Научная статья. Политические науки
УДК 327.81
https://doi.org/10.31696/2227-5568-2024-03-149-157

АРАБСКИЕ СТРАНЫ-ДОНОРЫ В СТРУКТУРЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ

Ольга Сергеевна Чикризова

Российский университет дружбы народов, Москва, Россия,
chikrizova-os@rudn.ru, https://orcid.org/0000-0002-1678-0967

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей арабских государств как доноров официальной помощи развитию (ОПР). Выявлено, что арабские доноры, к числу которых относятся в первую очередь аравийские монархии, сочетают в себе черты «традиционных» доноров, поскольку добровольно отчитываются перед Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), и доноров из числа стран Глобального Юга, поскольку не выдвигают условий проведения политических или экономических реформ в странах-реципиентах. Автор приходит к выводу, что события октября 2023 г. в секторе Газа, вероятнее всего, не приведут к тому, что арабские доноры откажутся от программ ОПР в странах, имеющих дипломатические отношения с Израилем, и сделают выбор в пользу политических и/или экономических дивидендов от помощи, а не в пользу солидарности с палестинским народом.

Ключевые слова: Саудовская Аравия, Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, КСР ОЭСР, Израиль, сектор Газа

Для цитирования: Чикризова О. С. Арабские страны-доноры в структуре официальной помощи развитию. *Восточная аналитика*. 2024;15(3):149-157. https://doi.org/10.31696/2227-5568-2024-03-149-157

Original article. Politics studies

ARAB DONORS IN THE STRUCTURE OF OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

Olga Chikrizova

RUDN University, Moscow, Russia,
chikrizova-os@rudn.ru, https://orcid.org/0000-0002-1678-0967

Abstract. This article analyzes the characteristics of Arab states as donors of official development assistance (ODA). Arab donors, which include primarily the Arabian monarchies, possess both characteristics of "traditional" donors as they report voluntarily to the Organization for Economic Cooperative and Development (OECD DAC), and donors from countries of the Global South, because they don't put forward conditions for implementing political or economic reforms in recipient countries. It is most likely that the events of October 2023 in the Gaza Strip will not cause Arab donors to abandon ODA programs in countries with diplomatic relations with Israel, preferring political and economic dividends instead of solidarity with the Palestinian people.

Keywords: Saudi Arabia, Qatar, Kuwait, United Arab Emirates, OECD DAC, Israel, Gaza Strip

Контент доступен под лицензией Creative Commons «Attribution-ShareAlike» («Атрибуция-СохранениеУсловий») 4.0 Всемирная.

© Чикризова О. С., 2024
© Восточная аналитика, 2024

For citation: Chikrizova O. S. Arab donors in the structure of official development assistance. *Eastern Analytics*. 2024;15(3):149-157. (In Russ.) https://doi.org/10.31696/2227-5568-2024-03-149-157

Введение

В настоящее время так называемые «новые доноры» играют всё более значимую роль в международных программах официальной помощи развитию (ОПР). В число «новых доноров» входят и арабские страны, например Королевство Саудовская Аравия (КСА), Катар, Кувейт и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ). В этой связи чрезвычайно актуальным представляется выявление основных мотивов, побуждающих арабские страны участвовать в ОПР, объяснение механизмов выбора арабскими странами реципиентов помощи, а также анализ использования арабскими странами официальных и неофициальных каналов для оказания помощи развитию. При этом важно скорректировать выводы, полученные российскими и зарубежными исследователями в период, предшествующий палестино-израильскому конфликту, начавшемуся 7 октября 2023 г., и выявить, как указанный военно-политический катаклизм может повлиять на мотивы арабских доноров.

Под ОПР традиционно понимаются «финансовые средства, предоставляемые главным образом в целях *содействия экономическому и социальному развитию* на льготной основе *официальными учреждениями и агентствами* государствам и территориям, которые Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) включил в список реципиентов ОПР, а также *многосторонним институтам*, также входящим в утверждаемый этим Комитетом список» [Бартенев 2020б, с. 7]. ОПР включает также гуманитарную помощь и отдельные виды технической помощи в области безопасности.

Особенности арабских стран как доноров ОПР

В исследованиях, посвященных ОПР, принято делить доноров на: 1) *«традиционных»*, к числу которых относят страны Запада, входящие в КСР ОЭСР, 2) *«новых»*, среди которых главным образом – входящие в КСР ОЭСР страны Центральной и Восточной Европы, и 3) *доноров из числа стран Глобального Юга*, которые не входят в КСР ОЭСР.

