

Государственное строительство в Афганистане: случай, свидетельствующий о наличии ограничений?

Люси Морган Эдвардс

Люси Морган Эдвардс — бывший политический советник Специального представителя ЕС в Кабуле, она завершила книгу об альтернативе войне, которую предложил командир Абдул Хак в Афганистане в 2001 г. Работа опубликована в 2011 г.

Краткое содержание

После 1990 г. концепция «государственного строительства» стала средством, которое стороны, осуществляющие вмешательство, пытались использовать для решения вопроса «несостоятельности/слабости государства». «Идеалом», на который ссылались при попытках сделать это — как на теоретическом, так и на практическом уровне — было классическое «национальное государство», понятие которого разработано Максом Вебером. Для ответа на вопрос, поставленный в заглавии, в статье прежде всего рассматривается в общем плане эволюция современной парадигмы государственного строительства и глобальный дискурс о власти. Во-вторых, описывается историческая обстановка, на фоне которой осуществлялись попытки построения государства в Афганистане. В-третьих, предлагается оценка подхода международного сообщества к Афганистану после 2001 г. И наконец, рассматривается вопрос о соответствии предложенной Вебером модели государственного строительства таким более традиционным обществам, как в Афганистане, где методы управления и осуществления власти часто являются неформальными, сложными и характеризуются наличием

исторических и харизматических источников легитимности. До сих пор такие контексты редко признавались, еще менее понимались теми, кто осуществляет вмешательство. Однако сегодня некоторые исследователи начинают излагать альтернативные варианты действий в случае слабости государств, признавая более традиционные источники легитимности и гибридность политического устройства.



Представляется, что к 2010 г., через девять лет после событий 11 сентября 2001 г. (9/11), афганское государство характеризуется централизацией власти. Ситуация очень сходна с той, с которой столкнулся СССР в 1987 г.: государство финансово несостоятельно и правительство может функционировать только в городах¹. Более того, государство управляется политической элитой, чьи цели, кажется, диаметрально противоположны целям международного сообщества — динамика, аналогичная динамике, выявленной в Сомали². Подобно Советскому Союзу в середине его десятилетней войны в 1980-е гг., международное сообщество пытается выпутаться из своего почти десятилетнего вмешательства в Афганистан и, столкнувшись со все ухудшающимся положением в области обеспечения безопасности после 2005—2006 г., начинает сосредоточивать усилия на дорогостоящих военных мерах «затыкания дыр». Киппинг охарактеризовал их как «нечто сходное с тем, что происходило в 1980-х гг.»³. Кроме того, эти меры представляют собой отчаянную попытку поддержать аппарат государственной безопасности и включают создание ополченческих формирований, чья лояльность весьма сомнительна⁴. Афганские национальные вспомогательные полицейские силы, например, рассматривались как «средство быстрого решения проблем»⁵ для стабилизации обстановки на юге страны, но на самом деле их возглавляли бывшие командиры ополчения — они часто преследовали в некоторой степени криминальные цели. В 2008 г. были созданы Афганские силы общественной защиты, которые, как надеялись Силы специального назначения Армии США, будут действовать подобно суннитскому ополчению «Сыновья Ирака»⁶. Но их, как

1 Martin Kipping, *Two Interventions: Comparing Soviet and US-led State-building in Afghanistan*, The Afghanistan Analysts Network (AAN), Thematic Report, January 2010, доступно по адресу: http://aanafghanistan.com/uploads/AAN_Two_Interventions.pdf (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

2 В Сомали продолжающаяся нестабильность обеспечивает правительству постоянный поток поступлений и дает ему возможность сохранять видимость «значимости», как это описывается в работе: Ken Menkhaus, 'Governance without government in Somalia: spoilers, state building, and the politics of coping', in *International Security*, Vol. 31, No. 3, pp. 74—106.

3 M. Kipping, примечание 1 выше, с. 13.

4 *Ibid.*

5 Robert M. Perito, *Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform*, United States Institute of Peace (USIP), Special Report No. 227, August 2009, p. 9, доступно по адресу: http://www.usip.org/files/afghanistan_police.pdf (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

6 Fred W. Baker III, 'Petraeus parallels Iraq, Afghanistan strategies', in *American Forces Press Service*,

и другие нерегулярные силы безопасности, также критиковали за потенциальное разжигание этнических проблем — они вооружали общины, конфликтующие с другими. Существовала также и проблема дальнейшего ослабления государственной монополии на применение силы⁷. В 2009 г. предпринимались дальнейшие инициативы по созданию ополчений, включая инициативу Министерства внутренних дел по созданию Сил гражданской обороны.

Поскольку война по-прежнему оправдывалась необходимостью «разоружить, дезорганизовать [террористическую сеть «Аль-Каиды»] и нанести [ей] поражение», укрепление и поддержка афганского правительства не были в ряду приоритетных задач, оставаясь в этом отношении далеко позади военных операций⁸. Хотя и довольно поздно, но разговор сейчас ведется о проблеме «неуправляемого пространства» и «управления». Однако после девяти лет войны в этом отношении остается много неопределенности. Организация «Центр американского прогресса» заявляет, что

«создание легитимных, быстро реагирующих на изменения обстановки и самофинансирующихся институтов афганского правительства крайне важно для того, чтобы страна не была ввергнута в гражданскую войну и бои в регионе не стали бы вестись чужими руками, если Соединенные Штаты и их натовские союзники по Международным силам содействия безопасности выведут свои войска из Афганистана и не будут вводить их туда в течение долгого времени. Чтобы добиться этого, Конгресс, администрация Обамы и американский народ должны четко понимать все аспекты управления в Афганистане и знать тех многих международных акторов и те программы, деятельность которых будет влиять на это»⁹.

Перспективы не очень хороши: некоторые исследования указывают на низкий за последние десятилетия процент успешности проектов государственного строительства, которыми руководят извне. Дойль и Самбанис, например, исследовали 121 процесс постконфликтного построения мира в период с 1945 по 1999 г. и обнаружили, что менее половины из них привели к прекращению войны и насилия. Достижение более трудных целей, таких как элементарный уровень политической открытости, было еще более проблематичным. Весьма существенно, что деятельность внешних сил по под-

28 April 2009, доступно по адресу: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=54107> (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

7 Waheedullah Mohammad, 'Can Afghanistan's new "Guardian" militia restore security in the provinces?', in *Terrorism Monitor*, Vol. 7, No. 20, p. 5.

8 Colin Cookman and Caroline Wadhams, *Governance in Afghanistan: Looking Ahead to What We Leave Behind*, Center for American Progress, May 2010, p. 1, доступно по адресу: <http://www.americanprogress.org/issues/2010/05/pdf/afhangovernance.pdf> (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

9 *Ibid.*, pp. 1–2.

держанию мира очень незначительно влияла на вероятность успеха, хотя достижение долговременного мира было немного более вероятным в тех странах, где вмешательства осуществляли силы с мандатом ООН¹⁰. Между тем Пэрис провел сравнительный анализ одиннадцати миссий ООН по миростроительству с 1989 по 1999 г. Он пришел к выводу, что только две из них завершились успехом (Намибия и Хорватия), две провалились (Ангола и Руанда), а результат остальных семи был довольно неоднозначным¹¹.

Чтобы понять, является ли Афганистан «случаем, свидетельствующим о наличии ограничений» в деле государственного строительства, прежде всего необходимо определить концепции государственного строительства и его историческую роль в Афганистане.

Концепции

Различные традиции «государства» и государственных «функций»: теории

Исторически философы от Макиавелли до Томаса Гоббса, Джона Локка, Макса Вебера, Джона Стюарта Милля и Джона Дьюи (среди прочих) придерживались различных взглядов относительно государства и его функций. Однако модель, которая сложилась как основа сегодняшнего миропорядка, это модель «национального государства» как ее выдвинул Макс Вебер во время Баварской [Ноябрьской] революции 1918 г. и Первой мировой войны. Он определил государство как человеческое сообщество, которое заявляет о своем исключительном праве на законное применение силы в пределах определенной территории, и отметил тесную связь между государством и насилием¹². Локхарт и Гани (бывшие сотрудники Всемирного банка, которые много писали о Боннском соглашении 2001 г., которое предусматривало проект государственного строительства в Афганистане) утверждают, что Вебер формулирует «четкий функциональный взгляд на государство и описывает его «основные функции» как законодательную власть, полицию, судебную систему и различные отрасли гражданской и военной администрации»¹³. Однако в такой модели государственные институты существуют отдельно от гражданского общества, имея «собственные интересы, предпочтения и возможности»¹⁴.

10 Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2006.

11 Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

12 См. например: Max Weber, *Economy and Society*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, Bedminster Press, New York, 1968.

