

Аналитическая записка отражает деятельность, осуществлённую в рамках проекта по продвижению регионального сотрудничества в сфере водной нектус-проблематики Центральной Азии.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



Проект финансирует
Европейским Союзом



Проект реализован
Региональным экологическим
центром Центральной Азии

Дипломатия водного сотрудничества в Центральной Азии: нарождающиеся подход и спрос

Контекст и предыстория вопроса

Проблема трансграничного и интегрированного управления водными ресурсами в Центральной Азии (ЦА) занимала важное место в региональной повестке дня задолго до того, как страны региона обрели независимость. Ещё в 70-х и 80-х годах прошлого столетия регион испытал ряд серьёзных водных кризисов, и с тех пор необходимость в более адекватном и справедливом управлении водными ресурсами и их координации приняла здесь устойчивый и постоянный характер (UNECE & UNESCAP, 2004). Ещё больше этому способствовали крах централизованно управляемой системы и механизмов, действовавших в рамках бывшего СССР, и последовавшие за этим дезинтеграционные процессы в странах региона по оформлению своих национальных границ и экономик в целом, из соображений безопасности и самодостаточности. Установившиеся новые геополитические реалии, в которых оказалась Центральная Азия, требовали новых договорённостей и соглашений, а также создания соответствующих межгосударственных трансграничных

механизмов, которые бы координировали использование общих водных ресурсов в регионе. Поначалу это инициировалось и успешно реализовывалось всеми странами ЦА самостоятельно в попытках сохранить статус-кво ранее достигнутых соглашений и договорённостей о совместном использовании воды, а также механизмов взаимной компенсации (Pohl et al, 2017). Тем не менее, по мере того, как каждая из стран региона приходила к осознанию своей полной независимости, сохранение статуса-кво становилось все более трудным. И в этом не было ничего удивительного: исследования в области трансграничных вод, проведённые в других регионах мира свидетельствуют о том, что «когда трансграничные отношения переходят из неполитизированной сферы в сферу политизированную, ответственность за водные отношения переходит от государственных департаментов по управлению водными ресурсами к Министерствам иностранных дел...» (Earle et al, 2013). Поскольку вопросы суверенитета в отношении большинства рек региона стали приобретать все большую актуальность, вскоре в этот процесс

включились ключевые международные организации и доноры, действующие в регионе, для оказания поддержки и посредничества. Тем не менее, следует отметить, что большая часть такой донорской поддержки на ранних этапах концентрировалась исключительно на более крупной региональной картине, которую представлял бассейн Аральского моря. С начала 2000-х годов этот процесс стал постепенно приобретать более комплексный характер и спускаться на более оперативные уровни управления водными ресурсами, вовлекая целый ряд небольших трансграничных водоразделов на субрегиональном уровне. Южно-Ферганский канал, Чу-Таласский бассейн, реки Аспара, Исфара, Ходжабакирган, Шахимардан – вот некоторые из водоразделов Центральной Азии, где были успешно внедрены, испытаны и применены новые подходы в управлении трансграничными водами в рамках оказываемой поддержки со стороны различных доноров. Тем не менее, из этого на первый взгляд многообразия только относительно более крупный бассейн Чу-Талас смог наиболее выделиться в качестве своего рода показательного объекта, привлёкшего наибольшее внимание и поддержку большинства доноров (Wegerich, K. 2008). Что же касается остальных, более мелких трансграничных бассейнов, они рассматривались большей частью скорее, как испытательные площадки, где различным донорам позволялось проводить свои эксперименты, не обязательно имевшие долгосрочные последствия. В результате, несмотря на демонстрацию определённых и многообещающих результатов, все это оказалось фрагментарным, недолговечным и ограничивалось лишь сроком осуществления отдельных проектов.

