



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ



АФГАНИСТАН ПОСЛЕ ВЫВОДА ВОЙСК МЕЖДУНАРОДНОЙ КОАЛИЦИИ: УГРОЗЫ, РИСКИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитрий Тренин, Олег Кулаков,
Алексей Малашенко, Петр Топычканов



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

АФГАНИСТАН ПОСЛЕ ВЫВОДА ВОЙСК МЕЖДУНАРОДНОЙ КОАЛИЦИИ: УГРОЗЫ, РИСКИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дмитрий Тренин, Олег Кулаков,
Алексей Малашенко, Петр Топычканов

Фонд Карнеги за Международный Мир и Московский Центр Карнеги как организация не выступают с общей позицией по общественно-политическим вопросам. В публикации отражены личные взгляды авторов, которые не должны рассматриваться как точка зрения Фонда Карнеги за Международный Мир или Московского Центра Карнеги.

Никакая часть данной публикации не подлежит использованию кем-либо в какой бы то ни было форме, в том числе воспроизведению, распространению, переработке иначе как с письменного разрешения Московского Центра Карнеги или Фонда Карнеги за Международный Мир. Запросы, пожалуйста, направляйте в Московский Центр Карнеги.

Россия, 125009, Москва
Тверская ул., 16/2
Тел.: +7 (495) 935 8904
Факс: +7 (495) 935 8906
info@Carnegie.ru

Эта публикация может быть бесплатно загружена с сайта
<http://www.carnegie.ru>.

© Carnegie Endowment for International Peace, 2014

Содержание

Краткое содержание	1
2014 г.: выборы и вывод иностранных войск	3
Вызовы, риски, угрозы безопасности России, исходящие из Афганистана	4
Оценка интересов и устремлений региональных игроков	5
Интересы России в Афганистане	8
Ресурсы, которыми обладает Россия в отношении Афганистана	8
Стратегия России в отношении Афганистана	9
Заключение	13
Об авторах	15
Московский Центр Карнеги	17

Краткое содержание

Настоящее Афганистана нестабильно, будущее не определено. Это беспокоит его соседей и международное сообщество. Авторы попытались оценить перспективы развития ситуации с точки зрения интересов России.

Главные вопросы

- Президентские выборы 5 апреля 2014 г. не укрепят афганскую государственность и не приведут к окончательному решению вопроса о власти в стране.
- В среднесрочной перспективе основные политические и военно-политические силы Афганистана будут сосредоточены на внутренних делах страны.
- На обозримую перспективу из Афганистана не исходит военная угроза непосредственно для России — даже в случае прихода к власти в Кабуле талибов.
- Основная угроза безопасности России — поток наркотиков из Афганистана, проходящий через страны Центральной Азии и ориентированный на российский рынок.
- Серьезным риском является возможность превращения Афганистана в территорию, где базируются, готовятся и укрываются боевики и террористы, нацеленные на борьбу с Россией.
- Ситуация в Афганистане может влиять на безопасность России и опосредованно — через страны Центральной Азии, в которых существуют опасения в связи с возможной дестабилизацией Афганистана и последствиями этого для соседних стран.

Рекомендации

- Не имея жизненно важных интересов внутри Афганистана и не будучи связана обязательствами перед союзниками или клиентами в этой стране, Россия должна стремиться лишь к общей стабилизации Афганистана, не вмешиваясь при этом в его дела.
- России необходимо поддерживать отношения с правительством в Кабуле в области безопасности, продолжая обучение представителей силовых ведомств страны, демонстрируя готовность продавать вооружения и военную технику, но категорически не следует отправлять туда военных советников и технических специалистов.

- В интересах России поддерживать рабочие контакты со всеми значимыми политическими силами Афганистана и соседними странами, чтобы следить за ситуацией, а при необходимости защитить свои интересы.
- Обеспечение безопасности России на южном направлении требует повышения уровня взаимодействия с союзниками и партнерами в Центральной Азии. Москва обязана играть гораздо более активную роль. Главное направление российской политики в регионе — экономическая интеграция и сотрудничество. В области безопасности для России целесообразно строить стратегию по двум осям — многосторонней (ОДКБ, Таможенный союз / Евразийский экономический союз) и двусторонней.
- Для России полезно взаимодействовать по афганской проблематике с Китаем и Индией. Есть возможность задействования многосторонних площадок — ШОС, «четверки» (Афганистана, Пакистана, России и Таджикистана), а также трехсторонней — РИК (России, Индии, Китая).
- В условиях фундаментального ухудшения отношений между Россией, США и НАТО возможности сотрудничества между Москвой, Вашингтоном и Брюсселем по Афганистану существенно сужаются, но там, где их интересы совпадают, взаимодействие не должно исключаться.

