

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ПАКИСТАНЕ: ВНУТРЕННИЕ И ВНЕШНИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ

Белокреницкий В. Я.

В статье рассматриваются основные особенности пакистанской внешней политики, институциональная и организационная база внешнеполитического процесса, влияние на него внутренних и внешних сил. Структурные слабости нынешнего состояния государства и его значительная роль в мировой политике объясняют повышенное значение иностранного влияния в определении и осуществлении внешнеполитического курса.

Пакистан занимает видное место в современном политическом мире. Достаточно велика его субъектная роль, ибо это крупная по населению страна (175 млн человек, 6-е место на планете), занимающая стратегически важное положение на стыке трех геополитических регионов (Южной, Западной и Центральной Азии). Пакистан является седьмым по счету государством, имеющим прошедшее испытания ядерное оружие, располагает мощными вооруженными силами, активен в сообществе мусульманских и развивающихся стран. Не менее значимо его положение как объекта международных отношений. По мнению ряда неправительственных международных организаций, к которому присоединяются отдельные политические деятели и аналитики, Пакистан входит в число нестабильных, так называемых провальных (failed), или несостоявшихся государств. Усиление позиций сил радикального исламизма и международного терроризма угрожает не только ему самому, но и его соседям, а гипотетически вероятный распад способен в корне изменить всю региональную геополитическую конфигурацию.

Долгое время объектная ипостась Пакистана не была столь значимой, как на современном этапе. Да и сегодня оценки его внутривнутриполитического положения и вероятного будущего сильно разнятся. Перемены, тем не менее, очевидны и обусловлены тем, что страна в своем историческом развитии прошла несколько рубежных этапов.

Первый рубеж – раскол образовавшегося в 1947 г. государства, созданного для того, чтобы стать «родиной» для мусульман Южной Азии, на две части, иными словами, отделение в 1971 г. от Исламской Республики Пакистан ее восточного «крыла» и образование на его месте Народной Республики Бангладеш. Второй рубеж связан с гражданской войной в Афганистане на заключительном этапе Холодной войны и превращением Пакистана в «прифронтовое» государство, арену приложения трех сил – Запада, мусульманского мира и Китая – с целью борьбы с влиянием СССР и социалистического лагеря. Третий рубеж – провал курса на поддержку талибов в Афганистане и сепаратистов в индийском Кашмире и трансформация отдельных районов страны в очаг исламистского экстремизма и терроризма.

Постепенное усиление объектной роли Пакистана меняло соотношение между внутренними и внешними детерминантами его международной политики, усиливая значение последних. На этом фоне трансформировались содержание, задачи и особенности внешнеполитического курса. И в то же время сохранялась немалая его преемственность, традиционность.

До первого рубежа всепоглощающим направлением внешней политики страны было индийское, определяемое «драмой раздела», отягощенной кровавыми событиями массового перемещения людей через границу двух новых государств¹. К многочисленным юридическим и гуманитарным проблемам, связанным с последствиями раздела

Научные школы МГИМО

колониальной империи, состоявшей из Британской Индии и подчиненных княжеств, добавились последствия спора по поводу принадлежности самого северного княжества Джамму и Кашмир. Главными союзниками для Пакистана, выступавшего в роли соперника Индии, выступали мусульманские страны и Запад, на первых порах Англия, а с середины 1950-х годов – США. К ним в начале 1960-х годов добавилась Китайская Народная Республика, вступившая в острую конфронтацию с Индией.

Треугольник союзников не изменился и на втором этапе, а с начала 1980-х годов приобрел особое значение. Каждая из трех сил оказывала поддержку Пакистану, действуя самостоятельно, но достаточно согласованно. После вывода советских войск из Афганистана и распада СССР в 1991 г. Пакистан для США и Запада отошел на задний план. Более того, между Исламабадом и Вашингтоном выявились серьезные разногласия из-за пакистанской ракетно-ядерной программы. С середины 1990-х годов серьезно сократилась поддержка Пакистана и со стороны Китая, вставшего на путь улучшения отношений с Индией. Саудовская Аравия в целом поддерживала Исламабад в его политике в Афганистане, однако после превращения последнего не только в вотчину движения «Талибан», но и в опорную базу своих противников, экстремистов из «Аль-Каиды», ее отношение к Пакистану стало более сдержанным.

Низкие темпы экономического роста в Пакистане 1990-х годов усугубили разбалансированность его социально-политической системы, основы которой были заложены в предшествующее, «афганское» десятилетие. Оставшись без привычных внешних опор, Пакистан почувствовал себя в изоляции. Выйти из нее помогли события 11 сентября 2001 г. Правитель страны генерал Первез Мушарраф сделал рациональный выбор, поддержав антитеррористическую коалицию в войне против афганских талибов и «Аль-Каиды». Внешнеполитическая ситуация для Пакистана вернулась после этого на исходные позиции. Исламабад получил поддержку США, стран НАТО, умеренных исламских режимов и Китая, столкнувшегося с угрозой для безопасности своего северо-запада со стороны уйгурских исламистов и сепаратистов, часть из которых оказалась в пакистано-афганском пограничье.

Возвращение на «круги своя» не принесло Пакистану решения внутренних проблем. Их обострение в 2007 г. привело к затяжному кризису и смене режима управления с президентско-парламентского и полувоенного на гражданский, тяготеющий к чисто парламентскому типу. Внешнеполитический курс при этом сохранил отмеченные базовые черты.

Внешней политики Пакистана посвящено немало отечественных и зарубежных исследований². Главное внимание в них, как правило, уделяется самому ее содержанию и значению для международной обстановки, политического и экономического развития страны. Механизм принятия решений в сфере иностранных дел и сама организация внешнеполитического процесса, внутренние и внешние факторы, детерминирующие его, изучены значительно меньше, особенно в нашей литературе. Данная статья – попытка в какой-то мере восполнить этот пробел, причем основное внимание в ней уделено современным реалиям, выявлению меры влияния внутренних и внешних факторов на формирование текущей внешней политики.

