

ЕС И АФРИКА: ВРЕМЯ СМЕНЫ ПРИОРИТЕТОВ

И.Л. ЛИЛЕЕВ

Кандидат политических наук
Институт Африки РАН

Ключевые слова: Европейский Союз, международно-политические отношения, помощь Африке, миротворчество

Отношения Европейского Союза с Африкой приобрели за последние годы новые черты и новое качество.

Во-первых, в них стало больше конкретики и реализма. За годы, прошедшие после принятия в 2000 г. на 36-й сессии Ассамблеи глав государств и правительств Организации Африканского Единства (ОАЕ) в Алжире амбициозной программы «Новое партнерство в интересах развития Африки» (НЕПАД), многим африканским странам при помощи европейских партнеров удалось добиться существенного роста валового внутреннего продукта (ВВП) и общих темпов развития. Хотя уровень жизни населения в большинстве государств континента по-прежнему остается крайне низким. Данный факт - отражение известного постулата о том, что объем ВВП и доходы граждан в любой (не обязательно африканской) стране в принципе не связаны друг с другом.

Во-вторых, объединенная Европа сейчас гораздо настойчивее, чем раньше, стремится подтверждать делом верность ряду декларируемых ею принципов своей внешнеполитической практики. А помощь третьему миру была и остается одним из таких принципов, и, следовательно, является важным фактором укрепления европейского единства.

Поскольку сегодняшние успехи ряда африканских стран в области экономики практически не повлияли на уровень жизни их граждан, особенно наиболее бедной их части, без помощи извне этим государствам еще долго не обойтись. А ЕС был и остается крупнейшим источником такой помощи. На государства - члены Евросоюза приходится 56% всей мировой официальной помощи развитию (ОПР) Африке. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 2011 г. ЕС предоставил Африке в рамках помощи развитию 25,3 млрд евро¹.

ПОМОЩЬ - КОНЕЧНОМУ АДРЕСАТУ

Что касается распределения европейской ОПР между африканскими государствами, то и здесь происходят существенные сдвиги. «Политическая составляющая», многие годы игравшая решающую роль при определении «адресов» такой помощи, ныне отодвинута на второй план. Европа перешла к более реалистической оценке экономической состо-

ятельности своих африканских партнеров.

Объем и характер предоставляемой помощи теперь теснее увязываются с масштабами и характером внутриполитических и экономических реформ, осуществляемых в африканских государствах. Причем основное внимание обращается на те реформы, которые проводятся сегодня, сейчас, а не планируются на отдаленное будущее, и направлены на преодоление бедности.

Как в той или иной стране осуществляются демократические преобразования, насколько активно противодействует обществу диктаторским режимам, - обязательно учитывается Европейским Союзом при решении вопросов о выделении помощи. Тем африканским государствам, которые отказываются от принятых во всем цивилизованном мире принципов многопартийности, там, где не уважаются права человека и игнорируются нормы международного права, нужно искать средства для своего экономического развития вне сообщества стран Европы - таково правило, которого придерживается в последнее время ЕС. Правительства

большинства африканских государств это поняли и пошли на такие реформы (или их африканские аналоги), не желая обострять отношения со странами-донорами.

При этом отстаивание подчас различных внешнеполитических идеологем, как правило, не мешает осуществлению обоюднорыгодных европейско-африканских коммерческих и инвестиционных проектов. В этой связи не случайной выглядит тема IV саммита «ЕС-Африка», прошедшего в апреле 2014 г. в Брюсселе - «Инвестиции в людей, процветание и мир». Практически весь объем объявленных на саммите инвестиций - 31,6 млрд евро - решено направить на реализацию ряда долговременных программ, в той или иной степени направленных на развитие экономик африканских государств. А ведь совсем недавно с трибуны III саммита «ЕС-Африка», проходившего в ноябре 2010 г. в Триполи, «вождь всех африканских вождей» М.Кадафи пугал африканцев перспективами развития отношений с Европой, внушавших ему страх.

