

НЕПРЕРЫВНАЯ ВОЙНА США В АФГАНИСТАНЕ

DOI: 10.20542/2307-1494-2019-2-34-47

Аннотация В статье исследуются стратегические проблемы, вытекающие из участия США в конфликте в Афганистане. Рассматриваются вопросы о том, можно ли считать сложившуюся ситуацию свидетельством тупиковости политики Вашингтона на афганском направлении, идет ли эволюция целеполагания США в направлении того, чтобы и дальше оставаться в Афганистане, и насколько политика США по Афганистану является частью более широкой региональной стратегии. С учетом трансформации системы приоритетов Вашингтона в данном конфликте и дестабилизирующих тенденций в Афганистане, сделан вывод о том, что целью США является сохранение американского военно-политического присутствия в регионе. Если администрации Д.Трампа удастся, как минимум, не допустить перехода стратегической инициативы в руки антиправительственных сил до окончания предвыборной гонки в США в 2020 г., то при сохранении преемственности курса окно возможностей для США на афганском направлении может расшириться, особенно в плане давления на Пакистан.

Ключевые слова внешняя политика США, Афганистан, Талибан, ИГИЛ, терроризм, Дональд Трамп

Title Continuous U.S. war in Afghanistan

Abstract The article discusses a range of strategic issues related to the U.S. participation in the Afghan conflict. It addresses the following key questions: whether the current state of things demonstrates that the U.S. Afghan policy has reached its dead end, whether the U.S. goals evolve in the direction of maintaining some security presence in Afghanistan, and to what extent Washington's approach to the Afghan problem is part of broader regional strategy. Considering the ongoing transformation of the U.S. priorities for this conflict and destabilizing trends in Afghanistan, the article concludes that the U.S. goal is to maintain its military and political presence in the region. If the Trump administration manages to at least prevent the loss of strategic initiative by Kabul to anti-government forces until the end of the U.S. presidential race in 2020, the window of opportunity for Washington in Afghanistan, provided U.S. policy continuity, may widen, especially in terms of leverage on Pakistan.

Keywords U.S. foreign policy, Afghanistan, Taliban, ISIS, terrorism, Donald Trump

I. Введение

Военная кампания, которую США начали в Афганистане вскоре после терактов 11 сентября 2001 г., оказалась самой длинной в американской истории. Вот уже почти два десятилетия Вашингтон добивается сохранения стратегической инициативы за союзными ему силами и стремится сдерживать дестабилизирующие тенденции во избежание выхода конфликта за границы зоны «Афганистан-

Пакистан» («АфПак»). Оценивая характер действий Белого дома в Афганистане, можно обозначить следующий цикл развития ситуации. Сначала при поддержке США происходили укрепление правительственных сил и завоевание ими стратегической инициативы, но затем, по мере снижения вовлеченности Вашингтона в происходящие события, Кабул постепенно стал утрачивать контроль над все более расширяющимися территориями. На шестнадцатый год войны, когда руководство военной кампанией перешло в ведение команды уже третьего за этот период главы Белого дома – Дональда Трампа, США, очевидно, решили повторить этот цикл, объявив о намерении увеличить свой воинский контингент приблизительно в полтора раза, т.е. добавить к 8400 военнослужащих (по состоянию на 2017 г.) еще 4000 человек.¹

Однако длительность вовлечения США в вооруженное противостояние в Афганистане не приблизила его успешное окончание. Напротив, борьба с антиправительственными силами приняла затяжной характер, а достижения конца срока Б.Обамы могут сойти на нет. Потеря афганским правительством контроля почти над половиной территории страны и появление новых антиправительственных формирований значительно усложняют процесс как силового, так и дипломатического разрешения конфликта. Реальность негативного для США сценария развития событий ставит ряд серьезных вопросов. Можно ли считать сложившуюся ситуацию свидетельством тупиковости политики Вашингтона на афганском направлении? Идет ли трансформация стратегического целеполагания США в направлении того, чтобы и дальше оставаться в Афганистане, учитывая, что в противном случае утрата военного и политического пребывания фактически станет поражением? Является ли политика США по Афганистану частью более широкой региональной стратегии?

II. Трансформация целеполагания

В своих действиях в Афганистане Вашингтон никогда не руководствовался долгосрочным подходом, который последовательно реализовывался бы на практике в течение длительного времени. Напротив, американские интересы в этой стране традиционно играли подчиненную роль по отношению к другим региональным или глобальным планам США, а отношения с Кабулом за пределами повестки обеспечения собственной безопасности не имели для США существенной значимости. В американской политике по отношению к Афганистану в ходе вооруженного конфликта начала XXI в. можно выявить, как минимум, три фазы смены приоритетов, которые формулировались и реализовывались на практике тремя президентскими администрациями.

Впервые за рассматриваемый период относительно комплексное видение политики США по Афганистану сформировалось после трагических событий 11 сентября 2001 г. То обстоятельство, что часть террористов укрылась в подконтрольном талибам Афганистане, побудило американские власти начать военное вторжение без длительной предварительной разработки соответствующей стратегии. Ключевым фактором дальнейшего развития конфликта стало решение Белого дома сосредоточиться на узком круге вопросов безопасности.²

Поначалу США не собирались брать на себя бремя реконструкции Афганистана и основательно заниматься созданием государственных институтов. Такого подхода администрация Дж.Буша-младшего придерживалась еще начиная с президентских выборов 2000 г.,³ к началу военной интервенции данная позиция проявлялась в заявлениях официальных лиц.⁴ В первые месяцы операции Белый дом работал исключительно над свержением режима талибов, сосредоточившись на решении нескольких конкретных задач: уничтожения Аль-Каиды, свержения

власти движения Талибан, а также реконструкции некоторой базовой инфраструктуры, госпиталей и оказания гуманитарной помощи.⁵

