

Международное сообщество и пределы вмешательства в конфликты «кризисных государств»: казус Афганистана

И.Н. Тимофеев

Статья сфокусирована на вопросе о причинах неудачного вмешательства международного сообщества в решение проблем «кризисных государств». Вопрос рассматривается на примере Афганистана. Используются методологические разработки Аналитического центра МГИМО (У) МИД России: результаты событийного мониторинга, количественного событийного анализа, ситуационного анализа. Анализ данных выявляет нелинейность политических процессов в Афганистане, непропорциональность усилий и результатов политических действий основных игроков. Подобная ситуация рассматривается в качестве базовой предпосылки неудачи внешнего вмешательства в решение афганской проблемы.

В последнее десятилетие существенно возрос риск вооруженных конфликтов, вызванных внутренними противоречиями государств «довестфальского типа»¹. Непосредственной причиной таких конфликтов, как правило, является кризис государственности, спровоцированный внутренними экономическими трудностями, процессами территориальной дезинтеграции, неэффективностью и коррумпированностью органов государственной власти, межэтническими, религиозными политическими противоречиями. Нередко подобные процессы подпитываются извне.

Основная форма реализации – гражданская война, активная роль радикальных движений и группировок, неправительственных акторов, интервенция или вмешательство зарубежных государств. Следствия этих кризисов выходят за пределы границ кризисного государства. Оно становится ареной конкуренции третьих сил или – «серой зоной»² мировой политики. Специфика этой группы рисков состоит в том, что они являются рисками в действии (в отличие, скажем,

от риска конфликта между крупными державами). Их потенциал по расшатыванию равновесия системы международных отношений пока только набирает обороты. Но если ее неустойчивость будет расти, любой подобный конфликт, по аналогии с «эффектом бабочки», может спровоцировать непропорционально сильные изменения на региональном и глобальном уровне.

Развитые государства, прежде всего евроатлантическое сообщество, пытаются управлять этими рисками. Возможности официальной и неофициальной дипломатии в ряде случаев оказываются недостаточными и (под различными предлогами) делается выбор в пользу вмешательства в конфликт. Целью вмешательства в ряде случаев является превращение «кризисных государств» в более или менее управляемые государственные единицы. В состоявшемся государстве с лояльной политической элитой гораздо проще реализовать политико-экономические интересы. Кроме того, купируется деструктивное влияние на региональную и глобальную стабильность. Однако результаты подобного вмешательства в

Тимофеев Иван Николаевич – к.полит.н., доцент кафедры политической теории МГИМО(У) МИД России, программный директор Российского совета по международным делам. E-mail: vestnik@mgimo.ru

■ Международные отношения

странах третьего мира, в целом, можно оценить как отрицательные.

Подобная ситуация ставит следующие **исследовательские вопросы**: почему евроатлантическое и, шире, международное сообщество терпит неудачу в решении проблемы «кризисных государств»? Какие факторы можно полагать в качестве основных движущих сил успеха или неудачи вмешательства? Основная гипотеза – неудача определяется нелинейностью³ процесса взаимодействия внешних сил, осуществляющих вмешательство, и внутренних сил, осуществляющих сопротивление или являющихся пассивными участниками. Конкретно нелинейность проявляется в непропорциональности усилий и результатов. Внешние акторы прилагают значительные усилия, но получают скромные результаты. Силы сопротивления прилагают значительно меньшие (в ресурсном выражении) усилия, но получают значительно больший результат.

Представляется целесообразным рассмотреть гипотезу применительно к случаю Афганистана. Данный случай является едва ли не «идеальным типом» внешнего вмешательства в дела кризисного государства. Афганское государство является многоэтничным. Оно длительное время страдает от гражданской войны. Институты управления и государственной власти переживают очень серьезный кризис. Экономика является одной из наименее развитых в мире. С другой стороны, военное вмешательство осуществляется широкой коалицией развитых стран. В конфликт вовлечено большое число неправительственных акторов: террористы, международные преступные сети, наемники и т.д. За конфликтом внимательно следят и косвенным образом влияют на него крупные региональные державы: Индия, Пакистан, Иран, Китай. Заинтересованным игроком является также и наша страна.

Методология. Для верификации гипотезы используется два метода - количественный ивент-анализ и ситуационный анализ. Эмпирическая работа проведена силами Аналитического центра ИМИ МГИМО. Процедура ивент-анализа разбивается на три этапа.

На первом производится сбор фактуры о произошедших событиях в Афганистане. Данные о событиях отбираются из открытых источников, в их числе: сообщения информационных агентств, официальные отчеты коалиционных сил (ИСАФ), материалы специализированных веб-сайтов, работающих с афганской проблематикой (www.globalsecurity.org, www.afghanistan.ru и др.). Разнообразие источников направлено на перепроверку событий и связанных с ними фактов. Событие регистрируется в виде специальной карточки (или табличной строки). Карточка включает в себя следующую информацию: дата события, заглавие события, краткое описание, источник. Карточки классифицируются по следующим категориям:

— действия талибов и иных повстанческих сил;

- действия и операции коалиционных сил и афганских сил безопасности;
- политические действия США и их союзников;
- действия афганского правительства;
- экономические проекты в Афганистане;
- политические действия России.

Собранная на данном этапе информация является достаточно объемной, что затрудняет ее целостное восприятие. Однако уже на этом этапе выявляется ряд скрытых закономерностей и взаимосвязей. Работа с открытыми источниками имеет огромный потенциал тогда, когда они подвергаются комплексной и системной обработке. Для совершенствования подобной обработки принято решение о максимально возможной числовой кодификации событийных карточек.

