

*Яковлев Дмитрий Сергеевич
студент магистратуры
исторический факультет
Самарский Национальный Исследовательский Университет им.
Академика С. П. Королева
Россия, г. Самара
e-mail: ajm107@rambler.ru*

ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В АФГАНИСТАНЕ

***Аннотация:** Данная статья посвящена анализу политики США в вопросе послевоенного государственного строительства в Афганистане в период деятельности второй администрации Джорджа Буша мл. Рассмотрен процесс построения демократического режима в этой стране, кризис стандартного военного подхода, а также деятельность первого афганского президента – Хамида Карзая.*

Ключевые слова: Афганистан, США, Талибан, государственное строительство, Хамид Карзай/

***Yakovlev Dmitry Sergeevich**
master student
faculty of history
Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev
Russia, Samara*

US POLICY ON STATE BUILDING IN AFGHANISTAN

***Abstract:** This article is devoted to the analysis of the US policy on the post-war state building in Afghanistan during the activities of the second administration of George W. Bush Jr. The process of building a democratic regime in this country, the crisis of a standard military approach, as well as the activities of the first Afghan president, Hamid Karzai, are examined.*

Keywords: Afghanistan, USA, Taliban, state building, Ashraf Ghani.

Период с 2003 по 2006 год охарактеризовался для США двумя основными моментами. Во-первых, смещение акцентов внешней политики и «войны с террором» из Афганистана в Ирак, и во-вторых, участие в государственном строительстве в Афганистане.

Процесс выстраивания новой власти в Афганистане проходил при помощи мирового сообщества. Резолюция СБ ООН №1401 создала UNAMA, миссию через которую должны были проходить проекты по восстановлению Афганистана [1]. Также, прямое участие в этом процессе принимали и отдельные страны. Великобритания, Италия и Япония взяли на себя ответственность за создание целых отраслей государственного механизма [2, с. 93].

Роль США к 2003 году заключалась в финансировании гуманитарной помощи населению страны, а не в полноценной структурной работе по восстановлению институтов и экономики по аналогии с «планом Маршалла», как предлагали некоторые эксперты [3].

Желание президента Буша продолжать «войну с террором» не отвлекаясь на другие задачи, заставило его переложить ответственность за политику США в Афганистане на ведомство Колина Пауэлла. Основной задачей Государственного Департамента в данном случае становились инфраструктурные проекты на территории страны, осуществление которых становилось невозможным, так как основной инструмент для этих процессов-группы восстановления провинций (ГРП) находился в руках Пентагона [4].

Одержав победу в предвыборной гонке 2004 года Джордж Буш во второй раз стал президентом и получил возможность формировать правительство. Ему приходилось действовать с особой осторожностью в связи с тем, что республиканцы проиграли выборы в Конгресс в том же году.

Ключевым изменением в новом кабинете стала отставка Колина Пауэлла и назначение на его должность бывшего советника по национальной безопасности Кондолизы Райс [5, с. 49]. Эта кандидатура являлась спорной в связи с тем, что именно на Райс возлагалась ответственность за поспешность иракской кампании.

Сенаторы-демократы заявляли, что Райс приравнивала БААС к радикальным исламистам и использовала идею «войны с террором» в целях свержения неугодного режима [5, с. 55]. Тем не менее, её кандидатура получила необходимое количество голосов и была утверждена на должность Государственного секретаря.

Ещё одним изменением в кабинете, произошедшим, правда, в 2006 году, стала отставка Дональда Рамсфельда. Это произошло по нескольким причинам. Во-первых, отставка Рамсфельда как и его советника Вулфовица была обусловлена отходом США от политики односторонних действий, адептами которой они являлись. Это было необходимо для выстраивания более тесных контактов с партнёрами по НАТО. Во-вторых, сам Рамсфельд заявлял о наличии серьёзного конфликта между ним и главой Государственного департамента Райс. Он обвинял её в том, что она пыталась контролировать американские войска в Афганистане и Ираке, тем самым нарушая полномочия Пентагона. Как он пишет в своих мемуарах, это стало главной причиной его отставки, так как он осознавал, что не сможет эффективно управлять своим ведомством в сложившейся ситуации [6, с. 136].

