



EastWest
INSTITUTE

Институт
Восток-Запад



Афганский наркотрафик: состояние границ Афганистана

Афганский наркотрафик: состояние границ Афганистана

**Совместная российско-американская
рабочая группа по афганскому
наркотрафику**

Апрель 2015 г.



Основной автор:

Джордж Гаврилис (George Gavrilis)

приглашенный научный сотрудник Института религий, культуры и общественно-политической жизни (IRCPL) Колумбийского Университета, автор книги «Динамика межгосударственных границ» (The Dynamics of Interstate Boundaries)

Члены Рабочей группы:

Владимир Иванов

директор филиала Института Восток-Запад в Российской Федерации

Марлен Ларуэль (Marlene Laruelle)

профессор-исследователь в области международных отношений Школы международных отношений Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона, директор программы по Центральной Азии Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона

Остин Лонг (Austin Long)

профессор Школы международных отношений и публичной политики Колумбийского Университета

Дэвид Мэнсфилд (David Mansfield)

независимый консультант

Иван Сафранчук

доцент Московского государственного института международных отношений (МГИМО (У) МИД РФ), главный редактор журнала «Большая игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии»

Константин Сорокин

советник Департамента образования и науки Международного учебно-методического центра финансового мониторинга (МУМЦФМ); советник государственной гражданской службы РФ 3-го класса

Екатерина Степанова

руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) Российской академии наук

Директор проекта:

Дэвид Файерштейн (David Firestein)

стипендиат программы Росса Перро мл. и вице-президент Института Восток-Запад, руководитель Стратегической инициативы по формированию отношений доверия и неправительственной дипломатии Института Восток-Запад

Координаторы Рабочей группы:

Владимир Иванов

директор филиала Института Восток-Запад в Российской Федерации

Юхва Тран (Euhwa Tran)

научный сотрудник Стратегической инициативы по формированию отношений доверия Института Восток-Запад

—

Публикация осуществлена частично на средства гранта Корпорации Карнеги в Нью-Йорке. Автор и члены Рабочей группы несут исключительную ответственность за мнения и взгляды, выраженные в публикации.

Выражение благодарности:

Институт Восток-Запад (ИВЗ) выражает глубокую благодарность всем членам Рабочей группы, каждый из которых щедро вкладывал в проект значительные усилия и экспертные знания, а также многим другим экспертам и должностным лицам в России, Соединенных Штатах Америки, Афганистане и других странах региона, которые посвящали свое время и делились своими мыслями и откликами на проделанную нами работу.

Нам хотелось бы особо поблагодарить следующих членов Рабочей группы за их неоценимый вклад в подготовку данного доклада на раннем этапе разработки его концепции и проекта:

Ильнура Батыршина,

начальника Научно-исследовательского центра Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России)

Дэвида Джонсона,

Бывшего Заместителя Государственного секретаря по вопросам борьбы с наркотиками и правоохранительной деятельности

Кимберли Мартен,

профессора политологии Барнардского колледжа Колумбийского университета, стипендиата фонда Энн Уитни Олин

Кори Велта,

заместителя директора и профессора-исследователя Института европейских, российских и евразийских исследований Школы международных отношений Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона

Геorgia Зазулина,

доцента кафедры конфликтологии Санкт-Петербургского университета, эксперта по наркоконфликтологии международной общественной организации «Европейские города против наркотиков (ECAD)»

Мы выражаем глубокую благодарность тем сотрудникам и стажерам ИВЗ, которые оказали редакторскую, исследовательскую и техническую помощь в подготовке данного доклада: Джоэлу Александру, Нелл Крамбли, Хэйди Кан, Наде Мансур, Джессике Мередит, Кейтлин Вака, Эрилии Ву и Кейти Жу. Особенно хотелось бы отметить незаменимый вклад Энди Жоу, сотрудника Стратегической инициативы по формированию отношений доверия, в организацию исследовательской работы и публикации доклада. Отдельной благодарности заслуживает профессор Военного университета Министерства обороны РФ полковник в отставке Олег В.Кулаков за рецензирование русского перевода доклада и оказанную помощь в правке терминологии.

Подготовка и публикация настоящего доклада и осуществление проекта как такового были бы невозможны без поддержки наших финансовых спонсоров, которым мы выражаем глубокую признательность. Мы искреннее благодарны Фонду быстрого реагирования Джона Б. Харфорда и Инициативе за мир Кэтрин Дэвис за финансовую поддержку этого доклада. Наконец, мы выражаем сердечную признательность Корпорации Карнеги в Нью-Йорке за оказанную ею щедрую поддержку, которая сделала возможным не только появление настоящего доклада, но и продолжение работы по проекту в целом.



СОДЕРЖАНИЕ

Введение	8
Шаткая архитектура границ Афганистана	10
Сотрудничество между США и Россией в борьбе с наркотиками и проблемы управления афганскими границами	14
Иран и граница с Афганистаном: один в поле воин	16
Граница между Афганистаном и Пакистаном: проблема «линии Дюранда»	18
Среднеазиатские соседи Афганистана и торговля наркотиками: три страны, три подхода	20
Граница между Таджикистаном и Афганистаном	21
Граница между Узбекистаном и Афганистаном	24
Граница между Туркменистаном и Афганистаном	25
Заключение и рекомендации	28
Ссылки и примечания	33
Список принятых сокращений	37

Введение

Региональные усилия по оказанию содействия Афганистану не имеют дальнейшего развития, а международное сообщество по-прежнему пытается бороться с распространением плантаций опиумного мака и расширением наркотрафика.

В декабре 2008 года ряд министров, послов и специальных представителей из Афганистана и сопредельных стран собрались на неформальную встречу в пригороде Парижа для того, чтобы обсудить возможности расширения регионального сотрудничества. Кай Эйде, занимавший в то время пост специального представителя генерального секретаря ООН по Афганистану, обратил внимание на слишком медленные темпы развития регионального сотрудничества и на неотложную необходимость выявления инициатив, которые можно было бы реализовать, причем на взаимовыгодной основе. Официальные лица из республик Средней Азии, Ирана, Пакистана, России, Соединенных Штатов Америки и других стран поделились своими мыслями о путях активизации сотрудничества на региональном уровне и согласились взять под контроль практическое решение целого ряда важнейших проблем. На первом месте в списке фигурировала задача налаживания более тесной совместной работы по укреплению границ и борьбе с наркотрафиком.

Со времени парижской встречи прошло более шести лет, но региональные усилия по оказанию содействия Афганистану не имеют дальнейшего развития, а международное сообщество по-прежнему пытается бороться с распространением плантаций опиумного мака и расширением наркотрафика. Как объясняет ведущий эксперт по вопросам развития Афганистана Дэвид Мэнсфилд, «лица, ответственные за принятие политических решений, по всей видимости, потеряли всякий интерес к разговорам о производстве и торговле опиумом в Афганистане. И хотя дискуссия на эти темы, к счастью, преодолела стадию пространного коммунике, в которых вопросы перечислялись без какой-либо осмысленной иерархии, напоминая список покупок для шопинга, что было характерно для ранних международных конференций по Афганистану, однако новый этап не родил чего-либо сколько-нибудь существенно более значительного».¹

Начиная с 2011 года, Институт Восток-Запад провел ряд рабочих встреч Совместной российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику для обсуждения путей совместного конструктивного расширения двусторонних и многосторонних усилий по борьбе с выращиванием опиумного мака и контрабанды афганских опиатов и героина. Члены Рабочей группы признают, что еще многое предстоит сделать для того, чтобы всесторонне усилить афганские границы и таким образом более эффективно противостоять наркотрафику.

В докладе «Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы» Рабочая группа обстоятельно проанализировала связанные с героином угрозы для Российской Федерации, Соединенных Штатов и мирового сообщества в целом. Среди прочего, в докладе отмечалось, что усилия по пресечению потока наркотиков через афганские границы ни в коей мере не соответствуют имеющемуся потенциалу. В докладе «Афганский наркотрафик: сценарии развития ситуации после 2014 года» члены Рабочей группы представили сценарии развития ситуации в сферах безопасности, экономики и политики в Афганистане, с точки зрения последствий для борьбы с афганскими опиатами и героином. Наряду с указанными докладами, члены Рабочей группы провели многочисленные дискуссии на тему состояния управления границами Афганистана на всем их протяжении и сформулировали программу совместных действий, которые Россия и Соединенные Штаты Америки могли бы предпринять для поддержания инициатив по борьбе с наркотиками на границах Афганистана.

Данный доклад, являющийся продолжением серии предыдущих докладов, ставит перед собой две цели. Во-первых, в нем содержится оценка состояния управления границами Афганистана на всем их протяжении. Подробно анализируются усилия по контролю за состоянием границ как со стороны самого Афганистана, так и со стороны его соседей – Ирана, Пакистана и

трех среднеазиатских государств, расположенных севернее². Хотя решение проблемы афганских опиатов и героина, в конечном счете, требует всестороннего подхода, Рабочая группа констатирует, что управление границами является важным направлением антинаркотической стратегии, которое было незаслуженно обойдено вниманием и ресурсами. Вторая цель настоящего доклада – предложить реализуемые меры, которые Россия и Соединенные Штаты Америки могли бы претворить в жизнь для борьбы с транзитом наркотиков через афганские границы.

Решение стоящей перед нами задачи не терпит промедления. Согласно Всемирному докладу о наркотиках за 2014 год, подготовленному Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), на долю Афганистана приходится 80 процентов глобального производства опиума и 74 процента нелегального производства опиума в мире; свыше 90 процентов опиатов, произведенных в Афганистана, вывозятся из страны³. Совершенно недостаточно было сделано для предотвращения ввоза химических прекурсоров, таких как ангидрид уксусной кислоты, которые используются при производстве героина из опиума, хотя нельзя не отметить крупные изъятия, произведенные афганскими государственными органами в приграничных районах с Пакистаном⁴. Афганская пограничная полиция (АПП) не реализует в полной мере свой потенциал по пресечению наркотрафика: в 2013 году она конфисковала всего лишь 4 процента от общего объема наркотиков и прекурсоров, изъятых афганскими силовиками⁵. Способность афганских пограничных служб задерживать наркоторговцев продолжит снижаться, если заинтересованные страны не заявят о сохранении помощи Афганистану в решении проблем контроля над границами и безопасности после 2014 года. Если этого не произойдет, то кризисная ситуация с потреблением героина в России еще более усугубится. В настоящее время в России насчитывается 1,7 миллиона людей, употребляющих опиаты, что составляет 68 процентов от общего числа наркозависимых⁶. Рыночная стоимость афганского героина, продаваемого в России, оценивается в громадную сумму 6 миллиардов долларов США⁷. Россия теряет из-за наркомании от 3 до 5 процентов своего ВВП, что сопоставимо с национальным бюджетом в области здравоохранения⁸.

С момента создания Рабочей группы ИВЗ в 2011 году ее члены определили, что «и с российской, и с американской стороны существует отчетли-

вая и сильная заинтересованность в активизации сотрудничества ... по борьбе с наркотиками, в том числе афганского происхождения»⁹. Стремление к сотрудничеству внутри Рабочей группы помогло выстоять в условиях широко-масштабного ухудшения отношений между Москвой и Вашингтоном, в том числе под влиянием украинского кризиса, в результате которого уровень двустороннего сотрудничества опустился до исторического минимума. Глубокие расхождения между российской и американской политикой в отношении Украины не могли не повлиять на желание двух стран сотрудничать по Афганистану. Предполагалось, что Афганистан станет одним из ключевых вопросов повестки дня отмененного саммита «большой восьмерки» в Сочи. В Конгрессе США существует сильная оппозиция приобретению Министерством обороны США для афганских вооруженных сил российских вертолетов, призванных оказывать тактическую поддержку в воздухе и потенциально помогать борьбе с трансграничными потоками контрабанды¹⁰. Рабочая группа не ожидает, что будущее российско-американское сотрудничество по Афганистану каким-то образом исправит пошатнувшиеся отношения между государствами. Мы видим нашу задачу более скромной. Возможно, российским и американским официальным лицам удастся сохранить открытыми каналы коммуникации по вопросам, касающимся Афганистана, выделить в отдельный блок практические совместные действия по борьбе с наркотиками на местах, поддерживать, хотя бы в ограниченном виде, принципиальное сотрудничество в сфере безопасности.

Однако даже ограниченное сотрудничество может быть успешным только при условии, что Россия и США будут проявлять осторожность и избегать геополитических вопросов, воспринимаемых обеими сторонами с особой чувствительностью. Нигде соблюдение этого принципа не имеет такого значения, как в регионе Центральной Азии, особенно в отношении таких государств, как, например, Таджикистан, где Россия и США имеют значительное дипломатическое присутствие и порой преследуют разные интересы. В заключительной части доклада дана общая характеристика проблем, требующих особой осмотрительности с обеих сторон, и приводятся рекомендации относительно того, что Россия и США могут совместно сделать для противодействия наркотрафику через перевалочные пункты на границах с Афганистаном.

Возможно, российским и американским официальным лицам удастся сохранить открытыми каналы коммуникации по вопросам, касающимся Афганистана, выделить в отдельный блок практические совместные действия по борьбе с наркотиками на местах, поддерживать, хотя бы в ограниченном виде, принципиальное сотрудничество в сфере безопасности.

Шаткая архитектура границ Афганистана

Плотность дислокации пограничников крайне низка, особенно по границам со среднеазиатскими республиками на севере.

На протяжении большей части своей истории афганское государство если и имело пограничную службу, то лишь номинально. Полевые командиры и местные авторитеты устанавливали собственные режимы контроля за границей, взимая таможенные пошлины и патрулируя отдельные участки границы в соответствии со своими соображениями о целесообразности¹¹. Отсутствие жёсткого контроля и «местечковость» в подходе к управлению границами во многом являлись следствием политической географии Афганистана. Исторически сложилось так, что многие регионы и приграничные территории страны имели более тесные связи с территориями соседних государств, чем друг с другом. Сравнительно беспрепятственный трансграничный обмен был важнейшим условием ведения хозяйственной деятельности и поддержания социальных связей жителями приграничных областей, но вместе с тем именно этот фактор способствовал слабости центральной власти в Афганистане и затруднял формирование отлаженной пограничной службы на национальном уровне.

В 1970-80-е годы, в период советского военного присутствия, власти Афганистана создали с помощью Москвы военизированные пограничные службы. Выстроенная по советскому образцу система контроля за границей на первый взгляд казалась централизованной, хорошо организованной и функциональной, но в действительности была лишь ширмой, прикрывавшей порядок наблюдения за границей и взимания поборов, установленный местными авторитетами и полевыми командирами, - «порядок», который вновь взял верх во время гражданской войны в Афганистане в 1990-е годы¹².

После победы над Талибаном многосторонние усилия по оказанию помощи Афганистану были направлены на построение афганского государства, а не на усиление пограничного контроля. Основное внимание уделялось укреплению органов государственной власти и инфраструктуры в ключевых регионах. На границу помощь приходила с опозданием, когда ситуация с безопасностью в Афганистане ухудшалась. Члены Евросоюза, в

частности, Германия и Италия, стали инициаторами проведения тренингов на контрольно-пропускных пунктах для сотрудников афганских пограничных и таможенных служб. В 2007 году УНП ООН выступило с инициативой «Радуга» (Rainbow), представлявшей собой комплекс стратегических программ и планов по противодействию растущему наркотрафику через границы между Афганистаном и соседними государствами¹³. Инициатива «Радуга», в основу которой был положен ранее накопленный опыт УНП ООН по взаимодействию и оказанию помощи Афганистану и региону в целом, привлекла столь необходимое внимание международной общественности к проблеме слабого пограничного контроля в Афганистане. К 2009 году объём помощи, направляемой на укрепление афганских границ, значительно вырос в связи с тем, что США стали играть лидирующую роль в обучении афганских пограничников и финансировании современных, хорошо оборудованных пограничных пунктов на всем протяжении афганских границ с Пакистаном и среднеазиатскими республиками¹⁴.

Увеличение помощи на обустройство границ стало следствием признания двух фактов: во-первых, афганское государство было совершенно не готово управлять своими границами; во-вторых, международные доноры, занимавшиеся этой проблемой ранее, слишком распыляли свои силы. Один официальный представитель Международных сил содействия безопасности в Афганистане (МССБ), работавший в Мазари-Шарифе в составе Группы реконструкции провинций (PRT), пояснил, что обучать афганских пограничников тому, как следует изымать наркотики, было бессмысленно, поскольку они не владели навыками задержания преступников и навыками обращения с огнестрельным оружием, и поэтому в случае, если бы контрабандисты открыли по пограничникам огонь, последствия могли бы быть очень печальными¹⁵.

Помощь, которая оказывалась начиная с 2009 года, представляла собой попытку предоставить полный спектр услуг по обучению персонала и инфраструктуру с целью повышения эффективности

Типы подразделений, отвечающих за безопасность границы	Численность личного состава
Штабы Афганской пограничной полиции	4,000
Подразделения Афганской пограничной полиции в аэропортах и на наземных контрольно-пропускных пунктах	3,700
Афганская таможенная полиция	700
Афганская пограничная полиция на «зеленых» участках границы (более подробные данные приведены в Таблице 2)	15,500
Общая численность личного состава подразделений пограничного и таможенного контроля	23,900

Таблица 1: Численность личного состава подразделений пограничного и таможенного контроля Афганских сил национальной безопасности, по типам

	Протяженность границы (км)	Численность официальной Афганской пограничной полиции	Кол-во пограничников на 50 кв. км ²⁰
Пакистан	2,430	10,900	4.5
Границы с другими странами	3,023	4,600	1.5
Иран	923	1,700	1.8
Узбекистан	137	150	1.3
Таджикистан	1,206	1,150	1.0
Туркменистан	744	1,600	2.1
Общие данные по Афганской пограничной полиции на «зеленых» участках границ с соседними странами	5,453	15,500	2.9

Таблица 2: Афганская пограничная полиция на «зеленых» участках границ с соседними странами

пограничного контроля. Как США, так и ЕС финансировали содержательные программы обучения для Афганской пограничной полиции, которые повысили уровень профессионализма и функциональные возможности многих сотрудников пограничных служб, несмотря на логистические проблемы, с которыми пришлось столкнуться донорам¹⁶. Кроме того, на средства, предоставленные США и ЕС, были построены пограничные контрольно-пропускные пункты и помещения для афганских государственных органов, обеспечивающих функционирование границы, причем особенно много средств было вложено в обустройство границы между Афганистаном и Таджикистаном.