Концентрация американских стратегов на узком круге упомянутых задач привела к тому, что в первые месяцы войны главным инициатором урегулирования в рамках Боннского мирного процесса выступила ООН.⁶ Процесс выработки Боннских соглашений в конце 2001 г. обнаружил, однако, конфликт интересов между акторами, отстаивавшими задачи демократизации Афганистана (в первую очередь, ООН) и ставившими во главу угла борьбу с международным терроризмом (в частности, США). В конце 2001 – начале 2002 г., в целях укрепления контроля над территорией страны США и их союзники поддерживали полевых командиров и различные повстанческие группы объединенного антиталибского фронта. Однако после свержения режима талибов Вашингтон поставил своей целью постепенную передачу ответственности за обеспечение безопасности правительству Афганистана.⁷ Это обусловило интерес США к формированию лояльного и эффективного правительства в Кабуле и к стимулированию быстрого строительства государственных институтов. Поэтому в рамках Боннского процесса Белый дом стремился сделать ставку не на создание коалиции из местных сил и выработку консенсуса между различными этноплеменными группами,⁸ а на то, чтобы поставить во главе правительства представителей Северного альянса, людей Хамида Карзая и лояльных полевых командиров.⁹

Администрация Дж.Буша-младшего видела наиболее подходящий способ решения сиюминутных военно-политических задач в Афганистане в построении унитарного централизованного государства, включая создание национальных вооруженных сил. Поэтому, несмотря на традиционно свойственную Афганистану децентрализованную модель управления с сильным местным самоуправлением, США оказывали значительное влияние на процессы принятия новой конституции и проведения первых президентских и парламентских выборов, приведших к укреплению во власти Х.Карзая и его сторонников. Не воспрепятствовали США и процессу ослабления парламента страны. В результате сформировалась такая избирательная система, при которой парламент стал этнически репрезентативным, но приобрел лишь незначительное политическое влияние.¹⁰

В своей риторике Вашингтон стал представлять операцию в Афганистане в качестве образцового примера свержения поддерживавшего террористов режима и искоренения условий терроризма, а также успешной «демократизации» как составной части политики установления миропорядка, создающего благоприятные условия для «распространения свободы». На протяжении 2002 г. данный пример служил более широкой легитимации свержения режимов военным путем в национальных интересах США. Тем самым интерес администрации к войне в Афганистане связывался, в основном, не с решением насущных задач управления в этой стране, а с оправданием американской интервенционистской политики, прежде всего, в Ираке.

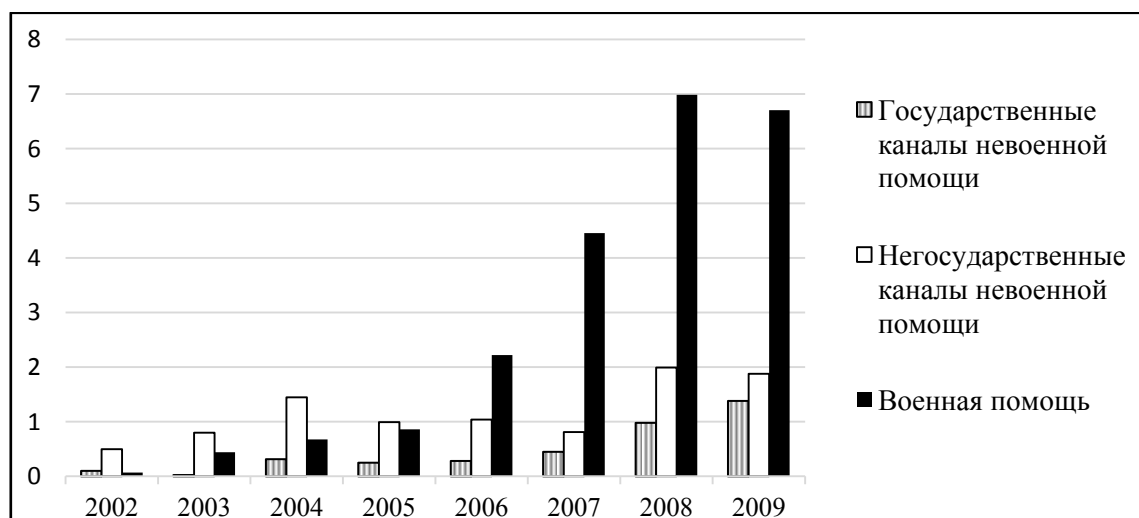
На протяжении первого года своей военной кампании США не проявляли особой заинтересованности в долгосрочном восстановлении Афганистана. В этот период более 75% невоенной помощи Кабулу выделялись на гуманитарные цели и лишь 20% – на долгосрочные проекты реконструкции (причем во втором случае помощь от США составляла лишь 10% от общих расходов).¹¹ Более того, администрация длительное время не обнародовала какой-либо четко сформулированной комплексной повестки по политической, экономической и социальной реконструкции страны.¹² Первый подобный план под нажимом Конгресса был представлен лишь в 2003 г. в рамках совместного стратегического плана Госдепартамента и Агентства по международному развитию на 2004-2009 гг.