13 Ashraf Ghani and Clare Lockhart, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 116–117.

14 Achim Wennmann, *Grasping the Strengths of Fragile States: Aid Effectiveness between 'Top-down' and*

Эволюция парадигмы государственного строительства

Стратегии государственного строительства

За последнее десятилетие вопрос слабости государства — и государственного строительства в качестве ответа на эту проблему — в первую очередь приковывает заинтересованное внимание сообщества доноров, миротворцев и сил безопасности. Это означает, что поколебалась уверенность 1980-х гг. в том, что «рынок» (а тогда употреблялся неопределенный термин «структурные преобразования») может решить эти проблемы. Различного рода вмешательства со стороны международного сообщества происходили в Афганистане, Боснии, Либерии, Сьерра-Леоне, Гаити и Ираке, и «государственное строительство» воспринималось как основное «решение» для мест, которые считались несостоятельными¹⁵. Существует целый ряд различных определений — это и «несостоятельные», и «слабые», и «государства-банкроты»¹⁶, но остается неопределенность и иногда размытость различий между ними¹⁷.

Бёге и другие утверждают, что если речь идет об обеспечении безопасности и развитии, внимание сосредоточено на «отсутствии желаний или возможности [государственных институтов] выполнять основные функции в области безопасности, осуществления представительной власти и социального обеспечения»¹⁸. Авторы признают существование консенсуса относительно того, что можно выделить различные степени государственной слабости или различные стадии несостоятельности государства, что явление это расширяется и что обычно рекомендуемое решение заключается в «государственном строительстве»¹⁹. Это означает «прочное укрепление государственных институтов в дополнение к расширению возможностей государственных акторов по осуществлению контроля, регулирования и имплементации, особенно в основных сферах государственности, а именно: внутренней безопасности, основных социальных служб, обеспечения законности и легитимности правительства»²⁰.

'Bottom-up' Statebuilding, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the Centre on Conflict, Development and Peacebuilding (CCDP) at the Graduate Institute, Geneva, CCDP Working Paper No. 6, 2010, p. 16, доступно по адресу: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/6305/Working%20paper_6_BD.pdf (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

15 *Ibid.*, p. 2.

16 Tobias Debiel, and Axel Klein (eds), *Fragile Peace: State Failure, Violence and Development in Crisis Regions*, Zed Books, London, 2002.

17 См.: Tobias Debiel and Daniel Lambach, *Global Governance Meets Local Politics: On Western Statebuilding and the Resilience of Hybrid Political Orders*, paper presented at the Global Conference of the International Peace Research Association (IPRA) 2010, Sydney, Australia, 6–10 July 2010.

18 Volker Boege, Anne Brown, Kevin Clements, and Anna Nolan, *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, Berlin, 2008, p. 3.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

Боас и Дженкинс²¹ считают, что «слабые государства рассматриваются в основном через призму западных интересов безопасности» и что в этом контексте они являют собой не более чем плодородную почву для экспорта терроризма или надежное убежище для террористов²². Как таковые они становятся угрозой для «национальной безопасности США» и «международной безопасности». Поэтому «восстановление государств» рассматривается как вызов, который политика США должна принять.

«Внимание в процессе государственного строительства обычно в большой степени сосредоточено на аспекте безопасности, при этом расширяются возможности служб безопасности (полиции, вооруженных сил, таможенной и пограничной служб), что является приоритетной задачей при оказании внешней помощи. Это позволяет органам службы безопасности заниматься вопросами развития, подчинять их интересам обеспечения безопасности и таким образом способствовать легитимизации структур вооруженных сил и других служб безопасности, которые расширяют сферы своей деятельности»²³.

В Афганистане в результате этого они не стали после 2001 г. эффективным средством обеспечения безопасности на «неуправляемом пространстве».

Дискурс о «глобальном управлении» 1990-х гг.

Современная парадигма государственного строительства возникла в основном из дискурса о «глобальном управлении» середины 1990-х гг., в соответствии с которым быстрое упразднение границ, глобализация и нестабильность сформировали основу для нового понятия. Розенау говорил о «бифуркации» мировой политики, в результате чего приобрели относительное влияние негосударственные акторы, «действуя для достижения своих собственных целей, используя свои инструменты, методы сотрудничества и модели легитимности»²⁴. Исходя из этих предположений, глобальное правление было определено как «система правил на всех уровнях деятельности человека — от семьи до международных организаций. В такой системе стремление к достижению целей путем осуществления контроля имеет последствия на транснациональном уровне»²⁵.

21 Morton Boàs and Kathleen M. Jennings, 'Insecurity and development: the rhetoric of the "failed state" ; in *European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 3, p. 388.

22 V. Boege *et al.*, примечание 18 выше, p. 3.

23 *Ibid.*, p. 4.

24 James N. Rosenau, *The United Nations in a Turbulent World*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1992, p. 20.

25 James N. Rosenau, 'Governance in the twenty-first century', in *Global Governance*, 1995, No. 1, p. 13.

Концепция «глобального управления», включая «право на предоставление защиты» и «право на восстановительную деятельность»

Дебиель и Ламбах описывают, как идеи глобального управления нашли вскоре отражение в нормативных рамках системы ООН (Комиссия по глобальному управлению, 1995 г.), что привело к новым дебатам относительно идей национального суверенитета и, в конечном итоге, «обязанности защищать». Эта обязанность была сформулирована Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (ICISS) в 2001 г. Она совместила два мнения: «государственный суверенитет является не только правом на предотвращение вмешательства извне; упомянутая обязанность является также обязательством государства перед своими гражданами»²⁶. Авторы предположили, что «обязанность защищать» может перейти с национального на глобальный уровень, если грубые нарушения прав человека имеют место и не прекращаются.

Эта концепция означала, что «пространство, в котором государство либо не хочет, либо не может (или и то, и другое вместе) обеспечить безопасность своих граждан, должно и может управляться на глобальном уровне»²⁷. Следствием стало то, что концепция «обязанности по восстановлению» была отражена в докладе ICISS²⁸. Другими словами, международное сообщество поручило себе обязанность/дало себе право рассматривать проблему «неуправляемого пространства». Но после десяти лет присутствия в Афганистане ему еще не удалось добиться успехов в этой области.

Венман, говоря о «сообществах» сил безопасности, доноров и развития, добавляет: «Несмотря на различные институциональные точки зрения, дебаты вокруг проблем слабых государств отражают существующий в этих сообществах имплицитный консенсус относительно того, что сильное и функционирующее государство является инструментом для решения проблем нищеты, вооруженного насилия и устойчивого развития»²⁹. Как таковая модель национального государства Вебера/Вестфалиана стала восприниматься как решение проблемы несостоятельности государств, и случаи вмешательства в конце 1990-х гг. характеризовались централизованной вертикалью, построенной сверху вниз, где особое внимание уделялось контролю над применением силы. К обычным задачам относились обеспечение инфраструктуры, подготовка гражданских служащих и начало организационных реформ³⁰. Однако хотя такие

26 T. Debiel and D. Lambach, примечание 17 выше, p. 2.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 A. Wennmann, примечание 14 выше, p. 2.

30 Ulrich Schneckener, *Fragile Staatlichkeit: 'States at Risk' zwischen Stabilität und Scheitern*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

подходы давали быстрые результаты, недооценивалась «роль, которую играли неформальные акторы и институты, культура и идентичность»³¹. Между тем «политические аспекты кажущихся аполитичными реформ очень сильно недооценивались»³².

Взгляд на государство в Афганистане с точки зрения истории

Монархическое правление

До 1747 г., когда Ахмад-шах Дуррани создал конфедерацию в Кандагаре под общим названием Афганистан («Земля афганцев»), Афганистан был известен как Сарзамин-е-бей — «Земля без законов». Авторитарное правление продолжалось при Дуррани, который сумел объединить племена. В конце XIX века единство стало более очевидным при правлении сильного «Железного эмира», Абдур Рахман-хана, который прибегал к силе, хитрости и коварству для того, чтобы сcementировать племена. Первая афганская конституция была принята в 1923 г. при короле Хабибулле. Противоречия между теми, кто выступал за модернизацию, и традиционалистами (напряженность между ними сохраняется в Афганистане и сейчас) стали более очевидными летом 1928 г., когда сын Хабибуллы, король Аманулла — по примеру Кемаля Ататюрка в Турции — попытался ввести реформы по модернизации. Они включали создание конституционной монархии по западному образцу и отмену чадры. Однако Лойа Джирга, которая сама по себе является вариантом прямой демократии, подобной традиционному *Landesgemeinde* или кантональной ассамблее в ранних швейцарских кантонах, отвергла большинство предложений. Последовало восстание, начатое племенем Шинвари, люди которого сожгли дворец короля (и консульство Великобритании) в Джелалабаде. Все это закончилось изгнанием Амануллы из страны, что открыло дорогу для генерала Надир-шаха, который нанес поражение силам мятежников и занял Кабул³³.

