УДК 327.81

Владимир БАРТЕНЕВ

ЕВРОПЕЙСКИЕ ДОНОРЫ В АРАБСКОМ МИРЕ: ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ И РОЛЕЙ

Статья поступила в редакцию 17.09.2020

Аннотация. В статье исследованы основные направления и причины перераспределения ресурсов и ролей между крупнейшими европейскими донорами в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) в 2010-е гг. Ключевым фактором признана неравномерность донорской активности трех государств, имеющих выход к Средиземному морю, – Франции, Италии и Испании. Сложившаяся ситуация, в свою очередь, выявила как различия в экономической динамике в этих государствах, так и специфику понимания ими общих императивов содействия развитию, что проявилось задолго до 2011 г. в распределении ресурсов между БВСА и другими регионами, отдельными видами помощи, секторами и реципиентами. «Арабская весна» сделала эти различия более явными, создав видимость сознательного «разделения труда» между донорами. Однако на практике ведущие государства Европы – Германия, Франция и Британия – конкурируют друг с другом не менее активно, чем с неевропейскими акторами, и ряд новых вызовов, с которыми столкнулся регион и мир в последнее время, могут придать этой конкуренции еще больший динамизм.

Ключевые слова: Европа, арабский мир, Ближний Восток и Северная Африка, Южное Средиземноморье, государства-доноры, официальная помощь развитию, гуманитарная помощь.

В 2021 г. исполняется десять лет с начала «Арабской весны», которая перекроила политическую карту одного из самых значимых для Европы регионов мира и потребовала от стран ЕС незамедлительной реакции с применением самых разных инструментов: политико-дипломатических, экономических и в отдельных случаях силовых. Активнее всего были задействованы механизмы официальной помощи развитию (ОПР)¹ – как по двусторонней, так и по многосторонней линиям.

¹ Комитет по содействию развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) понимает под ОПР финансовые средства, которые выделяются официальными учреждениями и агентствами в целях содействия экономическому и социальному развитию на льготной основе государствам и территориям, включенным в список реципиентов ОПР, а также «сертифицированным» многосторонним институтам.

Цель статьи – выяснить, в каком направлении и под влиянием каких факторов шло перераспределение ресурсов и ролей между европейскими донорами в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) с зимы 2010–2011 гг. Такой вопрос прежде не ставился в научной литературе. Внимание специалистов было сконцентрировано, главным образом, на действиях институтов ЕС или ведущих стран, в первую очередь ФРГ [Furness, 2018; Оганисян, 2018; Попова, 2020], а немногочисленные попытки представить обобщенную картину [Challand, 2014; Vicchi et al., 2018] не основывались на детальном анализе соответствующей статистики.

Предлагаемая статья призвана заполнить эту нишу посредством обработки данных по ОПР, направляемой в двенадцать арабских стран БВСА-реципиентов внешней помощи¹. Акцент при этом сделан на десяти крупнейших европейских донорах, на которых приходится около четверти помощи региону. При этом в статье не планируется раскрывать особенности двусторонних взаимодействий в рамках каждой из многочисленных пар «донор – реципиент». Вместо этого применена авторская методика сопоставления активности различных европейских доноров на региональном/субрегиональном уровне, апробированная ранее при изучении актуальной карты потоков помощи в БВСА [Бартенев, 2020]. Методика, позволяющая выявить в разрозненных количественных данных признаки качественных изменений, была адаптирована к задачам настоящего исследования с тем, чтобы не только обозначить, но и объяснить ключевые тренды.

Иерархия доноров до 2011 г.: роль географического фактора

Десять лет назад иерархия европейских доноров в регионе БВСА сильно отличалась от сегодняшней и отражала, пусть и не в полной мере, баланс сил на глобальном уровне. В конце 2000-х гг. за лидерство в сфере содействия развитию боролись Германия и Франция. Объемы их двусторонней ОПР в отдельные годы могли быть почти одинаковыми (около 9 млрд долл.)², тогда как Британия – третий представитель «большой тройки» – отставала на 1 млрд долл. В высшем эшелоне тогда еще находилась Испания с совокупным объемом помощи более 4,5 млрд долл. (Табл.1).

В то же время все европейские страны уступали институтам ЕС, которые превосходили Францию почти в полтора раза, Германию – более чем вдвое, а Британию – более чем в четыре раза, чему способствовала реализация крупных страновых программ в рамках политики соседства. При этом в БВСА топ-10 европейских доноров имели меньший вес (24%), чем в других регионах (33,1%), ибо в арабский

¹ Алжир, Египет, Ливия, Марокко, Судан и Тунис в Северной Африке и Иордания, Ирак, Йемен, Ливан, Палестинские территории и Сирия на Ближнем Востоке. Судан в региональной классификации КСР ОЭСР относится к Африке южнее Сахары, но в статье – в соответствии с российской традицией – отнесен к БВСА.

