

Международный семинар ПИР-Центра, организованный при поддержке  
Информационного бюро НАТО в Москве

## **КАК ДОЛЖНО СТРОИТЬСЯ СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ РОССИЕЙ И НАТО ПО АФГАНИСТАНУ В 2014 г. И ПОСЛЕ?**

Москва, 12 декабря 2013 г.

### **В.Г. Коргун. Россия и НАТО в Афганистане: сотрудничество или соперничество**

С началом в 2001 году возглавляемой США антитеррористической операции в Афганистане руководство России взяло курс на участие в борьбе международного сообщества с терроризмом: президент В.Путин первым из мировых лидеров в октябре 2001 г. высказал президенту США Дж. Бушу полную поддержку России санкционированных СБ ООН военных действий международной коалиции в Афганистане.

Этот курс нашел отражение в согласии Москвы на использование западной группировкой воздушного пространства России и военно-технической и транспортной инфраструктуры ее стратегических партнеров – стран Центральной Азии. Однако в силу ряда объективных и субъективных факторов Россия надолго отошла на второй план участия в афганских событиях, заняв позицию пассивного наблюдателя за событиями в соседней стране. Отсутствие реального сотрудничества России с НАТО в Афганистане во многом определялось возраставшим геостратегическим противостоянием с США в Центральной Азии, где Вашингтон предпринимал усилия по вытеснению России или по меньшей мере ослаблению ее влияния в регионе.

Тем временем обстановка в Афганистане во второй половине 2000-х годов заметно ухудшилась. Становилось все более очевидным, что НАТО не справляется со своими задачами в этой стране. Их лидеры стали все чаще обращаться к Москве с просьбой активизировать свое участие в борьбе с терроризмом в Афганистане. В то же время на практике они ограничивали ее реальные возможности занять более активную позицию.

Расширение масштабов военных операций НАТО в Афганистане привело к неизбежности активизации реального сотрудничества России и НАТО. Практическим результатом явилось соглашение, подписанное Д.Медведевым на саммите НАТО в Бухаресте в апреле 2008 г., согласно которому альянсу предоставили право использовать российскую территорию для транзита невоенных грузов в Афганистан. Соглашение по афганскому транзиту стало одним из основных элементов политики налаживания связей между Россией и НАТО. Несмотря на последовавшую в августе того же года военную операцию

в отношении Грузии и в связи с этим решение Кремля заморозить контакты Совета Россия-НАТО, подписанное в Бухаресте соглашение не утратило силу. В последующем оно неоднократно модифицировалось, расширяя возможности его использования со стороны НАТО.

Между тем стороны осуществляли взаимодействие и по другим каналам. В частности, в рамках совместной рабочей группы по борьбе с терроризмом, разных совместных структур по борьбе с афганским наркотрафиком, в области поставок вооружения афганской армии, подготовки афганских наркополицейских и т.д. Впрочем, такого рода совместные действия тормозились общим неровным характером российско-американских отношений, не связанных с Афганистаном (попытки расширения НАТО на восток, «список Магнитского» и т.д.). При этом сотрудничество России с НАТО позволило Москве заморозить на некоторое время вопрос о расширении Североатлантического альянса на постсоветском пространстве.

На протяжении последних лет российские официальные лица неоднократно заявляли, что сотрудничество с НАТО по афганскому вопросу является едва ли не единственным направлением во взаимоотношениях между Москвой и Альянсом, где до сих пор не было принципиальных разногласий между сторонами. Москва не без оснований утверждала, что Россия заинтересована в победе сил международной коалиции в Афганистане, в окончательном подавлении терроризма в регионе, ибо это диктуется ее национальными интересами

Ясно, что Россию к сотрудничеству с НАТО толкают вовсе не соображения альтруизма. Проблема обеспечения безопасности на Северном Кавказе и в союзных России государствах Центральной Азии сделали для Москвы приоритетным противодействие прежде всего угрозе экстремизма и международного терроризма.

Новые возможности для расширения сотрудничества двух сторон появились после прихода к власти в США в 2009 г. президента Барака Обамы, который в своей афганской политике отказался от не оправдавшего себя курса на внедрение западной демократии в Афганистане и сделал ставку на поиски выхода из военного и политического тупика, возникшего в условиях бесперспективности затянувшейся вооруженной борьбы против талибов. Речь шла в первую очередь о поисках альтернативных путей выхода из кризиса, один из которых виделся в инициировании переговоров с мятежниками и последующем завершении военной миссии в Афганистане.

