

Стратегическая оценка прогресса в борьбе с террористической угрозой

Управление координатора по борьбе с терроризмом,
Государственный департамент США

Согласно законодательству США, государственный секретарь должен ежегодно представлять Конгрессу полный отчет по терроризму. Следующая статья взята из докладов Государственного департамента США о терроризме за 2006 год, опубликованных в апреле 2007 года.

Пять лет, прошедших после терактов 11 сентября 2001 г., продолжается борьба международного сообщества с транснациональным терроризмом. Совместные международные действия привели к кардинальным улучшениям в системе безопасности – особенно при защите границ и перевозок, в обеспечении безопасности документации, подрыве источников финансирования терроризма и ограничении перемещений самих террористов. Международное сообщество также достигло значительных успехов в ликвидации террористических организаций и устранении их лидеров. Это стало одной из причин сокращения потенциала террористов в проведении операций, а также задержания или убийства многих высокопоставленных лидеров террористов.

Работая с союзниками и партнерами по всему миру, благодаря координации и обмену информацией, мы создали много трудностей для террористов, заставив их лидеров постоянно переезжать с места на место или скрываться, что сокращает их возможности по планированию или проведению терактов. Канада, Австралия, Великобритания, Саудовская Аравия, Турция, Пакистан, Афганистан и многие другие партнеры сыграли ключевую роль в этом успехе, понимая, что международный терроризм представляет собой угрозу для всего международного сообщества.

В рамках Региональной стратегической инициативы Государственный департамент работает с послами и представителями различных ведомств в основных точках действия террористов для оценки угрозы и разработки стратегий сотрудничества, планов действий и рекомендаций для проведения тех или иных мер. Мы добились прогресса в организации региональных ответных мер на действия террористов, которые действуют

на неуправляемых территориях или пересекают национальные границы. Эта инициатива привела к повышению уровня внутриправительственной координации между ведомствами правительства США в результате взаимодействия с региональными партнерами и их взаимодействия между собой, а также улучшила стратегическое планирование и систему приоритетов, которая позволяет нам использовать все инструменты государственной власти для реализации долгосрочных мер и маргинализации террористов.

