

ГЕРМАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА COMPACT WITH AFRICA: РЕАЛЬНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2020 А. СОКОЛОВ

DOI: 10.31857/S032150750009092-3

СОКОЛОВ Артем Павлович, кандидат исторических наук, н.с., Центр европейских исследований Института международных исследований МГИМО (У) МИД России (artem.sokolov89@gmail.ru)

Резюме. В статье рассматриваются основные принципы немецкой инициативы Compact with Africa (CwA) и ее промежуточные итоги. После миграционного кризиса 2015 г. власти ФРГ активизировали свою политику на африканском направлении. Стремясь сократить поток беженцев, Берлин разработал ряд программ, направленных на развитие экономики африканских государств и расширение присутствия в них немецких компаний. В настоящее время программа Compact with Africa представляется недостаточно сбалансированной, однако есть основания предполагать, что в ближайшее время африканское направление внешней политики Германии получит большее внимание.

Ключевые слова: Германия, Африка, миграция, инвестиции, экономическое развитие

GERMAN COMPACT WITH AFRICA INITIATIVE: REALITY AND PROSPECTS

Artem P. SOKOLOV, PhD (History), Research Fellow, Center for European Studies, Institute for International Studies MGIMO-University (artem.sokolov89@gmail.ru)

Abstract. The article discusses the basic principles of the German initiative Compact with Africa and its interim results. After the migration crisis in 2015, the German authorities stepped up their policies in the African direction. In an effort to reduce the flow, Berlin has developed a number of programs aimed at developing the economies of African states and strengthening the presence of German companies in them. The current CwA priority program seems to be insufficiently balanced and systemic. Over the two years of its operation, the CwA initiative has not led to a rapid increase in the interest of German companies in African countries. In 2018, no more than 1,000 German companies did business in Africa, of which about 400 worked with South Africa. Only 5% of German companies plan to expand their business in Africa in the future. Representatives of the expert community of Germany doubt that one of the main goals of the program - the prevention of mass migration flows to Europe in the future - can be realized through the work of the CwA initiative. The basic assertion proving that increasing economic assistance will help reduce migration sentiment in African society is questionable. Statistics show that the growth of wealth in African countries only enhances their emigration to Europe. Relatively wealthy citizens from Africa are given the financial opportunity to organize a legal or illegal trip to the EU and join the ranks of migrants. Nevertheless, in the short term, the African direction of German foreign policy will receive active development.

Keywords: Germany, Africa, Compact with Africa, migration, investment, economic development

2017 год стал для Германии «Годом Африки». За сравнительно короткое время Берлин анонсировал ряд инициатив, направленных на укрепление сотрудничества со странами Черного континента. Со времен принятия в 2011 г. Министерством иностранных дел ФРГ «Африканской концепции федерального правительства» [1] в германской внешней политике не уделялось столь большого внимания африканскому направлению.

ПРИЧИНЫ НОВОГО ВСПЛЕСКА ВНИМАНИЯ ФРГ К АФРИКЕ

Прежде всего, Берлин стремится адекватно реагировать на миграционный кризис. Наряду с беженцами из стран Ближнего Востока значительный поток беженцев в Германию идет из стран Африки, как примыкающих к Средиземноморскому региону, так и расположенных в других частях континента. Демографическая ситуация в этих государствах, характеризующаяся наличи-

ем в них большой доли молодых людей в возрасте до 35 лет, позволяет экспертам делать прогноз, что в будущем они сохранят высокий потенциал как источник массовой миграции, ориентированный на более благополучные государства континента и на страны ЕС.

Согласно прогнозу Всемирного банка, в ближайшие 30 лет население Африки и Ближнего Востока увеличится с 1,3 млрд до 2,9 млрд человек, а число потенциальных мигрантов достигнет 56 млн [2].

Миграционный кризис 2015 г. показал немецкому руководству, что удовлетворение потребности экономики ФРГ в дешевой рабочей силе за счет мигрантов имеет серьезные политические последствия. На фоне общественного недовольства наплывом беженцев заметно снизился уровень поддержки партий правящей «большой коалиции» (ХДС/ХСС и СДПГ), что отразилось на земельных выборах 2016-2019 гг. и на выборах в Европарламент в 2019 г. Особенно большое разви-

тие эта тенденция получила в восточных землях ФРГ, где на выборах в Саксонии, Бранденбурге и Тюрингии серьезных электоральных успехов достигла правопопулистская партия «Альтернатива для Германии».

