

Митрофаненкова О. Е.*

ПОЛИТИКА МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОРОВ ПО БОРЬБЕ С НАРКОТИКАМИ В АФГАНИСТАНЕ (2001–2019 гг.)

Mitrofanenkova Olga**

INTERNATIONAL ANTI-DRUG POLICY IN AFGHANISTAN (2001-2019)

DOI: 10.31696/2227-5568-2020-02-085-102

Аннотация: После падения режима талибов в 2001 г. кризис в Афганистане вышел на новый этап своего развития, а производство наркотиков побило все ранее существовавшие рекорды. Афганистан превратился в полноценное наркогосударство, что в свою очередь, заставило международное сообщество обратить свое внимание на эту проблему. В статье рассматривается политика международных акторов по борьбе с наркотиками в Афганистане в период с 2001–2019 гг.

Ключевые слова: Афганистан, политика по борьбе с наркотиками, наркотики, международные акторы.

Abstract: After the fall of Taliban in 2001 crisis in Afghanistan entered a new stage of its evaluation. The drug production broke all previous records. Afghanistan became a drug state that attracted attention of international community. The fight against drugs in Afghanistan is considered in the article.

Key Words: Afghanistan, anti-drug policy, drugs, international actors.

Операция «Несокрушимая свобода» и рост производства наркотиков в постталибском Афганистане (2001–2008 гг.)

Террористические атаки 11 сентября 2001 г. стали важным событием не только для США, но также и для Афганистана. Именно эти явились причиной для военной интервенции США в Афганистан.

Вечером после терактов в Нью-Йорке Дж. Буш мл. в своем третьем официальном заявлении по поводу произошедших в этот день событий заявил, что США находятся в состоянии войны с терроризмом¹. 7 октября 2001 г. под эгидой Соединенных Штатов в Афганистане началась военная операция против талибов и Аль-Каиды. Произошедшие террористические атаки способствовали сближению позиций США и Европейского Союза (ЕС). Американская сторона нуждалась в международной

* Митрофаненкова Ольга Евгеньевна – м.н.с. Центра изучения стран Ближнего и Среднего Востока ИВ РАН. ORCID: 0000-0003-0076-2956.

** Mitrofanenkova Olga E. – Junior scientific researcher of Centre of Standing countries of Middle East, IOS RAS.

¹ G. Bush "A great people has been moved to defend a great nation". URL: <https://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911addresstothetnation.htm> (дата обращения: 24.02.2020).

поддержке для проведения военной операции в Афганистане. Из всех стран ЕС непосредственно в военной операции участвовала только Великобритания². После начала операции через два с половиной месяца режимов талибов пал.

В процессе послевоенного урегулирования европейские представители (Голландия, Германия, Франция и др.) принимали участие отдельно друг от друга. Не было проведено ни одной официальной встречи руководителей ЕПБО (Европейская политика в области безопасности и обороны) и представителями американской стороны для обсуждения путей решения афганского кризиса³. Европейская сторона не принимала активного участия в решении проблемы производства наркотиков в Афганистане. На первых этапах основное внимание международных акторов было сконцентрировано на проблеме терроризма. В официальных заявлениях США первые несколько месяцев после терактов 11 сентября также отсутствовали упоминания о проблеме наркотиков здесь и об их роле в финансировании террористической деятельности.

Позже в одном из своих официальных заявлений в декабре 2001 г. Дж. Буш также упомянул и о проблеме наркотрафика из Афганистана. Согласно его заявлению производство наркотиков финансировало террористические организации такие, как Аль-Каида. Поэтому необходимо вести войну не только с терроризмом, но и с наркотиками⁴.

Стоит отметить, что в последние годы режима талибов удалось достичь снижения производства наркотиков до критически низкого уровня (185 т. в 2001 г.)⁵. Уже в следующем году здесь отмечался рост производства наркотиков.

При этом, изменения в области производства наркотиков шли параллельно с изменениями в политической жизни Афганистана.

Так, в 2002 г. в Афганистане было сформировано временное правительство во главе с Х. Карзаем. Новому правительству была подконтрольна только территория Кабула и ближайших его окрестностей. Власть на местах перешла в руки полевых командиров⁶. В условиях государственной раздробленности и присутствия иностранных сил произошел резкий рост объемов производства наркотиков и наркотрафика. В результате в 2002 г. было произведено уже 3400 т. наркотиков⁷.

Правительство Х. Карзая под давлением международного сообщества предпринимало попытки борьбы с производством наркотиков.

² Модели региональной интеграции: прошлое и настоящее. М., 2010. С. 101–102.

³ Там же.

⁴ G. Bush. War on drugs aids war on terror/ December 2001. URL: <https://www.cbsnews.com/news/bush-war-on-drugs-aids-war-on-terror/> (дата обращения: 24.02.2020).

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. World drug report 2001. New York, 2002. P. 6.

⁶ Международные отношения в Центральной Азии: события и документы. С. 320.

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime. World drug report 2002. New York, 2003. P. 16.

В январе 2002 г. был подписан указ о запрете выращивания опийного мака. В феврале 2002 г. было создано Национальное агентство по борьбе с наркотиками. В апреле того же года также был принят декрет, который предусматривал выплату материальных компенсаций (за счет средств Великобритании) лицам уничтожавшим посевы мака. Вскоре при поддержке преимущественно Великобритании афганское правительство начало кампанию по уничтожению посевов наркокультур, прежде всего в Гильменде и Нангархаре. Однако эти меры не имели результата, так как крестьянам было невыгодно отказываться от выращивания мака из-за низкого размера компенсаций. За уничтожение 1 га. посевов мака предлагали 350 долл., тогда как 1 кг опия-сырца стоил 400 долл. и с 1 га. можно было получить 40–60 кг. опия-сырца⁸. Поэтому к 2003 г. программа компенсационных выплат крестьянам провалилась.

