

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

А.В. Фененко*

ПРОБЛЕМАТИКА «АФПАК» В МИРОВОЙ ПОЛИТИКЕ

С приходом к власти в США администрации Б. Обамы в американском официальном политическом дискурсе появилось новое понятие «АфПак», обозначившее необходимость рассмотрения Афганистана и Пакистана в качестве единого военно-политического пространства. Такой подход Белого дома вызвал настороженное отношение в Пакистане, Индии, КНР, государствах Центральной Азии и в Российской Федерации. Дискуссии о стратегии «АфПак» стали, по сути, дискуссиями об американском проекте урегулирования афганского конфликта. В статье раскрыты детали данного варианта и его восприятия в мировом сообществе. Исследовано изменение форм стратегического взаимодействия между США и Афганистаном, США и Пакистаном, НАТО и ОДКБ, а также между участниками «Душанбинской четверки» (Россия, Таджикистан, Афганистан, Пакистан) по вопросам обеспечения региональной безопасности. Особое внимание уделено оценке перспектив реализации возрожденного проекта «АфПак» в современных геополитических условиях.

Ключевые слова: США, «АфПак», Афганистан, Пакистан, Индия, НАТО, ОДКБ, «Душанбинская четверка», Талибан, терроризм.

Во втором десятилетии XXI в. понятие «АфПак» (AfPak) прочно обосновалось в международно-политическом лексиконе. Появившись в 2008–2009 гг., этот термин, несмотря на всю его неоднозначность [27], приобрел популярность в американском официальном дискурсе, а позднее и в экспертной среде. В самом общем смысле термин «АфПак» имеет два значения: 1) Афганистан и Пакистан как единый театр военных действий в рамках антитеррористической операции НАТО; 2) афгано-пакистанская политика США и Североатлантического альянса как единое целое. В обоих случаях речь идет о попытках Вашингтона выработать в отношении двух этих стран общую стратегию.

Подключение Пакистана к афганской политике традиционно для американской дипломатии. Истоки этой традиции восходят к

* *Фененко Алексей Валериевич* – к.и.н., доцент кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН (e-mail: afenenko@gmail.com).

периоду Первой афганской войны 1979–1989 гг. [1, с. 326–349]. В то время администрации Рональда Рейгана (1981–1988) удалось создать на пакистанской территории сеть тренировочных лагерей для афганских моджахедов и наладить маршруты для поставок им американского и китайского оружия. Эта тенденция усилилась после начала Второй афганской войны в 2001 г. Администрация Джорджа Буша-мл. (2001–2008) договорилась с правительством Первеза Мушаррафа (1999–2008) о развертывании на пакистанской территории американской военной группировки и содействии Исламабаду при проведении операций на афгано-пакистанской границе. Белый дом обсуждал с руководством Пакистана вопрос об участии американских специалистов в охране пакистанских ядерных объектов.

Появление термина «АфПак» означает принципиально иное. Администрация Барака Обамы (2009–н/в) заявила не просто о привлечении Пакистана к афганской операции НАТО. Речь идет о том, чтобы на официальном уровне рассматривать Афганистан и Пакистан как единое политическое пространство [8]. Такой подход вызвал, однако, настороженное отношение в Пакистане, Индии, КНР, странах Центральной Азии и в России. Дискуссии о проекте «АфПак» стали, по сути, дискуссиями об американском проекте урегулирования афганского конфликта. Цель статьи – раскрыть детали данного проекта и его восприятия в мировом сообществе.

1

Использование термина «АфПак» эксперты связывают с деятельностью администрации Б. Обамы, однако его возникновение относится к периоду 2007–2008 гг. Автором этого понятия считается видный американский дипломат Ричард Холбрук. Еще весной 2007 г. в СМИ появились сообщения о том, что в случае победы демократов он займет пост специального представителя президента США по Афганистану и Пакистану. В марте 2008 г. Р. Холбрук обосновал необходимость восприятия Афганистана и Пакистана как единого военно-политического пространства следующими причинами:

- наличием общего театра военных действий в зоне афгано-пакистанской границы;
- нерешенностью пограничных проблем Афганистана и Пакистана по «линии Дюранда» 1893 г.¹;

¹ «Линия Дюранда» – изначальное название индо-афганской границы, установленной в 1893 г. по соглашению Мортимера Дюранда, секретаря по иностранным делам британо-индийского правительства, с эмиром Афганистана Абдурахман-ханом. По условиям Равальпиндского мирного договора 1919 г.

– использованием движением «Талибан» и террористическими сетями режима открытой границы (прежде всего «зоны племен») между Афганистаном и Пакистаном [28].

Размышления Р. Холбрука о трудностях в «АфПак» носили подчеркнуто негативный характер в отношении Пакистана. «К западу от границы, определенной “линией Дюранда”, НАТО способно выполнять боевые задачи, – отмечал Р. Холбрук. – К востоку от границы находится суверенная территория Пакистана. Международный терроризм использует в своих целях восточный сектор этой плохо определенной границы» [28]. Американский дипломат тем самым косвенно высказал два тезиса: 1) афгано-пакистанская граница по «линии Дюранда» остается неопределенной; 2) пакистанское правительство П. Мушаррафа не смогло организовать эффективную (с точки зрения Вашингтона) борьбу с транснациональным терроризмом.

В официальной риторике термин «АфПак» закрепился после прихода к власти демократической администрации Барака Обамы. 22 января 2009 г. Р. Холбрук, как и предполагалось, был назначен специальным представителем президента США по проблемам Афганистана и Пакистана. На Мюнхенской конференции по безопасности 9 февраля 2009 г. Р. Холбрук указал, что добиться мира и стабильности в Афганистане будет труднее, чем в Ираке, и необходимо выработать новый подход к урегулированию конфликта с участием сопредельных стран, прежде всего Пакистана. Весной 2009 г. Р. Холбрук совместно с начальником Объединенного комитета начальников штабов адмиралом Майком Малленом посетил Афганистан, Пакистан и Индию. 26 марта 2009 г. Р. Холбрук сказал о том, что «даже если бы в Афганистане действовало замечательное правительство, восстановить нормальную жизнь там невозможно, пока в зоне пакистанских племен существуют базы мятежников, которые свободно перемещаются через границу» [27].

Заявления Р. Холбрука легли в основу новой афганской стратегии администрации Б. Обамы. 27 марта 2009 г. был опубликован «Доклад межведомственной группы по политике США в отношении Афганистана и Пакистана» [37]. В документе было отмечено, что действия экстремистов в этих двух странах представляют угрозу жизненно важным национальным интересам Соединенных Штатов. «Доказана способность пакистанских экстремистов подорвать стабильность в Афганистане, в то время как повстанческая

Афганистан обязывался признать границу «по определению британской разграничительной комиссии». После провозглашения независимости Пакистана в 1947 г. «линия Дюранда» стала афгано-пакистанской границей.

деятельность в Афганистане поддерживает нестабильность в Пакистане. Угроза, которую представляет собой «Аль-Каида» Соединенным Штатам и нашим союзникам в Пакистане, включая возможность получения экстремистами расщепляющихся материалов, слишком реальна» [37]. Ключевыми направлениями американской политики были названы:

1) проведение скоординированного курса в отношении Афганистана и Пакистана, который предполагал рассмотрение этих стран как «единого вызова» и должен был подкрепляться существенным наращиванием американской и международной поддержки Пакистану в борьбе с терроризмом;

2) увеличение численности сил международной коалиции в Афганистане при особом упоре на содействие подготовке Афганской национальной армии (АНА) и Афганской национальной полиции (АНП);

3) повышение числа гражданских специалистов для поддержки усилий по стабилизации и проведению восстановительных работ в Афганистане [37].

На базе этого доклада Б. Обама презентовал 27 марта 2009 г. всеобъемлющую стратегию США (comprehensive strategy) в «Аф-Пак» [30]. Цель политики Вашингтона была заявлена президентом как дезорганизация, разобщение и уничтожение «Аль-Каиды» и в Афганистане, и в Пакистане.