Надир-шах стал королем в 1930 г. после его легитимизации Лойа Джиргой. Его конституция 1931 г., по сути, вводила «авторитарную монархию, соединенную с религиозным консерватизмом»³⁴. Так Надир-шах пытался консолидировать власть, успокоив мулл, которые способствовали падению его предшественника. Поэтому первая статья новой конституции официально провозглашала, что религиозный закон школы Ханафи суннитского ислама будет основой права в Афганистане.

31 Т. Debiel and D. Lambach, примечание 17 выше, p. 3.

32 *Ibid.*

33 Angelo Rasanayagam, *Afghanistan: A Modern History*, IB Tauris, London, 2004.

34 *Ibid.*, p. 23.

Правление Надир-шаха закончилось в 1933 г., когда он был убит студентом в Кабуле³⁵.

На троне его сменил сын, Мохаммад Закир-шах (1933—1973), чье правление продолжалось в течение 40 относительно мирных лет. В 1964 г. третья Конституция Афганистана учредила конституционную монархию с органом законодательной власти. Хотя в ней делались ссылки на шариат (исламские нормы поведения), основой права стала светская правовая система, потому что конституция создавала независимую судебную власть. Однако основная власть оставалась в руках короля³⁶. В 1965 г. состоялись выборы, и была создана нижняя палата парламента, Волеси Джирга, которая была широко репрезентативной и в состав которой входили антироялисты. Король разрешил создать Народно-демократическую партию Афганистана (НДПА), у которой было два крыла, Хальк и Парчам, входили в них, соответственно, сельские жители пуштуны и урбанисты левого уклона (которые часто говорили на дари).

Советский период

Советское влияние усиливалось на протяжении 1970-х гг., а в декабре 1979 г. произошло вторжение и оккупация Афганистана. Временная конституция была принята в 1980 г., хотя различные группы сопротивления начали организовываться на базе в Пешаваре. Это были разные группировки — от традиционалистов, выступающих за реставрацию монархии, до групп шиитского меньшинства и исламистов-фундаменталистов во главе с такими сильными личностями, как Гульбеддин Хекматияр и Абдур Раб Сайяф. Целью большинства этих группировок было не демократическое правление, но восстановление ислама в афганском обществе.

Эра моджахедов и «Талибана»

Запад предоставил помощь группам сопротивления и к тому времени, когда Советский Союз потерпел поражение в 1989 г., Афганистан столкнулся с новым кризисом: в основе экономики теперь была торговля наркотиками, страна была наводнена оружием, и афганское гражданское общество оказалось практически уничтожено. Такая ситуация дала возможность «Талибану», который занялся восстановлением порядка, добиться поддержки населения на большей части страны. Хотя в городах Кабул, Мазари-Шариф и Герат талибов рассматривали как «оккупантов», они легко получили контроль над большей частью Афганистана и, несмотря на санкции ООН, отказывались выдать Усаму бен Ладена, считая, что смогут завоевать оставшуюся территорию на северо-востоке, которую занимал Северный альянс.

35 Angelo Rasanayagam, примечание 33 выше.

36 *Ibid.*

Попытки добиться более широкого признания концепции «государственности» со стороны традиционных структур

Уже в 1973 г. американский антрополог Луис Дюпре понял, что в афганском обществе существует напряженность между теми, кто выступает за установление «национального государства», и теми, кто предпочитает более традиционное общество, основанное на «родстве». Дюпре следующим образом определил «национальное государство»: «В западном смысле это скорее набор установок, функционирующий набор прав и обязанностей правительства и тех, кем оно управляет, основанный на взаимности, где в центре внимания стоит отдельный человек, а не группа»³⁷. В противоположность этому, писал он, «стремление к племенному обособлению» имеет место «в неграмотных обществах... где родство заменяет правительство и гарантирует мужчинам и женщинам, рожденным в конкретном окружении, функционирующий набор социальных, экономических и политических прав и обязанностей»³⁸.

Эта напряженность все еще существует в Афганистане сегодня и отражает различия между сельской и городской традициями, между молодежью и более старшими людьми, между теми, кто стоит за модернизацию, и традиционалистами, между диаспорой афганцев и теми, кто остался в стране. Интересно, что Дюпре относит к афганской диаспоре тех, кто стремится достичь идеала национального государства.

Шахрани вторит Дюпре, когда говорит, что предыдущие попытки осуществить политические реформы в Афганистане в XX веке не были успешными и не привели широкому признанию концепции государственности со стороны клановых или племенных структур³⁹. Хотя он добавляет, что большая часть трудностей исторически обусловлена недостаточной грамотностью и проблемами в области коммуникаций и транспортных сетей, нехватка средств также тормозила попытки государства легитимизировать власть, поэтому лидеры вынуждены были, используя политические и финансовые стимулы, привлекать на свою сторону различные группы, сталкивая их между собой. С его точки зрения с течением времени центральная власть вынуждена была все больше обращаться к региональным лидерам за финансовой и военной помощью, давая таким образом племенным и традиционным структурам возможность укрепиться. Некоторые исследователи считают, что это явление лишь усилило тенденцию к превращению религиозного и этнического плюрализма в социальную раздробленность⁴⁰. Другие утверждают, что в Афганистане

37 Louis Dupree, *Afghanistan*, Rama Press, New Delhi, 1980, p. 659.

38 *Ibid.*

39 M. Nazif Shahrani, 'Afghanistan: state and society in retrospect', in Ewan W. Anderson and Nancy Hatch Dupree (eds), *The Cultural Basis of Afghan Nationalism*, Pinter Publishers, London, 1990, pp. 41—49.

40 Barnett Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven and London, 1995.

всегда было так, и сейчас это происходит потому, что способность Хамида Карзая удержать власть в большой степени определяется покровительством (в данном случае иностранной помощью и распределением sine-cur, то есть постов «шефов полиции»).

В течение XIX и в начале XX веков британцы были основным источником поступлений в Афганистан для процесса государственного строительства. С 1950-х гг. поддержка предоставлялась как США, так и СССР, а в 1980-е гг. СССР, оккупировав Афганистан, сделал массивные финансовые инвестиции. Затем финансовая помощь оказывалась США и другими западными странами (во время правления моджахедов), а после 11 сентября Запад обеспечивает большую часть поступлений, чтобы поддержать государство.

Вмешательство после 11 сентября

Вмешательство после 9/11 включало в себя три элемента: военный, политический и реформу сектора безопасности

Военный элемент: операция «Несокрушимая свобода» и НАТО

Военная деятельность в Афганистане осуществлялась как в виде операции «Несокрушимая свобода» (ОНС), так и Международными силами содействия безопасности (ISAF) с мандатом ООН под командованием НАТО после того, как действия распространились за пределы Кабула в 2003 г.

Нападения 11 сентября 2001 г. послужили причиной беспрецедентного применения статьи 5 Североатлантического договора, в соответствии с которой вооруженное нападение на одно государство-участника рассматривается как нападение на всех. Таким образом, НАТО приняло на себя обязательство — впервые в истории — осуществить операцию за пределами своих непосредственных границ. Хотя в рамках НАТО существовала политическая воля предоставить свои войска, генерал США Томми Фрэнкс, командовавший тогда операцией «Несокрушимая свобода», четко дал понять, что хотел иметь исключительный контроль над театром военных действий за пределами Кабула⁴¹. Силы же ISAF ограничивались Кабулом. 11 августа 2003 г. НАТО возглавила операцию ISAF, завершив шестимесячную ротацию государств.

Ключевая составляющая стратегии ОНС — использование ополчения Северного альянса в качестве наземных сил для вытеснения «Талибана» — рассматривалась как средство избежать необходимости вво-

41 Lucy Morgan Edwards and Shambhu Simkhada, *Defence, Diplomacy and Development (3Ds): A New Approach to International Relations?*, report commissioned by and written for the Swiss Agency for International Development and Cooperation (SDC), 2008.

дить значительные по численности сухопутные силы США. Вместо этого было решено оказать поддержку отчаявшейся группе полевых командиров, в основном таджикского происхождения, базирующихся на севере и востоке. Помощь в виде наличных средств и оружия составляла более миллиарда долларов США⁴². Закрывались глаза на тот факт, что Северный альянс участвовал в ведущейся гражданской войне с «Талибаном», состоящим в основном из пуштунов, и на то, что другие афганцы критиковали такую поддержку, которая неизбежно приводила к однобокому политическому урегулированию. Такой ход событий получил ускорение, когда США подвергли бомбардировке линии фронта талибов в октябре 2001 г., что дало возможность Северному альянсу захватить Кабул и, конечно, ключевые силовые министерства — обороны, внутренних дел и иностранных дел.

Рамки Боннского соглашения, 2001—2005 гг.

Политический аспект был распланирован международным сообществом, ООН и некоторыми афганскими группами в декабре 2001 г. в Бонне. Представители Афганистана из различных группировок в изгнании — но только не «Талибана», хотя несколько известных лидеров пуштунских племен присутствовали — подписали Соглашение о временных механизмах в Афганистане до восстановления постоянно действующих правительственных институтов.