25 лет спустя после вывода из Афганистана советских войск и в преддверии вывода оттуда боевых частей международной коалиции во главе с США (Международных сил содействия безопасности) Афганистан вновь оказывается на историческом перепутье. Будет ли эта страна развиваться поступательно или же ее ожидают хаос и движение вспять, как это произошло после ухода советских войск? Настоящее Афганистана нестабильно, а будущее не определено. Потенциальные угрозы и риски, связанные с Афганистаном, беспокоят соседние страны и международное сообщество в целом. В то же время сокращение американского военного присутствия и ослабление интереса США к Афганистану означают повышение роли и возрастание ответственности других великих держав — в первую очередь России и Китая, а также соседних с Афганистаном стран — Пакистана, Ирана, Индии, государств Персидского залива и Центральной Азии. Ниже предпринята попытка оценить ситуацию и среднесрочные перспективы ее развития — прежде всего с точки зрения интересов Российской Федерации.

2014 г.: выборы и вывод иностранных войск

Президентские выборы, назначенные на 5 апреля 2014 г., вряд ли существенно укрепят афганскую государственность. Не приведут они и к окончательному решению вопроса о власти в стране. В то же время выборы помогут прояснить современный расклад этнополитических и клановых сил. Важной новацией может стать реконфигурация высшей власти после того, как Хамид Карзай покинет президентский пост, но останется влиятельной политической фигурой. Фактически выборы станут началом процесса борьбы за власть в «постамериканском» Афганистане.

Вопрос о продолжении иностранного военного присутствия в Афганистане после того, как к концу 2014 г. страну покинут боевые части международной коалиции, остается открытым. Вероятность полного вывода иностранных войск — по «иракской модели» — сохраняется, но в отличие от богатого нефтью Ирака у Афганистана сегодня отсутствуют иные источники доходов, кроме иностранной помощи. Полный вывод войск привел бы к прекращению большей части этой помощи. Опасность крупномасштабной дестабилизации обстановки в таком случае была бы весьма высока.

Сохранение ограниченного военного присутствия США и, соответственно, американской материальной поддержки правительству Афганистана помогло бы избежать дестабилизации и содействовать более мягкому варианту решения вопроса о власти в стране. Для России это был бы предпочтительный вариант из числа реально возможных, но лишь в том слу-

чае, если иностранные силы останутся в Афганистане на основе мандата, выданного Советом Безопасности ООН. При этом, однако, необходимо учитывать, что в стратегическом плане администрация Барака Обамы настроена на выход из Афганистана, а Конгресс США нацелен на поэтапное свертывание американских программ помощи Кабулу. «Развернуть» этот тренд может непредвиденное негативное развитие ситуации в регионе, например, в Пакистане.

Неподписание соглашения об условиях пребывания американских войск на территории Афганистана означало бы в довольно скорой перспективе резкое сокращение не только американской, но и другой международной помощи этой стране. В таком случае внутренние противоречия в Афганистане скорее всего обострятся, а политические силы радикализуются. Роль потенциальных спонсоров тогда могли бы взять на себя нефтяные монархии Персидского залива — Саудовская Аравия, ОАЭ, Катар, но вероятность того, что Афганистан станет более нестабильным, возрастет. Такой сценарий несет с собой больше угроз и рисков для России и стран Центральной Азии.

В среднесрочной перспективе все основные политические и военно-политические силы Афганистана будут сосредоточены на внутренних делах, прежде всего на решении вопроса о власти. Внутриафганская политическая и военно-политическая борьба вряд ли будет выплескиваться за пределы Афганистана. На севере страны отсутствуют предпосылки для широкомасштабных военных действий. Тем более не приходится ждать перехода талибами Амударьи и их вторжения в страны Центральной Азии. Другое дело, что дестабилизация обстановки в Афганистане скорее всего приведет к активизации отдельных радикальных групп, ориентированных на Центральную Азию, таких как Исламское движение Узбекистана.