Помощь европейских стран

государствам Африки долго имела форму пожертвований «на бедность». Средства перечислялись на счета в банках, указанные представителями официальных африканских властей, и не было принято спрашивать, как они расходовались. Вопросы такого рода трактовались как «вмешательство во внутренние дела африканских стран». В результате, во многих случаях финансовая помощь оказывалась в руках совсем не тех, кому она предназначалась².

Многие африканские общественные деятели давно уже ставят вопрос о том, чтобы такая помощь становилась более адресной и направленной на нужды наиболее бедных слоев населения. По их мнению, необходимо изменить сам механизм распределения европейской помощи. Изменить таким образом, чтобы его конечной целью было «...не максимальное обогащение меньшинства, а социальная справедливость для всех»³.

«АФРИКАНСКАЯ СПЕЦИФИКА» РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ

В течение многих лет ряд лидеров африканских государств использовали европейские деньги почти исключительно для собственного обогащения. Они откровенно игнорировали мнение местной общественности, а также простых африканцев, которые ратуют за реализацию в их странах принципов т.н. «хорошего управления». Прежде всего, государственного управления, основными чертами которого должны стать ответственность лидеров перед гражданами своих стран и прозрачность в работе чиновничьего аппарата.

Добиться реализации данной цели непросто. На протяжении десятилетий национальные и племенные элиты африканских стран сформировали такую разветвленную и многоаспектную систему управления, которая фактически узаконила присвоение помощи европейских государств местными вождями и представителями правящей элиты. Известный российский африканист, д.полит.н. Л.В. Гевелинг

утверждает, что речь идет о формировании системы «квазинегативной экономики, где расхищение помощи представляется одним из аспектов многообразных одиозных форм хозяйственной деятельности»⁴.

По существу, экономическое развитие большинства африканских стран невозможно без участия местных «коррупционных триад», действующих по схеме: иностранный коммерческий партнер - местный посредник - чиновник, непосредственно принимающий решение.

Многие экономические проекты благодаря такой схеме вообще теряют всякую коммерческую привлекательность из-за их непомерной «взяткостности». Иными словами, средства, расхищаемые африканскими участниками сделки, нередко превышают ожидаемую прибыль от реализации того или иного проекта.

В отдельных случаях речь идет не о «триадах», а о «диадах» - ситуациях, когда иностранный партнер дает взятку непосредственно африканскому чиновнику без участия посредников. Местные предприниматели, как правило, негативно относятся к подобным ситуациям и даже негодуют по поводу «вмешательства государства в сферу частного бизнеса». А иностранцев при этом нередко обвиняют в «тайных заговорах».

Такие случаи, конечно, - не только африканское явление, они характерны и для других широт. Но и к «наследию колониализма» это никак не отнести. Как справедливо заметил немецкий исследователь-африканист Фолькер Зейц, «...никто из европейцев не учил африканских лидеров передавать власть по наследству и создавать коррупционные кланы. Этому они научились самостоятельно»⁵.

О нуждах бедняков в собственных странах коррумпированные руководители государств вспоминают, как правило, лишь на международных форумах, обращаясь к европейцам и американцам с просьбами о новой финансовой помощи. При этом такие просьбы аргументируются именно наличием в данных странах малоимущих слоев населения. Следуют клятвенные обеща-

ния направить донорскую помощь именно на сокращение либо ликвидацию бедности. Понятно, что о нуждах нищих и голодных тут же забывают, как только удается выпросить очередное «пожертвование». О каком-либо диалоге или общественном обсуждении того, как лучше истратить выделенные средства, речь обычно вообще не идет.

Гуманитарная помощь если и доходит до «низов», то лишь в виде разовых подачек, мало отличающихся от подаяния нищим. Основная же ее часть распределяется между «власть предержащими» по давно и хорошо разработанным схемам. Кое-что распределяется по другим каналам - фактически расхищается местным чиновничеством.

Закономерен вопрос: а как быть с обязательствами по выделению средств бедным слоям населения - ведь такие обязательства африканские государства нередко дают странам-донорам? На этот счет тоже есть свои отговорки. Мол, обязательства закреплены на бумаге - в форме договоров, а жизнь, конкретные обстоятельства вынуждают их корректировать. Исчезновение выделенных средств часто сваливают на коррумпированный госаппарат, против которого пока не удалось найти управу. Наконец, широко используются методы т.н. «двойной бухгалтерии», когда вообще невозможно проверить, как израсходованы денежные ресурсы. Впрочем, и европейцы нередко не слишком интересуются, как потрачена в африканских странах направленная ими туда «гуманитарная помощь»⁶.

