

## **January 24, 1989**

### **CPSU CC Politburo Decision of 24 January 1989, with Attached Report of 23 January 1989**

#### **Citation:**

"CPSU CC Politburo Decision of 24 January 1989, with Attached Report of 23 January 1989", January 24, 1989, Wilson Center Digital Archive, TsKhSD, f. 89, per. 10, dok. 4; provided by M. Kramer; trans. by D. Rozas.  
<https://digitalarchive.umd.edu/document/111600>

#### **Summary:**

CPSU CC Politburo Decision of 24 January 1989, with attached report of 23 January 1989 regarding the various possibilities for Soviet withdrawal from Afghanistan and the continuing situation of conflict

#### **Original Language:**

Russian

#### **Contents:**

Original Scan  
Translation - English

11.4. +

Подлежит возврату в течение 3-х дней  
в ЦК КПСС (Общий отдел, 1-й сектор)

Пролетарии всех стран, соединяйтесь!

## Коммунистическая Партия Советского Союза. ЦЕНТРАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО  
ОСОБАЯ ПАПКА

№ П146/У1

Т.т. Горбачеву, Рыжкову, Слюнькову, Чебрикову,  
Шеварднадзе, Яковлеву, Маслюкову, Язову,  
Мураховскому, Крючкову, Болдину,  
Фалину - все;

Гостеву - п.2,6; Волкову - п.5; Катушеву - п.6.

Выписка из протокола № 146 заседания Политбюро ЦК КПСС  
от 24 января 1989 года

### О мероприятиях в связи с предстоящим выводом советских войск из Афганистана.

1. Согласиться с соображениями, изложенными в записке  
т.т. Шеварднадзе Э.А., Чебрикова В.М., Яковлева А.Н., Язова Д.Т.,  
Мураховского В.С., Крюкова В.А. от 23 января 1989 г. (прилага-  
ется).

2. Исходить из необходимости обеспечения функционирования  
магистрали Хайратон - Кабул и оказания афганским товарищам  
всесторонней помощи для организации охраны этой магистрали их  
собственными силами, вплоть до взятия этих афганских подразде-  
лений на наше довольствие в течение определенного времени.  
Госплану СССР, Министерству финансов СССР совместно с МИД СССР,  
Минобороны СССР и КГБ СССР представить к 1 февраля 1989 г.  
соответствующие предложения.

Товарищ, получающий совершенно секретные документы ЦК КПСС, не может их передавать,  
или знакомить с ними кого бы то ни было, если нет на то специального разрешения ЦК.  
Снимать копии с указанных документов, делать выписки из них категорически воспрещается.  
Товарищ, которому адресован документ, после ознакомления с ним ставит на документе лич-  
ную подпись и дату.

2.

3. Для дополнительной оценки складывающейся военной обстановки и оказания практической помощи Афганской Стороне в решении оборонных вопросов, в том числе касающихся охраны стратегической магистрали Кабул - Хайратон, поручить т. Язову Д.Т. совершить поездку в Кабул.

4. Министерству обороны СССР оказать содействие Президенту Республики Афганистан в разработке различных схем объявления военного положения в Афганистане.

5. Министерству обороны СССР и Министерству гражданской авиации СССР изучить вопрос о возможности использования советских летчиков на добровольной основе и с соответствующим материальным вознаграждением на самолетах афганской транспортной авиации или на советских транспортных самолетах, которые можно было бы передать в аренду Афганской Стороне.

6. Госплану СССР, Министерству финансов СССР, Министерству внешних экономических связей СССР представить в установленном порядке до 10 февраля 1989 г. соображения по оказанию дополнительной экономической помощи Афганистану.

Предусмотреть в этой связи поездку в Кабул т.т. Маслюкова Ю.Д., Гостева Б.И., Катушева К.Ф.

7. Протокольно. Комиссии Политбюро ЦК КПСС по Афганистану с участием Общего отдела ЦК представить в ЦК КПСС подготовленный на документальной основе материал по всем этапам развития событий в Афганистане, начиная с решения о вводе советских войск в эту страну, а также соображения о возможных вариантах дальнейшего развития обстановки в Афганистане с вытекающими из этого для нас последствиями.

