

# Международная безопасность

Н. И. ШАПИРО

## Новый этап афганского кризиса и альтернативы внешнеполитической стратегии США

Наталья Игоревна Шапиро, мл. науч. сотр. НИ ИМЭМО  
им. Е. М. Примакова РАН. E-mail: nshapiro@imemo.ru

**Аннотация.** В статье анализируется эволюция афганской политики США в 2009–2017 гг. с акцентом на новом этапе американской политики после завершения военной кампании в Афганистане. Рассматриваются основные факторы, обусловившие сокращение циклов принятия решений по афганскому вопросу в период второго президентского срока Барака Обамы. Анализируются ключевые компоненты афганской стратегии Дональда Трампа и перспективы её реализации. Исследуется динамика развития афганского конфликта на фоне реконфигурации международного присутствия. Оцениваются результаты и перспективы дальнейшей деятельности международных сил в Афганистане.

**Ключевые слова:** Афганистан, НАТО, Международные силы содействия безопасности, миссия «Решительная поддержка», «план Б. Обамы», стратегия Д. Трампа в Афганистане и Южной Азии, афганские национальные силы.

Среди прецедентов проведения «пенитенциарных интервенций» особое место занимает инициированная США операция по международному вооруженному вмешательству в Афганистане. На начальном этапе США опирались в основном на содействие своего ближайшего союзника Великобритании, а также Пакистана, России, сил Северного альянса. Затем в рамках Международных сил содействия безопасности в Афганистане (развернуты на основании резолюции СБ ООН 1386 от 20 декабря 2001 г.) в операции участвовали страны – члены НАТО и целый ряд других государств<sup>1</sup>. Операция осуществлена на легитимных основаниях с целью свержения режима талибов и ликвидации угрозы со стороны транснациональной террористической организации «Аль-Каида», ответственной за теракты в США 11 сентября 2001 г.

Долгосрочные результаты военной операции в Афганистане оказались весьма скромными. Лёгкость и быстрота первоначальных побед сменились затянувшейся вовлечённостью США и НАТО в изнуряющий асимметричный конфликт. Многолетние усилия международных сил не привели к стабилизации обстановки в стране. Чётко обозначились пределы использования коалиционного ресурсного потенциала для реализации задач социально-экономического восстановления страны. Попытки создания дееспособного афганского правительства потерпели крах. Эскалация вызовов, исходящих с территории ИРА, угрожает безопасности сопредельных регионов. Несмотря на безальтернативность политико-дипломатического пути урегулирования афганского конфликта, перспектива достижения компромисса с «умеренными» талибами представляется отдалённой.

Ввиду деградации обстановки в Афганистане в период реформирования миссии НАТО, американские политики и эксперты заговорили об угрозе развития событий по «иракскому сценарию». Критическому осмыслению были подвергнуты последствия политики двух администраций Б. Обамы для ситуации в Афганистане, региональной и международной безопасности. Избрание Д. Трампа, ознаменовавшее радикальную смену лидера в США, и затягивание

<sup>1</sup> См.: Кулагин В. М. Современная международная безопасность: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2012. – С. 217, 232–237.

процесса разработки новой афганской стратегии подпитывали интригу относительно дальнейших действий Вашингтона.

## ЭСКАЛАЦИЯ НАПРЯЖЁННОСТИ В АФГАНИСТАНЕ В УСЛОВИЯХ РЕКОНФИГУРАЦИИ МИССИИ НАТО

Масштабное сокращение коалиционных сил и их переориентация на реализацию консультативно-тренировочных задач стимулировали боевиков активизировать действия на локально-региональном уровне. Возросла регулярность хорошо организованных операций боевиков, включая попытки взять под контроль ряд стратегически важных районов Афганистана. Боевики активизировали диверсионно-террористическую деятельность в различных провинциях страны. Увеличилось число резонансных терактов в крупных городах, включая Кабул.

Расширилась зона влияния радикально-исламистского движения «Талибан» — наиболее многочисленной группировки, действующей в Афганистане<sup>2</sup>. Обладая волей к борьбе и сильным потенциалом для сопротивления, талибы наращивали давление на правительственные силы. Боевики активизировали действия на севере страны, проявляя готовность нести значительные потери [5, с. 5–6]. Кульминацией стал захват столицы провинции Кундуз в сентябре 2015 г. — крупнейшая победа талибов с 2001 г. Восстановить контроль над городом удалось только благодаря поддержке коалиционных сил. События в Кундузе, которые стали шоком для командования США и НАТО, сопровождались ослаблением ограничений на участие американских подразделений в операциях афганских силовиков<sup>3</sup>.

