

Отношения ЕС со странами Африки (на примере региональных стратегий в зонах Сахеля и Гвинейского залива)

© Ивкина Н.В.^а, 2021

^а Российский университет дружбы народов, Москва, Россия
ivkina-nv@rudn.ru

Резюме. Статья посвящена анализу нормативной базы Европейского Союза, разработанной для сотрудничества с регионами Сахеля и Гвинейского залива, а также изучению реализации обеих стратегий в контексте европейских и африканских интересов. В преамбуле представлена эволюция становления и развития отношений формирующихся европейских интеграционных структур со странами Африки. Рассмотрение стратегий ЕС по помощи развивающимся странам стало необходимым для доказательства того факта, что африканский регион является одним из наиболее важных для ЕС, как интеграционного объединения. Значимое место в основной части исследования отведено «саммитовой дипломатии», которая является составляющей отношений ЕС и стран Африки. Было выявлено, что каждый последующий саммит предоставляет африканским странам больше инициативы для определения новых направлений сотрудничества, что делает межрегиональные встречи еще более эффективными. Представленный в статье взгляд третьей стороны - ООН на взаимодействие ЕС с африканскими странами свидетельствует о готовности сторон совместно решать как региональные, так и глобальные проблемы. В качестве теоретического обоснования исследования выступает теория неоклассического реализма, в которой можно рассматривать европейско-африканские отношения не по линии «государство-государство», а по линии «международная организация - государства», имея в виду, что решающее значение имеют интересы отдельных государственных субъектов. Кроме того, неоклассический реализм позволяет использовать эпистемологию и методологию, основанную на дедуктивных теориях, сравнительном анализе и агентном моделировании. Результаты исследования представлены в виде выводов об эффективности региональных стратегий ЕС для Сахеля и Гвинейского залива. Дан сравнительный анализ предпочтений ЕС для отдельных регионов Африки и намечены перспективы дальнейшего совершенствования стратегий.

Ключевые слова: Европейский Союз, региональные стратегии, зона Сахеля, Гвинейский залив, межрегиональное партнерство

Для цитирования: Ивкина Н.В. Отношения ЕС со странами Африки (на примере региональных стратегий в зонах Сахеля и Гвинейского залива). *Азия и Африка сегодня*. 2021. № 2. С. 24-29. DOI: 10.31857/S032150750013957-4

EU relations with Africa (on the example of strategy for security and development in the Sahel and the Gulf of Guinea)

© Natalia V. Ivkina^a, 2021

^a Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia
ivkina-nv@rudn.ru

Abstract. The article is devoted to the consideration of two regional strategies of the European Union in relation to African countries - the Sahel and the Gulf of Guinea. Today, the interaction between developed and developing regions in the framework of interregional partnership is of particular relevance.

The aim of the article is to analyse the legal framework of the European Union, developed for cooperation with the Sahel and Gulf of Guinea regions, as well as to study the implementation of both strategies in the context of European and African interests. It has also become apparent that each successive summit provides African countries with more initiative to identify new lines of cooperation, making interregional meetings even more effective. The third party's (UN) view of the EU's interaction with African countries presented in the article shows the readiness of the parties to jointly solve both regional and global problems. As a theoretical justification of the research is the theory of neoclassical realism, in which it is possible to consider European-African relations not as the line "state-state", but in the line "international organization - the states" bearing in mind that crucial are the interests of individual state actors. In addition, neoclassical realism allows using the epistemology and methodology based on deductive theories, comparative analysis and agent modelling.

The results of the study are presented in the form of conclusions on the effectiveness of the EU regional strategies for the Sahel and the Gulf of Guinea. A brief comparative analysis of EU preferences for selected regions of Africa is given and prospects for further improvement of strategies are outlined.

Keywords: European Union, a regional strategy for the Sahel, Gulf of Guinea, inter-regional partnership

For citation: Ivkina N.V. EU relations with Africa (on the example of strategy for security and development in the Sahel and the Gulf of Guinea). *Aziya i Afrika segodnya*. 2021. № 2. Pp. 24-29. (In Russ.). DOI: 10.31857/S032150750013957-4

ВВЕДЕНИЕ

В последние несколько десятилетий отношения между европейскими и африканскими государствами заметно эволюционировали. Отчасти это связано с углублением интеграционных процессов в Европе и с созданием в 1992 г. Европейского Союза (ЕС).