² Здесь и далее будут использованы данные по выделенным средствам без учета выплат по основной части выданных ранее кредитов и компенсирующих записей по списанной задолженности (в текущих ценах). Данные представлены в базе ОЭСР: <https://stats.oecd.org> (дата обращения: 18.10.2020)

мир поступали диспропорционально большие объемы помощи как от США, так и от стран Персидского залива и Турции [Бартенев, 2020].

Таблица 1.

**Распределение ресурсов между крупнейшими европейскими донорами
в регионе БВСА
(средние значения за 2009–2010 гг. и 2017–2018 гг.¹, млн долл., %)**

№ п/п	Донор	2009–2010 гг.			2017–2018 гг.		
		Объем ОПР (млн долл.)	Доля в ОПР от всех международных доноров* (%)	Доля БВСА в “порт- феле” ОПР (%)	Объем ОПР (млн долл.)	Доля в ОПР от всех международных доноров* (%)	Доля БВСА в “портфеле” ОПР (%)
1	Франция	1268	7,3	14,1	1655	4,8	18,4
2	Германия	876	5,1	9,9	3707	10,8	16,4
3	Испания	589	3,4	12,7	149	0,4	13,7
4	Британия	448	2,6	5,7	1321	3,9	11
5	Норвегия	243	1,4	7,5	446	1,3	13,9
6	Нидерланды	186	1,1	3,8	292	0,9	7,8
7	Швеция	181	1,0	6,1	336	1,0	8,6
8	Италия	169	1,0	16,8	307	0,9	11
9	Дания	132	0,8	6,3	232	0,7	12,7
10	Швейцария	74	0,4	4,2	195	0,6	8,6
	Всего по топ-10	4166	24,0		8640	25,2	
<i>Справочно</i>							
	Институты ЕС	1841	10,6	14,3	3202	9,3	16,7
	Все доноры	17 337	100,0		34 265	100,0	

*Примечание: *Учитывается ОПР от всех доноров, предоставляющих отчетность в ОЭСР.
Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.*

При этом три донора из топ-10 – Франция, Испания и Италия – явно выбивались из общего ряда. Их доля в ОПР для БВСА была заметно больше, чем в общемировых потоках, а доля региона в портфеле помощи – в два-три раза больше, чем у других стран, и превышала 10%.

Франция, Италия и Испания, имеющие непосредственный выход к Средиземному морю, традиционно активнее других европейских доноров развивали торгово-экономическое сотрудничество с арабскими странами и более всего зависели от них в плане импорта энергоносителей, принимали большую часть мигрантов, направлявшихся в Европу либо из этих стран, либо транзитом через них. Именно

¹ Выбор диапазона 2017–2018 гг. объясняется тем, что данные по ОПР публикуются с большим отставанием и на момент исследования доступны в полном объеме только до 2018 г.

Франция, Италия и Испания играли ключевую роль в продвижении евро-средиземноморского сотрудничества. В тот период оно действовало уже в рамках «Союза для Средиземноморья», идея создания которого исходила от президента Франции Никола Саркози, но трансформировалась под давлением Германии [См.: Зверева, 2014].

Интерес ФРГ к взаимодействию с государствами БВСА в сфере содействия развитию был в тот период ниже, чем у Франции, Испании или Италии. Это отражало ориентацию Германии как донора на укрепление отношений, с одной стороны, с крупными развивающимися рынками (странами БРИКС, Индонезией и др.), а с другой – с государствами постсоветского пространства, где она оспаривала роль главного партнера у США. В то же время совокупный масштаб национальной программы помощи позволял ФРГ легко обходить в регионе Ближнего Востока и Северной Африки любого европейского донора, кроме Франции, даже в отсутствие крепких связей на уровне элит [Schäfer and Koepf, 2017: 7].

Присутствие остальных европейских стран на карте помощи БВСА было до «Арабской весны» гораздо менее заметным как по абсолютным объемам, так и по доле региона в их портфеле ОПР, которая находилась в диапазоне от 3,8% (Нидерланды) до 7,5% (Британия – только за счет помощи Судану). Можно выделить несколько причин. Для государств, не имевших выхода к Средиземному морю, арабские страны БВСА не были значимыми торговыми партнерами. Степень их зависимости от поставок энергоресурсов из региона была кратно ниже. Не находились они и на передовой борьбы с незаконной миграцией из арабского мира. Наконец, все эти доноры большую часть своей ОПР направляли в наименее развитые страны, расположенные, главным образом, в Африке южнее Сахары (в случае с Британией фокус на Африканском континенте был предопределен еще и статусом бывшей метрополии).

При этом европейские доноры и до «Арабской весны» сильно различались по структуре помощи, предоставляемой странам БВСА.

