ЭКОНОМИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ КАК МОТИВЫ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ ПРИМЕР ГЕРМАНИИ*

НАТАЛЬЯ ТОГАНОВА

Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН,
Москва, Россия

Резюме

В статье анализируется официальная помощь развитию, осуществляемая ФРГ в контексте её внешней политики. Автор уделяет внимание двум аспектам: взаимосвязи между помощью развитию и безопасностью и взаимосвязи между помощью развитию и экономическими интересами страны. Германия – один из крупнейших доноров в мире. В 1990-х – 2010-х годах немецкие институты помощи развитию претерпели трансформацию. Произошло уменьшение числа вовлечённых в эту деятельность институтов благодаря их слиянию; в конце первого десятилетия XXI в. были чётче разграничены обязанности в области помощи развитию между Министерством иностранных дел и Министерством экономического сотрудничества и развития. Также политика стала более сфокусированной на ограниченном наборе стран. В то же время, несмотря на рекомендации экспертов перераспределить средства и увеличить отчисления институтам многосторонней помощи (таким как ООН и Всемирный банк), Германия продолжает делать ставку на двустороннюю помощь. Проведённый автором анализ продемонстрировал, что деятельность ФРГ в области развития в значительной степени секьюритизирована. С одной стороны, она выступает как форма компенсации неучастия немецких военных в инициированных США операциях. С другой – германская помощь развитию направляется в те горячие точки, где дислоцированы немецкие военные. Напротив, анализ экономической мотивации в контексте помощи развитию не позволяет сделать однозначных выводов. Германия выступает одним из мировых лидеров по экспорту промышленных товаров, благодаря в первую очередь их конкурентоспособности, а не немецкой помощи. В то же время последняя традиционно фокусируется на тех секторах экономики, которые правительство ФРГ стремится активно поддерживать: технологиях в области защиты окружающей среды и энергетики. Более того, политиками прямо подчёркивается экономическая выгода института развития для германского хозяйства. Хотя Германия активно реализует проекты по поддержке экспорта развивающихся стран в развитие (aid for trade), серьёзного положительного эффекта, то есть увеличения импорта продукции из данных стран в ФРГ, не наблюдается.

Ключевые слова:

помощь развитию; Германия; внешняя политика; военные операции; национальная безопасность; экспорт; гуманитарная помощь.

Германия – один из крупнейших доноров международного развития и активный участник мировых институтов помощи

развивающимся странам (в 2017 г. по объёмам помощи Германия находилась на втором месте после США среди стран–членов

* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ(РФФИ) № 15-07-00061а «Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: опыт зарубежных стран».

Дата поступления рукописи в редакцию: 26 января 2018 г.

Дата принятия к публикации: 12 сентября 2018 г.

Для связи с автором /Corresponding author:

Email: toganova@imemo.ru

ОЭСР, выделив 24 157 млн долларов¹). Инструменты помощи развитию используются ею для достижения множества целей, среди которых — обеспечение экономических интересов ФРГ, борьба с терроризмом и снижение угроз безопасности, противодействие изменению климата. С середины 2010-х годов на первый план вышла задача регулирования миграции. По словам бывшего министра иностранных дел ФРГ Франка-Вальтера Штайнмайера, «Любая эффективная стратегия по установлению мира в XXI в. должна поддерживать эволюционные изменения. Внешняя политика — это одновременно и превентивные меры, и кризисная дипломатия, и терпеливая поддержка трансформационного процесса» [Steinmeier 2015].

Анализ германской помощи развитию в контексте её внешнеполитических целей актуален, поскольку остаётся относительно новым направлением для отечественных исследователей. Интерес обусловлен не только тем, что тема не изучена, но и востребованностью зарубежного опыта для корректировки российской политики. Российские учёные не исследовали германскую политику помощи развитию с точки зрения её взаимосвязи с целями внешней политики, а также экспертную дискуссию вокруг неё.

Российские специалисты уделяли внимание тому, как Цели тысячелетия ООН преломлялись во внешней политике ФРГ [Попова 2013], каким образом складывалось взаимодействие министерств [Попова, Трунов 2016], а также участие ФРГ в военных конфликтах и отчасти связанные с этим вопросы помощи развитию [Трунов 2016; 2017; 2018]. В ряде сопоставительных работ в области содействия международному развитию Германия рассматривалась среди прочих стран [Дегтерёв 2012; Мак-

симова 2016; Попова 2014; Попова, Трунов 2016]. В 2010 г. вышло учебное пособие под редакцией М.В. Ларионовой, в котором была систематизирована информация, почерпнутая составителями с официальных ресурсов министерств ФРГ и ОЭСР [Национальные стратегии... 2010]. Кроме того, отечественные авторы анализировали взаимосвязь политики помощи развитию в мире с вопросами безопасности [Бартенев 2011; 2016; Трунов 2016; 2018].

Настоящая статья призвана отчасти восполнить сохраняющийся пробел. Её цель — описать динамику института помощи развитию, определить его взаимосвязь с безопасностью и экономическими интересами, а также выделить основные вехи экспертной дискуссии.

1

До развала биполярного миропорядка ФРГ была интегрирована и шла в фарватере западного блока. Германская внешняя политика следовала постулату о примате интеграции в НАТО и неизменности участия в европейских сообществах. Четверть века спустя после падения Берлинской стены она продолжает ему следовать, на что активно ссылаются первые лица страны². Это не мешает им параллельно говорить о необходимости пересмотра роли ФРГ на мировой арене, более активной внешней политике, а также «большей ответственности»³. Отчасти к такому поведению ФРГ подталкивают другие страны. Например, США призывают европейских членов НАТО активнее участвовать в военных операциях, повышать обороноспособность и увеличивать военные расходы. Поиск нового места на мировой арене и параллельное стремление остаться верным старым принципам проходит нелинейно и нелегко, ведь на протяжении «холодной войны»

¹ Данные OECD. URL: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

² См., напр., речь канцлера Ангелы Меркель от 25 апреля 2017 г. URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2017/04/2017-04-25-rede-merkel-kas.html>

³ Ключевой следует считать речь президента Й. Гаука (2012–2017 гг.) на открытии Мюнхенской конференции по безопасности в 2014 г. *Gauk J. Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz. Bundespraesident. 31.01.2014.* URL: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauk/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>

Германия получила значительную выгоду от положения экономического гиганта и политического карлика⁴, и от этих преимуществ германское общество весьма неохотно отказывается.

Подобная амбивалентность отражается во внутригерманской дискуссии о пересмотре внешнеполитической линии. Германские эксперты и политики признают, что в XXI в. стабильное развитие страны находится в большей, нежели прежде, взаимосвязи с происходящим в других регионах мира. Нестабильность за тысячи километров от Берлина влечёт быстрые негативные последствия внутри страны. Однако консенсус по этому вопросу не привёл к внятной новой внешнеполитической идеологии.

