

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЙ ЦЕЛЕВОЙ ФОНД ЕС ДЛЯ АФРИКИ

(и его вклад в содействие развитию североафриканских государств)

© 2020 О. КУЛЬКОВА

DOI: 10.31857/S032150750009877-6

КУЛЬКОВА Ольга Сергеевна, кандидат исторических наук, ст.н.с. Института Африки РАН; эксперт Центра проблем безопасности и развития Факультета мировой политики МГУ им. М.В.Ломоносова (kulkova-olga@yandex.ru)

В статье отражены результаты исследований, проводимых при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН «Дилеммы содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки в условиях формирования новых угроз миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности» на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В.Ломоносова.

Резюме. «Арабское пробуждение» затруднило управление миграцией для североафриканских государств. Регион превратился из транзитной зоны в источник новых волн миграции, что вызывает обеспокоенность Евросоюза. В статье рассматривается деятельность Чрезвычайного целевого фонда ЕС для Африки как финансового и политического инструмента реализации миграционной повестки ЕС в регионе с 2015 по 2019 гг. В статье прослеживается изменение первоначальных приоритетов Фонда и его подходов к реализации проектов с течением времени и в ответ на изменение ситуации в странах региона. Делается попытка критически оценить итоги его деятельности, так как срок существования Фонда подойдет к концу в декабре 2020 г.

Ключевые слова: ЕС, Северная Африка, содействие развитию, безопасность, стрессоустойчивость, управление миграцией, защита границ

EU EMERGENCY TRUST FUND FOR AFRICA (and its Contribution to the Development Assistance to the North African Countries)

Olga S. KULKOVA, PhD (History), Senior Research Fellow, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences; Expert, Centre for Development and Security Studies, School of World Politics, Moscow State University (kulkova-olga@yandex.ru)

Abstract. The Arab Awakening had a complex and lasting impact on the countries of North Africa and the nature of their interaction with the outside world. One of its dimensions was the reduction of the capabilities of North African states in the field of migration management and the transformation of the region from the transit zone into a source of new waves of migration. Accordingly, this issue become much more significant both for regional and global actors, primarily the European Union. The EU is the major provider of development aid and security assistance for the North African countries.

The article discusses the activities of the EU Emergency Trust Fund for Africa as an important financial and political instrument for the implementation of the modern EU migration agenda in the North African region from 2015 to 2019. With the help of this tool the European Union sought to assist the partner countries in addressing the root causes of migration, supporting vulnerable migrants and their host communities, as well as in conflict resolution and border protection, including with the help of the new approaches and technologies.

The article assesses the activities of the Fund in Libya, Morocco, Egypt, Tunisia and Algeria.

The article traces the change in the initial strategic priorities of the Fund and its approaches to project implementation over time and in response to changing situations in the countries of the region. An attempt is made to critically evaluate the results of the activity of this instrument, which will finalize its activities in December 2020.

Keywords: EU, North Africa, development assistance, security, resilience, migration management, border protection

В последние годы страны Северной Африки столкнулись с увеличением притока мигрантов из стран Африки к югу от Сахары (АЮС). До событий «арабской весны» 2011 г. страны Северной Африки, прежде всего Ливия, служили реципиентами миграции с юга, играя роль «буфера»: они сдерживали и трудоустраивали на своей территории потоки мигрантов из более бедной Тропической Африки. Во многом в результате дестабилизации, вызванной «арабским пробуждением», из стран Северной Африки в Европейский Союз стали перебираться значительно больше мигрантов - как африканских нелегалов, использующих

территории государств Магриба для транзита, так и граждан самих этих стран [1].

По данным *Pew Research Center*, в XXI в. значительно увеличился уровень эмиграции в страны ЕС, Норвегию и Швейцарию из Северной Африки. Так, в 1990 г. в странах ЕС проживало около 3 млн иммигрантов из этого региона, а в 2017 г. - уже 5,2 млн [2]. В 2018 г. европейские государства перехватили почти 39 тыс. нелегальных мигрантов из стран Магриба (в 2016 г. их было около 16 тыс.) [3].

Растущий поток мигрантов из стран Северной Африки представляет серьезный политический

вызов для руководства ЕС. Несмотря на то, что ЕС выделял странам региона значительные объемы помощи и оказывал дипломатическое давление на Марокко, Алжир, Тунис и Ливию, с тем чтобы остановить поток людей, это не оказало существенного влияния на отъезд мигрантов из Магриба. 70% молодых людей в Марокко хотят эмигрировать, похожая ситуация наблюдается в Алжире и Тунисе [3].

Взросшие объемы миграции усиливают нагрузку на государственные институты данных стран, и без того испытывающие серьезные проблемы из-за негативных тенденций, порожденных «арабским пробуждением» [4].

Евросоюз стремился предложить странам региона сотрудничество в решении проблем, связанных с миграцией и сопутствующими вызовами развитию и безопасности [5]. Особенно ЕС беспокоила миграция по центрально-средиземноморскому (из Северной и Западной Африки, с Африканского Рога (из Эфиопии и Сомали) через Ливию в сторону Италии и Мальты), а также западно-средиземноморскому (из Северной Африки на Иберийский полуостров, в основном мигранты из Алжира и Марокко, а в последнее время также из стран АЮС - в Италию, Францию, Испанию), миграционным маршрутам.

В 2015 г. была принята Европейская повестка по миграции и проведен саммит в Валетте (Мальта), в котором приняли участие лидеры африканских стран и государств ЕС. Саммит повлек создание тогда же нового финансового механизма - Чрезвычайного целевого фонда ЕС для Африки (*The European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons in Africa / EUTF for Africa*, далее - Фонд).

