

Помощь США Средней Азии в обеспечении безопасности ОЦЕНКА ОГРАНИЧЕНИЙ, ПОИСК ВОЗМОЖНОСТЕЙ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 487
Октябрь 2017 г.

Мария Омеличева¹
Университет штата Канзас

Между 2001 и 2016 годами правительство США потратило 1,9 млрд долларов на помощь Средней Азии в деле обеспечения безопасности. Целью этой помощи было повышение профессионализма сухопутных войск, а также обучение и снаряжение персонала, занятого операциями по борьбе с терроризмом и распространением наркотиков в Средней Азии. В результате все страны региона отметили некоторое улучшение в работе сил внутренней безопасности. Однако эти усилия не затронули две крупные проблемы: опиумный трафик из Афганистана и «авторитаризация» во всем регионе. Поддержка Вашингтоном Средней Азии – даже учитывая [предложение](#) администрации Трампа срезать на половину финансовую помощь региону – нанесет ущерб национальным интересам США, если она не будет подкреплена измеряемыми улучшениями в осуществлении соответствующих программ правительствами стран региона. Укрепление государственной мощи без соответствующего роста ответственности, прозрачности и перспектив в деле сокращения коррупции легко может способствовать усилению самих авторитарных правительств региона без серьезной борьбы с транснациональными угрозами безопасности.

Инвентаризация помощи США в обеспечении безопасности в Средней Азии

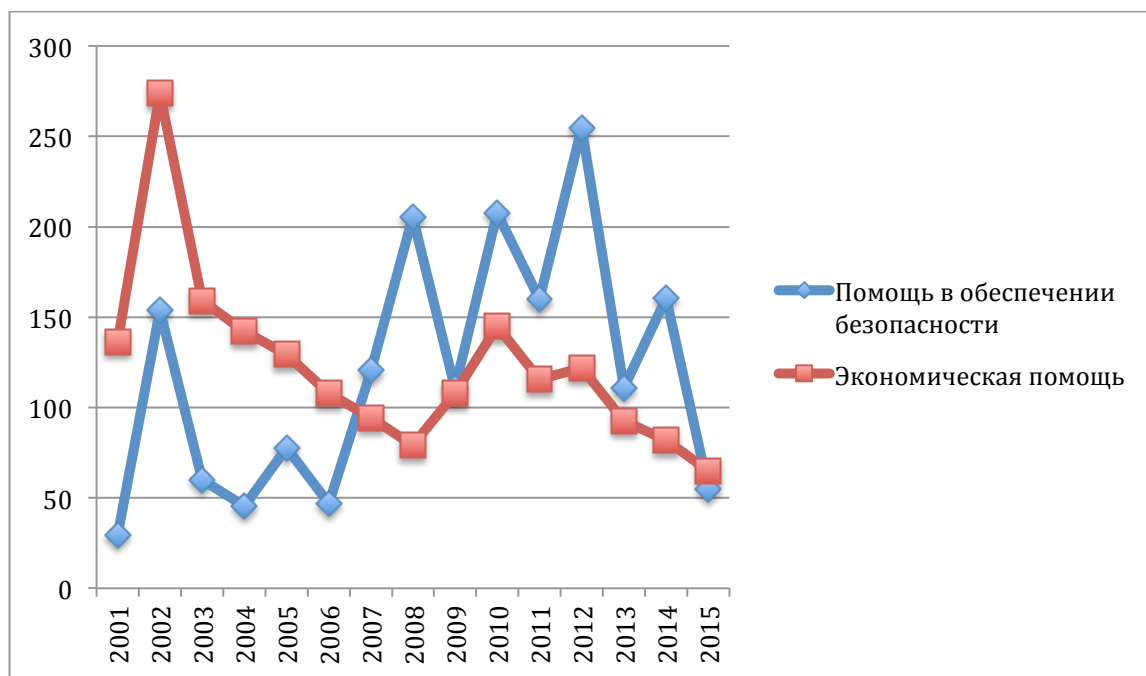
Средняя Азия приобрела геостратегическое значение для Вашингтона вследствие атак 11 сентября. Соединенные Штаты уделили приоритетное внимание проблеме распространения конфликтов по региону и материально-технической поддержки широкомасштабной военной кампании в Афганистане возглавляемой США. Между 2001 и 2015 годами в обмен на допуск в воздушное пространство, к транспортной

¹ Мария Омеличева ([Mariya Y. Omelicheva](#)) ассоциированный профессор факультета политологии Университета штата Канзас. Признательность Управлению военно-морских исследований за грант по проекту «Mineva» «Взаимосвязь наркотрафика и терроризма в Евразии».