Цель Боннского соглашения заключалась в том, чтобы «начать процесс государственного строительства»⁴³. В нем предусматривалось создание Временного органа, а затем созыв чрезвычайного заседания Лойа Джирги, которое должно было состояться в 2002 г. Предстояло учредить и легитимизировать Администрацию переходного периода, которая должна была действовать до президентских и парламентских выборов в 2004 г.⁴⁴

При Администрации переходного периода был создан конституционный редакционный комитет для подготовки Учредительной Лойа Джирги. Конституция должна была основать Афганистан как государство с исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти. Судебной комиссии надлежало выстроить заново систему правосудия в соответствии с исламскими принципами, международными стандартами, верховенством права и афганскими правовыми традициями. Предстояло учредить и Верховный суд.

42 Gary C. Schroen, *First In: An Insider's Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan*, Ballantine Books, New York, 2004.

43 Joint Electoral Management Body Secretariat (JEMBS) background document, 2005.

44 *Ibid.*

Реформа сектора безопасности (РСБ)

Одновременно с Боннским процессом и операцией «Несокрушимая свобода» Большая восьмерка стран-доноров решила в 2002 г. принять подход «ведущего государства» к РСБ. Сектор безопасности был разделен на пять участков: Германия должна была стать ведущим государством в реформировании полиции, США — в области военной реформы, Италия — в реформе судебной системы, Великобритания — в сфере борьбы с наркоторговлей и Японии поручалось разоружение, демобилизация и реинтеграция (РДР) бывших комбатантов⁴⁵. Этот подход знаменовал собой начало того, что станет основным пунктом задуманной Западом «стратегии выхода» из Афганистана через создание афганских сил безопасности.

Результаты принятого подхода

Военный элемент

Хотя режим «Талибана» был вскоре свергнут, оказалось, что движение не так легко уничтожить, оно просто отступило в отдаленные районы Афганистана и укрытия в Пакистане, откуда после 2004 г. начало осуществлять все более успешные повстанческие действия.

Афганистан стал олицетворением «быстро выигранной» войны, но неудавшегося мира. Решение США доверить Северному альянсу разгром «Талибана» подверглось серьезной критике, потому что

«[ч]ем яснее становилось, что это [вознаграждение со стороны коалиции]... осуществлялось во имя поимки их главной добычи, Усамы бен Ладена, тем больше американцы подрывали временную администрацию и разрушали надежды на создание жизнеспособной центральной власти для Афганистана»⁴⁶.

Более того, возвращение некоторых полевых командиров (часто после нескольких лет пребывания за границей) на то положение, которое они занимали до прихода «Талибана», дало им возможность «использовать полученные деньги и оружие для того, чтобы заняться производством наркотиков, а также участвовать в захвате земель, грабежах, политическом запугивании и этнических чистках — что всегда грозило безопасности афганцев»⁴⁷.

45 Cyrus Hodes and Mark Sedra, *The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, August 2007.

46 John Kampfner, *Blair's Wars*, Free Press, London, 2003, p. 146.

47 Barnett R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy*, Council Special Report No. 12, Council on Foreign Relations Press, March 2006, pp. 5–6.

Это создало условия для анархии в провинциях и привело к тому, что многие афганцы почувствовали свое отчуждение от государства, которое не воспринималось как стоящее на страже их интересов. К 2005 г. безопасность отсутствовала и за пределами пуштунского пояса и юга, и на многих территориях севера и востока, что дало возможность талибам сделать все более ощутимым свое присутствие.

Боннский процесс

Тот факт, что многие известные пуштунские лидеры (а также, конечно, «Талибан») не были приглашены на встречу в Бонне и не участвовали в политическом урегулировании, усилило чувство отчуждения (пуштунов) от центрального правительства.

В последнюю минуту было организовано участие 50 неизбранных губернаторов (а на самом деле «полевых командиров») в работе чрезвычайной Лойа Джирги в 2002 г. Председательствующий — посол США, Залмай Халилзад — назвал это подходом «большого шатра». Между тем представитель ООН Лахдар-и-Брахими сказал журналистам, что это было необходимо для того, чтобы «мир» мог превосходить по важности «справедливость». Некоторые не согласились с таким подходом, считая, что это временным решением, похожим на «мир, взятый в аренду», который вскоре сменится анархией⁴⁸. Как утверждают Дебиель и Ламбах, такой подход к государственному строительству характеризовался взглядом сверху вниз, что обещало быстрые результаты, но этом при недооценивалась роль неформальных акторов и очень сильно недооценивались «политические аспекты кажущейся аполитичной реформы»⁴⁹.

Предоставленная полевым командирам возможность сформировать результаты чрезвычайной Лойа Джирги 2002 г. имела долговременные и пагубные последствия для процесса государственного строительства. Это позволило им добиться политической легитимизации со стороны международного сообщества (и вместо того чтобы понести ответственность за часто темную историю правонарушений, в которых они обвинялись, они теперь получили министерские должности с одобрения международных дипломатов). Кроме того, это дало им возможность влиять на основные назначения как на региональном, так и центральном уровнях правительства⁵⁰ и на состав и результаты работы конституцион-

48 Автор присутствовала на заседании чрезвычайной Лойа Джирги в июне 2002 г. и написала о том, что там происходило в книге. *The Afghan Solution: The Untold Story of Abdul Haq, the CIA and how Western Hubris Lost Afghanistan*, Bactria Press, 2011.

49 T. Debiel and D. Lambach, примечание 17 выше, p. 3.

50 Sarah Lister, *Understanding State-building and Local Government in Afghanistan*, Crisis States Research Centre, LSE, Working Paper No. 14, London, 2007, доступно по адресу: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Publications/phase2papers.aspx> (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

ного редакционного комитета и, следовательно, на содержание конституции. Вследствие этого создано крайне централизованное правительство, которое защищает интересы той элиты, с которой Карзая связывают обязательства верности. Также это замедлило реформу судебной системы⁵¹ и помешало реформированию органов безопасности как на местном, так и на центральном уровнях⁵².

Несмотря на энтузиазм международного сообщества в связи с завершением президентских и парламентских выборов, которые последовали быстро одни за другими (как считают некоторые, подталкиваемые требованиями внутренней политики США и Великобритании, желавшей продемонстрировать «успех» демократии в Афганистане), право, порядок и безопасность продолжили рассыпаться в сельской местности. Сейчас известно, что лица самого высокого уровня в правительстве Афганистана замешаны в торговле наркотиками и коррупции, как об этом свидетельствуют коррупционный скандал в Банке Кабула, вмешательство самого президента Карзая в деятельность Анти-коррупционного комитета и тот факт, что вице-президент Афганистана, Зия Массуд, был задержан в Дубае, имея при себе 52 млн долларов США⁵³.

Реформа сектора безопасности

В 2005 г. одна из «флагманских» программ по РСБ — та, которая была направлена на разоружение, демобилизацию и реинтеграцию (РДР) десятков тысяч комбатантов и называлась Афганская программа новых начинаний (АПНЧ), была громко провозглашена международным сообществом как успешная⁵⁴. Хотя изначально планировалось охватить 140 тыс. комбатантов, цифра эта была снижена сначала до 40 тыс., а затем до 10 тыс.⁵⁵ Важно, что АПНЧ касалась демобилизации только так называемых официальных подразделений афганской армии, то есть тех ополчений Северного альянса, которые в конце 2001 г. оказались под командованием одного из лидеров Северного альянса, Мохаммада Фахима, возглавившего подразделения, оставленные отступающим «Талибаном»⁵⁶. Как таковая АПНЧ ничего не предприняла для решения более серьезной проблемы «неофициальных» ополчений, принадлежащих полевым командирам, контролирующим сельскую местность. Они стали называться «незаконные вооруженные группировки», и по некоторым оценкам в 2005 г. по всей стране насчиты-

51 C. Hodes and M. Sedra, примечание 45 выше.

52 S. Lister, примечание 50 выше.

53 Различные статьи, напечатанные в *New York Times*, включая статью о Банке Кабула Декстера Филкинса, и ставшие известными телеграммы, опубликованные в WikiLeaks в ноябре 2010 г.

54 S. Lister, примечание 50 выше.

55 *Ibid.*, p. 13.

56 *Ibid.*

валось около 1800 таких групп⁵⁷. Хотя Программа расформирования незаконных вооруженных групп (РНВГ) была поставлена на обсуждение ООН в 2005 г., фактически ни НАТО, ни коалиция не имели политической воли предпринять осуществление такой программы, потому что ополчения имели связи с полевыми командирами, которые — после 2001 г. — вступили в союз с коалицией. Действительно, многие из этих личностей были теперь в правительстве или собирались избираться в члены парламента⁵⁸ в 2005 г. Серьезно критиковался и этнический дисбаланс Афганской национальной армии, которая остается в основном таджикской и находится под командованием генералов Северного альянса⁵⁹.