Целями данной статьи являются выявление степени заинтересованности ЕС и стран, расположенных в регионах Сахеля и Гвинейского залива, в расширении сотрудничества, а также анализ существующих программ, реализуемых на многосторонней основе. Предлагается двухуровневая система исследования динамики взаимодействия: в формате «интеграционное объединение (ЕС) - государство (отдельные страны Африки)» и по линии «объединение (ЕС) - объединение (интеграционные проекты в Африке)».

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЕС И СТРАНАМИ АФРИКИ

Евросоюз и страны Африки южнее Сахары (АЮС) развивают различные формы сотрудничества: в рамках региональных стратегий, в формате «саммитовой» дипломатии, посредством заключения многосторонних соглашений, регулирующих экономические и политические контакты, и др.

Взаимодействию ЕС со странами зоны Сахеля на многостороннем уровне способствует наличие репрезентативной нормативно-правовой базы. Первым нормативно-правовым актом стала т.н. Яундская конвенция, подписанная в 1963 г. сроком на 5 лет между Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) и группой Ассоциированных африканских государств и Мадагаскара (ААСМ). Конвенция позволила странам-подписантам «бесплатно взаимно экспортировать небольшое количество промышленных товаров, которые они производили, за исключением сельскохозяйственной продукции» [1]. Об эффективности достигнутых договоренностей свидетельствует то, что по истечении пятилетнего срока конвенция была пролонгирована. Более того, в соответствии с Арушским соглашением 1969 г. [2] три восточноафриканских государства - Танзания, Уганда и Кения - присоединились к ААСМ и также установили более тесные экономические связи с ЕЭС.

Упомянутые, а также ряд других двусторонних и многосторонних соглашений легли в основу нового, более широкого нормативно-правового акта - Ломейской конвенции [3], подписанной в 1975 г. между Европейским экономическим сообществом и более 70 государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ).

Однако наиболее важной инициативой, касавшейся непосредственно (т.е. без упоминания других развивающихся регионов) отношений между Европейским Союзом и странами Черного континента, стала Совместная африкано-европейская стратегия, принятая в 2007 г. [4]. В тексте соответствующего документа появляется Африканский Союз (АС), который с момента его основания в 2002 г. начал все чаще брать на себя ответственность за обеспечение мира на континенте [5].

На первое место в тексте Совместной стратегии были поставлены вопросы политического развития, безопасности, демократизации и углубления интеграции. В разделе «Новые подходы» указывалось на готовность ЕС и АС прилагать усилия для совместного реагирования на глобальные вызовы и угрозы, а также на ведущую роль «саммитовой дипломатии» в отношениях между Европейским Союзом и Африкой.

В 2020 г. начался пересмотр африканской стратегии ЕС. 9 марта было выпущено совместное обращение Верховного представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности и Европейской комиссии к Европейскому парламенту и к Совету Европы под названием «На пути к всеобъемлющей стратегии сотрудничества с Африкой» [6]. Согласно этому документу, ЕС обязуется пролонгировать после окончания пандемии *COVID-19* инвестиционные проекты, реализация которых началась до 2020 г., а также предоставить африканским странам финансовую помощь для борьбы с коронавирусом.

РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ЕС В ЗОНЕ САХЕЛЯ

Помимо уже сформированной нормативно-правовой базы отношений между ЕС и странами Африки, а также ряда важных документов, принимавшихся по результатам саммитов, существует несколько совместных региональных стратегий.

В контексте событий «арабской весны» и последовавшего затем миграционного кризиса регион Сахеля, символически и географически отделяющий Северную Африку от Африки южнее Сахары, обретает все большее значение для нерегиональных игроков. Стратегия ЕС, касающаяся безопасности и развития Сахеля, впервые была озвучена Верховным представителем ЕС по иностранным делам в 2011 г. В ней нашли отражение наиболее важные направления развития многостороннего взаимодействия: разрешение внутривнутриполитических конфликтов, достижение политической стабильности, обеспечение верховенства закона,

противодействие терроризму и др. [7]. Реализация этой стратегии сопровождалась определенными экономическими и политическими рисками для ЕС, так как регион Сахеля представляет собой зону перманентной нестабильности с высоким конфликтным потенциалом.