Дополнительную остроту ситуации придало распространение активности ультрарадикальной террористической организации «Исламское государство» (ИГ, запрещена в России) на Южную и Центральную Азию. Боевики ИГ, которые начали проникать на территорию ИРА в 2014 г., обосновались на востоке страны. Они осуществляют вербовочную и пропагандистскую деятельность, создают лагеря боевой подготовки, налаживают контакты с другими экстремистскими формированиями, стремятся установить контроль над производством и трафиком опиатов. Боевики ИГ нацелены на формирование плацдарма для дальнейшей экспансии в страны Центральной Азии и Синьцзян-Уйгурский автономный район Китая. Они провозгласили цель создания «вилаята Хорасан» — территориального подразделения, включающего Афганистан, Пакистан и ряд других государств региона. Они ведут борьбу с движением «Талибан» (в апреле 2015 г. группировки объявили друг другу «джихад») и правительственными силами. В последнее время в деятельности афганского «филиала» ИГ наметилась тенденция провоцировать межконфессиональную рознь в Афганистане путём организации нападений на мусульман-шиитов [4, с. 15–16].

Афганский «филиал» ИГ состоит преимущественно из бывших членов движения «Талибан» и ряда групп, которые воюют в «зоне Аф-Пак». Диапазон оценок численного состава группировки достаточно широк. По данным Министерства обороны России, группировка ИГ в Афганистане насчитывает 3 500 активных боевиков и 4 500 сторонников. Американское военно-политическое руководство оценивает присутствие «Исламского государства» на уровне около 1 000 боевиков. Учитывая последствия вывода войск из Ирака в 2011 г., американское командование стремилось предотвратить рост влияния ИГ в Афганистане до уровня, сопоставимого с влиянием группировки в Сирии и Ираке.

Одним из проявлений обеспокоенности Вашингтона деятельностью ИГ стал визит генерала М. Демпси, в то время занимавшего пост председателя Объединённого комитета начальников штабов (ОКНШ) ВС США, в Кабул в июле 2015 г. В ходе переговоров с президентом ИРА он заявил, что «Исламское государство» представляет «трансрегиональную угрозу», которая носит долгосрочный характер. Стороны обсудили перспективы совместного противодействия группировке в рамках «трансрегиональной сети», объединяющей государства Южной Азии, Ближ-

<sup>2</sup> Интервью специального представителя Президента Российской Федерации по Афганистану, директора Второго департамента Азии МИД России З. Н. Кабулова журналу «Профиль», 9 ноября 2015 г. // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 10.11.2015. — URL: [http://www.mid.ru/maps/af/-asset\\_publisher/gehUa6O4gSTV/content/id/1930468](http://www.mid.ru/maps/af/-asset_publisher/gehUa6O4gSTV/content/id/1930468).

<sup>3</sup> Donati J., Totakhil H. K. U. S. Special Forces Sent to Embattled Afghan Province // The Wall Street Journal. December 16, 2015. — URL: <http://www.wsj.com/articles/u-s-special-forces-sent-to-embattled-afghan-province-1450280577>

него Востока, Северной и Западной Африки<sup>4</sup>. Данный проект обсуждался в контексте поиска администрацией Б. Обамы регионального и глобального ответа на растущий вызов со стороны транснационального терроризма.

Транзит нестабильности из южных и юго-восточных районов Афганистана в относительно спокойные в прошлом северные районы вызывает особую озабоченность России и центрально-азиатских государств. Крупные группировки сосредоточены на северо-востоке (в провинциях Бадахшан, Тахар, Кундуз) и северо-западе (в провинциях Джаузджан, Фарьяб, Бадгис) страны<sup>5</sup>. Функционируют центры боевой подготовки, в том числе созданные «Исламским государством». Напряжённая ситуация сложилась в районах, граничащих с Таджикистаном и Туркменистаном.

Эскалация вооружённого противостояния между афганскими силами и оппозицией сопровождалась массовым перемещением населения, ростом жертв среди некомбатантов, увеличением числа беженцев [3, с. 9, 32–33]. Рост миграционных потоков из Афганистана превратился в острую проблему для Европейского союза, переживающего беспрецедентный миграционный кризис. По данным ООН, в 2015 г. Афганистан занял второе место после Сирии среди основных стран исхода беженцев.

