

Научная статья (сокращенная версия)

Гарет Прайс и Хамид Хакими

Азиатско-тихоокеанская программа | июль 2019 года

---

# Восстановление связей с Афганистаном

## Уроки трансграничного взаимодействия



## Резюме

- На протяжении столетий Афганистан являлся средоточием коммерческих, религиозных и культурных связей – как между Азией и Европой, так и внутри самой Азии. В колониальную эпоху его центральное значение ослабло, а в новейшее время четыре десятилетия конфликта закрепили за Афганистаном статус периферийного государства, нежели важного для региона игрока. Чтобы достичь экономической стабильности, Афганистану необходимо восстановить свою узловую роль. На достижение этой цели в настоящее время направлено несколько крупномасштабных инфраструктурных проектов, находящихся на разных стадиях развития, которые, в частности, пытаются осуществить эту задачу путем превращения Афганистана в канал связи между странами Центральной Азии, обладающими энергетическим профицитом, и государствами Южной Азии, где существует дефицит энергоресурсов.
- У соседей Афганистана вновь появилось понимание того, что взаимодействие с Афганистаном больше отвечает их собственным интересам, чем его изоляция. Однако, по-прежнему широко бытует восприятие “сопряженности с нулевой суммой”, согласно которому сотрудничество – например, экспорт электроэнергии – в одном направлении рассматривается как происходящее за счет сотрудничества в другом. Кроме того, есть определенные основания считать, что сотрудничество, которое опирается, например, на импорт товаров или услуг из конкретной страны, делает уязвимым их получателя, а не ведет к установлению взаимовыгодных отношений.
- Авторы настоящей статьи рассматривают несколько примеров текущего взаимодействия Афганистана с его соседями, преследуя следующие цели:
  - документирование процессов, в рамках которых осуществляется такое взаимодействие, с тем чтобы обеспечить их возможное тиражирование;
  - демонстрация того, что взаимодействие с Афганистаном может быть экономически выгодным; и
  - анализ примеров “местного” трансграничного сотрудничества на предмет возможного обоснования или извлечения уроков для более масштабных инфраструктурных проектов.
- На первых порах правительства или местные общины нередко довольно скептически реагировали на предлагаемые трансграничные инициативы. Однако после успешной реализации этих инициатив, последние получали позитивные отзывы и чиновников, и местного населения. Важность “демонстрационного эффекта”, по всей видимости, будет ключевой как для крупномасштабных инициатив, так и для небольших проектов.
- Налаживание контактов между людьми помогает разрушать стереотипы, на которых строятся более общие представления об Афганистане. Во многих успешных трансграничных инициативах афганцы рассматривались как потребители, а не как объекты или даже жертвы. Вместо позиционирования страны исключительно в качестве канала связи, более широкий охват жителей Афганистана благами и преимуществами (от доступа к энергоресурсам до доступа к товарам) будет способствовать большему ощущению у местного населения своей причастности к осуществляемым крупномасштабным проектам.

- Целесообразно сосредоточить особое внимание на обеспечении доступа к здравоохранению и энергоресурсам в качестве средства расширения охвата и, тем самым, укрепления позиции афганского государства. Предоставление такого доступа к обоим видам услуг с политической точки зрения в основном носит нейтральный характер, против которого трудно возражать оппонентам государственной власти. Потребности в услугах здравоохранения велики. Одновременно в Южной и Центральной Азии растет ощущение того, что торговля энергоресурсами является отправной точкой для регионального сотрудничества.
- Успешная сопряженность является не просто результатом создания физической инфраструктуры. Она требует согласования правовых и нормативных требований, а также развития соответствующих умений и навыков, позволяющих расширять круг людей, которые выигрывают от такой сопряженности. Многие из существующих барьеров являются результатом относительно простых для решения логистических проблем. Например, приграничные рынки легче развивать, если на них может заезжать транспорт, и еще легче, если этот транспорт может пересекать границу. Необходимость проставлять на границе штамп в паспортах является серьезным сдерживающим фактором для трансграничного взаимодействия: регулярным торговцам придется часто менять свои паспорта на новые, что представляет собой весьма обременительную процедуру как в Афганистане, так и во многих соседних с ним государствах.