КАК ВЫПОЛНЯЮТСЯ ПРОГРАММЫ И ПЛАНЫ

Отношения между двумя континентами не исчерпываются лишь предоставлением помощи. Сейчас об этом уже многие забыли, но был период, когда европейские и африканские государства ставили вопрос о том, чтобы за сравнительно короткое - в историческом контексте - время довести совместными усилиями уровень жизни в африканских государствах до европейского. Правда, речь шла исключительно о т.н. «приморских африканских госу-

дарствах». Такая цель была сформулирована еще в 1957 г. на состоявшейся в Риме встрече глав государств и правительств Средиземноморского бассейна. Там же была поставлена долговременная задача установления более тесных отношений между государствами региона. Процесс этот идет и поныне как бы в тесном переплетении с процессом более широкого африкано-европейского политического и экономического взаимодействия.

В 1975 г. ряд государств Западной Европы подписали т.н. Ломейские соглашения* с некоторыми странами (в т.ч. с африканскими) третьего мира, согласно которым продукция сельского хозяйства из этих государств «дотируется из европейского кармана».

Наконец, в апреле 2000 г. в Каире состоялся I саммит глав государств и правительств нескольких стран - ЕС-Африка, после которого отношения двух континентов стали еще более тесными. Подписанная тогда же Каирская декларация предусматривала предоставление европейцами льготных кредитов и односторонних торговых преференций африканским странам, а также передачу им новых технологий. Был взят курс на «...постепенное упразднение торговых барьеров между двумя регионами». Предполагалась и «разработка программы стимулирования прямых иностранных инвестиций»⁷.

Значительной вехой в отношениях Европейского Союза и Африки стало подписание в Лиссабоне в 2007 г. Договора о стратегическом партнерстве в области торговли и демократии. В этом документе стороны обязались «...уходить от традиционных взаимоотношений и обеспечить настоящее сотрудничество, которое характеризуется равенством и стремлением к общим целям».

Об этом говорил еще в 2004 г. министр иностранных дел ФРГ Йошка Фишер: «Страны, лидеры которых проводят политику, моти-

вирующуюся интересами собственного народа, могут рассчитывать и на наше особое отношение. Мы нуждаемся в успешных примерах реализации провозглашенной нами политики и будем уважать и поддерживать эти страны»⁸.

Кстати, списание долгов беднейшим странам давно воспринимается на африканском континенте как своего рода норма. Многие государства уже и не особенно стремятся покинуть список беднейших стран, поскольку в этом случае есть риск, что долги не будут прощены. Они привыкли к тому, что финансовую помощь, да еще и без обязательств рационально ее использовать, можно получить и не предпринимая каких-либо усилий для выхода из списка «нищих государств».

Проблема более тесного объединения государств Европы и Средиземноморского бассейна с целью ускорения экономического развития и повышения качества услуг и сейчас не потеряла своей актуальности. Об этом говорилось на прошедшей в ноябре 1995 г. в Барселоне встрече министров иностранных дел Европы и африканских стран Средиземноморского бассейна. Эта встреча дала начало т.н. «Барселонскому процессу»**, который депутаты Европарламента характеризуют как своего рода ось, вокруг которой развертывается внешняя политика ЕС в Средиземноморье.

Такие встречи проводились и прежде. Даже в те годы, когда мирный процесс на Ближнем Востоке подвергался нелегким испытаниям, на «Средиземноморские форумы» собирались представители всех 27 стран - их участниц. Особенно значительную роль в укреплении «средиземноморского единства» сыграла встреча министров иностранных дел, состоявшаяся в режиме свободного обмена мнениями - «без повестки дня» - 25-26 мая 2000 г. в Лиссабоне. Достигнутые там договоренности по перспективным вопросам европейско-

средиземноморского сотрудничества были закреплены подписанием ряда соглашений в ноябре того же года на конференции в Марселе, которая получила название «Барселона-4».