«Угрозу талибов» в Афганистане не следует переоценивать. Во-первых, потому, что влияние талибов и их возможности по захвату и удержанию власти в Афганистане не столь велики, как многие полагают. Во-вторых, потому, что сами талибы представляют собой сложную социально-политическую группу с различными внутренними течениями и противоречиями. В-третьих, потому, что для консервативного афганского общества в принципе не характерен религиозный радикализм. Правление талибов в Афганистане с 1996 по 2001 гг. следует считать aberrацией.

Вызовы, риски, угрозы безопасности России, исходящие из Афганистана

Из Афганистана не исходит и в обозримом будущем не будет исходить военная угроза непосредственно для России — даже в случае прихода к власти в Кабуле талибов и взятия ими под контроль всей территории Афганистана включая северные районы. Основная угроза безопасности России, исходящая из Афганистана, — поток наркотиков, проходящий через страны Центральной Азии и ориентированный на российский рынок. Эта

угроза колоссально выросла за последнее десятилетие. Международные силы по содействию безопасности и войска США фактически не уделяли внимания борьбе с производством наркотиков, опасаясь тем самым возстать против себя значительную часть населения Афганистана.

Серьезным риском является возможность превращения Афганистана в территорию, где базируются, готовятся и укрываются боевики и террористы, нацеленные на борьбу с Россией. Речь не обязательно может идти о группировках с северокавказскими корнями. России в настоящее время противостоят исламистские экстремисты различной географической и этнической принадлежности. В последние три года (2011—2014 гг.) главным полигоном подготовки и основным полем действий экстремистских групп стала Сирия. Что касается «аль-Каиды», то Афганистан давно перестал быть ее главной базой, а сама эта организация мутировала, превратившись в своего рода франшизу для разнородных экстремистских групп.

Ситуация в Афганистане может влиять на безопасность России и опосредованно — через страны Центральной Азии. В этих странах существуют серьезные опасения в связи с возможной дестабилизацией Афганистана и ее последствиями для соседних стран в виде потоков беженцев, всплеска исламистского экстремизма, наркотрафика, трансграничной преступности.

Борьба за власть в Афганистане между пуштунами (самой крупной этнической группой, не составляющей, однако, абсолютного большинства в населении страны) и другими этническими группами (в частности, таджиками, узбеками и хазарейцами) может привести к вовлечению во внутриафганский конфликт номинального союзника России — Таджикистана, а также Узбекистана. В этой связи существует высокая вероятность того, что Душанбе и Ташкент будут стремиться влиять на политику Москвы в отношении Афганистана, заставляя Россию действовать в своих интересах. Нечто подобное уже имело место в 1990-х годах и привело к поддержке Россией афганского Северного альянса, в котором доминировали местные таджики и узбеки.

Оценка интересов и устремлений региональных игроков

Сворачивание западного присутствия в Афганистане может привести к усилению соперничества в регионе между соседними державами, новой «большой игре» за «сердце Азии». Понимание и учет позиций этих стран имеет существенное значение для формирования российской позиции и политики на афганском направлении.

Наиболее активным и заинтересованным игроком на афганском поле является *Пакистан*. Пуштунские племена, проживающие по обе стороны афгано-пакистанской границы, являются важнейшим связующим элементом между двумя странами, а разделяющая их граница — предметом острых противоречий между Исламабадом и Кабулом. Для Пакистана,

Сворачивание западного присутствия в Афганистане может привести к усилению соперничества в регионе между соседними державами.

который привык рассматривать Афганистан как сферу своего влияния, ситуация в этой стране — проблема национальной безопасности и возможность приобретения стратегических преимуществ над основным соперником — Индией. Со второй половины 1970-х годов Пакистан активно и на постоянной основе вовлечен во внутриафганские дела. Эта вовлеченность еще больше усилится после ухода войск международной коалиции.

У Пакистана очень неровные отношения с США, тесные связи с Китаем, а также альянс с Саудовской Аравией. Он не может быть союзником России, но не обязательно должен рассматриваться Москвой как соперник, тем более противник в Афганистане. У Исламабада с 1990-х годов сохраняются некоторые возможности для влияния в Душанбе и Ташкенте, но Москва, со своей стороны, пользуется влиянием на афганские силы, неподконтрольные Исламабаду. Прагматическое сотрудничество с Пакистаном может быть полезным для России в вопросах борьбы с терроризмом и незаконным оборотом наркотиков.