В 2010 г. президент ФРГ Хорст Келер ушёл в отставку после высказывания о том, что «военное вмешательство возможно для достижения наших интересов, как, например, сохранения свободных торговых путей, предотвращения дестабилизации целых регионов, которая негативно отражается на наших шансах — через торговлю, занятость и доход»⁵. Его пример доказывает, что германская общественность не поддерживает исключительно прагматичный подход к внешней политике. Не находит признания идея независимой внешней политики, если она не увязана с традиционными постулатами «Запад — НАТО — Европейский Союз». Например, политолог Ульрих Шпек после событий 11 сентября в качестве оптимальной модели германской внешней политики рассматривал дальней-

шую интеграцию с ЕС и предлагал через этот коллективный институт участвовать в мировом строительстве [Speck 2012].

Несмотря на знаковые речи в Мюнхене в 2014 г. президента Й. Гаука⁶ и министра обороны Урсулы фон дер Ляйен⁷ о намерении принимать большую ответственность, ФРГ нередко минимизирует отправку своих военных в горячие точки. Хотя реформирование вооружённых сил проходит уже не первое десятилетие, немецкие СМИ нередко сомневаются в боеготовности войск⁸. Таким образом, складывается впечатление, что ФРГ пытается и дальше лавировать с целью отказываться от вмешательства, где это только возможно. В то же время о тренде «больше ответственности» и «чуть больше самостоятельности» свидетельствует всё же несколько более частая отправка военных в горячие точки и эпизодический отказ ФРГ следовать за США. Кроме того, Германия стремится играть активную роль посредника в урегулировании конфликтов⁹.

Как с этим трендом соотносится политика помощи развитию и какова её роль в этом контексте? Консенсуса по поводу значения этого инструментария во внешней политике ФРГ нет. В немецкой академической дискуссии перемежаются анализ и стремление экспертов оказать влияние на политику. Данная статья исходит из того, что, как и международная деятельность других ведомств — будь то министерства экономики и энергетики или любого другого — работа министерства экономическо-

⁴ Российскому читателю данная фраза скорее знакома в отношении Европейского Союза, но в ФРГ традиционно считается, что её автор бундесканцлер Х. Шмидт (1974–1982 гг.) — «Германия с экономической точки зрения гигант, с политической — карлик, а с военной — червь» (*“Deutschland ist wirtschaftliche Riese, politisches Zwerg, militärisches Wurm”*).

⁵ Das sagte Horst Köhler zu den Auslandseinsätzen // Welt. 27.05.2010. URL: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article7809187/Das-sagte-Horst-Koehler-zu-den-Auslandseinsaetzen.html>.

⁶ URL: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>

⁷ URL: https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf.

⁸ Kaputte Truppe // Zeit Online. 20.04.2017. URL: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/bundeswehr-bestand-ausruestung-panzer>

⁹ Это отражается в том, какое значение уделяется политике по предотвращению конфликтов; см.: Grundprinzipien deutscher Außenpolitik. Auswärtiges Amt, 13.03.2017. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/grundprinzipien-deutscher-aussenpolitik/216474>

го сотрудничества и развития в этой области подчиняется вырабатываемой министерством иностранных дел линии. Кроме того, во внешней деятельности различные институты исполнительной власти нередко сотрудничают между собой, но этот вопрос выходит за рамки настоящего исследования. Таким образом, в осуществлении содействия международному развитию присутствует дихотомия: министерство экономического сотрудничества и развития действует самостоятельно, но с оглядкой на вырабатываемый министерством иностранных дел курс, из чего следует его подчинённый и порой не столь уж автономный характер.

Между тем в дискуссии о помощи развитию в ФРГ доминирует подход, что работа в этой сфере выступает самостоятельным направлением политики. Более того, звучат голоса в пользу того, что было бы желательным, если бы другие аспекты международной деятельности — торговая, экономическая политика, деятельность в области защиты окружающей среды — как минимум согласовывались с министерством экономического сотрудничества и развития, а как максимум — подчинялись повестке развития. Порой высказывается точка зрения, что политика помощи развитию должна быть полностью передана на наднациональный уровень (ЕС) и уже на нём согласовывать с торговой политикой, которую государства-члены европейского интеграционного объединения коммунистизировали уже давно [Brüne 2004]. Прагматичный взгляд на это направление деятельности Германии на мировой арене остаётся непопулярным в исследовательских работах. В результате при её рассмотрении в контексте внешней политики ФРГ редко отмечается её незначительная роль и подчинённый характер. Тем не менее последний подход нашёл отражение фактически во всех учебных и справочных изданиях по внешней политике ФРГ последних лет (см., напр.: [Schmidt, Hellmann, Wolf 2007]).

На взгляд автора настоящей статьи, инструменты помощи развитию чаще всего ассоциируются со следующими направлениями внешней политики (поэтому их можно считать подчинёнными им): мирное урегулирование, решение и предотвращение конфликтов; вопросы безопасности; обеспечение экономических интересов ФРГ; регулирование миграционных процессов; противодействие изменению климата. Однако поскольку рассматриваемая проблематика также выступает и самостоятельной частью деятельности страны на мировой арене, которая преследует гуманитарные цели (помощь нуждающимся), мы также рассмотрим общие тренды её развития в последние годы.

2

Ключевая роль в оформлении германской политики помощи развитию отводится министерству экономического сотрудничества и развития, которое было создано в 1961 г.¹⁰ Оно стало преемником ведомства, отвечавшего за План Маршалла, — было принято решение, что применявшиеся на территории ФРГ в послевоенный период методы экономического восстановления будут использоваться для содействия другим странам (аналогичным образом был переориентирован и Банк реконструкции KfW).

Находившийся в этот момент у власти канцлер Конрад Аденауэр не поддерживал создание отдельного министерства. Скорее, он был готов предоставлять деньги международным организациям, нежели реализовывать собственные проекты. Однако Вашингтон настаивал на активном участии ФРГ, и Бонн уступил. Возможно, из-за отсутствия поддержки со стороны канцлера министерство далеко не сразу получило всю полноту компетенций, и его реформирование продолжилось вплоть до начала XXI в. При этом ведомство неизменно получало больше полномочий в периоды нахождения у власти социал-демократов (в 1970-х и 1990-х годах).

¹⁰ До 1993 г. министерство экономического сотрудничества.

В 1964 г. указом канцлера министерство было наделено правом разрабатывать основы политики развития (в том числе программные документы), планировать и реализовывать техническое сотрудничество. В 1972 г. оно стало ответственным за финансовые потоки двусторонней и многосторонней помощи. Концентрация полномочий осуществлялась окольными путями: в 1969 г. правительство создало Федеральное бюро помощи развитию (*Bundesstelle für Entwicklungshilfe*), которое вобрало в себя полномочия, разбросанные по ряду других министерств и ведомств. Этот орган просуществовал недолго. В 1975 г. он был объединён с Немецким обществом поддержки развивающихся стран (*Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer – GAWI*). Новый институт получил название «Объединение по совместным техническим разработкам» (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*). Сегодня он выступает как ключевой проектный офис программ помощи развитию (частично реализуя их самостоятельно или отдавая на субподряд).