Последующие заявления представителей администрации Б. Обамы конкретизировали эту стратегию [31]. 26 марта 2009 г. посол США в Афганистане Уильям Удд отметил, что Вашингтон готов вести переговоры с умеренным крылом талибов. 30 марта 2009 г. госсекретарь США Хиллари Клинтон указала, что задача новой стратегии – борьба с «Аль-Каидой», а не попытка трансформации политической системы Афганистана по американскому образцу. Соединенные Штаты сужали, таким образом, цели анти-террористической операции по сравнению с периодом начала 2000-х годов, когда ее желаемым итогом была декларирована демократизация политической системы Афганистана. Провозглашение задачей афганской операции уничтожения «Аль-Каиды» (а не демократизации Афганистана и даже не борьбы с «Талибаном») означало, что боевые действия могут вестись как на афганской, так и на пакистанской территории.

Утверждение термина «АфПак» на официальном уровне означало его превращение из теоретического конструкта Р. Холбрука в политический проект урегулирования афганского конфликта. В этом проекте можно выделить следующие компоненты:

– представления об Афганистане и Пакистане как о едином региональном военно-политическом комплексе;

- расширение (по крайней мере, гипотетическое) понятия «АфПак» за счет подключения к нему проблем Кашмира, а в перспективе и Центральной Азии;
- трансформация политической системы Афганистана, включая интеграцию в нее умеренных талибов;
- вовлечение Пакистана в процесс афганского урегулирования;
- восприятие Пакистана как аналогичного Афганистану театра военных действий с «Аль-Каидой»;
- распространение ареала борьбы с «Аль-Каидой» и непримиримым сегментом талибов на пакистанскую территорию;
- обсуждение проблем афгано-пакистанской границы с Кабулом и Исламабадом;
- урегулирование конфликта посредством предоставления сдвоенных гарантий безопасности США (НАТО) как Афганистану, так и Пакистану.

На протяжении 2009 г. понятие «АфПак» стало активно внедряться в американскую аналитику. В феврале 2009 г. оно появилось в СМИ [17]. Газета «Washington Post» запустила проект публикаций под названием «Война в АфПак» [26]. Более масштабный проект инициировали также фонд «New America Foundation» и журнал «Foreign Affairs». Его название «Канал АфПак» (The AfPak Channel) означало подачу новостей из Афганистана и Пакистана в качестве единого «медийного комплекса». На этом сайте регулярно публиковались экспертные комментарии о ситуации в «АфПак» [12]. Подобные материалы способствовали популяризации данного термина.

Однако к лету 2009 г. администрация Б. Обамы столкнулась с серьезной проблемой: проект «АфПак» вызвал недовольство в Исламабаде. Пакистанские СМИ сравнивали это понятие с терминологией колониальных властей Британской империи. Были высказаны и более жесткие оценки. Известный пакистанский журналист Саид Шах отмечал, что в Исламабаде проект «АфПак» воспринимается как попытка администрации Б. Обамы оспорить легитимность «линии Дюранда» [33]. Пакистанские эксперты указывали, что отождествление Афганистана и Пакистана выгодно Индии [28], которая за счет партнерства с Вашингтоном начинает претендовать на роль регионального лидера.

7 июня 2009 г. с жесткой критикой термина «АфПак» выступил экс-президент Пакистана П. Мушарраф. В интервью немецкому журналу «Spiegel» он указал четыре причины, по которым для пакистанского истеблишмента неприемлемо рассмотрение Афганистана и Пакистана как единого образования [22].

Во-первых, утверждение понятия «АфПак» ведет к легализации военных операций НАТО на пакистанской территории. С весны

2004 г. альянс наносил удары по талибам на афгано-пакистанской границе в рамках политики содействия Пакистану. Прикрываясь проектом «АфПак», альянс сможет проводить подобные операции без запроса Исламабада.

Во-вторых, использование понятия «АфПак» может усилить трудности для региона афгано-пакистанской границы. В настоящее время «линия Дюранда» 1893 г. признается Исламабадом, но оспаривается всеми афганскими руководителями. Теоретически в рамках концепции «АфПак» Кабул может потребовать возобновления переговоров о пересмотре «линии Дюранда».

В-третьих, на протяжении последних 20 лет американские эксперты часто квалифицировали Афганистан и Пакистан как «несостоявшиеся государства» (failed states). Это вызывало негативную реакцию пакистанской элиты, которая побуждала официальный Вашингтон быть более осторожным в выборе риторики. Пакистанское руководство опасается, что введение термина «АфПак» легализует дискуссии об Афганистане и Пакистане как двух примерно в равной степени несостоявшихся государствах. В отношении Пакистана такая формулировка означала бы сомнение в способности его правительства сохранить контроль над своими ядерными объектами.

В-четвертых, у пакистанского руководства есть опасения относительно будущего «зоны племен». В 1970 г. она получила статус Федерально управляемых племенных территорий (Federally Administered Tribal Areas). В Исламабаде подозревают, что под предлогом дискуссий об «АфПак» представители «зоны племен» потребуют большей автономии (тем более что на ее территории вытесненные из Афганистана талибы провозгласили в феврале 2006 г. создание независимого Вазиристана).

Не менее настороженно к концепции «АфПак» отнесся традиционный соперник Пакистана — Индия. 23 января 2009 г. Дели официально заявил о неприятии термина «АфПак», поскольку Индия не признает Пакистан в его современных границах, утверждая, что часть спорного штата Джамму и Кашмир оккупирована Исламабадом [32]. Введение понятия «АфПак» означало, по мнению индийской стороны, косвенное признание США и Афганистаном современных границ Пакистана.

Совместное выступление Пакистана и Индии побудило США скорректировать свою позицию. 5 июня 2009 г. на пресс-конференции в Исламабаде Р. Холбрук заявил: «Термин “АфПак” был придуман не для того, чтобы унижить Пакистан. Эта бюрократическая аббревиатура предназначалась для того, чтобы охарактеризовать ситуацию в районах по обе стороны афгано-пакистанской границы» [21]. 21 января 2010 г. тот же Р. Холбрук указал, что ад-

министрация Б. Обамы отказывается от использования понятия «АфПак».

Осенью 2009 г. американские эксперты попытались модернизировать концепцию «АфПак». Американский совет по международным делам рекомендовал администрации Б. Обамы использовать несколько иной термин – «ПакАф» (PakAf). В его рамках акцент смещался на связи с Пакистаном как ключевым партнером США по антитеррористической коалиции. Миссия НАТО в Афганистане выступала бы при таком сценарии в качестве подчиненной по отношению к афгано-пакистанскому взаимодействию. В рамках этого подхода намечались три сценария развития событий:

1) США сфокусируют внимание на контртеррористической деятельности в Афганистане и Пакистане – это позволит Вашингтону сократить расходы на военную операцию и не даст увязнуть в вопросах государственного строительства и социально-экономического развития;

2) США ставят основной своей задачей обеспечение политической стабильности в Пакистане – этот вариант предусматривал расширение инвестиций в гражданские и военные отрасли Пакистана, включая средства защиты его ядерных объектов;

3) США вводят расширенную программу подготовки государственных и военных служащих Пакистана и запускают программы содействия долгосрочному экономическому развитию этой страны. Одновременно Вашингтон подключает Индию к процессу внутриафганского политического урегулирования.

Белый дом не принял этих предложений. С весны 2010 г. отношение США к понятию «АфПак» стало двойственным. На официальном уровне администрация Б. Обамы старалась не использовать этого термина. В частности, он отсутствовал в тексте «Стратегии национальной безопасности США» 2010 г. В документе указано только, что борьба с террористами и «Аль-Каидой» важна на территории как Афганистана, так и Пакистана, особенно в районах афгано-пакистанской границы [8; 24].

Однако американские эксперты оперировали указанным термином при анализе ситуации на Среднем Востоке. Ключевым ресурсом, продолжавшим использовать это понятие, оставался «Канал АфПак». Наибольшее число таких публикаций было приурочено к трем событиям: появлению проектов вывода войск НАТО из Афганистана, установлению контактов между США и движением «Талибан» и американо-афганским переговорам о сотрудничестве в области безопасности. Ни одна из перечисленных новостей не была напрямую связана с Пакистаном, но сам факт их подачи в рамках проекта «АфПак» демонстрировал, что для влиятельных

сил в Соединенных Штатах урегулирование афганского конфликта невозможно без участия в этом процессе Пакистана.