Современные подходы Евросоюза к отношениям с государствами Средиземноморского бассейна основаны на взаимовыгодных торгово-экономических контактах. Импорт европейских государств в африканские страны южного Средиземноморья уже в первом десятилетии XXI в. превышал, в среднем, 30 млрд евро в год. Экспорт африканских стран в Европу тоже растет.

Пожалуй, особенно тесные отношения с Европой в течение последних десятилетий сложились у Алжира и Туниса. Как известно, Алжир «де-факто» еще до получения независимости был как бы «южной частью» континентальной Франции. Ныне об этом в Алжире вспоминают все чаще и чаще. Часть алжирцев «голосует» за европейский выбор билетом на самолет «в один конец», переезжая во Францию на постоянное жительство. Многие, и не выезжая из страны, в меру своих сил и возможностей стремятся к более тесному союзу с Европой.

Соглашение с ЕС об ассоциированном членстве было подписано Алжиром еще в 2002 г. В ходе его реализации предполагалось устранить таможенные барьеры и создать зону свободной торговли между Алжиром и странами ЕС. Соглашение также предусматривало укрепление отношений между ЕС и Алжиром «на основе взаимности и партнерства»; при этом важнейшим его элементом называлось «уважение прав человека и демократических принципов». Правда, у самого Алжира (как и у Туниса) в последние годы основные усилия сосредоточены на другой, более далекой идущей цели - полной интеграции в Евросоюз.

АФРИКАНЦЫ ХОТЯТ В ЕВРОСОЮЗ

Но некоторые из членов ЕС с решением подобных вопросов особенно не спешат. Еще неизвестно, как сказалась бы такая интеграция на экономическом поло-

* Ломейские соглашения заключены в гор. Ломе (столица Того) между странами ЕС и большинством государств Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов. Предполагают либерализацию торговли, обмен инвестициями и технологиями (*прим. ред.*).

** Барселонский процесс (или Евро-Средиземноморский процесс) - процесс межгосударственного сотрудничества, начатый в рамках Барселонской Евро-Средиземноморской учредительной конференции министров иностранных дел ряда стран в Барселоне (Испания) 27-28 ноября 1995 г. (*прим. ред.*).

жении европейских государств, когда в 2010 г. некоторым из них, особенно Греции, Испании и Португалии, пришлось пожинать плоды заканчивающегося мирового финансово-экономического кризиса. А в 2014 г. ряд дополнительных серьезных проблем для европейских стран вызвала «война санкций» между Европой и Россией.

Очевидно, почувствовав отсутствие «встречного импульса» со стороны Европы по поводу своих европейских амбиций, Алжир не поддержал план НАТО по использованию территории страны для создания здесь сети военных баз.

Есть свои договоренности с Евросоюзом и у другой страны арабского Магриба - Марокко. Соглашение с ЕС об ассоциации было подписано еще в 1996 г., а в 2000 г. оно вступило в силу. Затем, в октябре 2008 г., ЕС и Марокко подписали соглашение уже о расширенном партнерстве, которое было расценено в Рабате как мощный прорыв в отношениях с Евросоюзом.

В ноябре 2009 г. Европейский Союз и Марокко подписали в Рабате соглашения, направленные на финансирование программ по адаптации марокканского законодательства к нормам ЕС. На эти цели Евросоюзом были выделены \$28 млн. В марте 2010 г. в Гренаде (Испания) состоялся саммит ЕС-Марокко - первая встреча высокого уровня, проведенная Евросоюзом с североафриканской страной.

Есть свои планы интеграции в Евросоюз и у Кабо-Верде. Некоторая географическая удаленность от Европы не смущает островитян - ведь на севере недалеко Канарские острова, а значит, и Испания, территория ЕС. На этом же шатком основании и строится план интеграции Островов Зеленого мыса в Европу.

