

«Ни воды, ни войны»: проблема пресной воды в международных отношениях первой четверти XXI века

Лихачева Анастасия Борисовна, НИУ ВШЭ,
Москва, Россия

Контактный адрес: alikhacheva@hse.ru

АННОТАЦИЯ

В статье сопоставляется динамика состояния водной проблемы с начала XXI в., последовательно ухудшающегося в большинстве регионов мира, с его внешнеполитическим измерением. Автор констатирует переход от глобального водного алармизма 1990-х гг. к вызовам для малых и средних держав, в решении проблем которых деятельно пока не заинтересован ни один крупный актор. Пресная вода, несмотря на лозунги конца прошлого столетия о грядущих водных войнах, «голубой нефти» и «новом золоте» XXI в., не стала и, вероятно, не станет причиной противостояния великих держав, а средние и малые пока ограничиваются вполне традиционными формами конфликтов, в том числе в бассейнах Тигра, Евфрата и Иордана, которые на протяжении десятилетий рассматривались в качестве полигонов будущих водных войн. Это, однако, не отменяет важнейшей роли водных объектов и экосистем в стимулировании развития или, напротив, консервации бедности и отсталости целых регионов. Водные объекты остаются предметом конкуренции как важный источник водоемкой продукции, которая может быть преобразована в ценные активы – водоемкие товары, энергию или способность достижения более высокого уровня Индекса человеческого развития. И, разумеется, могут послужить поводами для обострения этноконфессиональных и политических конфликтов. В этом контексте рассматривается и потенциал России, второй водной державы в мире, как в непосредственном регулировании региональных водных вызовов, так и в изменении подходов международных организаций и объединений, где Москва играет заметную роль.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*вода, водные конфликты, международное сотрудничество, водные войны,
международные режимы*

Введение

XXI в. международное сообщество встречало с амбициозными Целями тысячелетия ООН. Решение водной проблемы для полутора миллиардов людей значилось в них одним из приоритетов. Это был естественный ответ на феномен водного алармизма начала 1990-х гг., когда предсказания войн за воду усугублялись пессимистичными прогнозами климатологов по поводу состояния водных бассейнов при инерционном водопользовании.

За первую четверть XXI в. водная проблема объективно обострилась в большинстве регионов мира: уровень водного стресса, число людей, страдающих от жажды, ограниченного доступа к качественной воде и санитарии возросли в Азии, Африке, на Ближнем Востоке, в Латинской Америке. Истощение водных экосистем усугубилось в большинстве регионов мира, число и масштабы водных экстремумов – засух, наводнений – ежегодно бьют рекорды.

Тем не менее, в отличие от «зеленой» повестки, которая стала ответом на проблему изменения климата, в управлении глобальным водным вызовом не разработано никаких структурных инноваций. На сегодня глобальные усилия в этой сфере сводятся преимущественно к сумме национальных и крайне редко – региональных (на уровне того или иного международного водного бассейна) действий.

Однако обострение ситуации не привело к вспышке ожидавшихся войн за воду. В трех водных бассейнах, считающихся еще с конца XX в. высоко конфликтными именно с точки зрения водной безопасности – это бассейны Тигра, Евфрата и Иордана, ожесточенное противостояние и вооруженные конфликты начались не из-за воды. За указанный период водная проблема не стала экзистенциальной угрозой ни для одной великой державы, а конфликты и соперничество США и Китая или России и США, и даже делящих бассейн Брахмапутры Китая и Индии в последнюю очередь можно объяснить конкуренцией за водные ресурсы.

«Вода как оружие» – практически недопустимое нарушение гуманитарного права в начале XXI в. – становится практически нормой на фоне общего роста числа конфликтов в мире. Авиаационные, артиллерийские и кибератаки на ГЭС и другие объекты водной инфраструктуры стали неотъемлемой частью военных кампаний и гибридных операций в бассейне Днестра, Иордана, Нила, Тигра и Евфрата, и даже имели место в штате Нью-Йорк (речь о кибератаках). Они приводят лишь к умеренно-неодобрительным реакциям международного сообщества и призывам «соблюдать международное гуманитарное право и прилагать максимум усилий для защиты гражданских объектов и населения», как отметил постпред Китая при ООН Чжан Цзюнь в ходе заседания Совета Безопасности ООН после подрыва Каховской ГЭС 7 июня 2023 года.¹

Параллельный анализ состояния водных ресурсов в мире и международных подходов в их отношении с начала XXI в. позволяет сформулировать следующую

1 Заседание Совбеза ООН: Россия и Украина обвиняют в подрыве Каховской плотины друг друга // Новости ООН. 6 июня 2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2023/06/1441772> (дата обращения: 23.11.23); Россия и Украина зеркально поговорили // Коммерсантъ. 7 июня 2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6029252> (дата обращения: 23.11.23).

гипотезу. Несмотря на объективное и долгосрочное ухудшение ситуации с обеспеченностью водными ресурсами в большинстве стран мира, это не спровоцировало переход водной проблемы из физической категории в военную плоскость, поскольку водная проблема как таковая в ее нынешнем состоянии не имеет военных решений.