Расширение термина «АфПак» произошло после Лиссабонского саммита НАТО (20–21 ноября 2010 г.). В ходе встречи лидеры стран-членов приняли три решения: 1) о начале вывода основных сил альянса из Афганистана до конца 2014 г.; 2) о сохранении ограниченной миссии НАТО на афганской территории после указанного срока; 3) об укреплении национальных сил безопасности Афганистана. Параметры и характер будущей миссии блока оставались при этом неопределенными. Решение об эвакуации миротворческих сил НАТО поставило вопрос о предоставлении гарантий безопасности не только правительству Х. Карзая, но также сопредельным с Афганистаном государствам, прежде всего Пакистану. С конца 2010 г. понятие «АфПак» стало отождествляться с проектом администрации Б. Обамы по разработке системы двояких международных гарантий безопасности Афганистану и Пакистану.

С этого времени в американской экспертной среде наблюдались два всплеска интереса к термину «АфПак». Первый (летом 2011 г.) был связан с объявлением Б. Обамой о начале вывода войск США из Афганистана 22 июня 2011 г. Треть американского контингента покинула страну в 2012 г.; оставшиеся должны быть выведены до конца 2014 г. Американские СМИ (особенно «The National Interest») в то время указывали, что Белый дом начал вывод войск из Афганистана, не добившись привлечения к мирному процессу Пакистана и Индии. Преобладающим мотивом в то время был тезис о несостоятельности проекта «АфПак» [15] и, следовательно, всей стратегии демократов на Среднем Востоке.

Второй всплеск (весна–лето 2013 г.) произошел после обнародования новой стратегии НАТО в отношении Афганистана [11]. В марте 2013 г. Брюссель сообщил, что планирует оставить в Афганистане 8–12 тыс. военнослужащих альянса после 2014 г. В июне 2013 г. блок начал передавать полномочия силам безопасности Афганистана. 26 июня 2013 г. генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен заявил, что альянс не оставит «вакуума безопасности» в Афганистане, как это было после вывода советского контингента в 1989 г. Он также указал, что существует как минимум три отличия современной ситуации от периода конца 1980-х годов. Во-первых, НАТО имеет мандат Совета Безопасности ООН. Во-вторых, альянс оставит после себя афганские силы безопасности численностью в 350 тыс. человек. В-третьих, афганское общество устало от 30-летней войны, и почвы для появления моджахедов в Афганистане нет. Американские эксперты комментировали подвижки в стратегии НАТО как возрождение проектов мирного урегулирования в «АфПак» [20].

Эти наблюдения позволяют усомниться в тезисе о крахе «Аф-Пак». Вашингтон не выдвигал крупных дипломатических инициатив по афганскому конфликту в 2011–2012 г. Концептуальная база американской политики в отношении Афганистана и Пакистана осталась такой же, как в конце 2000-х годов. В этом смысле возрождение интереса к термину «АфПак» в 2013 г. можно рассматривать как осторожную попытку Белого дома вернуться к работам четырехлетней давности.

2

Формирование концепции «АфПак» потребовало от Соединенных Штатов трансформации системы присутствия в Афганистане. Предыдущая система была основана на результатах Боннской конференции в декабре 2001 г., которая обозначила три международных приоритета в отношении этой страны:

- 1) создание сильного демократического правительства Афганистана;
- 2) содействие афганским властям в борьбе с транснациональным терроризмом;
- 3) поддержка создания сильных государственных институтов Афганистана.

Международные силы содействия безопасности (International Security Assistance Forces – ISAF) в Афганистане были созданы на основе резолюции Совета Безопасности ООН № 1386 от 20 декабря 2001 г. Руководство операцией до августа 2003 г. осуществляли США, 11 августа 2003 г. управление перешло к Североатлантическому альянсу². Эта миссия находится под руководством НАТО, хотя в ней участвуют и страны, не входящие в альянс. Численность сил ISAF на июнь 2013 г. составляла 97 920 человек. В дополнение к деятельности ISAF в 2006 г. были созданы 28 Команд по восстановлению провинций (Provincial Reconstruction Teams), в состав которых входили военные и гражданские чиновники НАТО, а также представители международных гуманитарных организаций.

Администрация Б. Обамы модернизировала эту систему. Прежде всего, на протяжении 2009 г. Вашингтон нарастил американ-

² Формально передача миссии в Афганистане была инициирована не США, а Германией и Нидерландами. В феврале 2003 г. эти страны приняли на себя руководство ISAF и обратились к НАТО за поддержкой. 10 августа 2003 г. руководство перешло к Совету НАТО. Это сняло необходимость каждые шесть месяцев искать страну, ответственную за управление данной структурой. Такая ситуация благоприятна для США: решение о переходе ISAF под руководство НАТО видится из Вашингтона как пример достижения компромисса с европейскими союзниками. Последнее было особенно важно для США после обозначившихся трендов в рамках НАТО накануне Второй войны в Персидском заливе (2003–2011).

скую группировку в составе ISAF. 17 февраля 2009 г. президент США объявил о дополнительной отправке в Афганистан 17-тысячного контингента. Численность сил НАТО в Афганистане увеличилась с января 2009 г. по март 2010 г. с 55 100 до 89 400 человек [5, с. 172]. 11 мая 2009 г. был отправлен в отставку командующий вооруженными силами США в Афганистане генерал Дэвид МакКирнан. На смену ему пришел генерал-лейтенант Стэнли МакКристал. Если первый был выходцем из бронетанковых войск, то второй руководил Объединенным командованием сил специальных операций. Смена командующего означала, что Пентагон смещает акцент с проведения фронтовых операций против талибов на действия специальных подразделений.

Белый дом также модернизировал афганскую стратегию НАТО. На саммите в Страсбурге и Келе 4 апреля 2009 г. лидеры стран альянса отметили, что в долгосрочной перспективе они привержены цели демократизации Афганистана, чтобы «он не превратился снова в базу для совершения террористических вылазок или прибежище для радикальных экстремистов» [25]. Члены блока договорились также об учреждении Тренировочной миссии НАТО в Афганистане, которая курировала бы боевую и профессиональную подготовку афганских сил безопасности. Европейские страны НАТО решили отправить в Афганистан дополнительный контингент численностью 5 тыс. человек: 3 тыс. для обеспечения безопасности президентских выборов и 2 тыс. — для подготовки АНА.

Итоги саммита в Страсбурге и Келе были закреплены на международной конференции стран — доноров помощи в Лондоне 28 января 2010 г. В ходе этого мероприятия правительство Афганистана встретилось с представителями более чем 70 государств и международных организаций, задействованных в этой стране. Заключительный документ конференции призывал к поэтапному переходу к «афганскому первенству в сфере безопасности» с конца 2010 г., росту АНА и АНП, наращиванию международных усилий по подготовке афганских сил безопасности и параллельному увеличению в Афганистане международных гражданских кадров, а также к накоплению необходимых ресурсов [16].

В декабре 2009 г. посол США в Афганистане Карл Айкенберри заявил о намерении создать американские консульства за пределами Кабула. В середине 2011 г. были открыты первые два — в Герате и Мазари-Шарифе. Запланировано открытие консульств США в Кандагаре и Джелалабаде. Это решение преследовало двойную цель: расширение американских представительств было призвано облегчить прибытие и работу американских инструкторов по укреплению сил безопасности Афганистана, но одновременно появление новых американских консульств означало, что Вашингтон намерен рабо-

тать с афганскими провинциями напрямую, не обязательно через правительство Х. Карзая. Это позволяло Соединенным Штатам вести мониторинг ситуации в афганских регионах, а возможно, вступать в переговоры с представителями движения «Талибан» и оппозиционными Х. Карзаю «полевыми командирами».