## Введение

В Южной и Центральной Азии культурная общность объединяет людей по разные стороны политических границ, но зачастую эти границы выступают скорее барьерами, нежели средством связи. Исторически оба региона ассоциировались с однородными политическими образованиями: большая часть Южной Азии входила в состав Британской Индии, в то время как центральноазиатские республики были частью Советского Союза.

После обретения независимости – в 1940-х годах в случае Южной Азии, и в 1990-х – в случае Азии Центральной, каждая вновь образовавшаяся страна стремилась к определению своей сути и формированию чувства национальной принадлежности. Нередко средством для достижения этой цели были проекты государственного строительства, которые зачастую стремились укрепить у каждой страны ощущение своего отличия от соседей. Свобода передвижения (товаров, услуг и людей) стала скорее исключением, чем правилом, а к приграничным регионам в целом относятся негативно.

Афганистан расположен между Центральной и Южной Азией – или, если посмотреть на ситуацию под более позитивным углом, является частью и той, и другой. На протяжении столетий он служил перевалочным пунктом для товаров, людей и идей. В колониальную эпоху ему были принудительно навязаны международные границы для создания буфера между Российской и Британской империями. Было построено множество железных дорог с различной шириной колеи, идущих к границам Афганистана, но там и заканчивающихся. Железнодорожное и другое сообщение, идущее в Афганистан, стало восприниматься скорее как угроза, как средство содействия вторжению, а не как возможность.

Спустя десятилетия конфликта, в 21 веке, Афганистан оказался на периферии Южной и Центральной Азии – четко очерченных, хотя и слабо интегрированных, регионов, – а также других своих соседей, Китая и Ирана. Существует тенденция – не без основания – рассматривать Афганистан как источник региональной нестабильности, а не как несущий в себе потенциальные возможности центр взаимовыгодных связей и сотрудничества. Таким образом, Афганистан обвиняют в том, что он является источником исламского фундаментализма, а также огромной незаконной наркоэкономики, которая наносит ущерб каждому из его соседей и подпитывает проникнувшую во многие сферы коррупцию. Кроме того, хотя возможна и альтернативная точка зрения, часто указывают на то, что события в Афганистане или исходящие из него товары и идеи только усугубляют его внутренние проблемы,<sup>1</sup> – что также дает мало оснований для оптимизма.

Таким образом, нормализация внешнего восприятия Афганистана – и самих афганцев – является необходимым компонентом для более позитивного внешнего вовлечения, что, в свою очередь, является предпосылкой для создания устойчивого афганского государства. Хотя политическая стабильность является одним из краткосрочных императивов, в долгосрочной перспективе экономическая устойчивость зависит от того, станет ли Афганистан позиционироваться по-новому: как канал региональной связи, или главное звено, между Центральной и Южной Азией. Это, в свою очередь, подразумевает переосмысление статуса приграничных регионов, через которые должна будет осуществляться такая сопряженность.

---

<sup>1</sup> См. Bohr, A. and Price, G. (2015), *Regional Implications of Afghanistan's Transitions: Pakistan, Kyrgyzstan and Tajikistan*, научная статья, Лондон: Королевский Институт Международных Отношений, <https://www.chathamhouse.org/publication/regional-implications-afghanistans-transitions-pakistan-kyrgyzstan-and-tajikistan> (по состоянию на 13 мая 2019).

С одной стороны, именно общая этническая принадлежность, которая выходит далеко за границы Афганистана, и пористый характер самих границ обеспечивают Афганистану относительно более высокий уровень интеграции с некоторыми из соседей, нежели другим, не имеющим выхода к морю, странам региона. Однако визовые требования и другие бюрократические препоны, усугубляемые реальными или преувеличенными соображениями безопасности, затрудняют официальные контакты между людьми.