Великобритания добровольно захотела взять обязательства по борьбе с производством наркотиков в Афганистане. В рамках Боннского соглашения 2002 г. британская сторона взяла на себя борьбу с наркотиками в период переходного правительства. Политика по борьбе с наркотиками, которую планировала проводить Великобритания, была построена на тех же принципах, что и политика Соединенных Штатов. В ее основе лежала программа выплаты компенсаций за уничтожение наркопосевов, как было отмечено выше⁹. Для Великобритании из всех европейских стран проблема афганских наркотиков стояла наиболее остро. Еще в начале 1990-х гг. 90% героина в Великобритании было афганского происхождения¹⁰. Из всех стран Европы именно Соединенное Королевство является лидером по потреблению наркотиков опиатной группы и проблема героиновой наркомании здесь стоит очень остро. Поэтому заинтересованность британской стороны в борьбе с наркотиками в Афганистане была полностью обоснована.

Другие международные акторы также предпринимали попытки борьбы с производством наркотиков в Афганистане. Так в марте 2002 г. Советом Безопасности ООН была принята резолюция 1401¹¹. Это предоставило мандат Миссии ООН в Афганистане, в котором говорилось о том, что борьба с производством наркотиков здесь является «жизненной необходимостью». Однако это упоминалось только в его преамбуле, в основной части документа не была изложена конкретная политика.

⁸ Лалетин Ю. П. Производство наркотиков в Афганистане. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/aca/asac959e7685826c8bb0b789d4901877.pdf> (дата обращения: 24.02.2020).

⁹ J. Bjelica From bad to bombing: US counter-narcotics policies in Afghanistan/ Afghanistan analysts net work. URL: <https://www.afghanistan-analysts.org/from-bad-to-bombing-us-counter-narcotics-policies-in-afghanistan/> (дата обращения: 24.02.2020).

¹⁰ J. Burke Afghan drug lords set up heroin labs/ The Guardian 2001. URL: <https://www.theguardian.com/world/2002/aug/11/afghanistan.jasonburke> (дата обращения: 24.02.2020).

¹¹ Ibid.

В условиях слабой центральной власти и государственной раздробленности, международным акторам было весьма сложно сформировать даже теоретически эффективную стратегию борьбы с производством наркотиков. Борьба с наркотиками требовала централизованных и сосредоточенных усилий, что в афганской действительности было сложно реализовать.

США не принимали активного участия в борьбе с производством наркотиков, тем не менее, американская сторона увеличивала количество своих военных здесь. В конце 2002 г. здесь уже находилось 9700 американских военнослужащих. Их основная работа была сосредоточена на борьбе с Аль-Каидой и талибами, ради которой они объединились с бывшими полевыми командирами (которые были вовлечены в производство наркотиков и в наркобизнес)¹². США полностью сняли с себя обязательства в области борьбы с производством наркотиков в Афганистане. Их ключевой целью стала борьба с терроризмом.

В начале 2000-х гг. производство наркотиков еще не успело восстановиться после жесткого запрета талибов, но, тем не менее, отмечался рост объемов их производства. В 2003 г. было уже произведено 3600 т. наркотиков, что было немного выше, чем годом ранее¹³.

В мае 2003 г. афганским правительством была принята Национальная стратегия контроля над наркотиками, направленная на ликвидацию производства, потребления и оборота незаконных наркотиков в течение 10 лет. При Министерстве Внутренних Дел также была создана полиция по борьбе с наркотиками Афганистана. В октябре этого же года был принят национальный закон о наркотиках. Все эти действия были осуществлены при поддержке ООН.

В августе 2003 г. НАТО (Организация северо-атлантического договора) приняла на себя командование Международными силами содействия безопасности (МССБ) в соответствии с мандатом ООН¹⁴. Основные цели и задачи НАТО изначально заключались в обеспечение безопасности и создании условий для восстановления Афганистана. Некоторые страны-члены ЕС вошли в состав Международных сил содействия безопасности¹⁵.

В сентябре 2003 г. Международный Валютный Фонд (МВФ) предупреждал международное сообщество о том, что производство наркотиков в Афганистане скоро будет доминировать в национальной экономике,

¹² Ibid.

¹³ World drug report 2003. UNODC. Vienna, 2004. P. 207.

¹⁴ ISAF's mission in Afghanistan (2001–2014) / September 2015. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm (дата обращения: 13.03.2020).

¹⁵ Resolution support mission: Key facts and figures. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/20170523_2017-05-RSM-Placemat.pdf (дата обращения: 13.03.2020).

и страна превратится в “наркогосударство”, в котором от 40 до 60% от ВВП приходится на наркобизнес¹⁶.

Несмотря на все попытки борьбы с производством наркотиков в Афганистане, их производство продолжало расти. Было совершенно очевидно, что используемые меры неэффективны. Попытка институционализировать борьбу с наркотиками, подкрепив ее законодательной базой, в теории была эффективной. Но на практике в условиях афганской раздробленности и гуманитарной катастрофы оказалась нежизнеспособной. На фоне сложной политической, экономической и гуманитарной ситуации в стране предпринимались попытки укрепить аппарат центральной власти, что должно было остановить усиление внутриафганского кризиса.

