

ТРИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ ПОМОЩИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ В ТАДЖИКИСТАНЕ

Каролина Ключевска
Гисенский университет имени Юстуса Либиха

ВВЕДЕНИЕ

Помощь в целях развития неразрывно связана с международными отношениями. Эта зонтичная концепция включает в себя широкий спектр инструментов, таких как проектные гранты, прямая поддержка, льготные кредиты, а также предоставление экспертных знаний – все из которых направлены на стимулирование социально-экономического и политического развития в странах-получателях. Все формы помощи подразумевают формирование особых отношений между донорами, т.е. правительствами, которые выделяют финансирование, и международными организациями, которые им управляют, и получателями помощи. В то время как помощь в целях развития преподносится как подарок, подарки не предоставляются бесплатно, о чем нам говорят социальные теории взаимности. Получатели помощи не могут вернуть те же пожертвования своим донорам, и от них этого не ожидается. Вместо этого они должны по-разному отплачивать, например, демонстрируя лояльность на международной арене, предоставляя экономические уступки стране-донору или принимая нормативные рамки, сопровождающие помощь.

Центральная Азия стала участвовать в системе международной помощи в целях развития только в 1991 году, после распада Советского Союза. Конец биполярного мира и недавно обретенная государственная независимость стали контекстом, в котором страны региона превратились в бенефициаров международной помощи. Это объясняет первоначальную доминантную призму помощи в целях развития, которая подразумевала социализацию региона в

либеральный универсализм. В настоящей записке особое внимание уделяется Таджикистану, чтобы дать обзор помощи в целях развития, которую страна получала с 1991 г. по настоящее время, т.е. на протяжении почти трех десятилетий. Пять основных фаз включают: гуманитарную помощь во время гражданской войны в Таджикистане в 1992-1997 гг.; миростроительство и восстановление после гражданской войны в конце 1990-х – начале 2000-х гг.; помощь, ориентированная на обеспечение безопасности в течение 2000-х гг.; расширение круга доноров в 2010-е годы; и самая последняя – помощь, связанная с КОВИД-19, оказанная в 2020 году. Хотя описание этих фаз носит несколько схематичный характер, цель состоит в том, чтобы объяснить основные тенденции, характеризующие каждую фазу, указать на основные области оказания помощи и ее объемы, показать основных участников и выявить изменения в отношениях между донорами и получателями помощи.

ФАЗА 1: ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В 1992-1997

Таджикистан начал получать международную помощь во время таджикской гражданской войны, которая разразилась вскоре после обретения страной независимости. В этом контексте доноры и международные организации (МО), которые открывали свои представительства в стране, играли две основные роли. Сначала они занимались распределением гуманитарной помощи среди различных групп населения, которые больше всего пострадали во время конфликта. Диаграмма 1 отражает рост потоков помощи в этот период. Наиболее активными организациями в то время были Международная организация по миграции (МОМ), а также ряд агентств Организации Объединенных Наций (ООН), такие как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Программа развития ООН (ПРООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП). В число бенефициаров входило более миллиона человек, которые в результате боевых действий были вынуждены покинуть свои дома как внутри страны, так и за ее пределами, а также около 25 тысяч вдов и 55 тысяч сирот.¹

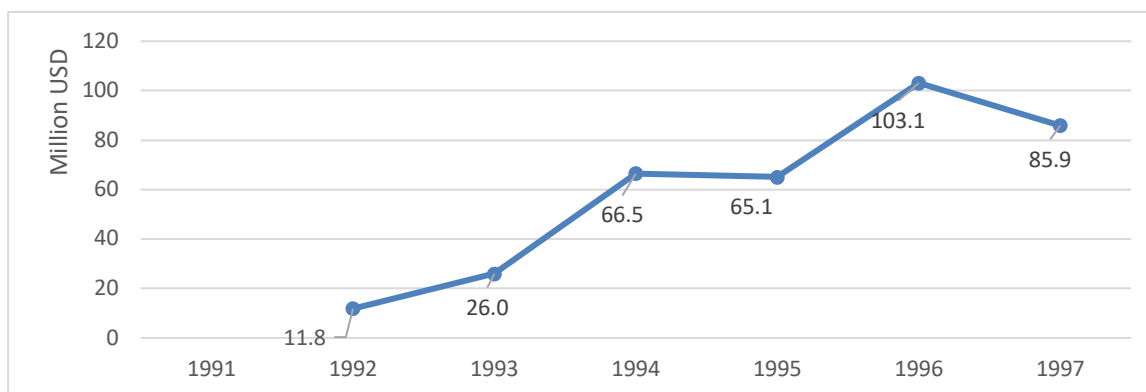


Диаграмма 1: Чистая официальная помощь в целях развития (ОПР), предоставленная Таджикистану (текущий доллар США), данные Всемирного банка²