Несмотря на этническую общность, расположенные к северу от Афганистана центральноазиатские государства, как правило, решают свои вопросы в Афганистане напрямую с влиятельными афганцами узбекского, туркменского или таджикского происхождения, вместо того, чтобы использовать возможности, которые открывает взаимодействие с афганскими общинами “снизу вверх”. Пакистан временами рассматривал общую с соседним Афганистаном пуштунскую идентичность как угрозу, а не как возможность развития связей, основанных на общих языковых и культурных особенностях. Аналогичным образом, в восприятии Тегерана, помимо контрабанды наркотиков между двумя странами дополнительную угрозу создает общая суннитская вера, объединяющая население по обе стороны ирано-афганской границы.

В некоторых вопросах соседние с Афганистаном страны извлекают пользу из его нестабильности. Например, в каждом из этих государств вода все чаще становится предметом споров. По данным Института мировых ресурсов,<sup>2</sup> из соседей Афганистана только Таджикистану и Китаю не грозит “чрезвычайно высокий” уровень риска, связанного с водой. Разрушение на протяжении десятилетий водохозяйственной инфраструктуры Афганистана – расположенного вверх по течению нескольких рек – принесло пользу его соседям ниже по течению. Поэтому восстановление экономики Афганистана, которое необходимо для того, чтобы сельское население могло получить доступ к системе орошения, является довольно чувствительным вопросом.

За исключением Ирана и Китая, другие соседи Афганистана заняты государственным строительством. Нередко неотъемлемую часть таких проектов составляет понятие самодостаточности. Вместо того чтобы рассматриваться как средство укрепления доверия, трансграничное сотрудничество часто позиционируется как усиление уязвимости одной страны по отношению к прихотям другой. В Центральной Азии схемы совместного использования выгод, связанных с электроэнергией и водой, были свернуты во имя достижения самообеспечения, несмотря на то, что результатом стал периодический дефицит и того, и другого. Тем не менее сегодня есть признаки того, что этот подход начинает меняться как в Южной, так и в Центральной Азии. Между Индией, Бангладешем, Бутаном и Непалом сегодня идет торговля энергоресурсами, в то время как страны Центральной Азии, по-видимому, также возвращаются к совместным системам, которые приносили им преимущества в советское время.

Афганистан оказался перед дилеммой. Его экономическому развитию препятствует неуверенность соседних стран в отношении его политического курса, что ведет к низкому уровню инвестиций в его экономику. В то же время неспособность Афганистана развивать свою экономику, в свою очередь, подпитывает ощущение неопределенности. Однако, как представляется, в последнее время многие из соседей Афганистана признали, что его безопасность, а значит и их собственная, выиграет от расширения связей и сопряженности, что даст Афганистану возможность вновь занять центральное место в более широком регионе, вместо того, чтобы оставаться проблемой, которую необходимо держать под контролем.

<sup>2</sup> Институт мировых ресурсов (2013), ‘Water Stress by Country’, <https://www.wri.org/resources/charts-graphs/water-stress-country> (по состоянию на 13 мая 2019).

Несмотря на многочисленные и разнообразные вызовы, препятствующие иному позиционированию Афганистана на макроуровне, в настоящей статье приводятся несколько примеров успешного и взаимовыгодного трансграничного сотрудничества между Афганистаном и его соседями. Большая часть электроэнергии Афганистана импортируется из Центральной Азии. Афганистан, который в настоящее время является конечным потребителем электроэнергии, в конце концов должен получить возможность извлекать доход из транзита электроэнергии из Центральной Азии в испытывающую нехватку энергоресурсов Южную Азию. Для обеспечения устойчивости этой деятельности потребуется, в частности, осознание собственной ответственности за этот процесс на местном уровне в Афганистане; расширение системы энергоснабжения внутри самого Афганистана, вероятно, станет важным фактором, позволяющим ему выступать в качестве канала связи. В этом контексте в документе рассматривается развитие торговли электроэнергией между Таджикистаном и соседней афганской областью Бадахшан, одной из беднейших в стране.