СЕКРЕТАРЬ ЦК

К пункту УТ прот. № 146

Сов. секретно

ОСОБАЯ ПАПКА

Ц К К П С С

О мероприятиях в связи с предстоящим выводом советских  
войск из Афганистана

В сложной ситуации, характеризующей положение дел в Афганистане, все больше ощущается внутренняя напряженность, связанная с предстоящим выводом оставшейся части советских войск. Внимание режима и сил оппозиции полностью сосредоточено на дате 15 февраля, когда согласно Женевским соглашениям должен окончиться срок пребывания нашего воинского контингента. При этом для Кабула данный срок сжат еще больше, так как последние советские воинские части должны покинуть афганскую столицу в начале февраля.

Практически по всей стране продолжают боевые действия между правительственными войсками и оппозицией, в ходе которых правительству удается в основном удерживать свои позиции, но с помощью советской авиации. Противник так и не сумел овладеть Джелалабадом, Кундузом, Кандагаром. Однако все понимают, что главная борьба еще впереди. Оппозиция сейчас даже несколько снизила свою военную активность, накапливая силы для последующего периода. Тов. Наджибулла считает, что она намерена развернуть действия после вывода советских войск сразу по нескольким ключевым направлениям:

Следует подчеркнуть, что афганские товарищи серьезно озабочены тем, как будет складываться обстановка. В общем усиливается их решимость противостоять противнику, для чего они предпринимают ряд экстренных мер, стремятся наиболее рационально расставить имеющиеся силы. Определенный расчет они делают и на продолжение своих контактов с довольно значительным числом командиров

11 11 11

11 11 11

2.

вооруженных отрядов противника, на сильные разногласия, которые продолжают существовать в среде оппозиции, на несовместимость между собой некоторых ее ведущих политических группировок, в частности "Исламского общества Афганистана" (Раббани) и "Исламской партии Афганистана" (Хекматьяр). Вооруженные столкновения между отрядами этих и других оппозиционных группировок не только не прекращаются, но и принимают более широкие размеры.

Президент вплотную рассматривает и такую возможность, как объявление в стране военного или чрезвычайного положения, считая, что это может облегчить принятие и осуществление непростых решений в предстоящий решающий период. Вначале он склонялся к тому, чтобы военное положение было введено еще в нашем присутствии, однако, в ходе состоявшихся с ним бесед пришел к выводу, что это будет лучше сделать после того, как советские войска уйдут из Афганистана.

Афганские товарищи высказывают свое понимание решения о выводе советских войск и вновь его подтверждают, но, вместе с тем, трезво оценивая ситуацию, отмечают, что полностью обойтись без нашей военной помощи им не удастся. Такая помощь, по их мнению, могла бы оказываться в других, по сравнению с нынешними, формах, в ограниченных размерах, но тем не менее явилась бы серьезной поддержкой в практическом и психологическом плане. Афганские товарищи считают, что, если оппозиции не удастся с наскока захватить основные центры после вывода советских войск, то пешаварскому "альянсу семи" и тегеранскому "союзу восьми" придется вступить в переговоры с Кабулом о выработке будущего государственного устройства Афганистана, от чего они сейчас упорно отказываются.

3.

Самое важное, как подчеркивают афганские друзья, выстоять хотя бы первые три-четыре месяца после ухода советских войск, а затем ситуация может постепенно начать меняться в их пользу. Такое мнение подтверждается и некоторыми высказываниями, которые делались представителями оппозиции в ходе контактов с советскими представителями в Исламабаде. Из этих высказываний вытекало, что если правительство Наджибуллы устоит, то они пересмотрят свою нынешнюю позицию о непризнании его в качестве партнера по переговорам.

В данной ситуации для нас возникает ряд непростых моментов. С одной стороны, наш отход от принятых и объявленных решений о завершении вывода войск 15 февраля может вызвать для нас крайне нежелательные осложнения в международном плане. С другой стороны, нет уверенности в том, что вскоре после нашего ухода не возникнет весьма серьезных угроз для режима, который во всем мире ассоциируется с нами. Тем более, что оппозиция как раз на данном решающем отрезке может на какое-то время скоординировать свои действия, к чему ее настойчиво подталкивают американцы и пакистанские военные круги. Определенные опасения возникают и в связи с тем, что в НДПА так и не создано подлинное единство, сохраняются разногласия по крыльевым, клановым и другим признакам. В рассуждениях некоторых афганских руководителей сквозит импульсивность, воспоминания о прошлых "несправедливостях". Слабо, если не сказать больше, действуют премьер-министр М.Х.Шарк и многие министры его кабинета.