Структура помощи до 2011 г.: две модели распределения средств

В портфеле помощи Скандинавских стран и Швейцарии значимую долю занимала гуманитарная помощь (в первую очередь из-за направления средств в Судан), в то время как у Испании, Италии, а также Нидерландов и Германии этот показатель был значительно меньше, а у Франции вообще стремился к нулю (Табл. 2).

Это указывало на различную мотивацию доноров, которая не могла не отражаться и на географическом распределении помощи. У Франции и Испании баланс явно был смещен в сторону Северной Африки (Табл. 3). Во французском портфеле на нее приходилось 4/5 помощи БВСА (более 1 млрд долл.), из которых половина шла в Марокко (30,5%) и Тунис (18,5%). Схожие показатели (3/4) демонстрировала и Испания (доли Марокко и Туниса – 28,8 и 25,0%, соответственно). При этом Франция также направляла наибольшие объемы помощи в Алжир и Египет, в том числе в виде льготных займов.

Таблица 2.

**Распределение ОПР, направляемой в БВСА
десятью крупнейшими европейскими донорами,
по видам помощи (средние значения за 2009–2010 гг. и 2017–2018 гг.)**

№ п/п	Донор	2009–2010 гг.		2017–2018 гг.	
		Доля гуманитарной помощи (%)	Доля помощи развитию (%)	Доля гуманитарной помощи (%)	Доля помощи развитию (%)
1	Швейцария	51,4	48,6	35,9	64,1
2	Швеция	43,1	56,9	43,2	66,8
3	Дания	28,8	71,2	53,4	46,6
4	Британия	28,3	71,7	44,8	55,2
5	Норвегия	22,6	77,4	63,2	36,8
6	Италия	16,6	83,4	22,8	77,2
7	Нидерланды	15,6	84,4	30,1	69,9
8	Испания	9,3	90,7	16,8	83,2
9	Германия	5,4	94,6	44,1	55,9
10	Франция	0,5	99,5	3,0	97,0
<i>Справочно</i>					
	Институты ЕС	20,1	79,9	20,4	79,5
	Все доноры	13,3	86,7	42,7	57,3

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

Для стран, не имеющих выхода к Средиземному морю, было характерно иное географическое распределение ОПР. Из всех государств Северной Африки они направляли значимые объемы помощи только Судану – на тот момент единственной стране субрегиона, затронутой многолетним конфликтом. В остальном же Северная Африка занимала в структуре помощи от этих доноров периферийное место. Исключением была Германия: в тройку приоритетных реципиентов ее помощи, как и у Франции, входили Египет и Марокко, что отражало ориентированность ФРГ на получение экономической выгоды от внешней помощи.

С одной стороны, это указывает на нацеленность стран, не имеющих выхода к Средиземному морю (кроме Германии), на предоставление помощи, в большей степени исходя из политико-дипломатических и гуманитарных, а не экономических соображений. С другой же, – на их видимую готовность довольствоваться второстепенной ролью в Северной Африке, ограничивая свое вовлечение взносами в общий бюджет ЕС, институты которого направляли туда значительные средства.

Иными словами, зримые различия в подходах европейских доноров к взаимодействию со странами БВСА проявляли себя еще до «Арабской весны». Это повышало вероятность того, что в условиях трансформации внутреннего и международного контекстов эти различия станут еще более ощутимыми.

Таблица 3.

**Распределение ОПР, направляемой в БВСА
десятью крупнейшими европейскими донорами,
по субрегионам (средние значения за 2009–2010 гг. и 2017–2018 гг.)**

Донор	2009–2010 гг.			2017–2018 гг.		
	Северная Африка (без Судана)	Судан	Ближний Восток	Северная Африка (без Судана)	Судан	Ближний Восток
Британия	8,8	46,0	45,2	14,0	7,6	86,0
Германия	47,0	5,0	48,0	31,4	1,5	67,2
Дания	16,5	27,9	55,7	7,8	1,6	90,6
Испания	74,1	4,2	26,4	69,9	4,2	25,9
Италия	29,5	9,7	60,8	34,6	5,4	60,0
Нидерланды	8,9	49,5	41,6	8,6	3,1	88,3
Норвегия	0,7	42,9	56,4	4,0	3,0	93,0
Франция	78,6	0,9	20,5	65,9	0,3	33,9
Швейцария	19,0	22,2	58,8	23,4	5,2	71,4
Швеция	2,0	31,9	66,3	4,4	9,6	86,5
<i>Справочно</i>						
Институты ЕС	42,1	13,8	44,0	46,4	4,4	49,2
Все доноры	26,5	13,1	60,5	21,1	2,8	76,2

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

Новая иерархия доноров в 2010-е гг.

После «Арабской весны» иерархия европейских доноров в БВСА претерпела трансформацию, связанную как с изменениями в общем соотношении сил, так и с характером вызовов, порожденных дестабилизацией региона.