В результате выборов в Афганистане в 2004 г. президентом стал Х. Карзай, который ранее был главой временной администрации. После своей инаугурации в декабре 2004 г. им был объявлен “джихад” против выращивания опийного мака, производства и оборота наркотиков. Представители НАТО также заявили, что основная ответственность за борьбу с производством наркотиков должна быть возложена на афганское правительство. Они отметили, что официальный Кабул продемонстрировал свою готовность решить эту проблему. В январе на конференции в Лондоне было подписано “Соглашение по Афганистану”, которое включало план по созданию лучшего будущего для страны с помощью международной поддержки¹⁷.

За 2004 г. в Афганистане было произведено 4200 т. наркотиков¹⁸. По состоянию на тот год плантации мака были в 28 из 34 провинций страны. Афганское руководство просило США помочь им в борьбе с наркотиками. Но на все просьбы США заявляли, что борьба с наркотиками не является их обязанностью и их основная цель борьба с терроризмом. Американское руководство все-таки выделило 127 млн долл. на борьбу с наркотиками в Афганистане в 2004 г.¹⁹ В целом решительных мер в области борьбы с наркотиками не предпринималось. По-прежнему не была выработана и единая стратегия борьбы.

В 2005 г. в Афганистане отмечалось снижение объемов культивирования опийного мака. Площадь посевов составила 103 тыс. га., тогда как в 2004 г. посевами мака были заняты 131 тыс. га. А. М. Коста (исполнительный директор Управления ООН по наркотикам и преступности

¹⁶ Коргун В. Г. История Афганистана XX в. М., 2004. С. 473.

¹⁷ A. Mikhos. Afghan's drugs challenge. URL: https://www.nato.int/DOCU/review/2006/Operation-Old-New/Afghanistan_drugs_challenge/EN/index.htm (дата обращения: 13.03.2020).

¹⁸ Afghanistan opium survey 2004. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2005. P. 1.

¹⁹ Коргун В. Г. США, Россия и афганские наркотики / Институт Ближнего Востока, 22 марта 2005. URL: <http://www.iimes.ru/?p=3533> (дата обращения: 13.03.2020).

2002–2010 гг.) заявил, что сокращение площадей занятых посевами опийного мака связано с успехами афганского правительства. Он отметил, что афганским властям удалось убедить крестьян воздерживаться от выращивания мака. Хотелось бы отметить что, несмотря на сокращение площадей под посевы в 2005 г., объемы производства наркотиков составили 4100 т. Этот показатель немногим меньше, чем в 2004 г. Благоприятные погодные условия в 2005 г. привели к повышению продуктивности сельского хозяйства. В 2005 г. с 1 га. было получено 39 кг. опия-сырца, тогда как в 2004 г. с 1 га. получали только 32 кг. Весной 2005 г. благодаря совместным усилиям центрального правительства Афганистана и губернаторов провинций было уничтожено 5 тыс. га. посевов мака, что составило 5% от выращиваемого опийного мака в том году²⁰.

В 2005 г. посольство США в Кабуле обнародовала первую американскую стратегию по борьбе с наркотиками в Афганистане. Стратегия была разработана послом США в Афганистане З.Халилзадом и содержала в себе пять пунктов: ликвидация и уничтожение посевов мака, запрет на его выращивание, судебная реформа, информирование населения Афганистана, а также внедрение программ альтернативного развития. Правительство США увеличило свои расходы на борьбу с наркотиками в Афганистане, включая также уничтожение посевов мака. З.Халилзад также призывал Агентство США по международному развитию сфокусироваться на программах альтернативного развития, предполагавшие отказ от выращивания мака²¹. Несмотря на то, что у США появилась полноценная стратегия в области борьбы с наркотиками их взаимодействие с местным населением и другими международными акторами оставалось незначительным. Отсутствие подобного взаимодействия являлось слабым моментом в реализации стратегии.

К 2006 г. Агентство по международному развитию США выделяло до 75% своего бюджета на развитие сельского хозяйства в Афганистане, а также на программы альтернативного развития²².

В 2006 г. в Афганистане по-прежнему продолжали расти объемы производимых наркотиков. Повышенный рост производства наркотиков отмечался и в провинции Гильменд, где Великобритания учредила провинциальную группу содействия восстановлению. Правительство Великобритании и Министерство обороны США выступали против уничтожения посевов опийного мака путем распыления химикатов с воздуха²³.

²⁰ UNODC announces major reduction in 2005 opium poppy cultivation in Afghanistan. URL: <https://www.un.org/press/en/2005/afg277.doc.htm> (дата обращения: 24.02.2020).

²¹ Counternarcotics: lessons from the U. S. Experience in Afghanistan / Sigar. 2018. P. 46–47.

²² Ibid. P. 25.

²³ David Mansfield A State built on sand. How opium undermined Afghanistan. Oxford, 2016. P. 158–160.

Палата представителей США напротив, выступила с поддержкой распыления химикатов с воздуха для борьбы с наркотиками в Афганистане. Касательно распыления химикатов среди американского руководства шло обсуждение этого метода²⁴. В результате мнения по этому вопросу разошлись. Но в конечном счете президент США Дж. Буш выступил за распыление химикатов.

Поэтому политика борьбы с наркотиками, которая проводилась, заключалась в физическом уничтожении посевов мака и замене его альтернативными культурами.

Наравне с США свою активность в области борьбы с производством наркотиков проявляла и Великобритания. Она взяла на себя ответственность за Гильменд, провинция, где производилось больше всего наркотиков в Афганистане.