Второй этап направлен на числовую кодификацию событий. Изначально мы отдавали себе отчет, что любая числовая кодификация не способна выразить все многообразие происходящих событий. Вместе с тем, это - продуктивный способ организации данных. Наиболее удобной кодификации подвергаются данные о военных действиях и их последствиях. Поэтому предметом кодификации стали событийные карточки разделов «Действия талибов и иных повстанческих сил», а также «Действия и операции коалиционных сил безопасности».

Числовая кодификация ведется в виде таблицы. В столбцах фиксируется дата, а в строках – суть события, выражаемая в виде ряда параметров. В числе параметров базы:

- 1) операции талибов и иных повстанческих группировок против коалиционных сил и афганских сил безопасности;
- 2) характер операций талибов и иных повстанческих группировок;
- 3) локализация операций талибов и иных повстанческих группировок;
- 4) потери коалиционных сил в результате операций талибов и иных повстанческих группировок;
- 5) национальная принадлежность убитых солдат и офицеров коалиции;
- 6) потери афганских сил безопасности в результате операций талибов и иных повстанческих группировок;
- 7) акции повстанцев против мирного населения;
- 8) характер акций повстанцев против мирного населения;
- 9) локализация акций повстанцев против мирного населения;
- 10) потери мирного населения в результате действий повстанцев;
- 11) акции повстанцев против должностных лиц, журналистов, общественных деятелей;
- 12) характер покушения на должностное лицо, журналиста или общественного деятеля;
- 13) локализация покушения на должностное лицо, журналиста или общественного деятеля;

- 14) должность или статус лица, на которое осуществлено покушение;
- 15) результат покушения;
- 16) операции сил коалиции и афганских сил безопасности;
- 17) характер операций коалиционных войск и афганских сил безопасности;
- 18) локализация операций коалиционных сил;
- 19) количество убитых талибов и иных повстанцев в результате действий коалиционных сил, афганских сил безопасности;
- 20) количество убитых командиров талибов и иных повстанцев;
- 21) число мирных жителей, погибших в результате действий коалиции и правительственных сил;
- 22) количество талибов и иных повстанцев, взятых в плен;
- 23) количество повстанцев, перешедших на сторону правительства, добровольно сложивших оружие, присоединившихся к мирному процессу;
- 24) локализация перехода повстанцев на сторону правительства или присоединения к мирному процессу.

На третьем этапе полученные данные обрабатываются, подсчитываются частотные значения параметров. Ивент-анализ представляет собой подготовительную стадию, направленную на оценку текущей ситуации в Афганистане, а также выражение этих оценок в виде конкретных цифр.

Следующей составляющей методологии является ситуационный анализ. Он подразумевает регламентированную работу коллектива экспертов по заранее подготовленной программе. Программа состоит из блоков вопросов. Каждый эксперт получает возможность высказаться по каждому отдельному блоку. Принципиально важно, что ответ эксперта не является «лекцией». Это сжатый, содержательный ответ на конкретный вопрос. Дискуссия экспертов сведена к минимуму: большая часть времени сфокусирована на отдельных ответах. В числе основных блоков программы ситуационного анализа:

- 1) оценка текущей ситуации; интересы и стратегии основных участников (США, союзников США по коалиции, России, центрально-азиатских стран, Пакистана, Индии, Китая, афганского правительства, талибов и иных повстанческих группировок);
- 2) оценка сценариев развития ситуации в краткосрочной (1 год) и среднесрочной перспективе (до 2020 г.). Варианты развития ситуации в свете возможного вывода войск коалиции;
- 3) оценка российских интересов и стратегических альтернатив в свете возможных сценариев развития ситуации.

После проведения ситуационного анализа, эксперты заполнили заранее подготовленную анкету. Цель анкетирования состояла в формализации некоторых оценок, сделанных экспертами в ходе заседания. Анкета состоит из 15 вопросов, направленных на оценку различных сторон

проблемы. Все оценки делаются по семибалльной шкале, что позволяет проводить их унифицированную обработку. Кроме того, шкала не дает экспертам возможности выбрать «средний вариант»: им необходимо сделать конкретный выбор в пользу той или иной альтернативы.

Следует отметить, что указанные три составляющие методологии взаимодополняют друг друга. Показатели ивент-анализа «мертвы» без комментариев экспертов, сделанных в ситуационном анализе. В свою очередь, комментарии экспертов без подпитки цифрами менее конкретны и могут широко толковаться. Анкетные данные бесполезны без экспертного мнения, стоящего за ними и имеют смысл только в тесной связи с «живыми», не стандартизированными оценками и мнениями.

Оценки ивент-анализа актуальны для периода с июля 2010-го по февраль 2011-го гг. Сбор данных ведется ежедневно, а подведение итогов осуществляется каждые полгода. Оценки ситуационного анализа приведены по состоянию на февраль 2011 г.

Анализ. Использование данной методологии позволило получить следующие результаты:

1. Действия талибов и иных повстанческих группировок направлены на постепенное выдавливание сил коалиции из Афганистана с помощью многочисленных «малых» операций. Осуществление каждой операции осуществляется достаточно дешевыми способами, позволяя, вместе с тем, добиться заметных потерь коалиции, нивелировать значительное техническое превосходство западных сил. Несмотря на усиление активности сил коалиции, талибам удается успешно вести «асимметричную» войну.

Рассмотрим конкретные данные. С июля 2010 г. по январь 2011 г. (то есть за семь месяцев) талибы и иные группировки осуществили 258 акции только против военных (ISAF и афганских сил, включая полицию). В среднем проводится 37 акции в месяц, которые получают освещение в СМИ. Можно констатировать, что распределение действий талибов по месяцам является достаточно равномерным – от месяца к месяцу нет ярко выраженных пиков. Тем не менее, отмечается некоторый рост активности в осенние месяцы, когда отклонение от среднего было достаточно заметным. В сентябре и октябре 2010 г. произошло по 46 акции. В ноябре – 43. Летом 2010 г. активность была близка к средней за весь период, а зимой она сократилась – в декабре имели место 27 акций, в январе – 30.