Серьезнейшим фактором является то, что нарушения Исламабадом Женевских соглашений приобрели не просто открытый, а демонстративный характер. Пакистанские пограничники принимают непосредственное участие в боевых действиях на афганской территории. Из Пакистана

Продолжаются обстрелы близлежащих районов Афганистана, непрерывным потоком идет оружие, переправляются вооруженные банды. В Пешаваре и других городах по-прежнему беспрепятственно продолжают функционировать штаб-квартиры афганских оппозиционных партий, их учебные центры и базы. Все это делается по инерции, заданной еще при Зия-уль-Хаке. Б.Бхутто вряд ли в состоянии в ближайшем будущем изменить это положение.

С нашей и Афганской Стороны постоянно, в решительной форме, с приведением конкретных фактов осуждались и осуждаются такие действия пакистанских властей. Такую линию имеется в виду проводить и впредь, в том числе в Совете Безопасности ООН, а также в контактах с самим пакистанским руководством.

I. Основной вопрос, от которого зависит дальнейшее развитие ситуации, сводится к тому, сумеет ли власть удержать Кабул и другие крупные города страны, но в первую очередь именно столицу. Положение в Кабуле сложное, причем на первый план выступают даже не военные, а экономические аспекты. Совершенно четко просматривается план оппозиции организовать экономическую блокаду Кабула, перекрыть подвоз туда продовольствия и нефтепродуктов, вызвать недовольство и даже прямое выступление населения. Фактически такая блокада в отношении грузов, доставляющихся в столицу афганскими наземными средствами, уже ведется путем ограблений, запугивания и подкупа водителей силами оппозиции. Следует отметить, что нынешние затруднения с мукой и вообще с продовольствием в Кабуле в значительной степени связаны с тем, что своевременно так и не выполнялась установка на нанесение поражения Ахмад Шаху, отряды которого представляют наибольшую опасность для дороги между Кабулом и Хайратоном.

В настоящее время ежемесячная потребность Кабула только в муке находится в пределах 15 тыс. тонн. В последнее время несколько тысяч тонн муки было доставлено советским автомобильным и воздушным транспортом. Однако необходимо иметь прочные запасы, по крайней мере на

месяца, которыми распоряжался бы Президент и которые дали бы возможность афганским друзьям чувствовать себя в этом отношении спокойно.

Поскольку же создать такие крупные запасы можно лишь с помощью автомобильного транспорта, то речь идет о доставке муки и другого продовольствия по трассе Хайратон - Кабул. По словам т.Наджибуллы, если функционирование дороги будет обеспечено примерно до мая, то сохранение режима может быть гарантировано. Обеспечить нормальное функционирование этой дороги без нашей помощи афганские друзья, очевидно, не смогут. Надо исходить из того, что нельзя допустить прекращения функционирования магистрали Хайратон - Кабул. При этом особое внимание надо будет уделить самому уязвимому участку магистрали, каким является перевал Саланг с его более чем трехкилометровым тоннелем.

В порядке подготовки для условий оказания такой помощи необходимо в оставшееся время еще больше усилить по всем каналам осуждение действий оппозиции, которая препятствует доставке продовольствия в Кабул и другие крупные афганские города, причем упор делать не на судьбах нынешнего режима, а на положении населения этих городов, тяжело страдающего от последствий таких варварских действий.

В принципе можно было бы иметь в виду следующие варианты.

Первый вариант. Сославшись на тяжелое положение, в котором оказалось гражданское население, оставить одну дивизию, т.е. примерно 12 тыс. человек на магистрали Хайратон - Кабул. Данный вариант вряд ли желателен, так как может привести к постановке вопроса в ООН о том, что мы не вывели полностью свои войска. Несмотря на то, что Пакистан не выполняет свои обязательства по Женевским соглашениям, можно предположить, что большинство стран в ООН нас не поддержит, поскольку вопрос о войсках для многих находится в центре проблемы.

Второй вариант. Сославшись на угрозу голода в Кабуле и других городах, призвать ООН срочно обеспечить доставку продовольствия и нефтепродуктов в города и направить войска ООН для поддержания в действии магистрали. До подхода сил ООН оставить на этих позициях свои войсковые подразделения для осуществления сугубо гуманитарных функций — снабжения продовольствием и нефтепродуктами населения. Вместе с тем зафиксировать, что вывод советского войскового контингента состоялся. Заявить, что после подхода сил ООН наши подразделения немедленно вернутся в Советский Союз.

Однако, этот вариант практически неосуществим, поскольку для направления сил ООН потребуется решение Совета Безопасности, рассчитывать на которое не приходится.