Тем не менее данную статью не стоит считать источником политического оптимизма. Негативные социально-экономические и политические эффекты водной проблемы на национальном уровне доказаны, а это само по себе способно быть фактором, влияющим на международную безопасность, и, безусловно, может использоваться и используется как повод для усугубления международных конфликтов. Одновременно обострение политических и этноконфессиональных разногласий и конфликтов (разной степени интенсивности) негативно сказывается на прогрессе в решении трансграничных водных вопросов. Под конфликтами в данной работе понимаются не только вооруженные конфликты.

За рамками исследования остается подробный анализ сугубо национальных водных проблем. Качество воды и уровень доступа населения к источникам чистой воды (ЦУР 6 «Чистая вода») затрагиваются лишь инструментально, в части возможного влияния на социально-экономические процессы в стране, имеющие международную составляющую – миграцию, трансграничную эскалацию этноконфессиональных и политических противоречий. Основное внимание сфокусировано на подходах к решению международных водных проблем, таких как управление трансграничными водными бассейнами и уровнем конфликтности водной проблемы в них, водные ресурсы как внешнеполитический и внешнеэкономический актив.

Водная проблема (водные конфликты, решения по их преодолению и возможности для отдельных стран формировать международную водную стратегию) рассматривается в статье в рамках реалистской парадигмы в ее неореалистской трактовке с опорой на государства как на ключевых акторов, влияющих на развитие водной динамики как положительно, так и, наоборот, зачастую крайне негативно.

Структурно работа разделена на три части. Первая представляет водную проблему как международный феномен, раскрывает уникальность и характеризует физические параметры пресной воды как объекта международных отношений. Также фиксируются актуальные наработки в области сотрудничества, преодоления водных вызовов через технологические и институциональные новации. Вторая часть описывает эволюцию международных подходов к осмыслению водной проблемы и актуальное состояние международной водной безопасности. В особенности автор статьи обращает внимание на односторонние действия в международных водных бассейнах: решений о строительстве плотин и отводных каналов становится все больше, а конфликтотенденции потенциал подобных шагов максимален. Наконец, последняя часть статьи посвящена анализу и рекомендациям по выработке новых подходов для России, второй водной державы мира и первой водной державы Евразии, в отношении международных водных вызовов.

В заключении приводятся основные выводы и предлагаются направления для дальнейшей дискуссии. Главным образом такую дискуссию полезно сконцентрировать на разработке исследовательского инструментария,

способного моделировать и оценивать международные эффекты – риски, возможности, угрозы и шоки – от национальных водных кризисов и односторонних действий государств в международных водных бассейнах.

Вода и мир

Пресная вода – уникальный объект международных отношений в силу сочетания физических свойств (от трансграничности водных бассейнов и подземных водных горизонтов до незаменимости во всех цепочках добавленной стоимости), невозможности исключить ее из различных аспектов национальной и международной безопасности, роли в мировых религиях, национальной идентичности и культуре, статуса в международном праве. Эту специфичность и важность воды подчеркивал каждый Генеральный секретарь ООН как минимум с начала 1990-х годов¹.

Изменение климата, экспоненциальный рост населения и производства в XX и XXI вв., хищническое водопользование уже оказали прямое и негативное воздействие на доступные для человека качественные возобновляемые запасы пресной воды. Прямое последствие изменения климата во всех регионах мира – рост числа стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций и увеличение количества климатических экстремумов – засух, наводнений, рекордные осадки. Все это усугубляет водную проблему. По данным ООН², около двух миллиардов человек во всем мире не имеют доступа к безопасной питьевой воде³, и примерно половина населения мира испытывает острую нехватку воды по крайней мере часть года⁴. Ожидается, что эти цифры будут увеличиваться.

В то же время к 2024 г. ассортимент технологических и институциональных решений по смягчению водного вызова и на национальном, и на международном уровне широк как никогда. При наличии достаточного финансирования и политической воли водная проблема может быть сведена к перечню хозяйственных задач практически в любой климатической зоне – от пустыни с минимальным уровнем осадков, как в нефтяных монархиях Персидского залива, до тропиков с наводнениями и муссонами, как в Сингапуре.

«Меню» технологических решений охватывает все этапы взаимодействия человека с водными ресурсами: способность осуществлять точное наблюдение, контроль использования и прогнозирования «водных» ЧС; меры по увеличению объемов доступной пресной воды (опреснение, конденсат пара, подземные водные горизонты); повышение – в разы, а иногда и в десятки раз – эффективности использования имеющейся воды за счет сокращения потерь, технологий

- 1 S. Jerome, "A Brief History Of Water Conflict," Water Online. January 16, 2015, accessed November 25, 2023 <https://www.wateronline.com/doc/a-brief-history-of-water-conflict-0001>; Послание по случаю Всемирного дня водных ресурсов // Генеральный секретарь Пан Ги Мун. ООН. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/sg/messages/2014/waterday.shtml> (дата обращения: 23.11.23); Участники исторической конференции в Нью-Йорке приняли Программу действий по водным ресурсам // Новости ООН. 24 марта 2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2023/03/1439147> (дата обращения: 23.11.23); Кофи Аннан учредил Консультативный совет по вопросам воды и санитарии // Новости ООН. 22 марта 2004. [Электронный ресурс]. URL: <https://news.un.org/ru/story/2004/03/1051341> (дата обращения: 23.11.23).
- 2 "Water – at the Center of the Climate Crisis," Climate Action, United Nations, accessed November 25, 2023, <http://surl.li/rmpbf>.
- 3 "Goal 6 – Clean Water and Sanitation," United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, accessed November 25, 2023, <http://surl.li/rmpcc>.
- 4 "Sixth Assessment Report," IPCC, October 2022, accessed November 25, 2023, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/outreach/IPCC_AR6_WGII_FactSheet_FoodAndWater.pdf.