Внешняя политика осуществляется на основе конституции Исламской Республики Пакистан, принятой в августе 1973 г. Изначально она была сводом законов парламентского типа, за основу которого взят английский образец. Однако после военного переворота 1977 г., когда на смену гражданскому правительству «архитектора» конституции З. А. Бхутто пришел режим генерала М. Зия-уль-Хака, государственный строй не раз претерпевал существенные изменения. Режим во главе с Мушаррафом после выборов 2002 г. провел через парламент 17-ю поправку к конституции, предоставляющую президенту право смещать правительство и распускать парламент, а также фактически выступать от имени государства и исполнять властные функции в качестве верховного лица. После отставки Мушаррафа с поста президента в августе 2008 г. и избрания на этот пост А. А. Зардари, мужа убитой в результате террористического акта в декабре 2007 г. Беназир Бхутто (в прошлом премьер-министра), обострилась борьба за отмену поправки. Однако вплоть до осени 2009 г. этот вопрос в парламенте не обсуждался.

Благодаря действующей поправке президент обладает более значительными полномочиями по сравнению с премьером, выполняя, в частности, многие важнейшие внешнеполитические функции. Как первое лицо страны он представлял ее на важнейших международных форумах, совершает знаковые поездки за рубеж для переговоров с другими главами государств и правительств.

Облегчает распределение ролей между первыми лицами то обстоятельство, что и президент и премьер принадлежали к одной партии – Пакистанской народной. Так как Асиф Али Зардари является главой партии, то премьер, Юсуф Раза Гилани, возглавлявший коалиционное правительство, в состав которого входят представители ряда других парламентских фракций, подчиняется ему

по партийной линии, и такое положение сохранится в случае перехода от президентско-парламентской к парламентской форме правления. Однако после отмены или существенного пересмотра 17-й поправки роль президента должна уменьшиться, а премьера возрасти.

Что касается организации и институциональных форм внешнеполитического процесса, то Пакистан мало отличается в этом отношении от других государств, особенно связанных с наследием британской колониальной системы. Официальная международная политика осуществляется через бюрократический аппарат федерального уровня. В составе кабинета министров федерации (Пакистан состоит из четырех провинций, столичного округа Исламабад и территории племен федерального подчинения) действует министерство иностранных дел во главе с министром. С весны 2008 этот пост занимает Шах Махмуд Куреши. Вторым членом в иерархии является государственный министр по иностранным делам Малик Ахмад Хан³. Оба они представители политической и социальной элиты. Ш. М. Куреши с начала 1990-х годов был членом руководства Пакистанской народной партии. Молодой госминистр присоединился к правящей партии лишь в 2008 г. после избрания его в Национальное собрание в качестве независимого кандидата.

Министр иностранных дел Пакистана не является как, например, в Индии и ряде других государств, вторым по рангу министром, но входит в число ведущих представителей кабинета (наряду со специальными советниками в ранге министров, министром обороны, финансов, торговли, информации и т.д.).

Руководство аппаратом МИДа осуществляет секретарь по иностранным делам. Он принадлежит к числу профессиональных дипломатов, прошедших всю лестницу дипломатической службы. Секретарь по существу является вторым лицом в области внешней политики, своего рода первым заместителем министра иностранных дел. Ему поручают ведение сложных переговоров особенно в сфере отношений с Индией, кураторство процессов, связанных с очень важной для Пакистана Ассоциацией регионального сотрудничества стран Южной Азии (CAAPK, South Asian Association for Regional Cooperation). Среди занимавших в последнее время пост секретаря по иностранным делам выделяются такие дипломаты, как Абдус Саттар, бывший посол в СССР и ряде других государств, Раджа Кхокхар и некоторые другие. При нынешнем правительстве этот пост занимает бывший посол в Китае Салман Башир.

Министерство состоит из девяти управлений. Одно из них особое, инспекционное (аудита и специальных проектов). Его возглавляет специальный секретарь. Во главе других управлений стоят заместители секретаря. Из этих обычных управлений шесть можно считать территориально-проблемными, одно управление занято политическим планированием и еще одно административными делами.

В структуре пакистанского МИДа имеются следующие территориально-проблемные управления (divisions):

- Северной и Южной Америки;
- Европы;
- Азиатско-Тихоокеанского региона;
- Ближнего Востока и Африки;
- Афганистана и Организации экономического сотрудничества;
- Организации Объединенных наций.

Двусторонние связи установлены Пакистаном на уровне дипломатических миссий со 110 государствами, но число посольств (миссий) в Исламабаде меньше – 83. Некоторые пакистанские послы возглавляют дипломатические миссии в нескольких государствах, и, соответственно, не все из небольших государств поддерживают посольские службы в Пакистане.

В ведении управления Американского континента находится всего шесть посольств, но среди них, по сути, главное для внешней политики страны – в Вашингтоне. У европейского управления 21 посольство, в том числе в России и Украине. В Азиатско-Тихоокеанское управление входит Восточная, Юго-Восточная и Южная Азия – 21 посольство, в том числе в КНР, Японии и Индии. Глава дипмиссии в Индии, как и в других государствах Содружества наций (по происхождению британского) называется высоким комиссаром. Этот пост – один из самых важных в дипломатической иерархии.

На Ближнем Востоке и в Африке у Пакистана 23 посольства. У послов этого управления наиболее распространено «совместительство», т.е. присутствие в ряде соседних и смежных государствах. При этом послы Исламабада аккредитованы почти во всех арабских странах, разумеется, в Королевстве Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратах. С Израилем дипотношения не поддерживаются, но в 2000-х годах имели место официальные и неофициальные контакты⁴.

Организация экономического сотрудничества – один из в существенной степени пакистанских региональных проектов (особое значение он имел в 1990-е годы). Это отражено и в названии управления, которое координирует работу девяти

Научные школы МГИМО

посольств – в соседнем Афганистане, а также Иране, Турции, Азербайджане и пяти центральноазиатских странах.

Кроме двусторонних, территориальные управления занимаются международными организациями, многосторонней дипломатией. Управление АТР курирует вышеупомянутую СААРК, образованную в 1985 г. Оно же, по всей видимости, занимается приобретающей для Пакистана все большее значение Шанхайской организацией сотрудничества (ШОС). В 2005 г. страна получила там статус наблюдателя и настойчиво стремится стать полноправным членом.

Конституционные и идеологические, доктринальные основы внешнеполитического процесса в Пакистане выражены слабо. В Конституции 1973 г. в качестве одного из исламских содержится положение о необходимости поддерживать братские отношения с мусульманскими государствами, крепить единство на общеисламской платформе. Официальные документы типа концепций внешней политики, национальной безопасности или обороны не принимаются. Также не декларируется вопрос о применении или неприменении ядерного оружия.