Дипломатия водной сферы

То, чего больше всего не хватало во всей этой фрагментарности – это, судя по всему, общей осведомлённости и должного признания того, что лучше всего работает в сфере трансграничных вод на уровне принятия стратегических решений в странах региона, и, как результат, – недостаточно задействованные политические ресурсы и поддержка. Фактически, самая большая проблема и самая слабая точка любых проектных мероприятий, осуществляемых на стыке двух и более стран – это намного более медленный процесс координации и достижения совместных соглашений и договорённостей, даже если достигнуты убедительные и успешные результаты (Dusik E. & Nurmamedova M., 2015). Успех отдельно взятого трансграничного проекта не всегда достаточен для того, чтобы обеспечить внедрение его результатов после окончания периода реализации проекта. И это, судя по всему, вполне естественно, поскольку для материализации трансграничного воздействия результатов проекта требуется гораздо больше времени, если учитывать довольно-таки длительный процесс согласования и заключения официальных соглашений на самом высоком уровне принятия решения в каждой из стран трансграничных водотоков. Кроме того, необходимо обеспечить достаточное пространство и время для гораздо более длительного процесса согласований и взаимодействия на самом высоком дипломатическом и законодательном уровне между независимыми государствами для достижения взаимно устраивающих и юридически обязывающих соглашений. Опыт показывает, что сделать такое

крайне сложно, если вообще возможно, в рамках мероприятий одного отдельно взятого проекта.

Характер и масштабы вышеупомянутых транснациональных проблем требуют каких-то новых подходов и путей их возможного решения и продвижения вперед. Принимая это во внимание, Региональный экологический центр Центральной Азии (РЭЦЦА) при поддержке Европейского Союза (ЕС) два года назад приступил к реализации нового проекта, специально разработанного в целях укрепления трансграничного доверия и содействия транснациональному политическому процессу на высоком уровне. Проект под названием *«Продвижение диалога для предотвращения разногласий по вопросам, связанным с водной нехваткой, проблематикой и охраной окружающей среды в Центральной Азии» (CAWECOOP)* был направлен на инициирование и систематическую поддержку политического диалога и взаимодействия высокого уровня в регионе и, тем самым, на укрепление общей политической воли, взаимного доверия, потенциала управления и устойчивости к возможным угрозам зависимости. Таковы были ключевые положения, заложенные в основу теории воздействия этого нового проекта, который реализовывался во всех пяти странах Центральной Азии – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане. Идеально вписываясь в географический охват, тематическую направленность, опыт и общий мандат¹

РЭЦЦА, проект был направлен на создание, развитие и поддержку активных сетей, платформ и партнёрских связей как на национальном, так и на региональном уровне. Наряду с более традиционными целевыми группами в области водных ресурсов и окружающей среды, такими как водники-управленцы, отраслевые министерства, региональные организации и тренинговые центры, к проекту была привлечена совершенно новая группа заинтересованных сторон в лице представителей национальных парламентов и министерств иностранных дел для более эффективного и устойчивого влияния на процессы перемен. Данные структуры занимают одно из самых высоких мест в системе национального законодательства и принятия политических решений в каждой из стран и, как таковые, являются наиболее влиятельными и эффективными в продвижении вопросов политики. С другой стороны, исследователями проблематики трансграничных водных ресурсов также отмечается, что, когда водные ресурсы и реки становятся частью вопроса государственного суверенитета, лишь в немногих странах трансграничных водотоков имеется достаточно ресурсов для укомплектования штатов своих Министерств иностранных дел профессиональными кадрами с глубоким пониманием технических аспектов управления водными ресурсами и экспертными знаниями институциональных и правовых

¹ Региональный экологический центр Центральной Азии (РЕЦЦА) является независимой, неполитической и некоммерческой международной организацией, с региональным мандатом для оказания помощи правительствам центрально-азиатских государств, заинтересованным сторонам на региональном и

международном уровне в решении проблем с охраной окружающей среды и устойчивого развития в Центральной Азии. РЭЦЦА был учреждён в 2001 году в соответствии с совместным решением всех пяти центрально-азиатских государств, Европейского союза и ПРООН.

аспектов общего руководства и регулирования водных ресурсов, законодательства и международного права. Поэтому большинство стран либо не делают этого вообще, либо не могут позволить себе этого делать (Earle et al, 2013).