Третий вариант. Вывести все войска, как это и запланировано, к 15 февраля, зафиксировать это в международном плане заявлениями правительств СССР и Республики Афганистан. Затем, по просьбе афганского правительства, с которой оно обратится к странам мира, начать проводку колонн с гражданскими грузами, с выделением для их охраны советских воинских частей. Проводка таких колонн могла бы начаться примерно через две недели после вывода советских войск. К этому времени создать широкое общественное мнение с осуждением действий оппозиции, которая обрекает на гибель от голода население афганских городов. На фоне такого общественного мнения проводка колонн с нашим участием выглядела бы как естественный гуманитарный шаг. Вместе с тем при этом варианте ряд участков дороги пришлось бы преодолевать каждый раз с боями.

Четвертый вариант. Вывести почти все советские войска к 15 февраля. Зафиксировать официально в соответствующем заявлении вывод советского воинского контингента. Но под предлогом передачи

некоторых постов на магистрали Хайратон - Кабул Афганской Стороне оставить в некоторых наиболее важных пунктах, в том числе на перевале Саланг, советские подразделения. По нашей инициативе не призывать этой акции широкого звучания, отметить лишь, что речь идет о небольшом количестве советских военнослужащих, которые несколько задержались в связи с тем, что Афганская сторона еще не приняла от них указанных постов. Спустя некоторое время, как и в третьем варианте, начать проводку колонн в Кабул с нашим военным сопровождением.

При всех этих вариантах можно было бы исходить из того, что в операциях будут участвовать наши регулярные части, но формироваться они должны на добровольной основе, прежде всего из числа военнослужащих, которые проходят воинскую службу в Афганистане или уже отслужили свой срок и находятся в Советском Союзе. При этом установить для рядовых зарплату в размере 800-1000 рублей в месяц, причем частично в афганской валюте, значительно увеличить зарплату и офицерам.

Предоставить право международным наблюдателям - и широко объявить об этом - проверять, что мы действительно сопровождаем товары для населения. В ближайшее время следует провести переговоры со Специальным координатором программ ООН по оказанию гуманитарной и экономической помощи Афганистану Ага Ханом с целью использования этих программ и механизма Спецкоординатора для противодействия планам экстремистов по удушению Кабула и других крупных афганских городов экономической блокадой.

В беседах с Ага Ханом можно было бы предложить, чтобы караваны ООН с продовольствием, нефтепродуктами, медикаментами шли

8.

не только через Пакистан, но и, в своей значительной части, через Советский Союз.

Во всех перечисленных четырех вариантах предусматривается оставление в Афганистане хотя бы незначительного количества советских войск после 15 февраля 1989 года.

Может быть рассмотрен и еще один, пятый, вариант - советские войска выводятся полностью к 15 февраля, а мы оказываем Афганской Стороне дополнительную помощь, в том числе финансовую, в организации охраны магистрали Хайратон - Кабул ее собственными силами, вплоть до взятия этих афганских подразделений на наше довольствие в течение определенного времени, хотя, безусловно, это будет связано с немалыми трудностями, особенно в обеспечении надежной проводки колонн.

Что касается Кабульского аэродрома, то, учитывая его важность, целесообразно иметь там свою гражданскую диспетчерскую службу численностью до 100 человек, с заключением соответствующих контрактов с Афганской Стороной.

2. Со стороны афганского руководства ставится вопрос о продолжении нанесения советской авиацией с нашей территории и после ухода советских войск бомбо-штурмовых ударов по вооруженным силам оппозиции. Афганским товарищам разъясняется вся сложность этого вопроса, рекомендуется подумать над тем, как лучше использовать в новых условиях возможности своей собственной авиации. В целом наши разъяснения воспринимаются с пониманием, но вместе с тем они говорят, что в некоторых, наиболее критических ситуациях использование советской авиации может быть просто необходимым. Представляется, что этот вопрос не может рассматриваться без учета всей совокупности внутренних и внешних факторов.

3. Серьезное значение Афганская Сторона придает тому, чтобы иметь в своем распоряжении такие мощные виды оружия, как ракеты Р-300, установки залпового огня "Ураган". В этих вопросах, очевидно, нужен дифференцированный подход по тому или иному виду оружия, но общую линию выдерживать на возможно более полное удовлетворение обращений афганских друзей. Надо иметь в виду, что сам факт обладания подобными видами вооружения сильно подкрепляет наших друзей психологически, придает им уверенность в своих силах. С учетом этого в гвардии особого назначения и в армии РА уже созданы дивизионы установок "Ураган". Ракетные установки Р-300, которые сейчас находятся в советском воинском контингенте, также можно было бы передать Афганской Стороне после доработки их в экспортный вариант и после подготовки афганского персонала для обслуживания и эксплуатации этих установок, которую следует провести в срочном порядке на нашей территории.