Был создан ряд приграничных рынков, которые позволяют афганцам торговать со своими соседями или импортировать и экспортировать товары из других стран, используя преимущества ценовой разницы. Как и в случае с энергетикой, со временем Афганистан может стать связующим звеном в торговле товарами между Центральной и Южной Азией; это также будет способствовать получению внутренних доходов. Хотя большинство существующих приграничных рынков в настоящее время имеют довольно небольшие размеры, демонстрация того, что Афганистан может быть потребителем или экспортером законных товаров, весьма символична и меняет сложившиеся негативные представления.

В документе описываются усилия по выработке общего подхода Ирана и Афганистана к управлению рекой Гильменд и Систанскими озерами, причем за последнее десятилетие последние сильно измельчали, что создает серьезную экологическую проблему. Учитывая чувствительность, политику и историю этой конкретной экосистемы, данная ситуация имеет последствия для подхода к другим общим экологическим проблемам. Широкомасштабная деградация окружающей среды, усугубляемая многолетними конфликтами, является еще одним препятствием на пути создания устойчивой афганской экономики.

Разрушение в годы конфликта медицинских учреждений Афганистана вынуждает многих афганцев выезжать на лечение за границу. Хотя часто звучат мнения о том, что афганцы являются бременем для соседних стран, для тех же стран медицинский туризм служит источником дохода. В статье также отмечается развитие определенных трансграничных медицинских связей между Афганистаном и Таджикистаном.

## Рекомендации

Понимание культурных особенностей, готовность к первоначальному скептицизму и планирование долгосрочного сотрудничества с конкретной географической привязкой представляются очевидными условиями успешных инициатив (независимо от того, являются ли они трансграничными по своему охвату или нет). Внешним донорам довольно непросто обосновать свои планы долгосрочного участия в проектах; чем выше заинтересованность и причастность к ним местного населения, тем лучше. Это также касается занятости местных жителей.

В том, что касается трансграничных проектов, крайне важно взаимодействовать с властями, будь то центральными или местными. В Южной и Центральной Азии будут высказываться опасения по поводу мотивов любого трансграничного взаимодействия, которые можно преодолеть только при наличии информации у правительства и поддержки с его стороны. Простота подхода является ключом к взаимодействию на всех уровнях. Чем он сложнее, тем больше предположений о наличии тайного умысла.

Чем выше уровень локализации проекта, тем больше ощущение и потенциал сопричастности к нему местного населения. Интуиция подсказывает, что крупномасштабные “национальные” или международные проекты нуждаются в местных выгодоприобретателях, или бенефициарах. Например, если общины, проживающие вблизи линий электропередач, не будут получать электроэнергию, они будут ощущать меньшую ответственность за проект, чем если бы они ее получали. То же самое верно и для Южной Азии: потенциал гидроэнергетики в Непале и газа в Бангладеше остается нереализованным, поскольку речь идет о сбыте на внешние рынки. Ни та, ни другая страна не желает предоставлять ресурсы соседу до тех пор, пока не будут удовлетворены внутренние потребности. Однако пример компании “Памир Энерджи” показывает, что, оказывается, и бедные потребители могут представлять собой жизнеспособный рынок: обеспечение электроэнергией потребителей за пределами страны открывает существенные экономические возможности.

Обращение с местными общинами как с потребителями, а не как с жертвами, может расширить их права и возможности. В разных ситуациях афганцы демонстрируют способность платить за медицинское обслуживание и электроэнергию. Если можно будет закрепить их “права” на доступ к здравоохранению и электроэнергии, это будет способствовать расширению полномочий государства в понимании “мягкой силы”.

