

Преувеличивая угрозу «выплескивания» Почему вывод войск НАТО из Афганистана не представляет угрозу для Центральной Азии

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 301
Сентябрь 2013 г.

Скотт Радниц
Вашингтонский университет

В то время как война в Афганистане затухает, для США наступил критический момент необходимости сформировать свою политику в Центральной Азии. Начиная с 1991 г. В течение десятилетия упор в основном делался на проблемы переходного периода, то есть на поддержку экономических и политических реформ. С конца же 2001 г. политика Вашингтона в отношении региона вращалась вокруг глобальной войны с терроризмом, в ходе которой внутренние проблемы были подчинены вопросам безопасности. Благодаря предстоящему уходу НАТО из Афганистана и вероятному закрытию последней американской военной базы в Центральной Азии, 2014 г. обозначит конец второй фазы политики США. Что произойдет дальше? Потенциальные векторы будущей американской политики в Центральной Азии уже ясны, отражаясь в двух основных стратегических образах региона: «Новый шелковый путь» (НШП) и «выплескивание».

К настоящему времени НШП привлекает больше внимания, ибо данным концептом чаще оперируют в политических кругах (по крайней мере, с 2006 г.) в предвидении нового регионального порядка без глобальной войны с терроризмом, в котором Россия, Китай и, в меньшей степени, Иран (последний в большей степени, чем исламские экстремисты) являются первоочередной угрозой интересам США в регионе. НШП означает сеть торговли, открытые границы и улучшенную инфраструктуру, простирающуюся от Казахстана до Индии. Все это должно стимулировать самоподдерживающуюся динамику потепления межгосударственных отношений, совместного процветания и, возможно когда-нибудь, улучшения качества государственного управления.¹ Данный концепт включает в себе сильный геополитический компонент, поскольку крупнейшие

¹ См.: S. Frederick Starr, ed., "The New Silk Roads Transport and Trade in Greater Central Asia," Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2007.

торговые партнеры региона – Россия и Китай – остаются за пределами этой сети, в то время как Афганистан (который мало что производит для стран Центральной Азии кроме наркотиков и который имеет маленький внутренний рынок) рассматривается в качестве неотъемлемой части проекта. Если попытаться определить подоплеку проекта, возникает подозрение, что НШП предназначен больше для того, чтобы облегчить реализацию интересов США по сохранению стабильности в Афганистане и уменьшению влияния местных гегемонов, чем для того, чтобы помочь политической трансформации или экономическому развитию Центральной Азии.² Такой подход, однако, представляет собой редкую, оптимистическую (вопреки фактам) точку зрения применительно к региону, потенциал которого часто недооценивается.

«Выплескивание», напротив, является худшим сценарием, который требует тщательного планирования уже лишь для того, чтобы предотвратить катастрофу. Данный сценарий предполагает цепную реакцию, которая начнется с ухода НАТО из Афганистана с 2014 г. и активизации гражданской войны между слабым правительством Афганистана и восстанавливающимся «Талибаном». Афганистан становится полигоном для мятежников; боевики-исламисты и беженцы из зон военных действий устремляются через границы; некоторые из них оказываются в Центральной Азии – регионе, который страдает от репрессивных и коррумпированных правительств и проблем, испытываемых ущемленными гражданами. Благодаря этому афганский хаос поражает Центральную Азию, оставляя на своем пути несостоявшиеся государства, вспышки насилия и экстремизма.

Сценарий «выплескивания» представляет собой противоположность НШП. В то время как в рамках последнего Афганистан видится источником возможностей (покупателем центральноазиатского электричества и транзитной страной для поставок нефти и газа), в контексте сценария «выплескивания» эта страна рассматривается в качестве источника экстремизма и анархии. НШП усматривает в границах препятствие для торговли и делает акцент на выгодах трансграничного обмена, тогда как концепция «выплескивания» подразумевает, что границы являются необходимой и нуждающейся в дальнейшем усилении защитой от вторжений. Наконец, в то время как НШП рассматривает возможности использования естественных и человеческих ресурсов Центральной Азии на благо всего региона, вариант «выплескивания» акцентирует внимание на источниках нестабильности, а правящие режимы представляются столь слабыми, что негативное влияние Афганистана может привести к их крушению.