На фоне интенсификации боевых действий отчетливо проявилась слабость афганских сил, неспособных сдерживать натиск боевиков. Обострились хронические проблемы: дефицит квалифицированных кадров, прежде всего командного состава; высокий уровень дезертирства; коррупция и хищения в ВС; низкий уровень координации между силовыми структурами и органами местной власти<sup>6</sup>. Рекордный уровень потерь, проблемы тылового обеспечения и отсутствие своевременных подкреплений подрывали моральный дух афганских военных. Остро ощущалась потребность в поддержке коалиционных сил, включая тактическую авиаподдержку. Очевидно, что усилия по форсированному наращиванию численности афганской армии и полиции — без должного внимания к качеству их подготовки и материально-технического оснащения — себя не оправдали. США и НАТО корректировали подходы к подготовке афганских силовых структур. Однако процесс формирования армии и полиции, способных самостоятельно обеспечить безопасность на всей территории страны, далёк от завершения.

## КОРРЕКЦИЯ «ПЛАНА Б. ОБАМЫ»

Начало первого президентского срока Б. Обамы в 2009 г. ознаменовалось переосмыслением американской политики в отношении Афганистана. Воплощением нового подхода стали: 1) концептуальные новации, а именно разработка концепции «Аф-Пак», которая базируется на признании неразрывности безопасности Афганистана и Пакистана, а также 2) практические действия, направленные на «ответственное завершение» войны. Эти действия включали попытки создать условия для достижения компромисса с «умеренными» талибами; активизацию усилий по подготовке, оснащению и наращиванию численности афганских ВС; поэтапный вывод иностранных контингентов; передачу полной ответственности за безопасность афганским силовым структурам; переход США и НАТО к реализации учебно-тренировочных функций в рамках небоевой миссии «Решительная поддержка».

Миссия осуществляется на территории ИРА с 1 января 2015 г. в соответствии с резолюцией СБ ООН 2189 от 12 декабря 2014 г. Миссия направлена на обучение, консультирование и содействие афганским силам безопасности. В рамках миссии оказывается консультативная помощь руководству афганских спецслужб, министерств обороны и внутренних дел. Деятельность миссии также предусматривает содействие руководству страны в установлении демократиче-

<sup>4</sup> *Garamone J. Dempsey*, Ghani Discuss Transregional Effort Against ISIL // DoD News 19.07.2015. — URL: <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=129303>

<sup>5</sup> Интервью Специального представителя Президента Российской Федерации по Афганистану, директора Второго департамента Азии МИД России З. Н. Кабулова Информационному агентству России ТАСС, 29 декабря 2015 г. // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 30.12.15. — URL: [http://www.mid.ru/maps/af/-/asset\\_publisher/gehUa6O4gSTV/content/id/2003777](http://www.mid.ru/maps/af/-/asset_publisher/gehUa6O4gSTV/content/id/2003777)

<sup>6</sup> Statement of General John F. Campbell, USA Commander U.S. Forces — Afghanistan before the Senate Armed Services Committee on the Situation in Afghanistan. 12 February, 2015. —URL: [http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Campbell\\_02-12-15.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Campbell_02-12-15.pdf)

ского контроля над национальными силовыми ведомствами. По словам генерального секретаря НАТО Й. Столтенберга, срок действия миссии не фиксирован. Её продолжительность обусловлена развитием обстановки в Афганистане. Параметры миссии при необходимости могут корректироваться. Подобный подход позволяет союзникам сохранять свободу в принятии решений относительно перспектив её реализации. Помимо консультативно-тренировочных функций американские военные выполняют контртеррористические задачи. Оба блока задач рассматриваются командованием США в качестве самостоятельных, но взаимодополняющих и реализуются в рамках операции под общим названием «Страж свободы».

27 мая 2014 г. президент США обнародовал план дальнейших действий в Афганистане. В соответствии с «планом Б. Обамы» американские подразделения прекращали участие в антиповстанческих операциях после 2014 г. и фокусировали усилия на борьбе с «остатками "Аль-Каиды"». План предусматривал продолжение международных усилий по укреплению потенциала афганских сил и созданию благоприятных условий для самостоятельного развития ИРА<sup>7</sup>. Данный подход предполагал окончание военной кампании и переход к реализации инструкторских и контртеррористических задач в рамках небоевой миссии. Администрация Б. Обамы планировала завершить вывод войск к концу 2016 г., оставив в стране персонал для охраны посольства в Кабуле и военных советников общей численностью около 1 000 человек [2, p. 26].