Великобритания с самого начала столкнулась с проблемами в Гильменде. Первой была историческая проблема, в памяти афганцев были свежи воспоминания о трех Англо-афганских войнах. Это использовали повстанцы, чтобы агитировать крестьян против британского присутствия. Второй ошибкой, которую совершили британцы, было смещение прежнего губернатора провинции по их инициативе, так как они считали, что их роль в качестве ведущей страны по борьбе с наркотиками в процессе реформы системы безопасности будет скомпрометирована губернатором, который, как предполагалось, был вовлечен в торговлю наркотиками. Бывший губернатор провинции сделал все, чтобы деэскалировать ситуацию в Гильменде. Он заявил, что его сторонники на севере поддерживают талибов. Эти две проблемы привели к третьей, с которой столкнулись британцы. У них оказалось недостаточно войск, чтобы справиться с поставленными задачами²⁵. В результате инициатива Великобритании по борьбе с наркотиками в Гильменде потерпела неудачу.

Согласно данным УНП ООН в 2007 г. отмечалось увеличение площадей занятых посевами мака. Их площадь выросла с 165 тыс. га. в 2006 г. до 193 тыс. га. в 2007. Исполнительный директор УНП ООН связал рост производства наркотиков с деятельностью талибов, ссылаясь на сосуществование в южных провинциях мятежников и культивирования опийного мака. В результате он потребовал усилить действия по уничтожению посевов мака в южных провинциях. Он также придерживался мнения о том, что подобная кампания не будет угрозой для крестьян. Рост производства наркотиков на юге Афганистана по-прежнему оставался

²⁴ D. Morgan. U. S. ponders future of spraying Afghan opium crops/ Reuters, 2008. URL: <https://www.reuters.com/article/us-afghan-usa-opium-idUSN0825103720071109> (дата обращения: 13.03.2020).

²⁵ David Mansfield. A State built on sand. How opium undermined Afghanistan. Oxford, 2016. P. 215–216.

проблемой для США, и особенно для Великобритании, которая отвечала за борьбу с наркотиками в Гильменде²⁶.

К 2007 г. в большинстве отчетов, касающихся борьбы с наркотиками в Афганистане, была выделена связь между восставшими повстанческими движениями, растущим уровнем выращивания наркокультур и производства наркотиков, а также и финансированием, которое получали талибы²⁷.

В международном сообществе в 2007 г. активно продолжал обсуждаться метод уничтожения наркопосевов с воздуха, который ранее использовали США в Колумбии. Великобритания придерживалась мнения, что уничтожение с воздуха будет иметь негативные последствия для крестьян и приведет лишь к временным успехам. Президент Афганистана Х. Карзай также выступал против распыления химикатов²⁸.

Уничтожение посевов опийного мака в Афганистане, в частности распыление с воздуха химикатов, оказалось одним из самых противоречивых аспектов стратегии борьбы с наркотиками. Это подорвало усилия по достижению единой стратегии борьбы с наркотиками²⁹. В результате это оттолкнуло многих сторонников США, включая афганское правительство. Существовали фундаментальные разногласия по поводу логики уничтожения посевов и способов ее осуществления. Использование метода распыления с воздуха химикатов почти для всех было неприемлемо, кроме США и УНП ООН.

США в 2007 г. выступали за ликвидацию посевов мака с использованием химических гербицидов, распыляемых с воздуха.

В 2007 г. общий объем уничтоженных наркопосевов составил 19 тыс. га. В общей сложности было произведено рекордное количество наркотиков, 8200 т³⁰. Уничтожение посевов не способствовало эффективному снижению культивирования опия в большинстве провинций.

В 2008 г. произошли существенные изменения в военной операции НАТО в Афганистане. С 2008 г. Международные силы содействия безопасности (МССБ) могли вести борьбу с производством наркотиков, которое было связано с повстанческой деятельностью³¹. Несмотря на эти инициативы, культивирование опийного мака, основной показатель по которому оценивались действия по борьбе с наркотиками, достигло исторически высокого уровня на тот период времени.

²⁶ Ibid. P. 158.

²⁷ Counternarcotics: lessons from ... P. 34.

²⁸ Ibid. P. 99.

²⁹ Ibid. P. 104.

³⁰ Afghanistan opium survey 2007. Cultivation and production.// UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2008. P. 71.

³¹ Counternarcotics: lessons from ... P. 12.

В 2008 г. было произведено немного меньше наркотиков, чем в 2007 г. Однако объем их производства был все равно высоким и составил 7700 т³².

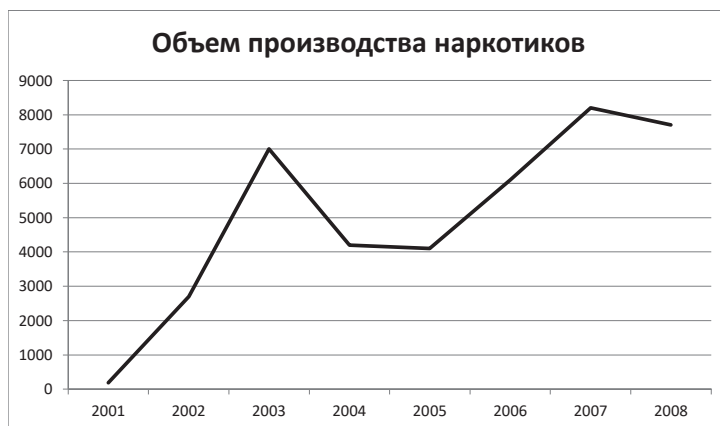
Связь между производством наркотиков и мятежом наиболее сильно беспокоила американское руководство. Период, когда борьба с наркотиками усиленно обсуждалась, и были попытки бороться с наркотической угрозой, закончился к концу 2008 г. Отметим, что в Гильменде насчитывалось в том году до 8500 британских военных³³.