В связи с этим РЭЦЦА в своей новой проектной деятельности основной акцент сделал на развитие более деликатного, дипломатического направления в сфере управления и координации трансграничными водами. Другая примечательная особенность проектного дизайна заключалась в том, что в этот раз он не был связан с каким-то конкретным речным бассейном. Согласно дизайну проекта, ключевые проблемы в управлении трансграничными водами должны решаться через более целостный подход, учитывая общий региональный контекст.

Дипломатия, традиционно считавшаяся занятием исключительно государственным, в наши дни все чаще используется негосударственными агентами перемен в лице неправительственных, общественных и международных организаций. Хотя неправительственные организации всегда активно сотрудничали в области реализации проектов развития как поставщики услуг, они явно не выступали в роли активных игроков в сфере формирования политики развития, по крайней мере, до недавнего времени (Hocking et al, 2012). Тем не менее, учитывая масштабы, характер и тенденции осуществляемых сегодня проектных воздействий в водном секторе региона, которые стали пересекать национальные границы и активно вовлекать трансграничные процессы, силы, механизмы и отношения на разных уровнях, в том числе и на самом низовом, ощущение

назревших перемен уже явно налицо и витает в воздухе. Само наличие и характер происходящих динамических процессов неизбежно связан с появлением целого ряда чувствительных и деликатных моментов, которые следует неизменно держать в фокусе внимания политических, правовых вопросов безопасности и это далеко не полный перечень. Все это наряду с многочисленными консультациями, переговорами, договорённостями и соглашениями на самом высоком политическом уровне в странах региона требует определённых усилий по нахождению адекватных способов их решения. С этой точки зрения, трансграничная активность и миссия, предпринимаемые РЭЦЦА, включают в себя ряд различных дипломатических направлений, которые, среди прочего, касаются *дипломатии развития, народной дипломатии и дипломатии водной сферы*. Каждое из этих направлений разрешает чувствительные вопросы на разных уровнях и в разных измерениях: *дипломатия в области развития* позволяет определить необходимые баланс, темп и позицию, которыми РЭЦЦА, как региональный проводник перемен, располагает сегодня в области сотрудничества в целях развития при взаимодействии с многочисленными донорами и партнёрами как на национальном, так и на региональном уровне; *народная дипломатия* является обязательной и решающей в мобилизации поддержки на местах, а также в вовлечении и участии в трансграничных процессах всех заинтересованных сторон на самом низовом уровне; и, наконец, *водная дипломатия* незаменима и полезна в более специфичных и деликатных ситуациях с участием нескольких стран при ведении переговоров, обсуждении и урегулировании вопросов, связанных с

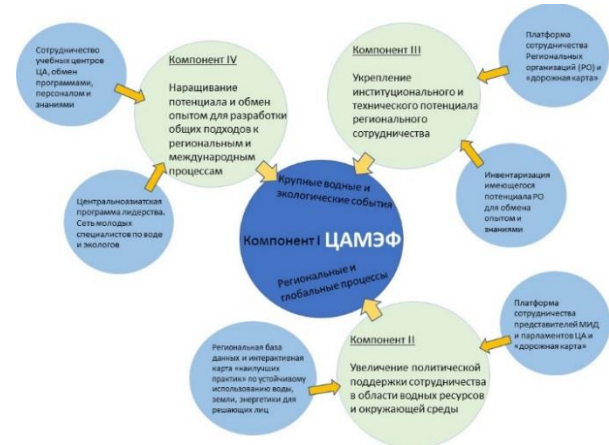
водными ресурсами. Умелое урегулирование таких чувствительных моментов также имеет важное значение, учитывая нарождающийся сдвиг в мире дипломатии от эпохи секретности к эпохе общей сопричастности (Faris, 2013).