Планы Вашингтона по реформированию миссии сочетались со стремлением сохранить гарантированный доступ к военным объектам на территории ИРА. Возможность долгосрочного использования инфраструктуры для противодействия терроризму после официального окончания военной кампании являлась одним из приоритетов Пентагона и ЦРУ. Это было обусловлено в первую очередь необходимостью продолжения борьбы с «Аль-Каидой», на которую, по оценкам Пентагона, потребуется ещё около 20 лет. В связи с этим американские эксперты прорабатывали различные конфигурации долгосрочного присутствия в ИРА. Так, высказывались предложения сохранить, по крайней мере, две-три базы в южных и восточных районах страны. Предполагаемая численность американских военных на каждой базе варьировалась от 1 000 до 2 000 человек. Ежегодные затраты на обслуживание по предварительным расчетам составляли 5–10 млрд долл.<sup>8</sup> Фиксация соответствующих положений в двустороннем Соглашении о долгосрочном стратегическом партнерстве от 2012 г., а также в Соглашении о сотрудничестве в области безопасности и обороны от 2014 г. была важным достижением американской дипломатии<sup>9</sup>.

Изменение оперативной обстановки вынудило Б. Обаму заморозить процесс вывода войск из ИРА и расширить функции американских военных. Наметилось сокращение циклов принятия решений по афганскому вопросу. Ранее принятые решения пересматривались в среднем раз в полгода. Действия Б. Обамы сопровождались критикой в его адрес в невыполнении обещания об «ответственном завершении войны» в Афганистане. Решения главы государства интерпретировались его оппонентами в качестве «полумер», реализация которых не приведёт к деэскалации конфликта. Примечательно, что оппоненты Б. Обамы не предлагали конструктивных альтернатив действиям администрации на афганском треке. Набор их рекомендаций в основном сводился к сохранению контингента на уровне 2015 г. (9 800 военнослужащих) или его «обратному наращиванию». При этом они игнорировали высокую вероятность того, что увеличение иностранного военного присутствия приведет к новому витку конфликта. Кроме того, опыт масштабного увеличения американского контингента, предпринятого Б. Обамой в начале первого президентского срока, показал, что подобные действия оказывают лишь временный эффект. Они позволяют перехватить инициативу у противника, но не нанести ему сокрушительное поражение. Упорное сопротивление боевиков, прежде всего талибов, сломить не удалось. Аналитики обоснованно отмечали, что уровень американского

<sup>7</sup> Statement by the President on Afghanistan. The White House. May 27, 2014. – URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan>

<sup>8</sup> Подробнее см.: *O'Hanlon M.* We Still Need U.S. Bases in Afghanistan // The Washington Post. February 19, 2015. – URL: [http://www.washingtonpost.com/opinions/the-need-for-us-bases-in-afghanistan-endures/2015/02/19/cf54db82-b492-11e4-886b-c22184f27c35\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/the-need-for-us-bases-in-afghanistan-endures/2015/02/19/cf54db82-b492-11e4-886b-c22184f27c35_story.html)

<sup>9</sup> Enduring Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America. May 1, 2012. – URL: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspaeignedtext.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspaeignedtext.pdf); Security and Defense Cooperation Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America. September 30, 2014. – URL: <http://mfa.gov.af/Content/files/BSA%20ENGLISH%20AFG.pdf>

контингента недостаточен для преодоления патовой ситуации (*stalemate*), в которой ни одна из сторон не имеет решающего перевеса<sup>10</sup>.

В ноябре 2014 г. президент США санкционировал использование американской авиации с целью оказания поддержки афганским силам при проведении операций. Американские военные получили право участвовать в боевых действиях на территории ИРА в целях самообороны, защиты международных контингентов и содействия правительственным силам в борьбе с повстанцами<sup>11</sup>. С учётом активизации террористических группировок спектр задач, выполняемых спецназом США в рамках новой миссии, был постепенно расширен. Помимо борьбы с «Аль-Каидой», подразделения американского спецназа проводят рейды по уничтожению талибов, боевиков «Исламского государства» и их пособников.