Однако в 2010-е гг. реализация совместных проектов развития и миротворчества в Сахеле не имела заметных позитивных результатов, так как Евросоюз уделял первостепенное внимание Северной Африке и Ближнему Востоку, где происходили вооруженные столкновения, велись гражданские войны и менялись политические режимы. В результате к 2014 г. регион Сахеля столкнулся с гуманитарной катастрофой: продовольственный кризис спровоцировал массовый поток беженцев в Европу. На этом фоне страны Сахеля пошли на сближение в рамках собственного интеграционного проекта «*G5 Sahel*», участниками которого стали Буркина Фасо, Чад, Мавритания, Нигер и Мали. ЕС рассматривал создание этого альянса как возможность для реализации собственных инициатив в Африке; при этом больше внимания он уделял вопросам безопасности, а не развития. Это нетипично для ЕС, который целями регионального партнерства обычно ставит осуществление социально-экономических проектов, создание новых рабочих мест, увеличение объема инвестиций в образование, здравоохранение и др. [8].

В 2015 г., вскоре после создания группы *G5*, Европейский союз сформировал новую стратегию взаимодействия в зоне Сахеля. Задачи новой стратегии претерпели определенные изменения: теперь в ее основу легли обязательства по противодействию радикализации общественно-политической жизни, по созданию условий для более широкого доступа молодежи к получению образования и достойной занятости, по решению миграционных проблем, транснациональной преступности и т.д. [9].

В ходе реализации этой стратегии основное внимание ЕС уделял инвестиционной сфере. В 2015-2017 гг. на цели развития региона было выделено 50 млн евро. Группа военных консультантов была направлена для налаживания деятельности *G5 Sahel*. В целом, в 2014-2020 гг. Евросоюз инвестировал в регион Сахеля 2,47 млрд евро [10]. По состоянию на 2020 г., половина этих средств была направлена на развитие национальных экономик государств Сахеля, остальное - на поддержание политической стабильности и обеспечение безопасности. В ходе видеоконференции, проведенной совместно ЕС и *G5* в апреле 2020 г., председатель Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен и председатель Европарламента Жозеп Боррель сообщили о решении ЕС дополнительно выделить 194 млн евро на борьбу с COVID-19 в странах региона [11].

В военно-политической сфере Евросоюзом в Сахеле сформированы три миротворческих миссии: Миссия Европейского союза по наращиванию потенциала в Нигере (*EUCAP Sahel Niger*), созданная в 2012 г. и нацеленная на борьбу с терроризмом и организованной преступностью; Учебная миссия Европейского союза в Мали (*EUTM Mali*), с 2013 г. содействующая этой стране в проведении реформы вооруженных сил путем подготовки военных кадров; Миссия Европейского Союза по наращиванию потенциала в Мали (*EUCAP Sahel Mali*), с 2014 г. предоставляющая соответствующие консультации в области обороны [12].

На первый взгляд стратегия ЕС в зоне Сахеля представляется достаточно сбалансированной, поскольку отчасти благодаря именно ей страны региона смогли создать платформу для многостороннего взаимодействия. В частности, реализация стратегии Евросоюза способствует росту, координации и контролю над инвестициями, направленными на развитие государств Сахеля, и предполагает коллективную ответственность сторон за осуществление проектов в сфере безопасности, поддержку гражданских инициатив, а также снижению экономических рисков. То есть ЕС сотрудничает со странами Сахеля одновременно по двум направлениям: «интеграционное объединение (ЕС) - государство (отдельные страны)» и «объединение (ЕС) - объединение (*G5*)». Увеличение вариативности взаимодействия влечет за собой и расширение пространства для углубления сотрудничества, которое, впрочем, не всегда отвечает интересам африканских государств.

Страной, присутствие которой в зоне Сахеля было наиболее заметным в 2010-е гг., была Франция, с января 2013 г. по июль 2014 г. осуществлявшая на севере Мали операцию «Сервал», направленную против восставших туарегов и исламистских террористических группировок. Уже в первые месяцы после развертывания французских войск у повстанцев был отбит г. Кона, разрушены лагеря исламистов вблизи г. Гао, и они были вытеснены из Тимбукту. Контроль над «освобожденными» территориями был передан вооруженным силам африканских стран и миротворческому контингенту ООН. Однако атаки исламистов и туарегов на базы малийской армии не прекратились, напротив, стали даже более успешными.

