**Реферат**

**Внешняя политика США в Афганистане после событий**

**11 сентября 2001 г.**

Определяющее влияние на политику США в отношении Афганистана после падения режима талибов оказали две группы факторов. С одной стороны, выводы, сделанные Вашингтоном на основе более чем полувековой истории своих взаимоотношений с Кабулом, с другой, – изменившиеся условия, в которых происходило формирование нового этапа афгано-американских отношений.

Представляется возможным выделить следующие основные выводы, которые сделала американская администрация на основе анализа истории своих отношений с Афганистаном. Во-первых, политика невмешательства во внутренне дела Афганистана «грозила выходом ситуации в этой стране из-под контроля с нанесением ущерба как региональной, так и глобальной стабильности»1, из чего следовало, что Соединенным Штатам необходимо постоянно контролировать и направлять внутреннее развитие Афганистана, причем, главным образом, косвенными, экономическими методами. Во-вторых, экономическая поддержка «без проведения эффективной военной и идеологической политики»2 внутри Афганистана не приведет к укреплению позиций США в этой стране, но, в случае прекращения экономической помощи, может превратить недавних американских союзников во врагов. В-третьих, политика США внутри Афганистана должна опираться на формирование проамериканских слоев общества с учетом, прежде всего, многонациональности афганского государства и преобладающего влияния в нем пуштунов.

Изменившаяся обстановка внутри Афганистана предполагала укрепление позиций Северного Альянса, состоящего в большинстве своем из представителей непуштунских этнических групп и, прежде всего, – таджиков. США в своей политике вынуждены учитывать как тот факт, что именно с Северным Альянсом как единственной политической силой с более или менее определенной программой действий значительное число афганцев связывало «будущее своей страны, ее независимость и процветание»3, так и то, что представители Альянса придерживались в основном пророссийской и проиранской ориентации. Все это объективно влияло на формирование внешнеполитического курса США. При этом «обнадеживающим для Вашингтона был тот факт, что впервые размещенные на территории Афганистана американские войска смогут в какой-то мере гарантировать интересы Соединенных Штатов в Афганистане»4.

Что же касается руководства Афганистана, то его роль в афгано-американских отношениях как в силу экономического, политического, идеологического кризиса внутри страны, так и в результате прекращения существования биполярной системы международных отношений ограничивается положением наблюдателя, крайне стесненного в своих возможностях. Именно по этой причине на данном этапе в двусторонних отношениях между США и Афганистаном «проявление несогласия Кабула с каким-либо из аспектов афганской политики Вашингтона представляется маловероятным»5.

Отношения между США и Афганистаном сегодня сконцентрировались на двух основных, жизненно важных для Афганистана, направлениях – военно-политическом и экономическом. Рассмотрим каждый из этих аспектов подробнее.

Развитие афгано-американских отношений в военно-политической сфере, по признанию ряда аналитиков, свидетельствует о том, что основная задача, поставленная Белым домом по завершении антитеррористической операции в Афганистане, заключается в поддержании стабильности в стране и, одновременно, в максимальном использовании безусловного военно-политического преобладания США в Афганистане в целях укрепления позиций Соединенных Штатов в регионе в целом. Именно первоочередная заинтересованность США в использовании победы над талибами, прежде всего, в своих региональных интересах позволяет говорить о том, что Афганистан по-прежнему продолжает оставаться инструментом в региональной политике Вашингтона (первоочередными приоритетами в региональном курсе США, в соответствии со Стратегией национальной безопасности 2002 г. а также заявлениями официальных лиц, является ограничение возможностей для маневра тех стран, которые сохраняют за собой присвоенный им статус стран «оси зла» – Ирана и Сирии).

Взятие Кабула силами Северного Альянса 13 ноября 2001 г. и размещение в столице Афганистана батальона вооруженных сил США открыли путь для быстрого установления контроля американцев и их союзников над основными, наиболее важными стратегическими пунктами. Уже на следующий день вооруженные силы США взяли под полный контроль бывшую советскую военно-воздушную базу Баграм к северу от Кабула. К концу ноября 2001 г. американцы контролировали все крупнейшие города Афганистана. При этом операция по ликвидации сохраняющихся на территории страны группировок, выступающих против иностранного военного присутствия, была продолжена.