Руководство ФРГ дало понять, что в ближайшей перспективе противоречивый эксперимент с политикой «открытых дверей» 2015 г. не продолжится, а миграционные потоки будут строго контролироваться. Важной частью этой стратегии станут меры по сдерживанию мигрантов на подступах к границам ЕС за счет финансовой помощи приграничным государствам, готовым создавать у себя лагеря беженцев, которых они будут обеспечивать работой. Соответствующий опыт у немецкого руководства уже есть в отношениях с Турцией и Иорданией, где уже находятся миллионы мигрантов из Сирии и других стран Ближнего Востока. В перспективе эта практика может распространиться и на государства Северной Африки.

Продолжением европейской и немецкой политики торможения миграционных потоков «на дальних рубежах» станут меры по улучшению экономической ситуации в странах - источниках беженцев. Эти меры нацелены, прежде всего, на государства с относительно устойчивой политической системой и стабильной экономикой. Среди них - ряд африканских стран.

Растущая активность Берлина на африканском направлении вызвана стремлением усилить влияние ЕС и Германии в Африке на фоне укрепления позиций Китая и других крупных игроков, в т.ч. России. Объем немецких инвестиций в страны континента в 2014-2018 гг. был почти в 10 раз меньше соответствующих показателей КНР (\$72,2 млрд) и примерно достигал уровня Швейцарии (\$6,4 млрд), составив всего \$6,9 млрд [3]. Берлин намерен приложить усилия по привлечению в Африку бизнесменов из Германии.

Уделяя африканским странам повышенное внимание, Германия преследовала прагматичную цель получения от них поддержки на выборах 2018 г. в Совет Безопасности ООН, в который ФРГ хотела войти в качестве непостоянного члена. В Берлине надеялись, что «африканские голоса» позволят Германии, конкурировавшей с Израилем, одержать победу; именно поэтому ФРГ обещала уделить большое внимание вопросам развития государств Черного континента. В мае 2018 г. глава МИД ФРГ совершил поездку в Танзанию и Эфиопию, где провел переговоры с руководством Африканского Союза и Восточноафриканского сообщества, подтвердивших свою поддержку немецкой заявки [4].

Рост внимания Берлина к Африке привел к формированию несколькими министерствами

соответствующих программ. Так, Министерство финансов ФРГ выступило с инициативой *Compact with Africa*; Министерство экономического развития представило «план Маршалла для Африки» [5], а Министерство экономики и энергетики - с программой *Pro!Africa* [6]. Эти инициативы предполагалось развивать параллельно с уже действующими двусторонними и многосторонними форматами сотрудничества.

В результате, германо-африканские отношения оказались за короткий срок перенасыщены программами, ответственность за реализацию которых несли разные ведомства, зачастую не взаимодействующие между собой на африканском направлении. Кроме того, свои полномочия в «африканской» сфере сохранили и другие ведомства: Министерство иностранных дел, Министерство образования и научных исследований и Канцелярия федерального канцлера. Вскоре, однако, правительство ФРГ сделало приоритетной программу *Compact with Africa*.

Формально эта инициатива является совместным проектом стран - членов *G20*, одобренным на саммите, состоявшемся в Гамбурге в 2017 г. [7]. В программе участвуют 12 африканских стран (Бенин, Буркина Фасо, Гана, Гвинея, Египет, Кот-д'Ивуар, Марокко, Руанда, Сенегал, Того, Тунис и Эфиопия), и, вероятно, в дальнейшем этот список расширится. Партнерами по инициативе стали МВФ, Всемирный банк и Африканский банк развития.

В марте 2017 г. в Баден-Бадене был представлен совместный доклад участников программы «*The G-20 Compact with Africa*» [8], в котором было сделано подробное описание рамочных условий реализации *CwA*. Согласно документу, итогом осуществления программы должны стать улучшение инвестиционного климата и более широкое привлечение в Африку западных компаний. Вложенные в рамках *CwA* средства должны способствовать развитию инфраструктуры, созданию новых рабочих мест, прозрачных схем финансирования, а также страхования инвестиционных рисков.

Несмотря на многосторонний характер, основная деятельность по реализации программы будет осуществляться руководством ФРГ. Берлин стал местом проведения ряда крупных мероприятий *CwA*, фактически в одиночку представляя на них *G20*. Так, в ходе конференции участников *CwA*, состоявшейся 30 октября 2019 г. в Берлине, германское руководство приняло решение о формировании фонда в размере 1 млрд евро для поддержки малых и средних предпринимателей, действующих в африканских странах. Предоставление средств будет зависеть от способности африканских правительств устранить все возможные

бюрократические преграды на пути развития экономики.

