

Границы Средней Азии СЛЕДУЮЩИЕ ДВАДЦАТЬ ПЯТЬ ЛЕТ

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 491
Ноябрь 2017 г.

Джордж Гаврилис¹
Независимый консультант

Государства Средней Азии управляют (или плохо управляют, как [доказывают](#) некоторые наблюдатели) своими границами четверть века. За это время они получили значительные суммы от международных спонсоров для улучшения пограничной и таможенной службы, с целью сделать границы одновременно открытыми и надежными – открытыми для выгодной торговли и связей, которые стимулируют развитие в регионе, но закрытыми для транснациональных угроз.

В этой аналитической записке внимание не фокусируется на том, была ли эта помощь разбазарена или использована с толком; вместо этого здесь рассматривается будущее и представлены для международных и спонсорских организаций практические правила, необходимые, если они хотят добиться лучшего использования тех уменьшившихся сумм, которые идут на программы помощи в развитии и в обеспечении безопасности. Эти практические правила включают отказ от ложных мантр относительно пограничного контроля – таких, как строить мосты, а не стены – и признание того, что местное население иногда может предпочитать закрытые границы. Эти правила также отмечают необходимость идти на компромиссы при предоставлении помощи на обустройство пограничных служб и пересмотреть цели, чтобы разделить наиболее значимые для управления границами. Что важнее всего, спонсорские организации и разработчики политики должны привлекать местное население для решения важных вопросов, чтобы понять, почему в Средней Азии регионов со спокойными границами намного больше, чем районов, склонных к конфликтам. Нанесение на карту спокойных мест может быть тем решающим моментом, который позволит в ближайшие двадцать пять лет добиться лучших результатов при предоставлении помощи для управления границами при значительно меньших денежных затратах.

¹ Джордж Гаврилис (George Gavrilis) работал консультантом по борьбе с терроризмом в Организации Объединенных Наций в 2015 и 2016 годах. Он автор книги «Динамика межгосударственных границ» (*The Dynamics of Interstate Boundaries*. Cambridge University Press, 2008).

Чему мы научились на данный момент

Государства Средней Азии обладают независимостью уже четверть столетия – период времени, дающий ценные уроки. Во-первых, в целом не оправдались предсказания о слабости этих границ. Насильственная перекройка границ, которая, как предсказывали некоторые эксперты, последует за обретением независимости, не произошла, хотя в пограничных регионах были некоторые конфликты на этнической почве. Границы в смысле неподвижности оставались исключительно стабильны в регионе, то есть правители и местное население в идеальных случаях с обеих сторон границы признавали ее, а в худших случаях – пытались сдвинуть ее, не ставя под сомнение в целом законность нанесенной на карту границы. Последнее было характерно для Ферганской долины (где сходятся границы Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана), которую наблюдатели обычно описывают как пороховую бочку региона, и для анклавов и эксклавов Средней Азии, которые, ожидалось, поставят на грань войны такие государства, как Узбекистан и Кыргызстан.

Во-вторых, несмотря на то, что они только недавно стали независимыми, эти государства довольно быстро научились управлять границами. Это не значит, что власти Средней Азии хорошо справлялись со сложным делом по обслуживанию границ. Вместо этого правители [упростили](#) стоящую перед ними задачу и приняли такие стратегии для пограничного контроля, которые обеспечивали доходы и защищали избранный ими путь государственного строительства. В Узбекистане пограничный контроль был призван защитить авторитарную экономику и предотвратить контрабандный отток на более выгодные рынки тех товаров и продукции, цены на которые были искусственно занижены государственной властью – таких, как хлопок и газ. В соседнем Кыргызстане, наоборот, государственные чиновники поддерживали политику открытых границ, которая имела целью компенсировать тарифные потери посредством большого торгового оборота, что дало бы толчок развитию экономики. В этот начальный период независимости меры безопасности на границах часто уступали экономическим соображениям. Более того, первые споры между Кыргызстаном и Узбекистаном появились не из-за расположения границы, а из-за противоречий в политике пограничного контроля между двумя государствами.

В-третьих, посыпавшаяся при участии множества игроков международная помощь предложила государствам Средней Азии не вполне целостный план перестройки пограничной службы. Начиная с середины 1990-х по настоящий момент спонсоры потратили в регионе сотни миллионов; частично на обучение и оборудование, главным образом на инфраструктуру, как, например, казармы для пограничников, пограничные терминалы и мосты, дороги к международным переездам. Помощь, направленная на пограничное управление, принесла впечатляющие улучшения в инфраструктуре, и влияние этого не стоит преуменьшать. [Благодаря этим программам](#) навыки пограничной службы улучшились, она отвечает более высоким стандартам и может пользоваться необходимыми для работы зданиями и приспособлениями.

