

Михайленко Александр Николаевич

доктор политических наук,
профессор факультета национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ
dom-hors@mail.ru

Mikhaylenko Alexander Nikolayevich

D.Phil. in Political Science,
Professor of the National Security Department,
Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration
dom-hors@mail.ru

Арсентьева Ирина Ильинична

доктор политических наук,
профессор кафедры международных отношений
и внешней политики России
Саратовского государственного университета
имени Н.Г. Чернышевского
dom-hors@mail.ru

Arsentyeva Irina Ilyinichna

D.Phil. in Political Science,
Professor of the International Relations
and Russian Foreign Policy Department,
Saratov State University
dom-hors@mail.ru

СОЕДИНЕНИЕ ФУНКЦИЙ БАРЬЕРНОСТИ И КОНТАКТНОСТИ В РАЗВИТИИ ПРИГРАНИЧЬЯ [1]

COMBINATION OF CONTACT AND BARRIER FUNCTIONS IN DEVELOPMENT OF BORDER AREAS [1]

Аннотация:

В статье обосновывается необходимость сочетания функций контактности и барьерности в развитии приграничья. В качестве примера рассматривается трансграничный треугольник («тройная граница»), формируемый приграничными территориями Бразилии, Парагвая и Аргентины.

Ключевые слова:

приграничье, функции границы, барьерность, контактность, соразвитие, «тройная граница».

Summary:

This article substantiates the necessity of combination of the contact and barrier functions in development of the border areas. The authors study the case of the cross-border triangle ("triple border"), formed by the border areas of Brazil, Paraguay and Argentina.

Keywords:

border area, functions of border, barrier, contact, co-development, "triple border".

Одна из наиболее типичных классификаций, представленных в отечественной научной литературе, делит границы на «открытые» («мягкие»), способствующие приграничным контактам, и «закрытые» («жесткие»), играющие роль форпостов, защищающих от внешних угроз. В этой связи выделяют две основные функции границ – барьерную и контактную. Другими словами, контактность рассматривается как открытость, взаимосвязь с соседними государствами. Барьерность же чаще ассоциируется с закрытостью, защищенностью, безопасностью. Однако подобное противопоставление носит скорее умозрительный характер, в реальности обе функции жизненно необходимы для развития приграничья. Обнаружение противоречия – показатель того, что предмет пока понят абстрактно, не раскрыты необходимые условия его существования. Разрешение противоречия достигается установлением нового отношения, в данном случае – объединением противоположностей, гармонизацией функций барьерности и контактности.

В этой связи зададимся вопросом: каким образом может быть достигнута подобная гармонизация в развитии приграничных территорий Российской Федерации? Прежде всего, изменением концептуального подхода к обеспечению их безопасности. Анализ официальных документов позволяет говорить об охранительном характере большинства трактовок, что предопределяет акцент на защиту от разного рода угроз. Позитивный сценарий, когда приграничные территории благодаря своему положению обретают мощный импульс к развитию, пока не имеет достаточного обоснования и де-факто играет подчиненную роль в пограничной политике России.

Подобный подход в какой-то мере объясняется наследием советской эпохи, когда многие соседние страны априори считались потенциальными противниками, что, естественно, не способствовало приграничным контактам. В постсоветское время некоторые изменения, безусловно, произошли. Так, в 2001 г. А.И. Николаев, председатель Комитета по обороне Государственной Думы Федерального Собрания РФ, предложил организовать режим российских границ по принципу «застежки-молнии», что дало бы возможность его регулирования в зависимости от конъюнктуры взаимоотношений с сопредельными государствами [2, с. 494].

Но в современном глобализирующемся мире безопасность – это отнюдь не граница на замке и даже не «застежка-молния», которая скорее предполагает чередование барьерности и контактности, а не их сочетаемость. На наш взгляд, сегодня необходим принципиально новый шаг в развитии теории безопасности – от безопасности как изоляционизма к безопасности взаимопереплетения интересов и высокой степени взаимодействия. Безусловно, подобный переход требует кропотливой политико-правовой работы и учета мирового опыта.

В практике развития приграничных территорий имеется немало примеров того, как объединение барьерности и контактности (не всегда теоретически осмысленное, но подталкиваемое жизненными реалиями) в тех или иных формах имело место и приносило положительные результаты. Как пример можно рассмотреть триграничье (the Triple Frontier) – трансграничный треугольник, формируемый приграничными территориями Бразилии, Парагвая и Аргентины.