В основе принятия внешнеполитических решений лежит идеология пакистанского национализма. Она базируется на трех «китах» – исламе, антииндийских настроениях, связанных в первую очередь с проблемой Кашмира, и на вере в силу армии, в доблесть и боевой дух опирающейся на нее нации. Большое значение для общественного мнения и государственной идеологии имеют факт обладания ядерным оружием и осознание крайней важности геополитического положения страны.

Самое непосредственное воздействие на формирование внешнеполитического курса оказывают организованные политические силы, в первую очередь представленные в парламенте партии. При нынешнем режиме власти в Пакистане (как, впрочем, и в условиях предшествующего полувоенного устройства) в парламенте, который со времен Зия-уль-Хака называется распространенным в мусульманском мире арабским термином *маджлис-е шура* (совещательное собрание) периодически устраиваются слушания по отдельным вопросам внешней и внутренней политики. Федеральный парламент состоит из двух палат – нижней, национального собрания, и верхней, сената. В дебатах, организуемых главным образом в нижней палате парламента, принимают участие премьер и члены кабинета, в том числе министры иностранных дел.

С мая 2008 г. после распада коалиции двух наиболее популярных в стране политических

организаций – Пакистанской народной партии (ПНП) и Пакистанской мусульманской лиги (ПМЛ) – в парламенте существует разделение на проправительственное большинство и значительное оппозиционное меньшинство. С осени того года оно было закреплено назначением спикером собрания руководителя парламентской фракции ПМЛ на официальный пост лидера оппозиции.

Отметим, что спикером после выборов 2008 г. впервые стала женщина, представитель ПНП Фехмида Мирза. Она активно выступала против нагнетания истерии в отношениях с Индией после кризиса в них, вызванного нападением группы террористов из Пакистана на жителей крупнейшего индийского города Мумбаи (Бомбея) в ноябре 2008 г.

Правящая сегодня в Пакистане партия, как правило, более решительно, чем оппозиция, настроена на борьбу с экстремистами из числа исламистов. И президент, и премьер-министр в разгар упомянутого кризиса пытались занять наиболее гибкую позицию по вопросу об ответственности Пакистана за злодеяние в Мумбаи, приведшее к гибели более 160 мирных жителей, в том числе иностранцев⁵.

Впрочем, и Мусульманская лига, которую возглавляет бывший премьер-министр Наваз Шариф, выступает против терроризма, хотя делает это более осторожно и не всегда последовательно. Объясняется это главным образом исторически сложившимися связями ПМЛ с легальными происламскими силами, такими как основанная видным пакистанским богословом и общественным деятелем Абул Ала Маудуди организация «Джамаат-е ислами» (ДИ, Исламское общество). ДИ бойкотировала последние выборы в парламент и не представлена в нем. Другие происламские партии получили на выборах менее 10 мест. Ведущая среди них «Джамиат-е улама-е ислам» (ДУИ, Сообщество исламских богословов) по традиции более тяготеет к ПНП, чем к ПМЛ.

Вопрос борьбы с терроризмом под флагом исламизма является исключительно важной проблемой как внутренней, так и внешней политики страны на данном этапе. Подъем воинствующего исламизма наблюдается в пограничной с Афганистаном широкой полосе проживания восточных пуштунов, которые отличаются от западных пуштунов (афганцев), определенными диалектными различиями, а главное, иным историческим опытом и геополитическими традициями.

В расположенном по обе стороны от границы пуштунском ареале выделяется территория горских (горных) пуштунов, сохраняющих положение свободных племен, не платящих каких-либо

государственных налогов и сборов. Со стороны Пакистана она оформлена в виде выше упомянутой территории племен федерального подчинения (ТПФП), составной части федерации.

В зоне горских племен сильны тяга к обособлению, стремление к создать свое государственное-политическое образование («свободный Пуштунистан»). Именно там появилась в 2004 г. организация экстремистов, известная как «Техрик-е талибан Пакистан» («Движение талибов Пакистана»). Соединение местных тенденций к самостоятельности и изоляционизму с «Аль-Каидой» и контролировавшим большую часть Афганистана в 1996—2001 гг. исламским движением «Талибан» привело к серьезным последствиям внутреннего и внешнего характера.

Значительная часть ТПФП, особенно политические агентства (округа) Южный и Северный Вазиристан оказались под контролем экстремистов. Под их крылом, по данным американской разведки, укрылись лидеры «Аль-Каиды», без нейтрализации которых в США полагают невозможным решение проблемы международного терроризма. В 2007—2008 гг. беспилотные самолеты американских ВВС совершали с афганской территории регулярные ракетные атаки на позиции «Аль-Каиды» и пакистанских талибов, нанеся существенный урон террористической сети.

Происходившее при этом нарушение американцами воздушного пространства Пакистана болезненно воспринималось правительством и общественно-политическими кругами страны. Президент Зардари не раз обращался к Вашингтону с просьбой прекратить атаки, либо передать беспилотники пакистанцам и использовать их совместно. С теми же требованиями выступали и неправительственные политические круги. Надежды в Пакистане на то, что со сменой администрации в Вашингтоне проблема будет разрешена, оправдались не в полной мере. При президенте Б. Обаме атаки продолжились, но с меньшей интенсивностью.

Зона расселения пуштунских племен, правда, уже не свободных, а подпавших в начале XX в. под начало местных князей-пуштунов Свата, Дира и Читрала, захватывает северные области Северо-Западной пограничной провинции (СЗПП; княжества были ликвидированы и присоединены к провинции в 1970 г.). В этих местах, особенно в долине Свата нашло питательную среду исламистское движение за установление законов шариата, и связанное с ним местное отделение пакистанских талибов. В феврале 2009 г. положение на северо-западе Пакистана оказалось столь запущенным и угрожающим спокойствию местного

населения, что общественное мнение в стране склонилось к политике уступок. Согласие центрального правительства на мирное соглашение с талибами поддержали почти все политические силы. Причем президент, который имел право принять это решение самостоятельно, вынес его на обсуждение обеих палат парламента и подписал указ, только заручившись практически всеобщей поддержкой законодателей⁶.