Однако его реализация в основном носила формальный характер исполнения предписаний закона.¹³

Долгосрочное мирное урегулирование в Афганистане значительно осложнилось ввиду хронического недостатка необходимых для этого ресурсов. Начало в марте 2003 г. войны в Ираке, надвигавшиеся американские президентские выборы 2004 г. и, как следствие, низкий уровень финансирования проектов в Афганистане стали сильнее сказываться на формировании и эффективности работы афганских государственных институтов. Незначительный масштаб некоторых попыток развития политического плюрализма, независимой судебной системы, свободных СМИ, а также потенциала региональных и местных властей и прочих институтов был недостаточен для того, чтобы снизить интенсивность вооруженного противостояния.¹⁴

Завышенные ожидания Белого дома от правительства Х.Карзая, необоснованные представления о выборах как о панацее от социально-политических противоречий и переоценка успехов в борьбе с талибами обернулись для США на втором сроке президентства Дж. Буша-младшего резким ухудшением ситуации в Афганистане. Правительство Кабула стало быстро терять опору в регионах (к ноябрю 2007 г. власти уже не контролировали 54% территории страны, а к концу 2008 г. эта доля возросла до 72%);¹⁵ число жертв среди американских военнослужащих, а также терактов стало резко расти. США были вынуждены оперативно менять курс своей политики в сторону большей вовлеченности в решение афганской проблемы, что проявилось и в увеличении числа находившихся в стране военнослужащих с 23800 чел. в середине 2007 г. до 325000 в конце 2008 г.,¹⁶ и в росте объемов международной помощи Афганистану.

Рис. 1. Объемы зарубежной помощи США Афганистану, 2002–2009 гг.
(млрд. долл. в ценах 2016 г.)



Источник данных: Агентство международного развития США.¹⁷

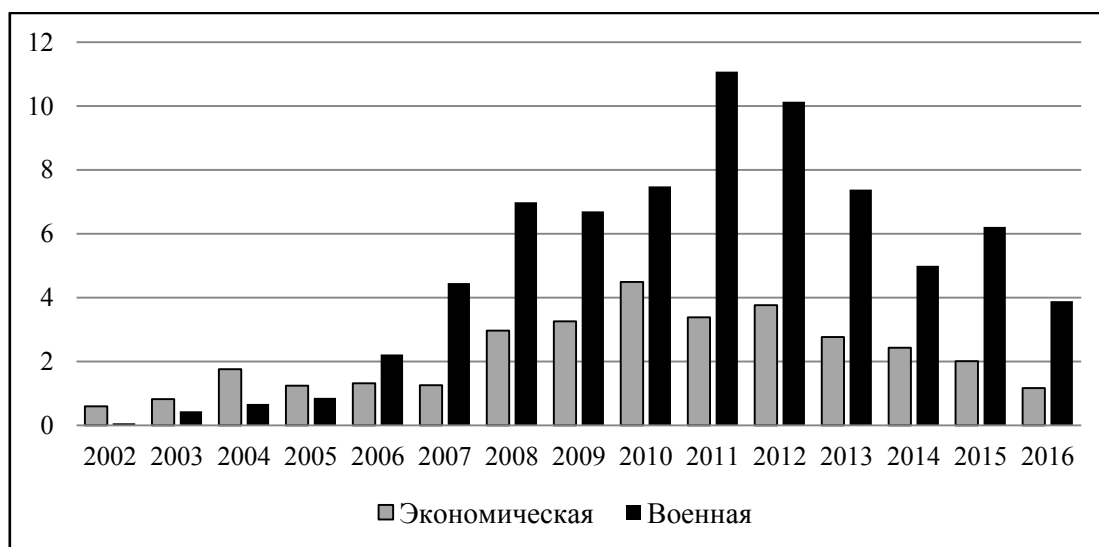
Расширение к концу срока президентства Дж. Буша-младшего участия США в войне в Афганистане нашло свое концептуальное выражение уже при администрации Б.Обамы, которая сформулировала второй по счету стратегический подход к определению формата американского присутствия в стране.¹⁸ На фоне рекордной непопулярности политики ведения зарубежных войн ключевым стал переход от идеи долгосрочного сохранения присутствия США в Афганистане (“open-ended strategy”) к стратегии «выхода» (“exit strategy”). Такой

переход, в свою очередь, означал переориентацию от «повестки свободы» к интересам безопасности.

Сутью обновленного подхода стало то, что к окончательному достижению главной цели пребывания американских военных в этой стране – ликвидации угрозы со стороны Аль-Каиды и ее союзников¹⁹ – добавилось укрепление самостоятельности и дееспособности государственных институтов Афганистана (прежде всего, вооруженных сил) с целью передать ответственность афганскому правительству за обеспечение собственной безопасности и сократить военное присутствие США в этой стране к 2011 г.²⁰ Администрация Б.Обамы также стала рассматривать афганский конфликт в более широких географических рамках «зоны АфПак». Это подразумевало общее стратегическое планирование политики США в Афганистане и Пакистане как на едином театре военных действий, поскольку часть антиправительственных сил укрывалась на пакистанских племенных территориях.

Для решения этих задач планировалось применение комплексного подхода “3D” (Diplomacy, Defense, Development), предполагавшего не только наращивание военного контингента до 100 тыс. чел., но и рост финансово-экономической помощи Афганистану и задействование политико-дипломатических средств для налаживания контактов между противоборствующими сторонами. Если при Дж.Буше-младшем (2002–2008 гг.) по всем программам зарубежной помощи Афганистану было выделено 25,7 млрд. долл., то при Б.Обаме в 2009–2016 гг. объем помощи возрос до 81,2 млрд. долл.

Рис. 2. Военная и экономическая помощь США Афганистану, 2002–2016 гг. (млрд долл. в ценах 2016 г.).



Источник данных: Агентство международного развития.²¹

Львиная доля усилий команды Б.Обамы была сосредоточена на поддержке избирательной системы, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, а также других институтов. Белый дом видел своей важнейшей задачей урегулирование конфликта между государственной и традиционно-племенной нормативными системами посредством укрепления национальной судебно-правовой системы. Именно это направление получило наибольшую поддержку среди невоенных программ помощи: в 2009–2016 гг. на него пришлось 4,2 из 8,3 млрд. долл., выделенных США на все программы в области «Государство и гражданское общество» (данные AMP в ценах 2016 г.).

