

ПРОБЛЕМА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

ИНД И МЕКОНГ - АРЕНА МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДНЫХ КОНФЛИКТОВ

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УРЕГУЛИРОВАНИЯ

О.А. БОЯРКИНА

Кандидат политических наук
Федеральное агентство научных
организаций

Ключевые слова: реки Инд и Меконг, водная геополитика, трансграничные водные ресурсы, национальные интересы, международные водные конфликты

Пресная вода - один из самых дефицитных природных ресурсов в Южной и Юго-Восточной Азии. Ее распределение выступает причиной конфликтов в данных регионах, характеризующихся высокими темпами роста населения и быстрого экономического развития. Как следствие, увеличение спроса на воду способствует эскалации политической напряженности, а также ставит под угрозу региональную политическую безопасность.

Такая ситуация, например, сложилась в бассейнах рек Инда и Меконга. Основной приток Инда, одной из крупнейших рек в мире с площадью примерно 1,7 млн кв. км, - река Сатледж, вбирающая в себя воды рек Биас, Рави, Джелам и Чинаб. На территории бассейна Инда проживает около 300 млн человек. Река берет начало в Китае, в Гималайских горах, протекает по территории Индии и Пакистана (см. карту 1).

ГИДРОПОЛИТИКА В БАСЕЙНЕ ИНДА

История международного водного конфликта в районе реки Инд началась с момента получения в 1947 г.

независимости Индией и Пакистаном. В ходе вооруженного столкновения между двумя странами 2/3 Кашмирского княжества отошли к Индии, а северо-западная часть - к Пакистану.



Карта 1. Река Инд.

Почти сразу между двумя новыми суверенными государствами начался период острых территориальных споров, в основном, вокруг разделения Кашмира. При этом в возникших разногласиях важную роль играл «водный фактор».

Здесь следует иметь в виду, что Кашмир обладает стратегическим значением для обоих государств. Для Индии он важен с геополитических позиций, поскольку обладание им дает возможность контролировать китайский Тибет и т.н. «коридор Вахгал», открывающий путь через Афганистан в Россию¹. Пакистан же, будучи аграрной страной, полностью зависит от водных ресурсов протекающего в этом регионе Инда. Именно через Кашмир в Пакистан поступает основной объем воды для целей орошения.

С распадом Британской Индии единая система управления водой была разрушена, и внутренние реки стали трансграничными. При этом на территории Индии, ставшей «государством верховья», оказался расположен ряд гидроузлов, снабжающих водными ресурсами ирригационные каналы нижележащего Пакистана. Таким образом, Пакистан попал в зависимость от водной политики Индии.

Проблема осложняется тем, что в условиях засушливого климата 92% территории Пакистана нуждается в воде и что больше половины населения страны занято в сельском хозяйстве, являющемся основой экономики государства. Соглашение 1947 г. о поставках воды по каналам перестало действовать с началом первой индо-пакистанской войны. В апреле 1949 г. Индия вообще перекрыла Инд, изменив

русло реки, и Пакистану за воду пришлось платить. Кроме того, Пакистану также был закрыт доступ к рекам Рави и Сатледж. Спор о правах на воду международных рек был разрешен лишь в 1960 г., когда конфликтующие стороны заключили Договор о водах Инда².

Важную роль при этом сыграл Всемирный банк (ВБ), выступивший посредником в урегулировании конфликта. Предложения банка исходили из признания достаточности объема воды в бассейне для нормального социального и экономического развития обеих стран, а также из необходимости рассмотрения и урегулирования водного конфликта отдельно от политического, в основном, территориального спора.

По Договору 1960 г., бассейн Инда был разделен на западные и восточные реки. Индии были предоставлены права на сток рек Сатледжа, Биаса и Рави (восточные реки), Пакистану - на сток Чинаба, Джелама и Инда (западные реки, чей совокупный сток составлял примерно 80% от общего его объема). Индия получила право использовать также воду западных рек, однако изменять их русла и возводить водохранилища без предварительного согласования с Пакистаном не могла³.

В период 1960-х - 1970-х гг. ряд гидротехнических сооружений на трансграничных реках был возведен совместными усилиями двух государств. Самые крупные из них - плотина Мангла на реке Джелам и плотина Тарбела на реке Инд.