повторного использования (очистки, перенаправления воды разных классов очистки на другие нужды, например, от бытового использования – в энергетику, снижения водоемкости производства); наконец, в мире работает рекордное количество ГЭС за всю историю человечества – более 65 тысяч.

«Меню» институциональных решений включает весь спектр международных взаимодействий в управлении совместными водными бассейнами: от базовых уровней (демаркация границы и водных источников, распределение квот водозабора, система компенсаций и штрафов) до полноценного совместного управления водными бассейнами и гидрообъектами (крупнейшая в мире ГЭС Итайпу между Бразилией и Парагваем, совместные бассейновые комиссии с мандатом на полный мониторинг водопользования в бассейне – Комиссия по Дунаю (11 стран), Комиссия Великих озер между США и Канадой, Водная инициатива Большого Меконга (5 стран) и др.). Однако с учетом того, что за пять лет (с 2018) заключено всего 10 международных соглашений с субстантивными решениями в области управления совместными водными бассейнами (пять из которых пришлось на Центральную Азию), говорить о востребованности институциональных решений не приходится.

Помимо отсутствия в ряде случаев политической воли, структурным ограничением для внедрения перечисленных инноваций выступает отсутствие эффективных финансовых механизмов. В отличие от зеленой экономики, финансовых инструментов экономики пресной воды не создано. Осталась нерешенной проблема бенефициара (общества в случае внедрения новых водохозяйственных решений) и инвестора (непосредственно финансирующего крайне капиталоемкие инвестиции с длительным горизонтом возврата), не создано регулирования, навязывающего необходимость водных инвестиций (для сохранения конкурентоспособности, допуска на рынки, получения субсидий и долгового финансирования и т.п.).

Сама философия «зеленого» подхода (сосредоточение на выбросах парниковых газов) получила распространение в странах Европейского Союза как борьба ради будущих поколений. Однако для многих стран, в том числе соседей и партнеров России в мире, водная проблема – проблема не будущих, а сегодняшних поколений, их родителей, а в ряде случаев бабушек и дедушек. Поэтому концентрация усилия на «зеленой», а не «синей» повестке создает отягчающие структурные обстоятельства для поколений, живущих в водоемких странах и странах, где водного дефицита как такового, по классификации ООН, на сегодня нет, но остается все меньше воды для активного развития, перехода этих государств из категории стран с низким уровнем дохода хотя бы к среднему уровню. Таким образом, сверхконцентрация на зеленой повестке наносит прямой урон повестке синей. Обостряются такие проблемы, как сезонность великих рек Азии, частые засухи и наводнения, более рискованное земледелие, но синих облигаций, страховок и таксономий не появляется.

Как такового комплексного подхода международного сообщества и даже крупных региональных интеграционных объединений к водной проблеме нет. Европейская инициатива – замечательный пример водной дипломатии, очень умный подход к управлению водными ресурсами, но воплотить принципы и использовать бюджет данной водной инициативы в странах Центральной Азии и

на Ближнем Востоке пока не удалось. Поэтому пока вопрос «синего» лидерства остается открытым. В эту нишу начинают проникать новые игроки, например Саудовская Аравия, которая в 2023 г. учредила Глобальную водную организацию¹, однако оценить эффективность предлагаемых мер и готовность непосредственно инвестировать в технологические решения за рубежом предстоит оценить.

На сегодня мировой водный ландшафт выглядит как все быстрее деградирующая экосистема, несмотря на наличие технологических адаптационных решений и успешных примеров международных договоренностей для управления водными бассейнами. Но наличие лучших практик проблему не решает, и ключевым препятствием видится именно международно-политическая трактовка водных вызовов различными странами. В своей работе, посвященной водным конфликтам на Ближнем Востоке, ведущий водный конфликтолог в мире А. Вульф уделяет самое пристальное внимание многочисленным возможностям, которые уже имеются в распоряжении сторон – технологическим и институциональным, – и наглядно показывает, что проблема в политической плоскости, а не в физических ограничениях водостока².

Вода как международная проблема

Цитируя Нобелевского лауреата А. Сена, сформулировавшего еще в начале 1980-х гг., что «не существует такой вещи, как аполитичная продовольственная проблема»³, Е. Лопез-Ган и ряд других авторов считают такой взгляд справедливым и в отношении воды⁴.

Однако новых предпосылок, что нас ожидают водные войны как таковые, не появляется. Этому посвящен обширный пласт исследований начиная с 2000-х гг., которые стали реакцией на водный алармизм 1980–1990-х годов. В книге Дж. Калпакиан⁵ на трех региональных примерах (Нил, Евфрат и Инд) доказывалась и вовсе обратная гипотеза, что водные противоречия не приводят к международным конфликтам, в то время как международные конфликты ведут к обострению водных противоречий. Помимо классических для водных исследований показателей (гидрологические характеристики бассейна, структура водозабора, режимы водопользования, политические и военные конфликты в регионе), использована и категория национальной идентичности, включающая исторические противоречия между странами бассейна. Автор приходит к выводу, что страны никогда не воюют за воду как таковую, а причинами войн становятся, так или иначе, элементы идентичности государств.