Однако в рамках приведенной классификации арабские доноры нередко выделяются в отдельную группу, поскольку, с одной стороны, подавляющее большинство из них не состоит в КСР ОЭСР, а с другой – будучи партнерами Комитета, они предоставляют ему агрегированную статистику по объемам ОПР, направляемой в страны-реципиенты. Это

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA 4.0).

© Chikrizova O. S., 2024
© Eastern Analytics, 2024

относится к Кувейту, ОАЭ, Саудовской Аравии и Катару, и формализованная отчетность перед Комитетом «де-факто узаконивает концепцию и правила официальной помощи развития, созданную традиционными западными донорами КСР» [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 774].

Важно также отметить, что от доноров из числа стран Глобального Юга (в первую очередь Китая, Индии и Бразилии) арабских доноров отличает направление ОПР не только на двусторонней основе, но и в рамках многосторонних форматов, таких как Трастовый фонд Довильского партнерства, Арабский фонд экономического и социального развития (AFESD) и донорская программа развития Арабского залива (AGFUND). Кроме того, в аравийских монархиях существует обязательное требование по проведению конкурсных торгов на реализацию проектов в рамках ОПР [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 774].

Вместе с тем с третьей группой стран-доноров аравийские монархии сближает то, что в прошлом большинство из них сами были получателями международной помощи. Так, например, ОАЭ, Кувейт и Катар были исключены из списка реципиентов ОПР в 1996 г., Бахрейн – в 2005 г., КСА – только в 2008 г., а Оман – в 2011 г. [Бартенев, 2020а, с. 9]. При этом примечательно, что указанные страны включились в программы ОПР уже в качестве доноров, а не реципиентов, после первого «нефтяного шока» 1973 г., повлекшего за собой рост доходов аравийских монархий от продажи энергоресурсов. Бурное развитие полуострова получило название «нефтяного бума».

Первыми арабскими донорами ОПР стали Саудовская Аравия, ОАЭ и Кувейт. В. И. Бартенев отмечает, что «в первой половине 1980-х гг. на них приходилось до трети глобальной помощи» [Бартенев, 2020б, с. 54]. Главными получателями помощи из стран Залива были «братские» арабские государства, главным образом Египет и Ливан, которые имели стратегическое значение в контексте противостояния Государству Израиль.

На современном этапе Ближний Восток и Северная Африка по-прежнему занимают приоритетное место во внешнеполитической стратегии и программах ОПР, реализуемых аравийскими монархиями. Это связано, в первую очередь, с тем, что этот регион является основным источником угроз и нестабильности для стран-доноров.

К специфическим чертам ОПР, осуществляемой арабскими донорами, относятся следующие.

Во-первых, это наличие прямой зависимости объемов оказываемой ими помощи от мировых цен на нефть, из чего проистекает еще одна особенность – непредсказуемость объемов финансирования в рамках программ ОПР. Последняя, в свою очередь, также связана с тем, что арабские доноры относятся к числу так называемых «государств-рантье», кото-

рые расходуют значительную часть прибыли от продажи своих природных ресурсов на поддержание внутриполитической стабильности и «покупку» лояльности влиятельных групп общества внутри страны [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 778].

Во-вторых, программы арабских доноров в рамках ОПР характеризуются низким уровнем прозрачности. Конкретные объемы помощи, направляемой этими странами, далеко не всегда обнародуются либо содержат значительные пробелы. Ситуация усугубляется множественностью источников средств (как государственных, так и де-юре негосударственных, но находящихся под контролем членов правящей династии (подробнее см.: [Чикризова 2019]), отсутствием структурированной отчетности внутри самих государств-доноров, а также, вероятно, заложенной в арабской культуре особенностью не афишировать свою щедрость и благотворительную деятельность [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 779].

В-третьих, государства – члены Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), реализующие программы ОПР, как взаимодействуют, так и конкурируют друг с другом за право оказывать более значимое влияние на отдельные государства, используя ОПР как внешнеполитический инструмент. При этом если «арабская весна» привела к противоборству «между Кувейтом, ОАЭ и КСА, с одной стороны, и Катаром – с другой» [Бартенев, 2020б, с. 55], то в последние несколько лет ОАЭ все активнее стремятся позиционировать себя в качестве независимого игрока в региональных и глобальных делах, что заставляет Эмираты дистанцироваться от Саудовской Аравии, а иногда даже вступать с ней в дипломатическое противоборство (например, за право выступать в роли посредника в афганском урегулировании).