Указанные цифры показывают относительную равномерность действий повстанцев. Они осуществляются системно, а усилия коалиции не снижают их общего числа. Внутри месяца акции талибов часто осуществляются сериями в один-два дня с последующим перерывом. Талибы стараются придавать своим акциям кумулятивный эффект, не «размазывая» их по временной протяженности.

Преимущественным способом действий повстанцев против сил коалиции и афганских

■ Международные отношения

силовых структур является подрыв взрывчатых веществ, осуществляемый дистанционно (придорожные мины, заминированные транспортные средства) или непосредственно террористами-смертниками. Из 258 акций 111 (43%) было осуществлено именно таким способом. Вторым наиболее распространенным способом является нападение на стационарные посты и патрули, полицейские участки, объекты военной и полицейской инфраструктуры с использованием легкого стрелкового оружия, пулеметов, автоматических и противотанковых гранатометов. Из 258 акций 92 (36%) осуществлены именно таким способом.

Обстрелы с использованием артиллерии или реактивных снарядов, напротив, являются сравнительной редкостью. За рассмотренный период (июль 2010-июль 2011 гг.) мы зафиксировали лишь 17 случаев обстрелов, что составляет 7% от общего числа акций. Такое соотношение закономерно. Силы коалиции обладают развитыми средствами авиационной разведки: наряду с армейской авиацией, боевыми самолетами и БПЛА с недавнего времени используются разведывательные реостаты. Поэтому транспортировка артиллерийских орудий и иного тяжелого вооружения талибами затруднена. Тем более, что значительная его часть была уничтожена или захвачена еще в начале кампании.

В средствах массовой информации и в аналитических отчетах резонанс получают нападения на колонны. Вместе с тем, подобный резонанс является преувеличенным. Общая доля нападений на колонны снабжения, а также подразделения и части ИСАФ и афганских силовых структур, находящихся на марше, является небольшой. За рассматриваемый период их насчитывается 31 или 12% от общего числа. Еще один способ акций талибов – внедрение в афганские силовые структуры под видом добровольцев и последующий расстрел сослуживцев или, что более желательное для повстанцев, – инструкторов ИСАФ. Однако таких случаев немного. За отчетный период – всего 5 прецедентов (2%). Эти случаи, видимо, заставили коалицию усилить меры по фильтрации добровольцев. Также редким способом акций против военных является похищение. За 7 месяцев – всего 2 случая (0,8%).

В результате действий повстанческих сил за 2010 г., по официальным данным, погибло более 700 военнослужащих ИСАФ. Это были самые большие потери с начала антиталибской кампании. За семь рассматриваемых в исследовании месяцев в СМИ было сообщено о 184 погибших западных военных и 378 погибших афганских военнослужащих и полицейских. Цифры, приводившиеся в СМИ, были значительно более низкими, чем официальные данные о потерях. Однако сбор такой информации все равно представляет ценность, так как мы получаем данные о каждом конкретном случае потерь; в официальных данных конкретные случаи зачастую не афишируются. Интерес также представляет со-

отношение потерь сил коалиции и афганских сил. В среднем оно составляет 1 к 2. Иными словами, афганские военные и полицейские несут вдвое большие потери в сравнении с силами ИСАФ. Это может объясняться меньшим уровнем их профессиональной подготовки, недостатком тяжелого вооружения, непосредственным участием в сухопутных операциях.

Наибольшую активность против военных талибы проявляют в провинциях Кандагар (22 вылазки), Гельменд (19), Кундуз (19). Следует учитывать, что нередко открытые источники не сообщают точной локализации действий талибов, ограничиваясь лишь указанием части страны (юг, восток и т.п.). На южные регионы приходится дополнительно 47 акций – эти провинции являются лидерами сопротивления. На восточные – дополнительно 13 акций, на север – дополнительно 5 акций, на запад – дополнительно 1 акция.

Можно сделать вывод о том, что действия талибов являются достаточно эффективными. Их число, в целом, не снижается. Коалиция несет потери, которые болезненно воспринимаются общественным мнением. Афганские правительственные силы несут вдвое большие потери в сравнении с ИСАФ, что удобно для пропагандистских целей талибов. Эффективность действий талибов подтверждают и эксперты, принявшие участие в ситуационном анализе. В анкетах эффективность действий талибов оценивалась как высокая или очень высокая.

II. Залогом успеха своей миссии в Афганистане коалиционные силы видят:

- развитие экономики;
- создание инфраструктуры;
- создание рабочих мест;
- подготовку образованных кадров;
- формирование эффективных органов власти.

Гарантией стабильности режима Карзая считается создание лояльной социальной базы, привлечение на сторону правительства широких слоев населения. Данные меры не принесут результата в краткосрочной перспективе, но вполне могут иметь положительные следствия через 5-10 лет. В любом случае, талибы всерьез воспринимают их в качестве угрозы, предпринимают активные меры террора.

Обратимся к конкретным фактам. Ключевой мишенью талибов, наряду с военными, являются государственные служащие. В большинстве уездов и провинций действуют теневые органы управления Талибана. Одновременно осуществляются систематические покушения на жизнь правительственных чиновников, нелояльных старейшин, местных авторитетов, сотрудничающих с властями, журналистов. В период избирательной кампании жертвами террора стали также работники избирательных участков. Всего за рассматриваемый период произведено 61 покушение против указанных лиц. В среднем происходит 9 покушений в месяц. В конце лета и в период осенних месяцев (на фоне избирательной кампании) число покушений

превышало средние значения. 11 покушений в августе, по 10 - в сентябре и октябре, 15 - в декабре. С наступлением зимы число покушений резко сократилось. Подобное снижение соответствует сокращению действий талибов и против военных. Участники ситуационного анализа отметили, что подобная закономерность имела место и в период действий против ограниченного контингента советских войск в Афганистане в 1979-1989 гг.