Расширение параметров новой миссии было осуществлено под давлением Пентагона в результате напряжённых дебатов внутри администрации. Дебаты проходили на фоне массированного наступления отрядов ИГ на территории Ирака, стремительного захвата боевиками ряда провинций на севере и западе этой страны, коллапса иракских сил безопасности. Немаловажную роль в решении Б. Обамы сыграло избрание на пост президента ИРА А. Гани, действия которого контрастировали с действиями его предшественника Х. Карзая. Позитивная динамика в двусторонних отношениях стимулировала Вашингтон расширить свободу действий американского командования в Афганистане. По некоторым данным, А. Гани и его советник по национальной безопасности Х. Атмар обратились к американскому руководству с просьбой продолжить борьбу с талибами. А. Гани отменил ряд ограничений на оказание авиационной поддержки афганским силам американскими ВВС, а также проведение ночных рейдов с участием американских и афганских военных. Он наладил тесные рабочие контакты с командующим коалиционными силами генералом Дж. Кэмпбеллом, который в свою очередь заявил о появлении возможностей, не существовавших ранее<sup>12</sup>.

Стремясь предотвратить дальнейшую деградацию ситуации в Афганистане, Б. Обама пролонгировал присутствие американского контингента<sup>13</sup>. Он акцентировал необходимость продолжить реализацию инструкторских и контртеррористических задач. Признавая политико-психологическую усталость американцев от афганской войны и своё негативное отношение к участию США в бессрочных вооружённых конфликтах, Б. Обама отмечал, что миссия в Афганистане имеет жизненно важное значение для обеспечения безопасности США. Американское руководство подчёркивало значимость Афганистана в качестве одного из ключевых партнёров в области противодействия терроризму на обширном пространстве от Южной Азии до Африки<sup>14</sup>.

Содействие налаживанию диалога между правительством ИРА и талибами декларировалось в качестве одной из приоритетных задач американской дипломатии в регионе. (К числу практических шагов на этом направлении относится участие США в деятельности нового консультативного механизма – «Четырёхсторонней координационной группы». В состав группы, помимо США, вошли Афганистан, Пакистан и Китай. Деятельность группы направлена на налаживание диалога между правительством ИРА и движением «Талибан».) В этом контексте особо отмечалась необходимость поддержки со стороны региональных государств, прежде всего Пакистана. Новацией середины 2010-х гг. стало увязывание полного вывода иностранных войск с прочным политическим урегулированием между Кабулом и вооружённой оппозицией<sup>15</sup>. Подобная увязка означала возможность сохранения международных контингентов в Афганистане без конкретизации срока их пребывания.

<sup>10</sup> Jaffe G., Ryan M. Obama Considering Plan to Leave Significant Force in Afghanistan // The Washington Post. October 5, 2015. – URL: [http://www.washingtonpost.com/politics/obama-considering-plan-to-leave-significant-force-in-afghanistan/2015/10/05/16842a9c-6b56-11e5-b31c-d80d62b53e28\\_story.html?postshare=2701444098277896&utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=New%20Campaign&utm\\_term=\\*Situation%20Report](http://www.washingtonpost.com/politics/obama-considering-plan-to-leave-significant-force-in-afghanistan/2015/10/05/16842a9c-6b56-11e5-b31c-d80d62b53e28_story.html?postshare=2701444098277896&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=New%20Campaign&utm_term=*Situation%20Report)

<sup>11</sup> Mazzetti M., Schmitt E. In a Shift, Obama Extends U.S. Role in Afghan Combat // The New York Times. November 21, 2014. – URL: [http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?_r=0)

<sup>12</sup> Mazzetti M., Schmitt E. In a Shift, Obama Extends U.S. Role in Afghan Combat // The New York Times. November 21, 2014. – URL: [http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?_r=0)

<sup>13</sup> См.: Statement by the President on Afghanistan. The White House. October 15, 2015. – URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan>; Statement by the President on Afghanistan. The White House. July 06, 2016. – URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/06/statement-president-afghanistan>

<sup>14</sup> Statement by the President on Afghanistan. The White House. October 15, 2015. – URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/10/15/statement-president-afghanistan>

<sup>15</sup> U. S. – Afghanistan Joint Statement. The White House. March 24, 2015. – URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/24/us-afghanistan-joint-statement>