Учитывая, что НШП уже критиковался в других работах, в то время как концепция «выплескивания» не подвергалась развернутому анализу, именно последней будет посвящена оставшаяся часть настоящей статьи. Почему обаяние этого нарратива столь пленительно? Почему он является ущербным? Каким

² **Richard A. Boucher**, “U.S. Policy in Central Asia: Balancing Priorities (Part II),” Statement to the House International Relations Committee Subcommittee on the Middle East and Central Asia, April 26, 2006.

образом политики могут использовать различные предположения для того, чтобы подготовиться не к самому радужному или к самому катастрофическому, а к наиболее вероятному сценарию?

Притягательность катастрофического сценария

Идея «выплескивания» имеет своих сторонников в нескольких лагерях. На самом деле, она является не только американским восприятием ситуации: российские и центральноазиатские политики даже чаще развивают ту же самую тему. В случае с Россией предполагаемый сценарий «выплескивания» создает предлог для символического подтверждения своего доминирования в регионе, которое, по мнению некоторых, было серьезно подорвано американским военным присутствием в Юго-Западной Азии. Поэтому Россия заинтересована в акцентировании идеи новой угрозы для обоснования своей роли гаранта безопасности центральноазиатских государств. Это дает России возможность развивать Коллективные силы оперативного реагирования Организации договора о коллективной безопасности, включающей в себя также Казахстан, Киргизию и Таджикистан.³ Кроме того, это помогает России обосновать свое продолжающееся военное присутствие в последних двух государствах.

Лидеры стран Центральной Азии также имеют свой интерес к подчеркиванию потенциальной угрозы, исходящей из Афганистана. Они последовательно апеллируют к двум клише, которые уходят своими корнями вглубь короткой истории независимых государств региона. Первое из них: «нам угрожают, и поэтому мы нуждаемся в помощи», - играет инструментальную роль для получения помощи в сфере безопасности от внерегиональных держав; оно призывает продолжать такую помощь даже тогда, когда военное присутствие США подойдет к концу.⁴ Второе: «все плохое приходит из-за рубежа», - помогает отвлекать внимание от проблем внутреннего управления, оправдывая репрессии против оппонентов местных режимов, связывая их с внешними угрозами. В частности, произошедшие в 1990 г. в Киргизии беспорядки в Ошской области объяснялись заговором КГБ с целью удержать республику в зависимости от Москвы; в 2010 г. в развязывании насилия обвинили таджикских наемников⁵; а вина за произошедшую в Узбекистане в 2005 г. расправу над протестующими в Андижане возлагалась на Киргизию, Таджикистан, Хизб ут-Тахрир и Аль-Каиду.⁶

³ "CSTO to assist in stability efforts of Afghan authorities," Voice of Russia, May 28, 2013 (http://english.ruvr.ru/news/2013_05_28/CSTO-to-assist-in-stability-efforts-of-Afghan-authorities/).

⁴ Например, как заявил президент Узбекистана Ислам Каримов: "У нас есть серьезная озабоченность, что с выводом войск ... (и вряд ли это можно отрицать) террористическая, экстремистская деятельность, наркотрафик, их объемы и масштабы, во-первых, увеличатся, а во-вторых, сама по себе террористическая, экстремистская деятельность не сможет остаться только в рамках Афганистана - она выплеснется за пределы Афганистана." "Визит в Узбекистан," 4 июня 2012, (<http://kremlin.ru/news/15548>).

⁵ "Kyrgyzstan: Ferghana.Ru sources confirm the involvement of Tajik contractors in the Osh massacre," fergananews.com, June 15, 2010 (<http://enews.ferghananews.com/news.php?id=1739&mode=snews>).

⁶ Erica Marat, "Karimov Accuses Kyrgyzstan of Assisting Terrorists," Eurasia Daily Monitor, September 20, 2005 ([http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=30874#.Ues0Dm37ZaE](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=30874#.Ues0Dm37ZaE));

Эти два тезиса, несмотря на свою тенденциозность, совпадают с бюрократическими интересами США. Работа бюрократии из ведомств, деятельность которых связана с внешней политикой, организована таким образом, чтобы чиновники могли сотрудничать со своими партнерами в других государствах на равноправной основе и предполагает наличие общих интересов, которые, в данном случае, включают поддержание стабильности в Центральной Азии. Американские чиновники не слишком много выиграют с профессиональной точки зрения, рассуждая: «не способствуют ли действия их партнеров подрыву стабильности вместо ее укрепления», - или озвучивая подозрения относительно того, что политики преувеличивают угрозы лишь ради получения финансовой выгоды.