Его преемником стал Роберт Гейтс, который имел колоссальный опыт работы в Вашингтоне. Он собирался провести глубокие реформы в министерстве обороны с целью «превратить его из инструмента, для развязывания войн в инструмент, для ведения войн [7, с. 82]».

Таким образом, новая администрация сохранила черты своей предшественницы, ведь по словам всё того же Гейтса, его работа была связана с постоянным противостоянием с Белым Домом и Государственным департаментом [7, с. 84]. Разница в подходах различных институтов к вопросу об Афганистане сохранила главную проблему- невозможность выработки целостной политики.

Новая концепция национальной безопасности, представленная президентом в 2006 году сохранила два главных положения, на которых строилась американская политика. Вашингтон вновь сделал ставку на единоличное военно-политическое доминирование в регионе. Тем самым заявлялось, что любые процессы в Афганистане должны проходить при участии, либо под контролем США. Вторым сохранённым положением была концепция «демократизации Большого Ближнего Востока [8]». Это давало шанс сохранить

механизмы противодействия неудобным режимам и настаивать на внедрении американского видения демократии в обозначенной зоне.

Существенным новшеством стала реформа, предложенная К. Райс. Внедрение трансформационной дипломатии дало возможность Вашингтону активнее задействовать дипломатические каналы и привлекать союзников, к задачам поставленным, к примеру, в рамках НАТО [9]. Как заявляла госпожа Райс, «взаимодействие с «неудавшимися государствами» должно строиться на условиях партнёрства, а не патернализма». Принятие этого видения вело к возможности более глубокого включения НАТО в обеспечение порядка в Афганистане и разделению бремени военных задач с союзниками. Во многом, это стало необходимостью. С ухудшением ситуации в Ираке, военное командование искало все возможные пути выхода из сложившегося тупика.

Внутри страны с 2002 года главным активом США стал спецпредставитель президента, а затем и посол Залмай Халилзад. Он был одним из немногих американцев, живших в Афганистане и превосходно разбирался в местных обычаях. Именно с ним связан тот факт, что Карзай получил должность президента по результатам чрезвычайной Лойя Джирги в 2002 году. Халилзад убедил бывшего короля Захир Шаха отказаться от притязаний на власть, тем самым сделав Карзая единственной подходящей фигурой [10, с. 77]. Таким образом, можно сказать, что США при помощи своего наиболее компетентного человека в регионе привели к власти в Афганистане кандидатуру, наиболее выгодную для построения той государственной модели, которую предложила коалиция.

Так как США не хотели допустить даже видимости того, что они занимают Афганистан, или выбирают его правительство, Карзаю были даны довольно широкие полномочия в вопросе внутренней политики. Вместе с непостоянной позицией Вашингтона, относительно ситуации в регионе и неопытностью нового афганского кабинета относительно ведения государственных дел, такая ситуация заложила ещё одну крупную проблему.

Основным документом, описывающим позицию США относительно внутреннего устройства Афганистана, можно считать Акт в поддержку свободы в Афганистане от 4 декабря 2002 года [11]. Он выделял три ключевых интереса Вашингтона, безопасность США и их союзников, борьба с наркотрафиком и восстановление страны. Исходя из текста документа, коалиция должна была лишь помогать афганцам в решении этих задач, в связи с чем, должен был быть создан ряд специфических структур. 28 января 2002 года в Вашингтоне было принято решение о помощи в создании национальной армии Афганистана.

Формирование подобной структуры было связано с рядом сложностей. Так как в кабинет Карзая были приглашены многие представители Северного Альянса, безопасность в стране во многом обеспечивалась их личными вооружёнными формированиями. В итоге, Афганистан по сути был разделён между полевыми командирами и членами правительства, которые были способны контролировать территорию [12]. Они использовали свою власть в целях собственной выгоды и не способствовали укреплению нового режима, который пытался усиленно централизовать все властные институты в Кабуле. С учётом специфики страны и действовавших там веками порядков, такой подход не мог увенчаться успехом. С целью поставить полевых командиров под власть Кабула, Карзай запустил процесс демобилизации отрядов Северного Альянса в пользу национальных силовых структур. Предполагался выкуп оружия у ополченцев, проспонсированный Японией. Однако, из примерно двух миллионов единиц стрелкового оружия удалось выкупить лишь триста тысяч единиц. Таким образом, успех этой акции оказался крайне низким, а полевые командиры увидели в этом попытку лишить их власти. Сенатор Джо Байден дал следующую оценку ситуации, сложившейся в Афганистане к 2005 году: «Мы сделали Карзая мэром Кабула [13]». Это показывает, что многие видели действительный расклад сил и понимали слабость позиции США по Афганистану.