Несмотря на значительные средства, инвестированные администрацией Б.Обамы в трансформацию формальных и неформальных общественных институтов Афганистана, программы помощи не принесли ожидавшегося эффекта в деле перестройки афганского государства и вывода его на самостоятельную траекторию развития. Подходы Белого дома подверглись серьезной критике со стороны Счетной палаты США и Специального генерального инспектора по реконструкции Афганистана (СГИРА). В этой критике акцент делался на недостаточном уровне проработки межведомственной всеобъемлющей стратегии реформирования государственных институтов Афганистана, отсутствии четких критериев эффективности осуществлявшихся программ, неспособности их исполнителей изменить ситуацию с коррупцией в судебной-правовой системе хотя бы на высшем уровне и добиться прозрачности и эффективности Целевого фонда реконструкции Афганистана.²²

Президентские выборы 2014 г. стали своеобразным экзаменом для государственной машины Афганистана, от которой требовалось осуществить первый в истории страны мирный транзит власти демократическим путем. Несмотря на задействованные Соединенными Штатами ресурсы, избирательный процесс обернулся острейшим политическим кризисом. Проведение выборов принесло серьезные издержки афганскому государству, которое не справлялось с поддержанием безопасности на избирательных участках. Конфликт между основными участниками гонки, Ашрафом Гани и Абдуллой Абдуллой, удалось урегулировать лишь в обход демократических процедур, путем очередного прямого вмешательства высших официальных лиц США. Созданная в рамках правительства национального единства специально для А.Абдуллы должность главы исполнительной власти так и не была утверждена общенациональным собранием (Лойей Джиргой) посредством внесения поправок в конституцию.²³

Хотя к концу 2014 г. администрация Обамы сумела перехватить военную инициативу в пользу правительственных сил и подорвать позиции Аль-Каиды, основу для долгосрочной стабилизации заложить не удалось. Массовый набор афганцев в армию в сжатые сроки оборачивался низким качеством подготовки военных. Экономика страны оставалась в значительной степени зависимой от международной помощи, а антиправительственные силы сохранили свой потенциал и возможность рекрутировать новых сторонников.

К концу президентства Обамы Вашингтон так и не приблизился к разрешению конфликта и не добился снижения угрозы со стороны боевиков, базировавшихся на племенных территориях Пакистана. Администрация демократов, наученная негативным опытом вывода американских войск из Ирака в заранее оговоренный срок, была вынуждена уже в третий раз менять систему стратегических приоритетов США в Афганистане. Новая система предполагала привязку вывода вооруженных сил не к конкретному сроку, а к достижению благоприятных условий для такого вывода. Это потребовало изменить формат пребывания вооруженных сил в начале 2015 г., задачи которых отныне должны были сводиться к продолжению подготовки афганских сил безопасности и проведению контртеррористических операций.

В начале своего правления республиканская администрация президента Д.Трампа каких-либо прорывных идей урегулирования афганского кризиса не предложила. Однако некоторые изменения в афганской политике Вашингтона все же произошли, прежде всего, под влиянием взглядов представителей военных кругов, доминировавших над подходами сторонников политико-дипломатических решений.

Администрация республиканцев озвучила уже осуществлявшийся на практике подход, ставивший во главу угла не столько уход из региона, сколько разгром

антиправительственных сил и лишение их убежищ без привязки к какому-то определенному сроку. Для Вашингтона также сохранила актуальность задача не допустить попадания пакистанского ядерного оружия в руки террористов. В представленной в 2017 г. администрацией Трампа стратегии процесс политического урегулирования откладывался до достижения военно-стратегического превосходства, а вопросы оказания экономической помощи Афганистану предлагалось делегировать Индии, роль которой в афганском урегулировании до этого была лишь ограниченной.

Белый дом заметно ужесточил свою позицию в отношении Пакистана, считая, что его власти если не сознательно укрывают террористов на своей территории, то, во всяком случае, попустительствуют им. Предыдущая администрация Б.Обамы поначалу стимулировала Исламабад к борьбе с боевиками на территориях племен федерального управления, способствуя выделению значительной международной помощи Пакистану. Однако, после ликвидации в 2011 г. американским спецназом укрывавшегося в течение нескольких лет вблизи пакистанской столицы Усамы бин Ладена отношения Вашингтона со своим «основным союзником вне НАТО» существенно осложнились. С приходом команды Трампа значительно увеличилась вероятность усиления давления на Пакистан посредством, например, ввода санкций.²⁴

К концу первого срока президентства Трампа частично обновленный подход США к своей политике в Афганистане – в частности, в виде начала прямых переговоров Вашингтона с движением Талибан – не принес серьезных результатов. Причина тому заключается во влиянии на логику противостояния комплекса дестабилизирующих и конфликтогенных тенденций, которые предыдущая американская администрация не смогла переломить даже за счет гораздо более существенных затрат и усилий.