инфраструктуре и военным объектам Средней Азии правительство США предоставило пяти республикам помощь на 3,2 млрд долларов для обеспечения безопасности и улучшения экономической ситуации этих стран.

Как показано на **Графике 1**, затраты США на безопасность и экономику изменялись год от года. Под влиянием ряда факторов, включая характер двусторонних отношений, с 2007 года помощь в обеспечении безопасности стала превышать сумму, получаемую регионом на экономические нужды. Между 2001 и 2006 годами помощь на обеспечение безопасности составляла 43,6 процента от всей экономической помощи, а между 2007 и 2015 годами экономическая помощь уменьшилась до 65 процентов от всей суммы, потраченной на безопасность. Эти тенденции показывают повышенный государственный интерес Соединенных Штатов в деле защиты от угроз внутренней и региональной безопасности в Средней Азии и в получении гарантий доступа к региональным объектам, который необходим для поддержания усилий по стабилизации обстановки в Афганистане.

График 1. Помощь США для обеспечения безопасности и улучшения экономической ситуации в Средней Азии (в тысячах долларов, в неизменных ценах)

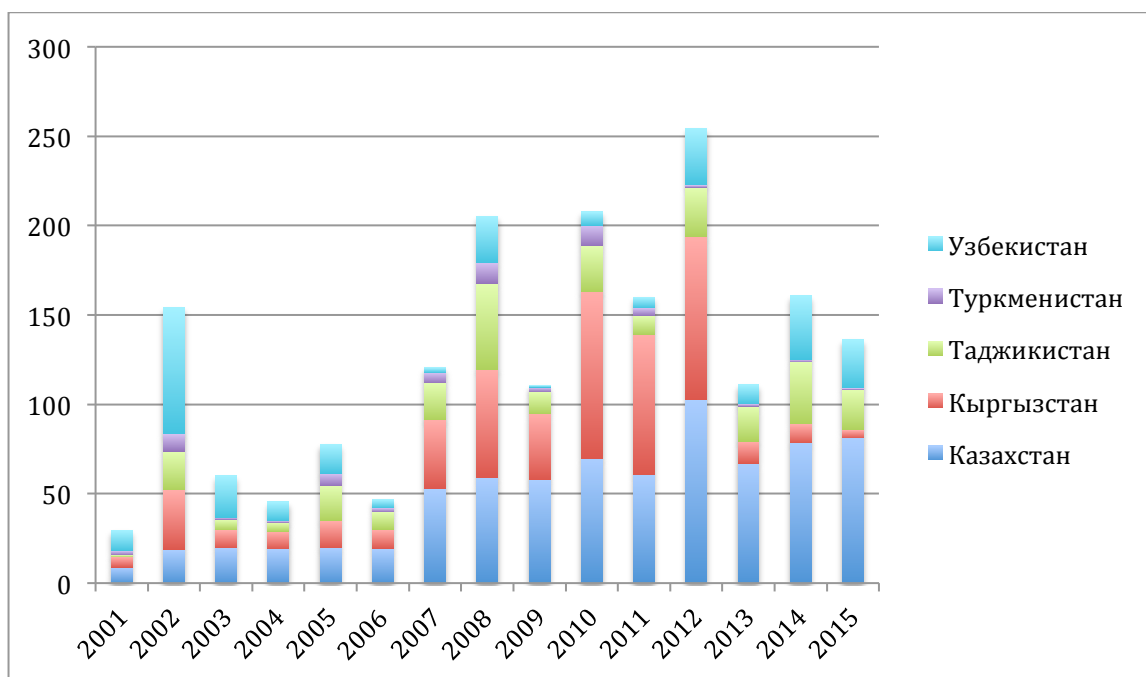


Источник: [Security Assistance Monitor](#)