Подчеркнем также, что УНП ООН, США и Великобритания – ведущие силы в борьбе с наркотиками в Афганистане – скоординировали свои действия на основе внедрения альтернативных культур и политики уничтожения наркопосевов только к 2008 г. Международные доноры выделили провинциям, свободным от опийного мака (18 провинций)³⁴, до 2 млн долл. на развитие и восстановление. Британская сторона дополнила свою деятельность PR-кампанией, среди афганских крестьян, в которой наркотики выставлялись как нечто противоречащее нормам ислама³⁵.

Уничтожение посевов мака было осложнено враждебно настроенными крестьянами, коррумпированными губернаторами провинций и хорошо вооруженными местными ополченцами, которые активно защищали маковые поля.

Рисунок 1

Производство наркотиков в Афганистане с 2001–2008 гг.



³² World drug report 2008. UNODC. Vienna, 2009. P. 9.

³³ David Mansfield. A State built on sand. How opium undermined Afghanistan. Oxford, 2016. P. 217.

³⁴ Afghanistan opium survey 2008. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2009. P. 4.

³⁵ G. Gavrilis. The good and bad news about afghan opium / Council on foreign relations. URL: <https://www.cfr.org/expert-brief/good-and-bad-news-about-afghan-opium> (дата обращения: 13.03.2020).

Борьба с наркотиками в Афганистане 2009–2014 гг.

При Б. Обаме афганский вектор внешней политики Соединенных Штатов претерпел изменения. Изменения произошли и в политике по борьбе с наркотиками в Афганистане.

С приходом администрации нового президента США усилия по борьбе с наркотиками должны были быть направлены на развитие сельскохозяйственных районов, чтобы не допустить выращивания наркотических культур крестьянами³⁶.

Серьезные изменения произошли и в вопросе об американском военном контингенте в Афганистане. Так, в 2009 г. руководство США приняло решение о временном увеличении численности военного контингента в Афганистане, сокращении применения авиаударов и расширении наземных операций. Стала широко применяться практика “ночных рейдов”, точечных операций спецназа НАТО для борьбы с боевиками. Развитие получило тесное взаимодействие с афганской армией и полицией, подготовка последних с целью передачи в будущем ответственности и сокращения числа активных операций войск МССБ в стране. Основной целью США была борьба с терроризмом³⁷.

Новая политика Б. Обамы по борьбе с наркотиками в Афганистане, согласно мнению В. Фельбаб-Браун (эксперт института Брукинга), хорошо сочеталась с мерами по борьбе с повстанцами и построению государства. Было признано, что попытки лишить талибов доходов от наркотиков с помощью уничтожения посевов были неэффективными. Летом 2009 г. администрация Б. Обамы раскрыла основные принципы новой политики по борьбе с наркотиками в Афганистане. Новая политика сильно отличалась от предыдущих действий Соединенных Штатов в этой области. Вместо того чтобы делать основной упор на уничтожение посевов наркотических культур, новая политика была сконцентрирована на усилении запрета наркокультур и развитие сельских районов. Новый подход концентрировался на обеспечении безопасности в сельских районах страны. Таким образом, антинаркотическая политика, нацеленная на улучшение жизни крестьян и развитие сельского хозяйства, могла лишить Талибан основной поддержки крестьян.

Однако новая стратегия борьбы с наркотиками имела свои недостатки. В зависимости от того как был введен в действие запрет и программы развития сельских районов в значительной степени зависела эффективность стратегии. От этого зависела не только успешность борьбы с наркотиками, но и борьба с повстанцами, а также и усилия по строительству государства³⁸.

³⁶ Counternarcotics: lessons from... P. 50.

³⁷ НАТО в Афганистане: 2001–2014 гг. URL: <http://afghanistan.ru/doc/85920.html> (дата обращения: 15.03.2019).

³⁸ V. Felbab-Brown. The Obama administration's new counternarcotics strategy in Afghanistan: its promises and potential pitfalls/ September 2009. URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/FelbabBrown-Afghanistan-final.pdf> (дата обращения: 13.03.2020).

Согласно мнению И. Сафранчука, в период с 2009 г. по 2011 г. Б. Обама в своей политике в Афганистане планировал нанести удар по повстанцам и нанести им военное поражение, а затем вступить в переговоры с талибами. Еще в своей предвыборной кампании Б. Обама говорил о том, что надо сконцентрировать силы на войне в Афганистане и завершить войну в Ираке. Для осуществления поставленных новым президентом США целей требовалось увеличение военного контингента в Афганистане³⁹.

По мнению А. П. Барышева, американцы при администрации Б. Обамы перестали проводить крупномасштабные антинаркотические кампании в Афганистане. Они объясняли это тем, что лишение афганских крестьян практически единственного источника их дохода приведет к усилению террористической активности. При этом США пытались переложить ответственность за борьбу с наркотиками в Афганистане на своих союзников по НАТО⁴⁰.

Можно отметить, что единого мнения в научной среде касательно новой политики Б. Обамы по борьбе с наркотиками в Афганистане не сложилось.