В сентябре 2005 года в Афганистане прошли первые парламентские выборы. Явка на них составила около 54% от всех зарегистрированных

избирателей [14]. И хотя Кабул и Вашингтон считали выборы успешными, их реальный результат показал зарождающийся протест населения. Участия в голосовании не принимали многие пуштунские племена, которые не видели в новой системе гаранта спокойствия и опасались большого представительства кандидатов из числа Северного Альянса.

В свою очередь, США считали, что во всех проблемах нового режима виноваты Талибан и Аль-Каида, что подтверждал Хамид Карзай, который регулярно докладывал в Вашингтон об успехах тех или иных проектов коалиции в Афганистане. По факту же, эти доклады носили своей целью лишь получение дополнительного финансирования.

По мнению многих экспертов, поспешность иракской кампании отвлекла США от настоящих проблем [15, с. 59]. Талибы и Аль-Каида довольно комфортно чувствовали себя на территории «зоны племён» в близи афгано-пакистанской границы. За период с 2002 по 2006 год Талибан сумел усилиться и перегруппировать свои войска. Имеющихся у НАТО и США сил было явно недостаточно для контроля границы, при условии, что коалиции приходилось обеспечивать безопасность на беспокойном юге страны. В то же время, рост числа суицидальных атак, в разы увеличившийся с 2004 по 2008 год, показывает, что талибы, являвшиеся теперь более аморфными по своей структуре, вели очень тесное сотрудничество с инструкторами из Аль-Каиды [16, с. 39]. Данная цепь событий показывает неэффективность существовавшей системы безопасности, так как в условиях недостаточной готовности афганской армии вся тяжесть положения падала на коалицию, которая не располагала достаточным количеством сил для ответа на новые вызовы.

Взаимоотношение США с союзниками по коалиции на данном этапе строилось с позиций превосходства американской военной силы. Министр Рамсфельд всегда видел в ISAF лишь вспомогательный элемент в тех процессах, которые контролировал Пентагон. Основной задачей американских военных являлось противодействие признанным врагам Соединённых Штатов. В этой ситуации министерство обороны не предполагало использование большого

количества собственных сил для поддержания спокойствия в Афганистане после падения режима талибов. Так как до 2006 года, согласно планам операции в Афганистане, Белый Дом полагался на силы специальных операций [16, с. 46], нагрузка по обеспечению безопасности легла на союзников по НАТО. После перехода командования над ISAF НАТО была разработана сеть передовых опорных пунктов, на которых и находились части контингента. В свою очередь, проведение крупных рейдов и операций не могло проходить без участия американских военных. Такая система разграничения полномочий в итоге породила конфликты между американскими военнослужащими и их союзниками. Как отмечает Расти Брэдли - автор книги «Львы Кандагара» и бывший американский оперативник, солдаты союзников предпочитали отсиживаться на базах, а вся сложная работа доставалась американцам [17, с. 148]. Таким образом, выполнение целостной программы действий со стороны всей коалиции становилось невозможным, а различие задач у её частей вносило недопонимание между командирами.

Тем не менее, ход «войны с террором» диктовал свои условия. Чтобы не потерять контроль над Афганистаном, который для Вашингтона был главным показателем успехов, военная стратегия должна была быть пересмотрена. Господствующая стратегия «минимального вмешательства» и принцип единоличных действий уступали место более глубокому сотрудничеству с союзниками и подготовке национальных структур, так как новые задачи не могли быть решены исключительно за счёт коалиции. Проведение совместных операций и вовлечение в непосредственные боевые действия солдат НАТО, а также объединение командования в рамках ISAF позволили бы сплотить раскалывающуюся коалицию.