В этих условиях Москва пошла на дальнейшие шаги по расширению возможностей НАТО использовать территорию и воздушное пространство России и ее центральноазиатских партнеров для транзита военных грузов и личного состава альянса, открыв т.н. Северный маршрут поставок для НАТО, в том числе авиабазу в Ульяновске. В этот период (в 2011-середине 2012 гг.) ввиду возникших политических трений между Исламабадом и Вашингтоном Пакистан практически закрыл свою территорию для транзита натовских грузов, и акции Москвы обрели решающее значение для вывода войск и техники НАТО из Афганистана.

К сожалению, в то время как НАТО и правительство Х.Карзая заняли позицию поиска компромисса с талибами, Москва выступила с отказом поддержать эту инициативу, ссылаясь на санкции СБ ООН в отношении террористов. В дальнейшем, впрочем, она заняла более гибкую позицию по этому вопросу, обусловив свое согласие целым рядом оговорок.

Неоднозначную позицию заняла Москва и в отношении объявленного президентом Б.Обамой плана по выводу в 2011-2014 гг. войск США и НАТО из Афганистана и передачи ответственности за безопасность в стране афганским силовым структурам (национальной армии, специальным службам, полиции). Продолжая утверждать о неизменной заинтересованности России в победе войск альянса над террористами, Москва поставила НАТО перед дилеммой: если Запад считает свою задачу в Афганистане выполненной, то он должен отчитаться об этом перед СБ ООН, от которого он получил мандат на действия в Афганистане. Если задача не выполнена, то уход войск альянса следует считать преждевременным, и НАТО должна остаться в стране, чтобы довести дело до конца. Такая позиция неоднократно озвучивалась главой МИДа С.Лавровым и представителем России в ООН В.Чуркиным. В случае отказа Москва пригрозила закрыть Северный маршрут поставок для НАТО.

Хотя этого не произошло, и сотрудничество по линии Россия-НАТО по афганскому вопросу продолжается, оно не носит стратегический характер. Его перспективы зависят не только от позиции сторон по Афганистану, но и от степени готовности Альянса найти компромисс с Москвой по другим волнующим ее вопросам международной политики. Имеет значение и степень эффективности борьбы сил США и НАТО с экстремистами в Афганистане. В этой связи решение США и НАТО о выводе оттуда всех своих боевых частей к концу 2014 году представляется многим в России спорным. Однако следует учитывать, что впечатление о том, что западная коалиция покидает Афганистан, не обращая внимания на нерешенность вопросов безопасности, скорее всего является неверным.

Судя по оценкам представителей штаб-квартиры НАТО в Брюсселе и близких к ней экспертов, несмотря на политическую, финансовую и эмоциональную усталость от афганской миссии США и НАТО (2001-2013 гг.), Североатлантический альянс не намерен отказываться от «афганского проекта» после 2014 года. Оставив часть своего персонала в Афганистане и располагая девятью военными базами (при вероятном сохранении за американскими военнослужащими прав экстерриториальности) США безусловно сохраняют свой политический контроль над страной. В этих условиях они вряд ли допустят усиления политической роли России, и ныне не имеющей существенного политического веса в Кабуле.

Впрочем, позиции и влияние внешних игроков после вывода войск НАТО будут в немалой степени зависеть от политической ситуации и расстановки основных политических сил, учитывая предстоящие в апреле 2014 г. президентские выборы. В любом случае вряд ли можно ожидать радикальной смены власти и политического строя страны, даже в случае маловероятного, как нам представляется, возвращения к власти талибов. Скорее всего, в ближайшие

несколько лет (2-3 года) в стране сохранится статус-кво, в рамках которого талибы могут рассчитывать на получение лишь сравнительно небольшой доли в управлении государством.

В настоящее время НАТО ищет пути оптимизации новой миссии в Афганистане, как с точки зрения финансово-экономических инструментов, так и в сфере политических решений.

Одним из приоритетов новой афганской стратегии НАТО представляется создание коалиции региональных государств, которым бы постепенно была бы передана часть ответственности за урегулирование афганского кризиса. Судя по последним энергичным действиям Соединенных Штатов, которые не только попытались нормализовать свои отношения с Пакистаном (через возобновление масштабной финансовой помощи), но и начали создавать основу для переговоров с Ираном, Вашингтон и Североатлантический альянс рассматривают Исламабад (и возможно, Тегеран) как потенциального партнера по «новому афганскому урегулированию». Вполне вероятно, что Пакистан рассматривается американцами и их союзниками по НАТО в качестве ядра коалиции региональных государств, которой и будет после 2014 года передана значительная часть ответственности за Афганистан.