Проект CAWESCOOP и его результаты крупным планом

Принимая все это во внимание, основная задача РЭЦЦА при реализации вышеупомянутого инновационного проекта заключалась в содействии тому, чтобы все заинтересованные группы, как традиционные, так и нетрадиционные, встречались и взаимодействовали на регулярной основе, начиная от совместного составления повестки дня для обсуждений до выработки совместных позиций и эффективного поддержания достигнутых форматов совместной работы и отношений друг с другом. Реализация этого в рамках проекта задумывалась различными способами, способствующими активному взаимодействию, укреплению доверия, взаимному обучению и установлению эффективных долгосрочных совместных связей путём участия в международных, региональных и национальных форумах на самом высоком уровне, а также в собственных мероприятиях проекта, включая серию пользующихся особым спросом тренингов. Такие взаимодействия, по задумке проекта, были дополнительно усилены рядом инновационных инструментов сотрудничества, которые были предложены для полноты воздействия: региональный календарь экологических и водных мероприятий и две интерактивные карты-базы данных в режиме онлайн – одна по лучшим

практикам в области водно-земельных ресурсов и окружающей среды и другая по тренинговым центрам, имеющимся в регионе.

На рисунке ниже представлена схема с краткой характеристикой ключевых областей и достижений проекта.



Говоря об основных результатах, особенного упоминания и представления заслуживают следующие ключевые процессы, инструменты и механизмы сотрудничества, успешно внедрённые и поддержанные в рамках проекта:

1. Запуск и официальное признание *Центральноазиатского международного экологического форума (ЦАМЭФ)* в качестве крупнейшего мероприятия на высшем уровне по экологическим вопросам в регионе: изначально появившись в ходе празднования 15-летнего юбилея РЭЦЦА в 2016 году, форум был официально запущен и поддержан всеми странами в 2017 году в Ашхабаде в качестве регионального международного экологического форума, после чего было принято решение о его ежегодном проведении, с проведением следующего форума в 2018 году в Ташкенте.
2. Запуск и поддержка эксклюзивной Платформы взаимодействия для

представителей МИД и Парламентов: площадка высокого уровня по вопросам политики, которая регулярно собирается как на национальном, так и на региональном уровне, и периодически коллективно представляет регион на мировой арене, участвуя в крупнейших международных мероприятиях, таких как Всемирная неделя воды, Всемирный водный форум и т.д. Ключевым элементом долгосрочного сотрудничества между странами Центральной Азии является наличие прямого доступа к лицам, отвечающим за формирование законодательной и внешней политики. Целый ряд совещаний и встреч, проведенных на базе этой платформы показали, что имеется значительный потенциал для сотрудничества и выработки общих позиций по вопросам водных ресурсов, как среди законодателей, так и среди ответственных за формирование внешней политики. Это также воплотилось в совместно разработанную дорожную карту сотрудничества, которая явилась результатом такого взаимодействия.

3. Запуск серии тренингов особого спроса по водной дипломатии - новой развивающейся дисциплине, широко востребованной как на национальном, так и на региональном уровне. В общей сложности, в рамках проекта было организовано пять тренингов, которые позволили подготовить критическую массу для дальнейших идей и планов по созданию регионального образовательного центра по водной дипломатии.
4. Обеспечение и усиление поддержки, механизмов сотрудничества и тесного взаимодействия с другими аналогичными проектами в регионе, а также с признанными лидерами и

активными поборниками принципов трансграничного водного управления на глобальном и региональном уровне.

5. Запуск и продвижение координируемого на региональном уровне Календаря региональных и международных экологических и водных мероприятий в регионе для содействия практике совместного планирования, повышению общей осведомленности, участия, а также во избежание дублирования действий (РЭЦЦА, 2017а).
6. Неизменная поддержка существующей Платформы взаимодействия региональных организаций и усилий по дальнейшему развитию их стратегических возможностей во благо всего региона: в рамках платформы, созданной при поддержке GIZ в 2015 году, за период 2015-17 гг. при содействии проекта, в общей сложности, было проведено, шесть встреч на высоком уровне и четыре учебных семинара.
7. Запуск и ведение в режиме онлайн Интерактивной карты и базы данных по лучшим практикам, имеющимся в регионе в области водных, земельных, энергетических ресурсов и окружающей среды (РЭЦЦА, 2017b): ожидается, что данный ресурс будет эффективно способствовать региональному сотрудничеству в области водных ресурсов посредством обмена опытом, передовой практикой и постоянно накапливаемыми знаниями, а также в качестве инструмента расширения и укрепления доверия между странами.
8. Запуск и ведение в режиме онлайн Интерактивной карты и базы данных по официальным учебным центрам, имеющимся в регионе (РЭЦЦА,