Интересный пример – работа, в которой идея «водных войн» в условиях растущего спроса обсуждалась в форме, доведенной до абсолюта: «В случае острой засухи страны, конкурирующие за использование международных водных ресурсов,

1 "Saudi Arabia Launches New Global Water Organization," Smart Water Magazine, September 5, 2023, accessed November 25, 2023, <https://smartwatermagazine.com/news/smart-water-magazine/saudi-arabia-launches-new-global-water-organization>.

2 Wolf 2020.

3 Sen 1982.

4 Lopez-Gunn 2012.

5 Kalpakian 2004.

должны идти на обострение конфликта»¹. Исследование методом кейс-стади опровергло такую гипотезу, более того, подтвердило альтернативную ей: в период засух наблюдался всплеск сотрудничества между государствами. Когда речь идет о выживании населения – главной функции государства, – экономическое развитие и конкуренция отходят на второй план. Данное исследование, однако, не может считаться полноценным опровержением концепции «водных войн».

Причины военных конфликтов остаются традиционными, они увязаны с территориальными спорами, этноконфессиональными конфликтами, прокси-конфликтами великих держав. Для великих держав, т.е. стран, обладающих крупной совокупной мощностью и играющих ведущую роль на мировой арене, водная проблема практически не является международно значимой. Под последней понимается проблема, которую страна воспринимает как серьезную угрозу своей национальной безопасности. Предположить, что Китай и Индия как ядерные державы действительно начнут полномасштабную войну вокруг реки Брахмапутра, весьма затруднительно, подтверждений такому не содержится ни в доктринальных документах стран, ни в заявлениях высшего политического и военного руководства.

Снижение значимости водной проблемы для ведущих держав привело к тому, что мир сталкивается с вызовом международного значения, затрагивающим несколько миллиардов человек, создающим феномен сотен миллионов водных и экологических беженцев. Но в противодействии ему не заинтересован ни один крупный международный игрок. Это не создает позитивных предпосылок, особенно на фоне обострения международных конфликтов в Евразии и на Ближнем Востоке. Цель № 6 из перечня ООН в области устойчивого развития посвящена чистой воде и является любимой для крупных стран. О ней можно удачно рапортовать, что мы наблюдаем в российских, европейских и американских отчетах по устойчивому развитию. А структурный дефицит пресной воды становится проблемой тех, у кого недостаточно ресурсов для ее решения.

Недостача воды все больше влияет на внутреннюю ситуацию в уязвимых странах. Эффект подразумевает и прямые последствия – миграция из села в город, консервация бедности и отсталости, деградация экосистем, – и эффекты-импульсы к масштабным программам создания или обновления водохозяйственного комплекса, структурной трансформации региональных экономик. Одно из наглядных последствий таких «больших» решений – рост числа односторонних действий в международных водных бассейнах, возведение новых гидротехнических объектов, главным образом плотин и отводных каналов.

Флагманы каскадного строительства ГЭС в верхних течениях международных рек – Китай и Турция (с начала 2000-х), однако и Эфиопия с плотиной «Возрождение» (построена вопреки протестам Египта, заполнение водохранилища начато в 2023), и Киргизия и Таджикистан с программами развития малых, средних и крупных ГЭС, и Афганистан с отводным каналом из Амударьи (начало работ – 2023), реализуя суверенные права на водные ресурсы на собственных территориях, острее ставят вопросы управления водными ресурсами перед странами ниже по течению. Преодолеть разрыв национальных и бассейновых

1 Hamner 2008.

повесток удастся пока только в случае вовлечения «нижних» стран в реализацию подобных проектов, либо инвестирования «верхних» стран в адаптационные проекты и проекты инфраструктурного развития в странах, расположенных ниже по течению. Подобные примеры есть и в Центральной Азии, и в бассейне реки Меконг, и в среднем течении Нила.

Однако в терминах жесткой водной безопасности начало XXI в. можно однозначно считать неудачным. За последние годы отмерла сама идея более гуманистического взгляда на водные инфраструктурные объекты как безусловно защищенные гуманитарным правом – бомбардировки ГЭС в Сирии в 2016 г.¹, широко освещавшиеся в СМИ разрушение Каховской ГЭС в 2023 г. и водная блокада Сектора Газа в 2023 г., кибератаки на водную инфраструктуру (только за пять лет кибератакам подверглись: в США – плотина Броумен², в Эфиопии – плотина Возрождение³, в Израиле – сельскохозяйственные насосы в Верхней Галилее⁴) «нормализовались» в международном политическом и информационном пространстве. Данные эпизоды не называют водными войнами, и это заводит в определенную когнитивную ловушку: раз анонсированные на самом высоком уровне «войны» не случились, ситуация не так плоха. Однако де-факто состояние проблемы как раз существенно деградировало с конца 1980-х гг., когда начался расцвет гидроалармизма.