Для *Индии* присутствие в Афганистане является не только частью региональной геополитической стратегии, прежде всего на пакистанском и китайском направлениях, но и необходимым условием самоутверждения в качестве великой азиатской державы. Вероятный приход к власти на всеобщих выборах 2014 г. «Бхаратия Джаната парти» скорее всего укрепит стремление Индии играть большую международную роль.

Дели является важным стратегическим партнером Москвы, серьезным элементом континентального и глобального балансов сил, и сотрудничество с Индией, в том числе на афганском направлении (региональная стабилизация, борьба с терроризмом и наркоторговлей), имеет существенное значение для России. Для Индии в условиях традиционного соперничества с Пакистаном и Китаем и сворачивания активности и присутствия США в Афганистане Россия наряду с Ираном является одним из немногих серьезных партнеров. В то же время ряд конкретных интересов и устремлений Дели в Афганистане — там, где речь идет о соперничестве с Пакистаном и Китаем, — не совпадают с интересами Москвы.

Китай рассматривает Афганистан через призму экономических интересов, а также интересов в сфере безопасности и более широких геополитических интересов в Центральной и Южной Азии. Китайские государственные компании активно инвестируют в эксплуатацию природных ресурсов Афганистана (как и Центральной Азии). Пакистан является давним и близким союзником Китая, а Индия — столь же давним соперником. С точки зрения Пекина и с учетом его особых отношений с Исламабадом «Талибан» представляет собой политическое движение, с которым можно и нужно договариваться, несмотря на его возможные связи с уйгурскими исламистами-сепаратистами. Будучи заинтересован в Афганистане экономически, Китай в то же время дистанцируется от активного политического вмешательства в дела этой страны, демонстрируя готовность

работать с любым режимом в Кабуле. Для России Китай — важный глобальный и региональный партнер, в том числе в вопросах, относящихся к Афганистану.

Для *Ирана* Афганистан — страна, близкая в языковом, культурном и религиозном отношении. Тегеран заинтересован в стабильном независимом соседе, у которого баланс политической власти примерно соответствует этноконфессиональному составу населения. Свои интересы в Афганистане Иран продвигает через традиционно близких ему жителей Герата, хазарейцев, таджиков. Главное средство продвижения иранских интересов — торговля и инвестиции. Тегеран крайне заинтересован в пресечении афганской наркоторговли, пути которой в значительной степени идут через Иран. Тегеран приветствует вывод американских войск из Афганистана, развивает партнерство с Индией. У Ирана сложные отношения с Пакистаном, также претендующим на лидерство в регионе и в том числе на преобладающее влияние в Афганистане, и враждебные — с Саудовской Аравией. По ряду важных позиций — от стабилизации Афганистана до борьбы с наркоторговлей — интересы Ирана совпадают с российскими. Имея влияние на Душанбе и афганских таджиков (что они продемонстрировали еще в 1997 г., совместно добившись прекращения гражданской войны в Таджикистане), Москва и Тегеран могут в случае координации усилий играть существенную роль в «постамериканском» Афганистане.

Соединенные Штаты, уходя из Афганистана физически, не перестают оставаться глобальной державой, которой в принципе есть дело до всего, что происходит в мире. Тем не менее главный мотив американского присутствия — предотвращение создания на территории Афганистана террористических баз — существенно ослаб.

Как это бывало со многими государствами, Афганистан из центральной проблемы внешней и военной политики США быстро превращается в периферию американской политики. Конечно, Афганистан и дальше будет представлять определенный интерес для США — например, как район базирования беспилотных летательных аппаратов и военной авиации — в контексте их подхода к Китаю, Индии, Пакистану, Ирану, а также странам Центральной Азии, но этот интерес будет ограниченным. В краткосрочной и среднесрочной перспективе конкретный уровень участия США в афганской ситуации будет зависеть от подписания соглашения с Афганистаном о пребывании в стране американских войск.

Государства Центральной Азии озабочены последствиями нестабильности в Афганистане с точки зрения выживаемости их политических режимов; экономической нагрузкой в случае наплыва беженцев и геополитическими изменениями в результате снижения уровня присутствия США в регионе. В то же время очевидно, что основные политические проблемы для региона имеют основной источник внутри Центральной Азии, что афганские беженцы могут представлять проблему лишь для Таджикистана, что экономические

Афганистан из центральной проблемы внешней и военной политики США быстро превращается в периферию американской политики.