Более того, те программы, которые проистекают из нарратива «выплескивания», служат не только бюрократическим, но также и политическим интересам. Такие технические программы, как содействие укреплению пограничной безопасности и военной подготовки соответствуют мировоззрению, в рамках которого «благонамеренные» государства защищаются от своих «вероломных» противников. Поскольку связанные с вопросами обороны программы не требуют политических уступок от руководителей государства, как это бывает в случаях с другими внешнеполитическими инструментами (такими как продвижение демократии), они могут преподноситься как успешные эпизоды в отношениях, которые в остальном являются напряженными.

Сценарий «выплескивания» также импонирует кругам, ответственным за стратегическое планирование, поскольку выступает в роли шаблона, объясняющего сложную региональную динамику. Если отталкиваться от географической близости Афганистана, распространение хаоса за его пределы поверхностно выглядит правдоподобным. Наконец, Афганистан и страны постсоветской Центральной Азии имеют общую религиозную идентичность и близки друг другу в языковом и культурном планах, кроме того, все они являются слабыми и коррумпированными государствами. Однако поверхностные допущения, сделанные на основе изучения карты, не учитывают важные исторические, политические и культурные факторы, которые, как выясняется после более внимательного анализа, затрудняют воплощение в жизнь нарратива «выплескивания».

Изъяны сценария «выплескивания»

Во-первых, разрушение государственности не распространяется подобно вирусу между организмами. На самом деле, распространение зависит от восприимчивости соседних государств. Недавно возникли опасения относительно того, что Сахельский регион Африки может быть вовлечен в состояние войны в

“Uzbekistan Presses Information Cleansing Campaign on Andijan Events,” September 12, 2005 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091205.shtml>).

результате нестабильности в Ливии. В качестве доказательства некоторые приводили пример взятия исламистами под контроль северной части Мали. Однако Мали страдала от нестабильности сама по себе: восстание туарегов сочеталось со слабостью режима, конфликтовавшего с политизированной армией. Напротив, Алжир, имевший стабильный режим на протяжении 15 лет, перенес восстания в соседних государствах и потенциальную угрозу распространения на свою территорию активности боевиков. Захват газоперерабатывающего завода в январе 2013 г. является единственным исключением, подтверждающим правило.

В Центральной Азии у власти находятся репрессивные режимы, однако государства региона не сталкиваются с продолжительными повстанческими действиями и не обладают источниками для набора добровольцев потенциальными агитаторами боевиков. За исключением Киргизии, в Центральной Азии нет серьезной борьбы за власть с 1994 г. (имеются в виду события в Таджикистане), армии находятся под гражданским контролем, а режимы имеют возможность закрыть границу в том случае, если у них возникнут причины сделать это.⁷ Лишь правительство Таджикистана не в состоянии контролировать регионы, и может считаться исключением, однако там имеется естественная граница (горы Памира), которая препятствует широкомасштабным вторжениям из Афганистана.

Второй изъян в нарративе «выплескивания» заключается в преувеличении способности 100-тысячного контингента войск НАТО охранять границу, будто бы сдерживающего поток боевиков, фигурально выражаясь, пальцем в плотине. Если бы боевики стремились подорвать центральноазиатские режимы, они бы могли сделать это сейчас, подобно тысячам тех, кто пробрался в Ирак в период американской оккупации, несмотря на усилия войск США по охране границы.⁸ Войска НАТО разбросаны по стране, подавляющее большинство из них находится на юге и востоке; таким образом, 2014-й год не является некоей магической датой, после которой соседи Афганистана неожиданно окажутся в уязвимом положении. Если бы талибы устремились через Амударью, мы получили бы этому достоверное подтверждение сейчас, однако этого не происходит. И даже в том маловероятном случае, если «Талибан» возьмет власть в Афганистане, он сочтет более вероятной мишенью Пакистан с его длинной и проницаемой границей, возможностью воспользоваться личными и семейными связями и армией, ведущей жестокую, но безуспешную кампанию со связанными с «Талибаном» группами.