После Лиссабонского саммита НАТО американская сторона взяла курс на изменение договорной основы отношений с Афганистаном. Предыдущие договоренности США с правительством Х. Карзая были основаны на двустороннем Соглашении о стратегическом партнерстве от 13 октября 2005 г. Теперь администрация Б. Обамы поставила вопрос о его модернизации. На Боннской конференции в декабре 2011 г. США заявили, что будут поддерживать правительство Х. Карзая и после вывода войск. Вашингтон также отметил, что намерен передать афганским силам безопасности контроль над страной до конца 2014 г. В рамках этих решений стороны начали официальные переговоры о подписании нового двустороннего соглашения о партнерстве (хотя по факту они велись после Лиссабонского саммита НАТО, т.е. с конца 2010 г.).

Первоначально стороны урегулировали наиболее острые разногласия. 9 марта 2012 г. был подписан меморандум об условиях содержания заключенных граждан одной страны на территории другой. Последнее было важно для наблюдения за заключенными в США пленными талибами. 8 апреля 2012 г. последовал второй меморандум, по условиям которого Соединенные Штаты передавали управление специальными операциями афганским силам безопасности и подтверждали намерение содействовать их обучению. Данные соглашения позволили достичь прогресса в процессе выработки базового документа, и 22 апреля 2012 г. Вашингтон и Кабул объявили, что такой документ готов.

2 мая 2012 г. президенты Х. Карзай и Б. Обама подписали «Соглашение о стратегическом партнерстве» сроком на 10 лет [18]. Это событие было, по-видимому, приурочено к годовщине уничтожения лидера «Аль-Каиды» У. Бен Ладена 2 мая 2011 г. Соединенные Штаты заявили о приверженности процессу укрепления стабильности и суверенитета Афганистана. Документ предусматривал, что США до 2024 г. (т.е. на протяжении 10 лет после вывода основных сил НАТО из Афганистана) сохраняют свое военное присутствие на афганской территории. Американская сторона обещала всемерно содействовать укреплению афганских сил безопасности. Афганистан, в свою очередь, получал статус основного союзника США вне НАТО (Major Non-NATO Ally), который официально был ему предоставлен 7 июля 2012 г. Такой статус позволял Афганистану получать на льготной основе доступ к американской военной технике и программам во-

енного сотрудничества с США, прежде всего по обучению военнослужащих и военного персонала.

Однако Соглашение 2012 г. не включало ни положений, определяющих статус войск США в Афганистане и подробности их деятельности после 2014 г., ни деталей вывода сил НАТО из Афганистана, ни прав доступа США к военным базам, ни описания размера и местоположения этих баз. По словам министра иностранных дел Афганистана Залмая Расула, США не заинтересованы в создании постоянных военных баз на афганской территории. Более обтекаемую формулировку использовала госсекретарь США Х. Клинтон. 8 июля 2012 г. она заявила, что Вашингтон намерен в будущем сохранить на территории Афганистана военное присутствие, прежде всего ВВС, для помощи афганским силам безопасности в борьбе с талибами [14].

Помимо военных статей «Соглашение о стратегическом партнерстве» определяет и принципы взаимодействия сторон в других областях. США обещали содействовать Афганистану в области создания органов государственного управления. Американо-афганское партнерство должно охватывать сферы социально-экономического развития, регионального сотрудничества и безопасности. Вашингтон также обязался поддерживать программы развития здравоохранения и образования. Администрация Б. Обамы согласилась, таким образом, продолжать оказывать помощь афганскому населению. В таком контексте политика открытия новых американских консульств в Афганистане стала получать реальную базу.

Преодолеть разногласия призвано будущее двустороннее соглашение в области безопасности. Переговоры по выработке его текста начались в Кабуле 15 ноября 2012 г., но до середины 2013 г. прогресса достичь не удалось. Одной из причин стало недовольство правительства Х. Карзая политикой Пакистана в приграничном вопросе. Эксперты также предполагают, что замедление процесса подготовки документа обусловлено попытками Соединенных Штатов начать переговоры с движением «Талибан».

Неопределенным остается и масштаб будущего присутствия США в Афганистане. Весной 2013 г. в СМИ появились сообщения о том, что миссия НАТО будет насчитывать 8–12 тыс. военнослужащих. Такой контингент по определению не способен проводить масштабные фронтовые операции. Его задачи, видимо, сведутся к охране кабульского правительства и обозначению символического присутствия НАТО в регионе («демонстрации флага», если использовать термин XIX столетия). Столь ограниченную миссию можно сравнительно легко эвакуировать при возникновении военнополитического кризиса. Более сенсационные сообщения появились в СМИ в июле 2013 г. Согласно отдельным прогнозам, США могут

полностью вывести войска из Афганистана, переложив задачи поддержки сил безопасности этой страны на плечи союзников, прежде всего Великобритании [9].

Новая стратегия США в Афганистане напоминает советский план выхода из Первой афганской войны. Еще в 1982 г. генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев согласился на посредничество заместителя Генерального секретаря ООН Диего Кордовеса. «Миссия Кордовеса» вела консультации с руководством СССР и одновременно организовывала афгано-пакистанские переговоры. На заседании Политбюро 27 апреля 1986 г. было решено создать сильное афганское правительство Мохаммеда Наджиба, механизмы диалога с умеренными моджахедами и условия для сокращения советского военного присутствия. Эта линия была положена в основу Женевских меморандумов 1988 г., на основе которых СССР вывел свой контингент.

Проект «АфПак» практически совпадает с советским вариантом ухода из Афганистана. В обоих случаях сторона, выводившая вооруженные силы, рассчитывает на способность сформированного при ее участии афганского правительства удержать контроль над ситуацией. Соединенные Штаты, как и Советский Союз, избегают при этом предоставления жестких гарантий безопасности кабульскому правительству, стремясь сохранить свободу маневра. Это порождает сомнения экспертов в способности правительства Х. Карзая не повторить негативного опыта просоветского правительства М. Наджиба.

3

Похожую стратегию Соединенные Штаты пытаются реализовать и в отношении Пакистана. В американском исследовательском сообществе эта страна изначально воспринималась двояко. Большинство американских экспертов осуждали испытание Пакистаном ядерного оружия в 1998 г. и фиксировали его политическую неустойчивость. Однако эта страна со времен Первой афганской войны 1979–1989 гг. пользовалась симпатиями США, и ее руководителей нельзя было компрометировать жесткой критикой. В сентябре 2001 г. в Пакистане появилось американское военное присутствие для проведения антитеррористической операции в Афганистане. С того времени Вашингтон преследовал в отношении Исламабада две цели: 1) получение поддержки в борьбе с талибами, вытесненными в пакистанскую часть «зон племен»; 2) обеспечение безопасности пакистанского ядерного потенциала.

Американские аналитики высказывали опасения по поводу возможности территориального распада Пакистана под давлением

местной антиправительственной радикальной исламской оппозиции. На пакистанской земле действовали формирования талибов, вытесненных из Афганистана. Базировавшиеся в Пакистане талибы и местные пакистанские экстремисты были связаны с международными террористическими сетями. Пакистанские радикалы заявляли о намерении силой захватить ядерные объекты страны и получить доступ к ядерному оружию. Тревогу вызывали и сообщения о «коррупционных утечках» из Пакистана — случаях незаконной передачи пакистанских технологий, оборудования и материалов атомного профиля в другие страны. Скандал вокруг «дела Хана» (нелегальных поставок пакистанских ядерных технологий в Иран, Ливию и КНДР) показал, что эти опасения обоснованны, поэтому с осени 2001 г. американские специалисты заговорили о необходимости «помочь» президенту П. Мушаррафу сохранить контроль над ядерным арсеналом.

Консультации между США и правительством П. Мушаррафа начались в 2000 г. Тогда же президент Пакистана учредил Систему национального командования (National Command Authority — NCA), в состав которой вошли президент, руководители военных ведомств и командующие родами войск пакистанской армии. П. Мушарраф обратился к США с просьбой поставить для NCA системы «PAL», которые блокируют процесс применения ядерного оружия и могут быть отключены с помощью цифровых кодов и с санкции президента. Однако администрация У. Клинтона отказалась предоставить системы «PAL», опасаясь, что факт их поставок будет означать косвенное признание ядерного статуса Пакистана.