В связи с растущим признанием в Южной Азии – и новым осознанием в Центральной Азии – преимуществ, получаемых от трансграничной торговли электроэнергией, последняя может послужить в качестве отправной точки для других форм трансграничного обмена или управления в таких вопросах, как водоснабжение, которые в настоящее время носят политически более чувствительный характер.

Нельзя недооценивать бенефициаров статус-кво, даже если последний представляется далеко не оптимальным. “Мафия”, занимающаяся поставками дизельного топлива для генераторов, выступает против более чистых видов энергии; транспортная мафия сопротивляется беспрепятственной трансграничной торговле; контрабандисты (как правило) выступают против более тесных связей, поскольку такие связи позволяют укрепить государственное управление. Такие группы нередко обладают политическим влиянием.

Независимо от их успеха, форумы для трансграничных контактов между людьми, какими, например, являются рынки, сохраняют уязвимость к общей политической проблематике, равно как и к проблематике безопасности, подлинной или преувеличенной. До тех пор пока не будут гарантированы четкие часы работы рынков, будет трудно обеспечить подлинную трансграничную взаимозависимость, поскольку закрытие рынков приведет к тому, что определенные товары придется закупать у альтернативных источников. Кроме того, зависимость может быть истолкована как уязвимость, что не лишено оснований, учитывая что уже имели место прецеденты закрытия рынков и прекращения трансграничного экспорта электроэнергии. Время является необходимым предварительным условием доверия, но его нельзя торопить.

## Торговля энергоресурсами

Энергоснабжение может оказать значительный преобразовательный эффект, превышающий первоначальные ожидания. Оно открывает более широкие возможности в области образования и здравоохранения. Между тем, в холодных регионах высвобождаемые от сбора или покупки дров время или деньги способны значительно повысить экономическое благосостояние населения, что, в свою очередь, окажет дополнительное благотворное воздействие на окружающую среду. Отсутствие доступа к электроэнергии может также дать ответ на вопрос, почему некоторые общины так бедны. Таким образом, платежеспособность, особенно при целевом субсидировании беднейших общин, может даже превысить первоначальные прогнозы.

Обеспечение афганского населения электроэнергией может иметь далеко идущие последствия. Больше афганцев гибнет от отравления дымом, чем от самого конфликта. Необходимость использовать дрова негативно влияет на окружающую среду и отнимает у бедных общин время или деньги. Наличие освещения позволяет продлить время, проведенное в кругу семьи, и дает детям возможность учиться. Выгоды от электроэнергии, получаемой из сети либо из автономных источников питания, скорее всего, значительно перевесят затраты на нее.

## Приграничные рынки

Строительство “твердой” инфраструктуры необходимо, но само по себе не достаточно для обеспечения бесперебойной связи и сопряженности. Параллельно необходимо развивать “мягкую инфраструктуру”, будь то человеческий капитал или нормативно-правовую базу. Обременительные административные процедуры могут также ограничивать эффект инициатив по большей сопряженности.

Многие из препятствий трансграничным связям упираются в логистику: требование проставлять штамп в паспортах на границе (в странах, где новый паспорт получить сложно) представляет собой совершенно очевидное препятствие как для торговцев, так и для потребителей; необходимость выгрузки и перегрузки товаров на различные транспортные средства увеличивает расходы на их транспортировку. Хотя могут существовать (реальные или преувеличенные) соображения безопасности, оправдывающие статус-кво, инновационные идеи (например, разрешение использовать другие формы удостоверения личности для доступа к приграничным рынкам) могут подсказать решения в обход всеобъемлющих официальных правил.

## Трансграничные экосистемы

Общие экосистемы политически могут быть сопряжены с большим количеством споров, особенно с учетом озабоченности по поводу нехватки водных ресурсов, что может подогревать напряженность в регионе. Однако ухудшение экологической обстановки создает благоприятную питательную среду для конфликта и снижает производительность сельского хозяйства. Очевидно, что попытки разорвать этот порочный круг, даже если они сопряжены с большими трудностями, вполне оправданны.