Выделенные средства призваны помочь немецким компаниям закрепиться на африканском рынке. Была определена следующая структура расходов: 400 млн евро будут предоставлены немецким и европейским компаниям; 400 млн евро - африканским предприятиям и 200 млн евро - направлены на консультационные услуги для немецких бизнесменов, желающих выйти на африканский рынок [3].

За два года работы инициатива *CwA* не обусловила сколько-нибудь заметный рост интереса немецких компаний к африканским странам. В 2018 г. в Африке действовали не более тысячи деловых структур, из них около 400 - в ЮАР [9]. Лишь 5% немецких компаний планируют в будущем развернуть свой бизнес в Африке [10].

Отдельные инициативы были реализованы крупными немецкими корпорациями - *Allianz*, *Siemens*, *MAN* и некоторыми другими, но вне программы *CwA*. Так, компания *Bosch* открыла центр по упаковке лекарств, концерн *Voith* построил солнечную электростанцию, автогигант *Volkswagen* запустил в Руанде производство автомобилей.

КРИТИКА ПРОГРАММЫ *CwA*

Ограниченный характер инициативы. Ориентированность *CwA* на бизнес и экономику стала поводом для немецкой оппозиции, прежде всего для левых партий, утверждать, что ее, хотя реализация программы соответствует интересам немецкого бизнеса, она не будет способствовать повышению уровня жизни сколько-нибудь значительного числа африканцев. Такие важные для Африки сферы, как образование, здравоохранение и соблюдение прав человека, остаются вне ее внимания [11]. Программа *CwA* не подразумевает никак обязательств в этих сферах ни для правительств африканских стран, ни для немецких компаний.

В инициативе *CwA* отсутствуют отсылки к некоторым проблемам африкано-европейского торгового взаимодействия, волнующим государства Африки. Так, за скобки вынесен вопрос о субсидировании ЕС европейских фермеров. Между тем, африканские руководители рассматривают насыщенность своих внутренних рынков дешевыми европейскими товарами в качестве причины отставания собственного сельского хозяйства.

Выбор государств-участников. Множество вопросов вызвал выбор 12 государств континента, на которых направлена инициатива *CwA*. В частности, немецкие СМИ раскритиковали участие в программе тех стран, которые не соответствуют

западным стандартам демократии [12]. Недовольство комментаторов наиболее проявилось на Берлинскую конференцию *CwA*, состоявшуюся в октябре 2018 г., когда в столицу ФРГ съехались главы африканских государств, участвующих в программе. Самыми «проблемными» фигурами стали египетский лидер генерал Абдул-Фаттах Халил Ас-Сиси, подавляющий, по мнению западных СМИ, оппозицию у себя в стране, и президент Руанды Поль Кагаме, бессменно находящийся у власти уже 18 лет. В день конференции в Берлине прошли массовые демонстрации, направленные против авторитарных правителей - гостей саммита.

Принцип отбора государств-членов вызвал нарекания и с точки зрения формальных критериев. В число участников не попали наименее развитые, но нуждающиеся в инвестициях страны континента, например, Центральная Африканская Республика, Южный Судан и Мозамбик. При этом в программе нет таких важных партнеров ФРГ, как Кения и Нигерия.

В то же время охваченные инициативой Гвинея, Бенин и Того оцениваются как страны «слишком маленькие», чтобы вызвать серьезный интерес у европейского бизнеса. Включение же в программу Египта признается обусловленным политическими, а не экономическими соображениями. Тем более что по показателям развития экономики и делового климата, в соответствии с индексами восприятия коррупции *Transparency International*, делового климата *Doing Business* (Всемирный банк) и трансформации (Фонд Бертельсман), североафриканское государство занимает худшее положение, нежели другие страны - участницы *CwA*. Правда, Ангела Меркель выступила в защиту Египта, т.к. его руководству удается успешно справляться с миграционными потоками [11].

Реальная востребованность инициативы. Представители экспертного сообщества ФРГ сомневаются, что главная цель программы - предотвращение массовых миграционных потоков в Европу - может быть реализована за счет инициативы *CwA*. Под вопросом находится и предположение, что рост экономической помощи будет способствовать снижению уровня миграционных настроений.

Немецкий исследователь Р.Матете аргументирует отсутствие зависимости масштабов миграций от объемов внешних вливаний в экономику. Собрав по 53 африканским странам за период с 1996 по 2017 гг. данные, свидетельствующие о том, что размеры миграционных потоков из стран Африки в ЕС определяются устойчивостью экономических и социокультурных связей между

конкретными государствами, среди наиболее важных факторов он выделяет наличие в европейской стране соответствующей диаспоры, географическую близость и языковую общность. Статистика показывает, что рост благосостояния в африканских государствах, напротив, усиливает эмиграцию в Европу. Сравнительно обеспеченные африканцы располагают финансовой возможностью организации легального или нелегального выезда в Европу; в свою очередь, миграционное давление уменьшается по мере совершенствования правовой системы [13].