перспективы региона связаны в основном с Китаем, Россией и странами Запада. Очевидно также, что наркоторговля и производство наркотиков представляют угрозу для населения всех стран Центральной Азии.

Интересы России в Афганистане

Главным интересом Российской Федерации в отношении Афганистана является обеспечение безопасности на афганско-центральноазиатском направлении. Речь идет прежде всего о недопущении дестабилизации стран Центральной Азии, ряд которых — Таджикистан, Киргизия, Казахстан — являются союзниками России в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), а также о пресечении потока наркотиков, поступающих из Афганистана.

Интересам России соответствовал бы мирный, стабильный, развивающийся Афганистан, однако у Москвы нет жизненно важных интересов, связанных с той или иной структурой власти в этой стране. Соответственно для России не только опасно, но и бессмысленно втягиваться во внутри-афганскую борьбу за власть. В принципе Москва может работать с любыми потенциальными лидерами в Кабуле и поддерживать контакты с любыми региональными или этническими группами, которые не вовлечены в действия, направленные непосредственно против нее.

У России отсутствуют значимые экономические интересы в Афганистане. Тем не менее в случае стабилизации там обстановки она могла бы принять участие в восстановлении афганской экономики в рамках международных усилий по оказанию помощи Кабулу. Однако перспективы организации такой помощи, как и ее объемы, остаются в настоящий момент неясными. Восстанавливать Афганистан на собственные средства для России нецелесообразно.

Ресурсы, которыми обладает Россия в отношении Афганистана

Российские ресурсы на афганском направлении ограничены. Внутри Афганистана у России нет союзников. Отношения между нею и отдельными странами Центральной Азии сложны и требуют до- или переналадки. Российское военное присутствие в регионе сравнительно невелико и нацелено главным образом на противоборство с традиционными противниками — потенциально враждебными государствами и их армиями, а не на выполнение контртеррористических или контрповстанческих задач.

Между Афганистаном и территорией России фактически отсутствуют надежные границы, которые могли бы остановить проникновение (в конечном счете на территорию России) вооруженных групп и отдельных террористов. Оборудование до «полного профиля» границы между Россией и Казахстаном, самой длинной сухопутной границы в мире (свыше 7000 км), крайне затратно и политически нецелесообразно, учитывая

союзнический характер отношений и развитие интеграционных связей между Россией и Казахстаном. Укрепление таджикско-афганской границы необходимо, но эффективность контроля на этом участке зависит от позиции и интересов Душанбе, которые не во всем и не всегда совпадают с интересами Москвы, несмотря на формально союзнический характер отношений между Россией и Таджикистаном. Также союзная России Киргизия представляет собой государство с относительно слабой центральной властью и сильными региональными кланами. Границы Афганистана с Узбекистаном и Туркменией контролируются с севера властями в Ташкенте и Ашхабаде, не связанными какими бы то ни было союзническими обязательствами с Москвой.

Слабыми и неэффективными являются и заслоны от экспорта наркотиков из Афганистана. Нет сомнений, что в афганский наркотрафик вовлечены криминальные группировки стран Центральной Азии и самой России. Эти группировки, по-видимому, пользуются покровительством коррумпированных элементов в правоохранительных структурах и других государственных органах соответствующих стран. Существуют указания на то, что часть наркотиков, представляемых как произведенные в Афганистане, на самом деле изготавливаются в странах Центральной Азии. Огромный поток трудовой миграции из этих стран (особенно из Таджикистана и Узбекистана) в Россию затрудняет борьбу с контрабандой наркотиков.

Москва тем не менее обладает рядом возможностей для укрепления собственной и региональной безопасности. К числу таких возможностей относятся: целенаправленная дипломатия внутри Афганистана и в отношениях с региональными державами, особенно с Индией, Ираном, Китаем и Пакистаном; российские военные базы в Таджикистане и Киргизии; взаимодействие с союзниками по ОДКБ; задействование дипломатической площадки Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Для того чтобы эти возможности были применены эффективно, требуется цельная стратегия.

Стратегия России в отношении Афганистана

Не имея жизненно важных интересов внутри Афганистана и не будучи связанной обязательствами перед союзниками или клиентами внутри этой страны, Россия должна стремиться лишь к общей стабилизации обстановки в Афганистане. Ни в коем случае и ни под каким предлогом Россия не должна вмешиваться в дела Афганистана — ни политически, ни тем более военным путем. Это категорически противопоказано всем опытом войны, которую СССР вел в 1979—1989 гг. Москве следует последовательно и твердо противостоять попыткам других государств, включая союзников по ОДКБ, втянуть Россию в Афганистан.