III. Стратегические проблемы

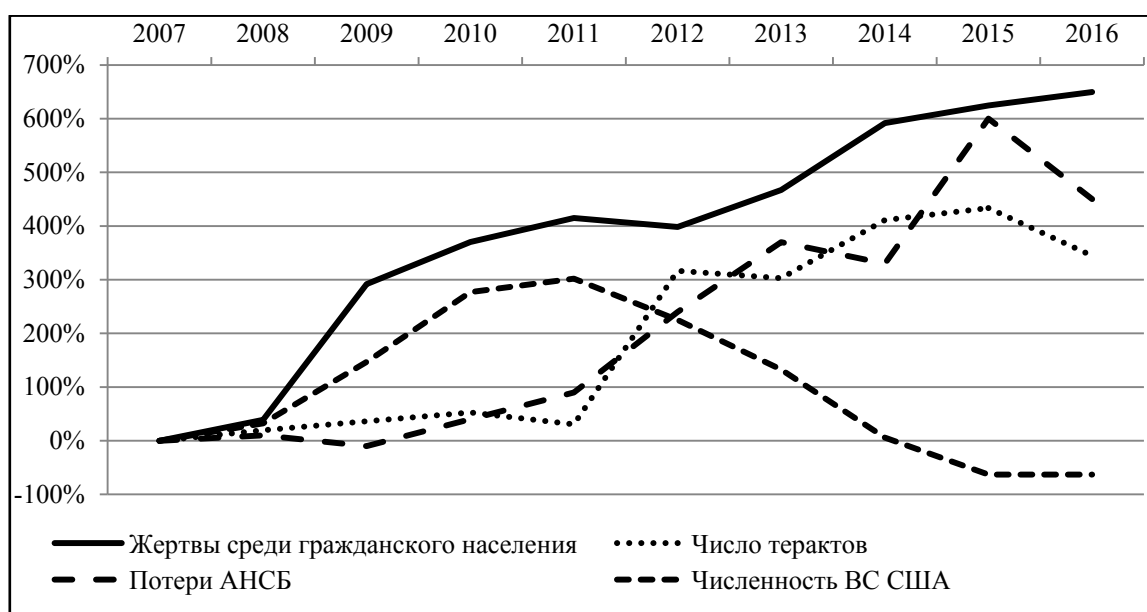
В самих США понимают, что афганские силы национальной безопасности остаются недостаточно эффективными и что это усугубляет риск полной утраты стратегической инициативы и ее перехода к противнику. Еще в 2015 г. стало ясно, что антиправительственные силы, прежде всего, сторонники движения Талибан, заметно укрепили свою материально-техническую базу, а их действия стали более осмысленными и эффективными. Они расширили зону своей террористической активности, распространив ее практически на всю территорию страны. Все это происходило на фоне постепенного сокращения численности международного контингента, что, видимо, и послужило одной из основных причин активизации антиправительственных сил. При этом вырос приток в Афганистан иностранных боевиков из стран Центральной Азии и Ближнего Востока, а ряды действующих в стране террористических организаций пополнило «Исламское государство».*

Хотя численность афганских национальных сил безопасности за период президентства Обамы увеличились в 2,5 раза: с 125000 чел. в 2007 г. до 331000 в начале 2017 г.,²⁵ далеко не все подразделения этих сил были способны эффективно противостоять мятежникам. Военные эксперты признавали, что численность военнослужащих и правоохранителей сама по себе не могла компенсировать низкое качество их подготовки.²⁶ Это наглядно демонстрирует рост числа жертв среди гражданского населения, потерь среди афганских военных и сотрудников правоохранительных органов, а также числа терактов в Афганистане по мере поэтапного вывода сил зарубежного контингента (см. Рис. 3).

* «Исламское государство», или ИГИЛ (Исламское государство в Ираке и Леванте) – террористическая организация, запрещенная в РФ (далее – везде).

В конце 2010-х гг. сохранялась та же ситуация, которую рисовали доклады СГИРА по итогам операции «Несокрушимая свобода»: в Афганистане армия и полиция не способны должным образом самостоятельно поддерживать необходимый уровень безопасности в обозримой перспективе.

Рис. 3. Число военнослужащих США²⁷ и Афганистана,²⁸ убитых и раненых среди гражданского населения²⁹ и терактов в Афганистане,³⁰ в % соотношении к уровню 2007 г., 2007–2016 гг.



Во-первых, в условиях притока иностранных боевиков, функционирование различных (про)правительственных сил под началом различных ведомств и организаций с частично не совпадающими, а порой и противоположными целями не только подрывает стабильность и безопасность страны, но и затрудняет возможность мирного урегулирования конфликта с талибами, поскольку размывается единая правительственная позиция на переговорах.³¹

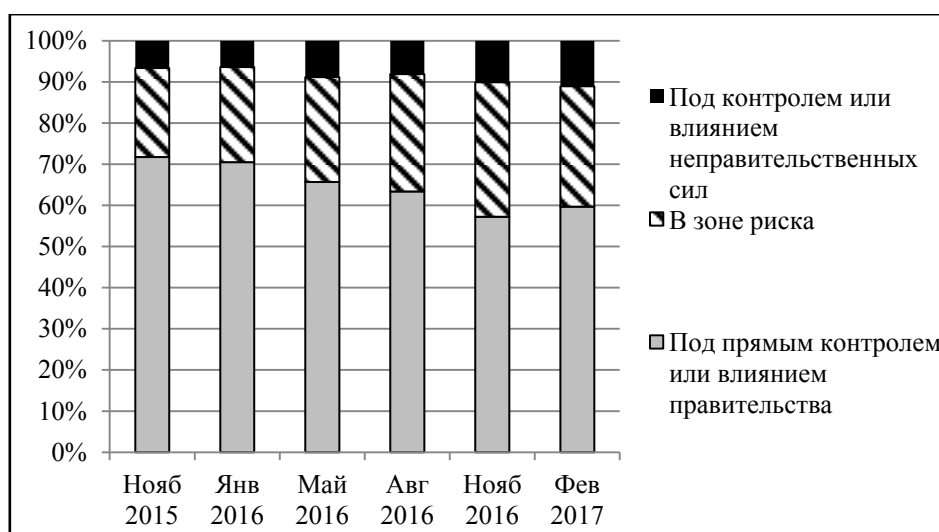
Во-вторых, само руководство миссией «Решительная поддержка» постоянно снижало прогноз по эффективности выполнения Министерством обороны и Министерством внутренних дел Афганистана своих непосредственных функций. Если в апреле 2015 г. прогноз предполагал, что эти ведомства к концу 2016 г. должны были достигнуть уровня требуемых качественных показателей в 90% и 86% соответственно³², то уже в середине 2016 г. оценки были скорректированы до 50% и 61%.³³ Таким образом, афганское министерство обороны выполняло свои функции лишь наполовину. В середине 2017 г. два этих министерства достигли лишь 27% и 10% от упомянутых качественных показателей,³⁴ после чего такие данные стали засекречиваться.³⁵