После начала антитеррористической операции Соединенных Штатов в Афганистане контакты между Исламабадом и Вашингтоном расширились. 19–20 октября 2001 г. во время визита в Пакистан госсекретаря США К. Пауэлла стороны обсуждали различные варианты оказания помощи правительству П. Мушаррафа в сфере обеспечения безопасности хранения пакистанского ядерного оружия. Американские эксперты прорабатывали вопрос о поставках Пакистану (1) передатчиков, с помощью которых правительства обеих стран могли бы отслеживать перемещение пакистанских ядерных боезарядов, или (2) систем, позволяющих при наличии соответствующего технического персонала уничтожать ядерное оружие в случае возникновения реальной опасности для пакистанских ядерных объектов. В тот момент П. Мушарраф отклонил предложения администрации Дж. Буша-мл. В СМИ появились сообщения о том, что в критической ситуации США на основании секретной договоренности с Исламабадом могут вывести пакистанский ядерный арсенал из страны.

С начала 2004 г. обсуждение пакистанской проблемы вышло на новый уровень. Мотив возможной помощи Пакистану в охране его ядерных объектов зазвучал в заявлениях Госдепартамента, Минобороны и даже президента США. Конкретные аспекты американо-пакистанского взаимодействия начали прорабатываться в марте 2004 г., когда силы НАТО проводили операцию «Буря в горах» в приграничном с Пакистаном афганском районе. В июне 2004 г. Пакистану был предоставлен статус основного союзника вне НАТО в рамках борьбы с терроризмом. Пакистанская тематика звучала в кулуарах Берлинской конференции по Афганистану (31 марта 2004 г.) и Стамбульского саммита НАТО (28–29 июня 2004 г.). Американские СМИ сообщили о том, что 22 ноября 2004 г. было подписано американо-пакистанское соглашение, согласно которому Пентагон приобрел право участвовать в боевых действиях на пакистанской территории. Такая договоренность означала бы, что американские военнослужащие получили доступ к охране пакистанских ядерных объектов. Исламабад, однако, дезавуировал эти сообщения.

Ситуация осложнилась после того, как 14 февраля 2006 г. талибы провозгласили независимость северо-западной провинции Пакистана — Вазиристана. Во время визита Дж. Буша-мл. в Исламабад 4 марта 2006 г. президенты двух стран договорились об усилении взаимодействия в сфере предотвращения попадания оружия массового поражения в руки террористов, сотрудничества разведывательных служб, а также о предоставлении помощи пакистанским силам специального назначения и развитии контактов в области мирного использования атомной энергии. И все же передать свой ядерный арсенал под контроль американцев Пакистан был не готов. Летом 2007 г. Исламабад жестко отреагировал на заявления американских сенаторов Барака Обамы и Рудольфа Джулиани о возможности проведения США самостоятельной военной операции в Вазиристане.

3 ноября 2007 г. в Пакистане было введено чрезвычайное положение. Однако в стране набирала силу поддерживаемая Вашингтоном демократическая оппозиция во главе с бывшим премьер-министром Беназир Бхутто, которая требовала отмены этого режима. Гибель Б. Бхутто в результате теракта 27 декабря 2007 г. привела к политическому кризису. 15 января 2008 г. пакистанская армия потерпела неудачу у форта Сарарога и временно не могла проводить эффективные операции в Вазиристане. 18 августа 2008 г. президент П. Мушарраф был вынужден добровольно уйти в отставку.

Приход к власти президента Асифа Али Зардари сначала привел к ухудшению американо-пакистанских отношений. 23 сентября

2008 г. новый глава государства в своем программном выступлении перед парламентом осудил попытки США проводить самостоятельные операции в Вазиристане. Осенью 2008 г. между пакистанскими пограничниками и американскими военнослужащими произошло несколько вооруженных столкновений, но после терактов в Мумбае 26–29 ноября 2008 г., в которых Индия подозревала укрывшихся в Пакистане талибов, позиция правительства А. Зардари смягчилась. С начала 2009 г. администрация Б. Обамы взяла курс на нормализацию двусторонних отношений.

Ключевым направлением американской политики в Пакистане стала, как и в случае с Афганистаном, модернизация системы взаимодействия. После неудачных миссий Р. Холбрука [34] Вашингтон скорректировал риторику в отношении Исламабада. 29 октября 2009 г. госсекретарь Х. Клинтон заявила, что США высоко оценивают мужество пакистанских военных и обязуются «стоять плечом к плечу с пакистанским народом в его борьбе за мир и безопасность» [36]. 1 декабря 2009 г. президент Б. Обама отметил: «В прошлом мы часто слишком узко определяли наши отношения с Пакистаном. Эти времена прошли. <...> Двигаясь вперед, мы стремимся к партнерству с Пакистаном, которое будет построено на основе взаимных интересов, взаимного уважения и взаимного доверия» [30]. Эти заявления означали, что Соединенные Штаты пытаются сгладить негативный психологический эффект от использования термина «АфПак» и одновременно сохранить намеченные весной 2009 г. приоритеты своей политики в отношении Пакистана.

В октябре 2009 г. Конгресс принял «Закон о расширенном партнерстве с Пакистаном» (закон «Керри–Лугара–Бермана») [19]. На его основе Вашингтон к августу 2012 г. выделил Пакистану около 2,9 млрд долл. на проведение военных операций и укрепление государственных институтов (всего в 2001–2012 гг. Пакистан получил, по разным источникам, около 20 млрд долл.). Адресатами американской помощи выступали при этом не только вооруженные силы Пакистана, но также его государственные институты. О необходимости совместной работы с Пакистаном против экстремистов и террористических сетей было сказано также в «Стратегии национальной безопасности США» 2010 г. [24; 36]. Такой подход позволил Исламабаду улучшить стратегическое положение в Вазиристане.

Одновременно администрация Б. Обамы по факту сняла вопрос об американской помощи при защите пакистанских ядерных объектов. Еще в январе 2010 г. в американских и британских СМИ появилась серия публикаций об участвовавших попытках нападения талибов на ядерные объекты Пакистана. Показательно, что пакистанская армия и полиция Пенджаба 7 сентября 2012 г. усилили военную группировку, охраняющую ядерный объект в Дера Гази

Хане. Возможно, Исламабад стремился продемонстрировать надежность охраны своих ядерных объектов накануне переговоров с США о сотрудничестве по афганскому вопросу после 2014 г. Однако официальных претензий со стороны Белого дома к пакистанскому руководству так и не последовало. Ядерная проблематика ушла из официальной повестки дня взаимодействия Вашингтона и Исламабада.

Ситуация в американо-пакистанских отношениях осложнилась в конце 2011 г. Авиация НАТО нанесла 26 ноября 2011 г. удар по деревне Моманд на афгано-пакистанской границе, что привело к гибели 24 военнослужащих Пакистана. В ответ Исламабад заявил о пересмотре отношений с США. 27 ноября 2011 г. пакистанское правительство отказало НАТО в праве использовать базу Шамси для снабжения афганской группировки, и 11 декабря 2011 г. военнослужащие стран НАТО в экстренном порядке покинули эту базу. В апреле 2012 г. парламент Пакистана запретил использовать национальную территорию для транзита натовских грузов в Афганистан.

Однако Белый дом продолжал оказывать военную и финансовую помощь Исламабаду. К августу 2012 г. кризис в двусторонних отношениях, по официальному заявлению Госдепартамента США, был преодолен [35]. С конца 2012 г. стороны начали переговоры о возобновлении транзита натовских грузов через пакистанскую территорию. Развитию диалога будет, по-видимому, способствовать приход к власти в Пакистане второго правительства Наваза Шарифа 4 июня 2013 г. Вашингтон сумел сохранить партнерский вектор отношений с Исламабадом, признав по факту его право на определенную (часто демонстративную) автономию в военно-политической сфере.