В настоящее время военная часть антитеррористической операции осуществляется в форме непрерывного давления на силы, стремящиеся к слому сложившейся в стране военно-политической обстановки. Преимущественно в восточной и юго-восточной частях Афганистана периодически проводятся спецоперации по поиску и ликвидации остающихся очагов сопротивления и проведению «санации» приграничной с Пакистаном зоны.

Боевые действия чаще всего проходят без непосредственного контакта с противником, так как талибские силы рассеялись и перемещаются исключительно небольшими мобильными группами. Для обнаружения и ликвидации разрозненных групп террористов американские войска широко применяют авиацию, в том числе стратегические бомбардировщики. По этой причине операции очень часто вызывают значительные жертвы среди мирного населения, что обостряет «крайне негативную реакцию на присутствие в стране иностранных солдат»6. Внутри Афганистана против коалиционных сил и американцев развернута достаточно широкая пропагандистская кампания.

В связи с тем фактом, что, уклоняясь от ударов, группы террористов часто переходят афгано-пакистанскую границу, Соединенные Штаты периодически проводят зондаж позиции Пакистана относительно возможного преследования боевиков движения талибов и «Аль-Каиды» на пакистанской территории. В марте-апреле 2004 г. вооруженные силы США и Пакистана провели совместную антитеррористическую операцию по ликвидации групп сторонников Движения в южных районах Афганистана и пограничных с ними провинциях Пакистана. Однако имеющаяся информация дает основание полагать, что акция во многом носила «демонстрационный характер и не оправдала возложенных на нее надежд»7.

Несмотря на то, что активная фаза военной операции была объявлена завершенной, американцы продолжают наращивать свою оперативную группировку как внутри страны, так и по ее периметру. Идет активное строительство объектов жизнедеятельности и военной инфраструктуры в Кандагаре, Баграме, Герате. Кроме этого, в Узбекистане (Ханабад) находится 1731 и Пакистане (Джакобабад, Шамси и Пашни) – 831 военнослужащий США. В качестве элементов тылового обеспечения используются авиабазы в Киргизии и Таджикистане. В аэропорту «Манас» (г. Бишкек) базируется около 30 единиц летной техники Франции и США. Там также размещен южнокорейский военно-полевой госпиталь с общей численностью 90 сотрудников. В аэропорту Душанбе постоянно базируются 5 военно-транспортных самолетов Франции, предназначенных для переброски войск.

В начале 2003 г. администрация Дж.Буша выдвинула идею создания провинциальных восстановительных команд (ПВК), включающих военных и гражданских специалистов, размещенных в ключевых провинциях Афганистана. Цели и задачи указанных групп весьма туманны и обозначаются как «содействие в различных аспектах процесса реконструкции и восстановления»8. Но, как представляется, в основном они предназначены для того, «чтобы контролировать ситуацию в периферийных провинциях, находящихся практически под полным контролем местных полевых командиров»9. При этом Вашингтон обратился ко всем странам-донорам принять действенное участие в функционировании ПВК.

С началом войны против Ирака военно-политическая обстановка в Афганистане существенно осложнилась. Одновременно с ударом по Ираку 20 марта 2003 г. американцы начали новую массированную операцию против остатков формирований талибов и «Аль-Каиды» в южных и юго-восточных провинциях Афганистана с применением стратегической авиации. Настораживающим фактором последнего времени являются сообщения об активизации достаточно крупных талибских боевых отрядов, которые впервые с момента поражения режима талибов в 2001 г. осуществили наступательную операцию на позиции американских сил и афганских правительственных войск в Спин-Булдаке. Для подавления этого выступления американцам пришлось использовать всю мощь стратегической и штурмовой авиации.

До окончания операции в Афганистане сотрудничество антитеррористической коалиции с новым афганским руководством, представленным лидерами Северного Альянса, носило характер военного союза и не затрагивало иных вопросов, кроме борьбы с талибами и организацией «Аль-Каида», которую возглавлял Усама бен Ладен. Показателен тот факт, что связь между союзниками поддерживалась исключительно в рамках контактов между военным руководством Северного Альянса и главнокомандующим силами антитеррористической коалиции американским генералом Д.Макнейлом10. На этом этапе США смогли избежать раскола в рядах Северного Альянса, который непременно бы проявил себя, будь в это время поставлен вопрос о составе органов государственной власти Афганистана.