В-третьих, по данным открытых источников, правительственные силы с каждым годом теряли контроль над все большей территорией. На февраль 2017 г. афганское правительство потеряло контроль над 40% территории страны с населением свыше 11 млн. чел., уступив 12% территорий за период наблюдений.³⁶ Эти данные в итоге также перестали публиковаться.³⁷

Несмотря на беспрецедентные для Афганистана масштабы внешней помощи его развитию, социально-экономические условия в стране оставались одними из самых худших в мире, что, в свою очередь, создавало питательную почву для

радикализации и вербовки новых боевиков и, соответственно, дестабилизации внутренней ситуации. Согласно ежеквартальным докладом СГИРА, объем только социально-экономической помощи со стороны США с начала операции до 2019 г. составил 132,5 млрд. долл., не говоря уже о затраченных средствах на ведение войны (755,7 млрд. долл.).³⁸ Однако значительная часть выделяемых средств инвестировалась отнюдь не в развитие Афганистана. Финансовые вливания позволяли искусственно поддерживать макроэкономическую стабильность, но системных изменений в экономике не произошло, в первую очередь, из-за некачественного управления выделяемыми средствами, коррупции и отсутствия реформ.³⁹

Рис. 4. Площадь территории Афганистана под контролем правительства и неправительственных сил, а также зон риска перехода под контроль вооруженной оппозиции (%), 2015–2017 гг.

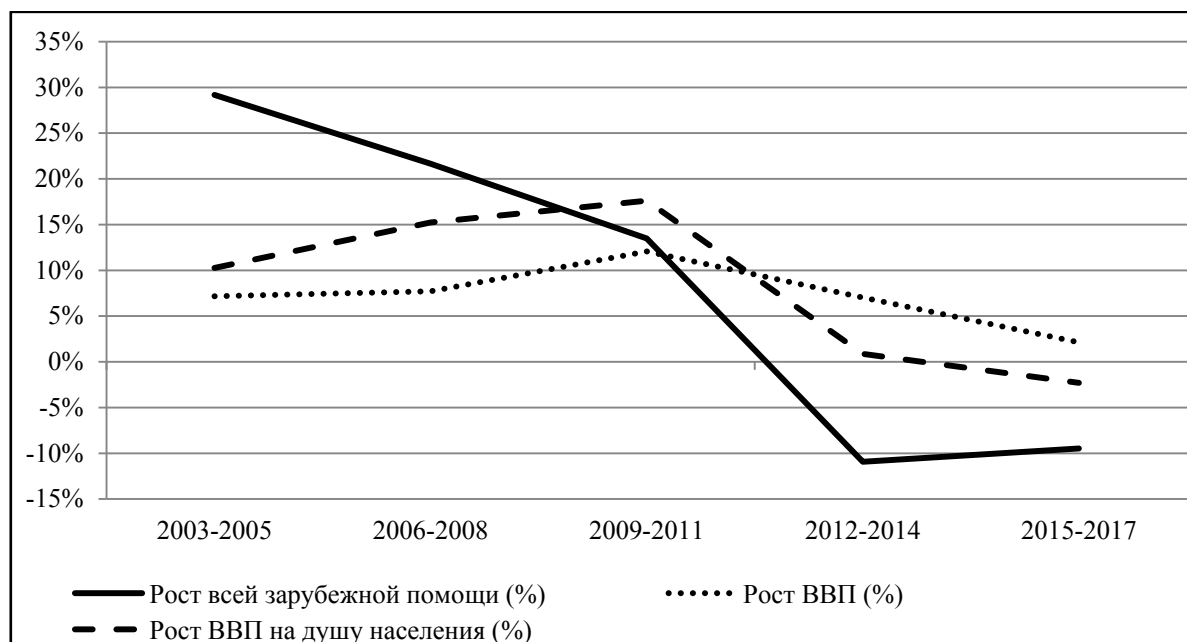


Источник данных: доклады Специального генерального инспектора США по реконструкции Афганистана, 2015–2017.

Экономика Афганистана продолжает преимущественно зависеть от выделяемых донорами средств. На момент окончания операции «Несокрушимая свобода» более 90% ВВП страны составляли международная военная и гуманитарная помощь.⁴⁰ Из-за недовольства международных доноров отсутствием борьбы с коррупцией с 2012 г. объемы оказываемой помощи сокращались, что привело к снижению темпов роста ВВП с 9% в среднем в 2003–2013 гг. до 1–2% (см. Рис. 5). Из-за низкого уровня жизни и социально-экономического развития сохраняется благоприятная почва для нелегального производства опийного мака и вербовки новых боевиков.

На фоне этих негативных тенденций перспективы усилий Вашингтона по политико-дипломатическому урегулированию конфликта представляются неясными. Даже достижение двусторонних договоренностей между США и талибами не гарантирует успешность их выполнения из-за наличия, как минимум, двух проблем. Во-первых, у официального Кабула и талибов серьезно расходятся представления о развитии Афганистана. Во-вторых, сохраняется недоверие к талибам со стороны притеснявшихся ими этнических (хазарейцев, таджиков и др.) и других групп (например, женщин). В частности, члены Конгресса США особо требуют от Госдепартамента учитывать вопрос о соблюдении прав женщин и девочек в повестке переговоров.⁴¹

Рис. 5. ВВП, ВВП на душу населения и динамика зарубежной помощи Афганистану, 2003–2017 гг.



Источник: Всемирный банк.