В результате, в июле 2014 г. Франция развернула в Сахеле операцию «Бархан», которая стала продолжением «Сервала» и распространилась, помимо Мали, на Мавританию, Буркина Фасо, Нигер и Чад, т.е. страны «*G5*». Пятая республика стремилась сохранить свое влияние в регионе и обеспечить контроль над урановыми рудниками Сахеля. Однако вскоре стало ясно, что борьба с исламистскими экстремистами не приносит ощутимого результата: государственное единство Мали до сих пор находится под вопросом; теракты в регионе приобрели систематический характер, т.е. ситуация в сфере безопасности даже ухудшилась. Операции «Сервал» и «Бархан» оказались затратными, но не имевшими заметного положительного результата, более того, вызывавшими недовольство стран региона, в котором распространялось мнение, что Париж

скрывал свои истинные цели в Сахеле - установление полного контроля над урановыми рудниками и месторождениями золота в Мали и Нигере.

Таким образом, несмотря на сохранение в зоне Сахеля миротворческих миссий ЕС, террористическая деятельность в регионе продолжает расширяться.

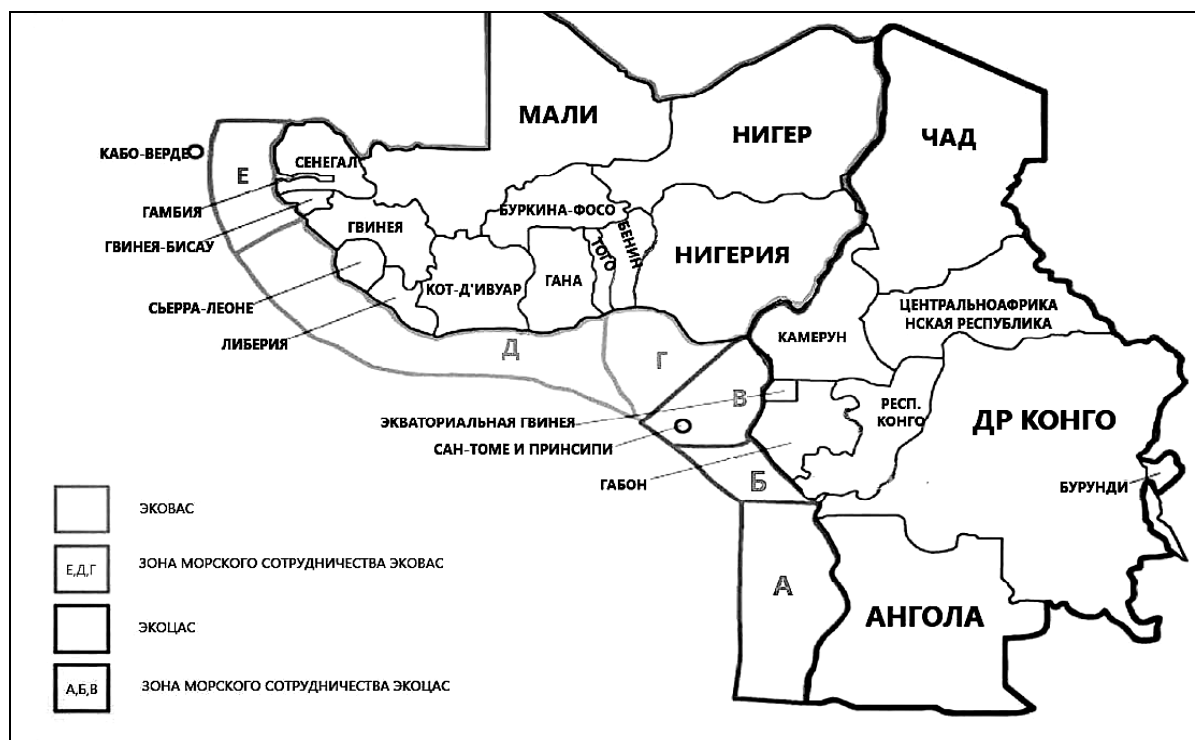
РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ ЕС ПО РЕГИОНУ ГВИНЕЙСКОГО ЗАЛИВА