Однако, вопреки положениям этого договора, Индия неоднократно продолжает предпринимать односторон-

ние действия в бассейне Инда. В 1970 г. индийские планы строительства водохранилища в Салале (в районе истока реки Чинаб) спровоцировали очередную вспышку водного конфликта, который был разрешен лишь в 1978 г. Новым поводом для конфликта стало сооружение Индией в 2005 г. плотины в Тулбуле.

Ее возведение Пакистан воспринял как угрозу своей национальной безопасности: страна после завершения работ могла, по разным оценкам, недополучать около 0,37 куб. км воды в год⁴ (учитывая, что общий сток на душу населения в 2005 г. в Исламской республике Пакистан приблизился к критическому уровню в 1,1 тыс. куб. км⁵).

Росту напряженности в отношениях двух стран по водной проблеме способствовал тот факт, что Индия зачастую не предоставляла пакистанской стороне необходимую техническую информацию и редко согласовывала с ней свои гидротехнические проекты. Она не раз сооружала плотины и водохранилища в нарушении условий Договора 1960 г. «Водная политика» соседней страны часто вынуждала Пакистан обращаться к международным институтам для арбитража и проведения международной экспертизы⁶, однако ее проходили лишь отдельные индийские проекты.

Проблемы с использованием вод трансграничных рек не раз могли вылиться в вооруженный региональный конфликт. Положение спасало то, что упоминавшийся выше договор по Инду был подписан не двумя пограничными странами, а тремя сторонами, включая Всемирный банк. Так, Постоянная Комиссия по

реке Инд, созданная в 1960 г. в соответствии с гл. VIII Договора в качестве переговорной платформы, а также для содействия двустороннему диалогу по вопросам использования ресурсов трансграничных рек, функционировала даже в период двух индо-пакистанских войн (1965 и 1971 гг.), вызванных очередными территориальными спорами.

Односторонние действия Индии на трансграничных реках и ее территориальные притязания не способствуют дальнейшему развитию водного сотрудничества между двумя странами. Сегодня индийское руководство все чаще поднимает вопрос о денонсации «водного договора» с Пакистаном.

Быстрый рост численности населения наряду с высокими темпами роста экономики остро ставят перед Индией задачу преодоления водного голода (с 1947 г. по настоящее время водообеспеченность на душу населения в стране сократилась более чем в 3 раза - с 5 до 1,5 тыс. куб. м⁷). Будучи региональным центром силы, с одной стороны, и страной с энергетически дефицитной экономикой - с другой, Индия активно разрабатывает гидропроекты на трансграничных реках, зачастую не учитывая интересы соседнего государства.

Так, в 2012 г. Пакистан и Индия вновь оказались на грани военного конфликта, причиной которого стало возведение Индией самой крупной в регионе ГЭС «Ниму-Базго». Ввод в эксплуатацию этого гидроузла существенно сократил объем воды, поступающей в нижележащий Пакистан, регулярно страдающий от засухи. Сооружение гидроузла «Ниму-Базго», по мнению



Карта 2. Река Меконг.

экспертов, нанесло значительный урон экономике Пакистана⁸. За годы независимости водообеспеченность на душу населения в республике сократилась в 4,5 раза - с 5,6 до 1,2 куб. м⁹.

Обвиняя Индию в «водном терроризме», руководство Пакистана даже заявило о возможности нанесения ядерного удара по Индии в случае ее выхода из договора¹⁰. Принимая во внимание тот факт, что с момента его заключения численность населения обеих стран увеличилась почти в 3,5 раза, и оба государства уже сегодня испытывают острый дефицит воды, становится очевидным, что договор действи-

тельно находится под угрозой, и в ближайшей перспективе можно прогнозировать новое обострение «водных взаимоотношений» между Индией и Пакистаном.

ВОДНАЯ ГЕОПОЛИТИКА В БАССЕЙНЕ МЕКОНГА

В бассейне трансграничной реки Меконг сложилась не менее напряженная межгосударственная политическая ситуация. Сотрудничество в сфере использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) в этом регионе осложняется не только большим числом заинтересованных сторон, но и участием «стран верховья» в

переговорном процессе о совместном развитии ТВР.

Меконг - одна из крупнейших рек Азии: площадь ее бассейна составляет примерно 800 тыс. кв. км, река занимает 12-е место в мире по объему стока.

Меконг формируется в Тибетском нагорье, далее течет через Китай (провинцию Юньнань), Мьянму, Лаос, Таиланд, Камбоджу и на территории Вьетнама впадает в Южно-Китайское море. Таким образом, река неразрывно связывает 6 государств (см. *карту 2*).