Некоторый шанс преодолеть тупик в процессе урегулирования конфликта в Афганистане могут дать переговоры в расширенных рамках мирного процесса.⁴² Идущие с 2019 г. переговоры в трехстороннем формате с участием России, Китая, США, с последующим привлечением Пакистана, могут способствовать нахождению точек соприкосновения как по ситуации в самом Афганистане, так и по выстраиванию новых взаимовыгодных принципов отношений в регионе. Однако и такой путь для США не станет беспроblemным, поскольку им придется иметь дело со сложным переплетением конкурирующих интересов в рамках индо-пакистанского конфликта и в контексте реализации китайской инициативы «Один пояс, один путь».

IV. Заключение

Сложная эволюция стратегического целеполагания США по отношению к Афганистану связана как с трансформацией приоритетов самого Вашингтона вне зоны «АфПак», так и с серьезными изменениями ситуации в регионе. Сегодня маловероятными представляются перспективы как силового разрешения конфликта, при котором США вновь попытались бы подавить противника военной мощью за счет увеличения своего контингента, так и реализации «стратегии выхода» без достижения благоприятных для этого условий. Последний вариант сведет на нет усилия прежних администраций США и увеличит угрозу дестабилизации регионов Южной и Центральной Азии. Это означало бы не только расширение благоприятного для террористов «вакуума власти», но и сокращение возможностей Вашингтона воздействовать на региональные процессы, например, на вовлечение стран региона в реализацию китайской стратегии «Один пояс, один путь».

Если администрации Д.Трампа все же удастся, как минимум, не допустить утраты стратегической инициативы в пользу антиправительственных сил до

окончания предвыборной гонки в США в 2020 г., то при сохранении преемственности курса окно возможностей для США на афганском направлении может расширяться. В первую очередь, снизятся внутривнутриполитические риски проведения более решительных действий по отношению к Пакистану, на территории которого укрывается часть сил вооруженной оппозиции Кабулу. На вероятную активизацию американской политики на пакистанском направлении указывает, в частности, и то, что Вашингтон не стал подвергать практически никакой критике Индию за ужесточение ее политики в Кашмире, происходившее параллельно переговорам Вашингтона с талибами. В контексте того, что США уже сократили объемы военной помощи Пакистану, нельзя исключать вероятность интенсификации санкционных или каких-либо других мер американского давления на Исламабад.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Mattis signs orders to send additional troops to Afghanistan // Reuters. 31.08.2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military/mattis-signs-orders-to-send-additional-troops-to-afghanistan-idUSKCN1BB2JC>.

² Сушенцов А.А. Малые войны США: Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х гг. / Отв. ред. А.Д.Богатуров. – М.: Аспект Пресс, 2014. 272 с.

³ The Second Gore-Bush presidential debate. Commission on Presidential Debates. 11.10.2000. URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>; The Third Gore-Bush presidential debate. Commission on Presidential Debates. 17.10.2000. URL: <http://www.debates.org/index.php?page=october-17-2000-debate-transcript>; Rice C. Campaign 2000: promoting the national interest // Foreign Affairs. V. 79. № 1. 2000. P. 45–62.

⁴ Woodward B. Bush at war. – N.Y.: Simon and Schuster, 2002. P. 205.; Bush G.W. Joint statement by President George Bush and President Vladimir Putin on Afghanistan. The White House. 13.11.2001. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011113-9.html>; Wolfowitz P. Deputy Secretary Wolfowitz interview with Middle East Broadcasting Center. 06.12.2001. URL: <http://www.scoop.co.nz/stories/WO0112/S00095/wolfowitz-iv-with-middle-east-broadcasting-center.htm>.

⁵ DeLong M., Lukeman N. Inside CentCom: The Unvarnished Truth about the Wars in Afghanistan and Iraq. – Washington D.C.: Regnery Publishing, 2004. P. 36.

⁶ Брахими Л. Письмо Председателя Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира от 17 августа 2000 г. на имя Генерального секретаря. URL: <https://undocs.org/ru/A/55/305>. С. 3, 9; Brahimi L. State-building in Crisis and Post-crisis Countries. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. Vienna, 26–29 June 2007 // Constitutionnet. URL: <http://constitutionnet.org/sites/default/files/Brahimi%20UNPAN026305.pdf>; United Nations Security Council Resolution 1378. UN Doc. S/RES/1378. 14 November 2001. URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1378>.

⁷ Сушенцов А.А. Ук. соч. С.114–115.

⁸ Suhrke A. Democratizing a dependent state: the case of Afghanistan // Democratization. 2008. V. 15. № 3. 2008. P. 636; Dobbins J., Poole M., Long A., Runkle B. After the War: Nation-building from FDR To George W. Bush. – Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008. P. 90–103.

⁹ Schmeidl S. The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and 'people's rule' post-2001 // Conflict, Security & Development. V. 16. № 6. 2016. P. 575–594; Giustozzi A. March towards democracy? The development of political movements in Afghanistan // Central Asian Survey.

V. 32. № 3. 2013. P. 318–335; Johnson T. Taliban adaptations and innovations // Small Wars and Insurgencies. V. 24. № 1. 2013. P. 3–29.

¹⁰ Reynolds A. The curious case of Afghanistan // Journal of Democracy. V. 17. № 2. 2006. P. 104–117; Schmeidl S. Op. cit.; Hassan O., Hammond A. The rise and fall of American's freedom agenda in Afghanistan: counter-terrorism, nation-building and democracy // The International Journal of Human Rights. V. 15. № 4. 2011. P. 532–551; Giustozzi A. Op. cit.

¹¹ Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress. Improvements in U.S. Strategy Needed. Government Accountability Office (GAO) Report № 04–401. – Washington D.C.: GAO, 2004. URL: <http://www.gao.gov/new.items/d04403.pdf>; Dobbins J. et al. Op. cit. P. 96–97; Cronin R. Afghanistan: Challenges and Options for Reconstructing a Stable and Moderate State. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2002. P. 2.