Также нельзя не отметить использование Саудовской Аравией инструментария ОПР в рамках регионального соперничества с Ираном, главным образом в Йемене, помощь которому со стороны КСА (а также ОАЭ) связана с целым рядом факторов: общей для всех исламской идентичностью, соображениями безопасности, ухудшающейся гуманитарной ситуацией, а также поддержкой своих «прокси» (антихуситский фактор).

Наконец, важной особенностью ОПР, осуществляемой арабскими странами, является то, что они не выдвигают условий, связанных с проведением каких-либо экономических или политических реформ в странах-реципиентах. Можно даже сказать, что в ОПР арабских стран интересы доноров превалируют над интересами получателей помощи: помощь развитию нередко служит целям стабилизации внутриполитической обстановки в соседних странах, что позволяет повысить уровень безопасности стран-доноров, а также выступает в качестве инструмента политики «мягкой силы» (часто именуемого «дипломатией риала» или

«дипломатией динара»). Так, Г. Элькахлут, изучающий участие Кувейта в структуре ОПР, отмечает, что программы гуманитарной помощи, реализуемые Кувейтом, «являются частью усилий по закреплению за ним статуса важного гуманитарного донора как на региональном, так и на международном уровнях, хотя считается, что гуманитарная деятельность Кувейта в основном продиктована стратегическими и политическими мотивами, в соответствии с которыми государство оказывает помощь, чтобы завоевать дружественно настроенных союзников и противостоять враждебным режимам» [Elkahlout, 2020, p. 149].

Мотивы выбора стран – реципиентов ОПР

Ряд уже ставших классическими исследований [Neumayer, 2003], посвященных выявлению мотивов, которыми руководствуются арабские доноры при выборе направлений для ОПР, в качестве главных факторов, определяющих круг реципиентов помощи от аравийских монархий, называют исламскую и арабскую солидарность. Более поздние исследования ОПР отдельных стран отчасти подтверждают это, даже отмечая, что ОПР вписывается в один из фундаментальных принципов ислама (*закят*) [Benthall, Bellion-Jourdan, 2005; Elkahlout, 2020], что и определяет повышенное внимание аравийских монархий к беднейшим государствам «мира ислама».

Однако такое «религиозно мотивированное» объяснение географии ОПР арабских доноров представляется однобоким, поскольку не учитывает, что ряд мусульманских стран, особенно находящихся в состоянии вооруженных конфликтов (Сирия, Ирак, Йемен, палестинские территории), создают реальные угрозы и вызовы для самих доноров. Кроме того, Я. Гармачек, З. Опршал и П. Витова предлагают и вовсе разделять ОПР и закят, который «с точки зрения правил КСР является формой частной помощи, связанной с религией, и поэтому не может быть отнесен к категории ОПР» [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 778]. В условиях, когда отследить и оценить объемы благотворительной помощи в рамках закята вообще практически невозможно, приведенное замечание кажется вполне логичным.

Вместе с тем, на наш взгляд, влияние на распределение помощи культурной, языковой или религиозной близости не является специфической чертой лишь арабских доноров. Более того, конкретные объемы направляемой помощи могут зависеть от таких факторов, как густонаселенность страны, а также экономическая или политическая заинтересованность донора в налаживании более тесных контактов с правительством страны-реципиента. Это подтверждается тем, что Йемен, как уже отмечалось, получает помощь от КСА и ОАЭ не столько потому, что

является арабской и мусульманской страной, сколько по причине вовлеченности Йемена в саудовско-иранское противостояние за региональное лидерство, а также вследствие проистекающих из Йемена угроз безопасности Саудовской Аравии и других государств Аравийского п-ова.

В. И. Бартенев отмечает, что в Судане численность «лиц, вызывающих обеспокоенность» (по терминологии Управления верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН)), «больше, чем в Йемене, однако Судан получает в 8 с лишним раз меньше гуманитарной помощи от международного сообщества в отсутствие сопоставимого интереса со стороны братских мусульманских стран» [Бартенев, 2020а, с. 19].