Что касается второй роли, то МО поддерживали усилия по смягчению последствий конфликта. ООН выступила посредником в заключении мирного соглашения между двумя противоборствующими блоками – наряду с Россией, Ираном и наблюдателями из соседних стран, Организацией исламского сотрудничества (ОИС) и Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

На этом этапе вряд ли можно определить четкую позицию правительства недавно получившей независимость страны в отношении деятельности доноров и МО в этот период. Это связано с тем, что правительство Таджикистана было вовлечено в гражданскую войну как один из противоборствующих блоков и, следовательно, выстраивание отношений с МО не входило в число его приоритетов. Однако оно явно не возражало против международной помощи.

ФАЗА 2: ПОСЛЕВОЕННОЕ МИРОСТРОИТЕЛЬСТВО И ВОССТАНОВЛЕНИЕ В КОНЦЕ 1990-Х И НАЧАЛЕ 2000-Х ГОДОВ

После заключения мирного соглашения доноры и МО участвовали в послевоенном миростроительстве. По сравнению с первой фазой, объем помощи, выделенной на второй фазе, увеличился в два-три раза (Диаграмма 2). Большое количество других МО и международных НПО открыло свои офисы в Таджикистане для поддержки постконфликтного восстановления. В 2001 году помощь, полученная Таджикистаном, составила почти 16% валового национального дохода (ВНД) страны.³

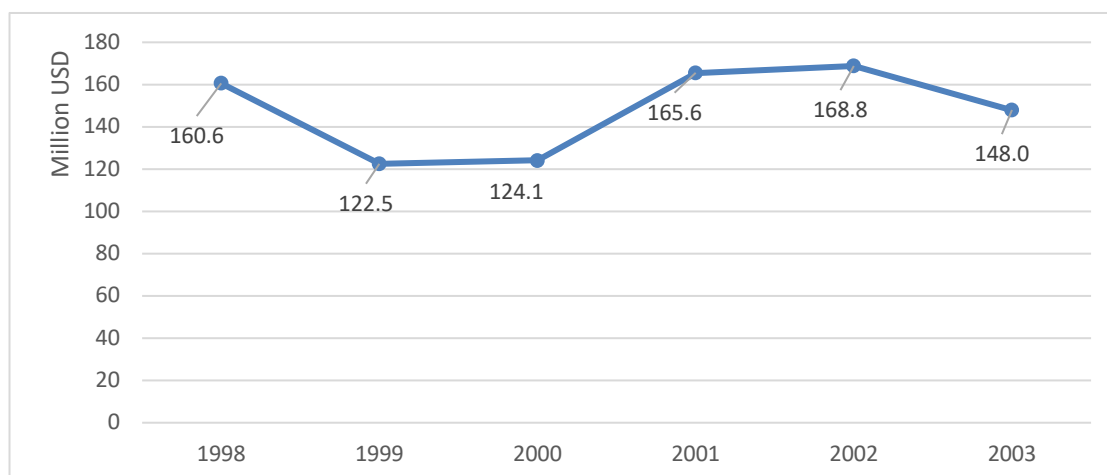


Диаграмма 2: ОПР, предоставленная Таджикистану (текущий доллар США), данные Всемирного банка⁴

В рамках усилий по миростроительству западные доноры и МО активно поддерживали демократизацию снизу. Они делали это в основном путем финансирования неправительственных организаций (НПО), как новой формы гражданского общества в регионе. В этом отношении Таджикистан опоздал по сравнению со своими центральноазиатскими соседями, где НПО быстро распространились уже десять лет назад.⁵

Во второй фазе новыми приверженцами помощи в целях развития в Таджикистане стали такие международные финансовые институты, как Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ). Они участвовали в формировании рыночной экономики страны, главным образом, настаивая на приватизации бывших государственных компаний и создания правовой среды, благоприятной для частного предпринимательства. Стремясь к международному признанию и пытаясь привлечь финансовые ресурсы, испытывающее нехватку наличных средств послевоенное правительство Таджикистана не возражало против путей, продиктованных донорами. Более того, на этом этапе оно в значительной степени соответствовало их нормативной базе.