Несмотря на международную помощь, Афганская пограничная полиция считается недоукомплектованной и недофинансированной. Личный состав пограничной полиции в настоящее время насчитывает 23 900 человек, что составляет небольшую долю в общей численности (382 000 чел.) Афганских сил национальной безопасности (АСНБ). Согласно оценкам, на сегодняшний день 4 000

военнослужащих пограничной полиции работают в штабах, на достаточно большом удалении от границы¹⁷. Примерно 15 500 человек находятся на постах, расположенных на так называемых «зеленых» участках границы, представляющих собой сектора между официальными контрольно-пропускными пунктами, где пересечение границы людьми и провоз грузов, как правило, запрещены¹⁸. Как видно из Таблицы 2, плотность дислокации пограничников крайне низка, особенно по границам со среднеазиатскими республиками на севере. Например, средняя численность афганских пограничников, патрулирующих границу с Таджикистаном, составляет всего лишь один человек на каждый километр границы. Даже на тех участках границы, которые охраняются большим числом афганских пограничников, их численность всё равно значительно меньше, чем на тех же участках границы со стороны соседей: так, афганскую сторону границы охраняет меньшее число пограничников, чем дислоцировано вдоль общей границы со стороны Пакистана, Ирана и Узбекистана¹⁹.

Источник:
 Центр
 военно-
 морского
 анализа
 (Center
 for Naval
 Analyses)²¹

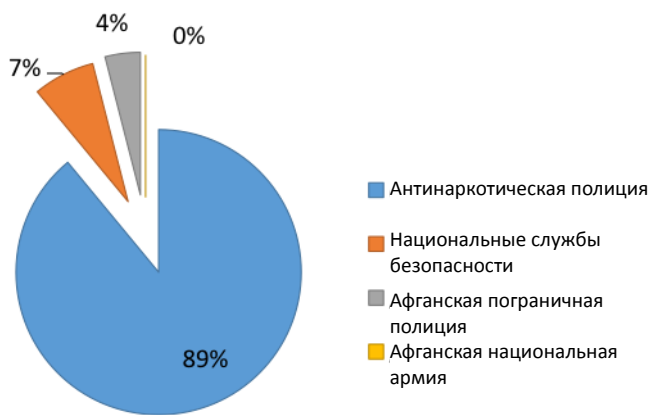


Таблица 3: Структура изъятий наркотиков афганскими силами в 2013 году

Наркотик	Метрические тонны	Килограммы
Опиум	77.45	77,449.83
Героин	5.31	5,310.25
Морфий	8.36	8,360.03
Анаша	63.66	63,662.06
Химические вещества	69.11	69,107.44
Алкоголь	29.85	29,845.88
Амфетамин	0.02	15.69
Всего	253.75	253,751.18

Таблица 4: Структура наркотиков, изъятых афганскими силами в 2013 году, по типам

Источник: Правительство Исламской Республики Афганистан²³

Несмотря на обилие помощи, предоставленной за последние годы, исследование, проведенное в 2013 году Генеральным инспектором Министерства обороны США, выявило, что Афганская пограничная полиция добилась весьма скромного прогресса с точки зрения повышения своих возможностей. В докладе по итогам исследования было отмечено, что Афганская пограничная полиция стала лучше координировать свою работу с силами коалиции в Афганистане, и что улучшилась профессиональная подготовка новобранцев, дислоцированных вдоль отдельных участков границы (в особенности, на севере). Кроме того, было отмечено увеличение пропускной способности КПП в отношении пропуска людей и грузов, а также повышение уровня взаимодействия афганских пограничных служб с их коллегами в Объединённых пограничных командных центрах вдоль границы с Пакистаном, о чём будет более подробно рассказано далее в данном докладе.

Вместе с тем, исследование выявило, что накануне вывода сил США и МССБ, Афганская пограничная полиция испытывала серьезный дефицит основных ресурсов и сталкивалась со множеством проблем. Пограничники не сотрудничали в полной мере с вооружёнными силами даже в тех случаях, когда им приходилось иметь дело с такими трансграничными угрозами, как незаконный переход границы вооружёнными отрядами или контрабандистами, перевозящими наркотики. Афганская пограничная полиция сталкивалась с перебоями в финансировании и материально-техническом снабжении, причем некоторые отдалённые посты не получали никакого пополнения запасов в течение пяти месяцев подряд. Многие новобранцы не проходили базовой разведывательной

подготовки, которая совершенно необходима для противодействия скрытым угрозам, связанным с пересечением границы, и организованной преступности²². С учетом перечисленных выше проблем, неудивительно, что на долю Афганской пограничной полиции приходилось всего лишь 4 процента от общего объема изъятий наркотиков афганскими силами безопасности в 2013 году. (См. Таблицы 3 и 4.)

В настоящее время управление различными службами, осуществляющими контроль за границами Афганистана, сохраняет сильно фрагментированный характер, а их способность контролировать границу зависит в большей степени от качества регионального управления, а не от компетенции чиновников Министерства внутренних дел в Кабуле. Благодаря сильным лидерским качествам региональных руководителей, в провинциях Герат и Кунар, граничащих с Ираном и Пакистаном, соответственно, контроль за границами налажен достаточно хорошо, и пограничная ситуация отличается стабильностью. Совсем иную картину мы наблюдаем в провинции Фарах, где усилия пограничников наталкиваются на вооруженное сопротивление гораздо более мощно оснащенных конвоев, сопровождающих партии наркотиков, которые с помощью оружия прокладывают себе путь в Иран²⁴. Международные границы провинций Бадгис и Фарьяб с Туркменистаном находятся в особенно плачевном состоянии. Имели место случаи, когда малочисленные подразделения пограничников оказывались не в состоянии противостоять атакам нападающих, которые попросту сожгли пограничные пункты²⁵. В Кандагаре пограничные отряды и подразделения службы безопасности рьяно противостоят наступлениям повстан-



AFGHANISTAN

Administrative Divisions



Таблица 5: Карта афганских провинций

цев и одновременно принимают активное участие в незаконной трансграничной торговле²⁶. (См. карту афганских провинций, приведенную в Табл. 5)

На фоне чрезвычайно волатильной и удручающей ситуации в Афганистане Соединенные Штаты Америки и ряд других международных субъектов продолжают спонсировать программы профессиональной подготовки и инфраструктурные проекты для Афганской пограничной полиции в целях повышения ее компетенции и профессионализма²⁷.

Выявление слабых мест в контроле над границами – это лишь часть проблемы. Даже если афганские институциональные подразделения, отвечающие за пограничный контроль, повысят свою способность пресекать контрабанду наркотиков, неясно, захотят ли этого власти Афганистана. Представите-

ли государственных структур на уровне провинций и полевые командиры являются соучастниками наркоторговли. Ключевые посты в пограничных и таможенных постах, расположенных вдоль экспортных маршрутов, традиционно покупаются и продаются за огромные суммы. Некоторые командиры пограничных частей являются мультимиллионерами. Коррупция внутри Афганской пограничной полиции и Афганской таможенной службы остается серьезной проблемой, решение которой в ближайшем будущем не просматривается²⁸. Как отмечалось в одном из недавних аналитических докладов:

«Во многих пограничных провинциях государственные чиновники и связанные с ними сети способствовали нелегальному вывозу наркотиков из Афганистана. По свидетельствам

Источник: http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/afghanistan_admin-2009.jpg

Хотя Россия охотно делится разведывательными данными и направляет своих экспертов по борьбе с наркотиками и официальных представителей на места, где проводятся совместные внешние операции, любое военное участие России в операциях по обеспечению безопасности исключается.

многих очевидцев, участие в наркоторговле должностных лиц, занимающих руководящие посты, является более значимым, чем вовлеченность Талибана в выращивание и производство наркотических средств. Многие респонденты подтвердили, что большинство чиновников, играющих существенную роль в незаконном обороте наркотиков в ключевых пограничных провинциях, связаны с Афганской пограничной полицией, Афганской таможенной службой и руководством провинциальной полиции»²⁹.

Накануне президентских выборов в Афганистане в 2014 году официальный представитель УНП ООН признал, что «политическая воля к реализации инициатив, направленных на борьбу с наркотиками, слаба среди членов афганской элиты, существование многих из которых находится в зависимости от наркодоходов, причем эта зависимость растет по мере сокращения иностранного финансирования»³⁰. Однако сговор представителей властных структур с наркоторговцами – это всего лишь один из факторов, делающих возможным нелегальный наркотрафик. Другим движущим механизмом, играющим ключевую роль в наркоторговле, является та роль, которую наркотики играют с точки зрения национальной политической экономии. Выращивание, переработки и экспорт опиатов способствуют монетизации афганской экономики и являются источником средств существования для значительной части населения. Жители приграничных регионов и гражданские лица самых разных слоев общества также могут быть звеньями, задействованными в нелегальной торговле. Член Рабочей группы Дэвид Мэнсфилд отмечает тенденцию к дроблению контрабандистских операций и ослаблению контроля со стороны крупных наркоторговцев за нелегальной торговлей на территориях, расположенных вдоль некоторых участков афганской границы, в связи с тем, что местным жителям выгоднее торговать через границу более мелкими партиями.

Перед Президентом Афганистана Ашрафом Гани стоит сложная задача пресечь наркотрафик через границы Афганистана. Его администрации придется решать проблемы, связанные с недостаточной эффективностью усилий по борьбе с контрабандой наркотиков и разлагающей общество коррупцией, в которую втянуты официальные должностные лица, призванные контролировать границу, и те, кто осуществляет над ними надзор. Предстоит также разработать стратегию управления границами, учитывающую постоянно меняющиеся формы контрабанды и теневой экономики.

До начала кризиса в отношениях между США и России в 2014 году сотрудничество этих двух стран в борьбе с наркотиками в Афганистане набирало обороты. Так, Россия осуществляла подготовку офицеров Афганской службы безопасности и антинаркотической полиции в рамках многосторонней программы, участие в которой принимали также США, НАТО, государства Центральной Азии и Пакистан. Кроме того, Россия передавала в дар правоохранительным органам Афганистана лёгкое вооружение и боеприпасы. В октябре 2010 года сотрудники ФСКН России, вместе со своими американскими коллегами из Управления по борьбе с наркотиками (DEA), приняли участие в совместной операции, включавшей рейды на четыре лаборатории поблизости от афганско-пакистанской границы, в результате которой было изъято опиума и героина на сумму около 60 миллионов долларов США³¹.

Согласно официальным данным ФСКН России, в период до конца 2012 года в Афганистане было проведено семь операций с участием ФСКН России и DEA, итогом которых было изъятие 2,5 тонн опиатов, 3,5 тонн гашиша, 1,5 тонн морфия и 5,5 тонн прекурсоров, а также уничтожение 10 лабораторий по производству наркотиков³². В мае 2013 года были уничтожены новые лаборатории в северной провинции Бадахшан, являющейся ключевой транзитной территорией для наркотиков, переправляемых в Среднюю Азию, а затем в Россию. Эта операция, известная под названием «Самшит», представляла собой совместную российско-американскую акцию, проведение которой стало возможным, во многом, благодаря разведывательной информации из американских источников³³.

Налаживание такого взаимодействия потребовало длительных усилий, и к началу глубокого кризиса в российско-американских отношениях его потенциал не был полностью реализован. Во-первых, подготовка совместных операций занимала длительное время из-за глубокого разногласия, возникшего в 2008-2009 годах между Россией и США по вопросу о том, как бороться с проблемой наркотиков. Россия выступала за более глубокий комбинированный подход, предполагавший истребление опиумных плантаций наряду с усилиями по пресечению наркоторговли в самом Афганистане и уничтожением лабораторий. США же хотели сфокусировать усилия на перехвате наркотиков, что представляло собой более поверхностный подход, позволявший сэкономить людские и материальные ресурсы для борьбы с повстанцами, не ухудшая положение тех групп афганского населения, которые получали доходы от выращивания опиума.

Сотрудничество между США и Россией по вопросам борьбы с наркотиками и проблемы управления афганскими границами

Рейды, предпринятые в октябре 2010 года, были результатом компромисса. Они включали проведение ограниченных оперативных мероприятий на территории Афганистана, выявление контрабандистов, организующих наркопотоки, и перерабатывающих лабораторий, но исключали какие-либо действия против афганских крестьян и международных криминальных сетей. Эти операции стали первыми практическими шагами, в рамках которых Россия и США продемонстрировали готовность к сближению своих подходов к борьбе с наркотиками. Возможно, компромисс удалось достичь отчасти потому, что Россия принимала лишь ограниченное участие в операциях. Как отметили некоторые российские участники рабочей группы, рейды проводились, главным образом, силами DEA и Афганистана, а российское участие заключалось в присутствии наблюдателей от ФСКН России³⁴.

Вторым фактором, замедлившим развитие сотрудничества была оппозиция части афганской правящей элиты. Экс-президент Афганистана Хамид Карзай не был горячим сторонником антинаркотических операций, проводившихся в Афганистане совместно силами США и России. После операции в октябре 2010 года он заявил о своем несогласии публично³⁵. Это обстоятельство замедлило ход оперативной работы, так как представители России и США были вынуждены вступать в отнимающие время дискуссии и идти на уступки Карзаю прежде, чем приступить к дальнейшим практическим действиям.

Кроме того, и это не менее важно, Россия накладывает определённые ограничения на свое прямое присутствие в Афганистане, учитывая предшествующий советский опыт. Хотя Россия охотно делится разведывательными данными и направляет своих экспертов по борьбе с наркотиками и официальных представителей на места, где про-

водятся совместные внешние операции, любое военное участие России в операциях по обеспечению безопасности исключается. Как пояснила член Рабочей группы Екатерина Степанова: «Любое военное вмешательство со стороны России или военное участие в операциях по обеспечению безопасности в Афганистане находятся под запретом, который продолжит действовать и после 2014 года. Этот запрет распространяется также и на Организацию договора коллективной безопасности (ОДКБ), в которой России принадлежит ведущая роль... Генеральный секретарь ОДКБ Николай Бордюжа в своем официальном выступлении исключил вероятность любого такого участия, отметив, что «возможность этого даже не обсуждалась, и, надеюсь, не будет обсуждаться никогда»³⁶.

Впоследствии Николай Бордюжа вновь подтвердил эту позицию, заявив, что ОДКБ предпочитает усиливать свое присутствие на таджикской стороне границы, поскольку «позиция государств-членов состоит в том, чтобы не вмешиваться в операции, проводимые на территории Афганистана»³⁷.

Учитывая нежелание России и ОДКБ иметь военное присутствие на афганской стороне границы, США необходимо находить иные пути расширения сотрудничества с Россией в сфере борьбы с наркотиками и контроля за границами Афганистана. Исходя из этого, далее в настоящем докладе анализируется состояние пограничного контроля и выполнение программ противодействия наркопотокам на территориях, граничащих с Афганистаном. Особое внимание уделяется границам Афганистана с Пакистаном, Таджикистаном, Узбекистаном и Туркменистаном. В заключении предлагаются меры, которые могли бы предпринять Россия и США для повышения эффективности борьбы с наркотиками на этих границах.

Иран и граница с Афганистаном: один в поле воин

Иран ежегодно тратит почти один миллиард долларов на борьбу с наркотиками. На границах Ирана с Афганистаном и Пакистаном несут службу 3 000 военнослужащих по призыву, которые помогают пограничникам пресекать наркотрафик.

По сравнению с другими соседями Афганистана, усилия Ирана по борьбе с наркотиками отличаются гораздо большей интенсивностью. Согласно последним имеющимся данным УНП ООН, объем опиума и героина, изъятый одним только Ираном в 2012 году, составлял 68 процентов от общего объема изъятий опиума и героина, произведенных Афганистаном и его шестью соседями³⁸. Для сравнения укажем, что Афганистан и Пакистан изъяли 23 и 7 процентов, соответственно³⁹. (См. Табл. 6)

Эти результаты достигнуты огромной ценой. Иран ежегодно тратит почти один миллиард долларов на борьбу с наркотиками. На границах Ирана с Афганистаном и Пакистаном несут службу 3 000 военнослужащих по призыву, которые помогают пограничникам пресекать наркотрафик. В дополнение к внушительным контингентам полиции и вооруженных сил, развернутых поблизости от границы, Иран возвел преграды, физически препятствующие контрабандистам перемещать наркотики через границу. Вдоль 936-километровой ирано-афганской границы устроено 400 км защитных насыпей, вырыто 800 км глубоких рвов, построено 39 км бетонных стен и барьеров и еще 140 км защищено колючей проволокой⁴¹. В феврале 2014 году высокопоставленный иранский дипломат, выступая на организованном ИВЗ мероприятии, отметил, что за три последних десятилетия в ходе борьбы с контрабандой наркотиков его страна потеряла почти 4 тысячи военнослужащих⁴².

Героин считается в Иране одной из самых главных угроз безопасности. По оценкам, 31 процент экспортируемого из Афганистана героина пересекает иранскую границу. Одновременно растет объем героина, который остается внутри Афганистана для внутреннего потребления. В ответ Иран реализовал целый ряд энергичных и жестких силовых мер по борьбе с наркотрафиком⁴³, которые вынудили криминальные контрабандистские сети изменить свои маршруты, отдав предпочтение афгано-пакистанской границе как более легкой для пересечения⁴⁴.