ЧТО МЕШАЕТ УКРЕПЛЕНИЮ СОТРУДНИЧЕСТВА

Очевидно, что африканские страны заинтересованы в сотрудничестве с Евросоюзом в трех взаимозависимых сферах. Это, во-первых, миротворчество, предотвращение региональных меж-

государственных и межэтнических конфликтов, по числу которых Африка, безусловно, лидирует в мире. Во-вторых, в получении различного рода помощи для нужд национальной экономики, а также во многих случаях гуманитарной помощи. В-третьих, в оказании помощи в борьбе с массовыми эпидемиями, время от времени возникающими здесь. Европейский Союз же заинтересован в том, чтобы хоть как-то ограничить неконтролируемый рост «экономических мигрантов» в Европу, связывающих с ней все надежды на сытое и благополучное будущее.

Особняком стоит проблема пиратства. В борьбе с этим, дошедшим из глубины веков, злом Евросоюз также принимает активное участие. Сотрудничество носит многоаспектный характер. При решении этих и других подобных вопросов ЕС сотрудничает как с Африканским Союзом, так и с региональными африканскими организациями - Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС), Сообществом развития Юга Африки (САДК) и др.⁹

В рамках участия в программе «Африканская мирная инициатива» ЕС действует на постоянной основе в следующих проектах:

1. Миссия Африканского Союза в Сомали (АМИСОМ) - на эти цели ЕС выделил к 2014 г. свыше 440 млн евро, главным образом, на текущие расходы, а также на транспорт, закупку медицинского оборудования и военного снаряжения.

2. Руководимая Афросоюзом международная миссия в Мали (АФИСМА) - это совместная миссия ЕС и ЭКОВАС. Выделенные ей в 2013 г. 50 млн евро пошли, главным образом, на поддержку вооруженных сил ЭКОВАС, существующих уже более 15 лет.

3. Миссия по консолидации мира в Центральноафриканской Республике (МИКОПАК). Она организована также региональной организацией - Экономическим сообществом стран Центральной Африки (ЭККАС). Но главным спонсором и здесь остается Европейский Союз.

Многие годы Европейский Союз совместно с Африканским Союзом вел длительную перего-

ворную и организационную работу по созданию механизма предупреждения кризисов в Африке. Сегодня этот механизм довольно успешно функционирует. Именно благодаря нему удалось предотвратить обострение конфликтов в Кот-д'Ивуаре и Судане. В этих странах на организацию переговоров между противоборствующими сторонами было потрачено более 20 млн евро.

Заметно сложнее ситуация с урегулированием в Сомали. Несмотря на все усилия Африканского Союза и поддержку ЕС, антиправительственное движение «Аш-Шабаб» контролирует большую часть территории страны и отвергает миротворческие инициативы.

В Европейском Союзе оценивают сложность проблем урегулирования региональных межплеменных междоусобиц в Африке. Не менее сложна проблема судьбы беженцев и перемещенных во время конфликтов на Черном континенте лиц. Восстановление мирной жизни в пострадавших от войны регионах - процесс длительный, затратный и без внешней поддержки практически нереализуемый. Иными словами, поле для участия Европы в африканских делах практически безбрежно. И максимально усилить работу на этом поле необходимо и в Африке, и Европе.

¹ Цит. по: *Кулькова О.С.* Африка и ЕС: в преддверии 4-го совместного саммита - russiancouncil.ru /inner/id

² *Zeit Volker.* Afrika - Afrika wird arm regiert oder wie man Afrika helfen kann. Köln, 2012. S. 82.

³ *Ibid.* S. 83.

⁴ Более подробно см.: *Гевелинг Л.В.* Клептократия. М., 2011. С. 257-260. (*Geveling L.V.* 2011. Kleptokratiya. M.) (in Russian)

⁵ *Zeit Volker.* Op. cit. S. 48.

⁶ Независимая газета. 29.04.2000.

⁷ Там же.

⁸ Afrika. Bonn, 2004, № 4. S. 6.

⁹ *Журкин В.В.* Европейский союз: внешняя политика, безопасность, оборона. М., РАН, Институт Европы, 1998. С. 8. (*Zhurkin V.V.* 1998. European Union: Foreign policy, security, defence. M., Europe Institute, Russian Academy of Sciences) (in Russian)