В 2010-е гг. на высшем уровне иерархии – в рамках «большой тройки» – произошло стремительное перераспределение веса: Франция сократила свою внешнюю помощь, в то время как Германия и Британия, напротив, резко ее увеличили.

В случае с Соединенным Королевством это было обусловлено, в первую очередь, решением Д. Кэмерона выполнить данное еще в качестве лидера оппозиции обещание довести объем ОПР до 0,7% от ВВП к 2013 г. вопреки мерам бюджетной экономии. Акцентируя значимость внешней помощи для обеспечения национальных интересов, консерваторы добились того, что Британия стала первой страной «Группы семи», которая достигла данного показателя, а уже в 2015 г. парламент принял закон, обязавший правительство ее не снижать. Как следствие, объемы британской помощи выросли почти на 50%, в том числе и за счет роста помощи арабским странам.

Темпы наращивания объемов внешней помощи Германией были еще более впечатляющими. Правительство ФРГ, лучше остальных континентальных европейских стран перенесшей кризис и укрепившей свое влияние в ЕС и в мире, также решило увеличить объемы содействия развитию. Этому помогла и позиция руководства по приему беженцев, расходы на содержание которых в первый год пребывания также

учитываются в качестве ОПР. Помощь сотням тысяч выходцев из развивающихся стран (в том числе и стран БВСА), которых приняла Германия, исчислялась миллиардами долларов, что позволило ФРГ оторваться и от Британии, и от Франции. В последние годы ФРГ предоставила в виде двусторонней ОПР около 22,5 млрд долл., – больше, чем Соединенное Королевство (12 млрд долл.) и Франция (около 9 млрд долл.) вместе взятые.

Франция, напротив, была вынуждена умерить свои амбиции донора. Объемы помощи начали сокращаться при Ф. Олланде на фоне бюджетных ограничений. Улучшение ситуации и приход к власти склонного к более амбициозной внешней политике Э. Макрона в 2017 г. позволили повернуть этот тренд вспять; к 2017–2018 гг. объемы французской ОПР вышли на объемы десятилетней давности. В восстановлении прежних значений сыграло роль увеличение помощи странам БВСА, несмотря на сокращение поддержки других стран мира.

Сокращение объемов помощи в 2010-е гг. было характерно и для ряда других доноров (Скандинавских стран, Нидерландов), но нигде оно не было столь радикальным, как в Испании, ставшей одной из главных жертв долгового кризиса. Резкое ухудшение состояния экономики в этой стране, рекордно высокие показатели безработицы, сопоставимые с показателями стран БВСА, сделали невозможным сохранение объемов внешней помощи на том же уровне, и к 2014 г. они снизились почти в десять раз. Итальянская ОПР в 2011–2012 гг. также сократилась (на треть). На этом фоне Скандинавские страны и Швейцария укрепили свои позиции по отношению к средиземноморским донорам.

Изменения в иерархии европейских доноров в БВСА отразили также осмысление ими вызовов, порожденных «Арабской весной». Тогда одновременно возникла потребность в поддержке демократического транзита (в первую очередь, в Египте и Тунисе) и смягчении последствий вооруженных конфликтов (в Ливии, Сирии, Йемене), в том числе притока беженцев в Европу. Последний существенно увеличился на фоне экспансии «Исламского государства Ирака и Леванта»¹, которое летом 2014 г. провозгласило халифат на значительной части территории Сирии и Ирака. Миграционный кризис 2015 г. потряс основы европейского единства [Потемкина, 2016], и события, происходящие на БВСА, получили внутривнутриполитическое измерение, особенно в странах, которые приняли больше всего мигрантов, и где сегодня нарастает стремление вернуть беженцев (в первую очередь, из Сирии) в места их постоянного проживания [Шумилин, 2019: 15].

Наиболее значимыми изменениями, исходя из агрегированных данных, стало резкое проседание Испании, которая стала замыкать топ-10, уступая, помимо признанных тяжеловесов, Скандинавским странам, Нидерландам, Швейцарии. Но самые заметные изменения произошли вследствие выхода Германии на позиции единоличного лидера. ФРГ стала предоставлять на 16% больше помощи, чем институты ЕС, в два с лишним раза больше, чем Франция, и почти в три раза больше, чем Британия, что в целом соотносилось с перераспределением ролей между этими донорами за пределами БВСА. Для Германии изменение политического ландшафта в БВСА создало новые возможности, которыми Берлин не преминул воспользоваться. По оценке Т. Бера, ФРГ стала «более активным и независимым региональным

¹ Террористическая организация, запрещенная в РФ.

игроком, несмотря на отсутствие сопоставимых с Францией и Британией геостратегических амбиций и возможностей» [Behr, 2012], хотя осмысленность германской стратегии в Южном Средиземноморье после 2011 г. ставится под сомнение рядом экспертов [Fakoussa, 2018; Furness, 2020].