ФАЗА 3: ПОМОЩЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ В 2000-Х

Помощь Таджикистану в целях развития была переориентирована после 11 сентября – в контексте войны с террором, которая началась в соседнем Афганистане в 2001 году. Поскольку Таджикистан делит с Афганистаном всю свою южную границу, то западные доноры опасались возможного

распространения конфликта, которое может привести к повышению уровня опасности в Центральной Азии и за ее пределами. Таджикистан приобрел еще большее значение на карте доноров в качестве стратегического союзника Соединенных Штатов. Страна предоставила альтернативный маршрут для военной миссии НАТО в Афганистане – Международные силы содействия безопасности (МССБ). На этом фоне, в третьей фазе оказания помощи в целях развития основное внимание уделялось сектору безопасности в широком понимании. Гранты на осуществление проектов, направленных на укрепление пограничного контроля, борьбу с наркотиками, терроризмом и профессионализацию. Кроме того, они включали в себя предоставление оборонного снаряжения, осуществление программ консультирования и военной подготовки и обучения. В период с 2001 по 2010 годы заявленная помощь в области безопасности только со стороны США составила 170 миллионов долларов США.⁶ Многие другие доноры и МО последовали этому примеру.

Имеющаяся статистика отражает увеличение объемов помощи, предоставленной западными донорами в 2000-х годах (Диаграмма 3). Это свидетельствует о растущем внимании к Таджикистану и другим странам Центральной Азии в результате "дискурсов об опасности", в которых регион рассматривался как потенциальный очаг терроризма и воинствующего исламизма.⁷ Хотя не вся помощь, которую получал Таджикистан в тот период, была строго связана с безопасностью, компоненты безопасности часто присутствовали во многих, казалось бы, не связанных между собой социально-экономических проектах. Это объясняется тем, что разработка проектов таким образом увеличивала шансы на донорское финансирование.

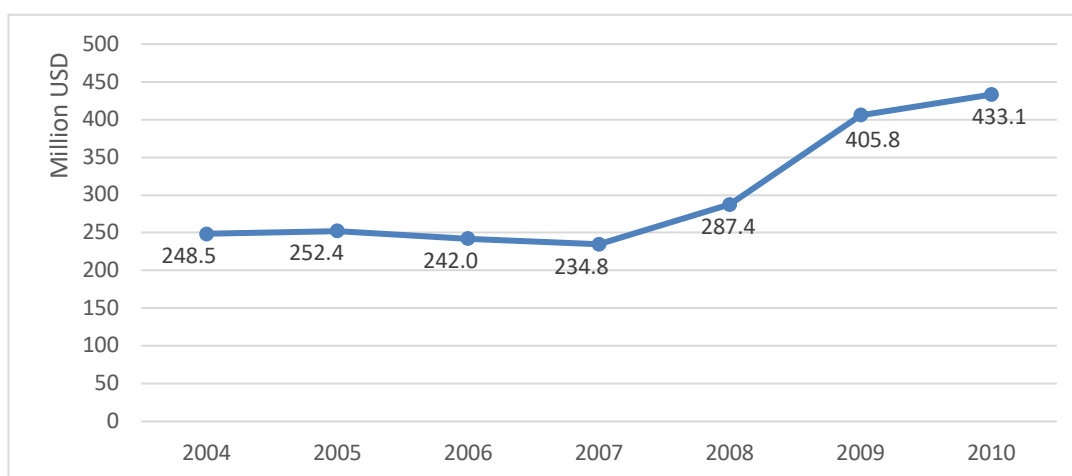


Диаграмма 3: ОПР, предоставленная Таджикистану (текущий доллар США), данные Всемирного банка⁸

На этом этапе оказания помощи в целях развития таджикским политикам стало ясно, что доноры и МО нуждаются в Таджикистане в той же степени, в какой Таджикистан нуждается в помощи. Это осознание позволило правительству пересмотреть свою позицию по отношению к донорам и перейти от позиции пассивного получателя международной помощи к более прагматичному и менее нормативно насыщенному сотрудничеству.

ФАЗА 4: ПАРАД ДОНОРОВ В 2010-Х

Последнее десятилетие принесло множество новых, разнообразных доноров и значительно расширило ландшафт развития Таджикистана, по-настоящему интернационализировав его. Потоки помощи от традиционных, западных доноров также значительно увеличились (Диаграмма 4). В отличие от предыдущих фаз, когда можно было определить доминирующие области помощи, в четвертой фазе гранты выделялись для различных секторов и варьировались от социально-экономических до энергетических и инфраструктурных проектов.