Решение Б. Обамы о пролонгировании американского присутствия в ИРА было положительно воспринято в определённых сегментах американской политической элиты (как республиканцев, так и демократов). Его обнародование было «подготовлено» чередой публикаций ряда авторитетных представителей политико-экспертного сообщества США. Рассматривая терроризм в качестве долгосрочной угрозы либерально-демократическим ценностям, американскому образу жизни и американскому народу, они не ограничивали борьбу с этой угрозой временными рамками и не сводили ее к разгрому «Аль-Каиды», ИГ или иных группировок. Данная позиция, в частности, зафиксирована в брифе Атлантического совета «Афганистан и безопасность США», опубликованном в октябре 2015 г. [1]. Документ получил широкую двухпартийную поддержку со стороны бывших и действующих государственных деятелей, а также представителей военного истеблишмента. Внушительный список подписантов включает бывшего госсекретаря М. Олбрайт, бывшего и действующего председателей Комитета по вооруженным силам Сената США К. Левина и Дж. Маккейна, бывших министров обороны Л. Панетту и Ч. Хейгла, бывших верховных главнокомандующих Объединенными вооруженными силами НАТО в Европе генерала Дж. Джонса и адмирала Дж. Ставридиса, бывших послов США в Афганистане Р. Крокера, Р. Ньюмана, З. Халилзада и др.

Комментируя решение Б. Обамы, генеральный секретарь НАТО Й. Столтенберг заявил, что оно заложило основу для долгосрочного присутствия альянса в Афганистане<sup>16</sup>. Весомый вклад США является важным фактором при планировании деятельности НАТО на афганском треке<sup>17</sup>. На саммите НАТО в Варшаве (июль 2016 г.) союзники подтвердили готовность оказывать дальнейшую политическую, военную и финансовую помощь Кабулу. В долгосрочной перспективе альянс нацелен на развитие партнёрства с ИРА в соответствии с моделью партнёрских отношений, которые сформировались между НАТО и другими странами<sup>18</sup>.

Развитие событий в период реформирования иностранного присутствия в Афганистане свидетельствовало о том, что союзники недооценили темп и масштаб происходящих в стране и регионе изменений. Появление новых факторов, в первую очередь инфильтрация боевиков ИГ на территорию ИРА, придало дополнительную напряжённость обстановке в стране. Обозначились пределы реализации вспомогательных (консультативно-тренировочных) функций в условиях обострения вооружённой борьбы. Несмотря на передачу полной ответственности за безопасность афганским силам, союзники были вынуждены продолжить участие в боевых операциях (в ограниченном объёме). Опасаясь развития событий по «иракскому сценарию», США пересмотрели параметры и модальности своего присутствия в Афганистане.

В администрации Б. Обамы отсутствовал консенсус относительно дальнейших действий на афганском треке. Противостояние на межпартийном и межинституциональном уровнях препятствовало формированию консолидированной и последовательной позиции по ряду проблем внешней политики, включая афганскую проблему. Способность администрации Д. Трампа, пришедшей к власти в январе 2017 г., выработать более или менее согласованный курс в отношении Афганистана вызывала сомнения. Затягивание процесса разработки новой афганской стратегии стало объектом обоснованной критики в адрес республиканской администрации. Спектр альтернатив, рассмотренных президентом — от полного вывода войск до наращивания контингента, — подпитывал интригу относительно дальнейшего плана действий Вашингтона.

## НОВЫЕ КОНТУРЫ СТРАТЕГИИ США В АФГАНИСТАНЕ

21 августа 2017 г., выступая на базе Форт-Майер в Арлингтоне, президент США Д. Трамп обнародовал новую стратегию в Афганистане и Южной Азии<sup>19</sup>. Стратегия Д. Трампа базируется

<sup>16</sup> Политическая основа долгосрочного взаимодействия НАТО с Афганистаном заложена в 2010 г., когда на саммите альянса в Лиссабоне была принята «Декларация о долгосрочном партнерстве».

<sup>17</sup> NATO Secretary General's Reaction to President Obama's Announcement on Afghanistan. North Atlantic Treaty Organization. 15 October, 2015. — URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_123944.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_123944.htm)

<sup>18</sup> Годовой отчет Генерального секретаря 2015. НАТО, Брюссель 2016 г. 128 с. — URL: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160205\\_SG\\_AnnualReport\\_2015\\_ru.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160205_SG_AnnualReport_2015_ru.pdf); Warsaw Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Allies and their Resolute Support Operational Partners. 9 July 2016. North Atlantic Treaty Organization. — URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133171.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm)

<sup>19</sup> Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. Fort Myer, Arlington, Virginia. August 21, 2017. — URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>

на пяти основных положениях.