Между тем отмеченные отличия в поведении доноров стали еще более зримыми. В структуре помощи от стран, не имеющих выхода к Средиземному морю, доля БВСА увеличилась за 2010-е гг. в среднем почти вдвое. Италия же стала единственной страной, где эта доля сократилась. В случае с Францией и Испанией данный показатель увеличился отнюдь не так сильно, как можно было бы ожидать, учитывая радикально возросший масштаб потребностей региона во внешней помощи. Еще более заметны эти отличия, если сопоставить динамику изменений в объемах помощи странам БВСА и всем остальным странам мира (Табл. 4). Большая часть европейских доноров увеличивала помощь БВСА либо более значительно, чем другим государствам, либо вопреки сокращениям средств, направляемых в другие регионы мира.

Таблица 4.

Разница в объемах ОПР, направленной десятью крупнейшими европейскими донорами в страны БВСА и другие страны мира в 2009–2010 гг. и 2017–2018 гг.

№ п/п	Донор	Разница в объемах помощи странам БВСА (%)	Разница в объемах помощи другим странам мира (%)
1	Германия	+323,2	+134,7
2	Британия	+195	+41,7
3	Швейцария	+165,3	+30,4
4	Швеция	+85,9	+28,6
5	Норвегия	+83,2	-8,2
6	Италия	+82,3	192
7	Дания	+76,1	-17,6
8	Нидерланды	+57,0	-27,0
9	Франция	+30,5	-3,9
10	Испания	-74,7	-76,6
<i>Справочно</i>			
	Институты ЕС	+73,9	+44,5
	Все доноры	+97,6	+24,8

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

На этом фоне особняком стоят Италия, увеличившая помощь БВСА гораздо менее существенно, чем другим регионам, и Испания, сократившая помощь арабским государствам в той же степени, что и остальным странам. Наконец, Франция мобилизовала меньше дополнительных средств, чем любая из стран, не имеющих выхода к Средиземному морю. Это при том, что все факторы, игравшие роль до 2011 г., сохраняли свое значение. В 2017 г. на арабские страны приходилось почти 20% то-

варооборота Франции со странами вне ЕС – больше, чем на КНР. Франция продолжала импортировать из региона почти треть объема энергоносителей и направлять туда почти половину своего оборонного экспорта [El Karoui, 2017].

Однако влияние Парижа в регионе сокращалось, особенно на фоне роста влияния Германии. Так, в одном из материалов Института Монтеня подчеркивалось: «Утрата Францией влияния в регионе очевидна... Мы теряем доли рынка во всех государствах в пользу наших конкурентов, в первую очередь, из числа западных стран. Это касается в том числе региона стран Магриба, где исторически у нас было преимущество, и который более не является сферой исключительно французского влияния. В культурном отношении «мягкая сила» Франции сокращается по сравнению с англосаксонскими странами, Германией, а также такими региональными акторами, как Турция...» [El Karoui, 2017]. Хотя тут не шла речь об инструментах ОПР, одного взгляда на карту помощи БВСА достаточно, чтобы увидеть распространение «утраты влияния» и на эту сферу. Например, Франция проигрывает и ФРГ, и Британии по числу попаданий в рейтинги ключевых доноров стран БВСА (Табл. 5). Из двенадцати рассматриваемых реципиентов ОПР она опережает Германию лишь в Алжире и Марокко, в то время как Германия – крупнейший европейский донор во всех остальных странах, кроме Йемена и Судана, где Британия лидирует и зачастую опережает США и институты ЕС [Бартенев, 2020].

Таблица 5.

**Европейские государства в рейтингах крупнейших доноров стран БВСА
(на основе средних значений за 2017–2018 гг.)**

№ п/п	Донор	Число попаданий в топ-10	Число попаданий в топ-5	Число попаданий в топ-3	Число попаданий на 1-е место рейтинга	Число стран БВСА в топ-5 реципиентов	Число стран БВСА в топ-10 реципиентов
1	Германия	12/12	11/12	9/12	3/12	1	4
2	Британия	9/12	6/12	1/12	–	1	2
3	Франция	8/12	5/12	3/12	1/12	1	2
4	Нидерланды	5/12	–	–	–	2	3
5	Швеция	4/12	–	–	–	0	2
6	Италия	3/12	1/12	–	–	1	4
7	Норвегия	3/12	–	–	–	1	4
8	Испания	2/12	–	–	–	1	1
9	Швейцария	2/12	–	–	–	0	1
10	Дания	–	–	–	–	1	3
<i>Справочно</i>							
	США	12/12	9/12	8/12	2/12	1	2
	Институты ЕС	12/12	11/12	7/12	2/12	3	5

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

Приведенные в таблице цифры указывают на необходимость искать ответ на вопрос о причинах перераспределения ролей между крупнейшими донорами в БВСА в структуре помощи.