В интересах России — суверенный и стабильный Афганистан без иностранных войск на его территории. В то же время подталкивание сил меж-

дународной коалиции к скорейшему выходу из Афганистана без создания основ политической стабильности в этой стране не соответствует российским интересам. Не имея возможностей решающим образом влиять на решения Вашингтона и Кабула, Москва должна быть готова к любому варианту — продолжению в ограниченном формате при наличии мандата Совета Безопасности ООН американского военного присутствия в Афганистане и к полному выводу войск США и их союзников к концу 2014 г.

России необходимо сохранять и поддерживать отношения с правительством в Кабуле, в том числе в области безопасности. В частности, имеет смысл продолжать обучение офицеров афганских сил безопасности и гражданского персонала в российских учебных заведениях. Целесообразно продавать Афганистану вооружения и военную технику, если Кабул (или кто-то за него) будет в состоянии за это заплатить. В то же время от посылки военных советников и технических специалистов следует категорически воздерживаться, чтобы исключить постепенное втягивание во внутриафганский конфликт.

Предлагаемый подход не предполагает необходимости «выбора» в пользу отдельных групп внутри Афганистана или «делания ставок» на них. Этот принцип распространяется и на правительство в Кабуле: Россия не должна стремиться изо всех сил сохранить его у власти. Опыт поддержки Москвой афганских меньшинств (Северного альянса) против талибов (преимущественно пуштунов) также не является актуальным в нынешних условиях.

Российская позиция в пользу «нейтрального Афганистана» требует расшифровки. Попытка любого регионального игрока заполнить вакуум, образующийся после ухода США и их союзников, приведет к нежелательной дестабилизации ситуации в регионе. Это, однако, в малой степени зависит от позиции Москвы. В любом случае России нет никакой необходимости ввязываться в «большую игру», бороться за влияние в Афганистане

с другими, более мотивированными внешними игроками, например, с Пакистаном, понапрасну растрачивая усилия и рискуя ухудшением отношений с ним.

Наоборот, в интересах России поддерживать информационные и рабочие контакты со всеми значимыми политическими силами Афганистана и соседними странами, чтобы быть в курсе меняющейся обстановки, а при необходимости иметь возможность защитить или продвинуть собственные интересы. Не ведя собствен-

ной политической игры в Афганистане и вокруг него, России необходимо дистанцироваться от внутриафганских «разборок», сохранять нейтралитет по отношению к конкурирующим сторонам и соперничающим соседним державам.

Поддержание рабочих отношений со всеми значимыми игроками в Афганистане и в регионе особенно важно для нейтрализации и парирования указанных главных угроз для безопасности России — террористической, повстанческой и наркотической. Особенно ценными в этой связи пред-

Россия должна стремиться лишь к общей стабилизации обстановки в Афганистане, не вмешиваясь при этом в его дела.

ставляются связи с политическим руководством, разведывательными и военными структурами самого Афганистана, а также Ирана и Пакистана.

Обеспечение безопасности России на южном направлении требует повышения уровня взаимодействия с ее союзниками и партнерами в Центральной Азии. Здесь Москва обязана играть гораздо более активную роль. Главное направление российской политики в регионе — экономическая интеграция и сотрудничество. В области безопасности, учитывая противоречия и дефицит доверия между странами Центральной Азии, для России целесообразно строить свою стратегию в регионе вдоль двух осей — многосторонней (ОДКБ, Таможенный союз / Евразийский экономический союз) и двусторонней (индивидуально с каждым партнером).

Росту эффективности политики безопасности России в регионе способствовало бы повышение уровня отношений с ключевым региональным союзником — Казахстаном. Фактически речь должна идти о привилегированном партнерстве Москвы и Астаны в рамках ОДКБ для обеспечения безопасности в Центральной Азии.

Два других члена ОДКБ — Киргизия и Таджикистан — требуют особого внимания со стороны России как страны, принимающие на своей территории российские военные базы. С уходом войск международной коалиции из Афганистана и прекращением функционирования транзитного центра США в киргизском аэропорту Манас возрастает необходимость непосредственного участия России в охране таджикско-афганской границы и создания российской военной базы на юге Киргизии. Необходимы регулярные совместные учения российских военнослужащих с киргизскими и таджикскими союзниками. Для повышения эффективности взаимодействия требуется перевооружение армий Киргизии и Таджикистана и переобучение их военнослужащих, прежде всего офицерского состава.