В результате покушений убито 52 должностных лица и общественных деятеля (без учета телохранителей). Иными словами, в 85% случаев покушения удаются. Наиболее распространенным средством расправы является подрыв (27 случаев), далее – обстрел из стрелкового оружия (23). похищение и последующее убийство (9). один человек был зарезан и один - облит кислотой. Территориальная активность талибов отчасти пересекается с активностью против военных. Лидерами по числу покушений являются Кандагар (7) и Кундуз (5). Некоторым исключением в этой взаимосвязи является Урузган. Здесь нападения на военных не так часты – всего 4 атаки за 7 месяцев, однако число покушений на должностных лиц достаточно велико и сопоставимо с Кундузом.

Основной мишенью выступали следующие должностные лица:

- главы уездов (10);
- кандидаты в депутаты (8);
- сотрудники избиркомов и предвыборных штабов (8);
- старейшины (6);
- губернаторы (4). Был убит губернатор Кундуза, а губернаторы Кунара, Урузгана и Забуля смогли избежать гибели благодаря охране;
- религиозные деятели (3);
- судьи (3);
- иные государственные лица.

Мы также отдельно зафиксировали покушения на глав полицейских управлений и местных сил (7 человек, из них 4 - убиты), отделив эти потери от потерь военных в целом. Очевидно, что наиболее уязвимыми оказались сотрудники органов местного самоуправления. Как правило, они слабо или вообще не охраняются, вынуждены решать конкретные повседневные вопросы, сталкиваясь с талибами на низовом уровне. Они же выступают и слабым звеном режима Карзая в наиболее беспокойных провинциях. Более высокопоставленные чиновники также подвергаются нападениям. Конечно, они лучше охраняются, что сказывается на статистике их смертности от рук талибов. Тем не менее, сами покушения деморализуют их, психологически воздействуют на других должностных лиц.

От рук талибов гибнет и большое число мирных граждан. Причем речь идет как о смертности в результате действий против военных, так и жертвах терактов, явно не направленных против силовиков и осуществляемых в общественных местах. Всего за рассматриваемый период мы зафиксировали 96 подобных акций. В сумме, число погибших мирных жителей составляет 379 чело-

век. Из 96 акций 73 произведены в форме подрыва взрывчатых веществ, 8 имели форму нападений с использованием легкого стрелкового оружия. К исключительным случаям можно отнести две химические атаки в Кабуле (никто не пострадал), а также демонстративную казнь в Вардаке. Кроме того, еще 127 человек мирного населения погибло в результате действий талибов против военных. Всего в результате действий талибов погибло за рассматриваемый период 506 мирных граждан, как минимум.

Эти потери можно сравнить с количеством граждан Афганистана, погибших в результате ошибочных ударов сил коалиции и афганских военных против талибов. Их было, по нашим данным, 56, то есть почти в десять раз меньше, чем количество убитых от терактов талибов. На первый взгляд, такое соотношение играет на пользу коалиционных сил. Здравый смысл подсказывает, что в этом случае предпочтения афганцев явно должны быть на стороне правительства и его западных союзников. Учитывая широкое обсуждение проблемы гибели мирного населения от ударов ИСАФ и афганских сил, мы даже предполагали наличие ошибки. Однако в ходе ситуационного анализа эксперты отметили, что никакой ошибки нет. Проблема в том, что гибель от ударов ИСАФ (то есть чужаков) и правительственных сил воспринимается афганцами более остро. Кроме того, сами талибы указывают на то, что мирные граждане не являются их целью, а в их гибели, прямо или косвенно, виноваты западные или правительственные силы, которые и выступают объектом их действий.

Очевидно, что талибы, как минимум, лукавят. Но искаженное восприятие потерь мирного населения явно играет не на пользу коалиции. В результате, масштабный террор талибов имеет значительно меньший резонанс в сравнении со значительно меньшим ущербом мирному населению, наносимым ИСАФ. В ходе анкетного опроса эксперты подчеркнули, что инициатива в борьбе за лояльность населения находится в руках талибов. Эффективность их действий в этом направлении оценена высоко или очень высоко.

III. Действия ИСАФ и афганских силовиков приносят значительно меньший результат в сравнении с прилагаемыми усилиями. Несмотря на масштаб операций и большие потери талибов, перелома в борьбе с повстанцами не достигнуто. Общий вывод: масштабность действий при низком политическом результате. В перспективе возможен отложенный положительный эффект этих действий, подкрепленный программами экономического развития. Однако командование ИСАФ ограничено во времени сроками вывода войск, декларируемого политиками своих стран. Ставка делается на «замирение» с наименее одиозными повстанцами, их вовлечение в мирный процесс.

Обратимся к данным. За рассматриваемый период коалиционные и правительственные силы провели 178 операций. Это меньше в

■ Международные отношения

сравнении с операциями талибов, но количество задействованных в них ресурсов было более высоким. В среднем проводится порядка 25 операций в месяц. В отличие от талибов, не наблюдается явного снижения активности с наступлением зимы. Число операций в январе сопоставимо с подобным же числом в октябре (38 и 39 соответственно).

Распространено мнение, что основной формой борьбы с талибами являются авиационные удары. Действительно, их число велико, но их общую долю не стоит преувеличивать. Из 178 операций на авиационные удары (без действий сухопутных сил) пришелся 41 случай, из которых 7 были ошибочными. Лишь в трех случаях имел место обстрел. В более же чем половине случаев (96) имеет место сухопутные операции, в которых авиация и артиллерия использовались в качестве средств поддержки. 38 случаев классифицированы как точечные аресты.