Регион не отличается большими размерами, его площадь составляет порядка 965 квадратных миль. Ядром треугольника являются три города – Сьюдад-дель-Эсте в парагвайском департаменте Альто-Парана; Фос-де-Игуасу в бразильском штате Парана; Пуэрто-Игуасу в аргентинской провинции Мисьонес. Значительное влияние на развитие данных территорий оказывает Итайпу – крупнейшая в мире ГЭС, расположенная на р. Парана (на границе Бразилии и Парагвая). Наличие в приграничье достаточно крупных городов и промышленных объектов выступает фактором, способствующим соразвитию.

Триграничье стало своеобразным локомотивом экономического развития трех стран. Ежегодная торговля между Фос-де-Игуасу и Сьюдад-дель-Эсте превышает 5 млрд долл. [3], что определяет статус последнего как крупнейшего экономического центра Парагвая. И хотя таможенные тарифы в стране минимальны, они за счет огромных объемов торговли составляют значительную часть поступлений в государственный бюджет.

В то же время данный трансграничный регион долгое время отличался сверхвысоким уровнем теневой экономики и коррумпированности. В 2004 г. 8 из 10 компьютеров поступали в Бразилию из Сьюдад-дель-Эсте. Их стоимость была в два раза ниже уровня официальных цен. Благодаря этому возник бизнес «саколейруш» – бразильских «челноков». Через Мост дружбы, соединяющий два города, в день проходило до 30 тыс. таких «челноков», причем значительную часть товаров они не декларировали. Триграничье было печально известно контрабандой, торговлей оружием и наркотиками, подделкой документов, нарушением прав интеллектуальной собственности, сексуальной эксплуатацией женщин, в том числе несовершеннолетних девочек. Полученные средства отмывались в результате незаконных финансовых операций и использовались в преступных целях. В Фос-де-Игуасу уровень преступности превышал среднебразильские показатели в три раза. Сьюдад-дель-Эсте позиционировался как центр «неформальной» экономики, причем ее объемы были вдвое больше, чем ВВП Парагвая [4, с. 151].

Повышенное беспокойство вызывала возможность укрепления позиций международных террористов, особенно с учетом того, что в триграничье проживает большая мусульманская община. Так, численность арабской диаспоры составляет порядка 30 тыс. чел., причем 10 тыс. из них живут в Фос-де-Игуасу, а работают в Сьюдад-дель-Эсте [5]. В 90-е гг. прошлого века в Аргентине имели место крупные теракты против израильских объектов. В 1994 г., например, рядом с центром еврейской общины в Буэнос-Айресе был взорван грузовик с взрывчаткой, погибло 85 человек и более 300 были ранены.

Итак, очевидно, что контактность и барьерность как полюсы противоречия получили в триграничье значительное развитие. Их дальнейшее противостояние препятствовало бы прогрессу приграничных территорий Аргентины, Парагвая и Бразилии. Необходимы были шаги, направленные на «примирение» этих полюсов, их соединение в единое целое. И такие шаги были предприняты. В частности, в 2002 г. создана «Группа 3 + 1 по вопросам безопасности в триграничной области» («3 + 1 Group on Tri-Border Area Security»), куда вошли три граничащие друг с другом страны и США. Сотрудничество охватило ряд сфер, включая обмен разведывательной информацией, расследование трансграничных преступлений и, конечно, антитеррористические мероприятия. Немаловажно, что американцы приняли участие не из соображений благотворительности. Они жизненно заинтересованы в укреплении безопасности в триграничье, поскольку непосредственно ощущают угрозы оттуда.

Страны региона стремятся проводить политику укрепления правопорядка в своих приграничных зонах. Бразилия разработала более действенные меры по таможенному и пограничному контролю, включая пресечение контрабанды реэкспортируемых товаров из Парагвая. Но это не стало кампанией по «удушению» неформального бизнеса. Если бы бразильцы пошли по этому пути, то их, думается, ожидала бы неудача. Они же такие административные меры сочетали с экономическими мероприятиями, на которых мы остановимся ниже.

Подобные меры реализуются и в других странах триграничья. Так, в одном из докладов МВФ отмечается: «В последнее время страна (Парагвай) предприняла существенные усилия для укрепления подразделения финансового анализа (Unidad de Análisis Financiero)» [6, с. 10]. Это подразделение было создано в рамках Секретариата по предотвращению отмывания денег (Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes) Министерства промышленности и торговли еще в 1997 г., но приступило к работе лишь в 2004 г., а эффективно функционировать стало только после назначения нового руководителя в 2007 г. В докладе говорится, что важным источником отмываемых средств являются теневые экономические обмены в триграничье.

Способствует совершенствованию системы региональной безопасности и интеграционная группировка МЕРКОСУР, в которую входят все три страны. Общая направленность на совершенствование государственного управления, повышение прозрачности деятельности государственных органов дает определенные положительные результаты. Так, ранее в Парагвае многие предприниматели уходили в тень из-за того, что взятки чиновникам при легальном оформлении товаров достигали 100 % их стоимости. Сегодня ситуация меняется в лучшую сторону.

