

Провалы в политике ОДКБ и ШОС ГОРДИЕВ УЗЕЛ НАРКОТРАФИКА И ТЕРРОРИЗМА ОСТАЕТСЯ НЕРАЗРУБЛЕННЫМ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 455
Январь 2017 г.

Мария Омеличева¹
Канзасский университет

Тема коллективного реагирования на угрозы терроризма, экстремизма и международной организованной преступности уже давно стоит во главе повестки дня Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Однако эти организации продолжают упускать из виду сложные и многогранные взаимосвязи между этими тремя проблемами. Это серьезное упущение, которое не позволяет коллективным инициативам эффективно реагировать на локальные и региональные угрозы безопасности. Более того, игнорируя общие корни криминальной и террористической активности в регионе, ОДКБ и ШОС лишь укрепляют автократические тенденции и институциональные провалы в своих государствах-участниках.

Отсутствие координации и фокуса

В мае 2016 г. начальники полиции и заместители министров внутренних дел стран ОДКБ собрались в Ереване, чтобы обсудить вопросы регионального сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, наркотрафиком и терроризмом. Месяц спустя в Ереване также состоялась встреча секретарей Совета безопасности ОДКБ, посвященная коллективному реагированию на угрозу терроризма. Практически одновременно с этими заседаниями в Ташкенте прошел юбилейный саммит ШОС, на котором лидеры государств-участников вновь выразили свою приверженность более тесному сотрудничеству по борьбе с терроризмом. В их совместном заявлении также упоминалась озабоченность, выраженная странами ОДКБ по поводу растущего влияния Талибана и ИГИЛ в Афганистане. Однако они совершенно упустили из виду тесное

¹ [Mariya Omelicheva](#) – доцент факультета политологии Канзасского университета. Отдельные аспекты исследований по данной теме профинансированы грантом по проекту «Взаимосвязь наркотрафика и терроризма в Евразии», выделенным Инициативой «Минерва».

переплетение проблем терроризма, вооруженной антиправительственной активности и организованной преступности в данном регионе, и не обсуждали никаких способов разрубить узел терроризма и преступности в зоне ответственности ОДКБ и ШОС.

Причины игнорирования этих горячих точек – это те же самые причины, которые уже давно подрывают эффективность мер коллективного реагирования на проблемы безопасности в регионе. Во-первых, у каждого государства-участника ОДКБ и ШОС имеются собственные интересы, которые далеко не всегда совпадают; при этом у обеих организаций отсутствует серьезный потенциал для реагирования на новые вызовы в сфере безопасности. Руководство стран-участниц рассматривает сотрудничество в сфере безопасности всего лишь как инструмент национального и международного самоутверждения. Поэтому их в первую очередь интересуют проекты, которые укрепляют их собственную власть и отвлекают внимание от внутренних источников проблем в сфере региональной безопасности. Такой подход мешает выработке эффективных мер, призванных разрубить гордиев узел терроризма и преступности. Более того, он лишь усугубляет те деформации в сфере политики и безопасности, которые и породили этот узел.

Тесное переплетение терроризма и преступности не является секретом ни для ОДКБ, ни для ШОС. Обе организации за последние несколько лет приняли ряд деклараций, в которых признается бесперспективность попыток победить терроризм, не устранив его источники финансирования. Наркотогровя является спонсором для боевиков и террористов; руководство ОДКБ и ШОС это хорошо понимает, однако все его внимание направлено лишь на оперативный аспект данной связи, игнорируя множество иных аспектов. Эти аспекты можно проиллюстрировать следующими конкретными примерами.

Согласно [сообщениям](#) афганского Агентства по борьбе с наркотиками, боевики Исламского движения Узбекистана (ИДУ) и Талибана имеют влияние в нескольких районах провинции Такхар, граничащей с Хатлонской областью Таджикистана. Контролируя приграничные территории, боевики получили возможность извлекать финансовую выгоду из героинового трафика, идущего в северном направлении. Такхар – единственная провинция в регионе, где среднеазиатские боевики обложили наркотрафик налогами. Конкретные механизмы подобного налогообложения до конца не понятны, однако миссия ООН в Афганистане [сообщает](#), что боевики и местные банды, занимающиеся контрабандой наркотиков, заключили между собой союз с целью закрепления своего контроля над границей.