Важным этапом институциональной перестройки стало реформирование помощи развитию после падения Берлинской стены. «Холодная война» закончилась, и ответственное министерство пересмотрело критерии поддержки развивающихся стран. Во главу угла были поставлены права человека, участие населения в выработке политических решений и организации политической жизни, правовое государство, поддерживающая рыночные принципы экономическая система, направленная на развитие государственная политика. Параллельно был сокращён список стран-реципиентов. Эксперты положительно оценивали изменения, поскольку казалось, что это отход от идеологических и экономических принципов отбора достойных помощи, хотя эффективность обновлённой политики подвергалась сомнению. Ведь утверждение, что демократия – залог экономического успеха, спорный, а соблюдение прав человека нередко идёт вразрез с экономическими интересами [Illy 1997].

Параллельно высказывались радикальные предложения отказаться от помощи в традиционном понимании и перейти к «структурной политике», то есть охватывающей другие важные аспекты развития отстающих стран, как, например, внешняя торговля [Illy 1997]. Именно эта логика будет взята на вооружение министром Хайдемари Вицорек-Цойль (1998–2009), и до настоящего времени постулат о проведении структурной политики остаётся ключевым в ФРГ. Однако изначально данный подход предполагал решительный пересмотр круга стран-реципиентов и большее внимание наименее развитым. Он представлял собой реакцию на ситуацию 1990-х годов, когда крупными получателями германского финансирования стали бывшие страны социалистического лагеря, что сократило потоки помощи в более нуждающиеся африканские страны (их доля сократилась с 35% в 1993 г. до 26% в 1995 г.).

В 1998 г. руководитель министерства экономического сотрудничества и развития стал членом совета безопасности при правительстве. Это свидетельствовало о росте статуса ведомства. Спустя десятилетие оно получило право комментировать действия других министерств в области помощи развитию. Особенно важными эти полномочия были применительно к деятельности министерства защиты окружающей среды, министерства экономики и министерства энергетики (которое в 2013 г. было объединено с минэкономки), поскольку именно они реализуют множество проектов с развивающимися странами [Schorlemmer 2010: 561].

Институциональная структура, обеспечивающая осуществление помощи развитию в ФРГ, отличалась от практики других развитых стран: больше игроков и задачи чаще делегировались. Эти особенности обсуждались на протяжении десятилетий, и начиная с 1990-х годов наблюдается тренд на консолидацию, который в конце первого десятилетия XXI в. привёл к реформе. Тем не менее ряд германских исследователей рассматривали существовав-

шую структуру как преимущество (меньшая политизация, большая поддержка населения внутри страны [Elshorst 1990: 22]). Другие эксперты указывали на минусы: не всегда координация между отдельными игроками была эффективна (например, взаимодействие между GIZ и НПО), а также баланс в отношениях между министерством и крупными организациями (GIZ и KfW) порой складывался в пользу ответственного ведомства. После сокращения его персонала возросла зависимость министерства от партнёрских организаций, которые нередко обладали даже большими компетенциями [Elshorst 1990: 22]. В итоге победила точка зрения тех, кто призывал ФРГ к более стройной модели, характерной для других стран, входящих в Комитет по содействию развитию ОЭСР [Borgmann, Stockmann 2009].

Изменения структуры помощи развитию ФРГ включали несколько компонентов и проводились постепенно. В 2001 г. Немецкое общество инвестиций и развития (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG), созданное в 1962 году, вошло как дочернее предприятие в Банк реконструкции KfW. В 2011-м основанная в 1963 г. Немецкая служба развития (Deutscher Entwicklungsdienst) волилась в Немецкое общество международного сотрудничества (GIZ). Реформа 2011 г. разграничила полномочия министерств иностранных дел и экономического сотрудничества и развития: гуманитарное содействие перешло полностью в ведение первого. До этого экстренная помощь осуществлялась министерством иностранных дел, а последующие гуманитарные поставки — министерством экономического сотрудничества и развития. Последнее в результате реформы стало ответственно исключительно за помощь развитию.

Ещё одно направление преобразований — дальнейшее сокращение числа стран-реципиентов (2009). При этом некоторые эксперты высказывали сомнения в том, что оно действительно уменьшилось — часть стран стали получать помощь в рамках региональных программ, то есть

охватывающих сразу же несколько стран одного региона (например, государства Закавказья и отчасти Центральной Азии) [Schorlemmer 2010: 557].

Динамика помощи развитию (рис. 1) свидетельствует о том, что ФРГ, оправившись от экономических сложностей объединения страны, стала наращивать её объёмы. Тем не менее целевой показатель в 0,7% ВВП долгие годы достигнуть не удавалось. Лишь в 2016 г. она к нему приблизилась (0,689% ВВП), но произошло это благодаря включению в подсчёт расходов на мигрантов, приехавших в ФРГ в 2015 — 2016 годах. Ранее, в 2015 году, аналогичный показатель составлял 0,52% ВВП. При этом в тот год 46% расходов шло на двустороннюю помощь министерства экономического сотрудничества и развития (из них 39% — техническое сотрудничество, 37% — субсидии, 13% — ссуды). География германской помощи была следующей: 43% — Азия, 33% — Африка, 16% — Америка, 8% — Европа.

З

Взаимосвязь политики безопасности и помощи развитию стала очевидной после терактов 11 сентября 2001 г. в США. Применительно к ФРГ этот общемировой тренд проявляется двояко.

Во-первых, помощь развитию дополняет и выступает поддержкой военно-политического урегулирования. Однако это значение, по мнению исследователей, она имела отнюдь не начиная с 11 сентября, — такую роль она играла и раньше. В 1970-х годах стало очевидно, что гуманитарные миссии, реализуемые неправительственными организациями, не справляются с задачей урегулирования конфликтов и нуждаются в государственной поддержке. В то же время спрос на гуманитарную поддержку стал поступать и со стороны вооружённых сил. Боевые операции затягивались, и военным всё чаще приходилось заниматься не своими задачами — строительством институтов и восстановлением экономической и социальной жизни страны. Первые примеры согласования действий на двух

направлениях политики ФРГ имели место в ходе конфликта в Косово (такого рода со-единение получило название *Civil-military co-operation*, CIMIC) [Eberwein 2003: 40]. Потребовались годы для изменения представлений политического истеблишмента относительно возможности сопрягать их на регулярной основе. Лишь постепенно формула «развитие невозможно без безопасности» стала новым принципом германской политики [Klingebiel, Roehder 2004: 55].

Новый подход имел ряд проявлений. В 2002 г. министр экономического сотрудничества и развития Х. Вицорек-Цойл призывала к отправке немецких военных в Судан. Кроме того, после террористических актов 11 сентября 2001 г. в ФРГ стали приниматься стратегические документы, одновременно затрагивающие вопросы как безопасности, так и помощи развитию (например, план федерального правительства «Гражданское предотвращение кризисов, разрешение конфликтов и консолидация

Рисунок 1

Объемы германской помощи развитию согласно методологии ОЭСР (в постоянных ценах, млн долларов США)

Источник: ОЭСР. URL: <https://stats.oecd.org/>

мира»¹¹). Их появление было немыслимо в 1990-х годах.

Впрочем, этот же тренд наблюдался и на уровне ЕС. Принятая в 2003 г. Европейская стратегия безопасности призывала к большей согласованности двух направлений. В начале 2000-х годов впервые средства Европейского фонда развития выделялись на решение проблем безопасности — в 2003 г. был создан Фонд мира для Африки (*African Peace Facility*). Некоторые германские проекты содействия укреплению безопасности развивающихся стран финансировались из бюджета военного ведомства. В частности, в 2004 г. канцлер ФРГ Герхард Шредер и Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан открыли Международный центр подготовки миротворцев в Гане¹², в рамках которого были задействованы как министерство экономического сотрудничества и развития, так и министерство обороны Германии.