Ее бассейны можно условно разделить на Верхний и Нижний. Нижний составляет около 76% всего бассейна реки и включает Лаос, занимающий 25% его территории, Таиланд - 23%, Камбоджу - 20% и Вьетнам - 8%. На территории бассейна Меконга проживает более 300 млн человек¹¹.

Водное сотрудничество в регионе началось со второй половины 1950-х гг. Уже тогда мировое сообщество осознавало, что трансграничная река таит в себе конфликтный потенциал, и понимало необходимость совместного управления ТВР. В этом контексте в 1957 г. под эгидой Экономического совета ООН для стран Азии и Дальнего Востока был создан Комитет по координации комплексного развития Нижнего бассейна реки. При этом две страны верхнего течения - Китай и Мьянма - в переговорах по его созданию участвовать отказались.

Функции комитета заключались в разработке планов по совместному развитию речного бассейна, выработке условий участия каждой из четырех стран в реализации возможных проектов, координа-

ции работ по их осуществлению. Политическая нестабильность, вооруженные конфликты, сопровождавшиеся изменением границ, а также ряд других факторов привели к тому, что к 1990-м гг. при участии комитета удалось осуществить всего один проект - сооружение плотины Нам Нгуен в Лаосе¹².

Роль комитета фактически ограничилась предоставлением гидрологических данных, а также эколого-техническим содействием Таиланду и Лаосу при выполнении работ на притоках Меконга.

Завершение военных действий в Юго-Восточной Азии в конце 1980-х гг., урегулирование конфликта в Камбодже (1991 г.) и создание благоприятной политической обстановки в регионе не способствовали, однако, повышению эффективности регионального сотрудничества. Напротив, в первой половине 1990-х гг. возникла вероятность появления нового очага напряженности вследствие возрастающего спроса стран Юго-Восточной Азии на ресурсы Меконга. Сначала Таиланд, а затем Лаос и Вьетнам стремятся реализовать крупные водные проекты, обещающие значительную экономическую выгоду каждой из трех стран, и, как следствие, способны привести к обострению межгосударственных отношений.

Таиланд первым стал осуществлять свои амбициозные гидротехнические проекты на Меконге, вызвавшие претензии со стороны стран Юго-Восточной Азии, поскольку хозяйственные планы этой страны по освоению гидроресурсов реки не учитывали интересов других государств. Так, в 1991 г. особую озабо-

ченность и критику вьетнамского руководства вызывал т.н. проект Конг Мун Чи, поскольку его реализация могла привести к резкому сокращению стока¹³.

Для Вьетнама, второго после Индии экспортера риса в мире, потребляющего около четверти водных ресурсов Меконга, потеря плодородных земель в дельте реки могла обернуться серьезным экономическим ущербом и попаданием в водную зависимость от Таиланда.

Надо отметить, что в послевоенный период (начало 1990-х гг.) государствам Юго-Восточной Азии было сложно прийти к взаимоприемлемым решениям по водным проектам. По сути, столкновение интересов стран низовья было неизбежно, поскольку тогда перед ними остро встала задача ускорения экономического развития.

Истощенные длительной политической нестабильностью, государства низовья стремятся к экономической модернизации, в основе которой - освоение гидроэнергетического потенциала Меконга и создание современных ирригационных систем. Это способствовало бы как решению продовольственных проблем, так и задачи энергообеспеченности городов.

В 1995 г. страны нижнего течения (Лаос, Таиланд, Камбоджа и Вьетнам) заключили соглашение о сотрудничестве в бассейне реки Меконг¹⁴. В соответствии с ним, была создана Комиссия по Меконгу¹⁵. Функции этой межправительственной организации заключались в поддержании и координации действий по освоению и использованию водных ресурсов реки с учетом инте-

ресов каждой страны - участницы соглашения. Комиссия работает при поддержке национальных комитетов по Меконгу, созданных во всех четырех государствах. Тем самым, была создана база для проведения единой водной политики в регионе, закрепленная на законодательном уровне соглашением по реке Меконг.