Несмотря на тенденцию к обеспечению безопасности своей границы в одностороннем порядке, Иран имеет опыт сотрудничества с УНП ООН. Иран

одним из первых забил тревогу несколько лет назад, когда стало очевидно, что усилия по борьбе с наркотиками в Афганистане «забуксовали». Хотя иранские власти поспешили возложить вину за неудачи в пресечении афганского опиумного потока на НАТО и силы США в Афганистане, они также обрушили поток критики на афганский политический класс. В прошлом иранские официальные лица нередко обращались к представителям ООН с жалобами на то, что их афганские коллеги не отвечали взаимностью на предложения организовать совместный пограничный контроль и соединить свои усилия в борьбе с наркотрафиком⁴⁵.

В 2007 году Тегеран согласился участвовать в реализации плана действий по борьбе с наркотиками под эгидой УНП ООН, который был рассчитан на активизацию и укрепление сотрудничества между Ираном, Афганистаном и Пакистаном. Планом предусматривалось проведение совместных учений, переход на совместимое телекоммуникационное оборудование, обмен разведывательными данными и создание «пилотных» центров связи на основных контрольно-пропускных пунктах⁴⁶.

В 2014 году, по итогам реализации подпрограммы УНП ООН по незаконному провозу товаров и контролю за границами, разработанной для Ирана, были выделены основные результаты работ по укреплению границы между Афганистаном и Пакистаном. Среди прочего, было отмечено использование служебных собак для поиска и обнаружения наркотиков и обучение сотрудников таможенной службы практическим приемам пресечения контрабанды. Под эгидой Трехсторонней инициативы с участием Пакистана и Афганистана в иранских населенных пунктах Тайбад и Мирджавах возле КПП в районе Ислам-Кала - Зарандж на афгано-иранской границе, а также на КПП Тафтан на афгано-пакистанской границе были созданы два пограничных центра связи⁴⁷.

Следует подчеркнуть, что в обозримом будущем Иран продолжит играть активную роль в борьбе с афганскими опиатами и героином. В прошлом году между Ираном и Афганистаном было подписано Комплексное соглашение о сотрудничестве в области безопасности, которое может сыграть позитивную роль в укреплении взаимодействия

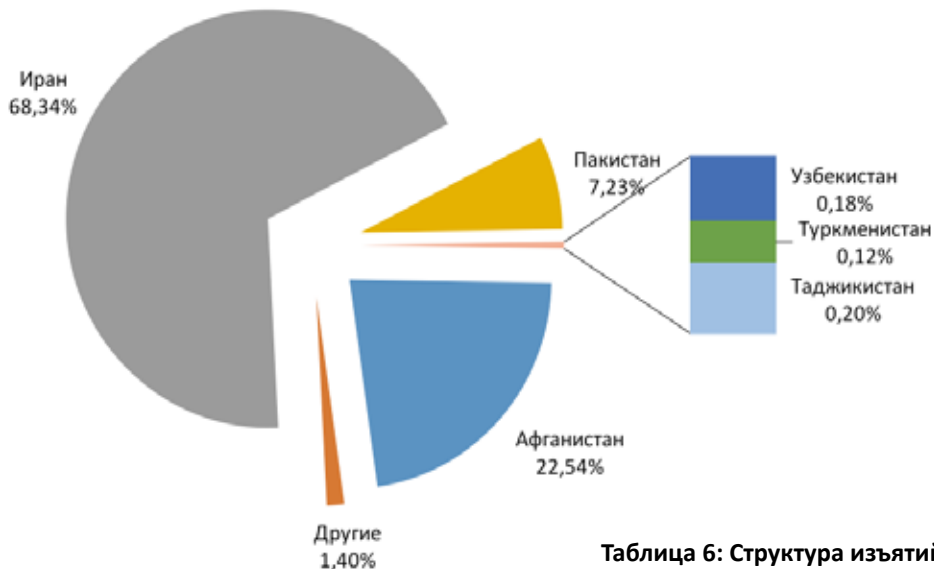


Таблица 6: Структура изъятий опиума и героина в 2012 г.

по вопросам борьбы с наркотрафиком на двусторонней основе. Расширение сотрудничества между Ираном и Афганистаном по пресечению нелегального оборота наркотиков способствовало бы росту уверенности иранских властей в целесообразности допуска на свой рынок все более расширяющегося потока афганского экспорта. Легальная торговля стала бы мощным стимулом развития афганской экономики и сформировала бы благоприятные условия для альтернативных видов занятости, способных вытеснить выращивание и переработку опиумного мака. Иран и сейчас является крупным транзитным узлом для легальных экспортных товаров из Афганистана, прохождение через который облегчает перемещение афганских грузов в порт Чахбехар для дальнейшей их транспортировки на доходные рынки в Индии и на Ближнем Востоке.

Открытие каналов коммуникации с Ираном и избрание президентом Хасана Рухани открывает Соединенным Штатам возможность перейти к прямому сотрудничеству с Ираном по вопросам борьбы с наркоторговлей⁴⁸. Возможно, инициативы в этом направлении будут восприняты иранскими властями с осторожностью. Как заявил высокопоставленный иранский дипломат на совещании в феврале 2014 года, организованном ИВЗ: «До сих пор между США и Ираном не было официального сотрудничества по вопросу [борьбы с наркотиками], и не было сформировано никакой коалиции для решения этой проблемы. Однако мы работали напрямую с Афганистаном, а он, в свою очередь, работал с НАТО, и это означает, что мы косвенным образом взаимодействовали с НАТО по проблеме наркотиков... Я думаю, это как раз одна из тех областей, в которых мы можем работать вместе с США».

ИВЗ планирует провести в 2015 году рабочие совещания экспертов для изучения, наряду с другими проблемами, возможностей сотрудничества между США, Россией и Ираном по вопросам борьбы с нелегальным наркотрафиком. Такое сотрудничество, разумеется, не будет легким. Россию и Иран побуждают к взаимодействию общие для двух стран и весьма серьезные проблемы в области здравоохранения, связанные с распространением афганских опиатов и героина. Но в настоящее время Россия вряд ли будет использовать свои дружественные дипломатические отношения с Тегераном для того, чтобы выполнять функции посредника между Ираном и США. Более того, идея взаимодействия с Ираном в том, что касается борьбы с наркотиками (абстрагируясь от споров по ядерному и другим вопросам), не находит единой поддержки в США.

Как отметил один из членов Рабочей группы, «международное сотрудничество с Ираном по вопросам противодействия наркотрафику осложнено из-за того, что оно санкционировало бы существование несправедливой и коррумпированной судебной системы, состояние которой еще более ухудшилось во время президентства Ахмадинежада». Иран в рутинном порядке выносит смертные приговоры всем, кто был пойман на изготовлении, транспортировке, переработке или торговле опиумом, героином и другими психотропными наркотическими веществами. 81 процент казней, приведенных в исполнение в Иране в 2011 году, были казнями за преступления, связанные с наркотиками⁴⁹. Учитывая опыт предыдущих десятилетий жесткой борьбы с наркотиками, можно предположить, что правительство Рухани, скорее всего, продолжит ту же самую политическую линию, которую в стране называют «войной» с наркотиками и теми, кто их перевозит и распространяет.

Источник:
данные УНП ООН
в режиме
«он-лайн»⁴⁰

Граница между Афганистаном и Пакистаном: проблема «линии Дюранда»

Неурегулированный статус афгано-пакистанской границы, или «линии Дюранда» как ее часто называют, препятствует более глубокому сотрудничеству по борьбе с наркотиками между Афганистаном и Пакистаном.

Граница между Афганистаном и Пакистаном протяженностью 2 430 километров является источником наиболее трудноразрешимых проблем в борьбе с контрабандой наркотиков. На севере граница проходит по горной местности и изобилует неофициальными трансграничными переходами, количество которых в период таяния снегов доходит до нескольких сотен. На юге граница пересекает малонаселенную засушливую местность и примыкает к ряду афганских провинций, наиболее активно выращивающих опиумный мак.

В докладе о состоянии национальных сил безопасности Афганистана, подготовленном в 2014 году Центром анализа для ВМС и Корпуса морской пехоты США (Center for Naval Analyses), подчеркиваются дополнительные трудности для борьбы с наркотрафиком, связанные с особенностями географии в этом регионе:

«Афганские и пакистанские силы [соответственно] обеспечивают личным составом сотни пограничных пунктов, развернутых на всем протяжении границы длиной более 1500 миль, многие из которых находятся в отдаленных и изолированных от внешнего мира горных районах. Одно только комплектование личным составом, охрана и оснащение этих пунктов ложится на силы безопасности тяжким бременем ... Большая часть незаконно пересекающих границу людей и провозимых ими грузов задерживаются вдали от границ, по дороге к центральному населенным пунктам. Пакистанский пограничный корпус проводит вблизи границы мобильные операции, однако по большей части силовые подразделения по обеим сторонам занимают статичные позиции. Большинство пропускных пунктов расположены в давно известных точках

перехода границы, но существуют также сотни других узких дорожек и троп, по которым можно передвигаться только на осле и которые идут в обход застав. При переходе границы в зоне видимости пограничных пунктов, особенно с афганской стороны, члены вооруженных формирований и контрабандисты зачастую ведут беспokoящий огонь по заставам для того, чтобы вынудить пограничников не покидать свои позиции. Запугивание и взятки также являются обычными методами воздействия, подрывающими усилия по пресечению наркоторговли.»⁵⁰

Труднодоступность районов, через которые проходит граница, - это один из нескольких факторов, которые осложняют работу афганских и пакистанских пограничников и наркополицейских по блокированию потока запрещенных веществ. Другие факторы, еще более отягчающие положение, включают неурегулированный статус границы, традиционное недоверие друг к другу политических элит и вооруженных сил Афганистана и Пакистана, а также перекос в иерархии приоритетов Пакистана, который считает первостепенной задачей ведение контрповстанческих операций в ущерб борьбе с наркотиками.

Неурегулированный статус афгано-пакистанской границы, или «линии Дюранда», как ее часто называют, препятствует более глубокому сотрудничеству по борьбе с наркотиками между Афганистаном и Пакистаном: «Когда Пакистан стал независимым государством в 1947 году, он объявил «линию Дюранда» своей государственной границей с Афганистаном. Афганские правительства, сменявшие друг друга на протяжении следующих шестидесяти лет, отказывались признавать такую позицию, хотя

ряд действий со стороны Афганистана можно рассматривать как фактическое признание «линии Дюранда» границей⁵¹.

«Линия Дюранда» обычно критикуется за свою топографию, которая позволяет повстанческим формированиям и Талибану беспрепятственно передвигаться из одного государства в другое. Эти особенности привели к процветанию торговли опиумом и героином⁵². По данным УНП ООН, Пакистан является конечной целью и перевалочным пунктом приблизительно для 40 процентов афганских опиатов, переработка которых осуществляется в небольших мобильных лабораториях по обеим сторонам границы⁵³. Несмотря на традиционное участие Пакистана в инициативах УНП ООН, эта страна служит крупнейшим в мире коридором для транзита опиатов и каннабиса и, наряду с Индией, является основным источником ангидрида уксусной кислоты - прекурсора, необходимого для переработки опиума в героин⁵⁴.

Пресечение провоза наркотиков и прекурсоров представляется затруднительным в ситуации, когда, согласно оценкам, количество пересечений границы по «линии Дюранда» как через официальные пограничные пункты, так и нелегально, превышает 100 тысяч в день⁵⁵. Несмотря на профинансированную США модернизацию пограничных пунктов в Торкхеме и Западном Чамане, - двух из трех официальных пропускных пунктов, через которые осуществляется въезд на территорию Пакистана из Афганистана, - эффективность работы пограничных и таможенных органов по пресечению наркотрафика не повысилась. В докладе УНП ООН отмечалось следующее:

«Пограничный пропускной пункт в Турхаме представляет собой, прежде всего, «Центр содействия торговле», который просто отслеживает торговые потоки между Афганистаном и Пакистаном. Исходя из этого, предотвращение контрабанды наркотиков не является приоритетной задачей данного пункта. Контейнеры, грузовики или другой автотранспорт,двигающийся в Афганистан или из Афганистана через Турхам, не подвергаются тщательному обыску. Эксперты УНП ООН обратили внимание на то, что таможенные чиновники проставляли печати, подписывали документы на груз и позволяли грузовикам и контейнеровозам пересекать границу и направляться далее в Пакистан без каких-либо проверок. Более того, пропускной пункт не оснащен необходимым оборудованием для проверки

грузов на наличие наркотиков, и никто из персонала не проходил обучения для осуществления таких проверок. Хотя УНП ООН предоставил сотрудникам пропускного пункта набор для обнаружения наркотиков, по всей видимости, он не используется.»⁵⁶

Борьба с трансграничным наркотрафиком еще более осложняется из-за существовавшего на протяжении десятилетий глубокого недоверия друг к другу афганских и пакистанских официальных лиц – недоверия, наложившего отпечаток на все вопросы экономического и стратегического характера. На экономическом уровне ситуация выглядит следующим образом: изолированное географическое положение Афганистана и проводимая Пакистаном политика высоких таможенных тарифов поощряют контрабанду, способствуют распространению коррупции среди сотрудников пограничных пунктов, культивируют ощущение зависимости и экономической несправедливости среди афганских экспортеров и чиновников⁵⁷. Все эти факторы в совокупности поддерживают нелегальную экономику и отбивают у чиновников охоту работать с большей отдачей для того, чтобы положить конец контрабанде.

Переходя к военным аспектам взаимоотношений между Афганистаном и Пакистаном, нельзя не сказать о том, что нынешнее состояние «линии Дюранда» со всей очевидностью свидетельствует о нереализованности потенциала двусторонних связей. Ни то, ни другое правительство не признает право соседа преследовать вооруженные группы и контрабандистов за линией границы. Было немало случаев, когда пограничные инциденты разрастались до уровня перестрелок, в результате которых погибали люди. В 2012 году афганские власти обвинили Пакистан в обстреле афганской территории сотнями ракет, которые привели к жертвам среди гражданского населения⁵⁸. В мае 2013 года вышел из-под контроля конфликт вокруг оспариваемого сторонами пограничного поста. Пограничники с обеих сторон открыли огонь, в результате чего Афганская пограничная полиция понесла потери⁵⁹. Такого рода происшествия зачастую заканчивались благодаря посредничеству военных из Международных сил содействия безопасности (ISAF). Неизвестно, сколь долго сохранится нынешняя ситуация спокойствия вдоль границы после вывода коалиционных сил.

Учитывая описанные выше атмосферу и историю взаимоотношений между Афганистаном и Пакистаном, трудно представить себе, как эти

Из-за слабости усилий по пресечению наркопотоков, идущих через афгано-пакистанскую границу, крупные партии наркотиков попадают в Пакистан, а оттуда южными путями - на Ближний Восток, в Европу и Африку, северным путем – в Китай.

Наблюдавшиеся в последнее время всплески объемов выращиваемого в Афганистане опиумного мака позволяют предположить, что количество вывозимых из этой страны наркотиков будет расти, причем наркоторговцы будут пользоваться усовершенствованными автодорожными, железнодорожными и воздушными сетями среднеазиатских республик.

два государства могут продуктивно сотрудничать в будущем для предотвращения контрабанды наркотиков. Хотя власти США приложили немало усилий для того, чтобы профинансировать и оборудовать пограничные пункты в Турхаме и Западном Чамане и поощряли взаимодействие между афганскими и пакистанскими пограничными службами, эти два пункта, имеющие статус Совместных центров контроля за границей, являются единственными на всем протяжении границы, где стороны сотрудничают на регулярной основе.

В то же время, долговременное прочное сотрудничество между двумя странами предполагает более широкие усилия, чем усиление возможностей контроля за границей и разрешение политических споров вокруг границы. Оно невозможно без гармонизации приоритетов. Пакистан считает своим главным приоритетом вдоль «линии Дюранда» не борьбу с наркотиками, а операции против повстанцев и воинствующего экстремизма⁶⁰. Изъятие опиатов, героина и прекурсоров представляется второстепенной задачей в сравнении с противодействием повстанческим формированиям. Как отмечает член Рабочей группы Екатерина Степанова, подход к этому вопросу Пакистана не слишком отличается от подхода, принятого Соединенными Штатами Америки в отношении Афганистана: борьба с антиправительственными силами и террористами взяла верх над борьбой с наркотиками.

Из-за слабости усилий по пресечению наркоточных потоков, идущих через афгано-пакистанскую границу, крупные партии наркотиков попадают в Пакистан, а оттуда южными путями - на Ближний Восток, в Европу и Африку, северным путем - в Китай. Хотя транзит опиатов и героина по указанным маршрутам в настоящее время, возможно, не представляет для России непосредственной угрозы, важно отметить, что в будущем такая угроза может возникнуть. Афганский героин начинает через Пакистан распространяться на китайском рынке, включая западную провинцию Синьцзян, которая граничит со Средней Азией. Любые усилия по борьбе с вывозом наркотиков в Среднюю Азию через северную границу Афганистана окажутся напрасны, если в будущем наркоторговцы смогут сбывать свой товар в страны Средней Азии и Российскую Федерацию, пользуясь обходными путями, проходящими через Пакистан и Китай.

Приблизительно 25 процентов вывозимого из Афганистана героина пересекает границы трех соседних среднеазиатских государств - Таджикистана, Узбекистана и Туркменистана⁶¹. Эта доля, хотя и не является доминирующей в цифровом выражении, приобретает гораздо больший вес, если учитывать ее воздействие на экономическую и геополитическую ситуации. В 2009 году, по оценкам, наркоторговцы получили около 1,4 млрд. долларов чистой прибыли от продажи героина в страны Средней Азии - цифра просто ошеломляющая в сравнении с экономикой региона в целом и, тем более, в сравнении с экономикой небольших государств, таких как Таджикистан, ВВП которого в период после 2009 года варьировался с 7 млрд. до 8,5 млрд. долларов. Одним из многочисленных негативных последствий контрабанды наркотиков через Среднюю Азию является коррупция в этих странах: масштаб доходов от наркоторговли таков, что чиновники на различных уровнях, в том числе в силовых структурах, таможенных органах и в органах пограничного контроля, нередко соблазняются на щедрые взятки, закрывая глаза на контрабанду, и тем самым не только делают возможной, но и покровительствуют торговле наркотиками. Кроме того, большая часть героина, пересекающего северную границу Афганистана, в конечном итоге попадает в Россию и приводит к последствиям, которые ложатся тяжким бременем на ресурсы федеральной системы здравоохранения и правоохранительных ведомств.