В рамках новой американской стратегии по борьбе с наркотиками было принято решение окончательно отойти от идей распыления химикатов с воздуха, а также распустить централизованные силы по борьбе с наркотиками. Что касается правоохранительных органов, то такие специализированные институты по борьбе с наркотиками, как Центральное управление по борьбе с наркотиками и Национальное подразделение по борьбе с наркотиками демонстрировали рост возможностей, но этому сильно препятствовала коррупция в афганском правительстве.

В 2009 г. Р. Холбрук, назначенный специальным представителем США в Афганистане и Пакистане, полностью отстранился от политики по уничтожению посевов мака. Согласно информации предоставленной ЦРУ, Талибан получал основную часть своих доходов не от наркотиков, а от незаконного налогообложения и от взносов из Пакистана и стран Персидского залива⁴¹.

За 2009 г. в Афганистане было произведено 6900 т. наркотиков, а площадь занятая посевами опийного мака составила 123 тыс. га⁴².

Согласно заявлениям британской стороны в 2009 г. борьба с наркотиками также была привязана к борьбе с повстанцами и терроризмом. Они утверждали, что наркотики являются источником дохода для их деятельности. Великобритания по-прежнему оставалась наиболее активной в провинции Гильменд⁴³.

³⁹ И. А. Сафранчук. Первый этап политики администрации Б. Обамы в Афганистане (2009–2011 гг.). С. 161–162.

⁴⁰ А. П. Барышев. Современная стратегия США и НАТО (в контексте проблем национальной безопасности России). С. 63

⁴¹ Counternarcotics: lessons from ... P. 5–35.

⁴² Afghanistan opium survey 2009. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2010. P. 9.

⁴³ Poppy eradication in Helmand gains momentum. URL: <https://www.gov.uk/government/news/poppy-eradication-in-helmand-gains-momentum> (дата обращения: 13.03.2020).

Площадь, занятая под посевами мака в 2010 г. также составила 123 тыс. га., как и в 2009 г. Объем произведенных в Афганистане наркотиков за 2010 г. составил 3600 т. Несмотря на то, что по сравнению с предыдущим годом площадь под посевами осталась прежней, отмечался спад производства наркотиков. Причиной спада послужила болезнь растений в провинциях Гильменд и Кандагар⁴⁴.

После 2009 г. активных действий при поддержке США в области борьбы с посевами мака не было. Летом 2011 г. США начали выводить свой военный контингент из Афганистана. Вашингтон и его союзники к 2014 г. планировали завершить передачу ответственности за ситуацию в стране афганским силам безопасности.

В 2011 г. опять отмечен рост объемов производства наркотиков – было произведено 5800 т. Площадь посевов опийного мака в том году составила 131 тыс. га, что было больше, чем годом ранее⁴⁵.

Общая площадь посевов опийного мака в 2012 г. составила 154 тыс. га., что было на 18% больше, чем в предыдущем году. В южных провинциях снова была произведена большая часть наркотиков. Вторыми по значимости в производстве наркотиков стали западные провинции⁴⁶. Средняя урожайность опия в 2012 г. составила 23,7 кг. с гектара, что на 47% ниже, чем в 2011 г. (44,5 кг. с га). Снижение урожайности было связано с болезнью опийного мака и с неблагоприятными погодными условиями⁴⁷. В результате этого, несмотря на увеличение площади посевов опийного мака, было произведено только 3700 т. наркотиков⁴⁸.

Важно отметить, что в 2012 г. правительство США сократило свое участие в борьбе с наркотиками в Афганистане. Это было связано, прежде всего, с сокращением американского военного контингента, а также и с предыдущими неудачами в данной области. Новая американская стратегия базировалась на двух основных целях: создание в Афганистане потенциала для самостоятельной борьбы с незаконным оборотом наркотиков, а также ослаблением связи между повстанцами и наркотиками⁴⁹. На практике основные действия США заключались в оказании поддержки основным афганским подразделениям по борьбе с наркотиками, а также в ограниченной ликвидации посевов опийного мака. Ответственность за борьбу с наркотиками постепенно переходила к афганскому руководству.

В целом нужно отметить, что международный интерес к борьбе с наркотиками в Афганистане сильно ослаб после 2012 г.

⁴⁴ Afghanistan opium survey 2010. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2011. P. 2.

⁴⁵ Ibid. P. 4.

⁴⁶ Ibid. P. 10.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid. P. 18.

⁴⁹ Counternarcotics: lessons from... P. xiii.

В 2013 г. снова произошло увеличение площадей, занятых посевами опийного мака, до 209 тыс. га. Это было больше, чем на треть по сравнению с 2012 г. По-прежнему большая часть посевов находилась в южных провинциях (особенно в провинции Гильменд)⁵⁰.

После снижения в 2012 г. производства наркотиков в 2013 г., таким образом, отмечалось увеличение их производства. Рост производства наблюдался в основном в южных и западных провинциях, где сконцентрировано основное производство наркотиков⁵¹. Погодные условия в 2013 г.⁵² были также более благоприятными, что способствовало росту производства наркотиков.

В 2013 г. США не предпринимали серьезных действий по борьбе с наркотиками в Афганистане. Они продолжали действовать в рамках стратегии 2012 г. Единственным существенным действием США в 2013 г. направленным на борьбу с наркотиками было создание «кандагарской продовольственной зоны» (направленная на восстановление сельского хозяйства)⁵³. Великобритания к 2013 г. также практически полностью отстранилась от борьбы с наркотиками в Афганистане⁵⁴.

Рисунок 2

График производства наркотиков с 2009–2013 гг. на основе отчетов УНП ООН 2010–2014 гг.



