирования) и влияет на то, считать ли России вывод сил США и НАТО из Афганистана скорее позитивным или скорее негативным фактором.

Если в качестве приоритетной для России угрозы, исходящей из Афганистана, рассматривать терроризм, сильно преувеличивая опасность «экспорта насилия и нестабильности» в страны Центральной Азии, то об уходе США и НАТО из

Афганистана можно только сожалеть. Попытки некоторых российских политиков, аналитиков и военных чрезмерно преувеличивать масштаб связанных с Афганистаном террористических угроз, в отсутствие каких-либо прямых связей между террористическими группировками в Афганистане и в России, могут быть продиктованы и более прагматичным «инструментальным» подходом, ставящим во главу угла интересы Москвы в области укрепления блоков и выстраивания союзнических отношений в Центральной Азии и поддержания безопасности в регионе. Выпячивание проблемы исламистского терроризма для Центральной Азии в связи с событиями в Афганистане может также служить целям манипуляции этой «угрозой» с целью подыграть одержимости центральноазиатских режимов опасностью «экспорта» и «распространения» терроризма и насилия из Афганистана. В целом, чем бы ни был продиктован такой подход, он несет в себе серьезные риски, главный из которых – в том, что он тянет Россию назад к спорной и контрпродуктивной логике «войны с терроризмом» и может пагубно сказаться на других аспектах российской политики по Афганистану, особенно в том, что касается борьбы с наркотиками и проблемы политического урегулирования.

Если же в качестве приоритетной рассматривать основную прямую угрозу для российского общества, исходящую из Афганистана, т. е. наркоугрозу, то упор в российской политике по Афганистану должен быть сделан на необходимости прекращения вооруженного конфликта и поддержке политического урегулирования и соглашения о разделе власти на национальном уровне – как главного условия обеспечения хотя бы минимальной функциональности и легитимности государственной власти, причем не только в Кабуле, но и на наркопроизводящем юге страны. В отсутствие базовой функциональности и легитимности государственной власти, в том числе на местах, никакие меры по контролю над наркотиками и борьбы с ними просто не имеют шансов. Для России приоритетное внимание к наркоугрозе означало бы также, что особо сожалеть о выводе сил США и НАТО из Афганистана не стоит. Более того, вывод западных военных контингентов можно только приветствовать, так как он является обязательным условием для прекращения огня и начала хоть сколько-нибудь осмысленных внутриафганских переговоров о политическом урегулировании (хотя полный и окончательный уход Запада из Афганистана, особенно в том, что касается восстановления экономики и помощи по социально-экономическому развитию страны, и нежелателен).

Один из способов сбалансировать два этих акцента в российской политике по Афганистану – это увязать их с разными геостратегическими «центрами тяжести», или «центрами притяжения». Иными словами, возможность «выплескивания» терроризма и нестабильности следует в основном рассматривать в центральноазиатском контексте, тогда как в политике России по отношению к Афганистану большее место должны занимать

вопросы и интересы, связанные с противодействием наркотикам и ограничением масштабов наркоэкономики. На самом деле, какое-то подобие такого баланса, возможно, и формируется в российской политике – тем более, что у обоих подходов есть как минимум один общий знаменатель. Это искренняя заинтересованность России в улучшении ситуации в области безопасности и повышении функциональности системы власти в Афганистане. Этот императив имеет критическое значение как для предотвращения трансграничного насилия и нестабильности вокруг Афганистана, в том числе возможных «выплесков» такой нестабильности на территорию стран Центральной Азии, так и для противодействия наиболее масштабной – и единственной действительно прямой – угрозе российскому обществу, исходящей из Афганистана, т. е. поставкам афганского героина.

В области противодействия афганской наркоэкономике Россия будет вынуждена опираться на ту систему власти, которая сложится в Афганистане, какой бы эта система ни была. Учитывая укорененность афганской опийной экономики и ее общенациональный размах, России придется продвигать свои интересы по борьбе с наркотиками – как напрямую, так и, возможно, через посредников – не только на уровне центрального правительства в Кабуле (вне зависимости от будущего состава правящей коалиции), но и на уровне любой власти, которая будет осуществлять хотя бы базовые функции управления и контроля в основных наркопроизводящих регионах на юге Афганистана, а также политических сил на севере страны, который остается важным центром переработки наркотиков и где берет начало «северный путь» афганского наркотрафика.

В целом, в тех районах мира, где на глубоко укоренившуюся наркоэкономике накладывается еще и затянувшийся вооруженный конфликт, не существует решения проблемы наркотиков без решения проблемы конфликта, в отрыве от его урегулирования. До тех пор, пока продолжается вооруженное противостояние, оно препятствует осуществлению даже базовых функций государственной власти в районах, затронутых как производством и/или торговлей наркотиками, так и конфликтом. В отсутствие же минимально функциональной власти, ни «мягкие», ни «жесткие» меры по борьбе с наркотиками – ни даже оптимальное сочетание полицейско-силовых мер с долгосрочной стратегией экономического развития – не срабатывают. Когда и без того слабое центральное правительство Афганистана потеряет поддержку со стороны иностранных сил безопасности, его и так небольшие шансы сохранить или установить контроль над югом страны еще сильнее сократятся. На самом деле, обеспечение даже минимальной функциональности власти в этих районах требует, прежде всего, политического урегулирования конфликта на национальном уровне и соглашения о разделе власти с участием повстанцев во главе с талибами.

Пока в Афганистане находились иностранные войска США и НАТО, переговоры с повстанцами были маловероятны. Теперь,

когда иностранные силы покидают страну, у таких переговоров, по крайней мере, появляется шанс.

Россия не играет и вряд ли будет играть решающую роль в мирном процессе в Афганистане. Но это не означает, что она ничем не может содействовать процессу внутриафганского политического урегулирования. Есть основания надеяться, что позиция России по афганскому урегулированию продолжит развиваться в направлении к менее идеологизированному и более прагматичному подходу.

России на руку любое политическое решение проблемы Афганистана, которое повысит функциональность и легитимность афганского государства, а в условиях продолжающегося конфликта такое решение вряд ли возможно. На практике, Россия могла бы, например, подумать над тем, чтобы подтолкнуть силы бывшего антиталибского Северного Альянса (с которыми она должна была сохранить контакты и на которых может иметь какое-то влияние) к тому, чтобы они смягчили свою позицию по отношению к идее о национальном соглашении о разделе власти с участием талибов. Одновременно Россия могла бы предложить северянам дополнительную, формальную или неформальную, помощь и поддержку, чтобы хотя бы частично сгладить их вполне объяснимую обеспокоенность характером будущего государственно-политического устройства Афганистана.