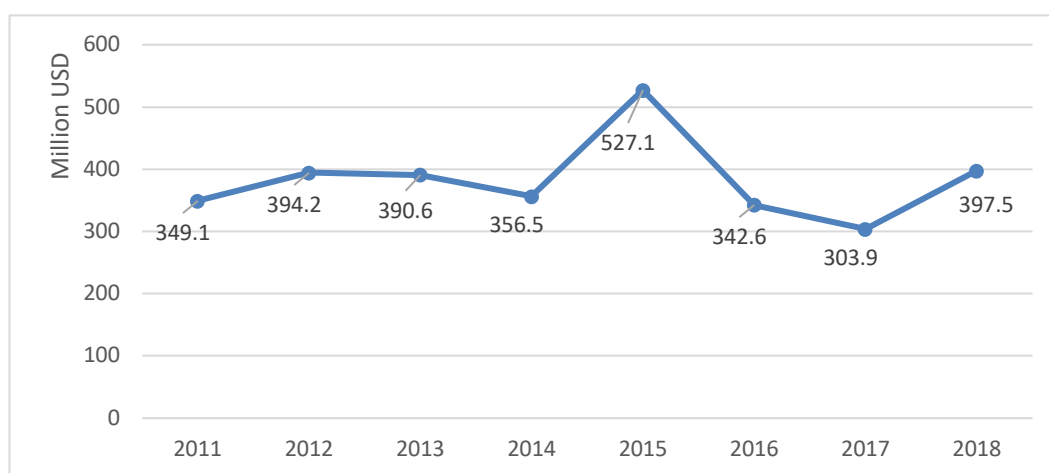


Диаграмма 4: ОПР, предоставленная Таджикистану (текущий доллар США), данные Всемирного банка⁹

Несомненно, Китай постепенно доминирует в архитектуре помощи в целях развития в Таджикистане. В соответствии с общедоступными данными, с 2006 года, когда в стране были реализованы первые китайские проекты, до 2017 года Китай предоставил помощь в размере 2,97 млрд долларов США.¹⁰ В частности, потоки из Китая начали расти после запуска в 2013 году Инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП) (Рисунок 5). Имеющиеся данные, однако, ненадежны, поскольку многие китайские проекты не отражаются в базах данных о потоках помощи, а объемы нескольких проектов не

раскрываются. Именно поэтому, скорее всего, объем выделенных Китаем средств значительно выше. Помощь Китая отличается от помощи западных доноров тем, что в ней традиционные компоненты помощи в целях развития, такие как проектные гранты, бюджетная поддержка, облегчение бремени задолженности и гуманитарная помощь, сочетаются с экономическими инвестициями, которые приносят прямую выгоду Китаю. Важно также отметить, что китайская помощь, сосредоточенная на развитии инфраструктуры, заставила западных доноров пересмотреть свои подходы, что, в свою очередь, привело к росту транспортных и энергетических проектов в стране. Это предполагает переход от Вашингтонского консенсуса, сосредоточенного на структурных реформах, к развитию, ориентированному на инфраструктуру – как в глобальном масштабе, так и в Таджикистане.