Соединенные Штаты предоставили обучение для более чем 13 000 военнослужащих Средней Азии посредством таких программ, как «Военное образование и тренинг за рубежом» (IMET), «Военное финансирование за рубежом» (FMF), «Программа участников борьбы с терроризмом» (CTFP), «Международный контроль за наркотиками и обеспечение правопорядка», «Секция 1004 содействия борьбе с наркотиками». Крупнейшим получателем американской

помощи по обеспечению безопасности был Казахстан, который послал около 300 военнослужащих для участия в возглавляемой США коалиции в Ираке и присоединился к усилиям Госдепартамента США по интеграции Афганистана в проект Нового шелкового пути. На втором месте по объему полученной помощи, со значительным отрывом от Казахстана, следуют Кыргызстан и Таджикистан (см. **График 2**). В последние годы Соединенные Штаты увеличили помощь по программам обеспечения безопасности в Узбекистане (ограничения на военную помощь США этой стране были отменены в 2011 году), но приостановили обучение военнослужащих в Кыргызстане после закрытия там транзитного центра «Манас» в 2014 году.

График 2. Содействие республикам Средней Азии со стороны США по обеспечению безопасности (в тысячах долларов, в неизменных ценах) (2001–2015)



Источник: [Security Assistance Monitor](#)

Эти программы помощи помогли американским военным получить необходимый им доступ к объектам региона, усовершенствовать инфраструктуру обеспечения безопасности в Средней Азии и усилить боеготовность региональных сил безопасности. Например, в Таджикистане эти программы серьезно способствовали развитию тактических и технических возможностей в борьбе с терроризмом и распространением наркотиков и в укреплении силовых структур центрального правительства по отношению к регионам. В Кыргызстане они способствовали построению более широкой системы обеспечения безопасности и облегчению вступления в международные организации. Однако усилия по модернизации вооруженных сил Средней Азии имели ограниченный успех в основном из-за маленьких оборонных бюджетов этих государств и советского наследия в военном

мышлении. Только у Казахстана есть прогресс в преобразовании военных сил на современный лад. Это единственная республика Средней Азии, где воздушно-десантная бригада (KAZRIG) обучена с помощью программ США и получила статус совместимости с миротворческими силами НАТО в 2008 году.

Парадоксально, что помощь, направленная на обучение и снаряжение персонала, который работает в Средней Азии в сфере безопасности и призван прекратить крупный поток опиатов из Афганистана, не уменьшила торговлю наркотиками, идущую через этот регион. Конфискация наркотиков сократилась в Таджикистане - крупнейшем получателе помощи США для борьбы с наркотиками (см. **Таблицу 1**). Заявления других правительств Средней Азии о готовности бороться с наркотрафиком не привели к увеличению объема конфискации, который был бы эквивалентен уровню производства опиума в Афганистане. Также скудным был и прогресс в усилении регионального сотрудничества под руководством США в области безопасности. Программа, стоящая миллионы долларов «Среднеазиатская инициатива по борьбе с наркотиками» (SACI), запущенная в 2011 году для установки, обучения и обмундирования сил по борьбе с наркотиками в каждой среднеазиатской республике и для развития регионального сотрудничества в рамках поддерживаемого США Среднеазиатского регионального информационного координационного центра (CARICC), не имела большого успеха.