Центральноазиатские государства эксперты НАТО рассматривают, как «приафганский регион», который также должен стать составной частью новой региональной коалиции по афганскому урегулированию. Учитывая достаточно высокий уровень политического и экономического влияния России в странах Центральной Азии, многие из которых также являются участниками пророссийских международных политических объединений (СНГ, ОДКБ), для США и НАТО является важной задачей обеспечение лояльности Москвы при включении правящих режимов этих стран в «новое афганское урегулирование».

В перспективе в условиях открытия новой миссии НАТО в Афганистане Россия представляет для альянса интерес на нескольких политических направлениях. Не в последнюю очередь она интересует США и НАТО как страна-транзитер, обеспечивающая режим диверсификации транспортных перевозок в Афганистан и из него. Хотя Североатлантический альянс будет продолжать стремиться к снижению уровня транзитной зависимости от РФ в афганском проекте, полностью такой зависимости избежать ему вряд ли удастся.

Учитывая нестабильность американо-пакистанских отношений (связанную в частности с невыполнением просьб Пакистана отказаться от программы использования беспилотных летательных аппаратов (дронов) для борьбы с боевиками на пакистанской территории), Вашингтон и Брюссель будут заинтересованы в том, чтобы сохранить хотя бы минимально конструктивный уровень отношений с Москвой, чтобы иметь возможность реализовать чрезвычайные транзитные проекты через российскую территорию.

США и НАТО заинтересованы в том, чтобы привлечь в коалицию региональных государств по афганскому урегулированию все страны постсоветской Центральной Азии. Это позволит американцам и их партнерам по альянсу не только теснее привязать к афганской проблематике

центральноазиатские режимы, но и создаст определенные предпосылки для снижения уровня политической зависимости центральноазиатских лидеров от Москвы (особенно в связи с неизбежной сменой поколений в правящих группах местных политических элит).

В этой связи США и НАТО будут стремиться к более тесному вовлечению России в процесс «нового афганского урегулирования». Такое вовлечение не только легитимизирует участие центральноазиатских режимов в афганском проекте, где операторами в обозримой временной перспективе останутся страны Североатлантического альянса (прежде всего, США и Великобритания), но и продемонстрирует ограниченность российских возможностей в «новом афганском урегулировании».

Очевидно, по этой причине официальные представители НАТО поддерживают «пунктирное участие» России в афганском урегулировании (отдельные проекты Москвы, связанные с подготовкой наркополицейских, «вертолетный пакет» и т.д.), так как такое участие не приводит к принципиальному изменению (повышению) политического статуса РФ в новой «большой игре» вокруг и внутри Афганистана.

Представляется, что иницилируемый некоторыми российскими политическими группами проект активного вовлечения РФ в кампанию борьбы с наркоиндустрией в Афганистане является, как минимум, неоднозначным, а в перспективе – и опасным для Москвы. Добиться серьезных результатов в борьбе с системой афганского наркобизнеса внутри Афганистана в ближайшее время будет невозможно. Тем более, что вывод основных сил США и НАТО из Афганистана может, по всей видимости, привести к росту производства наркотиков. Сочетание этих двух факторов – новый рост наркопроизводства после 2014 года и демонстрация растущей российской активности в борьбе с афганским наркобизнесом – позволят западным и региональным оппонентам Москвы заявить, как минимум, о непонимании Россией сложности вопроса.

Кроме того, попытки России активизировать реальную борьбу с афганским наркотрафиком может привести к напряженности отношений Москвы с отдельными влиятельными кругами внутри Афганистана. Конфликты на «наркочувстве» неизбежно ослабят российские позиции внутри Афганистана, что исключит Москву из числа стран-лидеров новой «афганской» коалиции региональных государств (где доминирующую позицию будет занимать Пакистан, опирающийся на поддержку США, а также, возможно, Иран).

Таким образом, чрезмерное продвижение (проталкивание) российской стороной темы «борьбы с афганскими наркотиками» может превратиться в политическую и геополитическую ловушку для Москвы в стратегической перспективе. Можно предположить, что США и НАТО будут заинтересованы в усилении антинаркотической риторики Москвы после 2014 года, тем более, что сами страны-члены НАТО в активной борьбе с наркотиками в Афганистане участвовать не намерены.

Итак, после вывода войск альянса можно предположить следующие основные сферы сотрудничества России с НАТО в Афганистане и в рамках афганского урегулирования:

- 1) активное использование российской территории и воздушного пространства для натовского транзита (по последним данным, в Афганистане останется от 9 до 12 тысяч американцев и около 8 тысяч специалистов их партнеров по НАТО);
- 2) совместная борьба с наркотрафиком;
- 3) предотвращение дальнейшей активизации исламского терроризма;
- 4) поставка вооружения афганской армии и обучение афганских офицеров;
- 5) экономическая помощь, возможные совместные проекты.