Третья ошибка в рассматриваемом нарративе заключается в допущении, что этническая и (поверхностная) религиозная близость поможет распространению экстремизма. Однако Центральная Азия не испытывает большого влечения ни к идеологии «Талибана», ни к самому Афганистану. Во

⁷ "Kazakh-Kyrgyz Border Remains Closed, Despite Nazarbaev Promise," RFE-RL, May 6, 2010 (http://www.rferl.org/content/KazakhKyrgyz_Border_Remains_Closed_Despite_Nazarbaev_Promise/2033942.html).

⁸ Jim Garamone, "Border Police Take on Mission of Securing Iraq's Frontier," defense.gov, May 7, 2006 (<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=15842>).

времена гражданской войны в Афганистане (1992-96) и правления талибов жители Центральной Азии не пытались импортировать идеологию движения «Талибан», а внутренние репрессии в отношении исламистов не привели к дальнейшей радикализации населения. Ранее в 1980-х моджахедам не удалось заставить советских солдат из региона дезертировать или присоединиться к делу джихада против СССР. Сейчас жители Центральной Азии, может быть, и недовольны своими правительствами, однако их вряд ли вдохновит кровавая гражданская война по соседству с ними. Напротив, призрак анархии с последующим восстановлением суровых исламских законов в стиле «Талибана» лишь дискредитирует центральноазиатских исламистов и усилит поддержку светских диктаторов – зло, к которому люди уже привыкли.

Проблемы начинаются дома

На самом деле, угроза стабильности в Центральной Азии действительно существует, однако исходит она изнутри. По сравнению с 1990-ми годами, позиции центральноазиатских режимов сегодня более прочны, они лучше защищены *от* общества, но при этом менее легитимны, ибо «отцы-основатели» этих республик сейчас воспринимаются скорее в качестве алчных властителей, нежели героев. Все это уменьшает вероятность исходящего извне эффекта «выплескивания», но увеличивает риск обострения внутренних вызовов. Чтобы заглянуть в мрачное будущее, обусловленное внутренними тенденциями, достаточно лишь вспомнить этническое насилие в Киргизии или вооруженную борьбу по поводу маршрутов наркотрафика в Таджикистане. Если худший сценарий станет явью, Афганистан может сыграть роль приюта для беженцев или стать плацдармом для участников боевых действий гражданской войны в какой-либо центральноазиатской стране, как это уже было в период гражданской войны в Таджикистане. Если в такого рода событиях окажутся вовлеченными некоторые элементы афганского общества, то результат можно будет охарактеризовать скорее как «втягивание», нежели как «выплескивание».

Соединенные Штаты заинтересованы в том, чтобы предотвратить подобное развитие событий. Это лучше всего достигается не путем сдерживания воображаемых угроз, исходящих из Афганистана, а посредством усилий, призванных остановить разрушение государственности, ведущее к катастрофическим последствиям во время правления элит второго поколения после обретения государством независимости (как это испытали на себе некоторые африканские государства). Высокую отдачу от инвестиций могут принести обычные программы развития человеческого капитала, нужные для того, чтобы обеспечить появление компетентных кадров, способных руководить государством после ухода первого поколения профессионалов, получивших образование в советский период. Это потребовало бы обмена в области образования, программ подготовки и упора на улучшение качества образовательных учреждений. Аналогично, гуманитарная помощь и развитие инфраструктуры могут предназначаться для решения долгосрочных вопросов,

связанных с человеческим и материальным капиталом, не обязательно при этом усиливая нелегитимные режимы. В более общем смысле, здоровая доля скептицизма относительно своекорыстных заявлений центральноазиатских режимов могла бы способствовать переадресации скудных средств финансовой помощи с упрощенного решения краткосрочных проблем к более продолжительным программам, которые имеют дело с серьезными долгосрочными вызовами, а именно с вызовами, проистекающими из банальной расплаты за плохое управление, а не связанных с химерой зарубежного исламизма.

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 2012. 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. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org