Однако надежды на умеренность талибов и сторонников шариата не оправдались. Ревнителю старины продолжили кампанию дискриминации женщин и борьбы с женским образованием, а экстремисты, собравшись с силами, заняли в конце апреля соседний со Сватом округ Бунер, расположенный всего в 150 км от Исламабада.

В начале мая пакистанская армия перешла в наступление против талибов. Спустя несколько дней после начала боевых действий парламент на специальном заседании единодушно одобрил решения президента и правительства. Активные боевые действия быстро принесли ощутимые плоды. Экстремисты понесли существенные потери и, уклоняясь от прямых столкновений с войсками и полувоенными формированиями, оставили позиции в СЗПП. Заметно уменьшились их активность, контроль и влияние и на территории свободных племен. Армия развернула и в ТПТФ массированные боевые действия, используя авиацию и тяжелую технику⁷.

Успехи пакистанской армии и всей государственной машины были высоко оценены за рубежом – в США, Афганистане, Индии и других странах. На этом примере видно, сколь тесно связаны между собой пакистанская внутренняя и внешняя политика, а также насколько значимым оказалось господствующее в стране общественное мнение.

Что касается последнего, то оно формируется посредством целого ряда инструментов, например, устной и уличной пропаганды и агитации, кинофильмов, проповедей в мечетях и т.п. Наибольшее воздействие, по-видимому, оказывают средства массовой информации, прежде всего, телевидение. Число телевизоров в Пакистане быстро увеличилось за последние годы с 9 до 22 млн, в основном благодаря дешевым приемникам китайского производства⁸. Практически все жители крупных городов имеют возможность смотреть телевизионные передачи. При этом пять государственных телеканалов соседствуют с 15 частными. Среди людей образованных и работающих в сфере профессиональных услуг весьма популярны частные телеканалы, такие как Гео Ньюс, Доон Ньюс, Аадж и др., входящие в давно возникшие концерны средств массовой информации.

Научные школы МГИМО

На втором месте по степени влияния на общественные настроения находится радио. Радиоприемники, в том числе транзисторные, слушают не только в городах, но и в деревнях, расположенных в малодоступных, глухих местностях. Быстро выросла за последние несколько лет роль Интернета, численность пользователей сети перевалила за 20 млн. К этому надо добавить взрывной рост мобильных телефонов до 88 млн штук.

Только третье место среди СМИ занимают органы печатной информации. Грамотностью в Пакистане охвачено лишь 50—60 % взрослых жителей. Особенно низка она среди женщин (20—30 %). Вместе с тем, уровень пакистанской журналистики считается высоким. Существует влиятельная пресса на английском языке (втором официальном после языка урду). Среди ежедневных газет выделяется издающаяся в Карачи «Доон», основанная еще до образования Пакистана. К числу ведущих английских газет относятся ныне столичные «Ньюс» и «Дейли Таймс». Среди газет на урду наиболее популярны «Джанг» («Борьба») и «Нава-и вакт» («Новое время»). Имеется пресса на синдхи и других региональных языках, но их воздействие на настроения интеллигенции и общественное мнение в целом не так велико.

Инструментами воздействия на общественные настроения пользуются, помимо политических партий и организаций, различные социальные слои, институциональные корпорации и профессиональные группы. Среди последних стоит выделить сословие мусульманских богословов. Они располагают разветвленной системой религиозно-политических организаций, в том числе парламентских партий, крупнейшие из которых названы выше. Помимо этого, в их распоряжении многочисленные храмы-мечети (*масджиды*) и учебные заведения-медресе – начальные школы (*мактабы*) и духовные семинарии (*дар-уль-улумы*). Вместе с тем сословие клириков раздроблено на секты и школы, оно объединяется только перед лицом общей угрозы или единой цели. Последний раз объединение основных религиозно-политических сил, в том числе шиитских, произошло при президенте Мушаррафе в 2002 г. Их парламентский блок получил название «Муттахида маджлис-е амал» («Объединенный фронт действий»).

Наиболее мощной институциональной корпорацией в Пакистане является армия и вооруженные силы в целом. Роль военных в политической жизни страны освещена в целом ряде зарубежных и отечественных работ⁹. Некоторые исследователи, в том числе пакистанские, полагают, что армия имеет исключительный вес в государственно-политической

системе, превращая ее в военно-авторитарную или даже военно-тоталитарную¹⁰. Военные, как отмечалось выше, не раз устанавливали безраздельный или частичный контроль над управлением страной и их воздействие на принятие внутри- и внешнеполитических решений нельзя не признать крайне существенным или даже решающим.

За время существования военных режимов в Пакистане сложились сильные экономические корпорации, подчиненные офицерскому корпусу, как находящемуся на действительной службе, так и отставному. При этом речь идет не о военной индустрии, а о промышленных и коммерческих предприятиях, декларирующих своей целью заботу о благополучии военнослужащих. Наибольшее число компаний контролируют «Военный фонд» («Фауджи фаундейшн») и Армейский благотворительный фонд. Их дополняют фонды, принадлежащие BBC («Шахин») и BMC («Бахриа») ¹¹.

Общегражданская бюрократия находится в менее привилегированном положении, хотя первоначально она имела унаследованный с колониальных времен статус «железного каркаса» государства. Сильный удар по ее позициям нанесла административная реформа, осуществленная в начале 1970-х годов правительством З. А. Бхутто. Бюрократы не имеют обособленной инфраструктуры и системы подготовки своих кадров. По выходе в отставку они в целом менее обеспечены материально, лишены ряда льгот и привилегий, которые дает служба в вооруженных силах. Соответственно гражданская бюрократия отличается меньшей сплоченностью и способностью оказывать согласованное воздействие на политический процесс.

Профессиональные дипломаты, разумеется, влияют прямо или косвенно на принятие решение во внешнеполитической области. Отчасти они действуют исходя из своих корпоративных интересов, но чаще всего, как и положено профессионалам, ориентируются на политическое руководство, проводя в жизнь его установки и решения.