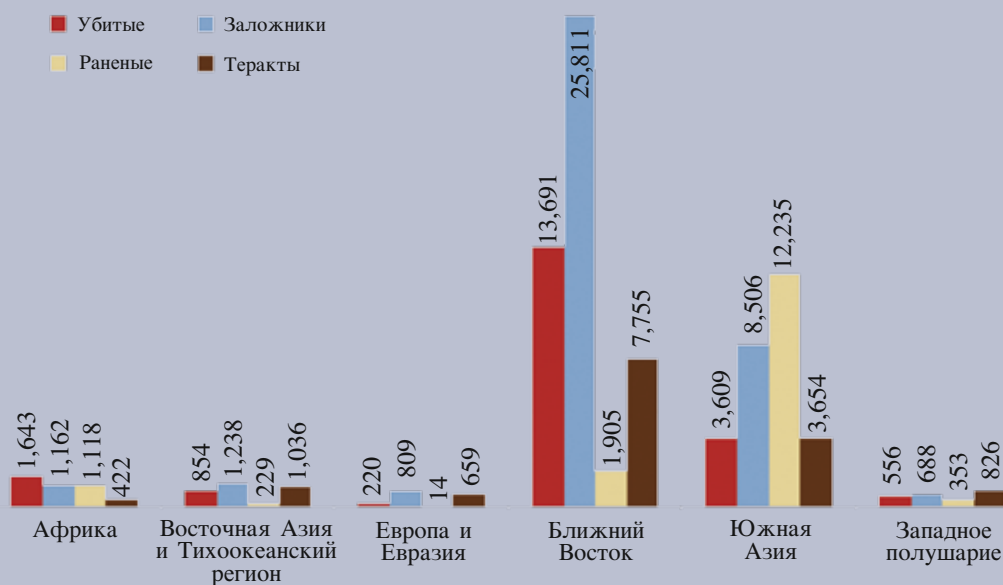
Характер проблем не меняется

Несмотря на очевидный прогресс, основные проблемы остаются теми же. Несколько государств продолжают спонсировать терроризм. Иран остается самым крупным государством-спонсором терроризма и продолжает угрожать своим соседям и дестабилизирует ситуацию в Ираке, поставляя оружие, проводя инструктаж и осуществляя финансирование иракских повстанцев-шиитов. Сирия, как напрямую, так и вместе с «Хезболлой», пытается подорвать власть избранного правительства Ливана и препятствует процессу демократизации на Ближнем Востоке. Сирия также поддерживает некоторых иракских баасистов и повстанцев и продолжает позволять иностранным повстанцам и террористам переходить через свою границу на территорию Ирака.

Международное вмешательство в Ираке принесло ощутимые выгоды. Оно устранило ненормальный тоталитарный режим, который в течение долгого времени спонсировал и поддерживал региональный терроризм, и обеспечило начало нового демократического политического процесса. Однако оно было использовано террористами в качестве повода к призыву к радикализации и экстремистской деятельности, что усилило нестабильность в соседних странах.

Афганистану продолжают угрожать повстанцы из движения «Талибан» и религиозные экстремисты – некоторые из них связаны с «Аль-Каидой» и спонсорами за пределами страны. В Афганистане общественная поддержка правительства остается высокой, национальные

Рис. 1
Число терактов и жертв по регионам = сравнительная таблица



Этот отчет основан на данных из открытых источников. В нем используется принятое в законодательстве США определение терроризма как «преднамеренного политически мотивированного насилия в отношении невоенных целей, совершенного субнациональными группами или тайными агентами».

Источник: National Counterterrorism Center Report on Terrorist Incidents – 2006

институты становятся прочнее, а большинство афганцев считают, что по сравнению с периодом правления «Талибана», их жизнь улучшилась. Однако для победы над растущей угрозой международному сообществу необходимо предоставить афганцам обещанную помощь и работать вместе с ними, совершенствуя средства борьбы с повстанцами, обеспечивая законное и эффективное управление и продолжая бороться с производством наркотиков.

Израильско-палестинский конфликт остается источником мотивации террористов. Проведение свободных выборов на территории Палестины было позитивным признаком демократизации, однако последующий отказ «Хезболлы» отречься от терроризма или признать право Израиля на существование, признанное мировым сообществом, снизил значимость выборов. Террористическая деятельность, источником которой является территория Палестины, остается ключевым дестабилизирующим фактором и причиной для беспокойства.

Летняя война в Ливане между Израилем и «Хезболлой» стала первым примером того, как постоянные попытки «Хезболлы» манипулировать продолжающимися конфликтами вдоль израильско-ливанской границы могут быстро превратиться в открытое вооруженное столкновение. Конфликт вынудил международное сообщество еще раз потребовать от «Хезболлы» полного

разоружения (согласно резолюции 1701 Совета Безопасности ООН) и снова показал стремление международного сообщества к поддержке мира, стабильности и религиозной терпимости в Ливане. Даже в этих условиях «Хезболла» – организация, внесенная в список террористических организаций Государственного департамента, вместе с государствами-спонсорами терроризма (Ираном и Сирией) продолжает мешать работе избранного правительства Ливана и остается серьезной угрозой безопасности на Ближнем Востоке.

«Аль-Каида» и ее подразделения уже приспособились к тому, что мы способны сократить их потенциал в проведении операций, и больше внимания и ресурсов уделяют своей пропаганде и распространению дезинформации. Они эксплуатируют и интерпретируют действия многочисленных местных псевдонезависимых активистов и используют их для мобилизации спонсоров и сторонников, запугивания противников и воздействия на мировое общественное мнение. Террористы считают информационные операции частью своей работы. Международному сообществу еще предстоит организовать скоординированный и эффективный контрудар по экстремистской пропаганде.

В целом «Аль-Каида» и конфедерация присоединившихся к ней движений, которые слабо связаны между

собой, остается самой явной угрозой национальной безопасности США и серьезной проблемой для международного сообщества.