2017с), с подробной информацией и анализом их опыта в области подготовки кадров, учебных ресурсов и потенциала для дальнейшего развития унифицированных подходов к наращиванию потенциала и системы знаний, направленных на укрепление сотрудничества и координацию в масштабах всего региона.

Выводы и значение для регионального водного сотрудничества

В заключение необходимо отметить, что все ключевые партнёры и заинтересованные стороны в странах проекта единогласно одобрили и поддержали недавно созданные платформы и инструменты проекта по водному сотрудничеству, которые позволяют эффективно взаимодействовать на уровне региона всем, кого волнует и интересует водная проблематика и связанные с этим вопросы – это то, что было невозможно до осуществления проекта. Особое признание получил неофициальный формат созданных платформ как ключевой фактор для стимулирования открытого, всеобъемлющего и творческого взаимодействия, не ограниченного рамками официальных мандатов, между всеми заинтересованными сторонами - странами, региональными учреждениями, донорами, ключевыми консультантами. В некотором смысле это открывает путь для совершенно новой парадигмы регионального сотрудничества в области водных ресурсов в Центральной Азии.

Независимая оценка результатов проекта (EcoCoast Consultancy, 2017) указывает на наличие очень хороших перспектив для долгосрочного

функционирования и устойчивости инициированных механизмов, платформ, форматов и инструментов водного сотрудничества. Все это динамически развивается на фоне постоянно растущего активного сотрудничества РЭЦЦА с ключевыми международными организациями в области развития и научных исследований, действующими в регионе. Кроме того, это способствует эффективному развитию и укреплению как существующих, так и вновь возникающих объединений, взаимодействий и возможностей в области управления трансграничными водными ресурсами в Центральной Азии. В этом отношении наиболее важными и заслуживающими внимания являются долгосрочные альянсы, совместные проекты и опыт, которые РЭЦЦА, помимо ЕС, успешно реализует с USAID, GIZ, Всемирным банком, специализированными учреждениями ООН, такими как Региональный центр ООН по превентивной дипломатии в Центральной Азии (UNRCCA), ПРООН и др. Более того, подобная деятельность РЭЦЦА по налаживанию широкого сотрудничества приводит к появлению новых важных участников в регионе, в числе которых можно отметить недавний интерес Стокгольмского международного института воды (SIWI) в поддержке местных инициатив по управлению трансграничными водами в Центральной Азии.

Многостороннему сотрудничеству также эффективно содействует позитивно и быстро меняющийся политический ландшафт в Центральной Азии. В последнее время эта динамика связана с важным прорывом в отношениях Узбекистана со своими соседями, находящимися в верховьях

рек, что само по себе заслуживает дальнейшего внимания и поддержки со стороны мирового сообщества. Таким образом, момент для действий и дальнейшей активизации поддержки интеграционных процессов по расширению сотрудничества в регионе и за его пределами представляется как нельзя более подходящим. Что касается трансграничных вод, то более широкое сотрудничество в этом вопросе может быть достигнуто путем систематического общения, взаимодействия, обмена и разработки совместно согласованных институциональных механизмов официального и неофициального характера. Опыт показывает, что несмотря, на первый взгляд, на присутствие первоначальных трудностей по налаживанию и поддержанию необходимого уровня взаимодействия и доверия между прибрежными странами, сотрудничество всегда экономически менее затратно и более выгодно, чем конфликты (Giordano et al, 2005). Поэтому роль, позиция и приверженность РЭЦЦА постоянно содействовать и укреплять взаимовыгодные механизмы сотрудничества в регионе всецело принимаются, признаются и поддерживаются всеми странами ЦА. Так же, приветствуется и признается работа РЭЦЦА за последние несколько лет по расширению своего присутствия в Афганистане и включению этой раздираемой военными конфликтами страны во все совместные процессы по сотрудничеству в регионе.