*Во-первых*, она формируется в соответствии со складывающейся обстановкой, а не временными рамками. Подобный подход был взят на вооружение администрацией Б. Обамы в 2014–2016 гг. Его практическим воплощением стало приостановление процесса вывода войск из ИРА с последующим отказом от жёсткой фиксации срока их пребывания. По словам Д. Трампа, противник не должен заранее знать о действиях США, поэтому не следует обнародовать свои планы. Следуя этой логике, администрация Д. Трампа не намерена анонсировать сроки начала и окончания военных операций. В рамках данного подхода продолжительность пребывания американского контингента в ИРА не конкретизирована. По сути, республиканская администрация удовлетворила запрос со стороны определённых сегментов американской политической элиты и военного истеблишмента, которые выступают за бессрочное присутствие в Афганистане.

*Во-вторых*, помимо силового инструментария, новая стратегия предусматривает использование комплекса невоенных средств. Практическое взаимодействие с Кабулом увязано с наличием прогресса в государстве-партнёре. По словам Д. Трампа, американцы ожидают увидеть «реальные реформы... и реальные результаты». При этом терпение и поддержка США не безграничны. Правительство ИРА должно нести свою часть военного, политического и экономического бремени.

*В-третьих*, политика США в отношении Пакистана увязана с оценкой его реального вклада в обеспечение американских интересов в регионе. Продолжающаяся поддержка террористических формирований со стороны Исламабада неприемлема. США намерены воздействовать на Исламабад в целях адаптации его поведения в соответствии со своими интересами. Набор инструментов давления включает лишение Пакистана статуса «главного союзника США вне НАТО», дальнейшее сокращение экономической помощи, включение Пакистана в список государств-спонсоров терроризма<sup>20</sup>. Практическая реализация этих мер, за исключением уменьшения объёмов экономической помощи, вызывает сомнения. С одной стороны, у Вашингтона есть основания ужесточить политический курс в отношении Пакистана. С другой стороны, этот процесс имеет объективные пределы. Исламабад осознаёт, что США не обладают эффективными рычагами давления, использование которых не угрожало бы американским интересам в регионе.

*В-четвёртых*, наращивание стратегического партнёрства с Индией – лидером южноазиатской подсистемы международных отношений – является одним из приоритетов американской администрации. США признают важный вклад Индии в стабилизацию Афганистана. При этом отмечается наличие нереализованного потенциала на данном направлении, особенно в сфере экономической помощи.

*В-пятых*, снятие ограничений на ведение боевых действий в ИРА, введённых предыдущей администрацией, призвано повысить эффективность борьбы с терроризмом. С одной стороны, Д. Трамп продолжает линию Б. Обамы, который в 2014–2016 гг. постепенно ослаблял введённые ограничения. С другой стороны, Б. Обама жёстко контролировал действия военных<sup>21</sup>. Д. Трамп, напротив, расширяет свободу их действий, мотивируя это тем, что жёсткий контроль со стороны Вашингтона препятствует достижению победы. В связи с этим актуализирован вопрос о пределах расширения полномочий американских военных в рамках де-юре небоевой миссии. Отсутствие чётких параметров участия США в региональных конфликтах становится всё более распространённым явлением.

\* \* \*

Резюмируя вышесказанное, приходится констатировать, что США по-прежнему испытывают трудности в формировании стратегии на афганском треке. Обнародованная Д. Трампом стратегия не является воплощением более или менее целостного, непротиворечивого видения пути выхода из афганского тупика. Ориентация США на бессрочное присутствие в ИРА вызывает озабоченность государств региона. Отсутствие конкретики в отношении ряда базовых

<sup>20</sup> Secretary of State Rex Tillerson Press Availability. U.S. Department of State. August 22, 2017. – URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273577.htm>

<sup>21</sup> В американской аналитике данный подход часто именуется «микроманеджмент».

положений стратегии оставляет простор для интерпретаций. Непропорционально мало внимания уделено важнейшим невоенным составляющим стратегии. Мирный процесс с участием «элементов движения «Талибан»» поставлен в зависимость от «эффективных военных усилий». Не ясно каким образом, по замыслу американских стратегов, будет обеспечена устойчивость и необратимость достигнутых результатов в случае преодоления унижительной для США и НАТО патовой ситуации.