Основные тенденции «Аль-Каиды»

Отдельные теракты, такие как взрыв бомбы в мечети Аскария в Самарре (Ирак) 22 февраля 2006 года, который спровоцировал широкое насилие на религиозной почве и изменил характер войны в Ираке, могут стать началом еще более масштабного конфликта или образцом для аналогичных атак. Поскольку терроризм по своей природе является политическим, политическая значимость крупнейших событий крайне важна для определения адекватных ответных действий. Таким образом, тенденции, описанные в данном разделе, представляют собой интерпретацию статистических данных.

Пропаганда как оружие терроризма

Как отмечено в докладах по странам за 2005 год, успех международного сообщества в уничтожении лидеров террористов и сокращении потенциала в проведении ими операций заставил «Аль-Каиду» уделить больше внимания распространению дезинформации и антизападной пропаганде. Эта тенденция усилилась в этом году, когда «Аль-Каида» цинично эксплуатировала недовольство местных групп и пыталась представить себя в качестве авангарда всемирного движения. «Аль-Каида» все еще обладает потенциалом совершать операции и желание устраивать везде крупные и «эффектные» теракты, в том числе в США и в других развитых странах Запада. Тем не менее, при этом ключевым элементом нынешнего подхода «Аль-Каиды» является использование пропаганды как оружия – сочетание терактов, повстанческой деятельности, каналов СМИ, средств интернета и искаженных фактов с целью ослабления доверия и единства среди населения стран Запада и создания ложной картины мощного международного движения.

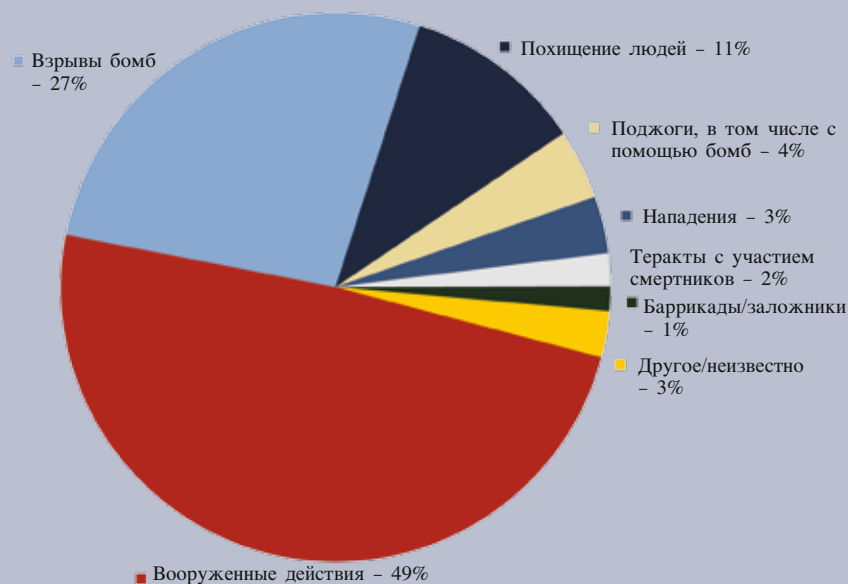
Террористический «конвейер»

Радикализация иммигрантского населения, молодежи и маргинальных меньшинств в Европе, на Ближнем Востоке и в Африке продолжается. Однако стано-

вится все яснее, что такая радикализация совсем не случайна и не вызвана внутренней склонностью к экстремизму. При этом появляется все больше свидетельств того, что террористы и экстремисты манипулируют недовольством среди маргинальной молодежи или иммигрантского населения и затем цинично эксплуатируют это недовольство для свержения законных властей и подстрекательства к беспорядкам.

Террористы пытаются манипулировать недовольством для радикализации других слоев населения, толкая их все дальше и дальше по пути незаконной деятельности. Лучшей иллюстрацией этого процесса является «конвейер» изготовления террориста – процесс, который начинается с попыток террористов склонить маргинальные или униженные слои населения к экстремистским воззрениям и постепенно превратить их сначала в сочувствующих, потом в сторонников и, наконец, в членов террористических сетей. В некоторых странах «Аль-Каида» и другие террористы пытаются эксплуатировать повстанческое движение и местные конфликты в качестве средств радикализации и вербовки, активно используя интернет для передачи своих призывов и сообщений. Противодействие такой практике требует от нас обращения с иммигрантами и молодым населением не как с источниками угрозы, от которой необходима защита,

Рис. 2
Главные методы, используемые в терактах



14352 терактов в 2006 году

При использовании различных методов иногда происходит двойной подсчет.