Новый подход нередко воспринимается исследователями отрицательно, поскольку свидетельствует о провале политики урегулирования конфликтов мирным путём [Eberwein 2003: 40]. Хотя есть и противоположная точка зрения: готовность гражданского общества и гуманитарных организаций участвовать в урегулировании горячих конфликтов подтолкнула к переплетению двух направлений [Klingebiel, Roehder 2004]). Негативное следствие взаимодействия неправительственных организаций с военными — подрыв доверия к ним местного населения. Кроме того, работа гражданских организаций инструментализируется и становится частью политики безопасности. О том, что помощь развитию воспринимается как инструмент внешней политики, по мнению некоторых экспертов, свидетельствовал и рост доли двусторонней помощи [Eberwein 2003].

Во-вторых, помощь развитию выступает той ценой, которую Германия готова пла-

*тить за неучастие в военных начинаниях США*¹³. Интересно, что американские специалисты порой видят в этом не вторую сторону медали, а иное направление внешней политики, которое они предлагают усилить как уравнивающее США на мировой арене. При этом ФРГ, по их мнению, следует мобилизовать ЕС на осуществление схожей деятельности, а большие расходы на помощь развитию помогли бы Германии достигнуть заветной мечты — войти в Совет Безопасности ООН [Sachs 2004]. Однако подобные оценки не учитывают, что и спустя полтора десятилетия после внедрения нового подхода ФРГ не могла проводить политику помощи развитию полностью самостоятельно, без оглядки или тем более в противовес США. Помощь регионам, находящимся вне поля внимания Соединённых Штатов, остаётся не столь значительной, чтобы служить аргументом в пользу независимости от Вашингтона. В 2012 г. немецкое экспертное сообщество призывало правительство ФРГ активизировать внешнюю политику в Восточной Европе и на Кавказе [Meckel et al. 2012]. Однако отнюдь не экспертные рекомендации, а конфликт на Украине стал триггером её активизации.

Как и в случае, когда механизмы помощи развитию дополняют военные меры, их инструментализация в качестве альтернативного орудия в борьбе с терроризмом критикуется исследователями. В связи с этим высказанные профессором П. Мольте в 2002 г. мысли можно считать пророческими. Он указывал, что политика развития находится в сложном положении, поскольку (вновь, как и в условиях «холодной войны») подчиняется иным задачам, нежели собственно цели развития. Он прогнозировал, что она и не будет способствовать улучшению ситуации в развивающихся странах. Ставка на борьбу с терроризмом приведёт к тому, что снова будут поддержи-

¹¹ Этот документ, как это нередко бывает в германской политической практике, претерпел несколько редакций. Ссылки можно найти: URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Aktionsplan_%E2%80%9E9EZivile_Krisenpr%C3%A4vention%E2%80%9C9C.

¹² URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Kofi_Annan_International_Peacekeeping_Training_Centre.

¹³ С этой мыслью солидаризируются многие германские исследователи, см.: [Balja 2002].

ваться авторитарные правительства, которые в очередной раз получают алиби для недемократических действий [Molt 2002].

Правомерность этих высказываний была подтверждена примером некоторых стран, в том числе Турции. Об этом же свидетельствуют статистические показатели: при сопоставлении операций со значительным участием немецких военных и потоков помощи развитию очевидно двойственное значение последних (рис. 2).

В конце 2016 г. немецкие военные были дислоцированы в следующих регионах и странах: Средиземное море (Италия), Косово, Эгейское море (Греция/Турция), Сирия/Ирак (Турция), Афганистан, Ирак, Ливан (Кипр), Сомали, Южный Судан, Судан, Мали, Западная Сахара. Операция в Ливане началась в 2006 году, что обернулось ростом потоков помощи развитию этой

страны в два раза. В 2008 г. стартовала операция в Сомали, и с 2009 г. вырос поток средств (хотя он и не был постоянным, но за период с 2008 по 2015 г. страна получила в четыре раза больше, чем в 2000–2007 годах). С 2011 г. немецкие военные поддерживали государство Южный Судан, и объёмы помощи развитию также выросли (если сложить приходящиеся с 2011 г. на Судан и Южный Судан затраты), хотя следует отметить, что в качестве наблюдателей незначительное число немецких военных было дислоцировано ещё с 2005 года. Активная фаза афганской операции пришлась на 2002–2014 годы, её завершение сопровождалось уменьшением средств, выделявшихся Кабулу на социально-экономические нужды.

На общем фоне исключением предстаёт пример Ирака, так как Германия не принимала участия в операции в этой стране. Тем

Рисунок 2
Помощь развитию ФРГ некоторым странам
(официальная помощь развитию согласно подходу ОЭСР, в млн долларов, в постоянных ценах)

Источник: составлено по OECD. URL: <https://stats.oecd.org/>

не менее в 2005–2008 годах Берлин выделял этой стране даже большие суммы, чем реципиентам, в которых находились германские военные. Такая политика была продиктована несколькими мотивами. С одной стороны, Германия стремилась продемонстрировать солидарность с Западом и готовность к разделению ответственности с США. С другой — ею двигало желание получить право участвовать в установлении правил игры в регионе, а также защитить интересы немецких компаний. Аналогичная ситуация наблюдается в случае конфликта в Сирии, в котором участие немецких вооружённых сил остаётся незначительным.

4

Положение ФРГ как экономического гиганта и политического карлика на мировой арене привело к тому, что экономика стала восприниматься как инструмент внешней политики и даже её основная опора. Это проявилось в концепции «изменение посредством торговли» (*Wandel durch Handel*), которая стала идейным фундаментом курса на установление контактов ФРГ с ГДР и всем восточным блоком в годы «холодной войны». Позже она применялась и для обоснования развития экономических связей с другими странами. Концепция сводится к тому, что расширение торговых отношений приведёт к трансформации социальных и политических институтов, в том числе к утверждению экономических свобод, которые являются неотъемлемой частью демократического общества.

Какое отношение концепция «изменение посредством торговли» имеет к помощи развитию? Она, с одной стороны, выступает как альтернатива последней для достижения целей внешней политики (в этом случае правомерен вопрос, насколько она эффективна?). С другой — она отчасти противоречит актуальному тренду оказания «помощи для торговли» (*aid for trade*) (и возникает другой вопрос, насколько

инструменты помощи развитию могут достигать собственных целей или они всё же служат дополнением внешней экономической политики?).