Однако спонсоры не смогли уловить, что стояло за стратегиями пограничного контроля в каждой стране. В первых программах помощи проблемные области были определены как

возможности, коррупция и культура; разработчики программ исходили из того, что правители Средней Азии и их зарождающаяся пограничная полиция и таможенная служба не имели кадров, профессионализма и современных технологий, которые требуются для хорошего пограничного контроля. Представлялось, что власти Средней Азии держатся устаревших советских подходов и не знакомы со стратегиями управления рисками, которые они могли бы использовать, чтобы уравновесить принципы открытости и безопасности. Из-за этой упрощенной оценки спонсорам не удалось увидеть определенную экономическую и государственную логику, которая формировала стратегии пограничного управления в каждой республике Средней Азии. Спонсоры стремились к технократическому решению проблемы, которая была в основе своей политической.

В-четвертых, программы помощи не заботились о вовлечении жителей приграничных поселений, и местные сообщества стали интегрироваться в работу этих программ только в последние годы и в ограниченном масштабе. Это пренебрежение имело важное последствие: международные спонсоры, декларируя [мантры регионализма](#) и воспевая открытые границы и свободную торговлю, не заметили случаи, когда местное население в своих предпочтениях перешло от открытых границ к закрытым.

Другая Фергана

Крошечное фермерское поселение Бургунди на кыргызско-узбекской границе в северной Фергане выглядит как стоящее вдалеке от столбовой дороги, хотя и близко расположено от трассы, соединяющей Бишкек с югом Кыргызстана. Местные сообщества в Бургунди когда-то выступали за открытую границу и извлекали выгоды из несанкционированной, полу-официальной торговли и обмена с местными жителями соседнего Узбекистана. Но в последние годы они стали сторонниками закрытой границы. Это одна из многих предостерегающих историй о том, как местные сообщества создают пограничные режимы, которые более служат их меняющимся интересам, чем интересам соответствующих государств или спонсоров, подписывающих проекты о развитии межрегиональных связей.

С середины 1990-х до 2010 года местное сообщество в Бургунди создало фактически открытую границу. Контрабандисты из Узбекистана придумали сложные способы доставки дешевого газа и хлопка из Узбекистана в Кыргызстан, где их можно было продать по более высокой цене. Этот район стал также базой для поденщиков из Узбекистана, которые приезжали в Кыргызстан строить дома и собирать хлопок. Пограничные службы сыграли свою роль, разрешая незаконную миграцию и контрабанду в обмен за ничтожную плату, которая по сообщениям колебалась от 20 до 50 центов. В это же время местные чиновники из Узбекистана регулярно втихую пересекали границу, чтобы попросить их коллег на другой стороне разрешить выпуск большего количества воды на иссохшие узбекские поля.

Граница оставалась относительно открытой даже после межэтнических столкновений в Оше и Джалал-Абаде в 2010 году, но в 2012–2014 годах Узбекистан отрядил новых пограничных начальников, чтобы они заперли границу. Где когда-то была низкая ограда и мелкий ров, теперь ряд высоких барьеров и охраняемые дороги, что делает пересечение границы намного труднее. Жители Бургунди положительно смотрят на закрытие границы.

Фермеры на кыргызской стороне больше не имеют дело с жесткой конкуренцией со стороны дешевой контрабандной продукции из Узбекистана и они диверсифицировали свое производство. Одновременно местные негосударственные организации и политические партии предлагают фермерам более дешевые технологии сбора урожая и тракторы, давая им возможность увеличить производство до крупного масштаба. Один фермер в Бургунди сказал мне недавно: «Мы изучили рынок, чтобы узнать, какие новые культуры мы можем выращивать, как это делать и кому их продать».

Фермеры в Бургунди заметили, что закрытие узбекской границы позволило им мыслить на более глобальном уровне. Они стремятся экспортировать – не только продавать в другие части Кыргызстана, но вывозить продукцию далее, в Казахстан и Китай. У них сложные суждения об изменениях и возможностях, которые приносит широкомасштабная интеграция и совместные проекты будь то с Россией, Китаем или Америкой. И когда теперь посткаримовский Узбекистан думает об ослаблении своей политики пограничного контроля, поворачиваясь в сторону региональной открытости и свободной торговли, сообщества на другой стороне границы более не желают открытой границы на своих огородах.

Следующие двадцать пять лет: Практические правила для политиков

Учитывая сложный характер пограничного управления в Средней Азии в течение последних двадцати пяти лет, как мы можем представить себе следующую четверть столетия? С одной стороны, мы не должны ожидать, что следующие двадцать пять лет будут зеркальным отражением прошлого. С другой стороны, нас следует избегать искушения использовать события, происходящие в определенную неделю или месяц, для составления прогноза на грядущие десятилетия. Сомнительным, например, было бы заявление, что начавшиеся в Узбекистане реформы определенно откроют границы в регионе. Открытые границы могут привести к региональному торговому буму, к этническим конфликтам с участием узбекского населения в Кыргызстане и других местах или же к тому и другому вместе. Предсказывать определенные последствия – дело непродуктивное.