Страны, расположенные в регионе Гвинейского залива - на побережье Атлантического океана, постоянно сталкиваются с проблемами, связанными с отсутствием безопасности в морской акватории, и с постоянным расширением криминальной деятельности (наркотрафик, торговля оружием и людьми, пиратство, незаконное рыболовство и др.). В связи с этим в 2014 г. Европейский союз принял специальную стратегию по региону Гвинейского залива. Как общие африкано-европейские задачи указываются борьба с нищетой и социально-экономическое развитие отдельных стран и региона, в целом, борьба с коррупцией, охрана морских ресурсов, обеспечение безопасного судоходства, наращивание добычи углеводородов [13].

Морская стратегия ЕС в отношении Гвинейского залива в значительной степени опирается на опыт сотрудничества Евросоюза со странами Африканского Рога: проводится совместное патрулирование морских границ, принимаются меры по защите торговых судов, по пресечению пиратства и предотвращению конфликтов.

С 2015 г. особое внимание в рамках стратегии уделяется взаимодействию ЕС со странами региона в деле решения проблем морской безопасности и организованной преступности. Прежде всего, это обусловлено тем, что по Гвинейскому заливу осуществляется транспортировка нефти в страны Европы и другие регионы. В целях обеспечения безопасности судоходства ЕС сотрудничает как с отдельными государствами, так и с региональными организациями - Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС), Экономическим сообществом стран Центральной Африки (ЭКОЦАС), Региональным центром по морской безопасности Центральной Африки (РЦМБЗА).

По данным Международной кризисной группы, Евросоюз помог странам Гвинейского залива и, прежде всего, международным организациям, отвечающим за нее, разделить зону ответственности (см. карту).



Карта. Архитектура морской безопасности в Гвинейском заливе. Источник: [16].
Map. Maritime security architecture in the Gulf of Guinea.

Сотрудничество в этой сфере осуществляется в соответствии с Планом действий на 2015-2020 гг., по которому ЕС взял на себя особую ответственность за обеспечение морской безопасности зоны Гвинейского залива и помогает правительствам стран региона в создании специальных межведомственных комис-

сий, новых рабочих мест в сферах морской безопасности и добычи углеводородов, в предотвращении роста преступности, в поддержке региональной интеграции; оказывает техническую помощь, предоставляет оборудование; способствует развитию инфраструктуры, росту инвестиций и эффективному контролю над использованием ресурсов.

Помимо нормативно-правовой базы, обеспечивающей сотрудничество ЕС со странами Гвинейского залива, существует ряд совместных институтов, поддерживающих взаимодействие в сфере морской безопасности. Так, в 2007 г. был создан Морской аналитический и операционный центр - центр по наркотикам (МАОС-N), в работе которого участвуют 7 европейских государств - Великобритания, Ирландия, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Франция. Организация занимается координацией деятельности правоохранительных органов этих стран по перехвату судов, перевозящих в Европу наркотики [14]. Хотя в этом случае контакт осуществляется не по линии ЕС - Африка, а в рамках взаимодействия с отдельными странами региона Гвинейского залива, соответствующие механизмы ЕС активно используются для контроля над морскими границами.

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун (2007-2016 гг.) в письме председателю Совета Безопасности от 12 февраля 2012 г. отметил: «ЕС является ключевым партнером ООН во многих странах Гвинейского залива в борьбе с пиратством и в обеспечении морской безопасности» [15]. Однако, по данным Международного морского бюро, принятые меры мало изменили ситуацию [16]: за один только 2018 г. на торговые суда было совершено 81 нападение, 32 моряка были похищены в целях получения выкупа [14]; в 2019 г. число случаев похищения людей увеличилось вдвое [17] (в частности, в январе 2019 г. было захвачено судно «*MSC Mandy*») [19]. В связи с этим было принято еще несколько программ по Гвинейскому заливу: «Межрегиональная сеть Гвинейского залива», «Сотрудничество между морскими портами» и «Механизм мониторинга, поддержки и оценки важных морских путей» [18].