Региональный аспект стратегии не проработан. Линия Вашингтона на ужесточение давления на Исламабад чревата дальнейшей дестабилизацией ситуации в регионе. В контексте регионального сотрудничества по Афганистану не учтены интересы таких важных игроков, как Китай, Россия, Иран и государства Центральной Азии. В отсутствие скоординированной деятельности региональных и внерегиональных держав результативность международных усилий по стабилизации Афганистана будет низкой.

Как и его предшественники (Дж. Буш-мл. и Б. Обама), Д. Трамп мотивирован нежеланием войти в историю как президент, который потерпел поражение в Афганистане. В этом смысле его отказ от первоначального импульса вывести войска из ИРА и стремление переломить ситуацию в конфликте закономерны. В то же время нацеленность Д. Трампа на достижение «устойчивого результата» предполагает поступательное продвижение к политическому урегулированию афганского конфликта. Однако новая республиканская администрация не представила план действий на этом направлении. Декларируя кардинальное изменение стратегии в отношении Афганистана, нынешнее американское руководство на практике модифицирует подходы своих предшественников и корректирует способы их реализации.

## ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Cunningham, J. B.* Afghanistan and US Security. Atlantic Council. October 2015. 11 p. — URL: [http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/20151016\\_Afghanistan\\_and\\_us\\_security.pdf](http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/20151016_Afghanistan_and_us_security.pdf)
2. *Katzman K.* Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy. Congressional Research Service. RL30588. January 12, 2017. 76 p.
3. Положение в Афганистане и его последствия для международного мира и безопасности. Доклад Генерального секретаря. Организация Объединенных Наций. 7 марта 2016 г. A/70/775-S/2016/218. 53 с. [The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General. UN Secretary-General (UNSG). 7 March 2016. A/70/775-S/2016/218; Polozhenie v Afganistane i ego posledstviya dlja mezhdunarodnogo mira i bezopasnosti. Doklad General'nogo sekretarja. Organizacija Ob#edinennyh Nacij]. — URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/054/70/PDF/N1605470.pdf?OpenElement>
4. Положение в Афганистане и его последствия для международного мира и безопасности. Доклад Генерального секретаря. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. A/72/392-S/2017/783. 15 сентября 2017 г. 18 с. [The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General. UN Secretary-General (UNSG). 15 September 2017. A/72/392-S/2017/783; Polozhenie v Afganistane i ego posledstviya dlja mezhdunarodnogo mira i bezopasnosti. Doklad General'nogo sekretarja. Organizacija Ob#edinennyh Nacij]. — URL: [https://digitallibrary.un.org/record/1304457/files/A\\_72\\_392-RU.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1304457/files/A_72_392-RU.pdf)
5. Шестой доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, представленный в соответствии с резолюцией 2160 (2014) по движению «Талибан» и связанным с ним лицам и организациям, представляющим угрозу миру, стабильности и безопасности в Афганистане. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций. S/2015/648. 26 августа 2015 г. 25 с. [Sixth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2160 (2014) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan. UN Security Council. 26 August 2015. S/2015/648; Shestoj doklad Gruppy po analiticheskoj podderzhke i nabljudeniju za sankcijami, predstavlenyj v sootvetstvii s rezoljuciej 2160 (2014) po dvizheniju «Taliban» i svjazannym s nim licam i organizacijam, predstavljajushhim ugrozu miru, stabil'nosti i bezopasnosti v Afganistane]. — URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/163/99/PDF/N1516399.pdf?OpenElement>

N. I. SHAPIRO

## A New Stage of Afghan Crisis and U.S. Strategy Options

**Natalia Shapiro**, Junior Research Fellow,  
Primakov National Research Institute  
of World Economy and International Relations.  
E-mail: nshapiro@imemo.ru

**Summary.** This article explores the evolution of the U.S. policy towards Afghanistan between 2009-2017 with particular emphasis on major adjustments to the original plans outlined by President Obama. The article analyses the main reasons underlying contraction of foreign policy decision-making cycles during Obama's second term. It examines regional dynamics and the new developments in Afghanistan primarily the Taliban's dramatic gains and the Islamic State's growing presence since the official end of the coalition's combat mission. It also analyzes the continuity and change aspects of Donald Trump's new strategy in Afghanistan and South Asia.

**Keywords.** Afghanistan, NATO, International Security Assistance Force, Obama's plan, Resolute Support mission, Afghan National Defense and Security Forces, Trump's Strategy in Afghanistan and South Asia.