Между тем реформа судебной системы была очень слаба. Кроме того, что она не выполнялась по графику, ей мешали те лидеры, которые сами имели склонность к фундаментализму и чей послужной список был крайне неоднозначным. Например, Абдур Рашид Сайаф, как считают, обладал неправомерным тайным влиянием, в результате которого мулла Шахрани был назначен в 2002 г. председателем Верховного суда (и быстро восстановил ненавидимую религиозную полицию). В целом, решение Запада оказать поддержку полевым командирам, которых, как считают многие, следовало бы отдать под суд за совершенные ими ранее правонарушения⁶⁰, имело крайне негативные последствия для проекта государственного строительства в Афганистане после событий 9/11.

В своей оценке государственного строительства в Афганистане на местном уровне Сара Листер приходит к следующему выводу:

«Разоружение, реформа полиции и судебной системы и пристальное внимание к качеству назначений на высокие посты — все это меры, которые способствовали бы изменениям в «правилах игры» в Афганистане и заменили бы систему, основанную на неформальном покровительстве, более деперсонализированным, формальным и рациональным осуществлением властных полномочий через государство. А пренебрежение этими мерами в критический период дало возможность лицам, захватившим власть на местах, и впредь использовать государство как инструмент своей власти, оказывая противодействие попыткам создать новые структуры и ввести формальные правила или использовать их в своих целях⁶¹.

57 С. Hodes and M. Sedra, примечание 45 выше.

58 Из наблюдений автора за встречами между международным сообществом и афганским правительством по вопросу о РНВГ в Кабуле, 2005 г. См. также; Andrew Wilder, *A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections*, Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), 2005, доступно по адресу: http://www.areu.org.af/index.php?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&gid=254 (последнее посещение 7 января 2011 г.).

59 'Afghanistan's troubled National Army: fixing the unfixable', in *The Economist*, 19 August 2010, pp. 39—40.

60 Patricia Gossman, *Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978—2001*, Afghan Justice Project, 2005, доступно по адресу: <http://www.afghanistanjusticeproject.org/warcrimesandcrimesagainststhumanity19782001.pdf> (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

61 S. Lister, примечание 50 выше, pp. 15—16.

Что ограничивает возможности Запада успешно осуществлять государственное строительство в Афганистане после 9/11

Историческая перспектива государственного строительства

Бёге и другие напоминают нам, что хотя процесс формирования государств в западном мире занял несколько веков и часто был связан со значительным насилием, начиная с эпохи деколонизации формы западного государства были сравнительно быстро «перенесены» на многие части Юга планеты. В ходе этого «перенесения» ощущалась тенденция к «повторению европейских политических моделей»⁶². Поэтому после завоевания независимости эти вновь созданные «государства»

«не имели корней в существовавших в них обществах, особенно там, где не было единой формы правления, которая бы функционировала до колониального правительства. Глобальное принятие веберовских систем не сопровождалось развитием экономических, политических, социальных и культурных структур и возможностей, которые создавали основу и систему координат для эффективно функционирующего политического устройства в ходе эволюции государства в европейской истории. ... Идея осознания себя в качестве «гражданина» и «понятие государства» не встречают отклика в таких обществах, поскольку люди существуют довольно изолированно от государства, не ожидая многого от государственных институтов и не желая выполнять обязанности перед государством (и часто мало понимая, что же они по праву могут требовать от государственных учреждений и что государство по праву может ожидать от них)»⁶³.

Поэтому те, кто осуществлял вмешательство, часто не понимали, каков же на самом деле «политический строй» в регионах, характеризующихся слабостью. Это нашло отражение и в недавних попытках перенести «идеал» европейского национального государства на Юг. Чтобы понять истинное «политическое устройство» в таких регионах, Бёге и другие рекомендуют выйти за пределы узкого дискурса, в центре которого стоит государство, и постараться осознать важность «легитимности» и гибридного политического устройства⁶⁴.

В точности так же, как Дюпре заметил в 1973 г., Кевин Клементс в 2009 г. выделил важнейшие элементы туземного или племенного общества, в котором

«[б]ольшая часть традиционных источников легитимности основана на нормах доверия и взаимности. Главными ценностями, кото-

62 V. Voege *et al.*, примечание 18 выше, р. 6.

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*, pp. 6–13.

рые лежат в основе традиционной легитимности, являются ценности, позволяющие группам, объединенным родственными связями, племенам и общинам существовать, удовлетворять основные потребности и вообще выживать. Традиционная легитимность опирается на сложные модели власти, ответственности и обязанностей, которые дают возможность социальным группам существовать и сосуществовать»⁶⁵.

Связь между «легитимностью» и «возможностями»

Причина того, что Запад не может оказать помощь бывшим колониям, получившим независимость, заключается в недооценке запутанной связи между возможностями и легитимностью. Получив независимость, многие такие государства столкнулись с трудностями при установлении своей легитимности и эффективности⁶⁶. Клементс говорит, что та же самая проблема существует у слабых государств, и определяет легитимность как «сложный набор верований, ценностей и институтов (внутренних и внешне обусловленных), касающихся социального договора, регулирующего отношения между государством и обществом»⁶⁷. Он утверждает, что легитимность

«помогает создать общественное и политическое доверие и предсказуемость, признание со стороны общества преобладающих властных отношений и понимание взаимных прав и обязанностей. Если всего этого нет, возможность государственных систем действовать эффективно или претендовать на законность очень мала»⁶⁸.

По мнению Клементса, недооценка связи между возможностями и легитимностью может объясняться тем, что концепции легитимности, на которые чаще всего ссылаются доноры, «рассматриваются почти исключительно с точки зрения западного просвещения и в качестве одного из вариантов веберовского идеального типа рационально-правовой легитимности»⁶⁹. Поэтому такой анализ сосредоточен только на легитимности «процесса и результата» или на легитимности институциональных источников «рационально-правового типа легитимности (то есть безопасности государства, законности, обеспечении общественных интересов и т. д.)». Очень мало внимания уделяется традиционным общинным и общественным институ-

65 Kevin P. Clements, 'Note on building effective, legitimate and resilient state institutions', *Headline Seminar on Deteriorating Governance*, presented at the World Bank, Washington DC, April 2009, p. 4, доступно по адресу: http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1224016350914/5474500-1257529177557/Notes_Clements_Institution_Building_HS_Apr8_09.pdf (последнее посещение 25 января 2011 г.).

66 Поль Колье анализирует эти факторы в работе: *The Bottom Billion*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

67 К. P. Clements, примечание 65 выше, p. 1.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, p. 2.

там или «взаимодействию» между «двумя различными источниками легитимности, а именно теми, которые находятся в государственной сфере, и теми, которые находятся на уровне общества и общин»⁷⁰.

Клементс подчеркивает, что «рационально-правовая легитимность... как она существует в государствах ОЭСР, является лишь одним типом легитимности в слабых государствах». Донорам, говорит он, «придется иметь дело с другими типами легитимности, если они хотят помочь в построении эффективных, жизнеспособных и легитимных государств в нестабильных ситуациях»⁷¹.

Неумение тех, кто осуществляет вмешательство, провести различие между режимом «ограниченного доступа» и «открытого доступа»

Норт и другие предполагают, что различная динамика в рамках государства (в том, что касается политических и экономических возможностей) может характеризоваться либо как «режим ограниченного доступа», либо «режим открытого доступа»⁷². В последнем случае правительства предоставляют доступ к политическим и экономическим возможностям на конкурентной основе через рынки, личные качества и выборы. В первом случае доступ к политическим и экономическим возможностям ограничен и предоставляется элите, члены которой, очевидно, не имеют склонности вести борьбу между собой, поскольку им лучше «быть частью патримонциальной сети, а не бросать вызов властям насильственным образом»⁷³.

Ошибка международного сообщества (в Афганистане) состояла в том, что оно не сумело увидеть разницу между режимами «ограниченного» и «открытого доступа». Это, по мнению Норта и других, привело к неудаче политики в области развития:

70 К. Р. Clements, примечание 65 выше, р. 3.

71 *Ibid.* Клементс указывает, что его аргументация основывается на трех «идеальных типах легитимности», как они определяются Максом Вебером, т. е. «легитимности, опирающейся на 1) рациональные основания — «на веру в «законность» моделей нормативных правил и права тех, у кого есть власть в соответствии с такими правилами, отдавать приказы (законная власть), 2) традиционные основания — устоявшуюся веру в непогрешимость древних традиций и законность статуса тех, кто находится у власти в соответствии с ними (традиционная власть); и наконец 3) на харизматические основания — поклонение конкретной и исключительной святости, героизму и образцовому поведению отдельной личности и принятие нормативных моделей или порядка, установленных или predeterminedных ею (харизматическая власть)». *Ibid.*, примечание 5, р. 3, где цитируется М. Вебер, примечание 12 выше, р. 46. Клементс объясняет, как Вебер таким образом «прочно связал вопрос о легитимности с конкретными способами производства, особыми типами принятия решений и законотворческих процессов и более широкими теориями социальных изменений» (*Ibid.*).