Качество управления международными водными бассейнами остается производной от общего уровня политических отношений между странами и представляет собой частный случай теории режимов. Ситуаций, когда сначала был урегулирован вопрос по водным режимам и только после этого произошло улучшение политических отношений на стратегическом и высшем уровнях, нет. Более того, события в бассейнах Тигра и Евфрата с 2004 г. (война в Ираке, гражданская война в Сирии, борьба с ИГИЛ), Иордана с 2023 г. иллюстрируют, что ситуативное улучшение ситуации с водообеспеченностью или прогресс международных диалогов по управлению такими бассейнами никак не способны смягчить конфликт, лежащий в политической плоскости. Мы исходим из того, что влияние структуры международной системы, то есть характера взаимоотношений между ведущими игроками, на международную водную проблему, как в первую очередь межгосударственную, остается решающим. Однако одновременно объективное повышение уровня водного стресса вносит дестабилизирующий вклад в состояние региональной безопасности. Эти две тенденции приводят к тому, что растет число конфликтов, связанных с водой: увеличивается общая конфликтогенность, и это помножается на увеличение числа и размеров вододефицитных регионов.

- 1 Dave Philipps, Azmat Khan, and Eric Schmitt, "A Dam in Syria Was on a 'No-Strike' List. The U.S. Bombed It Anyway," The New York Times, January 20, 2022, accessed November 25, 2023, <https://www.nytimes.com/2022/01/20/us/airstrike-us-isis-dam.html>.
- 2 "Seven Iranians Working for Islamic Revolutionary Guard Corps-Affiliated Entities Charged for Conducting Coordinated Campaign of Cyber Attacks Against U.S. Financial Sector," Office of Public Affairs, U.S. Department of Justice, March 24, 2014, accessed November 25, 2023, <https://www.justice.gov/opa/pr/seven-iranians-working-islamic-revolutionary-guard-corps-affiliated-entities-charged>.
- 3 Tesfa-Alem Tekle, "Ethiopia 'Foils' Cyber-attack on Nile Dam, Financial Institutions," The East African, May 4, 2022, accessed November 25, 2023, <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/rest-of-africa/ethiopia-foils-cyber-attack-on-nile-dam-3803726>.
- 4 Joby Warrik, Ellen Nakashima, "Foreign Intelligence Officials Say Attempted Cyberattack on Israeli Water Utilities Linked to Iran," The Washington Post, May 8, 2020, accessed November 25, 2023, https://www.washingtonpost.com/national-security/intelligence-officials-say-attempted-cyberattack-on-israeli-water-utilities-linked-to-iran/2020/05/08/f9ab0d78-9157-11ea-9e23-6914-ee410a5f_story.html.

Хотя данная сфера (в силу природных качеств воды) требует координации действий государств бассейна, а в ряде случаев – межгосударственного сотрудничества (во избежание трагедии общин при использовании озер, подземных водоносных горизонтов и рек-границ) и разработки международных водных режимов, наблюдается почти повсеместное торжество водного «реализма». Исследования показывают, что технологические решения как таковые редко (если вообще когда-либо) играли определяющую роль при решении международных водных проблем¹. Такие дорогостоящие и во многом революционные с инженерной точки зрения проекты, как водоток между Малайзией и Сингапуром или плотина Итайпу, находящаяся в совместном пользовании Бразилии и Парагвая, никогда не могли бы быть построены без предварительного политического соглашения.

Таким образом, водный фактор играет и будет играть все более заметную роль в международных конфликтах в силу трех основных причин: в большинстве стран мира вода – это структурное ограничение и интегральная компонента продовольственной, энергетической, биобезопасности; дефицит воды вносит существенный вклад в рост социальной нестабильности в различных странах мира, особенно – наименее развитых и развивающихся; наконец, регулярно нарушается табу на прямые атаки гражданских водных объектов.

В этих условиях страны, обладающие обширными запасами пресной воды и достаточными мощностями для развития водоемких производств, получают не только дополнительные рыночные преимущества, но и возможность трансформировать это в ценный внешнеполитический актив в силу системной и долгосрочной секьюритизации водной проблемы в международных отношениях.

России как международная водная держава

Россия – вторая в мире страна по возобновляемым запасам пресной воды, на ее территории находится Байкал, крупнейшее пресное озеро в мире, и такие водные запасы – это, безусловно, стратегический ресурс, который пока используется преимущественно тактически. Проактивная позиция России в международной водной повестке практически отсутствует, хотя за 30 лет многое сделано и сказано куда менее влиятельными странами.

С точки зрения стандартного водного профиля особых вопросов нет, кроме качества внутренних вод, однако данная тема выходит за рамки статьи. В России протекает свыше 120 тыс. рек длиной более 10 км, их совокупная протяженность составляет 2,3 млн км. Ежегодный объем возобновляемых водных ресурсов оценивается в 4 202 км³. Хотя менее 5%² российских возобновляемых ресурсов пресной воды формируется вне территории России, она делит трансграничные воды практически со всеми соседями. Большая часть действующих соглашений была заключена в первое десятилетие после распада СССР, закрепляла существовавшее тогда распределение воды и накладывала на стороны обязательства по поддержанию ее надлежащего качества. Ряд спорных ситуаций имели место

1 Dinar et al. 2007; Bernauer et al. 2009.

2 Здесь и далее характеристика водных ресурсов приводится на основании данных FAO Aquastat.