Источник: National Counterterrorism Center Report on Terrorist Incidents – 2006.

а как с теми, кого необходимо защищать от врага. Для этого также необходимо, чтобы местные лидеры взяли на себя ответственность за действия членов своих общин и противостояли экстремистской пропаганде.

Новый тип врага

Фактически наблюдаемые явления, отмеченные выше, отражают более глубокую тенденцию – трансформацию международного терроризма. Оно состоит в том, что терроризм переходит от традиционных форм активности, которые Конгресс намеревался освещать в ежегодной серии «Докладов по странам», к более широкому и разнообразному транснациональным негосударственным военным действиям. В своей совокупности эти действия в настоящее время напоминают некоторую форму международного повстанческого движения. Таким образом, мы вступили в новую эпоху конфликтов, которая может потребовать принципиально новых парадигм и новых ответных действий.

«Аль-Каида» и ее главная группа представляют собой международную сеть, которая стремится объединить и использовать действия разрозненных полунезависимых активистов. Она также открыто провозглашает себя транснациональным партизанским движением и применяет классические стратегии повстанческого движения на международном уровне. «Аль-Каида» использует не только средства терроризма, но и прибегает к подрывной деятельности, организует пропагандистские кампании и идет на открытые военные столкновения. Кроме того, она пытается завладеть оружием массового поражения для причинения максимального вреда своим противникам. Она также апеллирует к более широкому кругу – с неопределенными границами – региональных, национальных и местных активистов, которые разделяют некоторые из ее целей, но при этом преследуют и свои собственные. Наконец, «Аль-Каида» использует сеть местных и приграничных безопасных убежищ, которые упрощают их действия и затрудняют принятие ответных мер правительством.

Не допустить консолидации деятельности разрозненных групп террористов

По мере того, как «Аль-Каиде» удастся консолидировать эти разрозненные группы экстремистов, она может увеличить число и расширить географию терактов. Поэтому мы должны действовать, чтобы не допустить подобной консолидации, углубляя международное сотрудничество, борясь с подрывной и повстанческой деятельностью и совершенствуя традиционные меры по борьбе с терроризмом.

Усилия, противостоящие консолидации, помешают эксплуатации недовольства простых людей и манипулированию ими в целях привлечения их в ряды террористов. Эти усилия помогут людям, сознание которых только начало радикализироваться, уйти с этого пути; они также помогут социально отчужденным слоям населения выражать свои законные претензии и недовольство, не обращаясь к террористическим организациям. Наконец, эти усилия будут препятствовать достижению «Аль-Каидой» своей главной цели – возглавить экстремистские движения по всему миру и сплотить их в единое движение. Подобные усилия не устроят угрозу полностью, но позволят сократить ее, перенеся ее на местный уровень, где с ней легче бороться отдельным правительствам и коллективам людей.

Сети доверия

Такое сотрудничество требует создания сетей доверия для вытеснения и маргинализации экстремистских сетей. Хотя убийство и захват главных террористов являются крайне важными в борьбе с терроризмом, эти меры могут иметь негативные последствия. Они не устраняют угрозу и при неправильном исполнении могут оказаться весьма контрпродуктивными. Мы должны стремиться к созданию сетей доверия между правительствами, гражданами, международными организациями и деловыми кругами и вместе бороться с угрозой экстремизма, применяющего насилие.

Такие сети с течением времени помогают населению, которому угрожают губительные манипуляции террористов, создать механизмы для решения проблем и устранения поводов для недовольства и, тем самым, маргинализировать террористов. Кроме того, при поддержке со стороны правительства могут сыграть свою роль молодежные ассоциации, учреждения образования, бизнес, группы, выступающие в защиту прав женщин и организации, занимающиеся социально-экономическим развитием на местах.