⁵⁰ Afghanistan opium survey 2013. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics, 2014. P. 17.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ См.: URL: <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/kandahar-food-zone-program-kfz> (дата обращения: 13.03.2020).

⁵⁴ Counternarcotics: lessons from... P. 54.

Борьба с производством наркотиков в Афганистане 2014–2019 гг.

На фоне отсутствия активности международных акторов в области борьбы с наркотиками в 2014 г. отмечался рост их производства. Постепенно уменьшалось количество иностранного военного контингента, присутствие которого в Афганистане хоть незначительно, но сдерживало производство наркотиков и не давало внутриафганскому конфликту разрастаться.

В 2014 г. в Афганистане находилось уже лишь 30 тыс. военных. С 2015 г. на территории Афганистана находится 13 тыс. военнослужащих НАТО (9800 военнослужащие США). Основная цель оставшегося в Афганистане военного контингента заключается в подготовке афганских сил безопасности, их консультировании и оказании помощи им⁵⁵. США в этот период полностью отстранились от борьбы с производством наркотиков в Афганистане.

В 2014 г. объем произведенных в Афганистане наркотиков составил 6400 т.⁵⁶ В 2015 г. отмечалось снижение в производстве наркотиков почти в два раза, и объем произведенных наркотиков в том году составил 3300 т. Основной причиной этому послужило сокращение площади под наркопосевами.

Согласно отчету *Afghan Opium Survey* за 2015 г., который был подготовлен под эгидой УНП ООН в сотрудничестве с министерством по борьбе с наркотиками Афганистана, сокращение площадей под наркопосевами отмечалось в южных и западных районах. Причиной этого стали природно-климатические условия (нехватка воды и эрозия почвы)⁵⁷. Таким образом, можно сделать вывод, что на сокращение площадей наркопосевов, а также и объем производства наркотиков оказывает основное влияние, как правило, не политика борьбы с наркотиками, а природно-климатические факторы (засуха, эрозия почвы, болезни растений и т.д.).

Отметим еще раз, что политика США была сконцентрирована не на борьбе с наркотиками, а на борьбе с терроризмом и желании вывести свои войска. Б. Обама планировал полностью вывести американских военных из Афганистана в 2016 г. к окончанию его президентского срока. Вместе с тем, к концу его срока в Афганистане еще оставались американские войска. В июле 2016 г. Б. Обама заявил, что США сохранят в Афганистане незначительный военный контингент. Данное решение было вызвано нестабильной ситуацией в стране. Афганское руководство не могло полностью взять под контроль всю территорию своей страны⁵⁸.

⁵⁵ NATO and Afghanistan. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm (дата обращения: 15.03.2019).

⁵⁶ United Nations Office on Drugs and Crime. World drug report 2014. New York, 2015. P. 105.

⁵⁷ Afghanistan opium survey 2015. Cultivation and production // UNODC and Islamic Republic of Afghanistan Ministry of counter narcotics. P. 7.

⁵⁸ Neelesh Moorthy Obama increases U.S. troops to remain in Afghanistan past 2016 URL: <https://www.>

С приходом администрации Д. Трампа политика США в Афганистане претерпела изменения. В августе 2017 г. американским лидером было принято решение оставить войска в Афганистане до достижения поставленных целей. Д. Трамп принял решение также увеличить количество войск США в Афганистане на 3500 человек, в таком случае численность только американских военных достигала бы 14500 человек. Основной упор был сделан на борьбу с терроризмом⁵⁹. Борьба с производством наркотиков в Афганистане полностью исчезла из заявлений американского руководства.

Согласно отчету Брукингского Института самыми оптимальными решениями для внешней политики США в Афганистане на 2017 г. был бы полный вывод войск, уменьшение участия в контртеррористических операциях. Предлагалось также оставить в Афганистане небольшое количество военного контингента. В. Фельбаб-Браун также осудила решение Д. Трампа оставаться в Афганистане до достижения поставленных целей. Политика Д. Трампа не встретила широкой поддержки среди его администрации и граждан США⁶⁰. В том же отчете отмечается, что интересы США в Афганистане распространяются не только на борьбу с терроризмом. Нестабильная ситуация в Афганистане может также дестабилизировать и соседний с ним Пакистан, а также перекинуться на Центральную и Южную Азию. США заинтересованы в стабилизации ситуации в регионе в целом⁶¹.

Спустя год после своего решения об увеличении военного контингента Д. Трамп принял решение о выводе войск из Афганистана. Основной причиной подобного изменения в афганской политике Д. Трампа было отсутствие прогресса в Афганистане. Военное присутствие США здесь также очень дорого обходится американскому бюджету. С 2001 г. из американского бюджета на войну в Афганистане было потрачено больше 1 трлн долл.⁶²

В феврале 2019 г. согласно официальным данным в Афганистане находилось до 14 тыс. американских военных. Д. Трамп также планировал до лета вывести 7 тыс. военнослужащих из Афганистана, но позже это утверждение было опровергнуто⁶³. На сегодняшний день США полностью

politifact.com/truth-o-meter/promises/obameter/promise/1096/end-war-afghanistan-2014/ (дата обращения: 15.03.2019).

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ V. Felbab-Brown. President Trump's Afghanistan policy: hopes and pitfalls // Foreign Policy at Brookings Institute. P. 1.

⁶¹ Ibid. P. 11.

⁶² Afghanistan war cost, timeline and economic impact. The ongoing costs of the Afghanistan war. URL: <https://www.thebalance.com/cost-of-afghanistan-war-timeline-economic-impact-4122493> (дата обращения: 15.03.2019).