Интересам России соответствовала бы оптимизация функций и задач ОДКБ. Необходимо укрепить политическую составляющую работы организации, наладить более тесные контакты между национальными советами безопасности, разведывательными и полицейскими структурами ее членов, а также между политическими элитами России, Казахстана, Киргизии и Таджикистана.

Есть необходимость создания на территории Казахстана Академии ОДКБ для подготовки специалистов широкого профиля по проблемам региональной безопасности. При такой академии могли бы быть созданы курсы для высшего командного состава силовых структур, политических руководителей и чиновников высокого ранга соответствующих стран.

Командование российских военных баз в Киргизии и Таджикистане необходимо укрепить военно-дипломатическим компонентом: политическими советниками при командующих контингентами российских воору-

В условиях фундаментального ухудшения отношений между Россией и США возможности сотрудничества между Москвой и Вашингтоном по Афганистану существенно сужаются. Тем не менее там, где интересы России и США совпадают, их точечное взаимодействие не должно исключаться.

женных сил для поддержания постоянной связи с политическим руководством принимающих государств.

Коллективные силы быстрого реагирования ОДКБ являются главным инструментом, подлежащим задействованию в чрезвычайных обстоятельствах. Необходимо планирование их совместных действий не только на случай вторжения террористических групп, но и для проведения контрповстанческих и контрнаркотических операций на территории государств Центральной Азии.

В условиях, когда две из пяти стран Центральной Азии — Узбекистан и Туркмения — не являются членами ОДКБ, Москве необходимо активизировать двусторонние контакты с Ташкентом и Ашхабадом с целью исключить или развеять их возможные опасения в отношении целей российской политики в регионе. Особенно важно развитие таких контактов с Узбекистаном — самой крупной по населению страной, расположенной в самом центре региона.

Критическое значение для успеха российской политики безопасности в регионе является повышение эффективности деятельности Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков. Она должна иметь возможность действовать не только на территории России и по периметру ее границ, но и — по согласованию с союзниками и совместно с ними — также на территории стран Центральной Азии для пресечения наркотрафика, выявления и уничтожения наркопроизводств, если такие будут обнаружены.

Ключевое значение для обеспечения безопасности России имеет совершенствование миграционной политики и ее инструментов. Необходимо сохранять безвизовый режим в отношениях со странами Таможенного союза и будущего Евразийского экономического союза. В то же время следует внимательно отслеживать миграционные потоки из других стран региона

с целью пресечения контрабанды наркотиков, проникновения на территорию России экстремистов и террористов. Федеральная миграционная служба должна работать в тесном контакте с государственными органами стран Центральной Азии.

Для России полезно консультироваться и при необходимости взаимодействовать по афганской проблематике с великими державами континентальной Азии — Китаем и Индией. Роль Дели и особенно Пекина в регионе существенно повышается. Такие консультации и совместные действия эффективнее организовывать и проводить на двусторонней основе. В то же время есть возможность задействования многосторонних площадок — ШОС, «четверки» (Афганистана, Пакистана, России и Таджикистана), а также трехсторонней — РИК (России, Индии, Китая). Эти площадки способны главным образом выполнять роль форумов для обмена мнениями и подготовки переговоров.

В условиях фундаментального ухудшения отношений между Россией и США в начале 2014 г. и вывода боевых частей США из Афганистана, намеченного на конец 2014 г., возможности сотрудничества между Мо-

Задача российской политики состоит в том, чтобы защитить российские интересы, используя дипломатические и другие несиловые инструменты в Афганистане.

ской и Вашингтоном по Афганистану — в частности, на антинаркотическом направлении — существенно сужаются. Тем не менее там, где интересы России и США совпадают, их точечное взаимодействие не должно исключаться.

Возможности взаимодействия с другими странами НАТО по Афганистану (исключая транзит войск и военных грузов через территорию России) в принципе невелики, а с выводом войск коалиции и общим резким обострением российско-западных отношений еще больше сокращаются. Существуют некоторые возможности взаимодействия с Турцией, которая сохраняет заинтересованность в Афганистане.