на границах с Латвией, Эстонией и Азербайджаном, однако их удалось урегулировать.

Если на границах европейской части России соглашения достаточно детализированы, то соглашения с восточными соседями сложно назвать эффективными. Большинство из них не предусматривают механизмы санкций, межведомственные комиссии не становятся полноценным наднациональным органом управления бассейнами, не действуют многосторонние комиссии. Между тем именно на восточных границах зреют предпосылки к возникновению конфликтов интересов: на Амуре, его притоках, на Иртыше.

Амур – самая длинная речная граница в мире протяженностью 2 824 км – разделяет Россию и Китай. Это единственная крупная река в мире, в основном русле которой нет ни одной плотины¹, и страны имеют возможность контролировать полноводные притоки, но не общее русло. Основные риски для России связаны с промышленным загрязнением китайских притоков (прецеденты были), которые наносят прямой вред российским городам на Амуре и всей экосистеме реки.

Проблема Иртыша имеет другую природу: на реке последовательно расположены Монголия, Китай, Казахстан и Россия. В рамках государственной программы развития северо-западных территорий Китай построил два отводных канала на своей территории (общей протяженностью 380 км, главный канал – Иртыш – Карамай – Урумчи), что привело к резкому падению уровня воды, поступающей в Россию. Ситуация с Иртышом усугубляется тем, что из Китая река попадает в Россию не напрямую, а минуя Казахстан, и эффективных трехсторонних переговоров по Иртышу не ведется².

Парадоксально, но Россия – одна из немногих стран мира, где международная водная проблема пока не рассматривается как структурная. В современном мире это означает только отставание в выборе оптимальной стратегии при наличии явных конкурентных преимуществ. Последствия такой недальновидности предсказать не так трудно: как пишет А.В. Торкунов, «изоляция от глобальных процессов... даже частичная, неизбежно оборачивается падением конкурентоспособности, отставанием и, соответственно, оттеснением страны на мировую периферию»³. Если в Концепции национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., принятой 12 мая 2009 г., прямо говорилось о возможностях, открывающихся перед Российской Федерацией на фоне новых экологических вызовов: «усиление влияния экологических факторов, рост дефицита пресной воды и изменение климата ... создает дополнительные возможности для России, имеющей огромные запасы пресной воды и экологически благополучные территории», – то в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, принятой 31 марта 2023 г., водный вопрос уже не затрагивается в международном измерении.

1 В 1960-е гг. был разработан советско-китайский план развития гидроэнергетического потенциала Амура, однако после разрыва отношений проект был заморожен. В 1991 г. было заключено Соглашение о совместном развитии гидроэнергетического потенциала на Амуре, однако после развала СССР к проекту так и не вернулись. Подробнее см. Базу международных соглашений Университета штата Орегон.

2 Муратшина, К. Иртыш в гидрополитике России, Казахстана и Китая // РСМД. 23 мая 2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/irtysh-v-gidropolitike-rossii-kazakhstana-i-kitaya/> (дата обращения: 23.11.23).

3 Торкунов 2009.

Несмотря на важность поддержания и существенного повышения качества внутренних вод, урегулирования вопросов трансграничного водопользования, стратегические возможности для России находятся именно в межрегиональной, глобальной водной повестке, на рынке глобальной и региональной торговли водоемкой продукцией уже в силу того, что на фоне усугубляющегося дефицита воды, пахотных земель и энергии в развитых и развивающихся странах Россия обладает наибольшим потенциалом развития сельского хозяйства и водоемких производств: целлюлозно-бумажных, нефтехимических, металлургических. Однако водный потенциал России далеко не исчерпывается экспортом водоемкой продукции. На концептуальном уровне Россия может играть существенную роль в международной водной повестке за счет четырех факторов: дипломатических и институциональных активов; космической группировки и линейки цифровых мониторинговых решений на ее основе; продовольственного экспорта; емкого рынка труда для регионов с существенным миграционным потенциалом, нарастающим из-за климатических и водных факторов.

Первым решением могла бы стать активная дипломатическая позиция для выработки модельных решений в отношении трансграничных рек в рамках институтов, где Россия активно участвует. В первую очередь речь идет о Евразийском Экономическом Союзе (ЕАЭС), поскольку трансграничные проблемы затрагивают российско-казахстанские реки (Иртыш, Урал) и водный вопрос между Киргизией и Казахстаном. Это перспективный «полигон», учитывая, что отношения между Россией и Казахстаном находятся на высоком стратегическом уровне, проблема Иртыша и Урала есть, и она де-факто симметрична, а между Киргизией и Казахстаном уже разработано самое эффективное регулирование трансграничных вод по рекам Чу и Талас в Центральной Азии. Более масштабная потенциальная площадка – Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), в которой участвуют все страны, имеющие острые трансграничные водные проблемы Большой Евразии. Включение водной повестки в проблематику ШОС, попытка выработки модельных решений сначала на малых реках, а потом предложение этих решений и для стран, делящих воду с Китайской Народной Республикой, для Индии, Пакистана, стало бы шагом в правильном направлении.