Пакистан не представляет собой исключение с той точки зрения, что среди его дипломатических работников имеется определенная категория лиц из разведывательных органов. При этом главная разведывательная служба Пакистана входит в качестве составной части в состав ВС. Это – Объединенная войсковая разведка (ОВР, *InterService Intelligence*, т.е. общая для всех трех видов войск разведка, часто ее название неточно переводят как межведомственная). Созданная в 1948 г., она в дальнейшем, особенно в 1980-е годы, приобрела характер не только военной, но и общенациональной

службы, во многом в связи с доминирующим местом армии в управленческой системе. Директор ОВР со времен президента генерала Зия-уль-Хака «докладывает» в первую очередь высшему политическому руководству. При этом сохраняется его не прямое подчинение начальнику штаба армии, который обычно является старшим по званию (полным генералом). Подчиненность армейскому командованию подчеркивается и тем, что генерал-лейтенант, возглавляющий специальную службу ОВР по связям с общественностью (InterService Public Relations Directorate) занимает одновременно пост главного представителя (споуксмена) сухопутных сил. Помимо ОВР в Пакистане имеется Военная (собственно армейская) разведка, разведки ВВС и ВМС, и ряд гражданских учреждений, в первую очередь, Разведывательное бюро и Федеральное агентство расследований, которые часто также возглавляются отставными военными.

Разведывательное сообщество Пакистана, хотя и не представляет профессиональной корпорации, наподобие американской, тем не менее, имеет некоторые общие цели и может при определенных условиях оказывать согласованное влияние на принятие политических решений, в том числе внешнеполитических, связанных с национальной безопасностью, сохранностью ядерного оружия и т.п. Значительной может быть его роль в том, что касается регионального измерения внешнеполитического курса, т.е. отношений с соседями, в первую очередь с Индией, в которой распространено мнение о прямом или косвенном (через своих отставных офицеров) участии ОВР в подготовке террористов и поддержке исламистских организаций типа «Джамаат-уд-дава» (пропагандистско-благотворительного «Общества призыва»), «Лашкар-е тоиба» («Ополчения чистых», военизированной организации, связанной с первой), «Джаиш-е Мухаммад» («Армии Мухаммада») и др.¹²

Определенное воздействие на внешнеполитический процесс могут оказывать и другие институционально-профессиональные корпорации, прежде всего судебная и адвокатская. Роль судебных органов в Пакистане достаточно значительна, но их влияние на внешнюю политику носит опосредованный характер. То же можно сказать о профессиональных журналистах, обозревателях ведущих изданий, а также о магнатах бизнеса и землевладельческой аристократии.

По мнению ряда исследователей и наблюдателей политического процесса, в стране к концу XX в. сложилась устойчивая правящая группа, известная под английским названием «истеблишмент» (фундамент власти). Группа имеет

неформальный характер и состоит из 400—500 лиц, связанных кланово-семейными и социально-институциональными узлами. Не все политические лидеры входят в эту группу, где ведущее место занимают «старейшины» — отставные генералы, послы, чиновники, главы крупных землевладельческих и предпринимательских кланов¹³. «Истеблишмент» выступает в качестве хранителя государственных традиций, пытается обеспечить стабильность в обществе и независимость внешнеполитического курса.

Наибольшими возможностями оказывать внешнее влияние на формирование международного курса Пакистана обладают США. Этот исторически сложившийся факт получил в начале XXI в. новое подтверждение¹⁴. Как уже отмечалось, рубежным стало согласие Исламабада прийти на помощь Вашингтону и его союзникам в борьбе с афганскими талибами осенью 2001 г.

США воздействуют на принятие внешнеполитических решений Пакистаном четырьмя основными способами. Первый, это давление по официальной линии посредством переговоров на высшем и высоком уровнях. Особое значение имеют довольно редкие заезды американских президентов в Пакистан. Явно демонстративный характер носило, например, длившееся всего несколько часов пребывание в Исламабаде президента Б. Клинтона в марте 2000 г. Целью визита было, с одной стороны, показать недовольство США многими аспектами внутренней и внешней политики страны, а с другой, заверить, что Вашингтон готов к улучшению отношений при изменении пакистанской позиции поддержки режима «Талибан» в Афганистане. Состоявшееся спустя ровно шесть лет более продолжительное пребывание президента Дж. Буша было призвано продемонстрировать готовность США углублять дружественные отношения с Пакистаном, которому в 2004 г. американская администрация присвоила статус главного союзника вне НАТО в борьбе с терроризмом. При этом, хотя Америка отдавала безусловный приоритет Индии (с ней в ходе того турне американского президента по Южной Азии было заключено соглашение о сотрудничестве в ядерной области), Пакистану было обещано продолжение разностороннего сотрудничества особенно при условии большей его последовательности в «войне с террором»¹⁵.

Многозначительными становились, как правило, визиты в Пакистан менее высокопоставленных лиц — госсекретарей (К. Пауэлла, К. Райс) их заместителей и помощников (Р. Армитэджа, Р. Баучера, Дж. Негропonte), нынешнего спецпредставителя по Афганистану и Пакистану Р. Холбрука и др. Все визиты такого рода широко

Научные школы МГИМО

освещались и обсуждались в пакистанских СМИ и оказывали немалое, зачастую неоднозначное воздействие на точку зрения профессиональных аналитиков, обозревателей и общественное мнение в целом¹⁶.

В ту же категорию надо отнести визиты пакистанских руководителей в США, как официальные с которым Вашингтон посещал и президент Мушарраф, и президент Зардари, так и неофициальные, связанные с участием пакистанских руководителей в ежегодных сессиях Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке. Особый характер носил приезд Зардари в Вашингтон в начале мая 2009 г. для участия в организованной госдепартаментом встрече трех президентов – США, Пакистана и Афганистана.

Второй способ влияния – использование обычных дипломатических каналов через американское посольство в Исламабаде и пакистанское в Вашингтоне. Послы США занимают обычно наиболее видное положение среди представителей дипломатического корпуса в пакистанской столице. В период кризиса конца 2007—начала 2008 гг. посол А. Паттерсон принимала активное участие в разрешении внутренних коллизий. Существенной была ее роль и в период мумбайского кризиса ноября—декабря 2008 г. в отношениях между Пакистаном и Индией.

Традиционно велико и значение фигуры пакистанского посла в Вашингтоне. Этот пост на протяжении последних двух десятилетий редко доставался профессиональному дипломату. Его занимали женщины – политики и интеллектуалы (А. Хусейн, М. Лодхи) и отставные генералы (Дж.Карамат, М.А.Дуррани). В конце 2008 г. пакистанское посольство возглавил видный журналист и политолог Х. Хаккани¹⁷.