В настоящее время очень мало фактических данных, на основании которых могут приниматься решения в отношении многих общин для Афганистана и его соседей экосистем. Это создает большое поле деятельности по сбору необходимых доказательств для нейтрального внешнего

арбитра. В качестве альтернативы, если потенциал обеих сторон относительно одинаков, можно сформировать группы для проведения совместных научных исследований. Любой совместный процесс может стать средством укрепления доверия между людьми и организациями из разных стран, работающими над схожими вопросами.

Прогресс в этом деле не гарантирован и по-прежнему зависит от внутренней политики соответствующих стран. Следовательно, долгосрочные планы, в которых игнорируется роль каждой из рассматриваемых стран, будут реагировать на открывающиеся политические возможности менее эффективно, чем более гибкие подходы.

### Медицинский туризм

Как это ни парадоксально, Индия и Пакистан, наряду с Ираном, конкурируют за привлечение афганских пациентов. Тем не менее такая конкуренция способствует позитивному восприятию взаимодействия с Афганистаном. Учитывая тот факт, что в обозримом будущем в Афганистане сохранится дефицит медицинских услуг, в идеальной ситуации Иран, Пакистан и Индия (наряду с Афганистаном) могли бы начать диалог для оценки того, в каких областях здравоохранения у каждой из стран имеются сравнительные преимущества.

Улучшение доступа к здравоохранению в Афганистане не только должно быть приоритетной задачей само по себе, но и служить средством укрепления стабильности в стране. Для тех, кто нуждается в медицинском обслуживании, связанные с ним расходы – как денежные, так и временные – могут ввергнуть семью в нищету, что, в свою очередь, потенциально повышает риск радикализации.

В то же время слабое государственное управление в Афганистане воспринимается негосударственными субъектами как мощный сигнал для осуществления вербовки в свои ряды. Поэтому для афганского государства первостепенное значение имеет расширение сферы полномочий государственных органов власти. Тем не менее, во многих областях государственного управления предоставление общественных услуг носит весьма неоднозначный характер. Здравоохранение (за редкими исключениями, примером которых является вакцинация для предотвращения заболевания полиомиелитом) является одной из наименее спорных с политической точки зрения областей. Следует приветствовать любую помощь соседей Афганистана по оказанию афганцам медицинских услуг.

---

# Независимая позиция с 1920 года



UK Government



AGA KHAN FOUNDATION

Базирующийся в Лондоне Королевский институт международных отношений Chatham House представляет собой один из ведущих аналитических центров политических исследований в мире. Наша миссия - помогать правительствам и обществам строить стабильно безопасный, процветающий и справедливый мир.

Все права защищены. Данная публикация или любая ее часть не подлежат воспроизведению или передаче в какой бы то ни было форме или посредством каких-либо средств, будь то электронные или механические, включая фотокопирование, запись или любую информационно-поисковую систему, без предварительного письменного разрешения правообладателя. Просьба направлять все запросы издателям.

Chatham House не выражает собственной позиции. За мнения, высказанные в данной публикации, несут ответственность ее авторы.

Авторское право © Королевский институт международных отношений, 2019 г.

Изображение на обложке: рынок Ишкашим, расположенный на границе Афганистана и Таджикистана, июнь 2012 года.

Копирайт фотографии © Stephen Lioy

ISBN 978 1 78413 350 350 4 4

Данная публикация напечатана на бумаге, сертифицированной FSC.



Набор в печать Soapbox, [www.soapbox.co.uk](http://www.soapbox.co.uk)

---

Королевский институт международных отношений  
Chatham House  
10 St James's Square, London SW1Y 4LE  
телефон: +44 (0)20 7957 5700 факс: +44 (0)20 7957 5710  
[contact@chathamhouse.org](mailto:contact@chathamhouse.org) [www.chathamhouse.org](http://www.chathamhouse.org)

Регистрационный номер благотворительной организации: 208223