72 Douglass C. North, John Joseph Wallis, Steven B. Webb, and Barry R. Weingast, 'Limited access orders in the developing world: a new approach to the problem of development', The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4359, Washington DC, 2007, доступно по адресу: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/09/19/000158349_20070919115851/Rendered/PDF/WPS4359.pdf (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

73 A. Wennmann, примечание 14 выше, р. 26.

«...они пытаются перенести элементы режима открытого доступа — такие как конкуренция, рынки и демократия — непосредственно на режим ограниченного доступа. Эти реформы угрожают созданию ренты, что обеспечивает единство общества и во многих случаях бросает вызов самой логике, лежащей в основе организации общества. Не удивительно, что и элита, и многие из тех, кто к ней не принадлежит, сопротивляются таким реформам, саботируют их или ведут против них подрывную деятельность в обществах ограниченного доступа, которые еще не готовы к таким реформам»⁷⁴.

Другими словами, Афганистан продолжает оставаться воплощением системы, основанной по преимуществу на родстве и отношениях покровительства, что характерно для отношений в племенах. Это не та рационально-правовая система, которую можно обнаружить в веберовском государстве. Проблема заключается в следующем: те, кто осуществляет вмешательство, исходят из того, что рационально-правовой тип политического устройства может существовать в племенном обществе, которое до этого функционировало на основе отношений покровительства и «традиционной» власти.

Иногда те, кто осуществляет вмешательство (или доноры), допускают, «что существует какая-то естественная траектория, по которой местные «традиционные» источники легитимности развиваются в сторону рационально-правового политического устройства»⁷⁵. Кроме того, опасно полагаться на «местных сторонников рационально-правового подхода к реформам» при попытках ввести западную модель государства, в то время как более реалистичным может стать привлечение широкого круга заинтересованных лиц⁷⁶.

После 2001 г. Запад имел дело в Афганистане в основном с «родовой сетью», ограниченной полевыми командирами из верхушки Северного альянса (где Карзай является номинальным пуштунским руководителем). Однако эта главная элита не сумела выстроить отношения с более широкими массами — особенно с большинством пуштунского населения, не предоставив им защиту, социальное обеспечение, рабочие места и систему правосудия. Поэтому «Талибан» заполнил этот вакуум, обеспечив рабочие места и правосудие, особенно на юге, где пуштунское большинство чувствовало себя отвергнутым.

Все вышесказанное указывает на проблему, описанную д-ром Кеном Менкхаусом, когда цели международного сообщества — по построению сильного государства — могут часто не совпадать с целями местной правящей элиты, которую международное сообщество, по сути, «подпирает» (в

74 D. C. North *et al.* примечание 72 выше, p. 5.

75 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Conflict and Fragility Series, OECD, Paris, 2010, p. 54.

76 *Ibid.*

слабых государствах)⁷⁷. Для этой элиты продолжающаяся нестабильность означает продолжающееся финансирование (в случае с Афганистаном — для так называемых «схем примирения с «Талибаном», создания Афганской национальной армии, в виде средств для оказания гуманитарной помощи и т. д.)

Слабость акторов международного уровня в ситуациях на местах

Большая часть проблемы для тех, кто осуществляет вмешательство (или для «акторов глобального уровня»), заключается в том, что несмотря на часто имеющиеся преимущества в виде наличия ресурсов, в маневренности их все же превосходят местные игроки. Часто это связано с тем фактом, что политика определяется очень далеко, в столицах тех, кто осуществляет вмешательство, и к тому времени, когда решения доходят до персонала, представляющего эти столицы в базовых лагерях (или в «буше»), политика эта мало соответствует реальному положению: «Сотрудники штабов в метрополии и в базовых лагерях не обладают знаниями о местных властных структурах и в результате воспринимают пространство вмешательства как абсолютно лишённое этих структур»⁷⁸.

Киппинг сравнил вторжение СССР в Афганистан в 1980-х гг. с интервенцией настоящего времени. Он приходит к выводу, что подобно СССР Запад сейчас «военизирует» свое вмешательство в ответ на свою неудачу, обусловленную неспособностью понять ситуацию за пределами крупных городских центров в сельской местности⁷⁹.

Связь между «дефицитом легитимности» и ухудшающимся управлением

Навязанные извне проекты по государственному строительству характеризуются непониманием местных условий и особенностей легитимности на местном уровне. Поэтому

«[е]сли нет тесной связи с глубокими источниками индивидуальной и коллективной (родственной, клановой, общинной) идентичности и принадлежности к этому коллективу, системы, навязанные или получающие поддержку извне, никогда не вызовут того «само собой разумеющегося» доверия и легитимности, которые существуют между государством и народом на Западе»⁸⁰.

77 К. Menkhaus, примечание 2 выше.

78 Klaus Schlichte and Alex Veit, *Coupled Arenas: Why State-building is so Difficult*, Junior Research Group 'Micropolitics for Armed Groups', Humboldt University, Berlin, Working Papers Micropolitics No. 3, 2007, p. 26.

79 М. Kipping, примечание 1 выше.

80 К. Р. Clements, примечание 65 выше, p. 3.

Результатом является нарушение взаимоотношений и — в слабых государствах — ухудшающееся управление. К заметным показателям ухудшающегося управления относятся злоупотребление властью, снижающийся уровень безопасности, коррупция, дискриминация и пренебрежение нуждами своего народа. Клементс выявил и другие показатели ухудшающегося правления:

- a) поляризация между эндогенными, обычными (традиционными) институтами и акторами и экзогенными навязанными (привнесенными) институтами и акторами в том, что касается доступности и значимости государства;
- b) опора политических лидеров на внешние источники легитимности (помощь, организации, оказывающие помощь в области развития, соседние государства и т. д.), а не на внутренние источники легитимности;
- c) противоречия (относительно традиционного и нетрадиционного), касающиеся правил принятия решений, то есть когда представители общин, а не государства предоставляют услуги в области социального обеспечения и образования более эффективно, чем государство, или когда традиционные лидеры обращаются к традиционным верованиям для противопоставления понятий общественного/общинного блага и хищничества государства;
- d) отказ внешних акторов в легитимизации государств и режимов;
- e) противостояние религиозных лидеров государствам и мобилизация верующих для противостояния государству;
- f) существование открытого спора относительно того, какая «правовая система» должна преобладать, например, в отношении внутреннего или внешнего урегулирования «споров о земле»;
- g) ситуации, когда государственной власти бросается вызов и у нее не хватает легитимности для осуществления руководства мирными средствами;
- h) ситуации, когда налоги низки или их вообще не существует, и государства полагаются на «незаработанный доход», например от продажи нефти и алмазов, оказания помощи, лесозаготовок, таможенных пошлин⁸¹.

Многие из перечисленных выше показателей ухудшающегося управления можно сейчас обнаружить в Афганистане.

Некоторые исследователи, говоря о Сомали, высказываются в пользу «третьего пути» «упорядоченной анархии» за пределами центра. С их точки зрения внешние акторы должны сосредоточить внимание только на основных функциях — например, минимальной безопасности и защите торговых путей, а помощь должна направляться непосредственно в регионы на основании регламентированных отношений с полевыми команди-

81 *Ibid.*, pp. 4–5.

рами при посредничестве центрального правительства⁸². Однако такой подход, возможно, недооценивает сложности моделей легитимности на местном уровне. Поскольку в Афганистане полевые командиры часто не являются исторически легитимными — особенно на юге и востоке, хотя внешние силы изменили модели власти за последние десятилетия, наделив таких командиров «силой».

Перед теми, кто осуществляет вмешательство, стоит трудная задача — понять, что же составляет традиционную/основанную на обычае легитимность в слабых государствах — ее элементы постоянно изменяются и должны непрерывно получать новое толкование, чтобы соответствовать местным условиям. «Источники традиционной легитимности очень много значат в ситуациях нестабильности, и внешние акторы должны наладить как можно более широкое сотрудничество со своими сторонниками, чтобы способствовать формированию прогрессивного государства, установлению прочного мира и процессу развития»⁸³. Учитывая эту трудность, разработка стратегии вмешательства, «способной создать политическую легитимность более высокого уровня в таких обстоятельствах», может быть крайне сложным делом. Кроме того, часто существует путаница в отношении разных типов легитимности, включая вопрос о том, какой тип принадлежит государству, представленному законодательными, исполнительными и судебными институтами, какой относится к правительствам и режимам, а какой находится на уровне общин и общественных институтов. Особая проблема заключается в понимании внутренней динамики этих различных областей. Поэтому необходимо провести дополнительные исследования.