Третий канал воздействия США на внешнеполитический процесс в Пакистане состоит в широком использовании средств массовой информации для формирования общественного мнения и точки зрения профессионалов (политиков, военных и дипломатов) на мировые проблемы и всю гамму двусторонних и многосторонних связей, в которые вступает Пакистан. Анализируя содержание пакистанских газет, нетрудно прийти к выводу, что нет ни одной публикации в ведущих американских изданиях, типа «Нью-Йорк Таймс», «Вашингтон пост» и др., затрагивающей в той или иной мере Пакистан, которые бы не нашли немедленного отражения в пакистанских СМИ.

Наконец, еще один инструмент воздействия проистекает из тесной взаимосвязи между внешней и оборонной политикой Пакистана. Имеются в виду прямые контакты между военными.

Военные руководители США, включая главу Центрального командования (в регионе Ближнего и Среднего Востока) генерала Д. Петреуса и начальника Объединенного комитета начальников штабов адмирала М. Маллена, достаточно часто наезжают в Пакистан. Страну в 2009 г. посетил новый директор ЦРУ Л. Панетта. Несколько раз приезжал в Исламабад за годы пребывания на посту главы военного ведомства Р. Гейтс.

Многие высшие военные руководители Пакистана получили образование, либо повышали квалификацию в США и Великобритании. Не является исключением и начальник штаба армии (с ноября 2007 г.) генерал А. П. Кияни. Как он, так и назначенный осенью 2008 г. на должность главы ОВР генерал-лейтенант А. Ш. Паша успели нанести визиты в США. Неформальные и формальные контакты между военными сказались на весьма тесной координации усилий двух государств по борьбе с экстремизмом и терроризмом в пакистано-афганском пограничье и способны весьма действенно повлиять и на другие стороны внешнеполитического курса Пакистана.

Помимо проблем безопасности и зависимости военной машины Пакистана от США, Исламабад с Вашингтоном связывает также необходимость решать острые экономические проблемы. На фоне мирового финансового кризиса положение Пакистана особенно обострилось осенью 2008 г. Золотовалютные резервы страны уменьшились до такой степени, что он, по сути, оказался на грани банкротства. Вашингтон содействовал тому, что МВФ срочно предоставил Пакистану кредит в 7,6 млрд долл. Условия, на которых предоставлялся заем, долго не устраивали Исламабад, но, не получив действенной поддержки от Саудовской Аравии и Китая, он был вынужден согласиться. Предоставленные Фондом транши (к осени 2009 г. получено уже 4 млрд долл.) помогли стране выйти из внешнеэкономического кризиса, хотя и не решили другие хронические проблемы с экономикой.

Новая демократическая администрация США добилась одобрения Конгрессом экономической помощи Пакистану в размере 7,5 млрд долл. на пять лет (по 1,5 млрд долл. в год). Вашингтон также помог Исламабаду образовать после выборов 2008 г. неформальную международную организацию «Друзья демократического Пакистана». В апреле 2009 г. в Токио «друзья» собрались на свою вторую конференцию, где Пакистану была обещана помощь в 5,28 млрд долл.¹⁸

Проведению Пакистаном определенного курса во внешних делах содействуют другие развитые страны – Япония, Англия, Франция, Германия, Италия, Канада. Все они крупные торговые

партнеры и доноры, «друзья» Пакистана. Традиционно наибольшие возможности влиять на пакистанский внешнеполитический процесс имеет Великобритания. Она располагает наработанными неформальными связями. Немалое значение имеет пакистанская диаспора в Англии, одна из самых многочисленных в мире¹⁹. Впрочем, наличие колонии выходцев из Пакистана на Британских островах создает не только плюсы для двусторонних отношений, но и минусы, так как среди представителей молодого поколения британских пакистанцев встречаются сторонники исламистской идеологии и террористической практики. Именно они стояли за взрывами в лондонском метро летом 2005 г., унесшими жизни десятков мирных граждан.

Проблемой внутренней безопасности, по-видимому, объясняется заметное внимание, которым Пакистан пользуется в Англии. Визиты в Пакистан в 2006 г. совершили наследник британского престола принц Чарльз и в то время премьер-министр Т. Блэр. Обеспечить расположение мусульман, в том числе пакистанских, считается сегодня важной задачей не только администрацией США во главе с Б. Обамой, но и английским правительством, в котором большую активность проявляет министр иностранных дел Д. Милибанд²⁰.

Серьезными рычагами воздействия на пакистанскую внешнюю политику обладают также мусульманские государства, в первую очередь Саудовская Аравия и ОАЭ. Каналы воздействия напоминают западные, но они менее открыты и в большей мере ограничены дипломатическими средствами. Особое место занимает воздействие на политиков и другие значимые фигуры в пакистанском «истеблишменте» на неформальном уровне. Следует иметь в виду, что первые лица Пакистана часто посещают Саудовскую Аравию в целях религиозного паломничества, для совершения *хаджа* или *умры* (малого хаджа). В саудовском королевстве и эмиратах, прежде всего в Дубаи, нашли себе приют в годы изгнания бывшие премьер-министры Наваз Шариф и Беназир Бхутто. Связи Н. Шарифа и его семьи с саудовскими властями считаются более тесными, чем у семейства Бхутто.

Наряду с послами США послы Саудовской Аравии являются влиятельными персонами в Исламабаде. Особенно большой вес приобрел находившийся на этом посту в течение девяти лет, вплоть до мая 2009 г., А. А. Ассери²¹. Вместе с тем, короли Саудовской Аравии и другие первые лица государства нечасто приезжают в Пакистан. Памятным остается визит короля Фейсала в 1975 г., незадолго до его гибели. Имя короля

увековечено в названии третьего по величине города страны Фейсалабада.

У семейства Бхутто со времен Зульфикара Али установились тесные связи с президентом ОАЭ Шейхом Заидом ан-Нахайяном²². Беназир Бхутто в годы изгнания имела два пристанища – в Дубаи и Лондоне. Не случайно, в частности, и то, что инициативу создания форума «друзей Пакистана», призванного помочь правительству ПНП, помимо США и Англии, проявили именно Эмираты.