Даже в тех случаях, когда исламисты, боевики и преступные группы действуют, на первый взгляд, независимо друг от друга, их активность часто сконцентрирована в

ОДКБ (1992-)

Армения
Беларусь
Казахстан
Кыргызстан
Россия
Таджикистан
Наблюдатели:
Афганистан
Сербия

ШОС (2001-)

Китай
Казахстан
Кыргызстан
Россия
Таджикистан
Вступают:
Индия
Пакистан
Наблюдатели:
Афганистан
Беларусь
Иран
Монголия

одних и тех же географических областях. К примеру, правительство Таджикистана сохраняет шаткий контроль над Горно-Бадахшанской автономной областью (ГБАО). Эта бедная и малонаселенная провинция, граничащая с Кыргызстаном, Китаем и Афганистаном, является родиной памирских этнических групп, которые зачастую не считают, что таджикское правительство представляет их интересы. ГБАО контролируется бывшими полевыми командирами, и через нее идут мощные потоки наркотрафика. Сложившиеся здесь географические и социально-политические условия сделали Горно-Бадахшан оплотом политической и этнической оппозиции правительству Эмомали Рахмонова, которое возлагает вину за серию кровопролитных столкновений между правительственными силами и боевиками в 2010, 2011 и 2012 годах на «исламистов». В 2015 году Душанбе ввел запрет на посещение ГБАО иностранцами под предлогом опасений того, что в провинции обоснуются боевики-исламисты из соседнего Афганистана. Однако Талибан является преимущественно суннитской группировкой, а памирские этнические группы, которые составляют большинство населения ГБАО – исмаилиты. Их мало что связывает между собой; если между ними и налажены какие-то контакты, то это в основном контакты по линии наркотрафика и прочей контрабанды.

Казахстан долгое время сохранял имидж острова стабильности в нестабильном среднеазиатском регионе. Однако в 2011 году этот имидж был подорван чередой атак террористов-смертников, взрывов и перестрелок с силами безопасности. В итоге Астана возложила вину за теракты на исламистов (в т.ч. на организацию Джунд аль-Халифат), хотя криминальное прошлое казахских экстремистов скорее согласуется с первоначальной трактовкой этих событий как бандитских нападений, совершенных организованными преступными группировками. Неясно даже, как следует воспринимать и саму группировку Джунд аль-Халифат – как преступную или исламистскую – поскольку она явно замешана в организованной преступности.

Коллективное (не)реагирование

Частота инцидентов организованного насилия вызывает опасения в ШОС и ОДКБ. Однако усилия ШОС, направленные на противодействие терроризму и наркотрафику, ограничиваются выражениями политической поддержки контртеррористических мер, предпринимаемых отдельными членами организации, а также разработкой программных документов, в которых говорится о необходимости и намерениях координировать военные и политические шаги. В рамках ОДКБ создана многоуровневая система коллективного реагирования. Коллективные силы оперативного реагирования (КСОР) ОДКБ были созданы в 2009 году с целью противодействия агрессии, терактам и наркотрафику на территории государств-участников. С участием КСОР проводятся регулярные совместные военные учения, специальные операции и тактические учебные мероприятия. В сфере противодействия торговле наркотиками ОДКБ проводит ежегодные международные операции с участием персонала агентств по борьбе с наркотиками, служб безопасности, министерств внутренних дел, пограничных и таможенных ведомств, а также

финансовой разведки. Региональная антитеррористическая структура ШОС проводит совместные маневры по борьбе с терроризмом, однако проявляет меньшую по сравнению с ОДКБ активность в плане организации операций по противодействию финансированию терроризма и отмыванию доходов, полученных преступным путем. При этом ОДКБ и ШОС планируют свои военные учения и операции по борьбе с терроризмом и наркотрафиком по отдельности, что указывает на недостаточную координацию их деятельности, особенно в ключевых областях на стыке терроризма, повстанческой активности и организованной преступности.

Некоторые усилия на местах выглядят многообещающе, однако на практике они могут оказаться основанными на ложных предпосылках. К примеру, в ходе недавних военных учений войска ОДКБ [отрабатывали](#) сценарий вторжения боевиков из Афганистана в Таджикистан. [Предполагалось](#), что сотни (или даже тысячи) боевиков ИГИЛ и Талибана, а также других исламистских группировок, проходящих обучение в северных провинциях Афганистана, готовятся к проведению терактов и диверсий. Однако в реальности у этих боевиков нет никаких особых мотивов для вторжения в Среднюю Азию с юга. В частности, у Талибана нет тактической, стратегической или идеологической заинтересованности во вторжении в постсоветский регион. А вот взятие под свой контроль северных маршрутов наркотрафика является выгодным и практически осуществимым проектом для боевиков всех мастей. При этом афганская провинция Бадахшан, которая граничит с ГБАО, является одним из оплотов антиправительственных сил. Через эти провинции также пролегает кратчайший маршрут для наркотрафика в направлении России и Европы (через Среднюю Азию). Данный район стал для боевиков своего рода «финансовым центром», где в последние годы резко выросло производство героина и, соответственно, доходы от наркоторговли. Не случайно боевики наращивают свою активность именно в Бадахшане и других северных провинциях Афганистана. Если они и перейдут границу со среднеазиатскими республиками, то столкновения с национальными и региональными силами безопасности будут иметь прежде всего криминальный, а не религиозный или идеологический характер. Реальной и активной угрозой является именно присутствие в регионе сетей организованной преступности и широких возможностей, которые перед ними открываются – однако сценарии военных учений этой угрозе не уделяют должного внимания.