Заключение

Развитие ситуации в Афганистане после 2014 г. не должно рассматриваться в России как вероятная катастрофа для безопасности страны на южном направлении. Афганистан не обязательно подпадет под контроль экстремистов, которые затем превратят его в инкубатор международного терроризма. Тем не менее уход США и их союзников из региона заставляет Россию взять на себя бóльшую ответственность за региональную безопасность. Эта повышенная ответственность не должна рассматриваться как необходимость российского вовлечения в события, происходящие непосредственно в Афганистане. Россия ни в коем случае не должна вмешиваться в военно-политическое противоборство в Афганистане, тем более военными средствами. Задача российской политики состоит в том, чтобы защитить российские интересы, используя дипломатические и другие несилловые инструменты в Афганистане и в отношениях с его соседями и действуя активно и комплексно в Центральной Азии, где, собственно, проходит передовой рубеж безопасности Российской Федерации. Важнейшим условием успеха российской политики является наличие эффективных рабочих контактов со всеми значимыми элитами в Афганистане и всеми региональными державами. Такой подход вполне соответствует известному принципу «большой игры» — не стремиться к победе, но избегать поражений.

Об авторах

Дмитрий Тренин — директор и председатель научного совета Московского Центра Карнеги, председатель программы «Внешняя политика и безопасность». Автор нескольких книг, изданных в России, США, Германии, Японии, Китае и других странах.

Олег Кулаков — кандидат исторических наук, преподаватель Военного университета Министерства обороны России.

Алексей Малашенко — доктор исторических наук, профессор, член научного совета Московского Центра Карнеги, сопредседатель программы «Религия, общество и безопасность».

Петр Топычканов — кандидат исторических наук, координатор программы «Проблемы нераспространения» Московского Центра Карнеги, старший научный сотрудник Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Московский Центр Карнеги

Основанный Фондом Карнеги за Международный Мир **Московский Центр Карнеги** начал работу в 1994 г. Эта исследовательская организация объединяет ведущих российских экспертов с их международными коллегами и сотрудниками других центров Карнеги для изучения коренных проблем российской внутренней политики, экономики и международных отношений и является своего рода форумом свободной дискуссии по ключевым аспектам современной общественной жизни.

Фонд Карнеги за Международный Мир — негосударственная, некоммерческая организация, основными задачами которой является содействовать развитию сотрудничества между странами и улучшению международных отношений. Основанный в 1910 г. Фонд занимается аналитической деятельностью, нацеленной на достижение практических результатов.

Являющийся первой глобальной научно-исследовательской организацией Фонд Карнеги имеет отделения в Китае, на Ближнем Востоке, в России, Европе и Соединенных Штатах Америки. Среди пяти городов, где находятся отделения Фонда, — два ведущих центра мировой политики и три столицы, политическое развитие и международная политика которых в наибольшей степени будут определять возможность обеспечения международного мира и экономического развития на ближайшее будущее.

РАБОЧИЕ МАТЕРИАЛЫ КАРНЕГИ

**АФГАНИСТАН ПОСЛЕ ВЫВОДА ВОЙСК
МЕЖДУНАРОДНОЙ КОАЛИЦИИ: УГРОЗЫ, РИСКИ
И ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Дмитрий Тренин, Олег Кулаков,
Алексей Малашенко, Петр Топычканов**

Редактор А. Иоффе
Дизайнер русскоязычной версии Я. Красновский
Компьютерная верстка Ю. Мосягин

Подписано к печати 04.04.2014
Формат 60x90 1/8.
Гарнитура Garamond Premier Pro.
Печать офсетная. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 3
Тираж 1000 экз.

Издатель: ИП Пахомова Елена Алексеевна
Россия, 125040, Москва,
Ленинградский проспект, 11-28
classick21@gmail.com

Московский Центр Карнеги
Россия, 125009, Москва
Тверская ул., д. 16/2
Тел.: + 7 495 935 8904
Факс: + 7 495 935 8906
Email: info@Carnegie.ru
www.Carnegie.ru

Отпечатано в типографии «August Borg»
107497, Москва, Амурская ул.,
д. 5, стр. 2

БЕЙРУТ БРЮССЕЛЬ ВАШИНГТОН МОСКВА ПЕКИН

ГЛОБАЛЬНАЯ
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ



МОСКОВСКИЙ ЦЕНТР
КАРНЕГИ

Carnegie.ru