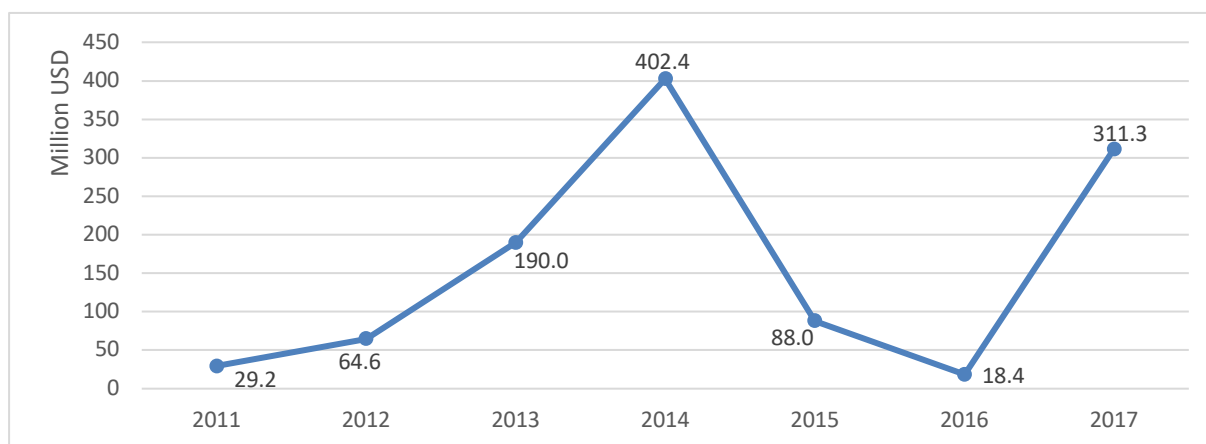


Диаграмма 5: Китайская помощь Таджикистану¹¹

Интернационализация помощи в целях развития в Таджикистане еще больше укрепила позиции таджикского правительства по отношению к западным донорам. Она предоставила стране больше гибкости в выборе донора и условий для сотрудничества. Если западные доноры не будут предоставлять финансирование для определенных областей, то это сделают новые доноры, и наоборот. В то же время доминирование китайской помощи создало новые виды зависимости, и их последствия пока не прослеживаются.

ФАЗА 5: ПОМОЩЬ, СВЯЗАННАЯ С КОВИД-19 В 2020 ГОДУ

Пятая фаза помощи касается помощи, которую Таджикистан получил во время пандемии КОВИД-19 в 2020 году. Официальные данные показывают, что по состоянию на сентябрь 2020 года страна получила гуманитарную помощь на сумму 32,2 млн. долларов США от 58 доноров (Диаграмма 6). Она

включала 17 тысяч тонн средств индивидуальной защиты и медицинских препаратов для перегруженной больничной системы, а также основные запасы продовольствия для наиболее уязвимых общин. Примечательно, что в ситуации, требующей немедленного принятия решений, основными донорами стали отдельные государства, а не МО, где процессы утверждения намного сложнее и требуют времени. Более того, большая часть гуманитарной помощи поступает от новых доноров, таких как Китай, Турция и Индия, а не от традиционных, западных. В число новых доноров Таджикистана вошли также две другие центральноазиатские страны – Узбекистан и Казахстан.

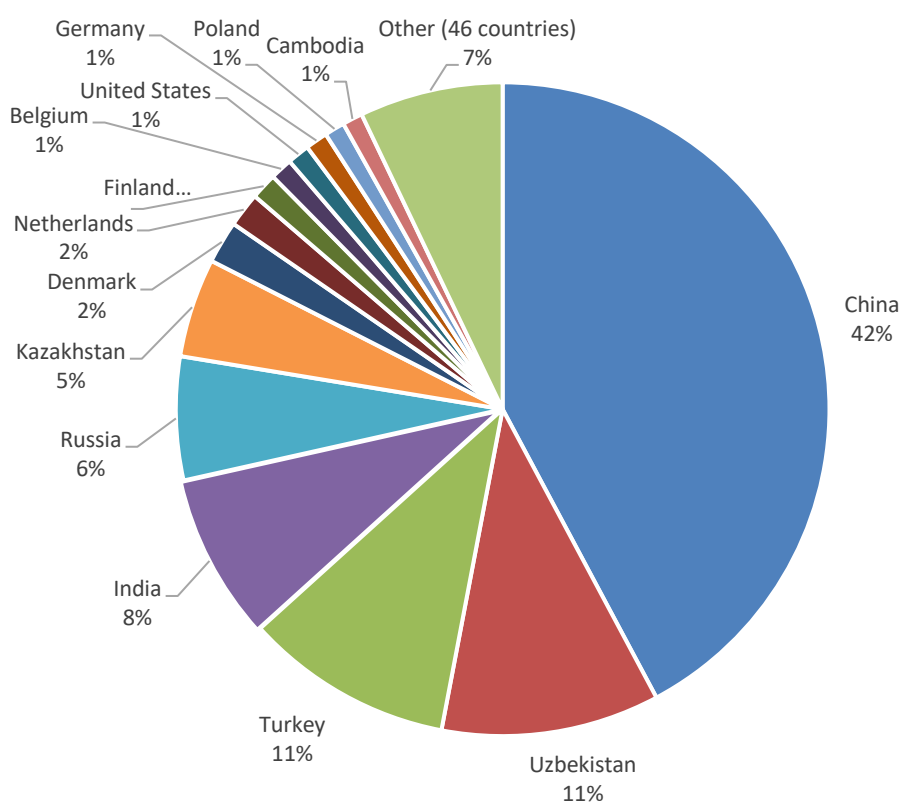


Диаграмма 6: Вклад доноров в общую сумму помощи Таджикистану в размере 32,2 млн. долларов США в период с января по сентябрь 2020 года¹²