Однако завершение антитеррористической операции потребовало в кратчайшие сроки решить вопрос о политической власти в Афганистане. В противном случае, возникший вакуум мог привести к новой дестабилизации обстановки не только в самом Афганистане, но и в соседнем Пакистане – одном из основных союзников США в операции против талибов. Массовые антиамериканские демонстрации в Пакистане «сопровождали антитеррористическую операцию США и их союзников, порождая в Вашингтоне опасения утраты влияния во всем регионе Среднего Востока»11.

При этом решение вопроса о государственной власти в Афганистане было осложнено национальной проблемой в этой стране. В Белом доме отдавали себе отчет в том, что Северный Альянс, превратившийся после падения талибов в наиболее мощную и организованную силу внутри Афганистана, носил, по большей части, антипуштунскую направленность, что вполне можно объяснить «стремлением национальных меньшинств, веками угнетавшихся пуштунами, восстановить историческую справедливость»12. Преобладание пуштунов в этническом составе Афганистана, а также особенности его исторического развития делали крайне опасными любые попытки игнорировать мнение пуштунского большинства, а тем более отстранить его от управления страной.

Отражением компромисса, которого США смогли добиться ради поддержания стабильности в Афганистане и прилегающих к нему государствах стали т.н. Боннские соглашения, подписанные 5 декабря 2001 г. представителями этнических и политических групп Афганистана. Соглашения стали основой для фактически коалиционного управления Афганистаном и «заложили основу для достижения прочного политического урегулирования в Афганистане через общенациональное примирение и формирование в стране представительного полиэтнического правительства и стабильного гражданского общества»13.

В соответствии с Боннскими соглашениями, в Афганистане была сформирована многонациональная Временная администрация Афганистана (ВАА), которая 22 декабря 2001 г. приступила к управлению страной на период срока полномочий которой составлял шесть месяцев. Во главе ВАА встал Хамид Карзай, пуштун по национальности. При этом, ключевые посты министров иностранных дел, обороны и внутренних дел достались таджикам, соответственно А. Абдулле, маршалу М. Фахиму и Ю. Кануни. Как видно из этого соотношения сил, на данном этапе Вашингтон, оказывавший определяющее влияние на формирование ВАА, ставил своей задачей сохранить баланс сил между проамерикански настроенными представителями пуштунов (зависимость от поддержки США которых объяснялась, в первую очередь, крайне усиливавшимися позициями национальных непуштунских меньшинств) и проирански или пророссийски настроенными представителями Северного Альянса.

Подобная тенденция сохранилась и в дальнейшем. В июне 2002 г. под руководством бывшего монарха Афганистана Захир Шаха состоялся чрезвычайный съезд Лойя Джирги, традиционного совета лидеров этнических групп со всей страны, участники которого приняли решение о формировании исламского переходного правительства Афганистана (ИППА). Срок полномочий ИППА составлял полтора года. Во главе правительства вновь встал Х. Карзай. Ключевые посты остались за представителями таджикского этноса. «Этническое многообразие нашло отражение в составе … афганского кабинета министров: из 31 человека в нем 13 пуштунов, 10 таджиков, три узбека и три хазарейца, один нуристанец и один туркмен. Ситуация весьма необычная для страны, которой всегда правили пуштуны»14.

Ряд аналитиков рассматривают подобный состав ИППА как «откровенную неудачу нынешней администрации США в Афганистане: занимающие проамериканские позиции представители пуштунов так и не получили возможности оказывать определяющее влияние на судьбы страны … Америка не сумела воспользоваться плодами своих побед в 1989 г. Видимо и 2001 г. не принесет США … решительного успеха»15.