Таким образом, на полюсе барьерности проведен ряд мероприятий, связанных с интеграцией подходов трех стран к обеспечению собственной безопасности. На полюсе контактности также происходят определенные трансформации. Политика МЕРКОСУР по снижению взаимных импортных пошлин отразилась на улучшении условий официальной торговли, в том числе и находившимися ранее в неофициальном секторе товарами электроники, компьютерной техникой и прочим. Упрощение таможенного оформления и снижение таможенных пошлин (в некоторых случаях тарифы снизились с 60 до 25 %) привели к значительной легализации реэкспортной торговли. Между Бразилией и Парагваем с лета 2012 г. установлен унифицированный таможенный режим (Unified Tax Regime), который благодаря прозрачности и простоте документации способствует развитию официальной торговли. В этих условиях снижается привлекательность неофициальных продаж, ведь риски там гораздо выше.

Бразилия как лидер латиноамериканских стран прилагает значительные усилия, чтобы вырваться вперед в развитии информационных технологий. Бразильские изделия заняли достойное место на рынке электроники и в других областях. Благодаря этому цены значительно снизились, что привело к падению конкурентоспособности импортных изделий. Более того, Бразилия становится экспортером все более широкого круга товаров в соседние страны. В результате поток неформальной торговли, который отчасти является источником угроз безопасности, существенно снизился. В 2009 г. всего 1 компьютер из 10 в Бразилии происходил из Сьюдад-дель-Эсте.

Здесь возникает вопрос: куда деваться десяткам тысяч «саколейруш», которые теряют работу и доходы? Необходимо учитывать, что «челноки» определенным образом устанавливают и развивают связь между странами приграничья. Эта связь функционирует как бы вопреки официальной позиции. Чем больше разница в торговых режимах, ценах на товары, тем активнее используются различные способы для преодоления этой разницы населением приграничья. Речь идет не только об экономической разнице. Любая социальная разница становится источником движения приграничного населения к ее сокращению или снятию. Например, бразильские медицинские учреждения функционируют гораздо лучше парагвайских, поэтому приграничные больницы Бразилии забиты пациентами из Парагвая [7].

В связи с проводимыми преобразованиями необходимо освобождающуюся нишу заполнять чем-то другим, иначе население приграничья найдет другие, не обязательно законные источники доходов. В этом плане обратим внимание на намерение трех стран превратить трансграничный треугольник в крупную биотехнологическую и информационно-технологическую гавань. Такие планы, соответствующие современным тенденциям мирового развития, потребуют огромных усилий и затрат, но истраченные средства окупятся использованием творческой энергии местного населения не во вред, а во благо их стран. Особое внимание уделяется обеспечению добавочной стоимости приграничного сотрудничества, развитию высокотехнологичного производства, обеспечению свободного перетока в соседние страны технологий для бизнеса, услуг и инноваций. Для этого создан Центр управления качеством и гармонизации, агентство по трансграничному сотрудничеству, технологический промышленный парк в Итайпу, платформа для возобновляемой энергии, трехсторонняя рабочая группа по вопросам здравоохранения и другие организационные формы [8].

Соразвитие приграничных территорий целесообразно осуществлять в перспективных направлениях социально-экологического спектра, связанных с экономикой знаний и устойчивым развитием. В этом плане особый интерес представляет опыт триграничья в совместном проекте «Культивируя хорошую воду» (Cultivando Agua Boa) [9]. Состояние р. Параны, его экономические, экологические, туристические и другие аспекты весьма важны для всех трех стран. В проекте за-

действованы малые предприятия, местные муниципалитеты, кооперативы, мелкие производители и индейцы. Проект объединяет такие направления, как качество воды, восстановление экологических коридоров, вылов рыбы, защита биоразнообразия, органическое сельское хозяйство.

Однако на развитие триграничья значительное (не всегда позитивное) влияние оказывает внешнеполитический фактор. В докладе Государственного департамента США отмечается, что механизм «3 + 1» в последние годы неэффективен из-за политических разногласий между американским и аргентинским правительствами [10]. Это отразилось на результатах деятельности группы. На эффективность приграничного сотрудничества могут влиять и внутривнутриполитические события. Так, в конце июня 2012 г. в Парагвае смещен с должности президент Фернандо Луго. МЕРКОСУР приостановил членство страны в союзе, поскольку многие считают это событие государственным переворотом. Парагвай перестал принимать участие в инициативах, связанных с приграничным сотрудничеством трех стран, как, впрочем, и в других совместных мероприятиях стран Латинской Америки.