Экономические приоритеты, в том числе и развитие торговли, занимают центральное место в немецком подходе к помощи развитию. В частности, в принятой в 2001 г. федеральным правительством программе по достижению Целей тысячелетия ООН¹⁴ подчеркивалось, что предложенные ею меры требуют вовлечения множества игроков, а не только министерства экономического сотрудничества и развития. При анализе предполагаемых направлений деятельности становится очевидно, что их львиная доля приходится на экономическую сферу. Среди них — задачи стимулировать экономическое развитие и дать возможность бедным участвовать в хозяйственной жизни; реализовать право на питание и провести аграрные реформы; создать справедливые условия для вовлечения развивающихся стран в мировую торговлю; снизить задолженность — повысить финансирование развития; предоставлять базовые общественные услуги — повысить социальную безопасность; гарантировать доступ к необходимым ресурсам и сохранить окружающую среду; защищать права человека — уважать базовые нормы трудового права; способствовать равноправию полов; гарантировать участие бедных и ответственное управление; мирно разрешать конфликтные ситуации — гарантировать права человека и способствовать разоружению. Следует отметить, что эксперты, анализируя рассматриваемый документ, критиковали его за излишнюю абстрактность [Loewe 2006]. Таким образом, цели, которые ФРГ преследует, помогая тем или иным странам, свидетельствуют о примате экономического развития в осуществляемой помощи.

Можно ли говорить, что «изменение посредством торговли» — альтернатива обычным инструментам помощи развитию?

¹⁴ Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2001.

Чёткого ответа на этот вопрос у немецкого экспертного сообщества и политического истеблишмента нет.

С одной стороны, этот аргумент всё ещё используется политиками. В качестве примера можно привести министра иностранных дел Ф.-В. Штайнмайера, который апеллировал к этой ставшей традиционной концепции социал-демократов не раз, когда речь заходила о выстраивании отношений с Россией, Кубой. Также это мнение разделяют специалисты, которые упирают на то, что присутствие крупных международных компаний в нестабильных странах вынуждает последних строить институты и соблюдать правила игры [Sandschneider 2011]. На взаимосвязь между экономикой и установлением демократических свобод указывалось и в призыве 2012 г. активизировать политику на восточноевропейском и кавказском направлениях. Его авторы выражали уверенность, что соблюдение демократических прав не условие для развития сотрудничества, а цель, ради которой его следует развивать [Merkel et al. 2012].

С другой стороны, успешность концепции «изменения посредством торговли» регулярно ставится под сомнение, и на то есть аргументы. Один из показательных примеров дают продолжающиеся нарушения прав человека в Китае на фоне активных торговых и экономических связей Германии с этой страной. Правозащитники регулярно обвиняют немецких политиков в том, что экономические интересы поставлены выше других. В 2008 г. ФРГ грозила прекратить оказывать помощь КНР из-за протестов в Тибете, однако этого не было сделано, поскольку Китай воспринимался в Берлине как ключевая страна региона. Даже если бы министерство экономического сотрудничества и развития приостановило финансирование проектов, другие ведомства продолжили бы без оглядки на это решение расширять сотрудничество с Китаем [Kuhn 2011: 516]. Немецкие СМИ указывали на то,

что традиционная концепция не работает, поскольку влияние Китая и России более ощутимо, и Германии в угоду другим интересам (во второй половине первого десятилетия XXI в. речь шла об энергетических) приходится поступаться высокими целями защиты прав человека¹⁵. С помощью развития Украине начиная с 2014 года наблюдается отчасти схожая ситуация. ФРГ не устраивает уровень коррумпированности страны, но отказаться от финансирования на этом основании она не может.

Другой аргумент в пользу того, что концепция не работает, — торговля оружием. Германия занимает пятое место в мире по экспорту вооружения¹⁶, и целый ряд партнёров Берлина в этой сфере участвуют открыто или опосредованно в конфликтах, а также нарушают права человека (один из самых активно обсуждаемых случаев — поставка оружия Саудовской Аравии). На основе этих и других примеров немецкие эксперты делают вывод, что под концепцией «изменения посредством торговли» маскируется примат экономических интересов [Kundnani 2014].

Таким образом, внешняя экономическая политика вряд ли полностью согласована и подчиняется гуманистическим целям, которые заявлены политикой помощи развитию (хотя немецкие политики охотно утверждают обратное). Нередко ставится вопрос о том, насколько помощь развитию выступает проводником экономических интересов немецких компаний как благодаря выходу на новые рынки, так и благодаря связанным кредитам. Исследователи дают на этот вопрос два противоположных и в равной степени аргументированных ответа.

С одной стороны, немецкую помощь развитию сложно рассматривать как форму поддержки экспорта, поскольку объёмы прямой экспортной поддержки ФРГ (в том числе гарантии Гермес) существенно превышают возможности, которыми обладает министерство экономического сотрудни-

¹⁵ EU in Zentralasien: Kaum Chancen auf Wandel durch Handel // DW. 08.04.2008. URL: <http://www.dw.com/de/eu-in-zentralasien-kaum-chancen-auf-wandel-durch-handel/a-3251485>.

¹⁶ Средний показатель по объемам за 2012–2016 гг. URL: <https://de.statista.com>.

чества и развития [Schmidt, Hellmann, Wolf 2007]. С другой — корреляция между торговыми потоками и объёмами предоставляемой помощи есть. В одном из последних исследований, опубликованном в 2009 году, показано, что на каждый потраченный в рамках помощи развитию доллар приходится 1,4 доллара роста экспорта [Martínez-Zarzoso, Nowak-Lehmann, Klasen, Larch 2009: 330]. Более того, некоторые немецкие политики, добиваясь общественной поддержки помощи развитию, аргументировали её целесообразность тем, что каждый евро возвращается с процентом даже большим, чем указано в цитируемом исследовании: министр экономического сотрудничества и развития Д. Нибель (2009–2013 гг.) настаивал на том, что на каждый вложенный евро приходится 1,8 евро экспорта¹⁷.

В политическом и экспертном дискурсе рассматривается также другая взаимосвязь между помощью развитию и торговой политикой, а именно насколько содействие развитых государств даёт возможность развивающимся странам стать полноправными участниками мирового рынка. В 2005 г. ВТО призвала страны поддержать инициативу «помощи торговле» (*aid for trade*). Она стала ответом на признание того, что помощь не оказывает значимого влияния на экономическое развитие стран третьего мира [Koormann 2004]. Большой эффект приносит расширение торговых возможностей. Между тем Уругвайский раунд переговоров ВТО привёл к тому, что в области сельского хозяйства и текстильной промышленности были приняты крайне невыгодные для развивающихся стран правила.

Предполагалось, что Дохийский раунд изменит это положение [Mildner 2002], но переговоры по нему так и не привели к успеху, и инициатива ВТО по «помощи торговле» должна была нивелировать это.

Введение нового отчётного показателя в рамках инициативы ВТО — отражающего, насколько страна способствует торговле стран третьего мира, — подтолкнуло Германию к принятию тематического стратегического документа¹⁸, а также к активному манипулированию статистическими данными под новый показатель. В результате, если в одном из первых исследований данного направления ФРГ отводилось пятое место в мире (данные за 2005–2007) [Voionmaa, Brüntrup 2007], то в 2015 г. — уже второе (после Японии) с затратами в 3 млрд евро¹⁹. Берлин уделяет внимание поддержке торговли развивающихся стран преимущественно путём предоставления финансовых услуг, а не создания необходимой для экспорта товаров инфраструктуры. Кроме того, данная помощь направляется не всем странам в равной степени, а предпочтение отдаётся более развитым, то есть представителям азиатского региона [Voionmaa, Brüntrup 2009]. Серьёзных шагов со стороны ФРГ по облегчению доступа на свой рынок или на рынок ЕС для наименее развитых стран в последние годы предпринято не было, хотя министерство экономического сотрудничества и развития старается проводить информационную политику (например, в 2015 г. был запущен сайт по разъяснению значения знаков на этикетках²⁰, но вряд ли такая мера может сравниться со снижением барьеров²¹).