Таблица 1. Выращивание опиумного мака в Афганистане (в тысячах гектаров) и конфискация героина и опиума (в кг) в Средней Азии

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Афганистан Выращивание мака	74	80	131	104	165	193	157	123	123	131	154	209	224	183	201
Таджикистан Конфискация героина	3958	5600	4794	2344	2097	1549	1636	1132	985	510	515	483	508	499	88.79
Конфискация опиума	1624	2371	2315	1104	1386	2542	1746	1040	744	490	627	774	990	1079	611.54
Кыргызстан Конфискация героина	271	104	207	260	261	431	299	341	157	332	242	247	286	344.5	166.81
Конфискация опиума	109	46	317	261	302	270	141	376	39	70	16	132	158	46.34	24.91
Казахстан Конфискация героина	168	707	458	625	555	521	1639	731	323	306	307	753	392	464.38	196.6
Конфискация опиума	13	192	353	669	636	335	17	172	168	11	183	0.1	49	4.12	2.28

Источник: UNODC, Инициатива Парижского пакта и Проект по афганской опиатной торговле UNODC ([The Drugs Monitoring Platform](#)).

В последние годы Таджикистан получил рекордно большую сумму в качестве американской помощи для укрепления безопасности – 34,7 млн долларов в 2014 году и 22,5 млн долларов в 2015-м – все это в то время, когда страна деградировала

к однопартийному авторитарному режиму. Кыргызстан получил львиную долю помощи для обеспечения безопасности при Курманбеке Бакиеве (2005–2010), но в результате его семья консолидировала контроль в политике, экономике и торговле наркотиками. Тысячи военнослужащих в войсках специального назначения в обеих странах, подготовленные на деньги Вашингтона, пришли из подразделений, находившихся под прямым контролем президентов. Усовершенствование способности сил безопасности отвечать на внутренние и внешние угрозы, похоже, зачастую усиливает репрессивный аппарат на службе бюрократии Средней Азии, в то же время позволяя правителям консолидировать контроль над различными сегментами прибыльной торговли наркотиками.

Опасность увеличения возможностей государства в отсутствие политической воли

Правительство США предприняло серьезные попытки уменьшить неправомерное использование оборудования и навыков, постоянно оценивая свои программы по безопасности, поддерживая контакты с людьми, вовлеченными в обеспечение безопасности, и отдавая приоритет финансированию программ с длительным влиянием на культуру институтов безопасности в странах, получающих помощь. Хотя американские структуры, предоставляющие помощь в обеспечении безопасности, признают, что коррупция препятствует эффективности помощи, они еще не задействовали все доступные рычаги для установления гарантий того, что власти Средней Азии используют помощь на обеспечение безопасности и в тех целях, в каких она была задумана. Как только американское правительство предоставляет финансирование, оборудование и обучение, оно теряет контроль над тем, как объекты, оружие, навыки и персонал затем используются. Например, в Таджикистане Соединенные Штаты финансировали строительство объектов для обучения Национальной гвардии и Таможенной службы (стоимостью 10 и 20 млн долларов соответственно), но информации о том, использовались ли они в дальнейшем, нет, хотя оба проекта отмечены как законченные. Другой пример, когда Соединенные Штаты профинансировали строительство «Моста дружбы» между Таджикистаном и Афганистаном и оборудовали его сканерами для проезжающих по нему машин и современными таможенными пунктами по обеим сторонам. Хотя мост используется для самого большого объема афгано-таджикской пограничной торговли, в округе, где он расположен, не было зафиксировано ни одной конфискации наркотиков.

Укрепляя возможности государства в отсутствие ответственности, прозрачности и усилий по борьбе с коррупцией, Соединенные Штаты растрачивают ресурсы зря.

Во-первых, помощь США, предоставленная Таджикистану и Кыргызстану для борьбы с наркотиками, была по большей части пустой тратой из-за того, что правительства этих стран тайно вовлечены в криминальную деятельность и торговлю наркотиками. Правительство киргизского президента Алмазбека Атамбаева было замечено в теплых отношениях с организованной преступностью.

В 2014 году киргизские власти выпустили из тюрьмы Камчи Кольбаева, влиятельного члена базирующейся в Москве крупной преступной группировки, которого Министерство финансов США считает вором в законе мирового уровня. Правительство Кыргызстана не объяснило, почему его выпустили до завершения пятилетнего срока.