На базе действующих институтов эффективным решением является геокосмическое наблюдение за водными ресурсами – дипломатия водных данных. Из космоса при наличии современных технологий можно рассмотреть номер машины, но страны, делящие одну реку, не в состоянии договориться об обмене данными для прогнозирования наводнений, водного режима. Здесь Россия, имеющая собственную группировку спутников, в силах предложить интересный проект, что существенно помогло бы адаптации к водным стихийным бедствиям и организации переговоров по режимам водопотребления в деградирующих водных экосистемах.

Третьим решением может стать построение цепочки вода-продовольствие (*water-food nexus*). Здесь Россия как крупный экспортер продовольствия (зерна, в первую очередь) и удобрений для сельского хозяйства способна играть позитивную роль, когда конфликт из-за воды де-факто является конфликтом, вызванным необходимостью борьбы с голодом и социальными беспорядками, им вызванными. Российский агропромышленный комплекс (АПК), работающий как

экспортер и укореняющийся на вододефицитных рынках, может играть позитивную роль в смягчении связки «дефицит воды – риск голода».

Четвертое решение – приоритетное внимание к вопросам экологической и водной миграции. Проблема водных и экологических мигрантов известна давно, и пока она выглядит безнадежной. В этой связи Россия могла бы инициировать концептуализацию понятия экологического убежища и экологических мигрантов. Исследования вклада изменения климата и водной бедности в миграционные потоки, рост радикализации наиболее уязвимых слоев населения необходимы. При сохранении нынешней инерции высоки риски обострения проблем ксенофобии и дополнительные меры по защите границ вместо обращения к водным проблемам.

С точки зрения распределения задач между различными заинтересованными сторонами водную повестку можно разделить на три пакета: дипломатический, сервисный и торгово-инвестиционный. К первой группе – универсальной повестки урегулирования международных конфликтов – относятся: силовое урегулирование вооруженных столкновений, которое представляется наиболее ресурсоемким и нежелательным; дипломатическое посредничество в урегулировании вооруженных столкновений, что имело место, в т.ч. в рамках обострения между Киргизией и Таджикистаном осенью 2021 г.; дипломатическое посредничество в урегулировании невооруженных водных конфликтов, помощь в предотвращении водных конфликтов, содействие в разработке и имплементации новых режимов управления международными водными бассейнами в регионе (как гарант, посредник, держатель данных и т.п.) – важнейшее направление, в особенности с учетом потенциала действующих международных организаций, в которых участвует Россия, и опыта бассейнового управления СССР.

Ко второй группе, направленной на сервисную поддержку адаптации стран и регионов к структурному дефициту воды, относится широкий спектр услуг – цифровых, образовательных, финансовых: техническое содействие мониторингу и предотвращению ЧС, дипломатия данных, спутниковое наблюдение, моделирование водозабора на базе этих данных; подготовка кадров (гидрологи, сельское хозяйство, энергетика, МЧС); финансирование новых инфраструктурных проектов водно-энергетического комплекса.

Наконец, третья группа – преимущественно международная торгово-инвестиционная деятельность, физическая поддержка непосредственно на территории уязвимых стран и регионов: содействие в развитии энергетики (атомная энергетика, ГЭС, поставки замещающих углеводородов); поставки замещающей водоемкой продукции в регион, в первую очередь продовольствия, удобрений; имплементация решений в области безопасности водных объектов, в т.ч. кибербезопасности.

Если говорить о приоритетных регионах для подобных решений, то это, в первую очередь, Центральная Азия, водный фактор в которой играет все большую роль, в том числе в национальной повестке пяти государств. Второе направление – экспорт сервисных и торгово-инвестиционных решений в страны Ближнего Востока (пока преимущественно импортеры российского продовольствия) и Африки – перспективных, но пока слабо вовлеченных в каналы российского

экспорта и инвестиций. Третье направление – Китай не только как емкий рынок для российской водоемкой продукции (данное направление уже активно развивается), но и как страна-сосед, с которой Россия делит крупные водные бассейны, но пока не развивает их вместе.

Заключение

Вода, описание которой мы начали с ее уникальности в международных отношениях, интересна международникам в четырех ипостасях. Вода как причина международных войн – анонсированная, но пока не случившаяся. Вода, водная проблема как фактор – и все более заметный – дестабилизации региональной безопасности. Вода как повод для эскалации этноконфессиональных и политических конфликтов – все чаще. И наконец, новация последних лет: вода как оружие, объект вооруженных атак – и физических, и кибер – снова реальность в крупных и локальных водных конфликтах, как во времена средневековых осад.

С исследовательской точки зрения крайне востребована разработка инструментария, нацеленного на моделирование и оценку международных эффектов – рисков, возможностей, угроз и шоков – от национальных водных кризисов и односторонних действий государств в международных водных бассейнах. На основе подобных исследований – разработка новых решений и подходов в сфере адаптационных режимов управления международными водными бассейнами. Тем более что в силу изменения климата, демографической нагрузки и ограниченности финансирования странам все чаще приходится планировать водную политику не в терминах *win-win* или *zero-sum game*, а *not lose-not lose*.

С Конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г. прошло больше 30 лет, и термин «водные войны» как квинтэссенция водных проблем прошел знаковую медийную кривую от главной грядущей проблемы XXI в., воды как новой нефти, воды как нового золота, того, из-за чего страны начнут воевать, к рутинному водному конфликту, который протекает в ряде стран мира точно так же, как и многие другие конфликты, далеко не всегда выливаясь в вооруженную плоскость.