Руководители, безопасные убежища и причины

Чтобы обеспечить эффективность таких мер, необходимо нейтрализовать три стратегических компонента террористической угрозы – руководителей, безопасные убежища и глубинные причины. Руководители выполняют мотивационную, мобилизационную и организационную функцию и выступают в качестве символических лидеров. Убежища террористов, которые часто находятся на неуправляемых или плохо управляемых территориях, являются безопасной средой для обучения и

планирования, организации финансовой и операционной поддержки, а также служат базами для подготовки терактов. По сути, они могут быть физическими или виртуальными. Наконец, глубинные причины – это, что питает терроризм, ибо недовольство людей и конфликты усиливает процессы радикализации.

Если международное повстанческое движение составляет содержание новой эры конфликтов, то отсюда следует, что методы борьбы с повстанцами являются основными в борьбе с новой формой транснационального терроризма. Эти методы включают в себя, прежде всего, особое внимание к защите и безопасности населения, а во-вторых – политическую и физическую маргинализацию повстанцев, завоевание поддержки со стороны населения, которое находится под угрозой, и сотрудничество с ним. Для этого необходимо проводить целенаправленные политические меры, восстановительные работы и «точечные» специальные операции на основе данных разведки. Все это позволит устранить критически важные составляющие потенциала вражеской стороны с минимальным побочным ущербом.

Совместная деятельность всех органов государственной власти

Все органы государственной власти, включая дипломатические, военные и экономические ведомства, а также разведку, должны действовать совместно, а их деятельность должна координироваться на правительственном уровне. Интеллектуальные и психологические аспекты угрозы не менее важны ее физического измерения, поэтому меры по противодействию должны адекватно координироваться и финансироваться. Таким образом, военная составляющая государственной власти играет в этой деятельности лишь роль поддержки – главным фокусом является невоенное воздействие.

Поскольку враг – это внесударственная структура, источником укрепления которой является недовольное население, усилия частного сектора не менее важны, чем правительственная деятельность. Гражданская дипломатия, культурные мероприятия, личный контакт с людьми, экономическое взаимодействие и развитие, а также использование СМИ и академических ресурсов – это важнейшие составляющие нашего ответа на угрозу. Мотивация, мобилизация и поддержка таких частных инициатив – главные задачи руководства для работы в новой обстановке.

Сотрудничество – ключ к успеху

Опыт, полученный после 11 сентября 2001 года, показывает, что ключевым фактором успеха в усилиях,

Терроризм в 2006 году

Из приложения Американского антитеррористического центра к докладам Государственного департамента о терроризме за 2006 год (цифры – приблизительные)

14352	Террористические акты по всему миру
74545	Убийства, травмы или похищения гражданского населения
20570	Человеческие жертвы среди гражданского населения
1800	Убийства или травмы детей
430	Убийства или травмы учащихся
215	Убийства или травмы преподавателей
129	Убийства или травмы журналистов
8200	Убийства или травмы полицейских
1300	Убийства или травмы государственных должностных лиц, сотрудников и телохранителей
15855	Похищения людей
Более 50	Процент жертв-мусульман
9000	Теракты с неизвестными исполнителями
300	Группы, причастность которых к остальным терактам установлена
19500	Поджоги школ, предприятий, других организаций и автомобилей
350	Обстрелы или поджоги мечетей

которые препятствуют распространению насильственного экстремизма, является готовность правительств разных стран к сотрудничеству друг с другом, с международным сообществом, частными организациями, а также с собственными гражданами и иммигрантами.

Когда правительства сотрудничают друг с другом, строят сети отношений доверия и требуют активной и сознательной поддержки со стороны населения, обеспечивают активное и эффективное государственное управление, основанное на законе, и активно сотрудничают с международным сообществом, уровень угроза терроризма значительно снижается.

Когда у правительств отсутствует готовность к сотрудничеству со своими соседями и поддержке своего населения, терроризм, а также нестабильность и конфликты, которые эксплуатируются террористами, остаются главными источниками угрозы. ■