Географическая направленность операций коалиционных сил, в целом, совпадает с направленностью действий талибов. Наибольшее число операций проведено в Гельменде (25), Кандагаре (17), Газни (12), Кундузе (11). Результаты операций ИСАФ и афганских силовиков, с точки зрения соотношения потерь, выше в сравнении с действиями талибов. За весь рассматриваемый период мы зафиксировали 1335 убитых повстанцев. Реальная цифра выше, так как мы не учитывали сообщения, где говорится о наличии убитых повстанцев, но не приводится конкретная цифра. Довольно большое количество взято в плен – 464. При этом мы не учитываем арестованных в ходе полицейских рейдов. Их количество велико и далеко не о всех сообщается в источниках. Особой мишенью коалиционных и правительственных сил являются лидеры повстанцев. За семь месяцев уничтожено 45 лидеров боевиков различного ранга. Здесь эффективность сопоставима с террором талибов против государственных служащих.

В сравнении с потерями сил ИСАФ и афганских силовиков потери талибов выглядят достаточно внушительно. Сказывается превосходство в технике, особенно господство в воздухе. Тем не менее, данный результат не следует преувеличивать. Восприятие потерь талибами имеет совершенно иной характер, в сравнении с восприятием потерь коалиции. На Западе каждый убитый солдат потенциально может вызвать негодование общественного мнения, давление на лидеров со стороны оппозиции. Талибан подобных проблем не испытывает. Потерянные бойцы позиционируются Талибаном как герои, а их место может быть быстро занято из огромного резерва безработных и зачастую неграмотных молодых людей, вся сознательная жизнь которых прошла в условиях войны. Опять же выявляется нелинейная зависимость: коалиция несет меньшие потери, но несет больший политический ущерб в сравнении с талибами.

Промежуточной точкой здесь являются афганские силы безопасности. Их потери не вос-

принимаются на Западе, поэтому этими бойцами командование ИСАФ вполне может рисковать. Но рано или поздно, афганская армия и другие структуры могут превратиться в самостоятельную силу со своими интересами. По мнению экспертов, принявших участие в ситуационном анализе, в этом может заключаться причина того, что ИСАФ пока с осторожностью подходит к снабжению афганской армии тяжелыми вооружениями, предпочитая брать на себя функции огневой поддержки.

Крайне важным параметром является численность повстанцев, присоединившихся к мирному процессу и сложивших оружие. Афганское правительство и ИСАФ делают на процесс примирения ключевую ставку, понимая, что достигнуть перелома военными методами не удастся. Усилия в этом направлении дают результаты. С октября 2010 г. мы зафиксировали рост числа сообщений о талибах, которые присоединились к мирному процессу. В июле, августе и сентябре таковых насчитывалось всего 21 человек (все сложили оружие в августе). В октябре их насчитывалось уже 59, в ноябре – 262, в декабре – 163, а в январе – 221. Всего за рассматриваемый период – 726 человек, что составляет практически половину от того числа, которое, по нашим данным, было убито в результате боевых операций. Мы обнаружили 28 событий, связанных с присоединением к мирному процессу.

Вместе с тем, есть повод и для скептического отношения к этим успехам. Во-первых, процесс присоединения к мирному процессу пока слабо затрагивает провинции, в которых активность талибов является наиболее высокой. За рассматриваемый период в Кандагаре не произошло ни одной зафиксированной в СМИ акции подобного рода. В Гельменде их было всего 3, а в Газни вообще ни одной. Положительным исключением здесь является Кундуз: здесь зафиксировано 5 случаев перехода.

Во-вторых, неочевидна дальнейшая судьба людей, сложивших оружие. Их вовлечение в экономическую жизнь и образование сомнительно. Полноценная интеграция в силовые структуры также вызывает вопросы, особенно в связи с недавними случаями предательства, которые заставили более тщательно относиться к отбору и избегать контактов с бывшими боевиками. В общем, нет гарантий того, что эти люди вновь не возьмут в руки оружие.

В-третьих, само повстанческое движение является крайне разнородным. Эксперты, принявшие участие в ситуационном анализе, считают этот фактор наиболее значимым. Отсутствует единственный центр, с которым можно «договориться». Талибан сам по себе весьма фрагментирован, хотя это парадоксальным образом сочетается с системностью действий против правительства. Мирный процесс потребует сборки всей этой разнородной мозаики в одно целое, что, в свою очередь, потребует длительного периода и политической воли.

В этом свете, вполне закономерно действия ИСАФ и афганского правительства в рамках «мирного процесса» оцениваются нашими экспертами как неэффективные или малоэффективные. Сходные оценки получают военные действия сил коалиции, действия по подготовке афганских правительственных сил, а также усилия по восстановлению инфраструктуры и развитию экономики. Еще раз подчеркнем, подобные оценки объясняются с точки зрения результатов. Пока они невелики, тогда как затрачиваемые усилия существенно превосходят их.

IV. Сценарии дальнейшего развития ситуации определяются следующими факторами:

- сроки и масштаб вывода войск ИСАФ;
- способность подготовить за это время действенные силы безопасности;
- степень вовлечения мирного населения в адекватные экономические процессы и систему образования;
- уровень эффективности органов власти.

Чем больше времени коалиционные силы получают на реализацию этих проектов, тем более высока вероятность их успеха. Время является ключевым параметром и ограничением, которое определяет веер сценариев и связанные с ними интересы ключевых игроков.

Обозначим следующие сценарии.