¹⁷ “Entwicklungspolitik darf auch interessengeleitet sein” // Handelsblatt. 26.07.2010. URL: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dirk-niebel-entwicklungspolitik-darf-auch-interessengeleitet-sein/3498804.html>

¹⁸ Aid for Trade in der deutschen Entwicklungspolitik. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011. URL: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier306_07_2011.pdf.

¹⁹ Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing trade costs for inclusive, sustainable growth. OECD, WTO, 2015. URL: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/aid4trade15_e.htm.

²⁰ Сам проект URL: <https://www.siegelklarheit.de/home> Разъяснения URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/045/1804541.pdf>.

²¹ Хотя следует отметить, что международное сообщество принимало программы по доступу к рынку: “Everything But Arms Initiative” (EU), “AKP-EU-Partnerschaftsabkommen von Cotonou”, “African Growth and Opportunity Act” (USA).

Другая важная составляющая дискуссии вокруг экономических вопросов помощи — насколько она эффективна и помогает ли выйти странам на качественно новый уровень развития. Обзорные работы в данной области не подтверждают влияние такого рода финансирования на преодоление проблем. Исследователи объясняют это тем, что доноры нередко принимают решения, руководствуясь логикой внешней политики и без оглядки на цели развития. Другое объяснение состоит в том, что в странах-реципиентах порой формировались институты, препятствующие развитию [Faust, Leiderer 2008]. Некоторые исследователи уверены, что если проводить анализ без учёта политически обусловленной помощи, то можно говорить о её положительном влиянии. Кроме того, они призывают больше учитывать готовность стран-реципиентов эффективно использовать помощь [Nunnenkamp 2004]. Германская позиция относительно этой дискуссии проявилась в том, что ФРГ не стала, как предлагали эксперты, увеличивать объёмы многосторонней помощи, а продолжает реализовывать преимущественно двусторонние проекты (хотя число стран и было сокращено) [Klingebiel 2003].

Проведённый анализ показывает, что существует дихотомия между заявляемыми

целями помощи развитию и её реализацией в контексте внешней политики ФРГ. Содействие развивающимся странам инструментализируется для достижения целей внешней политики — обеспечение безопасности и получение экономической выгоды. Политика помощи развитию отражает изменение внешней политики в последние годы: ФРГ начинает играть более активную роль на международной арене. В то же время альтруистические мотивы не теряют своей актуальности.

Дихотомия помощи развитию связана не только с внутригерманскими процессами, но и с положением Германии на мировой арене. ФРГ примеряет на себя более активную роль, и поэтому уровень согласованности различных аспектов внешней политики возрастает. Важным становится сопряжение помощи развитию с другими направлениями, что приводит к усилению тренда на инструментализацию помощи. В то же время Германия использует помощь развитию как инструмент по откуп от участия собственных военных в инициативах США. Отчасти прослеживается влияние международных организаций на организацию и направление немецкой помощи развитию. Но их влияние не столь значительно, поэтому и в будущем дихотомия будет сохраняться, ведь альтруистические мотивы не смогут взять верх.

Список литературы

- Бартенев В.И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2011. № 3. С. 37–50.
- Бартенев В.И. Теоретико-методологические основы применения контент-анализа в исследовании связи «безопасность–развитие» на примере официальных документов государств-доноров // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 2. С. 90–113.
- Дегтерёв Д.А. Продвижение экономических интересов развитых стран через систему международных банков развития // Мировое и национальное хозяйство. 2012. Т. 21. № 2. С. 3.
- Зайцев Ю.К. Исполнение странами-членами «Группы восьми» обязательств по содействию развитию // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. Т. 4. № 3. С. 124–168.
- Максимова А.В. Смена приоритетов в стратегиях ведущих доноров международной помощи в 2014–2016 гг.: цели устойчивого развития и фактор безопасности // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 3. С. 521–537.
- Национальные стратегии содействия международному развитию / Отв. ред. М.В. Ларионова. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 277 с.

- Попова О.П. Реализация целей развития тысячелетия как элемент внешней политики ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 2. С. 164–180.
- Попова О.П. Подходы ЕС и Германии к сотрудничеству с Афганистаном. Европейский союз в формирующемся миропорядке (Мировое развитие. Вып. 12) / Отв. ред. Ю.Д. Квашин, Н.В. Тоганова. М.: ИМЭМО РАН, 2014. С. 52–60.
- Попова О.П., Трунов Ф.О. Межведомственное взаимодействие в целях оказания помощи «нестабильным государствам»: опыт ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. Т. 8. № 1. С. 107–139.
- Трунов Ф.О. Борьба за безопасное развитие Мали: вклад ФРГ // КЛИО. 2018. № 2. С. 112–118.
- Трунов Ф.О. Всеобъемлющий подход к постконфликтному восстановлению: опыт ФРГ в Афганистане // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 3. С. 437–450.
- Трунов Ф.О. Участие ФРГ в борьбе с международным терроризмом на территории Сомали // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2017. Т. 17. № 4. С. 710–726.
- Харитонов Е.М. Программы содействия международному развитию и национальная безопасность: опыт Великобритании // Пути к миру и безопасности. 2015. № 2. С. 29–43.
- Юдин Н.В. Связка «безопасность–развитие»: проблемы теоретического осмысления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 1. С. 39–71.
- Balaj B. Der Wiederaufbau Afghanistans // Internationale Politik. 2002. No. 5. P. 39–46.
- Borrmann A., Stockmann R. Evaluation in German Development Cooperation. Evaluation Reports 44. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2009. URL: https://www.bmz.de/en/publications/topics/evaluation_reports/EvalBericht044.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Brüne S. Braucht Europa nationale Entwicklungsministerien? // Internationale Politik. 2004. Jg. 59(11–12). S. 33–39.
- Eberwein W.-D. Das Gutmensch-Paradox // Internationale Politik. 2003. Jg. 58(11). S. 37–44.
- Elshorst H. Organisation und Entwicklung – Zum System der Deutschen Entwicklungspolitik // Deutsche und internationale Entwicklungspolitik. Hrsg. M. Glagow. Opladen, 1990. S. 19–34.
- Faust J., Leiderer S. Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit // Politische Vierteljahresschrift. 2008. Jg. 49(1). S. 129–152.
- Gravingholt J. Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Berichte und Gutachten No. 6. Bonn, 2004. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BuG_6_2004_DE.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Illy H. F. Perspektiven der deutschen Entwicklungspolitik unter veränderten geopolitischen Bedingungen // Die Friedens-Warte. 1997. Jg. 72(2). S. 160–172.
- Klingebiel S. Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Deutsches Institute für Entwicklungspolitik, 2003. 65 S.
- Klingebiel S., Roehder K. Eine neue Allianz? // Internationale Politik. 2004. Jg. 59(11–12). S. 55–58.
- Koopmann G. Was bringt die Doha-Runde? // Internationale Politik. 2004. Jg. 59(11–12). S. 73–79.
- Krisenpräventive Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralasien – Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen. BMZ Spezial No. 143. 2005. URL: <https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/spezial143pdf.pdf> (accessed: 15th May 2017).
- Kuhn B. Deutsche Entwicklungspolitik im Kontext des Regierungswechsels: Bilanz und Perspektiven // Zeitschrift Für Politikberatung (ZPB) / Policy Advice and Political Consulting. 2011. Vol. 3(3/4). S. 516.
- Kundnani H. Die Ostpolitik-Illusion // Internationale Politik. 2014. Jg. 69(1). S. 74–79.
- Loewe M. Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation. Bonn: DIE, 2006. 245 S. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_19.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Martínez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann D. F., Klasen S., Larch M. Does German Development Aid Promote German Exports? // German Economic Review. 2009. Vol. 10(3). S. 317–338.
- Meckel M., et. al. Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft. Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft. DGAP. 2012. URL: https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/dgap_standpunkt_01_2012_de.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Mildner S. Welthandel und Entwicklungsländer // Internationale Politik. 2002. No. 6. S. 29–36.
- Molt P. Ein neuer Realismus in der Entwicklungspolitik // Internationale Politik. 2002. Jg. 57(4). S. 63–70.
- Nunnenkamp P. Effizienz der Entwicklungshilfe // Internationale Politik. 2004. Jg. 59(11–12). S. 47–54.