4

Формирование концепции «АфПак» происходило на фоне активизации политики ОДКБ. К концу 2000-х годов эта организация сделала заявку на установление самостоятельного партнерства с Афганистаном и взаимодействия с Пакистаном. Лидеры стран ОДКБ выдвинули за минувшие 10 лет серию региональных инициатив по урегулированию афганского конфликта. Эти инициативы не были прямой альтернативой американской концепции «АфПак», однако по факту они были направлены на создание узкорегionalного форума, в котором США не играли бы ведущей роли [13]. Это вызвало косвенное, но жесткое противодействие со стороны Вашингтона.

Интерес к участию в урегулировании афганского конфликта появился у стран ОДКБ сразу после Стамбульского саммита НАТО

(28–29 июня 2004 г.). Провозглашенная на нем концепция «азиатизации НАТО» (asiatisation of the NATO) предусматривала организацию военной миссии альянса в Афганистане, развитие привилегированного диалога с Пакистаном и расширение контактов со странами Центральной Азии и Закавказья. В противовес «Стамбульской стратегии» лидеры стран ОДКБ предложили проект предоставления Афганистану двояких гарантий безопасности по линии НАТО/ОДКБ. 18 июня 2004 г. организация приняла план сотрудничества с Североатлантическим альянсом по проблеме Афганистана. Ключевые направления возможного взаимодействия были определены как борьба с транснациональным сетевым терроризмом (в том числе на уровне спецслужб) и с развивающимся в Афганистане наркотрафиком.

8 июля 2004 г. генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа предложил генеральному секретарю НАТО Яапу де Хооп Схефферу развивать сотрудничество по линии НАТО/ОДКБ. 15 декабря 2004 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров призвал страны альянса расширить связи с ОДКБ по борьбе с наркотрафиком. Подобный подход предложил также министр обороны России С.Б. Иванов на ежегодной Мюнхенской конференции по безопасности 5 февраля 2006 г.

Выдвижению подобных проектов способствовала неудача американского посредничества по проблемам признания существующей афгано-пакистанской границы. 27 сентября 2006 г. в Вашингтоне состоялся трехсторонний саммит президентов Дж. Буша-мл., Х. Карзая и П. Мушаррафа. Повесткой встречи стало обсуждение взаимодействия сторон в борьбе с терроризмом и резкой активизацией талибов. Президент Дж. Буш-мл. заявил о необходимости создать трехсторонний альянс США, Афганистана и Пакистана для борьбы с радикально-исламистскими сетями и о намерении сгладить пограничные споры между Кабулом и Исламабадом. Однако президент Х. Карзай отказался, несмотря на требования США, признать «линию Дюранда» 1893 г. Неудача Вашингтонского саммита, возможно, стала одной из причин афгано-пакистанского пограничного конфликта 13 мая 2007 г.³

1 ноября 2008 г. заместитель министра иностранных дел России Александр Грушко заявил, что политика обеих организаций может

³ Точных данных о характере этого конфликта до настоящего времени нет. По версии Министерства обороны Афганистана, пакистанские военные попытались установить форпост на афганской территории. По версии пакистанского генерал-майора Вахида Аршада, конфликт был инициирован афганской стороной. По официальной информации, столкновение было остановлено при посредничестве США. В середине 2007 г. Вашингтон, таким образом, взял на себя функции гаранта безопасности на «линии Дюранда».

дополнять друг друга: НАТО обеспечивает безопасность внутри Афганистана, а ОДКБ — вокруг него. 16 февраля 2009 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров указал, что НАТО и ОДКБ могут сотрудничать в борьбе с наркотрафиком и по проблеме стабилизации Афганистана. Дополнительными направлениями совместной работы, по мнению С.В. Лаврова, могли стать участие НАТО в антинаркотической операции ОДКБ «Канал», а также проведение учений альянса и Коллективных сил быстрого реагирования ОДКБ. Благоприятным условием для сотрудничества был тот факт, что в марте 2009 г. вступило в силу Бухарестское соглашение России и НАТО (5 апреля 2008 г.) о возможности транзита через российскую территорию невоенных грузов альянса в Афганистан.

Реакция стран Североатлантического блока на российские предложения была сдержанной. До настоящего времени НАТО и ОДКБ юридически не признают друг друга в качестве субъектов. На официальном уровне генеральный секретарь НАТО Андерс Фог Расмуссен ни разу не заявил о возможности установления прямых контактов с ОДКБ (НАТО взаимодействует с отдельными участниками этой организации). Дважды — в сентябре 2009 г. и феврале 2011 г. — в СМИ появлялись сообщения о готовности альянса начать прямой диалог с ОДКБ по решению спорных вопросов, но на официальном уровне переговоров не последовало. В итоговых документах Лиссабонского саммита НАТО лидеры блока выразили надежду на развитие партнерства с Россией и странами Центральной Азии, но не с ОДКБ как организацией [23]. Потенциально в этой позиции заложено противоречие с российскими предложениями о переходе к широкому взаимодействию по линии НАТО/ОДКБ.

В 2010 г. Россия предприняла попытку установить диалог ОДКБ с НАТО посредством вовлечения в него проблематики наркотрафика. 16 сентября 2010 г. генеральный секретарь ОДКБ Н. Бордюжа указал, что страны — участницы Ташкентского договора 1992 г. самостоятельно борются с наркотрафиком из Афганистана, тогда как контакты между государствами НАТО и ОДКБ ограничиваются вопросами противодействия движению «Талибан». 4 ноября 2010 г. постоянный представитель России в ООН Виталий Чуркин предложил силам НАТО в Афганистане установить регулярное оперативное взаимодействие с ОДКБ в борьбе с нелегальным производством и контрабандой наркотиков. 21 декабря 2010 г. Н. Бордюжа, ссылаясь на итоги Лиссабонского саммита НАТО, указал, что вопросы сотрудничества альянса с ОДКБ могут охватывать проблемы противодействия терроризму, распространению оружия массового поражения, наркотрафику, природным и техногенным катастрофам. Н. Бордюжа также отметил, что «поддержание ре-

ального практического взаимодействия между Россией и НАТО будет способствовать обеспечению предсказуемости и стабильности в Евроатлантическом регионе» [3]. Это означало возможность включения проблем совместной работы НАТО и ОДКБ в реализующуюся с декабря 2009 г. «Евроатлантическую инициативу безопасности».

На этом фоне страны ОДКБ предложили свой проект взаимодействия с Афганистаном — региональный форум «Душанбинская четверка». Идею его создания озвучил президент Таджикистана Эмомали Рахмон на саммите ШОС в Екатеринбурге 15 июня 2009 г. Это предложение получило одобрение со стороны участвовавших в форуме президентов России, Афганистана и Пакистана. 29–30 июля 2009 г. в Душанбе состоялась первая встреча глав государств «четверки». Стороны договорились сосредоточить внимание на проблемах торгово-экономического сотрудничества между Таджикистаном, Россией, Афганистаном и Пакистаном, отметили необходимость поддержки деятельности на национальном и международном уровнях, направленной на содействие социально-экономическому восстановлению и развитию региона. Такая формулировка не была альтернативой проекту «АфПак», но выступала заявкой на создание консультативного механизма без участия США.

Вторая встреча «четверки» состоялась в Сочи 18–19 августа 2010 г. Накануне мероприятия стороны сформулировали повестку как обсуждение совместных экономических проектов [10]. Ведущую роль среди направлений экономического сотрудничества играли транзит электроэнергии из Киргизии и Таджикистана в Афганистан и Пакистан, или проект «CASA-1000» (Central Asia — South Asia — 1000), и строительство автомобильной и железной дороги через Ваханский коридор (соединение таджикского района Ишкашим с пакистанским севером) [10].

По итогам встречи лидеры приняли совместное коммюнике по вопросам урегулирования афганского конфликта. Ведущая роль в нем отводилась борьбе с террористической и наркотической угрозами, экономическому восстановлению и развитию страны. По окончании встречи было заявлено, что в рамках борьбы с наркоугрозой возможно взаимодействие между ОДКБ и НАТО. Такая формулировка «Сочинского коммюнике» означала заметные подвижки в позиции Пакистана. Последний поддержал идею диалога НАТО и ОДКБ, пусть даже по отдельно взятой проблеме.