Во-вторых, укрепляя принудительный аппарат авторитарного режима, помощь непреднамеренно способствовала росту недовольства. Возможно, подобное недовольство привело к тому, что таджикский подполковник Гулмурод Халимов, который получил обучение на [пяти профинансированных США учебных курсах](#), перешел на сторону ИГИЛ. Обучение Халимова происходило на фоне усиления в Таджикистане репрессий на религиозной и политической почве, что предположительно спровоцировало предательство подполковника. Его проверяло связанное с Пентагоном Управление военного сотрудничества, а не политический отдел посольства США в Душанбе, под контролем которого должны были находиться программы военного образования, финансируемые США.

В-третьих, значительные вложения в подготовку к контртеррористическим операциям сыграли на руку правительствам, которые подчеркивали угрозу терроризма, но эти деньги могли бы быть более эффективно использованы для повышения готовности военных к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них.

Выводы и рекомендации

Интересы США в Средней Азии всегда были связаны с политическими приоритетами Вашингтона в более крупном масштабе. Поскольку Соединенные Штаты видоизменяют свое военное присутствие в Афганистане, им придется заново определить свои цели в регионе. По сравнению с объемом помощи Египту, Израилю, Ираку и Афганистану, та помощь, которая была предоставлена на обеспечение безопасности в Средней Азии, стала небольшой платой за усиление институтов безопасности Средней Азии и за продолжение присутствия США в государствах региона в период российского непреклонного стремления к господству и растущего китайского проникновения. Все же Вашингтону нужно пересмотреть свой подход. Вместо использовавшегося с 2001 года подхода «услуга за услугу», когда помощь предоставлялась в обмен на доступ, Вашингтон должен стратегически подумать о новых и застарелых проблемах в области безопасности в Средней Азии и сконцентрироваться на определенных сферах взаимных интересов, с которыми можно работать с имеющимися средствами.

[Одной из стратегий](#), показавших себя эффективной в выработке желаемых долгосрочных институциональных перемен, является глубокое и длительное вовлечение среднеазиатских офицеров в проводимые в США образовательные, тренировочные и социальные мероприятия, что увеличит понимание западных институтов и уважение к ним. Большинство тренингов по безопасности в Средней

Азии были краткосрочными и фокусировались на освоении тактических навыков по борьбе с наркотиками и терроризмом посредством упражнений и курсов. Число студентов, участвовавших в долгосрочной «Международном военном образовательном тренинге» (IMET) было очень низким по сравнению с числом участников других программ. Личные связи между американскими и среднеазиатскими военными и служащими в области безопасности, которые образуются во время совместных тренировок и курсов в США, являются важным источником знания и влияния в регионе в длительной перспективе.

США также могут улучшить ситуацию посредством развития своей собственной системы оценки угроз и оценки эффективности предоставляемой помощи в области безопасности посредством учета наркотрафика и вероятных террористических угроз – вместо того, чтобы полагаться на утверждения и доказательства, предоставленные правительствами стран-реципиентов. Все правительства Средней Азии вероятно преувеличивают угрозу экстремизма и терроризма в регионе, и повышенный уровень помощи, направленной на борьбу с терроризмом и наркотиками, подпитывает и усиливает их охранительный нарратив (так же как и нарратив Кремля, который преследует свои интересы в регионе).

Государства Средней Азии преследуют разные цели в своих отношениях с Вашингтоном, но все они нуждаются в Соединенных Штатах, чтобы уравновесить влияние России и Китая в регионе. Это дает США важный рычаг, который должен быть использован. Правительству США нужно более четко определить меры контроля, оценки и последствия несоблюдения условий предоставляемой помощи по проектам обеспечения безопасности. Это касается всех стран Средней Азии, но особенное внимание следует уделить программам в Таджикистане, Узбекистане и Кыргызстане. Эти требования должны быть записаны в меморандуме о взаимопонимании, в котором нужно установить наперед уровень вовлеченности США в дела принимающего государства и поэтапное ослабление контроля со стороны США в зависимости от показателей, свидетельствующих о достигнутом принимающим государством успехе. Если принимающие государства не желают предоставить требуемый уровень подотчетности, США должны определить как приоритет связи с Казахстаном и теми правительствами, которые демонстрируют готовность к такой подотчетности.

**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