Однако на деле комиссия оказалась неспособной согласовать противоречивые национальные интересы сторон, каждая из которых преследовала исключительно свои экономические цели. Страны Юго-Восточной Азии предпочитают реализовывать национальные планы развития речного бассейна. Фактически создание комиссии стало чисто политическим шагом, создающим базу для дальнейшего сотрудничества, но отнюдь не решающим практические проблемы совместного освоения ресурсов Меконга. Национальные интересы в водохозяйственной сфере здесь, увы, и сейчас превалируют над региональными.

С началом сооружения Китаем в 1995 г. крупных дамб в верхнем течении реки встал вопрос о серьезной экологической угрозе Меконгу¹⁶.

Проблема в том, что Китай - крупнейший потребитель трансграничных водных ресурсов Меконга, на территории которого формируется около 20% стока реки, не является стороной соглашения от 1995 г. и не входит в состав Комиссии по Меконгу, что существенно ограничивает возможности последней воздействовать на водную политику, проводимую китайским руководством.

Планы КНР по возведению

в ближайшее десятилетие еще 14 плотин на реке Меконг призваны решить ряд внутренних социально-экономических задач страны, в первую очередь, удовлетворение энергетических нужд населения¹⁷. Однако их последствия далеко не ясны. Страны Юго-Восточной Азии опасаются, что реализация этих проектов негативно отразится на полноводье реки в нижнем течении.

В 2004 г. уже было отмечено снижение уровня воды в реке до критической отметки, что вызвало недовольство населения стран низовья. В результате изменения экосистем под угрозой может оказаться орошаемое земледелие Таиланда и Вьетнама, а также продовольственная безопасность Камбоджи. Однако открытое противостояние региональному полюсу силы - КНР - идет вразрез с экономическими интересами государств низовья, которые заинтересованы в привлечении его инвестиций.

Китай, в свою очередь, руководствуется прагматичными интересами решения внутренних социальных задач, не всегда учитывая интересы соседей, чья экономическая и экологическая безопасность зависит от его водной политики.

В 2002 г. под давлением Комиссии по реке Меконг КНР пошла на отдельные уступки, в частности, согласилась регулярно предоставлять гидрологические данные прибрежным государствам. Однако от своих амбициозных водохозяйственных планов не отказалась.

Являясь с 1996 г. партнером по диалогу, но не будучи членом Комиссии по Меконгу и, следовательно, не связанный никакими юридическими обязательствами, Китай под-

черкивает свое намерение не следовать правилам соглашения по устойчивому использованию вод реки Меконг. Фактически, судьбы 80% крестьян, проживающих в бассейне нижнего Меконга, зависят сегодня от проводимой китайским руководством водной политики. В этой связи сегодня встает вопрос о необходимости включения КНР в состав комиссии в качестве ее полноправного члена.

В 2011 г. комиссия, основываясь на результатах оценки воздействия возведения плотин на состояние окружающей среды, впервые за свою историю приняла согласованное со всеми ее участниками решение отложить на 10 лет реализацию любых гидротехнических проектов на реке Меконг. Однако, несмотря на это, активную хозяйственную деятельность продолжает вести здесь Лаос, что, естественно, вызывает беспокойство соседей.

В 2013 г. руководство Лаоса объявило о скором начале строительства дамбы Дон Сахонг на реке Меконг. Целью гидропроекта является стимулирование экономического развития, достижение к 2020 г. 90% электрификации страны. После реализации планирует экспорт электроэнергии в Камбоджу, Таиланд, Китай. До начала осуществления данного проекта официальный Лаос согласился на проведение консультаций с сопредельными странами по проекту, которые начались с 25 июля 2014 г. в рамках Комиссии по Меконгу¹⁸.

Проблема усугубляется тем, что Комиссия по реке Меконг - это всего лишь межправительственный консультативный орган; соглашение

1995 г. не наделяет ее правом принуждения стран-участниц отказаться от реализации гидропроектов¹⁹. Рекомендательный характер решений Комиссии объясняет открытое несогласие Лаоса действовать в соответствии с ними. Фактически получается, что государства нижнего течения сохраняют за собой право возводить плотины без согласия на то остальных государств речного бассейна.

* * *

Наличие институциональной базы в сфере водного сотрудничества в регионе, а это - Комиссия по Меконгу, несомненно, значимый шаг на пути укрепления партнерства между странами Юго-Восточной Азии по совместному освоению и использованию вод большой международной ре-

ки. Комиссия собирается ежегодно. В январе 2015 г. прошла очередная, 21-я сессия, в ходе которой обсуждались достигнутые результаты на пути устойчивого управления и развития реки Меконг, финансовые аспекты, а также влияние крупных гидропроектов на состояние окружающей среды²⁰.