Наблюдавшиеся в последнее время всплески объемов выращиваемого в Афганистане опиумного мака позволяют предположить, что количество вывозимых из этой страны наркотиков будет расти, причем наркоторговцы будут пользоваться усовершенствованными автодорожными, железнодорожными и воздушными сетями среднеазиатских республик. В отчете УНП ООН отмечается, что за последнее десятилетие объем торговли между Афганистаном и Средней Азией значительно вырос, но «этот рост не сопровождался соответствующим усилением правоохранительных органов для борьбы с незаконным оборотом наркотиков в сухопутных перевалочных пунктах, портах и на пограничных пропускных пунктах»⁶². Даже законные инициативы, направленные на экономический рост и развитие, могут использоваться наркоторгцерами в своих интересах. Автомобильный мост, построенный при финансовой помощи США на афгано-таджикской границе в Нижнем Пяндже, способствовал расширению торговых связей между Афганистаном и Таджикистаном,

Среднеазиатские соседи Афганистана и торговля наркотиками: три страны, три подхода

но вместе с тем превратился в инструмент нелегального провоза более крупных партий наркотиков. Возглавляемый Россией Таможенный Союз, изначально направленный на облегчение торговли между Российской Федерацией, Казахстаном и Беларусью путем смягчения механизмов внутреннего пограничного контроля и упрощения таможенных процедур, одновременно ставит новые проблемы в борьбе с незаконным оборотом наркотиков. С вступлением Кыргызстана и возможным вступлением в Таможенный Союз Таджикистана в краткосрочной или среднесрочной перспективе важность мер по пресечению наркотрафика на границах Афганистана станет еще более критической⁶³.

Данный раздел посвящен трем среднеазиатским государствам, которые граничат с Афганистаном, - Таджикистану, Узбекистану и Туркменистану. Как будет показано далее, границы Афганистана с каждой из этих стран имеют больше различий, чем общего. Все три государства по-своему решают вопрос охраны границ, в разном объеме участвуют в многостороннем контроле над границами и в контрнаркотических мероприятиях, в различной степени проявляют политическую волю в борьбе с торговлей наркотиками. Главная общая черта состоит в том, что все три северных соседа Афганистана не задействуют в полной мере имеющийся у них потенциал, когда речь заходит о пресечении провоза наркотиков через их границы. Несмотря на небольшое увеличение объемов наркотических средств, конфискованных некоторыми государствами в отдельные годы, общая тенденция заключается в снижении объемов конфиската. УНП ООН отмечает, что, согласно отчетам, количество героина, пе-

рехваченного силовыми структурами среднеазиатских государств на своих границах и территориях, снизилось с 5 291 кг в 2008 году до 1 810 кг в 2011 году⁶⁴. (На графике 7 отражена общая динамика конфискации наркотиков среднеазиатскими государствами, граничащими с Афганистаном.)

Россия и США имеют все возможности для того, чтобы совместными усилиями укрепить границы среднеазиатских соседей Афганистана и повысить эффективность мер по пресечению наркотрафика. Для этого необходимо устранить существующие пробелы в силах и средствах, ослабить коррупцию и решить проблемы недостатка политической воли, о чем более подробно рассказано в следующих разделах, посвященных каждой из трех республик, граничащих с Афганистаном. В то же время Москва и Вашингтон должны с осмотрительностью относиться к чувствительным геополитическим интересам друг друга в Средней и Южной Азии и, особенно, в Таджикистане, который является основным каналом провоза наркотиков в Россию по так называемому «северному маршруту».

Граница между Таджикистаном и Афганистаном

Граница между Таджикистаном и Афганистаном протяженностью 1 207 км является главным каналом контрабанды опиатов, предназначенных для сбыта в Российской Федерации. Пограничные территории часто описываются как отдаленная местность с изрезанным рельефом, с трудом поддающаяся мониторингу и испытывающая дефицит объектов инфраструктуры⁶⁶, однако представления об отдаленности

К сожалению, дух сотрудничества, который доминировал в предыдущие годы, может быть подвергнут нарастающим испытаниям в связи с разгорающимся между США и Россией спором относительно того, как следует укреплять таджикско-афганскую границу.

этих территорий, возможно, преувеличены. Итогом десятилетней международной помощи государствам по обеим сторонам границы стал рост легальной и нелегальной торговли с Афганистаном, которому способствовало активное строительство дорог и мостов, а также функционирование общих базаров по реке Пяндж. Трансграничная торговля не только росла, но и постоянно эволюционировала.

Как объясняет Дэвид Мэнсфилд (применительно к отрезку границы в районе провинции Бадахшан), «основные товары, нелегально перевозимые через границу, - это опиум, героин, гашиш и сигареты, которые транспортируются из Афганистана в Таджикистан, а также 'вино' и оружие, переправляемые из Таджикистана в Афганистан. Значительная часть контрабандных операций осуществляется ночью при участии местного населения, которое перевозит товары через реку на лодках и с помощью автомобильных камер. По сообщениям, небольшая лодка вмещает до 100 кг наркотиков, а с помощью камеры от грузовой машины можно перевезти за один раз до 10 кг груза»⁶⁷.

По мнению некоторых обозревателей, нелегальный наркотрафик, составляющий до 30 процентов ВВП Таджикистана, стал одним из самых выгодных источников дохода для этой страны, получение которого, во многом, стало возможным благодаря сговору между государственными элитами, с одной стороны, и чиновниками пограничной, таможенной и полицейской служб, с другой стороны⁶⁸. Анализ динамики наркопотоков заставляет здраво взглянуть на положение вещей. Контрабанда наркотиков расширяется, несмотря на помощь в обеспечении безопасности границы, получаемую от России, США и более широкого международного сообщества.

На заре своей независимости в 1992 году Таджикистан согласился на размещение российского воинского контингента вдоль своей границы с Афганистаном. Этот контингент сыграл решающую роль в охране границы в разгар гражданской войны в Афганистане в 1990-е годы. Кроме того, российские войска поддерживали в порядке старые и строили новые сооружения пограничной инфраструктуры, в частности, казармы. С расширением многосторонней и западной помощи Таджикистану российские войска, выполнявшие функции охраны границы, были выведены (последние части покинули страну в 2005 году). В отсутствие коллег из России пограничным службам Таджикистана было нелегко обслуживать объекты инфраструктуры

и оборудование, а также адекватным образом укомплектовывать кадрами наиболее трудные участки границы. В течение следующих 10 лет западные доноры и международные структуры с многосторонним представительством пытались залатать существующие бреши.

В настоящее время Таджикистан является крупнейшим в Средней Азии получателем помощи, выделяемой на укрепление границ. Главными донорами являются Россия, Соединенные Штаты, Европейский Союз, Программа развития ООН (ПРООН), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Международная организация по миграции (МОМ)⁶⁹. Соединенные Штаты выделили средства на создание пограничных переходов, таможенных объектов и казарм для размещения пограничных служб на таджикской границе с Афганистаном. Совместно с финансируемой ЕС Программой содействия управлению границами в Центральной Азии, США предоставили средства на строительство и капитальный ремонт 15 постов на таджикской границе с Афганистаном. Согласно оценкам, для размещения пограничников потребуются еще 20 таких постов. В последние годы особое внимание спонсоров было обращено на потребности таджикских пограничников и таможенников в профессиональном обучении. В настоящее время в Душанбе имеется несколько учебных центров, которые получают финансирование и поддержку от международного сообщества. До украинского кризиса официальные представители России и США сотрудничали в разработке учебного плана для одного из учебных центров.

В Таджикистане находится штаб-квартира крупнейшей центрально-азиатской программы Бюро по международному контролю за наркотиками и правоприменению Госдепартамента США, через которую осуществляется поддержка Агентства по контролю за наркотиками Таджикистана (АКНТ). В рамках программы по международному контролю за наркотиками и правоприменению в Таджикистане «частично финансируется заработная плата сотрудников АКНТ, предоставляются услуги по обучению и оборудованию, осуществляется ремонт помещений, используемых мобильными бригадами АКНТ, финансируется координационное подразделение АКНТ в северном Афганистане, которое проводит совместные операции с афганскими силами»⁷⁰. Благодаря выделяемым средствам улучшилось качество инфраструктуры и уровень обучения в основных центрах, таких как расположенное на афгано-таджикской границе Ишкашимское отделение Управления

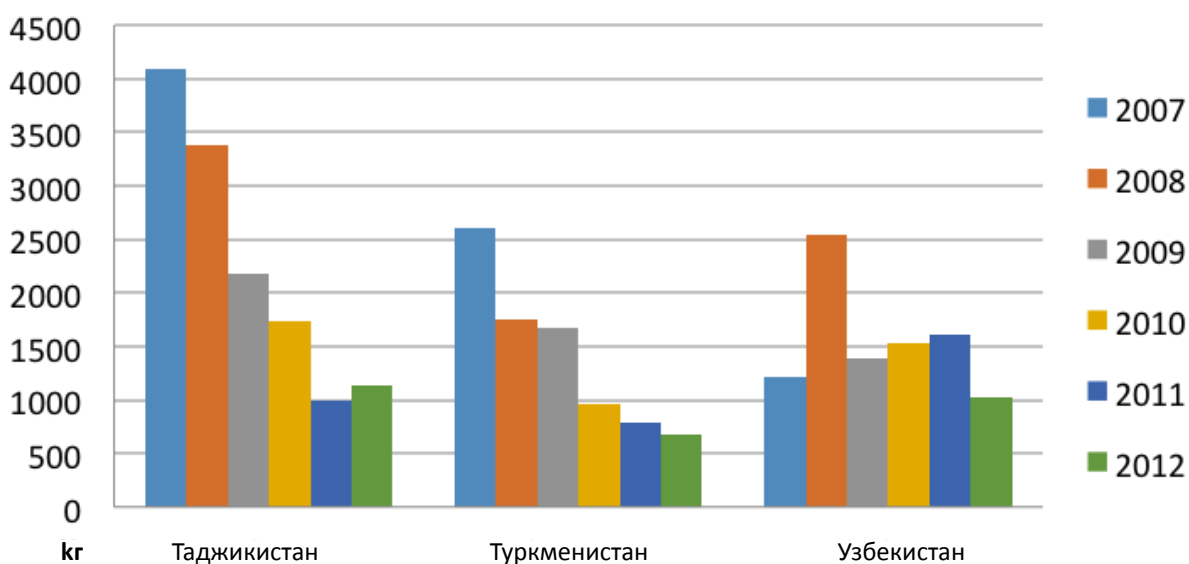


График 7: Конфискация опиума и героина среднеазиатскими государствами, имеющими общую границу с Афганистаном, 2007-2012 гг.

АКНТ по Горно-Бадахшанской автономной области, которое взаимодействует с координационным центром в Талакане (Афганистан), находящемся в совместном ведении Управления по борьбе с наркотиками США (DEA) и АКНТ.

Россия и ОДКБ, в которой Россия играет лидирующую роль, принимают активное участие в решении вопросов пограничной безопасности и противодействия наркотикам в Таджикистане. На саммите ОДКБ, проходившем в 2013 году в Сочи, на государственном уровне была обещана помощь Таджикистану в укреплении границы с Афганистаном. Такая помощь включает передачу технических средств наблюдения и сигнализации, а также строительство новых пограничных пунктов. Россия также участвует в подготовке офицеров таджикской пограничной службы и принимает студентов из Средней Азии, которые проходят обучение в учебных заведениях Пограничной службы ФСБ России в г. Москве.

Важное значение имеет тот факт, что Россия является одним из ключевых членов координационного органа, в состав которого входят все доноры, предоставляющие средства на укрепление границы Таджикистана. Благодаря организационным усилиям этого органа, известного под названием Международная группа по границам (The Borders International Group (BIG)), участники процесса по управлению границами имеют возможность встречаться примерно 10

раз в год для того, чтобы представлять свои проекты и контролировать ход работ. Разработанный BIG механизм координации помогает странам и международным организациям избегать дублирования усилий при выделении помощи на укрепление границ. Кроме того, эта группа играет важнейшую роль, обеспечивая принятие во внимание геополитических интересов России в Таджикистане. В результате участия в BIG российские представители поддерживали международную помощь Таджикистану в охране границ, в том числе спонсированную Соединенными Штатами Америки. Как отмечал бывший посол ЕС, участвовавший в работе Международной группы по границам, «Россия всегда оказывала безотказную помощь. Во время наших заседаний, начиная с самого первого, секретарь нередко включал в протокол российские заявления без внесения в них каких-либо изменений»⁷¹.

К сожалению, дух сотрудничества, который доминировал в предыдущие годы, может быть подвергнут нарастающим испытаниям в связи с разгорающимся между США и Россией спором относительно того, как следует укреплять таджикско-афганскую границу. Россия стремится к расширению двустороннего военного сотрудничества с Таджикистаном и, руководствуясь этим стремлением, выдвинула предложение вновь отправить российских пограничников в Таджикистан⁷². Это предложение в 2012 и 2013 годах встретило противодействие американ-

Источник:
Статистика в режиме «онлайн»
Управления ООН по наркотикам и преступности⁶⁵

Соединенные Штаты и Россия, возможно, могли бы совместно побудить Узбекистан изменить свою стратегию закрытости таким образом, чтобы система контроля за границами этого среднеазиатского государства все в большей степени строилась на принципах управления рисками и высокоточного обнаружения.

ских официальных лиц, которые настаивали на продолжении многостороннего подхода, размывающего роль России. По словам члена Рабочей группы Ивана Сафранчука, Россия расценила оппозицию со стороны США как попытку ограничить влияние Москвы в Таджикистане. В конце концов было найдено компромиссное решение о передаче координации ключевых вопросов пограничной безопасности в ведение ОБСЕ, однако этот эпизод никак не назовешь хорошим предзнаменованием будущего сотрудничества между США и Россией в борьбе с наркотиками в Таджикистане.

В настоящее время Россия и Соединенные Штаты Америки занимают разные позиции по вопросам противодействия наркотрафику и обеспечения безопасности границ в Таджикистане. Существующее напряжение отнюдь не способствует тому, чтобы таджикские чиновники более эффективно использовали получаемую ими щедрую помощь на укрепление безопасности границ и пресечение наркотрафика, и занимали менее терпимые позиции по отношению к организованной контрабанде, которая пересекает их границу и территорию. В будущем проблема наркотрафика будет еще более усугубляться, особенно после вступления Таджикистана в Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Если Таджикистан не нарастит свой потенциал и не проявит большего стремления к борьбе с наркоторговлей до того, как его границы станут внешними границами ЕАЭС, то это негативно скажется на усилиях по борьбе с наркотиками, предпринимаемых Российской Федерацией. В этой ситуации российские официальные лица, скорее всего, будут настаивать на предоставлении им возможности напрямую влиять на ситуацию на таджикско-афганской границе.

Граница между Узбекистаном и Афганистаном

Предпринимаемые Узбекистаном действия по обеспечению безопасности своих границ носят наиболее интенсивный характер на участке совместной границы с Афганистаном протяженностью 137 км, который охраняется с помощью электрических заграждений, мин и хорошо вооруженных солдат⁷³. Хотя на этом участке были

открыты свободные коридоры для «Северной распределительной сети», снабжавшей войска США и Международные силы содействия безопасности в Афганистане, эти коридоры были, как правило, закрыты для провоза афганских товаров и перемещения людей. По словам члена Рабочей группы Ивана Сафранчука, строжайший режим на данном участке границы является эффективным средством сдерживания наркоторговцев, но в то же время препятствует экспорту товаров из Афганистана на рынки Средней Азии и далее⁷⁴.

Наркоторговцы завозят афганские опиаты на территорию Узбекистана через не так хорошо охраняемую таджикско-узбекскую границу. В докладах УНП ООН отмечается, что количество изъятий героина правоохранительными органами Узбекистана на границе с Таджикистаном выше, чем по границе с Афганистаном или поблизости от нее⁷⁵. Узбекские власти жалуются на то, что таджикские пограничные службы не выполняют должным образом свою часть работы по охране границы, в результате чего узбекским силам приходится работать за них⁷⁶. Проводимые Узбекистаном односторонние мероприятия по охране границы включают, среди прочего, закрытие на неопределенное время целого ряда официальных контрольно-пропускных пунктов. Таджикские должностные лица и организации, представляющие гражданское общество, обращают внимание на то, что это ухудшает качество жизни местного населения, так как оно оказывается отрезанным от рынков, рабочих мест и родственников, находящихся по другую сторону границы.

Контрабандистские сети все чаще используют железнодорожный транспорт для перевозки героина из среднеазиатских регионов, граничащих с Афганистаном, в Россию. Изъятия, произведенные в последнее время, свидетельствуют об изменении тактики транспортировки героина, который прячут в хлопке, алюминии и бетоне, переправляемых на грузовых поездах из Таджикистана через Узбекистан. В июне 2012 года, согласно сообщениям, восемь килограммов героина были обнаружены в Ташкенте в поезде, направлявшемся транзитом из Душанбе в Москву: героин был спрятан в цистерне со сжиженным газом⁷⁷. В то же время, есть данные о

том, что узбекские государственные структуры на каком-то уровне сотрудничают с наркоторговцами. Как отмечалось в 2010 году Посольством США в Ташкенте, «одной из принципиальных преград на пути устойчивой реализации антинаркотической стратегии является присутствие многочисленных коррумпированных чиновников во всех звеньях системы, призванной бороться с незаконным оборотом наркотиков. Заработная плата офицеров, работающих в правоохранительных органах, как правило, очень низкая, и ходит немало анекдотических историй о таможенниках и пограничниках, пополняющих свой доход за счет взяток, которые им дают за то, чтобы они закрывали глаза на контрабанду наркотиков. Существует вероятность того, что некоторые государственные чиновники сами являются членами преступных группировок, занимающихся трафиком наркотиков»⁷⁸.