4. Было бы целесообразно в позитивном плане решить вопросы, касающиеся использования возможностей пограничных войск СССР в приграничной афганской зоне, имея, однако, в виду, что действующие сейчас там советские пограничные мотоманевренные группы не сохранятся.

5. В последнее время мы сделали немало для оказания афганским друзьям содействия в экономической области

применительно к тем особым обстоятельствам, в которых находится Афганистан. Эта помощь, несмотря на всевозможные трудности, с которыми и мы, и афганцы сталкивались при ее доставке и распределении, несомненно, предотвратила многие нежелательные повороты в развитии обстановки.

Тем не менее ввиду сложности афганской ситуации, исключительного значения, которое имеют для внутривнутриполитического положения происходящие экономические процессы, нам необходимо еще раз очень внимательно разобраться в этих вопросах. Надо определиться, что можно дополнительно сделать для афганской экономики, которая находится в критическом состоянии; по существу на грани срыва, оказывать оперативную помощь в решении возникающих острых проблем, в частности поставками товаров первой необходимости и продовольствия в Кабул и различные провинции страны, в том числе в Бадахшан.

6. Параллельно со всеми этими мерами необходимо по-прежнему продолжать оказывать Афганской Стороне содействие в налаживании контактов с оппозицией, находящейся в Пакистане, Иране, в Западной Европе. Нам нужно внимательно следить за всеми оттенками настроений оппозиции, улавливать наиболее подходящие моменты для оказания на нее необходимого воздействия, внесения в нее раскола, отрыва "умеренных" от экстремистов. Сейчас важно, в частности, поддерживать миссию представителя Генерального секретаря ООН Б.Севана, который подключился к реализации идеи о создании консультативного совета по выработке будущих государственных структур Афганистана.

II.

7. По нашим дипломатическим каналам необходимо будет предпринять дальнейшие шаги по работе со всеми государствами, так или иначе причастными к конфликту в Афганистане.

Особое внимание следует уделить поддержанию контактов с Пакистанской Стороной, для чего использовать предстоящие переговоры министра иностранных дел СССР в Исламабаде.

8. Необходимо еще предметнее вести пропагандистскую работу по Афганистану, для чего заранее проанализировать все варианты развития обстановки в связи с Афганистаном. Особенно важным будет пропагандистское обеспечение решения о введении военного положения в Афганистане, если оно будет принято Президентом Наджибуллой.

Э.Шеварднадзе В.Чебриков А.Яковлев Д.Язов В.Мураховский В.Крючков

23 января 1989 г.

№ 65/0С

20 экз.

1901  
83  
Teyrens 14  
802 83  
at 1-13  
25 1  
3

Communist Party of the Soviet Union. Central Committee

Top Secret  
Special File

No. P146

To Comrades Gorbachev, Ryzhkov, Chebrikov, Shevardnadze, Yakovlev, Yazov, Murakhovsky, Kriuchkov

Excerpt from Protocol No. 146 of the meeting of the Politburo of the CC CPSU of 24 January 1989

Question of the Ministry of the Foreign Affairs USSR, Ministry of Defense USSR, Committee of State Security USSR

To agree with the understandings set forth in the note of Comrades Shevardnadze E.A., Yazov D.T., and Kryuchkov V.A. of 23 January 1989 (attached)

Secretary CC

[attached] to article VI protocol #146

Top Secret  
SPECIAL FILE

CC CPSU

On the measures pertaining to the impending withdrawal of Soviet forces from Afghanistan

In the difficult situation characterizing the state of affairs in Afghanistan, one can increasingly feel the inner tension stemming from the impending withdrawal of the remaining units of Soviet troops. The attention of the regime and the forces of the opposition is totally focused on 15 February, when, in accordance with the Geneva accords, the term of stay of our military contingent must end. In addition, the given timetable for Kabul is even more constraining, as the last Soviet military units must leave the Afghan capital in the beginning of February.