Начиная с марта 2020 года, Правительство Таджикистана активно занимается сбором средств для борьбы с КОВИД-19, проведя несколько встреч с донорами и МО. Международные финансовые институты, такие как Всемирный банк, Азиатский банк развития (АБР) и Исламский банк развития (ИБР), обязались предоставить 13,6 млн. долларов США для более долгосрочных проектов, направленных на смягчение негативных экономических последствий пандемии.¹³ Поскольку весной в СМИ появились новости о помощи незападных доноров, а также благодарственные заявления таджикского правительства, такие МО, как Европейский Союз (ЕС) и ряд

агентств ООН также начали заявлять о начале реализации проектов, связанных с КОВИД-19, в ближайшем будущем – как будто опасаясь дальнейшего ослабления своих позиций в Таджикистане.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В этой аналитической записке представлен обзор почти трех десятилетий помощи в целях развития в Таджикистане, в котором определены пять отдельных фаз. За этот период архитектура развития значительно расширилась, как за счет увеличения количества секторов помощи, так и за счет диверсификации ландшафта доноров. Отношения между правительством Таджикистана и донорами также изменились. По мере того, как страна постепенно восстанавливалась после гражданской войны, Таджикистан из пассивного получателя помощи и сопутствующей нормативной базы превратился в динамичного игрока, стремящегося свести к минимуму вмешательство доноров во внутренние дела, одновременно поддерживая высокий приток помощи в целях развития. С точки зрения международных отношений, это интересный случай, когда бедная ресурсами, практически периферийная страна на международной арене научилась использовать соперничество между различными донорами в своих интересах.

ССЫЛКИ

¹ Erturk, Y. (2009) *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин. Совет по правам человека Организации Объединенных Наций.

² ОПР состоит из займов и грантов, предоставляемых членами Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также многосторонними организациями. В настоящее время КСР состоит из 30 членов, в основном из европейских и североамериканских стран. См: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

³ См: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?locations=TJ>

⁴ См: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

⁵ Kluczevska, K. (2019) *Changing donor-NGO relations in Tajikistan*. European Neighbourhood Council. http://www.encouncil.org/wp-content/uploads/2019/05/ENC_Analysis_Changing-donor-NGO-relations-in-Tajikistan_reviewed.pdf

⁶ См: <https://securityassistance.org/data/program/military/Tajikistan/2000/2010/all/Global/>

⁷ Heathershaw, J., Megoran, N., Reeves, M., & Lewis, D. (2010) *Discourses of danger and Western policy towards Central Asia in light of recent events*. Chatham House.

⁸ См: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

⁹ См: <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD>

¹⁰ См: <http://china.aiddata.org>

¹¹ См: <http://china.aiddata.org>

¹² Asia Plus (2020) *Таджикистан получил помощь даже от Камбоджи. На более \$380 тыс.* 21 октября. <https://asiaplus.tj.info/ru/news/tajikistan/society/20201021/tadzhikistan-poluchil-pomotsh-dazhe-ot-kambodzhi-na-bolee-380-tis>

¹³ Там же.

Об авторе

Каролина Ключевска является приглашенным научным сотрудником в Центре совместных исследований "Динамика безопасности", Гисенского университета имени Юстуса Либиха (Германия) и научным сотрудником Лаборатории социальных и антропологических исследований Томского государственного университета (Россия). Она получила степень доктора философии в области международных отношений в Университете Сент-Эндрюс. Исследования Каролины посвящены работе международных организаций, помощи в целях развития и локализации глобальных систем управления в Центральной Азии.



Crossroads Central Asia - независимый научно-исследовательский институт, расположенный в Бишкеке. Crossroads Central Asia поддерживает, поощряет и практикует проведение профессиональных исследований в целях обеспечения открытости, безопасности и процветания Центральной Азии. W: <https://www.crossroads-ca.org/>.



the Hollings Center
for international dialogue

Данная аналитическая статья подготовлена в рамках проекта «Обсуждение международных отношений в Центральной Азии: региональное развитие и внерегиональные субъекты». Проект осуществляется под руководством Шаирбека Джураева и Эрика МакгГлинчи при поддержке Центра Холлингса по международному диалогу.

Взгляды, выраженные в данной публикации, принадлежат автору и не обязательно отражают точку зрения Crossroads Central Asia и/или Центра Холлингса по международному диалогу.