

Наркотрафик в Центральной Азии ПЛОХО ПРОДУМАННАЯ БОРЬБА?

Аналитическая записка № 218
ПОНАРС Евразия
Сентябрь 2012 года

Себастьян Пейруз
Университет Джорджа Вашингтона

По мере того, как ускоряется подготовка стратегии поддержания порядка в Центральной Азии на период «после 2014 г.», борьба с наркотрафиком из Афганистана превращается в главную цель присутствия в регионе международных доноров, а также основную сферу сотрудничества ключевых игроков. Управление ООН по наркотикам и преступности (UNODC) хотело бы усилить свою роль в Центральной Азии; Европейский союз намерен продолжать финансирование Программы обустройства границ в Центральной Азии (ВОМСА); Соединённые Штаты запустили Центральноазиатскую антинаркотическую инициативу (САЦИ); а Россия претендует на то, чтобы возглавить новую международную кампанию против наркотиков (при возможности, с участием НАТО).

Новый виток внимания к проблеме транзита наркотиков через Центральную Азию не несёт, впрочем, ничего революционного. Призывы к глубокому переосмыслению инструментов региональной безопасности и инновационных механизмов оказываются по существу риторическими. Пока что стратегия, принятая к действию международными акторами, не отличается от использовавшейся в 2000-е – десятилетие, отмеченное повсеместным провалом борьбы с афганским наркотрафиком. Показательно, например, что объём героина, конфискованного в Таджикистане, составлявший в 2004 году 4 794 кг, в 2009 году сократился до 1 132 кг, несмотря на рост производства наркотика в Афганистане и увеличение объёмов центральноазиатского транзита по так называемому «северному пути». Получилось так, что страх перед «переливанием через край» афганской нестабильности (постоянно упоминающаяся, но так никем

и не определенная опасность), парализовал внедрение инновационных стратегий и усилил традиционные механизмы обеспечения пограничной безопасности.

Данная аналитическая записка освещает три фактора, которые помогают объяснить вялый характер начала борьбы с наркоторговлей в Центральной Азии. Во-первых, ошибочно объединяются в единое целое исламистское повстанческое движение и подпитываемые наркотрафиком теневые экономики, которые в первую очередь служат интересам правящих элит. Во-вторых, существует имплицитное предположение, что контрольно-пропускные пункты на границе между Центральной Азией и Афганистаном могут решить проблему торговли наркотиками в отсутствие политической воли для борьбы с коррупцией. В-третьих, слишком большое внимание уделяется вопросам безопасности – в ущерб таким проблемам, как уменьшение спроса на наркотики и лечение наркозависимых.

Смещение повстанческой деятельности и торговли наркотиками

Официальная «легенда» центральноазиатских правительств, которая отражается и в позиции всех вовлечённых в борьбу с наркотрафиком региональных структур, сводится к тому, что терроризм и наркотики взаимосвязаны по самой своей сути.

Для Центральной Азии это предположение обосновывается тем, что Исламское движение Узбекистана – и это задокументировано – было вовлечено в организацию центральноазиатского наркотрафика в период своих вторжений в Таджикистан и Кыргызстан летом 1999 и 2000 годов. Однако объединение тем терроризма и наркотиков в Афганистане опирается на крайне упрощённое прочтение афганской ситуации, в то время как торговля наркотиками – всего лишь один из источников финансирования деятельности Талибана и его союзников.

Необходимо деконструировать искусственное объединение наркотрафика и исламистских повстанцев. Эта интерпретация не даёт представления о сложности местной ситуации, включающей недостаток альтернативных возможностей сельскохозяйственного производства для афганских фермеров, роль полевых командиров и патронажных механизмов, а также глубокую вовлечённость в наркоиндустрию всего административного аппарата. В частности, эта концепция оставляет за скобками тот факт, что в регионе преобладают криминальные структуры, связанные с высокопоставленными политиками. Действительно, в Афганистане наркотрафик стал деятельностью *официальной* – не в меньшей, если не в большей, степени, чем *повстанческой*. Согласно данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в 2009 году афганские наркоторговцы выручили примерно 2,2 млрд долларов США, в то время как группы мятежников – только 155 млн долларов США. В Центральной Азии прибыль также распределяется в подобной пропорции. Эксперты предлагают выделять три типа наркотрафика, обозначаемых цветами: зелёный, чёрный и красный.