Practically throughout the entire country, military engagements between the government forces and the opposition continue to take place, in the course of which the government has essentially been able to maintain its positions, although with the help of Soviet aviation. The enemy has thus been unable to capture Jalalabad, Kunduz, and Kandahar. However, everyone understands that the main battle is still ahead. Currently the opposition has even decreased its military activity somewhat, saving up its forces for the coming period. Comr. Najibullah believes that it is intent on expanding its activities simultaneously in several key directions after the withdrawal of Soviet forces.

It should be emphasized that the Afghan comrades are seriously worried as to how the situation will turn out. In general, their resolve to resist the enemy is strengthening; they are taking a number of emergency measures and trying to arrange more rationally the forces that are available. To a certain extent, the Afghan comrades are counting on the continuation of their contacts with a fairly significant number of commanding officers within armed detachments of the enemy, on the strong disagreements which continue to exist within the opposition, and on the

incompatibility of some of its leading political groups, in particular the "Islamic Association of Afghanistan" ([Burhanuddin] Rabbani) and the "Islamic Party of Afghanistan" ([Gulbuddin] Hekmatyar). Armed clashes between detachments of these and other opposition groups are not just continuing, but are taking on wider proportions as well.

The president is even closely examining such a possibility as declaring martial law or taking other extraordinary measures in the country, thinking that this may facilitate the adoption and execution of difficult decisions in the critical period ahead. At first he was leaning towards implementing martial law in our presence, but in the course of the discussions with him that have taken place, he arrived at the conclusion that this would best be done after the Soviet forces have left Afghanistan.

The Afghan comrades express their understanding of the decision to withdraw Soviet forces and affirm it once again, but, in conjunction with this, having soberly assessed the situation, point out that they cannot manage completely without our military assistance. Such assistance, in their opinion, could be rendered in forms different from today's and on a limited scale, but, nevertheless, would be a serious support both practically and psychologically. The Afghan comrades believe that if, after the withdrawal of Soviet forces, the opposition is unable to capture the principal centers in a swoop, then the Peshawar "alliance of seven" and the Teheran "union of eight" will have to enter into negotiations with Kabul to work out the future government arrangement in Afghanistan, which they steadfastly refuse to do at this time. The most important thing, emphasize the Afghan friends, is to hold out for at least the first three-four months after the departure of the Soviet forces, after which the situation may gradually begin to shift to their advantage. Such an opinion is borne out by some remarks made by representatives of the opposition, in the course of contacts with Soviet representatives in Islamabad. By these remarks it was implied that if the government of Najibullah holds out, they will re-examine their current position of not recognizing it in the capacity of a negotiating partner.

In the given situation there arise for us a number of difficult elements. On the one hand, our departure from decisions, which have been made and announced, to complete the withdrawal of our forces on 15 February may cause us extremely undesirable complications in the international arena. On the other hand, there is no assurance that shortly after our departure there will not arise a very serious danger to the regime that, throughout the world, is associated with us. Especially since the opposition, during the decisive period, may well manage to coordinate its actions for a given time, which is what the American and Pakistani military circles have been persistently urging them to do. Certain apprehensions also arise due to the fact that there is still no real unity within the PDPA, and factional, tribal, and other disagreements remain. Impulsiveness and memories of past "injustices" are transparent in the thinking of some Afghan leaders. Feeble, to say the least, are the actions of prime minister M.H. Sharq and many ministers in his cabinet.

A most serious factor remains the fact that violations of the Geneva accords by Islamabad have acquired not just an open, but a flagrant character. Pakistani borderguards are directly participating in military operations on Afghan territory. Bombardments of bordering regions of Afghanistan are taking place, arms flow continuously, and armed bands are crossing over from Pakistan. As before, the headquarters of the Afghan opposition parties, their training centers and bases continue to function unimpeded in Peshawar and other cities. All of this is done by inertia [concerning policies] established under Zia-ul-Haq. It is unlikely that B[enazir]. Bhutto is in a position to change the situation in the near future.

Both we and Afghanistan have been continuously, in a decisive manner, and citing concrete facts, condemning and continue to condemn such actions of the Pakistani government. Such a line is meant to be continued also in the future, including in the UN Security Council as well as in contacts with the Pakistani government itself.

1. The chief question on which depends the continuing evolution of the situation boils down to this: will the government be able to maintain Kabul and other large cities in the country, though above all the capital? The situation in Kabul is difficult; indeed, the main problems are not even military, but economic. It is very clear that the opposition plans to organize an economic blockade of Kabul, close off its supply of foodstuffs and petroleum products, and provoke discontent and even direct insurgence of the populace. Already, such a blockade is virtually being carried out by the forces of the opposition in the form of highway robberies and intimidation and bribery of drivers of Afghan ground-based freight vehicles destined towards Kabul. It should be pointed out that the present complications with flour and foodstuffs in general in Kabul are to a significant degree related to the fact that the directive to inflict defeat on Ahmad Shah, whose detachments present the greatest threat to the road between Kabul and Hairaton, was not carried out when the time was ripe.