Определенным влиянием в Пакистане пользуется издающаяся в ОАЭ на английском языке газета «Халидж Таймс». Она рассчитана в первую очередь на многочисленную колонию выходцев из Пакистана и других стран Южной Азии, пребывающих временно или постоянно в странах Залива (по-арабски – *аль-халидж*).

После прихода к власти умеренных исламистов в Турции возросла степень влияния этой страны на Пакистан. Президент Турции А. Гүль приезжал в Исламабад в разгар внутривластного кризиса в декабре 2007 г. В дальнейшем Анкара организовала у себя серию регулярных встреч президентов Турции, Пакистана и Афганистана.

У Ирана тоже есть свои рычаги воздействия. Они проистекают из недовольства проамериканской политикой Исламабада, которое испытывает значительная часть пакистанской общественности и влиятельных лиц. Тегеран может рассчитывать на поддержку представителей шиитской общины, весьма многочисленной в Пакистане (15–25 % мусульман, составляющих 97 % жителей). В то время как мусульманская солидарность усиливает позиции Ирана, его скрытое соперничество с Саудовской Аравией и поддержка шиитов при их столкновениях с суннитами в самом Пакистане и соседнем Афганистане ослабляют иранские возможности.

В то же время энергетические богатства Ирана служат привлекательным для Пакистана обстоятельством. В течение многих лет обсуждается проект сооружения газопровода из Ирана в Пакистан и далее в Индию. На первых порах, очевидно, будет построена ветка, соединяющая Иран с Пакистаном. Тегеран привлекателен для Исламабада и с точки зрения сотрудничества в Афганистане. Иранцы могут при этом играть на пакистано-индийских противоречиях, пугая Исламабад перспективой быть «обойденным с тыла» Индией.

Пакистано-иранское сотрудничество в ядерной области, во всей видимости, прекратилось после того, как генерал Мушарраф отправил в отставку «отца» пакистанской ядерной бомбы А. Кадир Хана в 2001 г. и особенно вслед за разоблачениями возглавляемой тем подпольной сети по продаже

Научные школы МГИМО

ядерных материалов и технологий в начале 2004 г. Вместе с тем, вклад Пакистана в создание основ ядерного военного потенциала Ирана несомненен, и не исключено, что какие-то связи по этой линии сохранились в условиях продолжения Пакистаном своей ядерной программы²³.

Китай пользуется традиционным уважением и симпатией в Пакистане. Там считают, что в отличие от США, не раз подводивших Пакистан, КНР никогда этого не делал. Высоко оценивают пакистанцы экономическую помощь Пекина. В отличие от американской, она оставляет ощутимый материальный результат – с китайской помощью построены заводы тяжелого машиностроения, военные предприятия, две атомные электростанции, высокогорное Каракорумское шоссе, соединяющее Исламабад с Урумчи, главным городом Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая, а в самое последнее время – новый глубоководный порт Гвадар. До более 7 млрд долл. вырос объем торговли, ведущейся главным образом морским путем, и намечены новые широкие инвестиционные планы²⁴.

Все без исключения пакистанские руководители считали своим долгом наносить регулярные визиты в КНР и принимать у себя представителей «поднебесной». Особенно часто, четыре раза за год пребывания на посту посещал Китай нынешний президент Зардари, причем он ограничивался чаще всего встречами на несоответствующем ему по рангу уровне и ставил при этом цели углубления экономического сотрудничества²⁵.

Высшее китайское руководство обычно совмещает свои посещения Пакистана с визитами в Индию, действуя в этом смысле, как американцы, но оказывая Исламабаду подчеркнутое внимание в соответствии с той ролью, которую тот играет в китайской политике по формированию вокруг себя «большой Восточной Азии»²⁶.

Воздействие Индии на принятие внешнеполитических решений Исламабадом ограничено застарелыми спорами и разногласиями. Но культурная и языковая общность позволяет индийским средствам массовой информации легко проникать на территорию Пакистана. Исключительно популярно там индийское кино. В пограничной полосе идет соревнование телевизионных программ двух стран. Объем торговли между двумя соседями вырос к концу 2000-х годов до 2 млрд долл., и торгово-экономические связи превратились в элемент взаимовлияния. Определенное воздействие индийская сторона оказывает не только по дипломатическим каналам, но и по неофициальной линии, благодаря общению между рядовыми гражданами (поддерживается регулярное,

хотя и не слишком оживленное автобусное и железнодорожное сообщение) и представителями общественно-политических, деловых и профессиональных кругов.

Индия старается использовать происходящие на ее территории (особенно в западной части страны) громкие террористические акты для давления на Пакистан и ослабления его политики поддержки сепаратистских настроений в штате Джамму и Кашмир и разыгрывания им «мусульманской» карты.

Возможности РФ влиять на внешнюю политику Пакистана достаточно ограничены, но могут в перспективе усилиться. Этому должно способствовать совпадение точек зрения на терроризм, угрозу наркоторговли и т.п. Согласованная с США позиция Москвы по афганской проблеме могла бы открыть шлагбаум для ее сотрудничества с Исламабадом в сферах региональной безопасности и двустороннего сотрудничества, а также привести к росту взаимной торговли, которая пока не превышает 400–500 млн долл.²⁷

Внешнеполитический процесс в Пакистане имеет много общих черт с аналогичными процессами в других государствах. С точки зрения правовых и институциональных форм он особенно близок к организации системы внешнеполитических связей в странах с демократическим устройством, унаследовавших определенные черты британского парламентаризма. Характерным отличием при этом можно считать гипертрофированную роль армии, военной корпорации, в принятии решений в области как внутренней, так и внешней политики.

Структурные слабости, характеризующие сегодня состояние пакистанского государства, определяют повышенную роль иностранных факторов в определении и осуществлении внешнеполитического курса. Исследование конкретного механизма воздействия извне на пакистанский внешнеполитический процесс требует серьезных дополнительных усилий. Что касается внутренних факторов, то они в большей степени открыты для анализа и в целом были рассмотрены выше. Общий вывод, помимо уже отмеченного сверхвлияния военных и силовых структур, сводится к констатации зависимости внешнеполитических решений от сложившихся в Пакистане традиций и идеологических установок.