Трещины в архитектуре региональной безопасности

Ни ШОС, ни ОДКБ в настоящее время не имеют серьезного потенциала для эффективного коллективного реагирования на региональные вызовы в сфере безопасности. С оперативной точки зрения у их персонала нет соответствующего опыта межведомственного сотрудничества и подготовки. В случае необходимости этот персонал с трудом сможет отличить наркоторговцев (и их операции, связанные с наркотрафиком) от исламистов и ведущихся ими боевых действий. На юге Средней Азии отмечается серьезный дефицит военного/силового потенциала и персонала. Российским силам, доктринам, оружию и технологиям принадлежит центральная роль в

программах подготовки и специальных операциях ОДКБ. Бросается в глаза резкий контраст между военным и технологическим потенциалом российских сил (в т.ч. их передовыми «сетевыми» методами ведения военных действий и опытом участия в конфликтах в Сирии и Украине) и скромными военными возможностями других членов ОДКБ. На фоне растущего военного отставания этих государств от России, а также экономического кризиса в самой России, Москва пытается справиться со все более сложными задачами, располагая все меньшими ресурсами. Так, в мае 2016 года ей пришлось упразднить Федеральную службу по контролю за оборотом наркотиков из-за бюджетных ограничений. Под вопросом оказалось и будущее Коллективных сил оперативного реагирования ОДКБ. В результате проведенных в России военных реформ у нее сейчас недостаточно сил даже для обороны своей собственной территории, не говоря уже о поддержании серьезных военных контингентов для укрепления внешних границ ОДКБ.

Еще одной огромной трещиной в архитектуре региональной безопасности является отсутствие в составе ОДКБ Узбекистана и Туркменистана. Их нежелание углублять сотрудничество с Россией в сфере безопасности иллюстрирует расхождение интересов разных государств региона и существующее между ними глубокое недоверие. Москва пытается убедить своих региональных союзников, что она является единственным гарантом стабильности и безопасности в Средней Азии, путем организации коллективных военных учений и предоставления военной помощи. Однако руководство среднеазиатских республик опасается чрезмерного военного присутствия России на своей территории; оно постоянно вносит свои собственные коррективы в традиционное российское видение природы и масштабов угроз национальной безопасности. К примеру, Таджикистан предпочитает представлять себя в роли форпоста, который защищает весь регион от распространения насилия с территории Афганистана. Под предлогом этой роли таджикское руководство пытается заручиться международной военной помощью. Однако с другой стороны Таджикистан пытается приуменьшить угрозу насилия со стороны исламистов и настаивает на том, что его собственные силы безопасности способны отразить любую угрозу.

Кыргызстан также использует свое членство в региональных организациях, чтобы получить доступ к современным военным технологиям и подготовке, а также для дипломатических торгов с Вашингтоном. Для Казахстана членство в ОДКБ и ШОС является ключевым инструментом политики многовекторности и формирования внешнеполитического имиджа страны. Китай использует ШОС как платформу для проведения двусторонних переговоров со среднеазиатскими странами по вопросам торговли и энергетических проектов. При этом ни один из членов ОДКБ или ШОС не имеет никакого желания вмешиваться во внутренние дела других членов, предпочитая делать упор на принцип «невмешательства» во внутривнутриполитические вопросы как на основополагающий принцип этих двух организаций. Ссылки на суверенитет также используются в качестве прикрытия для негласных связей между государством и криминалитетом, которые еще более затрудняют региональное сотрудничество в

вопросах безопасности. Наконец, недавнее вступление Индии и Пакистана в ШОС является стратегически выгодным с точки зрения противодействия угрозе исламистской радикализации – однако учитывая состояние двусторонних отношений между Дели и Исламабадом, прием этих двух новых членов может негативно сказаться на эффективности работы всей организации.

Заключение

Перспективы серьезного сотрудничества по вопросам безопасности в Средней Азии представляются мрачными. Традиционная риторика руководителей ОДКБ и ШОС, которая увязывает нестабильность в Афганистане с положением дел в сфере безопасности в Средней Азии, отвлекает внимание от криминальной подоплеку в отдаленных и приграничных областях данного региона, подпитывающей насилие, преступность и экстремизм. Чтобы добраться до тесно переплетенных корней терроризма и преступности, понадобится интегрированная структура международной координации ответных мер, с особым упором на связующие элементы между мерами по борьбе с терроризмом, антиправительственными формированиями и наркотрафиком. Однако многоуровневый, межведомственный и межгосударственный подход может сформироваться только в атмосфере взаимного доверия и общего понимания истинных источников проблем в сфере безопасности. А добиться взаимопонимания и доверия будет очень сложно в регионе, где продолжает нарастать геополитическое соперничество между большими и малыми игроками, и где руководители отдельных стран рассматривают коллективные проекты в сфере безопасности лишь как инструмент укрепления собственной власти.

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org