Несмотря на решительный настрой на борьбу с наркотиками, Узбекистан без энтузиазма относится к международным инициативам, направленным на противодействие наркоторговле, особенно когда они предполагают реформирование процесса профессионального обучения и институциональные реформы, которые узбекские власти относят исключительно к сфере национальной безопасности⁷⁹. Международным инициативам руководство Узбекистана предпочитает участие в двусторонних программах сотрудничества, которые предоставляют стране возможность проявления максимальной гибкости, принимая на себя относительно немного обязательств. Участие Узбекистана чаще имеет место в тех случаях, когда помощь предоставляется в форме передачи технологий и оборудования⁸⁰.

В целом, стратегию Узбекистана по контролю за границами вряд ли можно считать моделью для данного региона. Эта стратегия является чрезвычайно затратной и селективной, так как сфокусирована, главным образом, на принуждении и пресечении, в ущерб другим аспектам контроля за оборотом наркотиков и борьбы с нелегальным наркотрафиком. Хотя узбекские силовики конфискуют намного больше наркотиков в процентном отношении к общему оценочному объему контрабанды наркотиков, чем соседние Таджикистан и Туркменистан, статистика изъя-

тий не всегда позволяет однозначно судить об эффективности усилий узбекских властей. Если в 2010 году объем конфискованного в Узбекистане героина вырос на целых 25 процентов⁸¹, то в 2012 году аналогичный показатель резко упал⁸². Остается неясным, чем было вызвано такое падение: все более активным сращиванием интересов наркоторговцев и представителей властных структур, внедрением более эффективных тактических приемов контрабанды или, возможно, переориентацией наркоторговцев с узбекской на другие границы в ответ на жесткие меры узбекских пограничных служб. Нельзя не добавить, что закрытие границ означает потерю возможностей для афганского бизнеса и экспортеров в период, когда экономика Афганистана отличается чрезвычайной хрупкостью.

Соединенные Штаты и Россия, возможно, могли бы совместно побудить Узбекистан изменить свою стратегию закрытости таким образом, чтобы система контроля за границами этого среднеазиатского государства все в большей степени строилась на принципах управления рисками и высокоточного обнаружения. Одним из возможных путей было бы предложение Узбекистану гораздо более широкого ассортимента технической помощи и оснащения на условиях, предполагающих более активное участие узбекских специалистов в программах профессионального обучения и модернизацию стратегии в области контроля за границами в соответствии с требованиями современности. Однако в случае, если ситуация в области безопасности в Афганистане продолжит ухудшаться, Узбекистан удвоит свои усилия по проведению в жизнь политики «закрытых дверей», которая представляется ему наилучшей и которая (по крайней мере, на первый взгляд) дает больше результатов в борьбе с потоком нелегальных наркотических средств.

Граница между Туркменистаном и Афганистаном

Туркменистан представляет собой исключительный случай, если рассматривать его в контексте проблем, связанных с Афганистаном и с торговлей наркотиками. Во-первых, он играет незначительную роль в наркотрафике по се-

верному пути, но при этом является крупным перевалочным пунктом так называемого балканского маршрута. Как отмечалось в подготовленном ИВЗ докладе «Афганский наркотрафик. Совместная оценка угрозы», «благодаря уникальному местоположению Туркменистана и значительной протяженности его границ как с Афганистаном, так и с Ираном, через его территорию проходит важная дополнительная ветка основного западного маршрута наркотрафика из Афганистана в Иран и далее [в Европу]⁸³. Последствия контрабанды наркотиков через афгано-туркменскую границу в настоящее время представляют большую угрозу для Ирана и Европы, чем для Российской Федерации. Во-вторых, политика контроля над границами, проводимая Туркменистаном, лежит в русле его гибкого и нейтрального подхода к Афганистану. Туркменские официальные лица поддерживают отношения с основными афганскими политическими игроками по ту сторону границы – как находящимися во власти, так и мятежниками. Этот подход ведет к более гибкой и открытой экономической политике в отношении управления границей с Афганистаном, но вместе с тем приводит и к негативным последствиям, а именно – к росту наркотрафика по балканскому маршруту.

В период между 1992 и 1999 годами границы Туркменистана с Ираном и Афганистаном охранялись совместно туркменскими и российскими пограничными войсками. В этом не было ничего необычного: для защиты границ, еще совсем недавно представлявших собой внешние рубежи Советского Союза, Россия сохраняла аналогичное присутствие на границах Узбекистана и Таджикистана с Афганистаном. Однако туркменские официальные лица – в особенности, тогдашний президент Сапармурат Ниязов и круг его советников – сочли, что близость с Афганистаном представляла собой не только угрозу, но и возможность, и настояли на сокращении Москвой численности воинского контингента, стоявшего на охране границы. Вывод российского контингента, насчитывавшего 3 000 человек, происходил поэтапно; последние 200 пограничников были выведены из Тур-

кменистана в конце 1999 года. Ниязов полагал, что несмотря на проблемы с Афганистаном, с которыми столкнулись СССР и Россия, независимый Туркменистан мог спокойно заниматься бизнесом с любыми афганскими властями⁸⁴. В то же время вырос объем наркотиков, провозимых через Туркменистан, и появились признаки сговора между наркоторговцами и государственными чиновниками, которые «крышевали» наркоторговлю и получали от этого прибыль⁸⁵.

Экономическое и политическое влияние Туркменистана на Афганистан росло при администрации Карзая. Как отмечает Себастьян Пейруз, Туркменистан стал «важным партнером для афганских приграничных провинций, таких как Герат, Бадгиз, Фарьяб и Джаузджан, и предоставляет значительную финансовую и техническую помощь туркменскому меньшинству в Афганистане»⁸⁶. Провозглашенный Туркменистаном принцип международного нейтралитета позволил стране установить отношения как с правительством в Кабуле, так и с Талибаном. Когда в 2007 году силы Талибана слишком близко подошли к границе с Туркменистаном, власти страны использовали налаженные ими каналы диалога для того, чтобы предложить Талибану продукты питания, одежду и газ в обмен на отвод транспортных средств талибов вглубь Афганистана, подальше от туркменской границы, – проявив таким образом креативный подход к управлению границей⁸⁷.

При президенте Гурбангулы Бердымухамедове, сменившем Ниязова после смерти последнего в 2006 году, политика Туркменистана в области обеспечения безопасности границ и борьбы с наркотиками претерпела некоторые изменения. В 2008 году Туркменистан и УНП ООН договорились о продвижении туркменской пограничной инициативы, направленной на противодействие наркотрафику через границы Туркменистана с Афганистаном и Ираном. В результате реализации этой инициативы было создано Агентство по контролю за наркотиками, выросло количество изъятий наркотических средств мобильными пограничными бригадами, усилилось взаимодействие и активизирова-

Несмотря на публично заявленную позицию Туркменистана в области борьбы с наркотиками, международные представители и спонсоры, оказывающие помощь пограничным службам, выражают недовольство тем, что участие Туркменистана в международных программах по-прежнему носит лишь «косметический» характер.

лось трансграничное сотрудничество с Афганистаном и Ираном. В 2008 году Комиссия ООН по наркотическим средствам высоко оценила усилия Туркменистана, отметив, что страна «приняла на себя лидирующую роль в решении этой проблемы»⁸⁸.

Россия и США оказывали туркменским службам, занимающимся борьбой с наркотиками и контролем за границами, помощь в подготовке персонала и техническое содействие. В 2010 году российские и американские официальные лица обсудили пути усиления сотрудничества для повышения способности Туркменистана бороться с нелегальным оборотом наркотиков. В феврале 2010 года, во время встречи в Москве, начальник оперативной части Управления по борьбе с наркотиками США (DEA) проинформировал заместителя директора ФСКН России о деятельности его организации в Туркменистане, отметив, что новое туркменское Агентство по контролю за наркотиками нуждалось в увеличении международной помощи⁸⁹.

Уже к 2010 году средства массовой информации Туркменистана широко демонстрировали подозреваемых в контрабанде наркотиков в телевизионных новостных программах, а президент Бердымухамедов предупредил государственных чиновников на местах о необходимости повышать эффективность борьбы с наркотиками: «Предупреждаю, что если руководители властей не достигнут хороших результатов, они столкнутся с проблемами. Если вы не предпримете решительных действий, то даже выполнение плановых показателей по сдаче хлопка и зерна не освободит вас от ответственности»⁹⁰.

Несмотря на публично заявленную позицию Туркменистана в области борьбы с наркотиками, международные представители и спонсоры, оказывающие помощь пограничным службам, выражают недовольство тем, что участие Туркменистана в международных программах по-прежнему носит лишь «косметический» характер. Туркменские должностные лица, как правило, с неохотой относятся к участию в долгосрочных совместных учениях с афганскими

коллегами. На одном расширенном совещании с представителями американских военных в 2010 году руководитель Государственной пограничной службы Туркменистана отказался участвовать в совместных учениях, сославшись на очевидную слабость афганских структурных подразделений. Вместо этого он настаивал на предоставлении американскими чиновниками большего количества высокотехнологичного оборудования, такого как сканеры и оптические системы дальнего наведения⁹¹. Представители ООН неоднократно отмечали, что туркменские власти продолжают держаться на расстоянии, не отвечают на официальные письма, отсутствуют на программных мероприятиях и даже отменяют встречи с международными представителями, занимающимися вопросами управления границ, без указания причин или уведомления⁹².

Политика Туркменистана в отношении Афганистана и совместной границы в настоящее время проходит испытание на жизнеспособность. К началу 2013 года ситуация в области пограничной безопасности резко ухудшилась. Туркменская сторона прибегла к имеющимся у нее каналам коммуникации с администрацией Карзая, повстанцами и полевыми командирами для того, чтобы восстановить видимость стабильности. Похоже, однако, что эти усилия потерпели неудачу, в результате чего туркменским властям пришлось усилить границу дополнительными пограничными подразделениями. Если ситуация с пограничной безопасностью продолжит ухудшаться, то Туркменистану придется осуществить переоценку своей политики в отношении обеспечения безопасности границы. Наблюдения, относящиеся к началу 2015 года, указывают на то, что Туркменистан, возможно, движется в направлении закрытия границы, по аналогии с соседним Узбекистаном⁹³. В данной ситуации оптимистический прогноз связан с надеждой на то, что Вашингтон и Москва смогут изыскать больше возможностей для оказания Туркменистану помощи в укреплении безопасности границ и более эффективной борьбе с контрабандой наркотиков.

Заключение и рекомендации

Повышение способности Афганистана и его соседей пресекать трафик наркотиков на своих границах служит взаимным интересам Москвы и Вашингтона.

Без всякого сомнения, афганская экономика и экспорт, ориентированные на опиум, являются источником серьезного беспокойства как для Российской Федерации, так и для Соединенных Штатов Америки. В России потребление афганского героина привело к критическому повышению уровня наркозависимости населения, что имело пагубные последствия для здоровья людей и создало новые проблемы в области правоприменения. Что касается США, то рост наркоторговли угрожает свести на нет более, чем десятилетние усилия, направленные на развитие афганского государства и общества, включая дорогостоящие инвестиции. Тревога по этому поводу стала центральной темой доклада специального комитета Сената США по контролю за международным оборотом наркотиков, представленному в декабре 2014 года⁹⁴. Исходя из вышесказанного, повышение способности Афганистана и его соседей пресекать трафик наркотиков на своих границах служит взаимным интересам Москвы и Вашингтона.

Однако сотрудничество между США и Россией не так легко наладить даже в рамках противостояния совместной угрозе. Последствия украинского кризиса отбросили двусторонние отношения назад до такой степени, что на их восстановление уйдут годы. Качество коммуникации между российскими и американскими государственными деятелями резко ухудшилось, что затрудняет взаимодействие даже по тем предметам, которые вызывают неприятие обеих сторон, таким как афганские опиты и героин. Одним из важных факторов, осложняющих любое сотрудничество между Россией и США, является включение в санкционный список российских граждан, составленный правительством США, главы ФСКН России Виктора Иванова, одной из ключевых фигур в борьбе против нелегального оборота наркотических средств. Любое дальнейшее взаимодействие по Афганистану будет проходить на негативном дипломатическом фоне, который невозможно просто так взять и отменить.

Наступивший период международных отношений, характеризующийся повышенной дипломатической и геополитической чувствительностью, ставит сотрудничество между США и Россией в

Средней Азии на чрезвычайно тернистый путь. Как было отмечено рядом российских членов Рабочей группы, Россия с настороженностью воспринимает любые попытки Соединенных Штатов использовать борьбу с наркотиками как предлог для усиления своего присутствия в Средней Азии. Эта настороженность столь же сильна, как и желание России избежать увеличения ввоза наркотиков на свою территорию или распространения нестабильности и военных действий на страны Средней Азии в предстоящие годы. По словам члена Рабочей группы Екатерины Степановой, основные последствия вывода американских сил, с точки зрения России, затрагивают «не Афганистан, а Среднюю Азию»⁹⁵, в особенности, такие страны как Кыргызстан и Таджикистан⁹⁶. Соответственно, Москва решительно предпочитает «разделение труда», при котором Россия играет лидирующую роль в Средней Азии, а США удваивают свои усилия по противодействию наркотикам в Афганистане, который Россия рассматривает в контексте геополитики как часть Южной Азии.

Соединенные Штаты вряд ли сразу согласятся на такое «разделение труда». Несмотря на то, что американская внешняя политика все больше разворачивается в сторону Восточной Азии, у США есть стратегические интересы в Центральной Азии, и лица, определяющие политический курс Вашингтона, не будут ограничивать имеющиеся у них возможности принимать ответные меры против угроз для глобальной безопасности, которые могут исходить в будущем из Афганистана или с соседних с ним территорий. Как отмечает член Рабочей группы Марлен Ларуэль, в основе внешней политики США в регионе лежит стремление обеспечить центральноазиатским государствам достаточное поле для маневра и поддержания стратегической автономности от Москвы, - автономности, которая позволяет Соединенным Штатам сохранять там свое собственное влияние⁹⁷.

Изложенные выше геополитические соображения отнюдь не исключают возможности сотрудничества в области противодействия нелегальному обороту наркотиков и контроля за границами. Однако любое взаимодействие, направленное на улучшение функционирования пограничных служб и

повышение эффективности пресечения наркотрафика на границах с Афганистаном, потребует от участников принимать во внимание позиции друг друга по упомянутым чувствительным вопросам.

Рекомендации

Что могут совместно сделать Россия и Соединенные Штаты Америки для борьбы с наркотрафиком на границах Афганистана? Осознавая всю сложность нынешнего периода взаимоотношений между США и Россией, Рабочая группа выдвигает следующие рекомендации, которые помогут должностным лицам, принимающим политические решения в России и США, не прерывать долговременное сотрудничество, направленное на укрепление границ вокруг Афганистана с целью пресечения наркоторговли.

Воздействовать на правительство Афганистана с тем, чтобы оно, при разработке стратегии и инициатив по борьбе с наркотиками, упреждало события, а не только реагировало на случившееся. После Лондонской конференции Президент Гани пересмотрел национальные приоритеты, включив в их число борьбу с нелегальным оборотом наркотиков, но это только первый шаг. Задача борьбы с наркотическими веществами должна быть составной частью всех без исключения инициатив, и ни одному афганскому министерству не следует принимать никаких программ, не озвучив предварительно возможные последствия их реализации с точки зрения противодействия производству и обороту наркотиков. То же самое касается будущей американской и российской помощи Афганистану⁹⁸. В частности, российским и американским государственным деятелям следует побуждать Афганистан активно интегрировать государственную политику в области борьбы с наркотиками и коррупцией в формирующуюся национальную стратегию контроля за границами.

Побуждать Афганистан более активно сотрудничать с Ираном для того, чтобы повысить эффективность мер по пресечению провоза наркотических средств на всем протяжении афгано-иранской границы. Хотя Иран предпринял впечатляющее наступление на наркотрафик, недостаточно просто перегородить путь массивному наплыву опиума и героина, перевозимого через Иран в Европу и через Каспийское море в Содружество Независимых Государств. У Соединенных Штатов Америки отсутствуют такие отношения с иранским правительством или правоохранительными органами, занимающимися борьбой с наркотиками, какие налажены у Российской Федерации и ФСКН России. Тем не менее,

американские официальные лица могли бы оказать воздействие на своих афганских коллег с тем, чтобы последние углубили свое сотрудничество с иранскими партнерами и играли большую роль в пресечении наркотрафика через афгано-иранскую границу. В течение многих лет США не приветствовали сотрудничество между Афганистаном и Ираном, особенно в тех случаях, когда речь шла об американских деньгах и инициативах. Эта позиция давала афганским чиновникам лишний повод пренебрегать налаживанием по-настоящему глубокого сотрудничества с Ираном в области борьбы с контрабандой наркотиков. Совместные призывы со стороны США и России к более энергичному взаимодействию между Афганистаном и Ираном могут сыграть важную роль и подвинуть Афганистан к реальным действиям в этом направлении.