⁶³ Tara Copp Pentagon chief: US will work with NATO on planned Afghanistan troop withdrawal. URL: <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2019/02/14/pentagon-chief-us-will-work-with-nato-on-planned-afghanistan-troop-withdrawal/> (дата обращения: 15.03.2019).

устранились от борьбы с производством наркотиков в Афганистане. Их политика сконцентрирована на попытках вывести свои войска, стабилизировать ситуацию в Афганистане, договорившись с движением талибов.

Переговоры США с движением талибов в феврале 2019 г. в Катаре имели большое значение для урегулирования конфликта внутри Афганистана. Повесткой дня переговоров стал вывод иностранного военного контингента, а также недопущение использования территории Афганистана террористическими организациями. Стоит также отметить, что официальное афганское правительство не принимало участие в переговорах⁶⁴. В ноябре 2019 г. в Дохе начались неофициальные переговоры между США и движением талибов. Важным моментом этих переговоров стало то, что США проводили консультации с афганским правительством относительно переговоров с движением талибов. Кабул и Вашингтон сошлись в том, что приоритетами являются прекращение огня и начало прямых переговоров между афганскими властями и движением талибов⁶⁵. Негативным моментом переговоров с движением талибов является то, что афганское правительство не принимало в них официального участия. Это способствует ослаблению института центральной власти Афганистана и оказывает негативное влияние на борьбу с наркотиками.

В последних отчетах УНП ООН было отмечено, что объемы производства наркотиков за последние годы сильно выросли. В 2017 г. в Афганистане было произведено 9000 т., что является мировым рекордом⁶⁶. В 2018 г. наблюдалось уже снижение объемов произведенных наркотиков до 6400 т. Причиной снижения снова послужили природно-климатические факторы⁶⁷.

Согласно отчету Sigar за 2018 г. США в общей сложности потратили 1,46 млрд.долл. на программы альтернативного развития с 2002 г. по 2017 г. Ещё 938 млн долл. американское руководство выделило за этот же период времени на уничтожение посевов опийного мака⁶⁸.

Важным фактором в политике по борьбе с наркотиками в Афганистане было взаимодействие США с афганским правительством и другими западными государствами, особенно с Великобританией.

⁶⁴ США и талибы готовят проект двустороннего мирного соглашения. Афганистан.ру – все об афганистане. URL: <http://afghanistan.ru/doc/127105.html> (дата обращения: 13.03.2020).

⁶⁵ В Дохе начались неофициальные переговоры между США и «Талибаном». Афганистан.ру – все об афганистане. URL: <http://afghanistan.ru/doc/134775.html> (дата обращения: 13.03.2020).

⁶⁶ United Nations Office on Drugs and Crime. World drug report 2017. New York, 2018. P. 89.

⁶⁷ United Nations Office on Drugs and Crime. World drug report 2018. New York, 2019. P. 76.

⁶⁸ Counternarcotics: lessons from... P. VII.

Рисунок 3

График производства наркотиков в Афганистане 2014–2019 гг. На основе отчетов УНП ООН 2015–2020 гг.



* * *

Политика международных акторов по борьбе с производством наркотиков в Афганистане за почти двадцать лет не принесла существенных успехов.

Это, прежде всего, надо объяснить низкой заинтересованностью Соединенных Штатов в борьбе с наркотиками в Афганистане. Афганские наркотики не несут какой-либо угрозы для США в силу удаленности Афганистана от границ США.

Другие международные акторы также не были достаточно мотивированы борьбой с производством наркотиков в Афганистане, за исключением Великобритании. Но и политика по борьбе с наркотиками Великобритании не принесла успехов. Кроме того, если на начальных этапах британская сторона проявляла активность, то в последующем они практически полностью отстранились от борьбы с наркотиками. Это можно связать с неудачами на первых этапах, отношением местного населения к англичанам (историческая память об англо-афганских войнах), а также с лидирующей ролью США на афганском направлении.

Другим ключевым моментом в низкой эффективности в борьбе с производством наркотиков в Афганистане является слабое представление международных акторов о ситуации в стране в самом начале своей кампании по борьбе с наркотиками. Международные акторы не принимали в расчет сложную политическую ситуацию в Афганистане, слабость

центральной власти, а также экономическую отсталость, высокий уровень коррупции, а самое главное, особенности быта и традиций местного населения.

Положительным моментом всей борьбы с производством наркотиков в Афганистане является то, что международные акторы приняли активное участие в подготовке кадров среди местного населения для борьбы с наркотиками. Создание органов и законодательной базы для борьбы с наркотиками в самом Афганистане также является значимым моментом в этой области.

В ближайшие годы в производстве наркотиков в Афганистане существенных изменений, скорее всего, не произойдет. Объем производства наркотиков сохранится примерно на уровне 4000–6000 т. наркотиков в год, что может быть связано как с природно-климатическими факторами, так и с падением спроса на опиатные наркотики на международном рынке.

Попытки американского руководства договориться с движением талибов можно рассматривать как позитивный момент в урегулирование конфликта в Афганистане. Но слабым моментом этих переговоров было то, что длительное время к переговорам не было подключено афганское правительство. Согласно последним данным на начало 2020 г. американской стороне удалось заключить мирное соглашение с движением талибов. Тем не менее, диалог между афганским руководством и движением талибов до сих пор не налажен (хотя предполагаются межафганские переговоры после подписания соглашения). Возможно ситуация связанная с урегулированием конфликта внутри Афганистана будет способствовать незначительному росту производства наркотиков, но это не выйдет за указанные выше рамки.