Сценарий 1. Под воздействием экономического кризиса, общественного мнения, серии скоординированных действий талибов и поддерживающих их зарубежных сил, производится спешный вывод американских войск из страны в течение ближайших 2-3 лет. Уход американцев вызывает аналогичные действия других членов и партнеров НАТО. В Афганистане остаются немногочисленные инструкторы и военные советники, которые сами по себе не представляют действенной силы. Программы подготовки сил безопасности существенно сокращаются. На этом фоне талибы, при скрытой поддержке враждебных Западу сил, проводят масштабное наступление против правительственных войск. Оставшиеся гражданские сотрудники, выполняющие экономические проекты, бегут из страны. Уход западных войск деморализует силовые структуры. Даже имея преимущество в вооружениях и технике, они не могут эффективно противодействовать талибам. Под угрозой террора, население не сопротивляется им. Лояльность властям опадают проявлять и многие чиновники. Спустя непродолжительное время, режим Карзая терпит крах, а сам президент бежит за границу. По этническому и территориальному признакам, часть афганской армии переходит на сторону талибов. Другая часть закрепляется в ряде провинций и продолжает сопротивление при пассивной поддержке Запада. Все экономические завоевания, достигнутые с помощью коалиции, разрушены.

Сценарий 2. Экономический кризис, давление общественного мнения и продолжающаяся «асимметричная война» с талибами заставляет

США и их союзников принять решение о выводе войск. Однако вывод осуществляется постепенно, давая возможность выиграть дополнительное время для подготовки афганских сил безопасности. Выводя некоторые части и соединения из стран, силы коалиции сохраняют достаточные ресурсы для поддержки афганской армии. Делается ставка на удержание крупных городов и дорог между ними (Кабул, Кандагар, Герат, Мазари-Шариф, Кундуз). В городах проще осуществлять модернизационные проекты. На городское население делается ставка в деле укрепления социальной базы правительства. Значительная часть сельской территории отдается на откуп талибам, но в городах и на путях между ними концентрируются «острова» модернизации и относительного порядка. К таким «островам» относятся и новые промышленные объекты – рудники, добывающие предприятия и проч. Коалиционные и правительственные силы сжимаются в кулак для контроля над этими территориями. В результате Запад получает возможность сохранить правительство, подобие «демократических» институтов и центры экономического развития. Предпринимаются усилия по превращению Афганистана в транзитную зону. Тем не менее, создаются условия для более глубокой фрагментации Афганистана, обострения этнических противоречий, разлома по линии «город-деревня». В стране остается значительное число «серых зон», недоступных коалиционным и правительственным силам. Они служат надежным убежищем террористам, производителям наркотиков. Коалиция и правительство де-факто не вмешиваются в их дела. Их операции против талибов носят пассивный, оборонительный характер. Коалиция сохраняет за собой плацдарм в стране, но не решает проблемы консолидации общества.

Сценарий 3. Под воздействием военно-промышленного лобби, а также корпораций и международных организаций, вовлеченных в процесс восстановления Афганистана, принимается решение о продолжении операций в полном объеме вплоть до 2020 г. Вывод войск носит минимальный характер и направлен исключительно на создание видимости сворачивания операции. Нарастают или сохраняются на прежнем уровне усилия по борьбе с повстанцами, строительству инфраструктуры, реализации экономических проектов. Талибан не сломлен, в т.ч. благодаря подпитке из зарубежных стран. Процесс развития тормозится коррупционностью афганских властей и зарубежных функционеров. Однако чем дольше реализуются эти проекты, тем в большей степени граждане страны вовлекаются в нормальную жизнь. Светское общество и государство с его благами становится все более привлекательным в сравнении с режимом и ценностями талибов. Последние реагируют на размывание своей социальной базы усилением террора, но остановить процесс не могут. Политическая интеграция страны по-прежнему затруднительна

■ Международные отношения

в силу этно-культурных факторов. Мирный процесс в полной мере не реализован. Тем не менее, Запад добивается дальнейшей маргинализации Талибана. Афганское правительство, армия и службы безопасности достаточно сильны. Несмотря на прогресс, ситуация остается шаткой. Развитие оплачивается извне, самостоятельные условия для роста в стране не созданы.

Данные сценарии, конечно, не являются идеальными. Они направлены на то, чтобы обозначить общие векторы развития ситуации. Детали динамики будут отличаться большим разнообразием. Вероятность реализации данных сценариев оценивается экспертами следующим образом. Эксперты, в основном, единодушны в том, что вероятность вывода коалиционных войск в 2012-2014 гг. крайне низка. Наибольшая вероятность связывается с 2018-2020 гг. Следовательно, миссия ИСАФ, вероятно, продлится еще 7-8 лет, что дает время на реализацию стратегии Запада. С этой точки зрения, реализация сценария 1 маловероятна. Более вероятны сценарии 2 и 3.

Основным фактором реализации сценария 1 является преждевременный вывод коалиционных войск. Пока ни правительство, ни силы безопасности Афганистана не готовы к самостоятельному функционированию, даже при условии всеобъемлющей помощи извне. Вопрос безопасности является ключевым. В частности, вероятность коллапса афганского правительства, по мнению экспертов, напрямую зависит от срока вывода иностранных войск. Чем дальше этот срок, тем меньше вероятность краха нынешних властных структур.

Примечательна также зависимость успеха реализации социально-экономических проектов от срока вывода войск. Чем дольше иностранные силы присутствуют в стране, тем дольше сохраняется гарантия экономического развития, тем больше вероятность того, что в результате социальная база повстанцев будет подорвана. В перспективе 2012-2014 гг. такая вероятность крайне низка. В 2015-2016 гг. – она выше. К 2018-2020 гг. она оценивается как еще более высокая (хотя эксперты избегают выставлять наиболее высокие баллы).