Усиление «Душанбинской четверки» было дополнено подписанным 20 января 2011 г. российско-афганским соглашением о торгово-экономическом сотрудничестве. Этот документ предусматривал создание межправительственной комиссии по вопросам экономического взаимодействия между Россией и Афганистаном.

На пресс-конференции 21 января 2011 г. президент Д.А. Медведев отметил, что Россия ведет «переговоры о совместной реконструкции целого ряда объектов, имеющих значение для Афганистана»: тоннеля Саланг, завода азотных удобрений, теплоэлектростанции в Мазари-Шарифе, домостроительного комбината. Президенты также подтвердили, что в ходе переговоров обсуждали и вопросы двустороннего взаимодействия в сфере борьбы с терроризмом [7].

Продолжая эту тенденцию, Россия и Таджикистан начали расширять формат «Душанбинской четверки». О переходе к расширенному сотрудничеству говорили 15 июня 2011 г. президенты России и Афганистана. 28 июля 2011 г. эта тема стала повесткой дня на переговорах президента Таджикистана Э. Рахмона и министра иностранных дел Афганистана З. Расула. Помимо экономического сотрудничества стороны обсудили проблемы укрепления и развития взаимодействия между силовыми структурами двух стран, в том числе в борьбе против угроз терроризма, экстремизма, незаконного оборота наркотиков, а также совместную работу Афганистана и Таджикистана в сфере подготовки военных кадров.

Встреча «четверки» в Душанбе 2–3 сентября 2011 г. оказалась наиболее успешной. Участники продолжили обсуждать темы, обозначенные в Сочи: торгово-экономическое и гуманитарное сотрудничество в регионе. Однако в ходе саммита были затронуты и вопросы обеспечения безопасности, что соответствовало результатам двусторонних таджико-афганских переговоров. В итоговом коммюнике президенты четырех стран зафиксировали необходимость совместного противодействия угрозам терроризма и распространения наркотиков [4]. И хотя эти положения не были конкретизированы, они означали заявку на превращение «Душанбинской четверки» в форум, претендующий на обеспечение региональной безопасности. Успех Душанбинского саммита породил надежды на то, что «четверка» станет едва ли не альтернативой «АфПак». Первоначально стороны в самом деле стремились расширить переговорную повестку. 6 июня 2012 г. состоялась встреча президентов Э. Рахмона и А. Зардари. Оба лидера отметили, что «Таджикистан и Пакистан имеют близкую позицию по многим важным вопросам» [2]. Возникла перспектива перехода к ограниченному сотрудничеству между Таджикистаном, Афганистаном и Пакистаном. Такое взаимодействие могло завершиться предоставлением Афганистану двояких гарантий безопасности со стороны Исламабада и Душанбе.

Однако запланированный на 2–3 октября 2012 г. саммит «четверки» в Исламабаде не состоялся. Официальным поводом для его отмены стал отказ посетить мероприятие президента В.В. Путина. Пресс-секретарь российского лидера Д. Песков при этом заявил,

что поездка главы государства на саммит не планировалась. Это решение было негативно встречено в Исламабаде: накануне форума президент А. Зардари отправил В.В. Путину личное письмо с приглашением посетить Пакистан.

До настоящего времени нет однозначного объяснения причин отказа российского президента от участия в Исламабадском саммите. В СМИ высказывались три точки зрения: состояние здоровья В.В. Путина, отказ Пакистана от заключения контрактов с «Газпромом» и недовольство Индии российско-пакистанским сближением (впрочем, запланированный на 24 октября 2012 г. визит президента России в Дели также был отменен). Это событие, однако, существенно затруднило развитие регионального форума безопасности в рамках «Душанбинской четверки». Объявляя об отмене Исламабадского саммита, МИД Пакистана не указал новых дат проведения встречи. До середины 2013 г. информации о возобновлении переговорного процесса нет.

Только в начале октября 2012 г. состоялся визит в Москву начальника Объединенных штабов сухопутных войск генерала Ашфака Парвеза Кайани [6]. Последний провел переговоры с главнокомандующим российских сухопутных войск генерал-полковником А.Н. Постниковым и начальником Генштаба ВС РФ Н.Е. Макаровым. Стороны обсуждали вопросы координации военной политики в отношении Афганистана накануне предстоящего вывода войск НАТО в 2014 г. Однако российско-пакистанские контакты остаются в замороженном состоянии. Ситуация, возможно, изменится на предстоящем в сентябре 2013 г. Бишкекском саммите ШОС.

Неудача переговоров в рамках «Душанбинской четверки» выводит на приоритетную позицию индийский фактор. Привлекать Дели к урегулированию афганского конфликта США начали в противовес инициативам ОДКБ. Еще в апреле 2008 г. министр обороны Афганистана Абдул Рахим Вардак обсудил в Дели проблемы военного сотрудничества с Индией. 6 июня 2009 г. с проектом ее широкого участия в переговорном процессе по «АфПак» выступил Р. Холбрук [21]. В ходе визита в Дели 19–20 июля 2009 г. госсекретарь США Х. Клинтон заявила о намерении расширить участие Индии в процессе урегулирования афганского конфликта. 4 октября 2011 г. президент Афганистана Хамид Карзай и премьер-министр Индии Манмохан Сингх подписали Соглашение о стратегическом партнерстве. Индийская сторона обещала содействовать Афганистану в процессе подготовки его армии, сил безопасности и спецслужб, а также их военно-техническому оснащению. 20 октября 2011 г. Белый дом официально приветствовал заключение афгано-индийского соглашения. Однако практической роли в процессе урегулирования афганской проблемы Индия пока

не играет, хотя Вашингтон настаивает на включении Дели практически в любом международном документе по данной проблеме.

Не исключен, однако, и другой вариант: Индия теоретически может присоединиться к «Душанбинской четверке», превратив ее в «Душанбинскую пятерку». Такое развитие событий пока мало реалистично из-за противоречий Дели с Исламабадом и Пекином. Однако индийская дипломатия опасается и чрезмерной зависимости от Вашингтона. Это подталкивает Индию к балансированию между США и другими странами (включая Россию) по проблемам региональной стабильности. В такой ситуации для Белого дома становится особенно важной поддержка Дели при реализации проекта «АфПак» после 2014 г. Вопрос в том, какую плату за эту поддержку потребует индийская сторона.

* * *

Современная американская политика в Афганистане сложилась в 2009 г. и с того времени не претерпела существенных изменений. В ее основе лежит разработанная Р. Холбруком и принятая администрацией Б. Обамы концепция «АфПак». Она предполагает поэтапный вывод войск НАТО из Афганистана, передачу полномочий афганским силам безопасности, максимальное вовлечение Пакистана в процесс мирного урегулирования и, как результат, предоставление двояких гарантий безопасности Афганистану и Пакистану. В рамках концепции «АфПак» происходит, таким образом, фактическое объединение Афганистана и Пакистана в общее военно-политическое пространство. Теоретически к этому пространству возможно подключение других региональных проблем — от индо-пакистанских противоречий вокруг Кашмира до сложного комплекса таджико-афганских и таджико-узбекских отношений.

Соединенные Штаты стремятся при этом не допустить развития альтернативных стратегий, претендующих на урегулирование афганского конфликта. Вашингтон отказался от идеи сотрудничества с ОДКБ по Афганистану и не поддержал диалога в рамках «Душанбинской четверки». Еще большее раздражение в США вызывают попытки укрепления влияния в регионе КНР через механизмы ШОС или китайско-пакистанского партнерства. Более перспективным в Белом доме считают привлечение Индии, однако пока участие Дели остается ограниченным. Концепция «АфПак» выступает для США не только проектом мирного урегулирования, но и механизмом противодействия влиянию в регионе других держав: России, КНР, а потенциально и стран ЕС, включая Великобританию. В этой связи американская дипломатия на обозримую перспективу будет придерживаться концепции «АфПак» в попытках урегулиро-

вания афганского конфликта, хотя сам термин, возможно, по политическим мотивам будет использоваться реже.