Клементс сосредоточивает внимание на взаимодействии между государством и негосударственными акторами, пользующимися «обоснованной легитимностью», то есть взаимодействии, которое коренится в «основах обычной традиции и ценностей, из которых люди черпают свое общественную значимость»⁸⁴. Это можно даже назвать «обычным правлением». Он говорит, что Вебер сегодня удивился бы, обнаружив, что распространение западных ценностей изменило «популярное понимание культуры и обычая», но не сумело разрушить большинство главных «интегративных элементов». У людей,

«живущих в обществах с ярко выраженной местной национальной культурой, есть выбор: пользоваться обычными положениями или опираться на государственные установления. Если государство не хочет или не может обеспечить сколько-нибудь значимую безопас-

82 Marina Ottaway and Anatol Lieven, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief No. 12, 2002, доступно по адресу: <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=883> (последнее посещение 8 февраля 2011 г.).

83 К. Р. Клементс, примечание 65 выше, р. 3.

84 *Ibid.*, р. 4.

ность или наличие других общественных услуг, возникает сильное желание обратиться к обычным источникам»⁸⁵.

«Талибан» после 2001 г. понял это и заполнил вакуум, оставленный международным сообществом и правительством Карзая, параллельной системой администрации во многих провинциях, куда входили теневые губернаторы и система правосудия⁸⁶.

Пути вперед

Необходимость мыслить по-новому и принять альтернативные (или «обычные») механизмы правления

За последние десятилетия в дискурсе о слабости государства и о связанной с этим политикой государственного строительства наблюдалась тенденция к повторению веберовского/вестфалианского государства западного образца, несмотря на тот факт, что эта форма государственности вряд ли существует где-то за пределами мира Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Признавая эту проблему, некоторые авторы предлагают подумать о концепции устройства «постмодернистского национального государства».

В Афганистане, например, тем, кто осуществляет вмешательство, необходимо уделять больше внимания традиционной легитимности:

«Однако очевидно, что легитимность сама по себе требует гораздо больше систематического внимания и должна быть в центре дискурса об эффективности государства. Государства могут управлять авторитетно с минимальным принуждением, если их граждане/народы признают их легитимность»⁸⁷.

Следствием традиционной легитимности является необходимость признать «гибридные механизмы правления» и работать с ними; эти механизмы иногда называются «обычное правление» или «опосредованные государства». Например, в своих работах о Сомали Менкхаус говорит:

«Правительство полагается на партнерские отношения (или, по крайней мере, сосуществование) с самыми различными местными посредниками и конкурирующими источниками власти для того, чтобы выполнить основные функции по обеспечению общественной безопасности, правосудия и управлению конфликтом... Опосредованные

85 К. Р. Clements, примечание 65 выше, р. 4.

86 Ken Guest, RAM Seeger, and Lucy Morgan Edwards, 'The tribal path: commanding the prime battle space: a more hopeful strategy for Afghanistan', in *Small Wars Journal*, March 2010, доступно по адресу: <http://www.the-beacon.info/images/Tribal%20path%20May%202027.pdf> (последнее посещение 11 января 2011 г.).

87 К. Р. Clements, примечание 65 выше, р. 1.

государства по своей природе беспорядочны, полны противоречий, нелиберальны и постоянно [вступают] в сделки, которые вновь и вновь пересматриваются — это не идеальный выбор для правительств, но часто наилучший из плохих вариантов для слабых государств»⁸⁸.

Понятие «гибридного политического устройства» приобретает все большую популярность, его сторонники утверждают, что оно открывает новые возможности для предотвращения конфликтов и развития, а также для новых типов государственного строительства. Оно также предлагает другое понимание процесса управления в слабых государствах, конкретные примеры ограничений при государственном строительстве, возглавляемом внешними акторами, и в конце концов новое понимание того, являются ли «слабость государства» и «системы покровительства» (в отличие от рационально-правовых систем) такими плохими вещами⁸⁹.

Мысль о понимании «гибридного политического устройства» и о работе с ним обсуждается и в последующих разделах, в частности — потенциал такого устройства в качестве средства улучшения «эффективности государства».

Необходимость понимания «контекста» «обычного способа управления» в слабых государствах для улучшения эффективности государства

Донорам и тем, кто осуществляет вмешательство, нужно лучше понимать «контекст» слабых обществ/государств, прежде чем начинать там свою деятельность. Первым шагом является признание того, что такие страны часто обнаруживают черты, посредством которых

«различные и конкурирующие претензии на власть и алгоритмы государственного устройства сосуществуют, накладываются друг на друга и переплетаются, то есть логика «формального» государства, традиционного «неформального» общественного порядка и глобализации и связанной с этим социальной фрагментации... В таких условиях у государства нет привилегированного положения в качестве политической основы, которая отвечает за безопасность, социальное обеспечение и представительство; ему приходится делиться властью, легитимностью и возможностями с другими структурами»⁹⁰.

Когда такая обычная организация работает хорошо (будь то экономическая, социальная или политическая), она может быть эффективным средством формирования единства, обеспечения безопасности, представительства и социального обеспечения для народа. Во многих отдаленных

88 K. Menkhaus, примечание 2 выше, pp. 74—106.

89 V. Voegelé *et al.*, примечание 18 выше.

90 *Ibid.*, p. 10.

регионах Афганистана, например, эти обычные структуры управления являются единственным источником таких благ.

Поскольку подобная организация власти (или обычное правление) может играть положительную роль в расширении сферы деятельности, власти и эффективности государства, тем, кто осуществляет вмешательство, разумнее не отвергать их как «слишком сложные» для работы или как пережитки устаревшей системы правления, которыми следует пренебречь. К сожалению, так обстоили дела в Афганистане после 2001 г. Таким образом, элементы этих обычных «систем» иногда находились в оппозиции к проекту государственного строительства в период после 9/11, в то время как «Талибан» — который понимал их значение — использовал их лучше, что в конечном итоге дало ему стратегическое преимущество⁹¹.

Наведение мостов между формальными и неформальными институтами

Другими словами, вместо того чтобы просто идти к веберовской модели, нам нужно признать гибридность политического устройства, которая часто существует в слабых государствах и бывших колониях. Венман, выступая за подход к проблеме государственного строительства «снизу вверх», говорит, что «гибридный политический порядок», «опосредованные государства» и «островки власти» в слабых государствах должны быть использованы в качестве рычагов для достижения целей организациями, оказывающими помощь в развитии. Это обусловлено тем, что

«они являются формами власти, которые часто оказываются непризнанными, однако они показывают, что что-то может работать и в слабых государствах, и что они соответствуют конкретной политической или экономической логике или порядку, которые, увы, не всегда совпадают с западным пониманием того, как государство или общество должны функционировать. Для осуществления политики в области развития может быть очень полезным использование этих существующих систем управления и признание их для достижения целей своей политики. Вместо того чтобы строить параллельные государственные структуры, которые будут маргинализировать функционирующие структуры, уже предоставляющие защиту, социальное обеспечение и правосудие местному населению, доноры должны изучить возможности их интеграции в долгосрочный переходный процесс. Отправным пунктом для государственного строительства должно поэтому послужить то, что уже *существует*, а не то, что *должно существовать*, или то, чего *нет*; вот почему важно оценить сильные стороны, а не слабые»⁹².

91 К. Guest, RAM Seeger and L. Morgan Edwards, примечание 86 выше.

92 А. Wennmann, примечание 14 выше, р. 27 (*курсив автора*).

Нужно также рассмотреть вопрос о легитимности традиционных властей и харизматических лидеров в качестве ресурса, который составляет основу управления и правопорядка на местном уровне и «в качестве потенциального ресурса, который может использовать государственная система, развивая взаимодействие и сотрудничество с местными общинами и их лидерами»⁹³. Тем, кто осуществляет вмешательство, нужно использовать «объединяющие институты», чтобы суметь воспользоваться этим потенциальным ресурсом для целей формирования государства. В Афганистане Отдел межплеменных связей попытался предложить пути объединения неофициальных и официальных систем правления и правосудия, чтобы концепции (и преимущества) государственности могли быть выгодно использованы в качестве средства достижения целей местными акторами (и наоборот)⁹⁴. Такая работа только недавно стала цениться донорами (и теми, кто осуществляет вмешательство).

ОЭСР⁹⁵ предлагает полезные рекомендации для внешних акторов относительно того, как усовершенствовать методы своей деятельности и, в частности, относительно необходимости очень тщательного анализа акторов и существующих проблем до осуществления вмешательства. Клементс, который также является одним из основных сотрудников рабочей группы ОЭСР, добавляет, что необходимо понять, что

«[о]сновной проблемой является не слабость государственных учреждений, как таковых, но отсутствие конструктивных связей между учреждениями государства и обществом... Если внимание сосредоточено только на государствах, это часто ведет к внешней легитимизации внутренней легитимности»⁹⁶.

Те, кто осуществляет вмешательство, должны также понимать, как традиционные формы управления и харизматические движения отстаивают свои права (например, во время социальных и экономических перемен) и как традиционные институты взаимодействуют с государственными (и другими общественными организациями) для того, чтобы вызвать к жизни позитивные изменения или помешать им; к таким изменениям относятся, например, льготы и более благоприятное положение для маргинализированных групп общества.