At the present time, just the monthly requirement of flour in Kabul is around 15 thou. tons. Recently, several thousand tons of flour were delivered by Soviet motor and air transport. However, it is imperative to have stored provisions for at least 2-3 months, which would be controlled by the President and which would give the Afghan friends the possibility of feeling secure in this matter.

Since such large stores can be created only with the help of motor transport, we are talking about getting flour and other foodstuffs through the Hairaton-Kabul highway. In the words of comr. Najibullah, if the road remains functionally secured until May, the survival of the regime is guaranteed. Evidently, the Afghan friends will not be able to secure the normal functioning of the road without our help. We must proceed from the fact that a break in the functioning of the Hairaton-Kabul highway cannot be allowed. In addition, special attention will have to be paid to the most vulnerable section of the highway, which is the Salang pass with its more than three kilometer-long tunnel.

In preparation for the delivery of such assistance it is necessary, during the remaining time, to intensify through all channels the condemnation of the actions of the opposition, which is obstructing the delivery of foodstuffs to Kabul and other large Afghan cities; moreover, one should lay stress not on the fate of the present government, but on the situation of the population of these cities, which is seriously suffering as a result of such barbarous actions.

In principle, it is possible to consider the following scenarios:

First scenario. Citing the difficult situation of the civilian population, leave one division, i.e. approximately 12 thou. people, on the Hairaton-Kabul highway. The given scenario is hardly desirable, as a question may arise at the UN that we did not completely withdraw our forces. Despite the fact that Pakistan is not fulfilling its obligations under the Geneva accords, one may assume that the majority of countries in the UN would not support us because, for many, the question of the military is at the crux of the problem.

Second scenario. Citing the threat of starvation in Kabul and other cities, appeal to the UN to urgently provide a shipment of foodstuffs and petroleum products to the cities and send the UN troops to maintain the highway in operation. Until the arrival of the UN forces, leave our military subdivisions in these positions to carry out strictly humanitarian functions - provide the population with foodstuffs and petroleum products. In conjunction with this, affirm that the withdrawal of the Soviet military contingent has taken place. Announce that, after the arrival of the UN forces, our subdivisions will immediately return to the Soviet Union.

However, this scenario is practically unfeasible, since the deployment of UN forces requires a decision of the Security Council, on which we cannot depend.

Third scenario. Withdraw all troops by 15 February, as planned; affirm this in the international arena with pronouncements by the governments of USSR and the Republic of Afghanistan. Then, under the request of the Afghan government with which it will appeal to the countries of the world, begin the escort of convoys of civilian cargo with the apportionment of Soviet military units for their defense. The escort of such convoys could start within approximately two weeks after the withdrawal of Soviet troops. Prior to this time, create a widespread general opinion with condemnations of the actions of the opposition, which is sentencing the population of Afghan cities to death from starvation. With the backdrop of such general opinion the escort of convoys by our units would appear to be a naturally humanitarian step. In addition, under this scenario, a number of sections of the road would have to be surmounted with a fight each time.

Fourth scenario. Withdraw almost all Soviet troops by February 15. Officially affirm the withdrawal of the Soviet military contingent in a corresponding statement. But, under the pretext of transferring some posts on the Afghan Side of the Hairaton-Kabul highway, leave Soviet units in some of the more important points, including in the Salang pass. Avoid creating much noise, on our part, about this action; note only that this is but a small number of Soviet military personnel who were slightly delayed by the fact that the Afghan side has not yet taken over from them the stated posts. After some time, as in the third scenario, begin escorting convoys to Kabul under our military protection.

Under all these scenarios we can begin with the fact that these operations would be undertaken by our regular units, but they must be formed on a volunteer basis, primarily from among military personnel who are serving out their duties in Afghanistan or those that have served their term and are now in Soviet Union. In conjunction with this, offer a salary of 800-1000 rubles per month, partially in Afghan currency, for the rank-and-file and significantly increase the officers' salaries as well.

Give international observers the right - and announce this widely - to verify whether we are actually escorting civilian goods. In the nearest future, talks should be held with the UN Special coordinator of humanitarian and economic assistance programs Aga Khan with the aim of using these programs and the mechanism of the Special coordinator in order to counteract the extremists' plans to stifle Kabul and other large Afghan cities with an economic blockade.