Однако при изучении в контексте регионального курса Соединенных Штатов их подхода к проблеме государственного строительства в послевоенном Афганистане становится очевидным, что укрепление монопольных позиций США в Афганистане не было приоритетной задачей Белого Дома: сохранение за американскими войсками ключевых пунктов внутри страны было вполне достаточным для поддержания минимальной стабильности в Афганистане, т.е. для решения как раз той задачи, ради которой и начиналась антитеррористическая операция. При этом нельзя не учитывать того, что операция против талибов привела к беспрецедентному расширению влияния США в регионе, в сфере как военно-политических мероприятий, так и их должной пропагандистской поддержки. Во-первых, с сентября по октябрь 2001 г. Белый Дом получил согласие «центрально-азиатских республик бывшего СССР как на использование их воздушного пространства, так и на эксплуатацию на период антитеррористической операции находящихся на территории данных государств военных баз»16 (приоритетное значение для Соединенных Штатов имеет находящаяся на территории Киргизии база «Манас»). Во-вторых, Вашингтону удалось укрепить систему региональной стабильности и безопасности, привлечь страны региона к сотрудничеству либо в борьбе с талибами, либо в послевоенном восстановлении Афганистана и, таким образом, свести к минимуму неблагоприятную реакцию региональных держав (прежде всего России и Ирана) на расширение своего влияния в регионе.

Именно в этом контексте необходимо рассматривать активное привлечение других стран и Организации Объединенных Наций к обеспечению безопасности и государственному строительству Афганистана. Так, безопасность в стране наряду с американскими войсками поддерживают Международные силы содействия безопасности, которые, в соответствии с резолюцией Совета безопасности ООН № 1386 от 20 декабря 2001 г., получили шестимесячный мандат на «оказание помощи афганскому Временному органу в обеспечении безопасности в Кабуле и прилегающих к нему районах»17. Другим примером международного сотрудничества стало соглашение, достигнутое в мае 2002 г. на встрече представителей США и ЕС в Брюсселе. Стороны договорились о разделении ответственности за обеспечение основных составляющих безопасности в Афганистане: «национальная армия (США), национальная полиция (Германия), подготовка работников органов правосудия (Италия/Еврокомиссия), борьба с незаконным оборотом наркотиков (Великобритания), демобилизация (ООН)»18.

Таким образом США делают основную ставку на обеспечение приемлемого уровня стабильности и безопасности в Афганистане, что позволило бы Вашингтону в полной мере реализовать свои региональные интересы. В условиях, когда присутствие американских войск, а также МССБ в Афганистане является, по мнению Белого дома, «достаточной гарантией сохранения мира, уважения прав человека и национальных меньшинств в стране», гарантией региональной стабильности, а значит, и сохранения за Соединенными Штатами их позиций в Центральной Азии и на Среднем Востоке, ценность Афганистана в рамках региональной стратегии Белого дома неуклонно понижается. Показателем этого служит передача американским командованием инициативы в области поддержки безопасности МССБ и снижение активности участия американских войск в борьбе с остатками сил талибов и организации «Аль-Каида» (за вторую половину 2002 г. американскими войсками было проведено в четыре раза меньше операций, чем за первую половину того же года19).

Как свидетельствуют официальные документы, афганское руководство крайне обеспокоено текущим положением дел и прилагает усилия по исправлению ситуации. Так в своем заявлении от 17 января 2003 г. на заседании кабинета министров ИППА Х. Карзай заявил: «В последнее время отмечен существенный рост внутренней напряженности в Афганистане, выразившийся в виде активизации отрядов талибов и «Аль-Каиды», а также очередного всплеска террористических проявлений. Афганистану срочно требуется расширение зоны ответственности американских войск и МССБ за пределы Кабула и крупнейших городов Афганистана»20.

По признанию министра иностранных дел Афганистана, А. Абдуллы, если европейские государства в кратчайшие сроки отреагировали на инициативу Афганистана и заявили о готовности «инициировать рассмотрение этого вопроса на заседании Совета безопасности ООН, то Вашингтон ограничился … общими фразами о необходимости изучения целесообразности подобного шага»21. При этом, крайне ограниченные политические и финансовые возможности афганского руководства в отсутствии какой-либо альтернативы влиянию США вынуждают Кабул избегать резких внешнеполитических шагов в отношении Соединенных Штатов. Постоянно нарастающая волна антиамериканских настроений среди афганцев (первая антиамериканская демонстрация прошла 7 июня 2002 г.22), продолжающиеся столкновения полевых командиров в различных районах Афганистана (прежде всего на севере между силами А. Дустума и А. Аты) ограничивают возможности Кабула, проамериканский курс которого ведет к усилению влияния среди населения Афганистана антизападных в целом и антиамериканских, в частности, движений («на этом фоне наибольшую популярность приобрела т.н. Красная армия моджахедов, образованная на территории Пакистана и пропагандирующая очищение территории Афганистана от иностранного влияния»23).