И все же, на наш взгляд, позитивный сценарий развития сложившейся ситуации вполне вероятен. Во всех трех странах установилась довольно жесткая вертикаль власти, поэтому процессы в триграничье во многом зависят от политики центральных властей. Вместе с тем в Латинской Америке постепенно развивается политика деконцентрации и децентрализации государственного управления. Этот курс поддерживается и в рамках интеграционной группировки МЕРКОСУР [11]. В связи с этой тенденцией у приграничного сотрудничества Бразилии, Парагвая и Аргентины имеется общая дополнительная пружина. Более пристальное внимание центральных властей к сотрудничеству с соседями требует постепенного вывода из «тени» процессов, которые раньше были на периферии внимания. Образно говоря, сегодня приграничным районам нужно повернуться лицом друг к другу, в отличие от времен «границы на замке», когда они жили спиной друг к другу.

Рассмотренный нами пример «тройной границы» доказывает, что противопоставление функций барьерности и контактности может осуществляться только теоретически, в ходе анализа проблем развития триграничья, однако в целях практического роста они должны быть синтезированы. В соответствии с диалектическим подходом их объединение будет шагом на пути спиралевидного развития приграничных территорий на более высокой ступени.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект «Концептуальные основы развития триграничья в контексте национальной безопасности России» (№ 12–03–00002а).
2. Прозрачные границы. Безопасность и трансграничное сотрудничество в зоне новых пограничных территорий России / под ред. Л.Б. Вардомского, С.В. Голунова. М.: Волгоград, 2002.
3. Folch C. Trouble on the Triple Frontier. The Lawless Border Where Argentina, Brazil, and Paraguay Meet // *Foreign Affairs*. 2012. September 6. URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier> (дата обращения: 01.09.2013).
4. International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II. Money Laundering and Financial Crimes / United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. March 2012. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf> (дата обращения: 15.10.2013).
5. Hudson R. Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America. Washington, 2003. URL: <http://www.fas.org/irp/cia/product/frd0703.pdf> (дата обращения: 14.09.2013).
6. Paraguay: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: International Monetary Fund Country Report. July 2009. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09235.pdf> (дата обращения: 02.09.2013).
7. Cross-border cooperation in Latin America. Contribution to the Regional Integration Process: Final Report of Association of European Border Regions. October 2010. URL: http://www.aebr.eu/files/publications/Final_Report_CBC_LA_EN_full_version.pdf (дата обращения: 30.09.2013).
8. Ibid.
9. Itaipu Binacional. Cultivando Água Boa. Um novo modo de ser para a sustentabilidades. Metodologia e Resultados 2003–2009. Foz do Iguaçu, 2010.
10. International Narcotics Control ... P. 54.
11. Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009.

References and notes:

1. The article has been performed with financial support from the Russian Humanities Research Foundation, project “Conceptual framework of the border areas development in the context of the national security of Russia” №12-03-00002a.
2. Vardomsky, LB & Golunov, SV (ed.) 2002, *Porous borders. Security and cross-border cooperation in the area of new frontier areas of Russia*, Moscow; Volgograd.
3. Folch, C 2012, ‘Trouble on the Triple Frontier. The Lawless Border Where Argentina, Brazil, and Paraguay Meet’, *Foreign Affairs*, September 6, retrieved 01 September 2013, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier>>.

4. 'International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II. Money Laundering and Financial Crimes 2012, *United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March*, retrieved 15 October 2013, <<http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>>.
5. Hudson, R 2003, *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America*, Washington, URL: retrieved 14 September 2013, <<http://www.fas.org/irp/cia/product/frd0703.pdf>>.
6. *Paraguay: Detailed Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: International Monetary Fund Country Report 2009*, retrieved 02 September 2013, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09235.pdf>>.
7. *Cross-border cooperation in Latin America. Contribution to the Regional Integration Process: Final Report of Association of European Border Regions 2010*, retrieved 30 September 2013, <http://www.aebr.eu/files/publications/Final_Report_CBC_LA_EN_full_version.pdf> .
8. *Cross-border cooperation in Latin America. Contribution to the Regional Integration Process: Final Report of Association of European Border Regions 2010*, retrieved 30 September 2013, <http://www.aebr.eu/files/publications/Final_Report_CBC_LA_EN_full_version.pdf> .
9. *Itaipu Binacional. Cultivando Água Boa. Um novo modo de ser para a sustentabilidades. Metodología e Resultados 2003-2009. Foç do Iguaçu 2010*.
10. 'International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II. Money Laundering and Financial Crimes 2012, *United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March*, retrieved 15 October 2013, <<http://www.state.gov/documents/organization/184329.pdf>>, p. 54.
11. *Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo - Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR 2009*.