Побудить Афганистан и Пакистан окончательно договориться о статусе проходящей между ними границы. «Линия Дюранда» по-прежнему официально не признана и является источником споров и эскалации конфликта между Кабулом и Исламабадом. Это не способствует трансграничному сотрудничеству и затрудняет проведение совместных контрнаркотических операций на границе. Урегулирование пограничных вопросов – это длительный и непростой процесс, но Москве и Вашингтону надо использовать любую возможность, чтобы призвать Афганистан и Пакистан к взаимному признанию и урегулированию совместной границы. Предыдущие попытки политического решения этой проблемы провалились отчасти по той причине, что в них не принимали всестороннего участия международные заинтересованные игроки и отсутствовали материальные стимулы. Россия и США вместе имеют достаточный вес для того, чтобы способствовать началу диалога, направленного на выработку решения. Обещание расширить помощь на повышение безопасности границы может стимулировать Афганистан и Пакистан к вступлению в диалог⁹⁹. России следует также, используя свои существенно улучшившиеся отношения с Пакистаном, добиваться от этой страны более энергичных действий по борьбе с нелегальным потоком наркотиков, особенно в приграничных районах.

Выступать с позиций здравого смысла по вопросам борьбы с наркотиками и безопасности границ в Средней и Южной Азии и требовать, чтобы официальные должностные лица в среднеазиатских странах выполняли обязательства, связанные с получением ими помощи на борьбу с нелегальным наркотрафиком и управление границами. Государства Средней Азии, такие как Таджикистан, искусно привлекали помощь и от

Российским и американским государственным деятелям следует побуждать Афганистан активно интегрировать государственную политику в области борьбы с наркотиками и коррупцией в формирующуюся национальную стратегию контроля за границами.

США, и от России, зачастую манипулируя и той, и другой стороной в противовес друг другу. При этом реальных шагов по пресечению контрабанды наркотиков или противодействию сговору между контрабандистами и чиновниками пограничных служб было сделано мало. Вашингтону и Москве следует согласованно довести свои обращения до сведения среднеазиатских руководителей. Что касается Таджикистана, то необходимо неустанно добиваться от таджикских властей проведения более согласованной политики в борьбе с нелегальным наркотрафиком.

Совместно работать над проблемными участками границы. Вашингтон и Москва могли бы побудить Таджикистан обратиться к России с просьбой о расширении помощи таджикским должностным лицам в укреплении границы с Узбекистаном. Такая помощь может быть оказана путем направления инструкторов для сотрудников контрольно-пропускных пунктов, проведения учений в целях повышения квалификации персонала или просто путем предоставления технического и оперативного оборудования в больших объемах. Такие меры могли бы снизить объем наркотиков, нелегально провозимых через таджикско-узбекскую границу, и дали бы дополнительный импульс духу сотрудничества, на котором строится работа Международной группы по границам в Душанбе. Кроме того, это способствовало бы укреплению безопасности на таджикской стороне границы с Узбекистаном и дало бы Соединенным Штатам основание обратиться к Узбекистану с призывом пересмотреть проводимую им политику закрытости и милитаризации. Одновременно должностным лицам в США и России необходимо выработать общие стандарты оценки улучшений в управлении границами и пресечении контрабанды наркотиков на ключевых участках, таких как афгано-таджикская граница. Наделение ОБСЕ функциями координирующего органа в связи с оказанием помощи пограничным службам Таджикистана, возможно, было оправданным компромиссом, однако США и Россия должны быть готовы к изменению способа оказания и содержания такой помощи, если Таджикистан не достигнет желаемых результатов в борьбе с контрабандой наркотиков. Это означает, что представители органов государственной власти в США должны быть готовы, - по крайней мере, в принципе, - к осмотрительному признанию большей роли России на таджикских границах в будущем.

Сформулировать совместные позиции по борьбе с наркотиками и контролю за границами на базе межгосударственных органов, в которых обсуждаются эти вопросы, таких как Центральноазиатский региональный информационный

координационный центр (ЦАРИКЦ), задача которого состоит в том, чтобы способствовать обмену информацией и координации оперативной деятельности правоохранительных органов в странах Центральной Азии, включая таможенные органы, пограничные войска и органы контроля за оборотом наркотиков. Для того, чтобы это стало реальностью, необходимо пригласить США к вступлению в ЦАРИКЦ в качестве полного члена. В предыдущие годы представители ФСКН России высказывались в поддержку такого развития событий, однако в нынешней дипломатической обстановке Москва вряд ли политически поддержит идею повышения нынешнего статуса США как государства-наблюдателя ЦАРИКЦ.

Совместно расширять многосторонние тренинги для подразделений пограничных войск, таможенной службы и органов по борьбе с наркотиками. До наступления кризиса в отношениях друг с другом, Россия и США продемонстрировали пример совместной работы в области обучения сотрудников пограничных служб среднеазиатских государств, который можно считать прецедентом (пусть даже и ограниченным по масштабу). Однако в целом совместные российско-американские инициативы по тренингу коснулись лишь небольшого числа сотрудников пограничных служб и могли бы быть значительно расширены. Ликвидация существующих пробелов в области освоения навыков и обучения личного состава, конечно же, не снимет политических препятствий, о которых шла речь в настоящем докладе, и все же такие обучающие программы послужат важным сигналом о том, что международное сообщество не бросает Афганистан и его среднеазиатских соседей на произвол судьбы в решении проблем, связанных с контролем за границами и борьбой с нелегальным провозом наркотиков.

Углублять официальное и неофициальное сотрудничество между представительствами ФСКН России и Управления по борьбе с наркотиками США, расположенными в Афганистане и Средней Азии. В целях более эффективного противодействия контрабанде наркотиков через афганские границы, ФСКН России и Управление по борьбе с наркотиками США должны энергичнее взаимодействовать друг с другом, как по официальным, так и по неофициальным каналам. Российским и американским должностным лицам следует договориться о том, что кризис в двусторонних отношениях между нашими странами не должен повлиять на оперативное сотрудничество их ведомств в Центральной и Южной Азии, даже если такое сотрудничество будет носить ограниченный и неофициальный характер в течение ближайшего времени.

- 1 David Mansfield and Paul Fishstein, “Eyes Wide Shut: Counter-Narcotics in Transition” (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, September 2013), 2.
- 2 Хотя Афганистан имеет общую границу с Китаем протяженностью 76 км, состояние этой границы в настоящем докладе не анализируется. Граница между Афганистаном и Китаем находится в удаленном горном районе и является практически непреодолимой в течение большей части года. В период таяния снегов небольшое количество опиатов перевозится через эту границу. Однако гораздо более крупные партии афганских опиатов и героина попадают в Китай через Пакистан и Таджикистан. Теми же путями китайские химические прекурсоры, используемые для очистки и превращения опиума в героин, поставляются в Афганистан.
- 3 С резюме этого доклада на русском языке можно ознакомиться по ссылке: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/V1403602_russian.pdf. Речь идет о росте по сравнению с предыдущим 2013 годом, когда на долю Афганистана, по данным УНП ООН, приходилось 74 процента глобального нелегального производства опиума. См.: UNODC, World Drug Report 2013 (United Nations Publication, 2013). В докладе Института Восток-Запад «Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы» отмечалось, что из страны вывозилось 92 процента опиатов.
- 4 Афганские официальные органы сообщали в 2012 и 2013 годах, что свыше 10 000 литров ангидрида уксусной кислоты было изъято в приграничных с Пакистаном провинциях и в Кабуле.
- 5 Для сравнения: на долю Афганской антинаркотической полиции приходилось 89 процентов, а на долю национальной полиции – 7 процентов от общего объема изъятий, произведенных в Афганистане в 2013 г. Эти цифры были предоставлены ИВЗ афганскими официальными лицами.
- 6 Екатерина Степанова и др. Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы. Российско-американская рабочая группа по афганскому наркотрафику. Нью-Йорк: Институт Восток-Запад, 2013. С. 13.
- 7 Екатерина Степанова и др. Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы. С. 30.
- 8 Такая оценка прозвучала в выступлении Николая Патрушева, секретаря Совета безопасности России. См.: «Ущерб от наркотиков равен расходам на здравоохранение», РИА Новости, 25 февраля 2013 г.
- 9 Екатерина Степанова и др. Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы. С. 9.
- 10 Перспектива заключения этой сделки вызвала сильную оппозицию в Конгрессе, несмотря на то, что покупку поддерживал Пентагон. См.: “Dunford urges Congress to approve Russian helicopter deal for Afghan air force,” Stars and Stripes, July 17, 2014, <http://www.stripes.com/news/us/dunford-urges-congress-to-approve-russian-helicopter-deal-for-afghan-air-force-1.293927>.
- 11 Относительно роли полевых командиров в обусловленной политическими факторами экономике Афганистана – как легальной, так и нелегальной – см.: Dipali Mukhopadhyay, Warlords, Strongman Governors, and State Building in Afghanistan (Cambridge: Cambridge University Press, 2014); Jonathan Goodhand, “Frontier Wars: The Opium Economy in Afghanistan,” Journal of Agrarian Change 5 (2005): 191-216; Kimberly Marten, “Warlordism in Comparative Perspective,” International Security 31 (2007): 41-73; Barnett Rubin, “Saving Afghanistan,” Foreign Affairs 86 (2007): 57-78.
- 12 О динамике развития политической ситуации и ситуации в области безопасности на уровне афганских провинций в период советского присутствия и в другие периоды см.: Antonio Giustozzi, Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan (New York: Columbia University Press, 2009).
- 13 Инициатива «Радуга» возникла в рамках Парижского Пакта, представляющего собой многостороннюю программу борьбы с незаконным оборотом и злоупотреблением наркотиками, инициированную в 2003 г.
- 14 Одним из примеров такой помощи была Целевая программа обустройства границ, в рамках которой проходили обучение афганские пограничники. Эта программа финансировалась Соединенными Штатами Америки и проводилась в жизнь Объединенным командованием по созданию системы безопасности в Афганистане. Министерство обороны и Министерство национальной безопасности США также финансировали Совместные пограничные командные центры на афгано-пакистанской границе, перед которыми стояла задача помогать властям и службам безопасности Афганистана и Пакистана в управлении миграционными потоками и торговлей и в выявлении угроз для безопасности, исходящих, в частности, от повстанцев и контрабандистов, провозящих наркотики.
- 15 Источник: беседа автора Джорджа Гаврилиса с заместителем командующего Группой по восстановлению провинции в Мазари-Шарифе, март 2009 г.
- 16 Одним из обстоятельств, затруднявших организацию обучения сотрудников Афганской пограничной полиции, являлось состояние транспортной логистики. Поскольку состояние дорог в приграничных провинциях ухудшалось одновременно с ухудшением положения в области безопасности, курсантов приходилось переправлять в Кабул самолетом. В связи с этим от США и европейских стран, спонсировавших процесс обучения, потребовалось изыскивать воздушные суда и оплачивать транспортные расходы.
- 17 Приведем еще один пример для сравнения: подразделения сил национальной безопасности Афганистана, базирующиеся в Кабуле, имеют в своих рядах больше сотрудников, чем Афганская пограничная полиция имеет по всей стране (26 000 и 23 900 человек, соответственно). См. подробный доклад об Афганских силах национальной безопасности, подготовленный по заказу Конгресса США Центром военно-морского анализа (Center for Naval Analyses): Jonathan Schroden et al., Independent Assessment of the Afghan National Security Forces (Alexandria: Center for Naval Analyses, 2014), 100.
- 18 Schroden et al., Independent Assessment, 100-102.

19 Как отмечалось в докладе Центра военно-морского анализа, «сотрудники МССБ проанализировали полученные со спутников снимки афгано-пакистанской границы и пришли к выводу о том, что на пакистанской стороне имелось в 1,5-2 раза больше пограничных пунктов, чем Афганистан в то время только планировал построить». См.: Schroden et al., Independent Assessment, 106.

20 Миссии по охране «зеленых» границ проводятся в 50-километровой зоне, примыкающей к границе. См.: Schroden et al., Independent Assessment, 27, 99-100.

21 Schroden et al., Independent Assessment, 100-102.

22 Подробный доклад о состоянии Афганской пограничной полиции был подготовлен по итогам исследования, проведенного Генеральным инспектором Министерства обороны США. В отношении навыков сбора и использования разведывательных данных личным составом в докладе отмечалось, что только 75 из 450 офицеров и сержантов, составляющих разведывательные подразделения Афганской пограничной полиции, были подготовлены надлежащим образом. См.: U.S. Department of Defense Inspector General, Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts to Train, Equip, and Advise the Afghan Border Police (Alexandria: Department of Defense Inspector General, 2013), 47.

23 Эти цифры были предоставлены ИВЗ афганскими официальными лицами.

24 По сообщениям, речь идет об одном участке границы, где военнослужащие иранских подразделений по борьбе с наркотиками понесли тяжелые потери.

25 Эта информация была предоставлена члену Рабочей группы должностным лицом международной организации, занимающейся вопросами развития. При этом собеседник пояснил, что не было никакой ясности относительно того, кем являлись атакующие: повстанцами, перевозчиками наркотиками контрабандистами или теми, и другими.

26 Declan Walsh, "Powerful Afghan Police Chief Puts Fear in Taliban and Their Enemies," The New York Times, November 8, 2014, http://www.nytimes.com/2014/11/09/world/asia/powerful-afghan-police-chief-puts-fear-in-taliban-and-their-enemies-.html?_r=0.

27 Государственный департамент США рассматривает ситуацию на контрольно-пропускных пунктах, расположенных вдоль границ между Афганистаном и Таджикистаном, Афганистаном и Туркменистаном, Афганистаном и Узбекистаном, а также на переходах Турхам и Западный Чаман на афгано-пакистанской границе для того, чтобы лучше понять, какие факторы влияют на эффективность работы этих КПП и каким образом можно было бы облегчить трансграничное сотрудничество, которое увеличило бы легальные товарные потоки в регионе. Пограничные пункты на границе с Ираном в настоящее время не входят в число рассматриваемых проектов по развитию инфраструктуры.

28 О коррупции и порядке назначения должностных лиц на территориях, через которые проходят наркомаршруты, см.: George Gavrilis, "The Good and Bad News about Afghan Opium," CFR Expert Brief, February 10, 2010. Комментарии относительно представителей Министерства внутренних дел и командиров погранотрядов, скопивших огромные состояния, были сделаны в ходе беседы автора в феврале 2014 года с должностным лицом из европейских структур, проработавшим в течение трех лет в тесном контакте с указанным министерством. О коррупции в таможенных и пограничных подразделениях см. также: U.S. Department of Defense Inspector General, Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts. В докладе отмечается, что Министерство финансов и Министерство внутренних дел Афганистана совместно отвечают за работу Афганской таможенной полиции, но при этом основные контрольные функции возложены на Министерство внутренних дел. В реальности такое разделение труда не работает. Многие должности в таможенных органах заняты сотрудниками пограничной полиции, которые не обладают необходимой подготовкой и навыками. Такая ситуация способствовала росту коррупции. В докладе упоминается случай, когда «офицер Афганской таможенной полиции на таможне Турхама был освобожден от своих обязанностей по обвинению в том, что он еженедельно забирал свыше 20 000 долларов из доходов таможни для себя и других лиц». Источник: U.S. Department of Defense Inspector General, Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts, 27.

29 Najibullah Gulabzoi, "The Narco-State of Afghanistan: Deconstructing the Nexus between Drug Trafficking and National Security," The Diplomat, February 12, 2015.

30 Ernesto Londoño, "As US Withdraws from Afghanistan, Poppy Trade It Spent Billions Fighting Flourishes," The Washington Post, November 3, 2013. В докладе ИВЗ «Афганский наркотрафик: совместная оценка угроз» высказывалось мнение о том, что, несмотря на утверждения журналистов и некоторых политических деятелей об обратном, Талибан контролирует миноритарную долю в обороте опиатов и наркотиков. Недавно проведенное исследование, профинансированное правительством США, оставляет этот вопрос открытым. В опубликованном аналитическом докладе говорится следующее: «Некоторые утверждают, что торговля наркотиками является важнейшим источником финансирования антиправительственных сил, особенно на юге. Однако единого мнения относительно того, в какой степени наркоторговля обеспечивает существование повстанцев, как и относительно того, могут ли Афганские силы национальной безопасности существенно изменить эту динамику, нет». Цит. по: Schroden et al., Independent Assessment, 44.

31 В рейдах принимали также участие Министерство обороны США, НАТО и Министерство внутренних дел Афганистана. Глава ФСКН России Виктор Иванов отметил, что «это была первая операция в Афганистане, в которой принимали участие российские наркополицейские», подчеркнув при этом, что российские офицеры находились в Афганистане по договоренности с руководством этой страны и не в качестве военного подразделения. Несмотря на это, участие российских агентов в столь резонансной операции было болезненно воспринято в Афганистане. Некоторые афганские официальные лица критически высказывались по поводу присутствия российских военных, утверждая, что им не было известно о российском участии. Источник: Matthew Chance and Paul Armstrong, "Russian

Anti-Drug Chief Applauds Afghan Heroin Haul," CNN.com, October 30, 2010; Joshua Partlow, "Karzai Condemns Russian Involvement in Afghan Drug Bust," The Washington Post, October 30, 2010.

32 "12-14 декабря 2012 года проходил визит председателя Государственного антинаркотического комитета, директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков В.П. Иванова в США," Federal Drug Control Service of the Russian Federation, December 14, 2014, http://fskn.gov.ru/includes/periodics/events_all/2012/1214/113521704/detail.shtml.

33 "Russia, US Help Destroy More Drug Laboratories in Afghanistan (part 3)," Interfax, May 30, 2013, <http://www.interfax.com/newsinf.asp?pg=7&id=420089>.

34 Член Рабочей группы Иван Сафранчук считает, что, возможно, было бы более правильным называть операцию, проведенную в октябре 2010 года, американской операцией с участием России/ФСКН России, а не совместной операцией в полном смысле слова.

35 Для оппозиции со стороны Карзая было, по крайней мере, две причины. Во-первых, операции привели к уничтожению нарколабораторий и дезорганизовали наркомаршруты, которыми управляли ключевые афганские наркодилеры, имевшие свои каналы влияния на власть. Во-вторых, операции были настороженно восприняты значительной частью афганского населения, которое с недоверием отнеслось к объединению двух держав, обе из которых в прошлом осуществляли вторжение и вмешательство в дела Афганистана, в преследовании простых афганцев, независимо от того, являлись они преступниками или нет.