Таким образом, нам представляется, что географическая близость гораздо сильнее влияет на выбор реципиентов помощи от арабских доноров, поскольку именно военно-политическая нестабильность вызывает обеспокоенность аравийских монархий. Этническая и религиозная солидарность здесь, скорее, выступают вторичным фактором. При этом нельзя отрицать, что в качестве «побочного эффекта» ОПР в таком случае арабские доноры могут добиться улучшения собственного имиджа, укрепления позиций как надежного партнера и активизации сотрудничества с правительствами стран-реципиентов в интересующих областях.

Фактор Израиля

Серьезным испытанием для Ближневосточного региона стало обострение палестино-израильского противостояния, начавшееся 7 октября 2023 г. Ответом на катастрофическую ситуацию в секторе Газа стали обязательства ряда арабских стран, таких как ОАЭ, КСА и Иордания, по оказанию помощи Агентству Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)[1].

Ожидается, что конфликт свернет начавшееся в 2020 г. арабо-израильское сближение и может отразиться на принципах отбора получателей помощи от арабских доноров.

Э. Ноймайер еще в 2003 г. установил, что поддержание дипломатических отношений с Израилем снижает шансы той или иной страны на получение помощи со стороны арабских стран, однако уже тогда это был один из наименее значимых факторов, оказывавших влияние на выбор реципиентов ОПР арабскими донорами [Neumayer, 2003].

С тех пор отношения арабского мира с Израилем пережили несколько взлетов и падений, однако в 2020 г. четыре арабских государства

[1] Hegazy A., Redvers L. Arab donors respond to Gaza crisis // Philantropy Age. October 18, 2023. URL: https://www.philanthropyage.org/articles/arab-donors-respond-to-gaza-crisis/ (дата обращения: 01.03.2024).

(ОАЭ, Бахрейн, Судан и Марокко) подписали соглашения с еврейским государством и начали открыто сотрудничать с ним сразу по нескольким направлениям. Из этого можно сделать вывод, что в начале 2020-х гг. наличие дипломатических отношений с Израилем вообще перестало влиять на решение некоторых доноров (в частности ОАЭ) о выделении помощи тем или иным государствам. Действительно, в одном из первых исследований, опирающихся на реальные количественные данные об объемах ОПР, выделяемой ОАЭ [Cochrane, 2021], отмечается, что Иордания и Египет (подписали мир с Израилем в 1979 и 1994 гг. соответственно) стабильно входили в пятерку крупнейших получателей помощи от ОАЭ начиная с 2013 г.

Исходя из всего вышесказанного, можно ли говорить о том, что октябрьская война в секторе Газа изменит подход ОАЭ к определению направлений ОПР, заставив отказаться от помощи странам, поддерживающим отношения с Израилем? Пока наиболее очевидный ответ: «Нет». Г. П. Абдуллаев отмечает: «…ОАЭ планируют поддерживать дипломатические отношения с Израилем. Это решение было обусловлено желанием ОАЭ оказать умеренное влияние на израильскую военную кампанию в Газе и одновременно защитить собственные интересы. ОАЭ, являясь важным региональным игроком и партнером США в области безопасности, выразили свою позицию через официальные осуждения действий Израиля и призывы к прекращению насилия. ОАЭ сохраняют наличие израильского посла на своей территории, что свидетельствует о стремлении к долгосрочным стратегическим отношениям с Израилем. Кроме того, мотивацией к продолжению сотрудничества были общие опасения по поводу угрозы со стороны Ирана, а также экономически обусловленная переориентация внешней политики Абу-Даби» [Абдуллаев, 2024, с. 44].

Задолго до октябрьских событий 2023 г. одним из ключевых доноров из числа аравийских монархий для Палестины стал Катар, который «переориентировал» свои программы ОПР на палестинские территории после свержения М. Мурси в Египте в 2013 г. Катар являлся одним из немногих государств, направлявших помощь в подконтрольный ХАМАС сектор Газа, что вызывало неоднозначную реакцию у западных партнеров Дохи, причисляющих ХАМАС к террористическим организациям [Harmáček, Opršal, Vítová, 2022, p. 776].

После начала октябрьского конфликта Доха выступила в роли посредника в переговорах между Израилем и ХАМАС, однако на момент написания этой статьи реальных результатов в ходе переговорного процесса достигнуто не было. Вместе с тем можно предположить, что на решение арабских доноров о направлении ОПР в те или иные страны, как и раньше, будут влиять не солидарность с народом Палестины, требующая

не оказывать содействие признающим Израиль государствам, а прагматические интересы, связанные с реализацией национальных планов развития и стратегически значимых внешнеполитических приоритетов.