У. Интересы основных игроков (США, союзников по коалиции, Китая, Индии, центрально-азиатских государств, и, с оговорками, Пакистана) в отношении развития ситуации в Афганистане совпадают в ряде принципиальных моментов. То же можно констатировать и в отношении России. Указанные игроки не заинтересованы в реализации сценария 1. Продолжение миссии ИСАФ на данном этапе соответствует их интересам или, по меньшей мере, является меньшим из возможных зол.

Рассмотрим интересы каждого из игроков.

Позиция США двойственна. С одной стороны, американцы декларируют стремление к скорейшему завершению операции. Давление общественного мнения (впрочем, вялое), а также экономические сложности (не столь избыточные)

заставляют декларировать стремление к скорейшему выводу войск. На деле США не могут позволить себе быстрого завершения операции. С Афганистаном связывается реализация долгосрочных геополитических интересов, в том числе, в свете возможной конкуренции с Китаем и Ираном. Страна выступает удобным плацдармом проецирования американской мощи в Южной и Центральной Азии. Американцам требуется создание относительно комфортных условий для использования этого плацдарма. Быстрый вывод войск по советскому сценарию способен свести на нет все усилия прошедших десяти лет. Он же может показать неспособность США возглавлять международные миссии по решению региональных проблем. Следует также понимать, что в Афганистане США решают и ряд тактических задач. Начиная с испытания новых видов вооружений и апробации передовых принципов современного боя, и заканчивая «социальными экспериментами» по управлению многоэтническими государствами. В будущем американская администрация будет балансировать между декларациями и реальными политическими интересами.

Интересы союзников США по коалиции имеют свою специфику. Крупные европейские государства (Германия, Италия и др.), заинтересованы в завершении операции и выводе войск. Их геополитические интересы в регионе не столь амбициозны, при этом они вынуждены тратить ресурсы на войну и нести потери. Но, как и американцы, они понимают, что резкий вывод войск чреват значительно более серьезными последствиями и издержками. И продолжение кампании, и выход из нее нежелательны для них. Первый вариант, однако, является менее болезненным.

Следует также упомянуть союзников США из числа новых членов НАТО (например, страны Балтии) и партнеров блока на постсоветском пространстве (прежде всего, Грузию). Эти страны рассматривают свое участие в кампании как возможность демонстрации своей лояльности блоку с целью получения дополнительных политических и экономических ресурсов. Их общественное мнение менее чувствительно к потерям. Они заинтересованы в продолжении кампании в большей степени по сравнению со странами Западной Европы.

Китай вынужден выбирать из двух крайностей. С одной стороны, он не заинтересован в том, чтобы Афганистан превратился в возможный плацдарм геополитического давления на Пекин. С другой стороны, вывод коалиционных войск и обострение ситуации также нежелательны для Китая, особенно в свете сепаратистских тенденций на западе страны. В интересах Китая – присутствие коалиционных войск, ориентированное на противодействие Талибану и иным группировкам, но не направленное против Китая. На этом фоне Китай может реализовывать свои инвестиционные проекты в Афганистане, практически не оплачивая издержки на безопасность. Китай также заинтересован в том,

чтобы перехватить наиболее перспективные контракты у Японии и Индии.

Индия не заинтересована в выводе коалиционных войск, по меньшей мере, до тех пор, пока в Афганистане не появится дееспособная армия и эффективная система управления. Новый виток гражданской войны может дестабилизировать обстановку в Пакистане, что не соответствует индийским интересам. Кроме того, Индия видит перспективу в развитии отношений с США. Афганский вопрос может выступить удобным направлением для взаимодействия.

Страны Центральной Азии принципиально не заинтересованы в выводе коалиционных войск. Обострение гражданской войны и усиление Талибана несут серьезные риски их безопасности, которые они не смогут купировать в одиночку.

Пакистан традиционно воспринимается как надежный союзник США. В настоящее время эта позиция, по меньшей мере, спорна. Отношение к западной коалиции в стране крайне неоднозначно. Официальный Пакистан воспринимает Талибан и Аль-Кайду как угрозы, серьезно страдая от терактов. Есть опасения, что в случае обострения придется отвлекать на это направление и так скромные силы, что ослабит позиции в отношениях с Индией. В этом смысле сценарий 1 также не в интересах Пакистана. Вместе с тем, афганская карта активно используется во внутривнутриполитической борьбе. Сообщения о связях афганского подполья и пакистанских специальных служб не лишены оснований. К тому же, Пакистан болезненно относится к операциям коалиции на своей территории и не заинтересован в экспорте афганской операции в пределы своих границ.

В преждевременном прекращении операции коалиционных сил не заинтересован даже Иран, хотя поражение дало бы ему серьезный пропагандистский козырь. Афганистан сковывает достаточно крупную группировку американских войск, что дает дополнительные возможности для маневра. Но Ирану выгодна ставка на постоянно тлеющий конфликт, так как «комфортабельный» Афганистан с мощной группировкой американских войск превратится в серьезную угрозу.

Наша страна, в этом свете, также заинтересована в дальнейшем продолжении деятельности ИСАФ. Сценарий 1 ударит по России сильнее, чем по большинству из указанных участников (наркотрафик, ситуация в Центральной Азии). Участие в экономических проектах может сулить прибыль российским компаниям, хотя американцы не допустят Россию к большой доле рынка. Угрозой для России является то, что она не может повлиять на решение проблемы производства наркотиков. Но это меньшее зло в сравнении с непосредственным военным участием, чего, кстати, могут добиваться западные партнеры. В интересах России дистанцироваться от военного решения, принимая активное дипломатическое и экономическое участие в решении проблемы.