36 Ekaterina Stepanova, "Russia's Concerns Relating to Afghanistan and the Broader Region in the Context of the US/NATO Withdrawal," CIDOB Policy Research Project, June 2013, 6.

37 "CSTO Forces Deployed along Tajik-Afghan Border to Be Reinforced in 2014," Voice of Russia, November 14, 2013.

38 Следует отметить, что в официальной статистике Ирана изъятия опиума, героина и морфия дифференцируются. В целях более наглядного представления данных, статистические данные по изъятиям опиума и героина приведены здесь в суммированном виде.

39 Статистические данные свидетельствуют о том, что на долю Ирана приходится наибольшее число изъятий опиума и героина в глобальном масштабе. Согласно Всемирному докладу о наркотиках УНП ООН за 2013 год, Иран осуществил 80% всех изъятий опиума и 30% всех изъятий героина в мире в 2011 году. См.: "Iran Deserving More Int'l Support in Anti-Drug Campaign," UNODC (from Fars News Agency), December 1, 2014, <http://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/iran-deserving-more-intl-support-in-anti-drug-campaign.html>.

40 UNODC Crime Statistics Online, <https://data.unodc.org>.

41 Согласно докладу УНП ООН, Иран с особой основательностью укрепил свои границы в районах Ислам-Кала и Зарандж: UNODC, Misuse of Licit Trade for Opiate Trafficking in Western and Central Asia: A Threat Assessment, (UNODC, 2012), 53. Важно указать на то, что усилия Ирана по патрулированию границ направлены не только на пресечение наркоторговли. Другие факторы, воспринимаемые Ираном как угрозы безопасности национальных границ, включают нелегальную миграцию из Афганистана, трансграничный бандитизм, проникновение повстанцев и терроризм. Кроме того, нельзя не упомянуть, что Иран использует часть изъятых наркотиков в фармацевтической промышленности для изготовления лекарств.

42 Источники УНП ООН сообщают о потере Ираном 3 700 лиц, находившихся при исполнении обязанностей, в борьбе с нелегальной торговлей наркотиками. См.: "Drug Trafficking And Border Control Situation Analysis," UNODC, accessed January 29, 2014, <http://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/drug-trafficking-and-border-control.html>.

43 Действия Ирана, направленные на борьбу с наркотиками, включают вынесение смертных приговоров контрабандистам, промышленным перевозкам наркотических веществ. Смертные приговоры нередко исполняются через повешение. Не так давно имел место случай, когда власти решили не приводить приговор в исполнение вторично после того, как приговоренный выжил после первой попытки повесить его. См.: "Iran Minister Says No Need to Re-Hang Convict," Al Jazeera, October 23, 2013.

44 Во Всемирном докладе о наркотиках УНП ООН за 2013 год отмечается, что агрессивные контрнаркотические усилия, предпринятые Ираном, заставили контрабандистов пересмотреть маршруты, которые использовались ими ранее. См.: UNODC, World Drug Report 2013, 33. Следует также обратить внимание на то, что в ситуации, когда другие страны этого региона отметили существенное снижение количества и объема изъятий наркотических веществ, в Иране этот показатель остается на высоком уровне. Небольшое снижение, которое все же имело место, по своим масштабам намного меньше, чем наблюдается в странах Центральной Азии. См.: UNODC Statistics Online, <https://data.unodc.org>.

45 По свидетельству одного из членов Рабочей группы, основанному на его профессиональных контактах в ООН.

46 "UNODC Rainbow Strategy: A Regional Solution to a National Challenge," UNODC, 2007.

47 "UNODC Country Program 2011-2014," UNODC, <http://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/country-programme-sub-prog1.html>.

48 Президент Рухани выступил с комментариями по этому вопросу на конференции, проводившейся Обществом «Азия» (Asia Society) 26 сентября 2013 г. Отвечая на вопрос вице-президента ИВЗ Дэвида Файерстайна, Рухани сказал следующее: «Самым главным в связи с потоком из Афганистана нелегальных наркотиков является то, что они представляют собой серьезную угрозу всему региону и миру. Мы всегда сотрудничали с международными и региональными организациями и входим в группу стран, которые пытаются обуздать наркопотоки. Если правительство [Афганистана] на самом деле хочет помочь, то существует ряд путей для оказания помощи в этом процессе. Прежде всего, помощь должна прийти изнутри самого Афганистана. Правительство может и должно остановить производство незаконных наркотиков внутри Афганистана. Никакой четкой программы в этом направлении нет, но мы постоянно взаимодействуем с различными странами по этому вопросу. Ведь для нас это также и международный вопрос.

Каждый год наши пограничники погибают, становятся мучениками, которых убивают в результате столкновений с контрабандистами, пытающимися перевезти незаконные наркотические вещества через границу». Источник: Выступление Президента Ирана д-ра Хассана Рухани в Нью-Йорке 26 сентября 2013 г. / Hassan Rouhani, "Video: Iran's President Tells Asia Society 'Sooner the Better' in Resolving Nuclear Issue," (presentation, remarks and discussion by Dr. Hassan Rouhani, President of Iran, New York, NY, September 26, 2013).

49 Согласно данным правозащитной организации Human Rights Watch: «В 2011 г. Иран казнил не менее 600 человек, уступив только Китаю. 81 процент казней были карой за преступления, связанные с наркотиками, в том числе приобретенными для личного потребления. По данным Amnesty International, из 389 казней, зарегистрированных организацией в 2009 г., 166—почти 43 процента—были связаны с наркотиками. В 2010 г. около 68 процентов всех зафиксированных организацией казней (172 из 253 казней, о которых стало известно) было совершено в качестве наказания за преступления, связанные с наркотиками». Источник: "Iran: Donors Should Reassess Anti-Drug Funding," Human Rights Watch, August 21, 2012, <http://www.hrw.org/news/2012/08/21/iran-donors-should-reassess-anti-drug-funding>.

50 Schroden et al., Independent Assessment, 211- 212.

51 Об истории, политических последствиях возникновения «линии Дюранда» и о необходимости урегулирования статуса границы см.: "The Durand Line: History, Consequences and Future," The Hollings Center for International Dialogue, 2007. См. также: Recognizing the Durand Line, EastWest Institute, 2001.

52 Ronald Neumann, "Borderline Insanity," The American Interest, November 1, 2007.

53 "Pakistan Country Profile," UNODC, <http://www.unodc.org/pakistan/en/country-profile.html>.

54 "International Narcotics Control Strategy Report," U.S. Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/222881.pdf>.

55 По данным Всемирной торговой организации, в 2012 г. половина экспортных товаров из Афганистана пересекла «линию Дюранда», двигаясь в направлении рынков на территории Пакистана и в другие страны. Столь крупный товарный поток затрудняет выполнение задачи по пресечению контрабанды наркотиков и прекурсоров, поскольку нелегальные вещества могут провозиться внутри партий легальных грузов. См.: UNODC, Misuse of Licit Trade, 28.

56 UNODC, Misuse of Licit Trade, 29.

57 Согласно оценкам, до 70 процентов потенциальных доходов от сбора таможенных пошлин, возможно, теряется по причине коррупции. После выезда в Турхам и Западный Чаман группа экспертов из Министерства обороны США отметила, что «два крупнейших и самых оживленных контрольно-пропускных пункта на территории Афганистана... производят большую часть дохода страны от сбора таможенных пошлин, который оценивается приблизительно в 1 миллиард долларов. Советники коалиции, базирующиеся в Турхаме и Западном Чамане, согласились с тем, что, судя по всему, в двух случаях из трех суммы таможенных сборов, которые должны были перечисляться афганскому правительству, не попадали в бюджет страны из-за коррупции». Источник: U.S. Department of Defense Inspector General, Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts, 26.

58 Hafizullah Gardesh, "Afghans Say Pakistan behind Cross-border Fire," Institute for War and Peace Reporting-Afghanistan, July 11, 2012, <https://iwpr.net/global-voices/afghans-say-pakistan-behind-cross-border-fire>.

59 Schroden et al., Independent Assessment, 216.

60 Согласно данным исследования Шродена и других (Schroden et al., Independent Assessment, 209), «Пакистан развернул около 158 000 солдат (включая пограничные войска и регулярную армию) на заселенных племенами территориях возле границы с Афганистаном. Вооруженные силы страны проводили здесь широкомасштабные операции против повстанцев, начиная с 2009 г. После 2002 г. имели место операции более ограниченного масштаба. До 2002 г. Пакистан никогда не размещал своих войск в районах проживания племен. По данным пакистанских военных, в ходе этих операций погибли более 5 000 солдат, а раненых было гораздо больше».

61 "Opiate Flows Through Northern Afghanistan and Central Asia," UNODC, May 2012, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf.

62 UNODC, Misuse of Licit Trade, 9.

63 Таможенный союз способствует развитию торговли между странами-участницами, но может также непреднамеренно облегчать провоз контрабандных товаров. Рассмотрим пример Казахстана: согласно ныне действующему порядку, товары, ввозимые в Казахстан для последующего транзита в другие страны, проходят только один досмотр на внешней границе Таможенного союза. Как правило, товары проверяются вторично после прибытия в конечный пункт назначения внутри Таможенного союза, но не на границе Российской Федерации, как это обычно происходило ранее. Сокращение числа досмотров воспринимается контрабандистами как благоприятный фактор, позволяющий им, с большей вероятностью успешного исхода, прятать наркотики внутри легальных грузов, перевозимых наземным или другими видами транспорта. В случае присоединения Таджикистана к Таможенному союзу, таджикская граница, находящаяся в ведении таджикских властей, станет для государств-членов этой организации основной линией обороны от наркотрафика.

64 UNODC, Misuse of Licit Trade, 14.

65 UNODC Statistics Online, <https://data.unodc.org>.

66 Некоторые из пограничных районов Таджикистана имеют хорошие пути сообщения с Душанбе, в частности, контрольно-пропускной пункт в Нижнем Пяндже, который обеспечен современной дорожной сетью. Однако значительная часть таджикско-афганской границы, приходящаяся на Горно-Бадахшанскую автономную область, продолжает оставаться логистически и политически удаленной от Душанбе. Не будет преувеличением сказать, что многие восточные пограничные районы как Таджикистана, так и Афганистана имеют больше связей друг с другом, чем с их соответствующими национальными столицами.

67 Это утверждение основывается на комментариях члена Рабочей группы Дэвида Мэнсфилда, которые он сделал на встрече членов Совместной российско-американской рабочей группы по афганскому наркотрафику, организованной в марте 2015 года Институтом Восток-Запад. Рассказывая о ситуации в Ишкашиме и Шигнани, двух пограничных городах, расположенных в Бадахшане на афганской стороне границы с Таджикистаном, Мэнсфилд пояснил, что, по отзывам очевидцев, открытие совместного базара создало более благоприятные условия для деятельности независимых наркоторговцев, не имеющих связей с чиновниками по обеим сторонам границы, так как способствовало установлению прямых трансграничных связей. В результате контрабанда наркотиков приобрела более «популистский» характер и, по всей видимости, ускользает из рук крупных наркочилеров, по крайней мере, на том участке границы, о котором идет речь.

68 Как говорится в докладе о международной помощи установлению контроля над границами в Центральной Азии, «транзит афганских опиатов через Таджикистан – это прибыльный бизнес... Он обеспечивает таджикскую экономику деньгами и по своему экономическому влиянию сопоставим с другими секторами и отраслями...Таджикские службы, призванные осуществлять контроль за границей, являются важнейшей компонентой данного уравнения и, по утверждению ряда международных и таджикских официальных лиц и экспертов, непосредственно несут часть ответственности за допуск и «крышевание» партий наркотиков, ввозимых на таджикскую территорию». Источник: George Gavrilis, "Central Asia's Border Woes and the Impact of International Assistance," Open Society Foundations, May 2012, 38. См. также: John Kucera, "The Narcostate," Politico, March/April 2014; and "Addicted," The Economist, April 21, 2012.

69 Gavrilis, "Central Asia's Border Woes."

70 "Program and Budget Guide: Fiscal Year 2013," U.S. Department of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 187.

71 Gavrilis, "Central Asia's Border Woes," 38.

72 Более подробно о переговорах по расширению таджикско-российского военного сотрудничества, включая совместный контроль за границей и возврат российских пограничников, можно прочитать в следующих статьях: «Таджикистан и Россия: граница в обмен на трудовую миграцию», Avesta.tj, 3 августа 2011 г., <http://www.avesta.tj/9188-tadzhikistan-i-rossiya-granica-v-obmen-na-trudovuyu-migraciyu.html>; «Глава ФСКН одобрил идею вернуть российских пограничников в Таджикистан», РИА Новости, 5 мая 2011 г., <http://ria.ru/antidrugs/20110505/371118860.html>. Относительно российско-таджикского соглашения о расширении сотрудничества по пограничным вопросам, но без возврата российских пограничных войск (подписанного в результате визита тогдашнего президента РФ Дмитрия Медведева в Таджикистан в сентябре 2011 года), см.: «ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 28 ФЕВРАЛЯ 2012 Г. N 12-ФЗ «О РАТИФИКАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И РЕСПУБЛИКОЙ ТАДЖИКИСТАН О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ПО ПОГРАНИЧНЫМ ВОПРОСАМ», Гарант, 1 марта 2012 г., <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/383992/>.

73 Практика контроля за границами со стороны Узбекистана является наиболее жесткой в этом регионе, причем политика закрытости и ограничений является общим правилом, которое действует в отношении всех границ Узбекистана, не только в отношении его границы с Афганистаном. Относительно динамики этого процесса см.: George Gavrilis, *The Dynamics of Interstate Boundaries* (New York: Cambridge University Press, 2010), chapter 5.

74 По словам одного из членов Рабочей группы, которые проводил полевые исследования в Узбекистане.

75 Статистику изъятий см. в следующей базе данных: the AOTP/Paris Pact, Online Seizure Database, http://heroin2011.dbroca.uz/map_ids.

76 Например, узбекские власти угрожали совсем закрыть ряд КПП на границе с Таджикистаном именно по этим причинам. См.: Gavrilis, "Central Asia's Border Woes."

77 По данным AOTP/Paris Pact, Online Seizure Database, http://heroin2011.dbroca.uz/map_ids.

78 "2010 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)," U.S. Department of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 1, 2010, http://uzbekistan.usembassy.gov/incsr_2010.html.

79 Заявка Бюро по вопросам борьбы с наркотиками в мире и правоохранительной деятельности (INL) за 2013 год на выделение бюджета для работы по Узбекистану составляла примерно 743 000 долларов. Для сравнения: бюджет INL по Таджикистану превышал 8 миллионов долларов.

80 Gavrilis, "Central Asia's Border Woes."

81 "Central Asia Key to Afghanistan Heroin Smuggling – UNODC," Eurasianet.org, May 18, 2012, <http://www.eurasianet.org/node/65425>.

82 Количество изъятого героина снизилось с 1 004 килограмм в 2010 г. до 622 килограмм в 2011 г. и 262 килограмм в 2012 г.

83 Екатерина Степанова и др. Афганский наркотрафик: совместная оценка угрозы. С. 28.

84 Иван Сафранчук. Внешняя политика Туркменистана: нейтралитет и афганский вызов. Большая Игра: политика, бизнес, безопасность в Центральной Азии, С. 39, № 6 (2014).

85 Туркменские власти в период президентства Ниязова не проявляли активности в направлении сотрудничества по существу с международными антинаркотическими инициативами, что, возможно, было следствием предполагаемой вовлеченности в торговлю наркотиками на самом высоком политическом уровне. См.: See Sébastien Peyrouse, *Turkmenistan: Strategies of Power, Dilemmas of Development* (New York: M.E. Sharpe, 2011), 113. Действительно, по мнению ряда наблюдателей, вооруженные столкновения в Ашхабаде в сентябре 2008 года можно расценить как косвенное доказательство «крышевания» наркочилеров официальными властями. Наличие у приведенных в боеготовность наркоторговцев современного оружия и огневых средств поражения невольно наводит на мысль о том, что «они не смогли бы аккумулировать столько оружия и военной техники в центре столицы без поддержки высокопоставленных покровителей». Цит. по: Peyrouse, *Turkmenistan*, 114. В то же время, события 2008 года показали, что

президент Гурбангулы Бердымухамедов занял менее примирительную позицию по отношению к наркоторговле, чем его предшественник.

86 Peyrouse, Turkmenistan, 113.

87 George Gavrilis, "Why Regional Solutions Won't Help Afghanistan: The Myth of Neighborly Harmony," Foreign Affairs, October 18, 2011.

88 UNODC, "Caspian Sea and Turkmen Border Initiatives" (work in progress), UNODC Regional Office for Central Asia, November 2008, 2.

89 Среди предложений, озвученных официальной делегацией США, было предложение к ФСКН России содействовать проведению совместных учений для туркменского Агентства по борьбе с наркотическими средствами, организуемых силами НАТО и России. См.: "Cablegate: Dea Chief of Operations Thomas Harrigan's Meeting With [sic]," Scoop Independent News, February 10, 2010, <http://www.scoop.co.nz/stories/WL1002/S00215.htm>.

90 "Cablegate: Turkmenistan: Women Increasingly Involved In [sic]," Scoop Independent News, February 10, 2010, <http://www.scoop.co.nz/stories/WL1002/S00531/cablegate-turkmenistan-women-increasingly-involved-in.htm>. Позднее в том же году был арестован командир подразделения пограничной службы по обвинению в участии в наркоторговле. Его коллеги утверждали, что он оплачивал оборудование из собственного кармана, и что его кабинет выглядел как пятизвездочный бизнес-офис. Такого рода информационные сообщения позволяют сделать предположение о том, что сговор между наркодилерами и государственными должностными лицами продолжал существовать, хотя трудно оценить, насколько высокопоставленные круги были в него вовлечены. См.: "Cablegate: Turkmenistan: Commander Arrested For [sic]," Scoop Independent News, August 13, 2009, <http://www.scoop.co.nz/stories/WL0908/S01659/cablegate-turkmenistan-commander-arrested-for.htm>.