In the talks with Aga Khan it should be suggested that UN convoys of foodstuffs, petroleum products, and medical supplies go not only through Pakistan, but, to a significant extent, through Soviet Union.

In all of the four enumerated scenarios it is intended that at least an insignificant number of Soviet troops is to be left behind after 15 February 1989.

There still remains to be examined yet another, fifth, scenario - Soviet forces are withdrawn completely before 15 February, but we give the Afghan Side additional assistance, including financial, in the organization of the defense of the Hairaton-Kabul highway using their own forces, up to the point of completely providing for these Afghan units for a determined time-period, though, undoubtedly, this would be tied to considerable difficulties, especially in ensuring a dependable convoy escort.

As for the Kabul airport, keeping in mind its importance, it is expedient to have there, with the conclusion of corresponding agreements with the Afghan Side, our own control tower staff, numbering up to 100 people.

2. From the side of the Afghan government a question has been raised concerning the continuation of air assaults and bombardments of the armed opposition forces carried out by Soviet aviation from our territory after the withdrawal of Soviet troops. The difficulty of this question is being explained to the Afghan comrades; they are

being advised to think about how to make better use of the capabilities of their own aviation under the new circumstances. On the whole, our explanations have been received with understanding, but, at the same time, they say that in some of the more critical situations, the use of Soviet aviation may be simply indispensable. It appears that this question cannot be examined without taking into account all the internal and external factors.

3. The Afghan Side assigns serious significance to having at its disposal such powerful types of weapons as the R-300 rockets and batteries of "Hurricane" multi-rocket launchers. These questions evidently require a differentiated approach to this or another type of weapon, but the general line should be directed, inasmuch as is possible, towards a more complete satisfaction of Afghan requests. It should be kept in mind that the very fact of possessing such types of weapons would strongly reinforce our friends psychologically and give them confidence in their forces. Taking this into account, batteries of "Hurricane" have already been set up in the Special Guards and the RA [Republic of Afghanistan] army. The R-300 rocket batteries, which are currently with the Soviet military contingent, may also be transferred to the Afghan Side after modifying them to an export model and after the preparation of Afghan personnel for use and maintenance of these units, which should be quickly carried out on our territory.

4. It would be expedient to positively decide the question concerning the use of the USSR border force capacities in the Afghan border zone, keeping in mind, however that the Soviet mobile border groups currently stationed there will not remain.

5. Lately, we have been doing quite a bit to give the Afghan friends economic assistance in accordance with exactly those difficulties that Afghanistan is in. This assistance, despite all kinds of difficulties with which both we and the Afghans met during its shipment and distribution, has without a doubt averted numerous undesirable turns in the situation's development.

Nevertheless, in view of the difficulty of the Afghan situation, we must once again very carefully re-examine the current economic processes which are of the utmost importance to its internal political situation. We must determine what can be done additionally to improve the Afghan economy which is in a critical state and, in effect, on the brink of ruin; we must give operational assistance to solve the acute problems which are arising, in particular through the shipments of foodstuffs and goods of first necessity to Kabul and various provinces of the country, including Badakhshan.

6. In conjunction with all these measures, it is necessary, as before, to continue giving the Afghan Side assistance in ironing out relations with the opposition in Pakistan, Iran, and Western Europe. We must pay attention to every nuance of the opposition's mood to catch the more suitable moments when we can use the necessary influence to split it, separating the "moderates" from the extremists. In particular, right now it is important to support the mission of the representative of the Secretary-General of the UN B. Sevan who has agreed to work towards the creation of a consulting panel for resolving the future government structure of Afghanistan.

Through our diplomatic channels, it will be necessary to take continuing steps in our work with all countries which are in one way or another connected to the conflict in Afghanistan.

Special attention should be paid towards supporting contacts with the Pakistani Side, using the upcoming talks involving the USSR minister of foreign affairs in Islamabad.

8. It is essential to carry on even more goal-oriented propaganda work concerning Afghanistan, for which all scenarios of developments in the Afghan situation must be

thoroughly analyzed ahead of time. Of particular importance will be the securing of propaganda concerning the decision to introduce martial law in Afghanistan, if such is taken by President Najibullah.

E.Shevardnadze V. Chebrikov A.Yakovlev D.Yazov V. Murakhovskii  
V. Kryuchkov

23 January 1989

#65/OS

20 copies