Перенесение основного внимания США на Ирак, а также начало 20 марта 2003 г. операции американских войск и их союзников «Шок и трепет» в этой стране «неизбежно ведет к дальнейшему отстранению Соединенных Штатов от участия в решении внутриафганских проблем»24.

Изучение экономического аспекта афгано-американских отношений дает основание полагать, что для этой сферы двустороннего сотрудничества характерны те же тенденции, что и для военно-политических отношений двух стран. американский афганский политика

В основе экономической помощи Афганистану со стороны международного сообщества в целом и Соединенных Штатов, в частности, лежат соглашения, достигнутые на Токийской международной конференции по восстановлению Афганистана, проходившей 21–22 января 2002 г.

Конференция, в которой приняли участие 61 государство и 21 международная организация, «подтвердила серьезную и долгосрочную заинтересованность мирового сообщества в содействии возвращению Афганистана к нормальной жизни и его интеграции в систему цивилизованных международных отношений»25. Участники конференции пообещали выделить на восстановление Афганистана 4,5 млрд. долл. при условии соблюдения всеми афганскими сторонами боннских договоренностей по продвижению процесса политического урегулирования.

В 2002 г. США выделили Афганистану «350 млн. долл., что на 17% превышает сумму, обещанную Соединенными Штатами на Токийской конференции»26. По этому показателю США заняли первое место среди всех стран-доноров.

Однако, несмотря на размеры экономической помощи со стороны Соединенных Штатов, необходимо учитывать ряд факторов. Во-первых, по оценкам Всемирного банка, для полного восстановления экономики Афганистана требуются не 4,5 млрд., а 10–12 млрд. долл.27 Очевидно, ни США в отдельности, ни международное сообщество не способны обеспечить приток таких финансовых средств в страну. Во-вторых, недостаток финансирования восстановления Афганистана обусловливает выделение основной части финансовых средств на краткосрочные проекты, целью которых является борьба со стоящими перед Кабулом текущими трудностями (основная часть средств выделяется на гуманитарную помощь населению страны). Представленная Всемирным банком статистика свидетельствует, что, в частности, «США выделяют недопустимо мало средств … на финансирование таких жизненно важных для экономики Афганистана проектов, как развитие сельского хозяйства, дорожное строительство, создание новых рабочих мест»28. Более того, США не входят в число стран, программа финансирования восстановления Афганистана которых рассчитана на средне- и долгосрочный период (т.е. на период от 5 лет и больше29). В-третьих, статистика свидетельствует о том, что Соединенные Штаты ежемесячно тратят на проведение военных операций в Афганистане около 1 млрд. долл. Что же касается объемов ежемесячной американской помощи восстановлению Афганистана, то ее размеры составляют только 25 млн. долл.30

Из приведенных статистических данных можно сделать ряд выводов о позиции Соединенных Штатов по вопросу финансирования экономического становления и развития Афганистана. Для Вашингтона оказание помощи Кабулу направлено не на обеспечение возрождения промышленности, сельского хозяйства, финансов Афганистана, а, скорее, лишь на поддержание стабильности в стране за счет как повышения популярности США среди афганского населения, так и приглушения на время наиболее острых конфликтов (по данным правозащитной организации «Human Rights Watch», в 2002 г. военным командованием США в Афганистане было выделено 58 млн. долл. на финансирование администрации губернатора Герата Исмаил Хана с тем, чтобы не допустить его новых выпадов против центрального правительства Хамида Карзая31). Что же касается финансирования прочих проектов, то выделение необходимых денежных средств осуществляется не напрямую, а через такие международные организации, как ООН и ЮНЕСКО (в 2002 г. около 84% всей финансовой помощи Соединенных Штатов было оказано через структуры ООН32). Таким образом США сохраняют за собой возможность «в случае снижения объемов финансирования экономического восстановления Афганистана заявить о своей непричастности к подобному снижению объемов денежных потоков, перенеся всю тяжесть ответственности на международные структуры»33.