91 В рамках антинаркотической программы Центрального командования США (CENTCOM) государственным службам, осуществляющим охрану границы, уже было предоставлено радиооборудование.

92 Согласно пояснению, которое получил член Рабочей группы от высокопоставленного должностного лица УНП ООН, знакомого с вопросами контроля за границами в Центральной Азии.

93 Bruce Pannier, "Turkmenistan's New Afghan Border Policy," Radio Free Europe Radio Liberty, October 10, 2014, <http://www.rferl.org/content/turkmenistan-afghanistan-border-policy/26631200.html>.

94 "Future U.S. Counternarcotics Efforts in Afghanistan," A Report by the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control, 113th Congress, 2nd session (December 2014).

95 Stepanova, "Russia's Concerns," 8.

96 Член Рабочей группы Марлен Ларуэль объясняет в исследовании, написанном ею в соавторстве: «Россия, как представляется, отказывается от своей прежней доктрины оказания общего влияния на данный регион в пользу более сфокусированного подхода, предполагающего конкретные усилия и интеграцию с Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном». Цит. по: Alexander Cooley and Marlene Laruelle, "The Changing Logic of Russian Strategy in Central Asia: From Privileged Sphere to Divide and Rule," PONARS Eurasia Policy Memo 261, July 2013, 2.

97 Относительно более широкого спектра дилемм, характеризующих динамику геополитических отношений между Россией и США в данном регионе, см. также: Alexander Cooley, *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

98 Комитет Сената США по контролю за международным оборотом наркотиков (the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control) ранее разработал и предложил эту рекомендацию лицам, принимающим политические решения в США. В рекомендации говорится следующее: «Учитывая существенное влияние наркоторговли на самые разные аспекты миссии США в Афганистане, вся оказываемая США помощь должна предоставляться, исходя из оценки ее роли в борьбе с наркотиками. Такая оценка должна основываться на анализе последствий оказания того или иного вида помощи с точки зрения антинаркотических усилий или потенциала содействия усилиям по пресечению наркопотоков, что означает включение борьбы с наркотиками в общую стратегию США в Афганистане».

99 По этому вопросу бывший посол США в Афганистане писал следующее: «Правительству США следует выступить лидером нового раунда усилий по политическому урегулированию. Только Соединенные Штаты Америки могут оказать необходимое влияние и стимулировать поиск решения, которое неизбежно потребует болезненных уступок от главных задействованных сторон. Это будет нелегко, поскольку выработка стабильного решения потребует участия многих сторон, помимо США, Афганистана и Пакистана, а именно: Ирана и России, поскольку каждая из этих стран заинтересована в решении проблемы и при этом имеет возможности помешать его исполнению, а также Европейского Союза и Организации Объединенных Наций, участие которых необходимо для того, чтобы сгладить моменты, сенситивно воспринимаемые США, Россией и Ираном, предоставить гарантии и повысить финансовую привлекательность достижения компромисса. Однако, какой бы значимой ни была роль других участников, ясно, что именно США придется взять на себя самые дорогостоящие и наиболее трудные с политической точки зрения обязательства, состоящие в том, чтобы побудить Афганистан и Пакистан сделать свой собственный трудный выбор. Достижение такого компромисса займет годы, а затем еще много лет уйдет на то, чтобы обеспечить его выполнение». Цит. по: Neumann, "Borderline Insanity."

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АПП	Афганская пограничная полиция
АТП	Афганская таможенная полиция
АСНБ	Афганские силы национальной безопасности
BIG	Международная группа по границам (The Borders International Group)
ВОМСА	Программа управления границами для Центральной Азии (Border Management Program for Central Asia)
ЦАРИКЦ	Центральноазиатский региональный информационный координационный центр
CENTCOM	Центральное командование США
СНГ	Содружество Независимых Государств
CNA	Центр военно-морского анализа (Center for Naval Analyses)
CSTC-A	Объединенное командование по созданию системы безопасности в Афганистане (Combined Security Transition Command in Afghanistan)
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
АКНТ	Агентство по контролю за наркотиками Таджикистана
DEA	Управление по борьбе с наркотиками США (Drug Enforcement Administration)
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ИВЗ	Институт Восток-Запад
ФСКН России	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков
G8	«Восьмерка», «группа восьми»
ВВП	валовой внутренний продукт
INCSR	Доклад о стратегии контроля за наркотиками в мире (International Narcotics Control Strategy Report)
INL	Бюро по вопросам борьбы с наркотиками в мире и правоохранительной деятельности (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement)
МОМ	Международная организация по миграции
МССБ (ISAF)	Международные силы содействия безопасности в Афганистане
JBCC	Объединенный пограничный командный центр (Joint Border Command Center)
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
TIR	Система международных автомобильных перевозок товаров
ПРООН	Программа развития ООН
УНП ООН	УНП ООН

Совет директоров Института Восток-Запад

Председатели

Росс Перо, мл. (США)

Председатель совета директоров
Институт Восток-Запад
Председатель
Хиллвуд Девелопмент Ко., ЛЛС (Hillwood Development Co. LLC)

Его Превосходительство д-р Армен Саркисян (Армения)

Вице-председатель совета директоров
Институт Восток-Запад
Президент
Евразия Хаус Интернешнл (Eurasia House International)
Чрезвычайный и полномочный посол
Посольство Республики Армения в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии
Экс-премьер-министр Армении

Должностные лица

Р. Уильям Айд III (США)

Советник и секретарь совета директоров
Председатель исполнительного комитета
Институт Восток-Запад
Партнер
МакКенна Лонг энд Олдридж ЛЛП (McKenna Long & Aldridge LLP)

Лео Шенкер (США)

Казначей совета директоров
Институт Восток-Запад
Старший исполнительный вице-президент в отставке
Сентрал Нэшнал-Готтесман, Инк. (Central National-Gottesman, Inc.)

Члены совета директоров

Марти Ахтисаари (Финляндия)

Экс-председатель
Институт Восток-Запад
Лауреат Нобелевской премии мира за 2008 год
Экс-президент Финляндии

Хамид Ансари (США)

Президент и соучредитель
Продея Системз, Инк. (Prodea Systems, Inc.)

Теводрос Ашенафи (Эфиопия)

Председатель и главный исполнительный директор
Саутвест Энерджи (Гонконг) Лтд. (Southwest Energy (HK) Ltd.)

Питер Бонфилд (Великобритания)

Председатель
ЭнЭксПи Сэмикондакторс (NXP Semiconductors)

Мэтт Бросс (США)

Председатель и главный исполнительный директор
АЙПи Партнерс (IP Partners)

Ким Кэмпбелл (Канада)

Ректор-учредитель
Колледж лидерства имени Питер Лоугида,
Университет Альберты
Экс-премьер-министр Канады

Роберт Н. Кэмпбелл III (США)

Учредитель и главный исполнительный директор
Кэмпбелл Глобал Сервисез ЛЛС (Campbell Global Services LLC)

Питер Кастенфельт (Великобритания)

Председатель
Архипелаго Энтерпрайзис, Лтд. (Archipelago Enterprises, Ltd.)

Мария Ливанос Каттауи (Швейцария)

Экс-генеральный секретарь
Международная Торговая Палата

Майкл Чертофф (США)

Соучредитель и управляющий директор
Зе Чертофф Груп (The Chertoff Group)

Дэвид Коэн (Израиль)

Председатель
Эф энд Си РЕЙТ Проперти Менеджмент (F&C REIT Property Management)

Джозел Коуэн (США)

Профессор
Технологический институт штата Джорджия
(Georgia Institute of Technology)

Эддисон Фишер (США)

Председатель и соучредитель
Плэнет Херитедж Фаундэйшн (Planet Heritage Foundation)

Стивен Б. Хайнц (США)

Президент
Фонд братьев Рокфеллер (Rockefeller Brothers Fund)

Ху Яндонг (Китай)

Главный представитель
Офис продвижения инвестиций и технологий
ЮНИДО в Китае

Эмиль Хубинак (Словацкая Республика)

Председатель и главный исполнительный директор
Логомоушн (Logomotion)

Джон Херлей (США)

Управляющий партнер
Кэвэлири Эссет Менеджмент (Cavalry Asset Management)

Его Превосходительство Посол Вольфганг Ишингер (ФРГ)

Председатель
Мюнхенская конференция по безопасности
(Munich Security Conference)

Ральф Ишем (США)

Управляющий директор
ДжиЭйч Венчур Партнерс ЛЛС (GH Venture Partners LLC)

Анураг Джайн (Индия)

Председатель
Лаурус Эдьютек Pvt. Лтд. (Laurus Edutech Pvt. Ltd.)

Генерал (в отст.) Джеймс Л. Джонс (США)

Экс-советник по национальной безопасности
Президента США
Экс-главнокомандующий объединенными вооруженными силами НАТО в Европе
Экс-глава корпуса морской пехоты США

Хайфа Аль-Кайлани (Ливан/Иордания)

Основатель и председатель
Международный форум арабских женщин (Arab International Women's Forum)

Зухал Курт (Турция)

Председатель совета директоров
Курт Груп (Kurt Group)

Генерал (в отст.) Т. Майкл Мозли (США)

Президент и главный исполнительный директор
Мозли энд Эссошиэйтс, ЛЛС (Moseley and Associates, LLC)
Экс-начальник штаба ВВС США

Карен Лайнэн Мроз (США)

Президент
Роскоммон Груп Эссошиэйтс (Roscommon Group Associates)

Ф.Фрэнсис Наджафи (США)

Главный исполнительный директор
Пивотал Груп (Pivotal Group)

Его Превосходительство Посол Тсуноэ Нишида (Япония)

Экс-постоянный представитель Японии при ООН

Рональд П. О'Хэнли (США)

Экс-президент

Управление активами и корпоративные услуги
Фиделити Инвестментс (Fidelity Investments)

Адмирал (в отст.) Уильям А.Оуэнс (США)

Председатель

Ред Байсон Эдвайзори Груп ЛЛс (Red Bison Advisory Group LLC)

Председатель совета директоров

СенчуриЛинк (Century Link)

Сара Перо (США)

Директор и сопредседатель по вопросам развития
Центр исполнительских искусств Далласа (Dallas Center for Performing Arts)

Луиз Ричардсон (Великобритания)

Директор

Университет Сент-Эндрюс (University of St.Andrews)

Джон Роджерс (США)

Управляющий директор

Голдман Сакс энд Ко. (Goldman Sachs & Co.)

Джордж Ф. Расселл (мл.) (США)

Экс-председатель совета директоров

Институт Восток-Запад

Почетный председатель

Расселл Инвестмент Груп (Russell Investment Group)

Основатель

Расселл 20-20

Рамзи Х. Санбар (Великобритания)

Председатель

ЭсДиСи Груп Инк. (SDC Group Inc.)

Икрам уль-Маджид Сегал (Пакистан)

Председатель

Секьюрити & Менеджмент Сервисиз Лтд. (Security & Management Services Ltd.)

Его Превосходительство Посол Кэнвал Сибал (Индия)

Экс-министр иностранных дел Индии

Кевин Тоуил (США)

Председатель

Азурион (Asurion)

Его Превосходительство Посол Пьер Вимон (Франция)

Исполнительный генеральный секретарь

Европейская служба внешней деятельности

Экс-посол

Посольство Французской Республики в Вашингтоне
(ок. Колумбия, США)

Александр Волошин (Россия)

Председатель совета директоров

ОАО Первая грузовая компания (ПГК)

Член совета директоров

Компания Яндекс

Его Превосходительство Посол Чжоу Вэньчжун (Китай)

Генеральный секретарь

Боаоский азиатский форум (Boao Forum for Asia)

Члены комитетов, не входящие в Совет директоров

Лоран Ру (США)

Основатель

Галлатин Уэлт Менеджмент, ЛЛС (Gallatin Wealth Management, LLC)

Хилтон Смит, мл. (США)

Президент и исполнительный директор

Ист Бэй Ко., Лтд. (East Bay Co., Ltd.)

Со-основатели

Джон Эдвин Мроз* (США)

Экс-президент и главный исполнительный

директор

Институт Восток-Запад

Ира Д. Уоллак* (США)

Экс-председатель

Сентрал Нэшнл-Готтесман Инк. (Central National-Gottesman Inc.)

Почетные председатели

Бертхолд Бейтс* (ФРГ)

Президент

Альфريد Круп фон Болен унд Хальбах-Штифтунг
(Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung)

Иван Т. Беренд (Венгрия)

Профессор

Университет штата Калифорния, Лос-Анджелес

Фрэнсис Финли (Великобритания)

Экс-председатель

Клэй Финли ЛЛС (Clay Finlay LLC)

Ганс-Дитрих Геншер (ФРГ)

Экс-вице-канцлер и министр иностранных дел

Дональд М. Кеңдалл (США)

Экс-председатель и главный исполнительный

директор

ПепсиКо Инк. (PepsiCo Inc.)

Уитни МакМиллан (США)

Экс-председатель и главный исполнительный

директор

Каргилл Инк. (Cargill Inc.)

Марк Малец (США)

Экс-председатель

Исполнительный комитет Института Восток-Запад

Ведущий научный сотрудник

Гарвардская бизнес-школа

Почетные директора

Ян Кшиштоф Белецкий (Польша)

Главный исполнительный директор

Банк Польска Каса Опекы С.А. (Bank Polska Kasa

Orieki S.A.)

Экс-премьер-министр Польши

Эмиль Константинеску (Румыния)

Президент

Институт регионального сотрудничества и

предотвращения конфликтов (INCOR)

Экс-президент Румынии

Виллиам Д. Диарстайн (США)

Экс-председатель группы компаний

Джонсон и Джонсон (Johnson & Johnson)

Джон У. Клюге* (США)

Экс-председатель совета директоров

Метромедиа Интернешнл Груп (Metromedia

International Group)

Ее Превосходительство Мария-Пиа Котбауэр (Лихтенштейн)

Посол, Посольство Лихтенштейна в Австрии, ОБСЕ

и ООН в Вене

Уильям Е. Мюррей*(США)

Экс-председатель

Фонд Сэмюэля Фримана (The Samuel Freeman Trust)

Джон Дж. Робертс (США)

Старший советник

Американ Интернешнл Груп (American International

Group - AIG)

Дэниел Роуз (США)

Председатель

Роуз Ассошиэйтс Инк. (Rose Associates Inc.)

Митчелл И. Сонкин (США)

Управляющий директор

МБИА Иншуранс Корпорейшн (MBIA Insurance

Corporation)

Торвальд Столтенберг (Норвегия)

Президент

Норвежский Красный Крест

Линер Тимерлин (США)

Председатель

Тимерлин Консалтинг (Temerlin Consulting)

Джон С. Уайтхед* (США)

Экс-сопредседатель

Голдман Сакс (Goldman Sachs),

Экс-заместитель госсекретаря США

Совместная российско-американская рабочая группа по афганскому наркотрафику

—

Предыдущие доклады



АФГАНСКИЙ НАРКОТРАФИК: сценарии развития ситуации после 2014 года

Февраль 2015 г.

На английском языке: <http://www.eastwest.ngo/idea/post-2014-scenarios-afghan-narcotrafficking>

На русском языке: <http://www.eastwest.ngo/idea/post-2014-scenarios-afghan-narcotrafficking-russian-edition>



АФГАНСКИЙ НАРКОТРАФИК: совместная оценка угрозы

Апрель 2013 г.

На английском языке: <http://www.eastwest.ngo/idea/afghan-narcotrafficking-joint-threat-assessment>

На русском языке: <http://www.eastwest.ngo/idea/afghan-narcotrafficking-joint-threat-assessment-russian-edition>

Copyright©2015 EastWest Institute

ISBN: 978-0-9861751-3-8

На обложке: Афганские наркополицейские демонстрируют 86 кг гашиша, изъятого в ходе операции в провинции Нангархар на востоке Афганистана 26 марта 2015 г.

Фото: Репортеры Ассошиэйтед Пресс

Перевод с английского языка на русский язык: Галина Чернакова

Оригинал доклада на английском языке: Afghan Narcotrafficking: The State of Afghanistan's Borders – EastWest Institute. April 2015. ISBN: 978-0-9861751-2-1

Мнения, выраженные в публикации, могут не совпадать с позицией Института Восток-Запад, его совета директоров и сотрудников.

–

Институт Восток-Запад стремится сделать мир более безопасным, содействуя урегулированию представляющихся неразрешимыми проблем, которые угрожают региональной и глобальной стабильности. Основанный в 1980 году, Институт Восток-Запад является международной, политически независимой некоммерческой организацией с офисами в Нью-Йорке, Брюсселе, Москве и Вашингтоне. Благодаря накопленному опыту работы, ИВЗ стал глобальным центром, формирующим отношения доверия, влияющим на практическую политику и предлагающим решения.

–

The EastWest Institute

11 East 26th Street, 20th Floor

New York, NY 10010 U.S.A.

+1-212-824-4100

–

communications@eastwest.ngo

www.eastwest.ngo

Строим отношения, основанные на доверии Предлагаем решения

Институт Восток-Запад (ИВЗ) стремится сделать мир более безопасным, содействуя урегулированию представляющихся неразрешимыми проблем, которые угрожают региональной и глобальной стабильности. Основанный в 1980 году, ИВЗ является международной, политически независимой некоммерческой организацией с офисами в Нью-Йорке, Брюсселе, Москве и Вашингтоне. Благодаря накопленному опыту работы, **ИВЗ стал глобальным центром, формирующим отношения доверия, влияющим на практическую политику и предлагающим решения.**

—

Приглашаем посетить наш сайт: www.eastwest.ngo



New York

Brussels

Moscow

Washington



EWInstitute



EastWestInstitute