- Rahr A. Ukraine, Kaukasus und Zentralasien Wie die Europäer das „Great Game“ verschlafen // Internationale Politik. 2003. Jg. 58(7). S. 53–55.
- Sachs J.D. Deutschland tut zu wenig // Internationale Politik. 2004. November/Dezember. S. 27–32.
- Sandschneider E. Wandel durch Handel. Unternehmen in Regionen umstrittener Staatlichkeit // Internationale Politik. Jg. 66(1). 2011. URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2011/januar-februar/wandel-durch-handel> (accessed: 15th May 2017).
- Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. Handbuch zur deutschen Außenpolitik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. 951 S.
- Scholvin S. Ein neues Great Game um Zentralasien? // GIGA FOCUS. 2009. Heft 2. URL: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_0902.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Schorlemmer P. Gemischte Bilanz-Zielsetzungen und Ergebnisse der Großen Koalition im Bereich Entwicklungspolitik // Die zweite Große Koalition. Hrsg. C. Egle, R. Zohlhöfer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. S. 550–577.
- Speck U. Macht gestalten // Internationale Politik. 2012. Jg.67(1). S. 88–96.
- Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Zentralasien und im Südkaukasus. Analysen und Stellungnahmen No. 2. Wiesbaden: DIE, 2007. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/2_2007_DE.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Steinmeier F.-W. Zur „DNA“ der deutschen Außenpolitik. Was im Krisenjahr 2014 deutlich geworden ist // Internationale Politik und Gesellschaft. 2015. 26.02. URL: <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/zur-dna-der-deutschen-aussenpolitik-810> (accessed: 15th May 2017).
- Voionmaa P., Brüntrup M. German Aid for Trade. Past experience, lessons learnt, and the way forward. Wiesbaden: DIE, 2009. 168 S. URL: <https://www.die-gdi.de/en/studies/article/german-aid-for-trade-past-experience-lessons-learnt-and-the-way-forward/> (accessed: 15th May 2017).

ECONOMIC AND SECURITY MOTIVES IN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSISTANCE *THE CASE OF GERMANY*

NATALIA TOGANOVA

Primakov Institute of World Economy and International Relations of the RAS,
Moscow 117997, Russia

Abstract

The article deals with German development aid in the context of German foreign policy. The author pays attention to two aspects: the relation between development aid and security and relation between development aid and economic agenda. Germany is one of the main donors in the world. In 1990th and 2010th the architecture of German development aid has been reformed. The number of the involved institutions thanks to merges has been reduced; in the end of the first decade of the XXI century the responsibilities of Foreign policy ministry and the Ministry of economic cooperation and development have been redefined. The policy became focused on fewer countries. At the same time despite the expert recommendations to reallocate resources to multilateral institutions (like UN, World bank), Germany prefers bilateral aid. The analysis shows that the German development aid falls into line with security policy. German development aid is an art of compensation for the German troops not taking part in USA operations. At the same time Germany allocates development aid in the regions where the German troops are. On hand on the analysis of economic motives of German development aid it is not possible to make definite conclusions. Germany is one of the leading export nations, but because of the high-quality goods and not because of German development aid. At the same time German development aid is focused on

those economic sectors, which are promoted by the German government: climate protection and energy. German politicians point at economic aspects of development aid and its role for German economy. Even though Germany is actively supporting aid for trade, there is no serious outcome: the import of the developing countries to Germany is not growing.

Keywords:

development aid; Germany; foreign policy; military campaigns; national security; export; humanitarian aid.

References

- (2005). *Krisenpräventive Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralasien – Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen*. BMZ Spezial No. 143. URL: <https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/spezial143pdf.pdf> (accessed: 15th May 2017).
- (2007). *Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Zentralasien und im Südkaukasus*. Analysen und Stellungnahmen No. 2. Wiesbaden: DIE. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/2_2007_DE.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Balaj B. (2002). Der Wiederaufbau Afghanistans. *Internationale Politik*. No. 5. P. 39–46.
- Bartenev V.I. (2011). Sek'yuritizatsiya sfery sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu: analiz politicheskogo diskursa [Securitization of International Development Aid: Political Discourse Analysis]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsij: obrazovanie, nauka, novaya ehkonomika*. No. 3. P. 37–50.
- Bartenev V.I. (2016). Teoretiko-metodologicheskie osnovy primeneniya kontent-analiza v issledovanii svyazki "bezopasnost' – razvitiye" na primere oficial'nykh dokumentov gosudarstv-donorov [Tracking Security – Development Nexus in the Official Documents of Bilateral Donors: Theoretical and Methodological Framework of Content Analysis]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 2. P. 90–113.
- Borrmann A., Stockmann R. (2009). Evaluation in German Development Cooperation. Evaluation Reports 44. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. URL: https://www.bmz.de/en/publications/topics/evaluation_reports/EvalBericht044.pdf. (accessed 15th May 2017).
- Brüne S. (2004). Braucht Europa nationale Entwicklungsministerien? *Internationale Politik*. Jg. 59(11–12). S. 33–39.
- Degterev D.A. (2012). Prodvizhenie ehkonomicheskikh interesov razvitykh stran cherez sistemu mezhdunarodnykh bankov razvitiya [Promotion of economic interests of developed countries through multilateral development banks (MDBs) system]. *Mirovye i nacional'noye hozyajstvo*. Vol. 21. No. 2. P. 3.
- Eberwein W.-D. (2003). Das Guttmensch-Paradox. *Internationale Politik*. Jg. 58(11). S. 37–44.
- Elshorst H. (1990). Organisation und Entwicklung – Zum System der Deutschen Entwicklungspolitik. *Deutsche und internationale Entwicklungspolitik*. Ed. by M. Glagow. Opladen. S. 19–34.
- Faust J., Leiderer S. (2008). Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit. *Politische Vierteljahresschrift*. Jg. 49(1). S. 129–152.
- Gravingholt J. (2004). Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Berichte und Gutachten No. 6. Bonn. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BuG_6_2004_DE.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Ily H.F. (1997). Perspektiven der deutschen Entwicklungspolitik unter veränderten geopolitischen Bedingungen. *Die Friedens-Warte*. Jg. 72(2). S. 160–172.
- Kharitonova E.M. (2015). Programmy sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu i nacional'naya bezopasnost': opyt Velikobritanii [Development Assistance Programmes and National Security: the British experience]. *Puti k miru i bezopasnosti*. No. 2. P. 29–43.
- Klingebiel S. (2003). *Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 65 S.
- Klingebiel S., Roehder K. (2004). Eine neue Allianz? *Internationale Politik*. Jg. 59(11–12). S. 55–58.
- Koopmann G. (2004). Was bringt die Doha-Runde? *Internationale Politik*. Jg. 59(11–12). S. 73–79.
- Kuhn B. (2011). Deutsche Entwicklungspolitik im Kontext des Regierungswechsels: Bilanz und Perspektiven. Zeitschrift Für Politikberatung (ZPB) / Policy Advice and Political Consulting. Vol. 3(3/4). S. 516.
- Kundnani H. (2014). Die Ostpolitik-Illusion. *Internationale Politik*. Jg. 69(1). S. 74–79.
- Larionova M.V. (ed.) (2010). *Nacional'nye strategii sodejstviya mezhdunarodnomu razvitiyu* [National Strategies of Development Aid]. M.: Izd. dom Gos. un-ta – Vysshej shkoly ehkonomiki. 277 p.
- Loewe M. (2006). *Middle East / North Africa and the Millennium Development Goals: Implications for German Development Cooperation*. Bonn: DIE. 245 S. URL: https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_19.pdf (accessed: 15th May 2017).