Эксперты отмечают, что, несмотря на объективное ухудшение состояние многих водных бассейнов, «динамика водного конфликта часто возвращается не вокруг изменений окружающей среды и нехватки ресурсов, а вокруг политики и практики управления». Иными словами, как точно формулирует в своей последней книге доктор Д. Мишел, отсутствие политической воли определяет риски эскалации водных конфликтов куда в большей степени, чем уровень воды в той или иной реке¹. Соответственно, страны, обладающие политической волей и необходимыми ресурсами, могут превратить это в серьезные внешнеполитические активы. У России имеются большие возможности включиться в этот процесс и играть заметную роль на международной арене именно как водная держава, востребованная в вододефицитных регионах мира.

1 Michel 2020.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Торкунов, А.В. Мир становится другим // Мир и политика. 2009. № 1 (28). С. 6–20.

Torkunov, A.V. "Mir stanovitsya drugim," *Mir i politika*, no. 1 (2009): 6–20 [In Russian].

Bernauer, Thomas, and Anna Kalbhenn. "The Politics of International Freshwater Resources." In *Potential Global Strategic Catastrophes: Balancing Transnational Responsibilities and Burden-sharing with Sovereignty and Human Dignity*, edited by Nayef R.F. Al-Rodhan. Berlin: LIT, 2009. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1321034>.

Dinar, Ariel, Dinar, Shlomi, McCaffrey, Stephen, and Daene McKinney. *Bridges over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation*. River Edge, NJ: World Scientific 3, 2007. <https://doi.org/10.1142/6184>.

Hamner, Jesse H. "Until the Well is Dry: International Conflict and Cooperation over Scarce Water Resources." Phd diss. Emory University, 2008.

Kalpakian, Jack. *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd., 2004.

López-Gunn, Elena, Lucia De Stefano, and M. Ramón Llamas. "The Role of Ethics in Water and Food Security: Balancing Utilitarian and Intangible Values." *Water Policy* 14 (2012): 89–105. <https://doi.org/10.2166/wp.2012.008>.

Michel, David. "Water Conflict Pathways and Peacebuilding Strategies." *Peaceworks of United States Institute of Peace*, no. 164 (2020): 1–40.

Sen, Amartya, and Amartya K. Sen. "The Food Problem: Theory and Policy." *Third World Quarterly* 4, no. 3 (1982): 447–459. <http://www.jstor.org/stable/3990688>.

Wolf, Aaron T. "Middle East Water Conflicts and Directions for Conflict Resolution (1996)." In *A 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment*. International Food Policy Research Institute (IFPRI) Brief 31, 2020.

Сведения об авторе

Анастасия Борисовна Лихачева,

к.полит.н., декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ
119017, Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, 17

e-mail: alikhacheva@hse.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 1 декабря 2023.

Переработана: 10 декабря 2023.

Принята к публикации: 15 декабря 2023.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Лихачева, А.Б. «Ни воды, ни войны»: проблема пресной воды в международных отношениях первой четверти XXI века // Международная аналитика. 2023. Том 14 (4). С. 21–36.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-4-21-36>

“Neither Water, nor War:” the Problem of Fresh Water in International Relations of the First Quarter of the 21st Century

ABSTRACT

In this article, the author compares the objective dynamics of changes in the state of the water problem since the beginning of the 21st century, which has continued to worsen in most regions of the world, and its foreign policy dimension, noting the transition from the global water alarmism of the 1990s to the challenges for small and medium powers, in solving the problems in which no major actor is yet actively interested. Fresh water, despite the slogans at the end of the last century about future water wars, the “blue oil” and the “new gold” of the 21st century, has not become, and is unlikely to become, the cause of confrontation between great powers, while medium and small powers are still confine themselves to more traditional forms of conflict, including in the Tigris, the Euphrates and the Jordan basins, which have been seen for decades as a testing ground for future water wars. This does not negate the role of water bodies and ecosystems in promoting development or, conversely, in perpetuating the poverty and backwardness in entire regions. Waters remain in competition as an important source of water-intensive goods that can be converted into valuable assets – water-intensive goods, energy or the ability to achieve higher levels of the Human Development Index. And, of course, they can be used to exacerbate ethnic and political conflicts. This is where the potential of Russia, the world’s second water power, comes into play, both in terms of directly regulating regional water challenges and in influencing the approaches of international organizations and associations, in which Moscow plays a prominent role.

KEYWORDS

water, water conflicts, international cooperation, water wars, international regimes

Author

Anastasia B. Likhacheva,

PhD, Dean of the Faculty of World Economy and World Politics,
National Research University Higher School of Economics
17 Malaya Ordynka street, Moscow, Russia, 119017

e-mail: alikhacheva@hse.ru

Additional information

Received: December 1, 2023. Revised: December 10, 2023. Accepted: December 15, 2023.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Likhacheva, Anastasia B. "Neither Water, nor War': the Problem
of Fresh Water in International Relations of the First Quarter of the 21st Century."
Journal of International Analytics 14, no. 4 (2023): 21–36.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-4-21-36>