Вместо прогнозов о будущем Средней Азии мы можем подумать о более практических вопросах – как организовать гибкую помощь в пограничном управлении, которая бы отражала ключевые изменения на границах региона: сложность местных предпочтений, в которых перемешаны меняющиеся интересы в регионе; интересы правителей Средней Азии в получении доходов, необходимых для того, чтобы держаться выбранного пути строительства государства и оставаться у власти; а также тот факт, что поддерживающая развитие зарубежная западная помощь сокращается.

Исходя из этого, люди принимающие решения и внедряющие их в практику, могут следовать четырем практическим правилам при разработке подходящих стратегий для следующих двадцати пяти лет.

Отказаться от ложной мантры о мостах вместо стен. Международное сообщество любит говорить о проектах по укреплению региональных связей и о важности

строительства вдоль границ мостов, а не стен. Как мы видели в случае северной Ферганы, местному сообществу могут разонравиться открытые границы, особенно когда их экономическое благосостояние не зависит более от пограничной торговли и передвижений через границу. Проекты по строительству мостов только тогда будут продуктивными, когда они будут служить органичному стремлению к открытости.

Нанести на карту беспроблемные места. Мы хорошо умеем отмечать на карте проблемные места, но из рук вон плохо – беспроблемные, и мы не понимаем, почему последние свободны от конфликтов. Местные негосударственные организации, спонсорские организации, содействующие развитию, и государственные политические институты Средней Азии публикуют много исследований о междоусобных конфликтах и о факторах, способствующих их развитию в приграничных районах; однако редко уделяется внимание систематическому изучению тех пограничных сообществ, которые долгое время спокойно работают друг с другом и с местными властями.

Государства-спонсоры и международные организации, которые финансируют управление границами, реформы таможни и проекты по развитию региональных связей могут использовать такие данные для разработки программ, которые лучше будут служить местным сообществам. Это также значительно улучшило бы наше понимание того, каковы неформальные режимы работы границ, где эти режимы вероятнее всего сохраняются и процветают и как сделать их более устойчивыми к совершению противоправных действий, которые представляют угрозу безопасности отдельных регионов, государств и Средней Азии в целом. Мы можем использовать такие данные для разработки помощи в управлении границами, для подгонки этих проектов под изменяющиеся обстоятельства и чтобы минимизировать ущерб для местного населения.

Научиться жить с коррупцией при пересечении границ. Наблюдатели часто отмечают, что местные сообщества имеют дело с грабительской, неразборчивой и жестокой коррупцией в пограничных районах Средней Азии. Однако она не обязательно грабительская. Ставки стабильны и предсказуемы и зачастую являются результатом переговорного процесса между местными жителями и пограничниками; здесь преобладают рыночные ставки. Коррупция редко неразборчива. Местные жители знают, сколько, кому и как платить. При неожиданных переменах, возникают проблемы, и пограничные власти часто оказываются в проигрыше. Коррупция может казаться незаметной, но если бы ее не было, местным сообществам было бы намного труднее получать доступ к другой стороне границы.

Добраться до деталей, чтобы сделать больше, но меньшими средствами. В [поручении об ограниченных бюджетах](#) нам нужно отказаться от всеохватывающих попыток переделки институтов пограничного контроля в Средней Азии. В странах ЕС не очень оправдывают ожидания их собственные лучшие практики пограничного управления, поэтому мало смысла продолжать экспортировать эти практики в Среднюю Азию. Злополучная попытка ОБСЕ заменить пограничную полицию Таджикистана созданными по европейскому образцу оплачиваемыми профессиональными вооруженными силами – разительный пример упущенной возможности вложить деньги в более реализуемые, конкретные реформы.

Для спонсоров наступило время стратегически выбрать, какого рода задачи в области пограничного управления они хотят поставить перед странами Средней Азии. Это с необходимостью требует компромиссов, поскольку спонсоры должны решить, помогать ли узбекским пограничным службам в наблюдении за эпидемиями и контроле за болезнями или научить их [перехватывать флору и фауну](#), идущую контрабандой через границу. Это также требует быть гибкими и иметь свободные ресурсы для помощи властям Средней Азии в отражении [новых угроз](#) – таких, как возвращение зарубежных террористов или контрабанда через границу денег для финансирования экстремистской деятельности. Такого рода обучение не дает легкой возможности получить хорошее фото, как это происходит, когда спонсоры и правительственные чиновники строят мосты через границы, но это может создать намного более крепкий фундамент для безопасности на местах, в среднеазиатском регионе и в мире.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
EU R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org