Р.Матете указывает, что, в отличие от послевоенной Европы, где, несмотря на всевозможные разрушения, сохранялась устойчивая правовая и институциональная основа, африканские страны в большинстве своем еще не сформировали аналогичных государственных структур.

* * *

В настоящее время программа *Compact with Africa* остается для Германии «пробой пера» на африканском направлении внешней политики. Долгое время Берлин не проявлял в Африке сколько-нибудь заметную активность и зачастую уступал инициативу другим партнерам по ЕС. Миграционный кризис 2015 г. вынудил немецкие

власти спешно пересмотреть свои подходы к развитию контактов с африканскими странами.

Инициатива *CwA* в значительной степени отражает представления истеблишмента ФРГ о возможностях становления Германии как международной стабилизирующей силы. Центральное место в этом процессе отводится экономическим мерам и программам инвестиций. Важная роль закреплена за немецкими корпорациями, выступающими в качестве драйверов экономического развития и источника технологий. Меры политического или военного характера редуцированы или полностью отсутствуют.

Тем не менее, внимание Берлина к проблемам Африки можно рассматривать как долгосрочный тренд, вызванный политическими, экономическими и социальными переменами и в африканских государствах, и в самой Германии. Вслед за мерами экономического характера может последовать расширение немецкого участия в политических процессах, происходящих на Африканском континенте. ФРГ уже пытается выступать в качестве посредника в урегулировании ливийского конфликта, организуя под эгидой ООН встречи на высшем уровне с участием противоборствующих сторон. Вероятно, работа немецкой дипломатии на этом направлении будет продолжена.

Список литературы / References

1. Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung. <https://www.bmvg.de/resource/blob/12804/1a1f8991061fc0ea10663e8df344075d/deutschland-und-afrika-konzept-der-bundesregierung-data.pdf> (accessed 31.01.2020)
2. Keine Almosen für Afrika! <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mayers-weltwirtschaft/thomas-mayer-ueber-die-neuaufgabe-des-marshallplans-fuer-afrika-16305639.html> (accessed 15.01.2020)
3. Wird "Compact with Africa" ein Erfolg? <https://www.wiwo.de/politik/ausland/freytags-frage-wird-compact-with-africa-ein-erfolg/25256902.html> (accessed 18.01.2020)
4. Kommentar: Heiko Maas in Afrika - Politik statt Werbetour. <https://www.dw.com/de/kommentar-heiko-maas-in-afrika-politik-statt-werbetour/a-43664921> (accessed 03.01.2020)
5. Africa und Europa - Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf (accessed 10.01.2020)
6. Pro! Africa. Promoting the prospects, taking the opportunities, strengthening the economies. https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Downloads/strategiepapier-pro-afrika.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (accessed 31.12.2019)
7. The G20 Compact with Africa (CwA). https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2018-07-26-CwA-Master-Presentation.pdf;jsessionid=950BA7D1238D1B5ADFFE5E058C8186AD.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3 (accessed 20.01.2020)
8. The G-20 Compact with Africa. A Joint AfDB, IMF and WBG Report G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. March 17-18, 2017. Baden-Baden, Germany. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed 31.01.2020)
9. Compact with Africa: Was ist aus dem deutschen Prestigeprojekt geworden? <https://www.dw.com/de/compact-with-africa-was-ist-aus-dem-deutschen-prestigeprojekt-geworden/a-46057663> (accessed 10.12.2019)
10. Compact with Africa: Enthusiasm wanes for the 'Merkel Plan'. <https://www.dw.com/en/compact-with-africa-enthusiasm-wanes-for-the-merkel-plan/a-51269718> (accessed 05.01.2020)
11. Geschäfte auf Gegenseitigkeit. <https://www.sueddeutsche.de/politik/afrika-gipfel-geschaefte-auf-gegenseitigkeit-1.4191262> (accessed 19.01.2020)
12. Audienz für Afrikas Autokraten. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/afrika-gipfel-in-berlin-angela-merkel-gibt-audienz-fuer-autokraten-a-1235756.html> (accessed 30.11.2019)
13. Matete R. Migration and "Marshall Plan with Africa". https://www.flossbachvonstorch-researchinstitute.com/fileadmin/user_upload/RI/Studien/files/study-190715-migration-and-a-marshall-plan-with-africa.pdf (accessed 31.01.2020)