Структура помощи БВСА после 2011 г.: ключ к ответу

Почти все европейские доноры увеличивали в первую очередь объемы гуманитарной помощи БВСА, которая поступала как в государства, прямо затронутые вооруженными конфликтами (Сирию, Йемен, Ирак), так и в арабские страны, принявшие больше всего сирийских беженцев – Ливан и Иорданию. В портфеле большинства доноров, не имеющих выхода к Средиземному морю, гуманитарная помощь составляла от 1/3 до 2/3 общего объема помощи БВСА.

Эти показатели были существенно выше, чем в конце 2000-х гг. Рост был особенно заметен в случае с ФРГ: если до 2011 г. гуманитарная помощь составляла лишь 5,4% от объема германской ОПР странам БВСА, то в 2017–2018 гг. – уже почти половину (44,1%) (Табл. 2). Однако Франция, Италия и Испания вновь выбивались из общего ряда. Доля гуманитарной помощи в их портфеле помощи БВСА была по-прежнему существенно меньше (особенно у Парижа – лишь 3%). Если оценивать только объемы помощи развитию, которая имеет более долговременный стратегический эффект, отставание Франции от Германии уже не выглядит столь катастрофическим, Италия занимает четвертое место, а Испания обгоняет Данию и догоняет Швейцарию (Табл. 6).

Важно рассмотреть секторальное распределение помощи развитию. Особое значение с учетом масштабов политической трансформации в регионе приобретает анализ содействия в секторе «Государственное управление и поддержка гражданского общества». Лидером по данному показателю неожиданно стала Британия, за ней следует ФРГ, а на третье место выходят Нидерланды. Важно и то, что объемы «политической» помощи Лондона и Берлина увеличились к 2017–2018 гг. многократно – в 3,2 и 6 раз соответственно, а Франции, Испании, Италии – остались на крайне низком уровне.

Обозначенные различия между донорами проявляли себя и в географическом распределении средств помощи. При прочих равных «Арабская весна» должна была бы повлечь за собой перераспределение несредиземноморскими донорами средств в пользу североафриканских стран, а крах демократического транзита в Египте, территориальная экспансия «ИГИЛ» и новая волна беженцев, наоборот, – перераспределение средств в пользу ближневосточных государств. Однако реальность оказалась сложнее. Государства, имеющие выход к Средиземному морю, все еще лидируют по доле помощи, направляемой в Северную Африку: во Франции и Испании этот показатель составляет около 2/3 от общего объема ОПР. Эти страны – единственные европейские доноры. В тройку крупнейших реципиентов их помощи в 2017–2018 гг. входили Марокко и Египет, где внутривнутриполитическая ситуация сегодня куда более стабильна, чем в других государствах БВСА.

В портфеле Италии доля Северной Африки выросла в первую очередь за счет наращивания помощи своей бывшей колонии – Ливии, до 2011 г. не входившей в число получателей ОПР, а также Ираку, где Италия с 2003 г. весьма активно участ-

вовала в программах реконструкции. Франция, Испания, Италия не увеличили объемы помощи Сирии, Йемену, Ливану или Иордании. Единственное исключение – вхождение Ирака в «тройку» крупнейших реципиентов французской помощи, которая, впрочем, не носит гуманитарного характера, что в очередной раз подчеркивает специфику политики Парижа как донора в регионе. Остальные страны, напротив, не продемонстрировали в первые годы после «Арабской весны» заинтересованности в выделении значимых средств на поддержку демократического транзита в странах Северной Африки, а вместо этого перенаправили средства на Ближний Восток.

Таблица 6.

Данные по отдельным видам ОПР,
направленной десятью крупнейшими европейскими донорами в БВСА
(средние значения за 2017–2018 гг., млн долл.)

№ п/п	Донор	Объемы помощи развитию (без учета гуманитарной помощи) (млн долл.)	Объемы помощи в секторе «Государственное управление и поддержка гражданского общества»	
			(млн долл.)	% от общего объема ОПР
1	Германия	2073	522	16,3
2	Франция	1605	77	4,7
3	Британия	729	608	46,0
4	Италия	237	90	29,3
5	Нидерланды	204	116	39,7
6	Швеция	191	92	27,4
7	Норвегия	164	59	13,2
8	Швейцария	125	49	25,1
9	Испания	124	17	11,4
10	Дания	108	86	37,1
<i>Справочно</i>				
	Институты ЕС	2545	420	11,3
	Все доноры	19 618	3287	9,6

Источник: составлено автором на основе данных ОЭСР.