С точки зрения дальнейших перспектив и развития этих первых успехов и позитивных изменений, следует продолжить оказание поддержки и дальнейшее продвижение созданных

платформ и инструментов как в регионе, так и в глобальном масштабе. При этом важным представляется нахождение правильного баланса между продвижением и курированием данных платформ.

Учитывая, что бизнес и экономика, в целом, являются ведущими движущими силами в достижении и обеспечении региональной стабильности, следует уделять внимание более активному вовлечению их представителей, в числе других целевых групп, в осуществление последующих шагов и проектов в этом направлении. То же самое в равной степени следует иметь в виду и относительно финансового сектора, особенно учитывая нарождающуюся в последнее время тенденцию среди крупных международных финансовых и донорских организаций к изменению своей политики и перехода с общего профильного финансирования к финансированию сфер, испытывающих пробелы. Это может иметь важные последствия на значительное увеличение привлекаемых финансовых средств для такого важного направления работы области развития.

Библиография

Dusik E. & Nurmamedova M. 2015. Inter-state cooperation and joint planning and management of transboundary river basins – The example of the Isfara river basin. Policy Briefs of the German Water Initiative for Central Asia No. 2.

EcoCoast Consultancy, 2017. EU-CAREC Project "Central Asia Water Nexus Cooperation" (CAWECOOP): Mid-Term Evaluation. Assen: Netherlands.

Earle, A., Jagerskog, A., O'jendal, J. 2013. Transboundary Water Management: Principles and Practice. Earthscan: Taylor & Francis.

Faris, D. 2013. From the Age of Secrecy to the Age of Sharing: Social Media, Diplomacy, and Statecraft in the 21st Century. In Kalathil, S. (ed.) Diplomacy, Development and Security in the Information Age. Institute for the Study of Diplomacy: Washington, DC.

Giordano, M. F., Giordano, M. A., & Wolf, A. T. (2005). International resource conflict and mitigation. Journal of Peace Research, 42(1), 47-65.

Hocking, B., Melissen, J., Riordan, S., Sharp, P. 2012. Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century. Ministry of Foreign Affairs of Finland: Helsinki, Finland.

Pohl, B., Kramer, A., Hull, W., Blumstein, S., Abdullaev, I., Kazbekov, J., Reznikova, T., Strikeleva, E., Interwies, E. and Görlitz, S. 2017. Rethinking Water in Central Asia. The costs of inaction and benefits of water cooperation. Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). [Prepared jointly by adelphi and CAREC].

Swedish Ministry for Foreign Affairs, 2001. Transboundary Water Management as an International Public Good. Norstedts tryckeri AB: Stockholm, Sweden.

UNECE & UNESCAP, 2004. Strengthening Cooperation for Rational and Efficient Use of Water and Energy resources in Central Asia. United Nations: New York.

Wegerich, K. 2008. Passing over the conflict. The Chu Talas Basin agreement as a model for Central Asia? In Rahaman, M. & Varis, O. (eds.): Central Asian Waters: Social, Economic, Environmental and Governance Puzzle. Water and Development Publications: TKK-WD-03, Finland.

РЭЦЦА, 2017а. Календарь региональных и международных экологических и водных мероприятий: <http://carececo.org/en/events/kalendar-meropriyatij-retstsa-na-2017-god/> (дата последнего просмотра 06/12/2017).

РЭЦЦА, 2017b. Интерактивная онлайн-карта и база данных лучших практик региона по водно-земельным ресурсам, энергетике и окружающей среде: <http://riverbp.net/innovation/map-best-practices/> (дата последнего просмотра 06/12/2017).

РЭЦЦА, 2017с. Интерактивная онлайн-карта и база данных по авторизованным учебным центрам региона: <http://riverbp.net/education/map-learning-centers/> (дата последнего просмотра 06/12/2017).