С учётом всего вышесказанного, становится неудивительным, что к 2006 году настроения населения по отношению к Америке и её союзникам стали меняться. Неспособность власти обеспечить стабильность и отсутствие каких-либо положительных изменений для большинства сельского населения, породили крайнее недовольство, особенно, в «пуштунском поясе». В 2006 году

по Афганистану прокатилась волна акций, направленных против нового режима и его союзников. Появился ряд группировок не связанных с талибами или Аль-Каидой. Более того, взбунтовались и некоторые полевые командиры, желавшие сохранить за собой как можно больше власти. Государственный департамент рапортовал в Вашингтон об ухудшении положения, а его новый глава-Кондолиза Райс потребовала от Министерства обороны незамедлительных и решительных действий. Пентагон был вынужден пересматривать своё отношение к Афганистану и потенциальным противникам. Итогом этого стал целый ряд крупных военных операций, подготовленных всей коалицией, наиболее успешной из которых стала операция «Медуза», проведённая в сентябре 2006 года и уничтожившая группировку из более чем тысячи боевиков в провинции Кандагар [18].

Список литературы:

1. Резолюция Совета Безопасности ООН №1401 от 28 марта 2002 года. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/309/16/PDF/N0230916.pdf?OpenElement> (дата обращения: 02.06.2020 г.).
2. McLeod T. Rule of Law in War. International Law and United States Counterinsurgency Doctrine in The Iraq and Afghanistan Wars. Oxford 2015.
3. Joint Statement Between the United States of America and Transitional Islamic State of Afghanistan. 2004. June 15. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: https://books.google.ru/books?id=580AI-kRLksC&pg=PA1055&lpg=PA1055&dq=Joint+Statement+Between+the+United+States+of+America+and+Transitional+Islamic+State+of+Afghanistan.+2004.+June+15&source=bl&ots=nl2cRSiKkY&sig=0Mhq_-PL4baOHT97AzdIKxSXA2Y&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiVl_aU9sbbAhXGKywKHdbxCMcQ6AEIMjAB#v=onepage&q=Joint%20Statement%20Between%20the%20United%20States%20of%20America%20and%20Transitional%20Islamic%20Stat

e%20of%20Afghanistan.%202004.%20June%2015&f=false (дата обращения: 02.06.2020 г.).

4. Михалёв О.Ю., Ашихмин А.М. Международные силы в Афганистане: промежуточные итоги и дальнейшие перспективы. // Научный Вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Выпуск № 2. 2017. С. 128-135.

5. Rice C. No Higher Honor. A Memoir of My Years in Washington. New York : Broadway paperbacks, cop. 2011. XVIII, 765 с.

6. Rumsfeld D. Known and Unknown. N.Y.: Penguin Group, 2011. 726 p.

7. Гейтс Р. Долг. Мемуары министра войны. М.: АСТ, 2014. 798 с.

8. The national Security Strategy of the United States of America. Washington. 2006.

9. Rice C. Transformational Diplomacy. Washington, DC. 2006. January 18. // U.S. Department of State. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (дата обращения: 02.06.2020 г.).

10. Khalilzad Z. The Envoy: From Kabul to the White House, My Journey Through a Turbulent World. N.Y. 2016.

11. Afghanistan Freedom Support Act OF 2002. U.S. Congress. 107th Congress, 4 December, 2002. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2002. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/107/s2712/text> (дата обращения: 02.06.2020 г.).

12. Laub Z. The Taliban in Afghanistan. // Council on Foreign Relations. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/taliban-afghanistan> (дата обращения: 02.06.2020 г.).

13. Conversation with Senator Joseph R. Biden Jr. // CFG.org 2008. February 25. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL:

<https://www.cfr.org/event/conversation-senator-joseph-r-biden-jr> (дата обращения: 02.06.2020 г.).

14. Elections in Afghanistan. // Fact Sheet. Bureau of South Asian Affairs. U.S. Department of State archive. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <https://2001-2009.state.gov/p/sca/rls/fs/2005/53381.htm> (дата обращения: 02.06.2020 г.).

15. Bacevich A.J. America's War for The Greater Middle East: A Military History. N.Y., 2016.

16. Ledeen M. The Field of Fight: How to Win the Global War against Radical Islam and Its Allies. N.Y., 2016.

17. Bradley R. Lions of Kandahar: The Story of a Fight Against All Odds. N.Y., 2011.

18. NATO Hails Afghan Mission Success. // BBC News. 2006. September 17. [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5354208.stm> (дата обращения: 02.06.2020 г.).