Оценивая трудности коалиционных сил в Афганистане, нередко возникает соблазн использовать «теорию заговора» - западной коалиции мешают добиться успеха враждебные незападные страны. Как иначе объяснить то, что усилия, подкрепленные военной и экономической мощью, пока приносят скромный результат? Действительно, практически все крупные игроки в регионе внимательно следят за ситуацией в стране, пытаясь прямо или косвенно повлиять на нее. Однако практически никто из них однозначно не заинтересован в поражении коалиции и выводе войск. Объяснение следует искать в явной нелинейности процессов взаимодействия сил коалиции, афганского правительства, талибов, и большого числа неправительственных игроков. Наш анализ показал, что подобная нелинейность проявляется, как минимум, в следующем:

1. Действуя достаточно дешевыми способами (теракты, партизанская война), талибы на протяжении длительного времени противостоят вооруженным силам, значительно превосходящим их в уровне технического оснащения, тылового обеспечения, профессиональной подготовки;

2. Усилия по восстановлению институтов власти и социально-экономической инфраструктуры также подрываются достаточно дешевыми способами – убийствами, запугиванием, созданием теневых органов власти. Отметим, однако, что рано или поздно может быть достигнут такой рубеж восстановления институтов, когда такие действия начнут играть уже против талибов и нелинейность политических процессов обернется уже против них самих. Скорее всего – это дело отдаленной перспективы;

3. Явно нелинейным является восприятие потерь от действий талибов и от ошибочных ударов коалиции. Число жертв от действий талибов почти в десять раз превышает число жертв ошибочных ударов. Но последние вызывают более серьезный резонанс;

4. В сравнении с коалиционными силами, талибы несут значительно более высокие потери. Однако политический эффект этого соотношения также имеет непропорциональный характер – лидеры западной коалиции вынуждены «отчитываться» перед избирателями за потери, ограничивая себе пространство для маневра. Лидеры талибов с такой проблемой не сталкиваются;

5. Стороны, вовлеченные в конфликт, непропорционально подвержены фактору времени. Над коалицией довлеют номинальные или реальные сроки вывода войск. Для талибов фактор времени станет играть негативную роль только в случае эффективности афганских сил безопасности и общего восстановления ситуации в стране.

Опыт Афганистана показывает, что те страны, которые пытаются вмешиваться в «серийные зоны» мировой политики, сталкиваются со следующими ограничениями:

— крупные военные и финансовые издержки не приносят немедленного результата.

■ Международные отношения

- Долгосрочный результат сомнителен; силы сопротивления вмешательству, даже в условиях их фрагментированности, успешно противостоят ему, используя дешевые средства и технологии;
- благоприятная международная обстановка – наличие широкой коалиции и, в целом, нейтральное или умеренно враждебное отношение региональных игроков – не обеспечивает успеха вмешательству;
- вмешательство в решение проблемы осложняется фактором времени, непропорциональностью восприятия потерь;
- начав вмешательство, крайне сложно и дорого остановить кампанию. Это означает, что международное сообщество вряд ли сможет позволить себе одновременно большое число таких вмешательств. В противном случае, оно столкнется с перенапряжением сил или

провалом операций. Расползание «серых зон» мировой политики не имеет долгосрочных решений в виде военной интервенции.

Timofeev I.N. International Community and the Limits of Intervention into the Conflicts in the Failed-States: the Case of Afghanistan.

Summary: The article is focused on the problem of international intervention into the conflicts in the failed-states and the explanation of poor results of such an involvement. The case of Afghanistan is under study. The analysis is based on the quantitative event-monitoring, conducted by the Analytical Center of MGIMO-University. Data processing reveals significant non-linearity of the political process in Afghanistan, reflected in non-correspondence of political actions of key actors and their results. Such a situation is viewed as a key determinant of unsuccessful foreign involvement into the Afghan affairs.

Ключевые слова

Афганистан, «кризисное государство», конфликт, количественный событийный анализ, ситуационный анализ, мониторинг, нелинейность.

Keywords

Afghanistan, failed-state, conflict, quantitative event-monitoring, situation analysis, non-linearity.

Примечания

В подготовке статьи принимали участие старший научный сотрудник Аналитического центра ИМИ МГИМО М.М. Чайковский и стажер Центра А.В. Иванов.

1. О свойствах государств «довестфальского» типа см. Лебедева М.М. Акторы современной мировой политики: локальные действия – глобальные последствия / Материалы 4-го Конвента РАМИ Пространство и время в мировой политике и международных отношениях // Под ред. А.Ю. Мельвила в 10-ти томах // Т.1. 1-й том. Акторы в пространстве и времени мировой политики // Под ред. М.М. Лебедевой. - М.: МГИМО-РАМИ, 2007. - С.43-54.
2. Понятие «серых зон» мировой политики раскрывается в следующей работе. Балувев Д.Г., Новоселов А.А. «Серые зоны» мировой политики. // Очерки текущей политики. Выпуск 3. – М.: НОФМО, 2010.
3. Под нелинейностью в данной работе подразумевается непропорциональность результата усилиям. Конечно, это понятие более широко. Совместно с Ю.А. Полуининым, который предложил целый ряд оригинальных методологических решений, я провел несколько опытов с использованием количественных методов нелинейного моделирования, используя более широкий набор допущений. См., например, Тимофеев И.Н. Дилемма безопасности: риск вооруженного конфликта между великими державами. // Полис, 2009, № 4. В целом, исследование нелинейности политических процессов, хотя и находится в стадии становления, дает интересные результаты. В качестве примера отмечу монографию под ред. Даяны Ричардс. См. Richards, Diana (ed). Political Complexity. Nonlinear Models of Politics. Michigan: Ann Arbor, 2000. В отличие от своих предыдущих работ по проблематике нелинейности, здесь я буду использовать этот термин исключительно в концептуальном ключе, не используя, собственно, нелинейные модели.