С одной стороны, это было обусловлено ростом потребностей ближневосточных стран именно в гуманитарной помощи, а с другой – многократным сокращением помощи Судану после отделения Южного Судана в 2011 г. Так, Норвегия сократила помощь Судану с 104 до 13 млн долл., Дания – с 37 до 3,8 млн долл. Гуманитарная направленность политики большинства стран проявилась также и в распределении средств между отдельными реципиентами: крупнейшим получателем помощи от доноров (кроме Нидерландов) является Сирия, часто в топ-3 входят Йе-

мен, Ливан и Иордания, а также Палестина – неизменно приоритетный партнер для Скандинавских стран и Швейцарии.

Особняком вновь стоит лишь ФРГ, которая треть помощи направляет в страны Северной Африки, традиционно считавшейся зоной преобладающего влияния Франции и не относившейся прежде к числу приоритетных для ФРГ направлений. Германия наращивала присутствие в Египте, Тунисе и Марокко, помощь которым выросла в разы, в странах Машрика, затронутых вооруженными конфликтами или их трансграничными последствиями. Именно Германия заняла те ниши, которые образовались в результате сокращения или недостаточного – на фоне роста потребностей – увеличения объемов помощи со стороны Франции, Испании и Италии, что вызывало болезненную реакцию в Париже. Подписание в январе 2019 г. Ахенского договора о сотрудничестве между ФРГ и Францией Ю. Рубинский и А. Синдеев называют «качественным изменением глобального контекста, в который вписывается франко-германский тандем» [Рубинский, Синдеев, 2019: 20]. Договор предусматривает в том числе координацию действий в сфере содействия развитию, что теоретически может повлиять на взаимодействие Парижа и Берлина в БВСА. В то же время такая координация сопряжена с проблемами, на что указывают оценки экспертов Германского института развития [Kaplan, 2020], подробно рассматривающих ее на примере отдельных стран, в частности Марокко. Ожидать быстрого исправления ситуации, на наш взгляд, не следует.

* * *

Регион БВСА после «Арабской весны» получил масштабные новые вливания средств от ведущих европейских доноров. Вместе с тем вели они себя совершенно по-разному. С одной стороны, это отражало различную внутреннюю экономическую динамику в европейских странах в этот период, с другой – различия в восприятии изменений политического ландшафта, которые доноры осмыслили, исходя из понимания целей содействия развитию. Дифференциация подходов проявилась задолго до того, как арабский мир накрыла новая волна турбулентности. Еще в 2000-е гг. четко обозначились две группы доноров, демонстрировавшие совершенно разные стратегии поведения. Страны, обладающие выходом к Средиземному морю, проявляли заметно больший интерес к взаимодействию с арабскими государствами, концентрировались на оказании помощи Северной Африке, предоставляя помощь развитию, преимущественно в экономических секторах. Другие страны, напротив, не имея изначально таких крепких связей с регионом, фокусировались на Ближнем Востоке, предоставлении гуманитарной помощи, а также содействию повышению качества управления, развитию гражданского общества. «Арабская весна» не только не устранила эти различия, но сделала их более явными.

По сути, это создало видимость сознательного «разделения труда» между донорами. Однако на практике Франция, Германия и Британия конкурируют друг с другом не менее активно, чем с неевропейскими акторами. Новые вызовы – дестабилизация обстановки в странах, в наименьшей степени затронутых «Арабской весной» (Алжир, Судан, Ливан, Ирак), эскалация напряженности в Восточном Средиземно-

морье, взрыв в порту Бейрута в августе 2020 г., не говоря уже о последствиях пандемии COVID-19, могут усилить эту конкуренцию.

Список литературы

- Бартенев В.И. (2020) *Ближний Восток и Северная Африка в актуальной статистике официальной помощи развитию: Информационно-аналитический обзор*. Издательство Московского университета. Москва, Россия. 54 с. URL: https://fmp.msu.ru/attachments/article/423/BartenevVI_MENA_ODA_flows_2020.pdf (дата обращения: 14.08.2020).
- Зверева Т. (2014) Средиземноморский проект Парижа, *Мировая экономика и международные отношения*, № 8. С. 56–66.
- Попова О.П. (2020) Германская помощь Тунису после 2011 года: логика развития «трансформационного партнерства», *Современная Европа*, № 3. С. 61–71. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope320206171>
- Оганисян Л.Д. (2018) Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами «Арабского пробуждения», *Глобальный Юг в полицентричном миропорядке (Мировое развитие. Вып. 19)*. ИМЭМО РАН, Москва, Россия. С. 148–156.
- Потемкина О.Ю. (2016) Миграционный кризис и политика Европейского союза. *Актуальные проблемы Европы*, 2016, №4. С. 38–60.
- Рубинский Ю., Синдеев А. (2019) От Елисейского к Ахенскому договору. *Современная Европа*, №2. С. 18–26. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220191826>.
- Шумилин А.И. (2019) Ближневосточные конфликты: европейский подход. Ин-т Европы РАН, Москва, Россия. 122 с.