- К «зелёному» типу относится наркотрафик, организованный подпольными исламистскими движениями для финансирования своих операций. Доля этого трафика в общей прибыли относительно невелика.
- «Чёрный» тип состоит из небольших объёмов наркотиков, которую перевозят для нужд местного рынка мелкие преступные группы или отдельные люди, сильно рискующие лично (они прячут наркотики на теле, в одежде, в багаже и т. д.).
- К «красному» типу относится самая большая доля торговли наркотиками – это торговля, организованная крупными преступными структурами при поддержке некоторых высокопоставленных чиновников.

Отнесение наркотрафика к «чёрному» или «красному» типу порой неоднозначно. В обоих случаях могут использоваться одни и те же механизмы коррупции в правоохранительных органах, в частности, в пограничной службе. Два отличия, тем не менее, выделить можно. Во-первых, «по-чёрному» перевозится значительно меньший объём наркотиков, чем «по-красному». Во-вторых, «чёрный» наркотрафик предполагает существование коррупции в низших эшелонах административной цепи и зависит от тайной перевозки наркотиков. С другой стороны, «красный» трафик базируется на хорошо структурированной пирамидальной иерархии, наличие которой гарантирует обкатанную транспортную цепь и отлаженную сеть распространения.

Национальные органы по борьбе с наркотиками в Центральной Азии, зачастую работающие только под давлением международного сообщества, занимаются исключительно «чёрным» и «зелёным» секторами, оставляя без внимания «красный». В тех редких случаях, когда факты «красного» трафика вскрываются, как правило, предполагается, что таким образом сводят счёты разные группы местных элит, внезапно начавших политическое или коммерческое противостояние. В Таджикистане, например, тот факт, что члены президентской семьи стоят во главе антинаркотических ведомств, подтверждает исключительно политическую природу этих институтов (то же самое имело место в Кыргызстане при бывшем президенте Курманбеке Бакиеве).

Внешние игроки, которые принимают «легенду» центральноазиатских правительств (одновременная борьба с терроризмом и наркотрафиком), косвенно способствуют легитимации местной репрессивной политики и стратегии властей, нацеленной на получение ренты. Руководству центральноазиатских республик проще сохранять внешнюю поддержку, выводя на первый план риск террористической угрозы и представляя себя в образе жертв, ослабленных «переливанием» нестабильности со стороны Афганистана. Это отвлекает внимание от их собственной ответственности за наркоторговлю и оправдывает репрессии против исламистских движений за счёт объединения таких понятий, как политическая оппозиция, исламский экстремизм и наркотрафик.

Иллюзия безопасности границы

Сведение проблемы наркотрафика к «эффекту перелива» из Афганистана ведёт также к неверной оценке необходимых для борьбы с ним механизмов. Международные институты концентрируются на повышении уровня защиты границ, главным образом на её материальных аспектах (здания, инфраструктура, оборудование), опять-таки в соответствии с потребностями, которые высказывают местные власти. В последнем отчёте, опубликованном Фондом открытого общества, Джордж Гаврилис отмечает, что внимание подготовке персонала стало уделяться гораздо позднее, прежде всего в рамках европейской Программы обустройства границ в Центральной Азии. Конечно, нет сомнений в том, что государствам Центральной Азии нужны более безопасные границы. Их пограничники нуждаются в улучшении материальных условий, их также необходимо обучать новым технологиями и лучшим практикам работы. Кроме того, как новым государствам на международной арене, странам Центральной Азии, чтобы достичь международных стандартов, нужна зарубежная помощь.

Тем не менее, наивно полагать, что борьба с наркотрафиком, ведущаяся такими средствами, может быть успешной. Охранять границу с помощью КПП, колючей проволоки и наблюдательных башен недостаточно для того, чтобы сделать её непроницаемой – это показывают периодически повторяющиеся провальные попытки США «закрыть» границу с Мексикой. В Центральной Азии все участки границы, в том числе и те, которые были оборудованы при международном участии, фактически открыты, так как коррупция сделала их проходимыми. О въезде на территорию центральноазиатской страны всегда можно договориться (купить фальшивый паспорт, подкупить пограничника перед проверкой документов и т. д.). Обходят КПП по горным тропам или рекам только «чёрные» и «зелёные» наркоторговцы (перевозящие менее значительный объём наркотиков), «красный» же трафик идёт по главным дорогам и через официальные КПП, недавно модернизированные при содействии международного сообщества.

Граница между Центральной Азией и Афганистаном не может охраняться одними лишь физическими средствами. Безопасность границы требует долгосрочной политической воли для борьбы с коррупцией. Следовательно, усилия по борьбе с наркотрафиком в Центральной Азии, чтобы быть эффективными, должны быть политическими по своей природе. Это означает не только получение принципиального согласия центральноазиатских руководителей. Это также требует принятия мер, аналогичных тем, что применялись в Колумбии несколько лет назад, или тем, которые Мексика пытается внедрить сегодня: силовое отделение преступных сетей от их покровителей в государственном аппарате и ведение против наркокартелей реальных войн (вероятно, не без жертв).