Попытки Кабула исправить подобное положение дел в отношениях с Соединенными Штатами сводятся к призывам руководства страны, во-первых, осуществлять финансирование напрямую, минуя посредников в лице международных организаций, а, во-вторых, расширить объемы финансирования на долгосрочные проекты (по словам представителя министерства финансов Афганистана, «из обещанных … в 2002 г. денежных средств было выделено лишь 10%»34).

Однако уже упоминавшаяся ограниченность возможностей ИППА (дефицит госбюджета составляет свыше 200 млн. долл., или 50%35) ставит его в крайнюю зависимость от финансирования извне. Поэтому вряд ли приходится говорить о вероятности каких-либо резких шагов Кабула в отношении стран-доноров. По этой причине политика США в области оказания Афганистану необходимой финансовой помощи сохранит свой нынешний характер. В этих условиях поддержка восстановления инфраструктуры и промышленности Афганистана ложится на плечи европейских и азиатских стран (на конференции стран-доноров в Осло в декабре 2002 г. ЕС и Япония заявили о готовности взять на себя основную часть расходов в этой сфере36).

Анализ нынешних афгано-американских отношений, с учетом истории их двусторонних отношений, позволяет сделать ряд выводов о текущем состоянии и перспективах взаимодействия двух стран.

В частности, США оказывают на современном этапе определяющее влияние на развитие Афганистана по трем ключевым направлениям: военно-политическому, экономическому, а также в области разработки общеафганской государственной идеологии. Факторами американского влияния являются военное присутствие США в Афганистане и в регионе, контроль американскими войсками ключевых пунктов на территории страны, решающая роль Вашингтона в формировании новых структур государственной власти Афганистана; приоритетная роль Белого дома в оказании Кабулу экономической помощи и в разработке идеологической основы централизованного управления Афганистаном.

Вместе с тем, военно-политическая нестабильность на иракском направлении обусловливает постепенное снижение значимости Афганистана в глобальной и региональной политике Соединенных Штатов. Подобная оценка развития событий базируется, во-первых, на снижении объемов финансовой помощи, оказываемой Вашингтоном Кабулу в силу необходимости мобилизации ресурсов на нужды восстановления Ирака. Рост активности террористических группировок на иракском направлении при одновременном ее снижении на афганском вызвало отход Соединенных Штатов от активного вовлечения в поддержание правопорядка на афганской территории.

Факты свидетельствуют, что Афганистан, как и прежде, рассматривается руководством Соединенных Штатов в качестве инструмента региональной политики. Такой подход предполагает, что в основе двусторонних отношений лежит стремление США использовать Афганистан в целях реализации своих региональных интересов. По мере решения своих внешнеполитических задач Белый дом сокращает объемы сотрудничества с Афганистаном, который, в силу ограниченности собственных возможностей, не способен изменить эту тенденцию в двусторонних отношениях.

Отмеченная тенденция снижения активности Белого дома на афганском направлении вряд ли претерпит изменения. Экономический потенциал, а также выгодное стратегическое положение Ирака, оказавшегося в центре внимания Вашингтона, могут сделать его основным звеном (вместо Афганистана) в системе регионального влияния США. В этом случае возрастает вероятность полного отстранения Вашингтона от решения внутриафганских проблем, что может привести к усилению влияния радикальных сил на внутриполитической арене Афганистана и возникновении новой угрозы региональной нестабильности.

**Список литературы**

1. Mark Sedra, «Afghanistan: Between War and Reconstruction: Where Do We Go From Here?», Bonn, 2002, с. 34.
2. Коммерсант, 15.10.2003.
3. «Официальный бюллетень военного командования США в Афганистане», февраль 2003 г.
4. Mark Sedra: «Lessons from Afghanistan», Yale, 2002, с. 34.
5. Заключительная декларация Токийской конференции по восстановлению Афганистана, 22 января 2002 г.
6. Заявление министерства финансов Афганистана, 27 июля 2002 г.