Однако проект «АфПак» встречает сопротивление со стороны партнеров Соединенных Штатов – Пакистана и Индии. США в роли «критического балансира» устраивали обе эти страны, но в качестве «создателя правил игры» вызывают настороженное отношение и в Исламабаде, и в Дели. Для реализации проекта «АфПак» администрации Б. Обамы потребуется найти приемлемую формулу компромисса как с Индией, так и с Пакистаном. В противном случае оба государства окажутся в стороне от процесса афганского урегулирования, что вряд ли благоприятно для Вашингтона.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Белокреницкий В.Я., Москаленко В.Н.* История Пакистана. XX век. М.: ИВ РВН; Крафт+, 2008.
2. Встреча Э. Рахмона с А. Зардари [Электронный ресурс] // Национальное информационное агентство Таджикистана «ХОВАР» [Официальный сайт]. 06.06.2012 г. URL: <http://khovar.tj/rus/president/33241-vstrecha-e-rahmona-s-azardari.html> (дата обращения: 06.06.2013).
3. Глава ОДКБ выступил за налаживание взаимодействия между ОДКБ и НАТО [Электронный ресурс] // РБК [Официальный сайт]. 21.12.2010 г. URL: <http://www.rbc.ru/fnews/open/201011221125907.shtml> (дата обращения: 07.06.2013).
4. «Душанбинская четверка» приняла совместное заявление [Электронный ресурс] // ИнфоШОС [Интернет-портал]. 02.09.2011 г. URL: <http://infoshos.ru/ru/?idn=8763> (дата обращения: 07.06.2013).
5. Ежегодник СИПРИ-2010. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
6. *Каменев С.Н.* Российско-пакистанские отношения: влияние на ситуацию в Афганистане [Электронный ресурс] // Афганистан.Ру [Информационный портал]. 10.12.2012 г. URL: <http://www.afghanistan.ru/doc/54988.html> (дата обращения: 07.06.2013).
7. Пресс-конференция по итогам российско-афганских переговоров [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. 21.01.2011 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10114> (дата обращения: 07.06.2013).
8. *Сотников В.* Куда идет Пакистан? // Россия в глобальной политике. 2010. № 4. С. 133–142.
9. США могут не оставить войск в Афганистане после 2014 года [Электронный ресурс] // Афганистан.Ру [Информационный портал]. 09.07.2013 г. URL: <http://www.afghanistan.ru/doc/62206.html> (дата обращения: 09.07.2013).
10. *Фасхутдинов Г.* «Душанбинская четверка» собирается в Сочи [Электронный ресурс] // Deutsche Welle [Официальный сайт]. 17.08.2010 г. URL: <http://www.dw.de/душанбинская-четверка-собирается-в-сочи/a-5918344> (дата обращения: 07.06.2013).
11. *Фененко А.В.* США продолжают борьбу с терроризмом на территории Пакистана [Электронный ресурс] // Афганистан.Ру [Информационный портал].

портал]. 24.06.2013 г. URL: <http://www.afghanistan.ru/doc/61665.html> (дата обращения: 25.06.2013).

12. The AfPak Channel. Inside the Struggle for South Asia. A Special Project of Foreign Policy with the New America Foundation [Electronic resource] // Foreign Policy [Official website]. URL: <http://afpak.foreignpolicy.com/> (accessed: 05.06.2013).

13. *Bhadrakumar M.K.* An AfPak Star over Central Asia // Asia Times. March 2, 2010.

14. *Clinton H.* Press Releases: Intervention at the Tokyo Conference on Afghanistan [Electronic resource] // NewsRoomAmerica.com [Internet portal]. August 8, 2012. URL: http://newsroomamerica.com/story/260678/press_releases_intervention_at_the_tokyo_conference_on_afghanistan.html (accessed: 05.06.2013).

15. *Cohen S.* Failure in AfPak: How the U.S. Got It Wrong // The National Interest. August 15, 2011.

16. Communiqué: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership [Electronic resource] // Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Foreign Affairs [Official website]. January 28, 2010. URL: <http://mfa.gov.af/Content/files/LONDON%20CONFERENCE.pdf> (accessed: 05.06.2013).

17. *Cooper H.* Obama Reaps Diplomatic Windfall as Goodwill Lingers // The New York Times. February 26, 2009.

18. Enduring Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America [Electronic resource] // U.S. Department of State [Official website]. May 1, 2012. URL: <http://photos.state.gov/libraries/afghanistan/231771/PDFs/2012-05-01-scan-of-spa-english.pdf> (accessed: 05.06.2013).

19. Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009. S. 1707. 111th Congress of the United States of America [Electronic resource] // Govtrack.us [Official website]. January 6, 2009. URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/111/s1707/text> (accessed: 05.06.2013).

20. *Haidari Ashraf M.* Afghanistan: NATO's Mission Possible [Electronic resource] // The AfPak Chanel [Official website]. June 6, 2013. URL: http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2013/06/06/afghanistan_natos_mission_possible (accessed: 08.06.2013).

21. India Has Role to Play in Afghanistan: Holbrooke [Electronic resource] // The Hindu [Official website]. July 6, 2009. URL: <http://www.hindu.com/2009/06/06/stories/2009060659771000.htm> (accessed: 05.06.2013).

22. Interview with Pervez Musharraf: Obama Is Aiming at the Right Things [Electronic resource] // Der Spiegel [Official website]. June 7, 2009. URL: <http://www.spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-pervez-musharraf-obama-is-aiming-at-the-right-things-a-628960.html> (accessed: 07.06.2013).

23. Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Lisbon [Electronic resource] // NATO [Official website]. November 20, 2010. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm (accessed: 05.06.2013).

24. National Security Strategy. May 2010 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (accessed: 05.06.2013).

25. NATO, Summit Declaration on Afghanistan, Strasbourg/Kehl [Electronic resource] // NATO [Official website]. April 4, 2009. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?selectedLocale=en (accessed: 05.06.2013).
26. Obama's War Combating Extremism in Afghanistan and Pakistan [Electronic resource] // The Washington Post [Official website]. URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/afghanistan-pakistan/> (accessed: 05.06.2013).
27. *Prados J.* The AfPak Paradox [Electronic resource] // Foreign Policy in Focus [Official website]. April 1, 2009. URL: http://fpif.org/the_afpak_paradox/ (accessed: 05.06.2013).
28. *Quinion M.* "Afpak" [Electronic resource] // World Wide Words [Official website]. August 27, 2009. URL: <http://www.worldwidewords.org/turnsofphrase/tp-afp1.htm> (accessed: 05.06.2013).
29. Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan [Electronic resource] // The White House [Official website]. December 1, 2009. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (accessed: 05.06.2013).
30. Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan [Electronic resource] // The White House [Official website]. March 27, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/ (accessed: 05.06.2013).
31. *Ricchiardi S.* Assignment AfPak [Electronic resource] // American Journalism Review [Official website]. August 27, 2009. URL: <http://www.ajr.org/Article.asp?id=4807> (accessed: 05.06.2013).
32. *Rozen L.* India's Stealth Lobbying Against Holbrooke's Brief [Electronic resource] // Foreign Policy [Official website]. January 23, 2009. URL: http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2009/01/23/india_s_stealth_lobbying_against_holbrooke (accessed: 05.06.2013).
33. *Shah S.* Pakistan Pushes US for Nuclear Technology Deal // The Guardian. March 22, 2010.
34. *Taheri A.* Pakistan and the Mad Mullahs of the Mountain // Asharq Al-awsat. 2009. May 1.
35. U.S. Relations with Pakistan. Bureau of South and Central Asian Affairs. Fact Sheet [Electronic resource] // U.S. Department of State [Official website]. August 10, 2012. URL: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3453.htm> (accessed: 05.06.2013).
36. U.S. Secretary of State Encourages Use of New Media Communications in Pakistan: "Our Voice" Cell Phone Social Networking on № 7111 [Electronic resource] // U.S. Department of State [Official website]. October 29, 2009. URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/131042.htm> (accessed: 05.06.2013).
37. White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan [Electronic resource] // The White House [Official website]. March 27, 2009. URL: http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf (accessed: 05.06.2013).