Многосторонние организации по развитию также должны изменить свою позицию касательно отношений «лицом к лицу» и ценить их так же,

93 См.: К. Р. Clements, примечание 65 выше, p. 5.

94 Masood Karokhail and Susanne Schmeidl, 'Integration of traditional structures into the state-building process: lessons from the Tribal Liaison Office in Loya Paktia', in Heinrich Böll Foundation (ed.), *Issue 1: Afghanistan*, Publication Series on Promoting Democracy in Fragile States under Conditions of State Fragility, Berlin, 2006, pp. 59–78, доступно по адресу: <http://www.tlo-afghanistan.org/sites/default/files/About-TLO/Boell-Afghanistan-en-Integration-of-Traditional-Structures-into-the-State-building-Process.pdf> (последнее посещение 10 января 2011 г.).

95 OECD, примечание 75 выше.

96 К. Р. Clements, примечание 65 выше, p. 5.

как они ранее ценили бюрократические формы организации. Кроме того, они должны изменить свое отношение к «временным рамкам», потому что «[п]риобретение знаний о местной повседневной жизни и ее понимание требуют долговременного присутствия. Доверие, построенное на личных отношениях, может быть более важным, нежели процедуры бюрократической отчетности»⁹⁷. Необходимо принимать во внимание

«традиционные формы подотчетности, которые идут дальше обычного понимания доноров об отчетности. Можно опираться на понятие нравственного долга и межличностных обязательств в контексте родства и других традиционных отношений; они не просто источники клиентов и коррупции (что обычно замечают доноры), но могут быть и источниками общественного благополучия и безопасности»⁹⁸.

Предложения о проведении дальнейших исследований

ОЭСР признала эти вопросы и пытается заставить доноров сделать то же самое. Ее Международная сеть по вопросам конфликтов и слабых государств (INCAF) призвана улучшить понимание процессов государственного строительства. Недавний доклад этой группы объясняет, почему усилия по содействию становлению «рационально-правовых» институтов как средства расширения возможностей государства и укрепления его легитимности в условиях нестабильности в основном потерпели неудачу. В докладе предлагается целый ряд рекомендаций, в том числе о важности понимания «условий в стране», а не «продвижения конкретного плана донора» в качестве отправной точки для тех, кто осуществляет вмешательство⁹⁹.

Однако в докладе ОЭСР иногда не проводится различия между легитимными источниками местного управления и управления, «навязанного» полевыми командирами, которые предъявляют чрезмерные претензии, пользуясь покровительством извне в последние три десятилетия и — после 2001 г. — тем, что международное сообщество не исключило известных правонарушителей из политической жизни. В этом смысле международное сообщество было соучастником процесса, который привел к кризису безнаказанности в Афганистане и который будет трудно повернуть вспять, учитывая все более «глобализованные» отношения (например, незаконную деятельность мафии) и источники дохода, которыми пользуются полевые командиры¹⁰⁰.

Дальнейшие исследования могли бы быть полезными для того, чтобы прояснить, например, каким образом работают традиционные

97 К. Р. Clements, примечание 65 выше, р. 6.

98 *Ibid.*, р. 7.

99 OECD, примечание 75 выше.

100 Alex de Waal, 'Dollarised', in *London Review of Books*, Vol. 32, No. 12, 24 June 2010.

модели честности, открытости и отчетности; как функционирует гибридное политическое устройство на различных уровнях (например, провинции, района), как легитимность возникает на этом уровне; и где проходят границы традиционной и харизматической легитимности, если речь идет о молодежи, урбанизации, теневой экономике и организованной преступности. Было бы также полезно узнать, отвечает ли традиционная легитимность устремлениям молодых людей; как общины достигают консенсуса по вопросу о том, кто является легитимным или харизматическим лидером; и как они добиваются того, чтобы такие лидеры играли положительную роль в деле развития, управления, решения проблем в общине, урегулировании споров и т. д. Более того, существует вопрос о том, какое влияние имеет выборный процесс на легитимность лидеров и как подобные процессы связаны с легитимностью таких харизматических и традиционных лидеров¹⁰¹.

Общий вывод доклада ОЭСР таков: те, кто осуществляет вмешательство, должны сосредоточить внимание на «легитимности», а не на расширении возможностей и формировании институтов — как это делалось в Афганистане после 2001 г. Отдельные выводы отражают способы ограничения «показателей ухудшающегося управления», выявленные ранее:

«Легитимность имеет значение, потому что она трансформирует силу во власть, давая возможность управлять, не прибегая к принудительным мерам. В нестабильных ситуациях отсутствие легитимности подрывает конструктивное взаимодействие между государством и обществом, что ослабляет силы государства и, таким образом, способствует нестабильности. Многие источники легитимности часто конкурируют и вступают в конфликт. Конфликты между внешними источниками легитимности и внутренними источниками ведут к нестабильности. Значительная разница в восприятии легитимности в различных регионах и различных общинах приводит к тому, что правительства (и доноры) сталкиваются с разными суждениями относительно того, когда вести переговоры с конкурирующими негосударственными акторами и примирять их, а когда не принимать их во внимание или пресекать их деятельность. Конфликты между существовавшей ранее обычной практикой и «введенными» законами и институтами также могут подорвать легитимность государственных институтов. Вызовы со стороны лидеров, обладающих властью в результате харизматической легитимности, представляют собой угрозу для тех, чья власть проистекает как из рационально-правового, так и «традиционного» источника легитимности.

Все это способствует нестабильности, поскольку мешает конструктивным отношениям между государством и обществом и остав-

101 К. Р. Clements, примечание 65 выше.

ляет государство неспособным установить правила игры и обеспечить общую социальную и культурную основу, в рамках которой люди думают и действуют»¹⁰².

В конечном итоге ОЭСР рекомендует, чтобы «доноры, работающие в нестабильных ситуациях, прилагали гораздо больше усилий к тому, чтобы добиться полного эмпирического понимания местных источников легитимности — как государственных, так и негосударственных акторов и институтов, — и следили за тем, какое воздействие имеет их собственное участие»¹⁰³.

Заключение

После 2001 г. пример Афганистана заставил тех, кто осуществляет вмешательство, понять, что у веберовской модели государства существуют ограничения, если речь идет о стабилизации слабого общества с племенной структурой, в котором никогда не было сильного центра. Однако даже при этом западное вмешательство не сумело найти решение существенных вопросов, которые в конечном итоге повлияли на легитимность (как ее видят афганцы) их государства. К таким вопросам относится и политическое урегулирование в Бонне, которое многие афганцы воспринимают как несправедливое, и провал стратегии «мир или правосудие» (и связанное с этим включение в правительство «элитных» полевых командиров, которых многие афганцы считают правонарушителями), и неспособность обеспечить предоставление услуг и правосудие на местном уровне, и военная стратегия, которая, как представляется, осуществлялась абсолютно отдельно от политической ситуации.

Кроме того, те, кто осуществляет вмешательство, зачастую сопротивляются разработке более долговременных планов и не предпринимают более серьезные усилия для понимания афганского контекста и работы в нем. Вот один пример: продолжается (и иногда намеренно) соединение таких терминов, как «полевой командир» и «племенной» или «племенная легитимность», продолжается общее пренебрежение идеей работы в племенном контексте как «слишком сложной». Возможно, это обусловлено политическими причинами — например, желанием найти «быстрые» решения, чтобы продемонстрировать «успехи» своему электорату в государстве, осуществляющем вмешательство. И все же, как показывает работа нескольких авторов и ОЭСР, требуется, чтобы те, кто осуществляет вмешательство (военные, организации, работающие в области развития, или доноры), изменили конфигурацию своих целей в области государствен-

102 OECD, примечание 75 выше, р. 59.

103 *Ibid.*

ного строительства и своих подходов к этой проблеме в таких условиях нестабильности, которые существуют в Афганистане. Необходимы более длительные сроки и лучшее понимание сложных местных условий. Только тогда, вероятно, появится возможность сказать, представляет ли собой в действительности Афганистан «случай, свидетельствующий о наличии ограничений». Поскольку, говорят Честерман и др.,

«невозможно заставить государство функционировать, действуя извне. Международная помощь может быть необходимой, но ее никогда не достаточно для создания институтов, которые будут легитимными и устойчивыми... международную деятельность следует прежде всего и в основном рассматривать как содействующую местным процессам, предоставляя ресурсы и создавая пространство для того, чтобы действующие лица на местах начали разговор, который определит и сможет консолидировать их государственное устройство, воплотив их представления о хорошей жизни в легко управляемые, надежные и умело приспособляющиеся к условиям институты»¹⁰⁴.

104 Simon Chesterman, Michael Ignatieff, and Ramesh Thakur (eds), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, United Nations University Press, Tokyo, p. 384.