- Maksimova A.V. (2016). Smena prioritetov v strategiyah vedushchih donorov mezhdunarodnoj pomoshchi v 2014–2016 gg.: celi ustojchivogo razvitiya i faktor bezopasnosti [Changing Priorities in Strategic Documents of Donor Countries in 2014–2016: Security, Sustainable Development Agenda and Other Factors] // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 16. No. 3. P. 521–537.
- Martínez-Zarzoso I., Nowak-Lehmann D. F., Klasen S., Larch M. (2009). Does German Development Aid Promote German Exports? // *German Economic Review*. Vol. 10(3). S. 317–338.
- Meckel M., et. al. (2012). *Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft. Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft*. DGAP. URL: https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/dgap_standpunkt_01_2012_de.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Mildner S. (2002). Welthandel und Entwicklungsländer // *Internationale Politik*. No. 6. S. 29–36.
- Molt P. (2002). Ein neuer Realismus in der Entwicklungspolitik // *Internationale Politik*. Jg. 57(4). S. 63–70.
- Nunnenkamp P. (2004). Effizienz der Entwicklungshilfe. *Internationale Politik*. Jg. 59 (11–12). S. 47–54.
- Popova O.P. (2013). Realizaciya celej razvitiya tsysacheletiya kak ehlement vneshnej politiki FRG [Fostering Progress towards MDGs as a Component of German Foreign Policy] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 2. P. 164–180.
- Popova O.P. (2014). Podhody ES i Germanii k sotrudnichestvu s Afganistanom [Approaches of EU and Germany towards Co-operation with Afghanistan]. *Evropejskij soyuz v formiruyushchemsya mirovoryadke (Mirovye razvitie. Vyp. 12)*. Eds. Yu. D. Kvashnin, N. V. Toganova. M.: IMEMO RAN. P. 52–60.
- Popova O.P., Trunov F.O. (2016). Mezhdovedomstvennoe vzaimodejstvie v celyah okazanii pomoshchi “nestabilnym gosudarstvam”: opyt FRG [Interagency Cooperation in Providing Assistance to Fragile States: The Case of Germany] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. Vol. 8. No. 1. P. 107–139.
- Rahr A. (2003). Ukraine, Kaukasus und Zentralasien Wie die Europäer das „Great Game“ verschlafen. *Internationale Politik*. Jg. 58(7). S. 53–55.
- Sachs J.D. (2004). Deutschland tut zu wenig // *Internationale Politik*. November/Dezember. S. 27–32.
- Sandschneider E. (2011). Wandel durch Handel. Unternehmen in Regionen umstrittener Staatlichkeit. *Internationale Politik*. Jg. 66(1). URL: <https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip/die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2011/januar-februar/wandel-durch-handel> (accessed: 15th May 2017).
- Schmidt S., Hellmann G., Wolf R. (2007). *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. 951 S.
- Scholvin S. (2009). Ein neues Great Game um Zentralasien? // GIGA FOCUS. Heft 2. URL: https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_0902.pdf (accessed: 15th May 2017).
- Schorlemmer P. (2010). Gemischte Bilanz–Zielsetzungen und Ergebnisse der Großen Koalition im Bereich Entwicklungspolitik. *Die zweite Große Koalition*. Hrsg. C. Egle, R. Zohlhöfer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 550–577.
- Speck U. (2012). Macht gestalten // *Internationale Politik*. Jg. 67(1). S. 88–96.
- Steinmeier F.-W. (2015). Zur „DNA“ der deutschen Außenpolitik. Was im Krisenjahr 2014 deutlich geworden ist. *Internationale Politik und Gesellschaft*. 26.02. URL: <http://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/zur-dna-der-deutschen-aussenpolitik-810> (accessed: 15th May 2017).
- Trunov F.O. (2016). Vseobmylyshchij podhod k postkonfliktnomu vosstanovleniyu: opyt FRG v Afganistane [A Comprehensive Approach to Post-Conflict Reconstruction: German Experience in Afghanistan] // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 16. No. 3. P. 437–450.
- Trunov F.O. (2017). Uchastie FRG v borbe s mezhdunarodnym terrorizmom na territorii Somali [German Participation in the Struggle with the International Terrorism at the Territory of Somalia] // *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 17. No. 4. P. 710–726.
- Trunov F.O. (2018). Borba za bezopasnoe razvitie Mali: vklad FRG [Securing Development of Mali: German Contribution] // *KLIO*. No. 2. P. 112–118.
- Voionmaa P., Brüntrup M. (2009). *German Aid for Trade. Past experience, lessons learnt, and the way forward*. Wiesbaden: DIE. 168 S. URL: <https://www.die-gdi.de/en/studies/article/german-aid-for-trade-past-experience-lessons-learned-and-the-way-forward/> (accessed: 15th May 2017).
- Yudin N.V. (2016). Svyazka «bezopasnost – razvitie»: problemy teoreticheskogo osmysleniya [Security-Development Nexus: Dilemmas of Conceptualization] // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. No. 1. P. 39–71.
- Zaytsev Yu.K. (2009). Ispolnenie stranami-chlenami “Gruppy vos’mi” obyazatel’stv po sodejstviyu razvitiyu [The G8 Foreign Development Assistance] // *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij: obrazovanie, nauka, novaya ehkonomika*. Vol. 4. No. 3. P. 124–168.