Соотношение между внутренними и внешними детерминантами в дальнейшем будет зависеть от успеха в преодолении страной острой кризисной ситуации. Понятно, что чем слабее государство изнутри, тем сильнее оно подвержено внешнему воздействию и, соответственно,

существенной зависимостью политических игроков на решающей для вопроса о власти внутренней «площадке» от их позиций на внешнем поле. Острый кризис в Пакистане тесно связан с ситуацией в Афганистане, и справиться с ним помогло бы позитивное развитие положения там, а также динамика и направленность перемен в регионе и мире в целом. Но при всех условиях сохранится тесная взаимосвязь между внутренними и внешними факторами, определяющими внешнеполитический процесс в Пакистане, которую поддерживают глобальная информационная среда, кроссгосударственные политические, экономические и гуманитарные контакты.

Vyacheslav Y. Belokrenitsky. Foreign Policy Process in Pakistan: Internal and External Determinants

Main features of the Pakistani foreign policy are outlined in the article as well as the institutional and organizational basis of the process of foreign policy implementation and the influence on it by internal and external forces. The structural weaknesses of the present day Pakistan and its important role in the world politics help explain the enhanced significance of the foreign influence on the determination and realization of the external policy.

Ключевые слова

Пакистан, внешняя политика, внешнеполитический процесс, внутренние и внешние факторы, слабость государства, роль в мировой политике

Keywords

Pakistan, foreign policy, foreign policy implementation, internal and external factors, weakness of the state, role in the world politics

1. Подр. см: Белокреницкий В. Я., Москаленко В. Н. История Пакистана XX век. М., 2008. Гл. 2.
2. См., напр.: Москаленко В. Н. Внешняя политика Пакистана. Основные этапы формирования. М., 1984; Мукимджанова Р. М. Пакистан и империалистические державы М., 1984; Burke S. M. Mainsprings of Indian and Pakistani Foreign Policies. Minneapolis, 1974; Malik H. Soviet-Pakistan Relations and Post-Soviet Dynamics. N.Y., 1994.
3. Сайт пакистанского МИДа – www.mofa.gov.pk.
4. Тронов А. М., Лукоянов А. К. Израиль и Пакистан: перспективы сотрудничества и влияния на стабильность регионов // www.iimes.ru/2006-02-03/; Israel: Finding a Muslim Ally in Musharraf, Feb. 01, 2005 // www.stratfor.biz; M. S. Zaafir. Secret links with Israel 10 years old: Kasuri // www.jang.com.pk/06-09-2005.
5. Белокреницкий В. Резня в Мумбаи и обострение борьбы за власть в Пакистане // www.fondsk.ru/07/12/2008/; Mumbai terror attacks: India serves demarhe on Pakistan // www.thehindu.com/2008/12/02/; Mahmood S. Domestic implications of a conflict // www.the-news.com.pk/26.12.2008.
6. Truce in Pakistan May Mean Leeway for Taliban // www.nytimes.com/2009/03/06/world/asia/06swat.html.
7. 1000 Taliban killed in military offensive: malik // www.dailytimes.com.pk/2009/05/18/; Taliban 'confirms Mehsud's death' // http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/82018/08/2009.
8. www.thomascrampton.com/media/salman-iqbal-on-ary-and-tv-in-pakistan; CIA World Fact Book, Pakistan.
9. Среди отечественных работ стоит выделить статьи: Москаленко В. Н. Политическая роль пакистанской армии // Армия и власть на Ближнем Востоке. М., 2002. С. 323—355 и Плешов О. В. Армия у власти // Азия и Африка сегодня, 2000. 6. С. 32—34.
10. Siddiq A. Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy. Karachi, 2007. P. 2—6.
11. Летом 2008 г. правительством была предпринята неудачная попытка передать ОВР в ведение министерства внутренних дел
12. Cohen S. P. The Idea of Pakistan. Karachi, 2005. P. 69—70.
13. Америко-пакистанские отношения детально проанализированы в книге отставного дипломата Денниса Какса: Kux D. The United States and Pakistan 1947—2000. Disenchanted Allies. Wash., 2001.
14. Sengupta S. U.S. Gives India Applause, Pakistan a Pat on the Back // The New York Times, March 5, 2006.
15. Iqbal A., Haider M. India to get Afghan transit trade route: Hillary oversees signing of accord // www.dawn.com/07-05-2009.
16. Особенно интенсивно представители правительства и Конгресса США посещали Пакистан в 2009 г. За восемь первых месяцев года они нанесли 33 визита – Unscheduled visits reflect growing American interests // www.nation.com.pk/23-Aug-2009.
17. См: Haqqani H. Pakistan: Between Mosque and Military. Wash., 2005.
18. Pakistan Secures \$5 bn in fresh aid: FoDP to set up secretariat in Islamabad // www.dawn.com/19-04-2009/; Pakistan needs more assistance: Holbrooke // www.dailytimes.com.pk/18-04-2009.
19. Судя по всему, выходцев из Пакистана в Англии больше, чем в США, где их число оценивается в 400—500 тыс. человек.
20. Д. Милибанд посетил Пакистан в июле 2009 г., а что касается Б. Обамы, то отношение к нему в Пакистане лучше, чем к его

Научные школы МГИМО

предшественнику Дж. Бушу. Этому способствуют публичные заявления Обамы о том, что среди его знакомых в студенческие годы были пакистанцы.

21. *Abbas Z.* Saudis trying to forge national alliance against militancy // www.dawn.com 06.05.2009.
22. *Wolpert S.* Zulfi of Pakistan. His Life and Time. N.Y., 1993. P. 234—235.
23. О пакистано-иранском ядерном сотрудничестве см. в частности: *Levy A., Scott-Clark C.* Deception. Pakistan, The United States and the Global Nuclear Weapons Conspiracy. L., 2007. P. 172—173, 208—209. См также: *Shanker T., Sanger D.E.* Pakistan Is Rapidly Adding Nuclear Arms, U.S. Says // www.nytimes.com/2009/05/18.
24. Pakistan may ink civil nuclear accord with China // www.thenews.com.pk/15.10.2008.
25. Zardari appreciates China's handling of Xinjiang unrest // www.dawn.com/23.08.2009.
26. См: *Воскресенский А. Д.* «Большая Восточная Азия». Мировая политика и энергетическая безопасность. М., 2006.
27. См: *Каменев С. Н.* Пакистан: старые беды и новый кризис // Азия и Африка сегодня, 2009. 4. С. 9—14.