Этот подход едва ли будет поддержан сегодняшними правящими элитами Центральной Азии, а международное сообщество не может заставить их перейти к такой стратегии. Таким образом, охрана границы, предполагающая серьёзные

финансовые обязательства при более чем ограниченной эффективности, останется наименьшим общим знаменателем международного сотрудничества.

От предложения к спросу

Международные попытки противостоять наркотрафику из Афганистана отчётливо сфокусированы в большей мере на вопросах получения сырья и производства наркотиков, нежели на вопросах снижения спроса на них, кампаниях по предотвращению их употребления и лечению наркозависимых. Стратегии предотвращения и лечения отнесены к ответственности самих стран и зависят от государственной политики, тогда как борьба с наркотрафиком представляется как легитимное поле для деятельности международных и региональных организаций. Так, только 11% приходящегося на Центральную Азию бюджета Управления ООН по наркотикам и преступности тратится на предотвращение, а 88% направляется непосредственно на борьбу с наркотиками, а также с организованной преступностью, коррупцией и терроризмом.

Антинаркотические стратегии международных игроков – вопрос противоречивых интерпретаций. Россия, например, добивается, чтобы НАТО напрямую препятствовало производству наркотиков путём уничтожения маковых полей и лабораторий. В этой связи российские власти запустили план «Радуга-2» – масштабную программу по уничтожению мака – и продвигают в Совете безопасности ООН идею об объявлении афганского производства наркотиков угрозой глобальному миру и безопасности. Такое решение позволило бы налагать санкции на афганских землевладельцев, которые разрешают культивировать опий, и сделало бы законным уничтожение маковых полей. НАТО, однако, не согласилась с требованиями России под предлогом того, что это вызовет необходимость обеспечить афганских фермеров альтернативными источниками дохода, или приведет к ухудшению отношения афганского населения к организации. Альянс заявил, что хотел бы сосредоточиться на уничтожении мест хранения наркотиков, чтобы расходы понесли только преступные сети.

Что касается лечения наркотической зависимости, в этом отношении все страны Центральной Азии находятся под влиянием советского наследия. Как показали исследования историка и антрополога Алишера Латыпова, советское прошлое, которое ставит медицинские и психиатрические учреждения на службу правоохранительным органам, всё ещё оказывает значительное влияние на практику. Тенденция к криминализации наркомании усложняет введение эффективных превентивных стратегий. Утверждение, что повстанческая деятельность, терроризм и наркотики якобы находятся в тесном взаимодействии, не позволяет формировать новые подходы или создавать более подходящие структуры для поддержки людей, нуждающихся в помощи. Некоторые центральноазиатские страны, к примеру, обязывают медицинские центры передавать имена наркоманов в органы безопасности. Кроме того, центры лечения плохо оборудованы и ориентированы на воздержание и «нулевую толерантность» к наркотикам. Опиоидная заместительная терапия рассматривается в

большинстве постсоветских стран как весьма противоречивая, и хотя Кыргызстан, например, начал её использовать, Туркменистан, Узбекистан и Казахстан остаются категорическими противниками такого лечения. В Узбекистане министерство здравоохранения определило заместительную терапию как «недопустимую», и в 2009 году она была запрещена, а в Казахстане официальная экспертная группа недавно признала заместительную терапию угрозой безопасности нации.

Заключение

Простого решения проблемы наркотрафика из Афганистана не существует, говорим ли мы о его влиянии на здоровье или о теневой экономике, которую он создаёт. Государства Центральной Азии не смогут справиться с проблемой в одиночку. Через них проходят маршруты транзита наркотиков из мест производства в Афганистане к российским и европейским потребителям. В основном центральноазиатские страны ограничены в средствах, которые они способны выделять на борьбу с наркотрафиком, обучение персонала и ведение ответственной политики. Они также должны противостоять геополитическому соперничеству, которое иногда приводит к борьбе между американскими и российскими проектами и превращает НАТО и Управление ООН по наркотикам и преступности в арены, где две державы меряются силами.

Так или иначе, эти ограничения не оправдывают ошибочные оценки внешних доноров или применение стратегий, основанных на мифах, которые распространяют власти центральноазиатских республик. Эти мифы делают усилия международного сообщества дорогостоящими и во многом бесполезными. Если стабильность в Центральной Азии после 2014 года на самом деле является стратегической целью, а не просто фигурой речи, афганский наркотрафик заслуживает более смелых оценок.