¹² Cronin R. Op. cit.

¹³ Public Law № 107–327. 4 December 2002. URL: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ327/PLAW-107publ327.pdf>; FY 2004–2009: Department of State and USAID Strategic Plan. – Washington D.C.: Department of State, 2003. P. 3. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/24299.pdf>; Afghanistan Reconstruction. Op. cit. P. 33.

¹⁴ Hill M. Exploring USAID's democracy promotion in Bosnia and Afghanistan: a 'cookie-cutter approach'? // Democratization. V. 17. № 1. 2010. P. 98–124; Suhrke A. Op. cit. P. 630–648.

¹⁵ Struggle for Kabul: the Taliban Advance. – L.: The International Council on Security and Development, 2008. P. 6. URL: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5278~v~Struggle_For_Kabul_The_Taliban_Advance.pdf.

¹⁶ Численность американского контингента в Ираке за тот же период сократилась на 20 тыс. чел. Belasco A. Troop levels in the Afghan and Iraq wars, FY2001–FY2012: cost and other potential issues. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2009. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>; Peters H., Schwartz M., Kapp L. Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007–2017. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2017. URL: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R44116.pdf>.

¹⁷ The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. U.S. Agency for International Development. URL: https://explorer.usaid.gov/prepared/us_foreign_aid_complete.csv.

¹⁸ Подробнее см. также Шапиро Н.И. Афганский фактор во внешней политике Б.Обамы // Мировое развитие. Вып. 17. Отв. ред.: К.Р.Вода, А.А.Невская, П.П.Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 92–101.

¹⁹ Country Reports on Terrorism: 2007. – Washington D.C.: Department of State, 2008. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>.

²⁰ Obama B. Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan. The White House. 27.03.2009. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>.

²¹ The Complete Foreign Aid Explorer Dataset. Op. cit.

²² Rule of Law in Afghanistan: U.S. Agencies Lack a Strategy and Cannot Fully Determine the Effectiveness of Programs Costing More Than \$1 billion. Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) 15–68 Audit Report. – Washington D.C.: SIGAR, 2015. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-15-68-AR.pdf>; Support for Afghanistan's Justice Sector: State Department Programs Need Better Management and Stronger Oversight. SIGAR 14–26 Audit Report. – Arlington, VA: SIGAR, 2014. URL: https://www.sigar.mil/pdf/audits/sigar_14-26-ar.pdf; Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Needs to Improve How it Monitors Implementation, Shares Information, and Determines the Impact of Donor Contributions. SIGAR 18–

42 Audit Report. – Arlington, VA: SIGAR, 2018. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-42-AR.pdf>; Democracy Assistance: State Should Improve Accountability over Funding. USAID Should Assess Whether New Processes have Improved Award Documentation. – Washington D.C.: GAO, 2017. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAH922.pdf.

²³ Election Audits: International Principles That Protect Election Integrity. – Washington D.C.: International Foundation for Electoral Systems, 2015. P. 1, 6–7, 13–16. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/2015_ifes_di_election_audit_white_paper.pdf; Quarterly Report to the United States Congress. – Arlington, VA: SIGAR, 2014. P. 114–115, 127–133. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-10-30qr.pdf>; Afghanistan Election Observation Mission 2014: Final Report. – Bethesda, MD: Democracy International, 2015. P. 47. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00kj4x.pdf.

²⁴ Trump D. Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. August 21, 2017. The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/21/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-and-south-asia>.

²⁵ O'Hanlon M., Livingston I. Afghanistan Index. The Brookings Institution. 25 May 2017. P. 6. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/21csi_20170525_afghanistan_index.pdf.

²⁶ Войтоловский Ф.Г. Новые тенденции и противоречия развития трансатлантических отношений // Глобальная перестройка. Отв. ред. А.А.Дынкин, Н.И.Иванова. – М.: Весь Мир, 2014. С. 386–398.

²⁷ Department of Defense Contractor and Troop Levels in Iraq and Afghanistan: 2007–2018. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44116/13>.

²⁸ O'Hanlon M., Livingston I. Op. cit. P. 12.

²⁹ Reports on the Protection of Civilians in Armed Conflict. United Nations Assistance Mission in Afghanistan. URL: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>.

³⁰ Global Terrorism Database. University of Maryland (USA). URL: <https://www.start.umd.edu/gtd>.

³¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2015. P. 97. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-07-30qr.pdf>.

³² Ibid. P. 103.

³³ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2016. P. 98. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2016-07-30qr.pdf>.

³⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2017. P. 99. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-07-30qr.pdf>.

³⁵ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 30 July 2019. P. 31. URL: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2019-07-30qr.pdf>.

³⁶ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. 20 July 2017. P. 88.

³⁷ U.S. military stops counting how much of Afghanistan is controlled by Taliban // The New York Times. 01.09.2019.

³⁸ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report for the United States Congress. July 30, 2019. Op. cit. P. 41.

³⁹ Corruption Perceptions Index: 2008–2018. Transparency International.

URL: <http://www.transparency.org/research/cpi>; Thomas C. Afghanistan: Background and U.S. Policy in Brief. – Washington D.C.: Congressional Research Service, 2019. P. 37–38.
URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45122/31>.

⁴⁰ Afghanistan's addiction to foreign aid // The Diplomat. 19.05.2016. URL: <http://thediplomat.com/2016/05/afghanistans-addiction-to-foreign-aid>.

⁴¹ State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2020. House Report № 116-78. – Washington D.C.: U.S. Congress, 2019. URL: <https://www.congress.gov/congressional-report/116th-congress/house-report/78/1>.

⁴² Подробнее о мирном процессе см. статью в этом номере: Степанова Е.А. Мирный процесс по Афганистану и роль России // Пути к миру и безопасности. 2019. № 2(57). С. 21–33.