References

- Bartenev V.I. (2020) *Blizhniy Vostok i Severnaya Afrika v aktual'noi statistike ofitsial'noi pomoshchi razvitiyu: Informatsionno-analiticheskiy obzor*. Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. Moscow, Russia. 54 p. URL: https://fmp.msu.ru/attachments/article/423/BartenevVI_MENA_ODA_flows_2020.pdf (accessed: 15 August 2020).
- Behr T. (2012) Germany and the Arab Spring, 5 p., URL: <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/actuellebehr131012.pdf> (accessed: 14 August 2020).
- Bicchi F. et al. 2018. *The Struggle for Influence in the Middle East: the Arab Uprisings and Foreign Assistance*. London: Routledge. 184 p.
- Challand, B. (2014) Revisiting Aid in the Arab Middle East, *Mediterranean Politics*, vol. 19, № 3, pp. 281–298, DOI: 10.1080/13629395.2014.966983.
- El Karoui H. (2017) *A New Strategy for France in a New Arab World*, Paris, Institut Montaigne, 24 p., URL: https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/a-new-strategy-for-france-in-a-new-arab-world-executive-summary_0.pdf (accessed: 15 August 2020).
- Fakoussa D. (2018) Germany in the Mediterranean – Between Sincere Engagement, Impotence, and a Normative Paradox. *IEMed. Mediterranean Yearbook*, pp. 137–140.
- Furness M. (2020) “Donorship” and strategic policymaking: Germany’s Middle Eastern and North African aid programme since the Arab uprisings, *Development Policy Review*, № 38, pp. 70–90.
- Kaplan L. (2020) *Systemic Challenges and Opportunities of Franco-German Development Cooperation*. Bonn: GDI. 64 p.
- Oganisyan L.D. (2018) Evolyutsiya podkhodov ES k vzaimodeistviyu so stranami «Arabskogo probuzhdeniya», *Global'nyi Yug v politsentrichnom miroporyadke (Mirovoe razvitie. Vyp. 19)*. IMEMO RAN, Moscow, Russia, pp. 148–156.
- Popova O.P. (2020) Germanskaya pomoshch' Tunisu posle 2011 goda: logika razvitiya «transformativnogo partnerstva», *Sovremennaya Evropa*, № 3, pp. 61–71. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope320206171>.

- Potemkina O.Yu. (2016) Migratsionnyi krizis i politika Evropeiskogo soyuza, *Aktual'nye problemy Evropy*, № 4, pp. 38–60.
- Rubinskii Yu., Sindeev A. (2019) Ot Eliseiskogo k Akhenskomu dogovoru, *Sovremennaya Evropa*, № 2, pp. 18–26. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220191826>.
- Schäfer I., Koepf T. (2017) *Franco-German foreign policy cooperation towards the Maghreb – converging goals, diverging policies*. Genshagen: Genshagen Foundation. 24 p.
- Shumilin A.I. (2019) *Blizhnévostochnye konflikty: evropeiskii podkhod*. In-t Evropy RAN. Moscow, Russia. 122 p.
- Zvereva T. (2014) Sredizemnomorskii proekt Parizha. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, № 8, pp. 56–66.

European Donors in the Arab World: Redistribution of Resources and Roles

Received 17.09.2020

Author: Bartenev V., Candidate of Sciences (History), Senior Research Fellow at the Center for Arab and Islamic Studies, Institute of Oriental Studies RAS. **Address:** Rozhdestvenka Street, 12, Moscow, Russia, 107031. **E-mail:** vl_bartenev@mail.ru

Abstract. The article explores official development assistance flows from European countries to the Middle East and North Africa (MENA) and highlights certain specifics and the logic of redistribution of resources and roles between the largest European donors throughout the 2010s – since the Arab Spring, which transformed the political landscape of the entire region. This trend is explained by uneven dynamics of the donor activities of three states with a direct access to the Mediterranean – France, Italy and Spain – and other countries. This dynamic seems to be caused by differences in domestic economic and political environment and dissimilarities in motivation and strategy which manifested themselves in allocation of resources between MENA and other regions, humanitarian and non-humanitarian assistance, various sectors, sub-regions and recipient countries. The Arab Spring made these dissimilarities even more acute and created an illusion of a conscious 'division of labour'. However, leading European powers – Germany, France and the United Kingdom – compete actively with each other as well as with non-European actors. A wide range of new and unexpected challenges such as a recent destabilization in the countries to a lesser extent affected by the Arab Spring (Algeria, Sudan, Lebanon and Iraq), escalation of tensions in the Eastern Mediterranean, a devastating explosion in the Beirut port etc., notwithstanding mid- and long-term consequences of the COVID-19 pandemic, might make this competition even more dynamic.

Keywords: Europe, Arab world, Middle East and North Africa, Southern Mediterranean, donor countries, official development assistance, humanitarian assistance.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620207689>