Заключение

Таким образом, краткий обзор особенностей арабских стран-доноров в структуре ОПР позволяет сделать вывод, что одним из главных побудительных мотивов участия в ОПР для арабских стран являются географическая близость, сопряженная с интересами национальной безопасности, которые связаны с поддержанием политической стабильности в соседних странах. К другим значимым мотивам относятся также экономические выгоды от помощи, продвижение национальных валют (например, саудовская «дипломатия риала») и стремление повысить свой статус на мировой арене как экономически устойчивых, стабильных, миролюбивых и безопасных государств.

Наличие и уровень отношений потенциального реципиента помощи с Израилем утратило свое значение для большинства арабских доноров, и маловероятно, что октябрьская война в Газе сможет радикально повлиять на стратегию выбора получателей помощи от арабских стран, которые руководствуются прагматическими соображениями, а не чувством солидарности.

В случае арабских доноров граница между официальными и неофициальными каналами помощи оказывается очень размытой, так как нередко де-юре неправительственные программы и фонды, участвующие в ОПР, возглавляют члены правящих династий, что де-факто делает такие программы частью государственной стратегии ОПР.

Среди недостатков арабских стран как доноров помощи следует выделить непрозрачность данных о потоках и объемах ОПР, зависимость финансирования программ помощи от колебаний мировых цен на углеводороды, что делает ОПР арабских стран непредсказуемой, а также негативное влияние конкуренции между донорами на экономику стран-реципиентов.

Литература / References

1. Абдуллаев Г. П. Между миром и конфликтом: Ближний Восток после «Авраамовых соглашений» // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2024. Т. 24. № 1. С. 40–50. DOI: 10.22363/2313-0660-2024-24-1-40-50
2. Бартенев В. И. Ближний Восток и Северная Африка в актуальной статистике официальной помощи развитию: Информационно-аналитический обзор. М.: Изд-во Московского университета, 2020а.
3. Бартенев В. И. Международная помощь странам Ближнего Востока и Северной Африки: управляя рисками // Доклад РСМД. 2020б. № 62. 115 с.

4. Чикризова О. С. Саудовская модель развития для «мира ислама»: особенности и ограничения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 4. С. 545–565. DOI: 10.22363/2313-0660-2019-19-4-545-565
5. Benthall J., Bellion-Jourdan J. The Charitable Crescent: The Politics of Aid in the Muslim World // Journal of Islamic Studies. 2005. Vol. 16. No. 3. P. 383–386.
6. Cochrane L. The United Arab Emirates as a Global Donor: What a Decade of Foreign Aid Data Transparency Reveals // Development Studies Research. 2021. Vol. 8. No. 1. P. 49–62. DOI: 10.1080/21665095.2021.1883453
7. Elkahlout G. 'Hearts and Minds': Examining the Kuwaiti Humanitarian Model as an Emerging Arab Donor // Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies. 2020. Vol. 14. No. 1. P. 141–157. DOI: 10.1080/25765949.2020.1728975
8. Harmáček J., Opršal Z., Vítová P. Aid, Trade or Faith? Questioning Narratives and Territorial Pattern of Gulf Foreign Aid // Journal of Balkan and Near Eastern Studies. 2022. Vol. 24. No. 5. P. 772–794. DOI: 10.1080/19448953.2022.2037958
9. Neumayer E. What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies? // Journal of Development Studies. 2003. Vol. 39. No. 4. P. 134–147.
10. Yi Li. Saudi Arabia's Economic Diplomacy through Foreign Aid: Dynamics, Objectives and Mode // Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies. 2019. Vol. 13. No. 1. P. 110–122.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Чикризова Ольга Сергеевна – канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов, Москва, Россия; заместитель главного редактора «Вестника Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения»

Chikrizova Olga S. – PhD (Hist.), Associate Professor, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University, Moscow, Russia; Deputy Editor-in-Chief, Vestnik RUDN. International Relations

Раскрытие информации о конфликте интересов
Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Информация о статье
Поступила в редакцию: 23.07.2024.
Одобрена после рецензирования и принята к публикации: 06.08.2024.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Conflicts of Interest Disclosure
The author declares that there is no conflict of interest.

Article info
Submitted: 23.07.2024.
Approved after peer reviewing and accepted for publication: 06.08.2024.

The author has read and approved the final manuscript.

ISSN 2227-5568 (Print)