Ожидаемое увеличение численности населения в бассейне нижнего Меконга приведет к существенному повышению спроса на водно-энергетические ресурсы реки и остро поставит перед государствами Юго-Восточной Азии задачу поиска новых взаимовыгодных решений по хозяйственному освоению и использованию вод Меконга. В данном контексте имеющиеся правовые рамки регионально-го водного сотрудничества мо-

гут существенно облегчить решение этих задач.

Примеры водного сотрудничества в бассейнах Инда и Меконга показывают, что международные водные конфликты все же поддаются урегулированию. Для этого требуется проявление достаточной политической воли национального руководства, наличие хорошо разработанной нормативно-правовой основы, а также эффективно функционирующего институционального механизма для развития регионального водного партнерства с учетом экономических интересов всех стран, охватываемых территорией международного речного бассейна.

¹ *Blinkenberg L.* India-Pakistan: The History of Unsolved Conflicts. Copenhagen: Munksgaard, Dansk Udenrigspolitisk Instituts Skrifter, 4. 1972, p. 52.

² The Indus Waters Treaty - <http://siteresources.worldbank.org/INTSOUTHASIA/Resources/223497-1105737253588/IndusWatersTreaty1960.pdf>

³ *Biswas A.K.* Indus Water Treaty: the Negotiating Process // *Water International*, 17 (4), 1992, p. 202.

⁴ *Mustafa K.* IWT does not allow Wullar Barrage, Pakistan tells India // *The International News*, 13 May 2011 - <http://www.thenews.com.pk/Todays-News-13-5960-IWT-does-not-allow-Wullar-Barrage-Pakistan-tells-India>

⁵ *Белокреницкий В.* Пакистан - Индия: конфронтационная стабильность? // *Международные процессы*. Т. 4. № 2(11). Май-август 2006. (*Belokrenitsky V.* 2006. Pakistan - India: ... // *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 4, № 2(11) (in Russian))

⁶ Permanent Court of Arbitration, Indus Waters Kishenganga Arbitration (Pakistan v. India), 2010-2013 - http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1392

⁷ Проблема пресной воды. Глобальный контекст политики России. М., МГИМО-Университет. 2011, с. 48.

⁸ Восточные страны в борьбе за водные ресурсы - <http://www.uefima.ru/v-mire/vostok-v-borbe-za-vodu.html>

⁹ Проблема пресной воды...

¹⁰ Бассейн реки Инд (Афганистан, Индия, Китай, Непал, Пакистан). Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов - http://www.cawater-info.net/bk/water_law/2_1.htm

¹¹ Asian Development Bank, Greater Mekong Subregion, II WWF - <http://www.adb.org/countries/gms/main>

¹² *MacQuarrie P.R., Viriyasakultorn V., Wolf A.T.* Promoting Cooperation in the Mekong Region through Water Conflict Management, Regional Collaboration, and Capacity Building // *GMSARN International Journal* 2 (2008), p. 178.

¹³ *Рогожина Н.Г.* Экологическая стратегия стран Юго-Восточной Азии (социально-политический аспект). М., ИМЭМО РАН. 2010, с. 100. (*Rogozhina N.G.* 2010. *Ekologicheskaya strategiya stran Yugo-Vostochnoi Azii*. M.) (in Russian)

¹⁴ Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River basin, 5 April, 1995 - <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>

¹⁵ *Diokno M.S.I. and Chinh N.V.*, eds. 2006. The Mekong Arranged & Rearranged. Chiang Mai, Thailand: Mekong Press.

¹⁶ *Рогожина Н.Г.* Гидроэнергетическая политика Китая // Интернет-журнал «Новое Восточное Обозрение», 28.07.2014 - <http://ru.journal-neo.org/2014/07/28/gidroenergeticheskaya-politika-kitaya/>

¹⁷ *Sheridan M.* Chinese dams draining the life from Mekong River // *The Times*, February 24, 2015.

¹⁸ Mekong River Commission - <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/don-sahong-hydropower-project/>

¹⁹ Australian Mekong Resource Centre. The governance role of the MRC vis-a-vis Mekong mainstream dams, 2008.

²⁰ Twenty-first Meeting of the MRC Council - <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/media-advisory-twenty-first-meeting-of-the-mrc-council/>