Таким образом, стратегия ЕС в зоне Гвинейского залива существенным образом отличается от стратегии в Сахеле, что обуславливается разными проблемами и потребностями двух регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ стратегий ЕС в регионах Гвинейского залива и Сахеля позволяет сделать вывод, что в обоих случаях Евросоюз использовал возможности сотрудничества как с отдельными странами, так и с региональными организациями. Приоритетной областью взаимодействия в 2000-2010 гг. оставалась сфера безопасности. В регионе Гвинейского залива ЕС оказывал реальную военно-техническую помощь, в Сахеле - на противодействии радикализации общественно-политической жизни и регулировании миграции.

Что касается инвестиционной политики ЕС, то большую активность Евросоюз проявляет в Сахеле, нежели в регионе Гвинейского залива. Это связано с тем, что угрозы безопасности Сахеля, так или иначе, сказываются и на безопасности ЕС, поскольку гуманитарные катастрофы приводят к массовой миграции африканцев в Европу.

REFERENCES

1. The Yaoundé Convention, 1975. https://www.cvce.eu/obj/the_yaounde_convention-en-27978269-7eba-4c89-8280-a8b231a3bf93.html (accessed 23.10.2020)
2. Agreement establishing an association between the European Economic Community and the United Republic of Tanzania, the Republic of Uganda and the Republic of Kenya, 1970. General Agreement on tariffs and trade. WTO. https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90830169.pdf (accessed 10.09.2020)
3. ACP - EEC Convention of Lome signed on 28 February 1975. <http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/Lome-Convention-I-en.pdf> (accessed 10.09.2020)
4. The Africa - EU strategic partnership. *A joint Africa-EU Strategy*. 2007. https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf (accessed 13.09.2020)
5. The African Peace and Security Architecture (APSA). 2002. <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa> (accessed 13.09.2020)
6. Joint communication to the European Parliament and the Council. Towards a comprehensive Strategy with Africa. Brussels. 2020. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf (accessed 13.09.2020)
7. European Union External Action Service Strategy for Security and Development in the Sahel. European Commission. 2011. http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (accessed 13.09.2020)
8. Kulkova O.S. 2020. New humanitarian initiatives of the EU in Africa, deepening trade and investment cooperation with the countries of the continent. *European Union: facts and comments*. No 98. (In Russ.)
9. Council conclusions on the Gulf of Guinea Action Plan 2015-2020. Brussels, 2015. <https://www.consilium.europa.eu/media/21521/st07168en15.pdf> (accessed 13.09.2020)
10. The EU's partnership with the Sahel. European Commission. Brussels, 2018. P. 2-4. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the-eu-partnership-with-the-sahel_en.pdf (accessed 13.09.2020)

11. EU announces €194 million additional support to the Sahel. European Commission. 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_768 (accessed 13.09.2020)
12. The European Union's partnership with the G5 Sahel countries. *European Union External Action*. 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46674/european-unions-partnership-g5-sahel-countries_en (accessed 14.09.2020)
13. EU Strategy on the Gulf of Guinea. (2014). Council meeting Brussels, 17 March 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf> (accessed 14.09.2020)
14. Maritime analysis and operations center (NARCOTICS). <https://maoc.eu/> (accessed 14.09.2020)
15. General Secretary's letter addressed to the President of the Security Council. 18 January 2012) 2012. (In Russ.)
16. IMB Piracy & Armed Robbery Map. 2018. <https://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map> (accessed 15.09.2020)
17. Pigeon M., Moss K. Why Piracy Is a Growing Threat in West Africa's Gulf of Guinea. *World Politics Review*. 2020. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28824/in-west-africa-s-gulf-of-guinea-piracy-is-a-growing-threat> (accessed 16.09.2020)
18. Gulf of Guinea: A Regional Solution to Piracy? International Crisis Group, 2014. <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/gulf-guinea-regional-solution-piracy> (accessed 14.09.2020)
19. Elkina E.A. 2019. Piracy. More or less? *Aziya i Afrika segodnya*. 2019 № 10. (In Russ.). DOI: 10.31857/S032150750006524-8

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ивкина Наталья Викторовна, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры теории и истории международных отношений Российского университета дружбы народов, Москва, Россия.

Natalia V. Ivkina, PhD (History), Senior lecturer, Department of theory and history of international relations, Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia.

Поступила в редакцию (Received)
01.12.2020

Доработана после рецензирования
(Revised) 20.12.2020

Принята к публикации (Accepted)
10.01.2020