Важное место в деятельности Фонда, как и в целом во внешней политике и политическом дискурсе ЕС, занимает категория «стрессоустойчивости» (*resilience*). Термин применяется в различных контекстах, в т.ч. и в ракурсе обоснования необходимости помощи странам-партнерам по миграционному регулированию. В ЕС рассуждают так: стрессоустойчивость институтов стран транзита и приема мигрантов можно повысить, что снизит риски миграции в пределы ЕС.

Основной задачей Фонда стало улучшение управления миграционными потоками между ЕС и Африкой с акцентом на таких направлениях, как устранение причин нелегальной миграции, возвращение, реадмиссия и реинтеграция мигрантов, укрепление связи между миграцией и развитием и др. Эта задача решается, в т.ч., и посредством оказания помощи институтам управления в странах, где реализуются проекты Фонда, в особенности путем содействия предотвращению конфликтов и усилению охраны границ.

Фонд наращивает сотрудничество с агентствами ООН (в частности, Международной организацией по миграции (МОМ), Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), чтобы помочь оказавшимся в затруднительном положении беженцам и принимающим их общинам на всем протяжении миграционных маршрутов. В североафриканских странах Фонд также активно сотрудничает с организациями гражданского общества на местах.

Фонд финансирует программы и проекты в трёх регионах Африки (т.н. «окнах»): районе Сахеля и озера Чад, в странах Африканского Рога и государствах Северной Африки (всего в 26 странах). Странами-реципиентами помощи через «североафриканское окно», значимость которого существенно возросла в результате закрытия балканского маршрута миграции в 2016 г. благодаря соглашению с Турцией [6, р. 1], являются Марокко, Алжир, Тунис, Ливия и Египет.

Рассмотрим деятельность Фонда и ее результаты именно в регионе Северной Африки, по сравнению с другими «окнами», с фокусом на ситуацию в Ливии.

СЕВЕРОАФРИКАНСКОЕ «ОКНО» ФОНДА

Руководство ЕС воспринимает регион Северной Африки как зону происхождения, транзита и конечного пункта назначения для смешанных миграционных потоков из стран Африки к югу от Сахары, Западной Африки, Африканского Рога и Ближнего Востока. Ситуация осложняется наличием конфликта в ряде стран вышеупомянутых регионов.

Главным приоритетом деятельности «североафриканского окна» Фонда является надлежащее регулирование миграции. Фонд предлагает комплексный трансграничный и межрегиональный подход к управлению миграцией, позволяющий разработать совместные с различными странами действия вдоль миграционных маршрутов.

70% финансирования направляется на защиту уязвимых мигрантов и иных категорий населения, а также на проекты развития (усилия по созданию социально-экономических возможностей для принимающих сообществ и самих мигрантов) [7, р. 1]. Остальной объем финансирования идет на проекты по улучшению управления границами и борьбу с транснациональными преступными сетями трафика людей [7, р. 1].

Стратегический совет (Правление) Фонда рассматривает на каждом из своих заседаний стратегические приоритеты с учетом мнения различных заинтересованных сторон.

Интересно проследить эволюцию этих приоритетов - как общих, так и специфических для отдельных окон.

Общие для всех трех Фондов приоритеты впервые были утверждены Правлением в ноябре 2015 г. в рамках «Документа о стратегической ориентации», и в целом не претерпели до настоящего времени существенных изменений.

В текущей стратегии Фонда есть 4 направления действий, общих для всех трех «окон»: 1) предоставление больших экономических возможностей и перспектив трудоустройства; 2) укрепление стрессоустойчивости сообществ и поддержка особенно уязвимых категорий, таких как беженцы и перемещенные лица; 3) улучшение управления миграцией в странах происхождения, транзита и назначения мигрантов в соответствии с «Глобальным подходом к миграции и мобильности» (2011) [10]; 4) улучшение управления, предотвращение конфликтов, сокращение вынужденного перемещения и нелегальной миграции [8, р. 8].

Что касается стратегии деятельности североафриканского «окна», его оперативная рамочная структура была разработана и утверждена, основываясь на положениях «Документа о стратегической ориентации» в декабре 2016 г., сохранена в 2017 г., затем обновлена на 4-м заседании в апреле 2018 г. [8, р. 39]. На 5-м заседании в сентябре 2018 г. эти приоритеты были подтверждены и распространены на деятельность Фонда в 2019 г. [9, р. 35]. Приоритеты деятельности североафриканского «окна» менялись с течением времени. В 2016-2018 гг. они были следующими:

- улучшение управления миграцией;
- продвижение взаимовыгодной легальной миграции и мобильности;
- обеспечение защиты нуждающимся в ней мигрантам, перемещенным лицам и принимающим их сообществам;
- работа с драйверами нелегальной миграции;
- улучшение информирования и защиты уязвимых мигрантов вдоль миграционных маршрутов [9, pp. 39-42]. А в 2018-2020 гг. - следующие:
- защита уязвимых мигрантов, содействие их добровольному возвращению и устойчивой реинтеграции, а также стабилизации сообществ (в т.ч. посредством поддержки местных органов власти в населенных пунктах вдоль миграционных маршрутов);
- поддержка комплексного, интегрированного управления границами;
- поддержка трудовой миграции и мобильности;
- содействие усовершенствованию управления миграцией [9].

Об объемах финансирования. Активы Фонда составляют свыше 4,5 млрд евро, причем более 89% взносов поступает от институтов ЕС, и около 11% - от государств-членов ЕС и других доноров.

Эти деньги вложены в реализацию 210 проектов в 26 «наиболее хрупких и нестабильных», как считают учредители Фонда, странах Африки (по состоянию на октябрь 2019 г.) [12, р. 1].

Около 4 млрд евро распределены между тремя географическими «окнами»: Африканский Рог - 1,406.1 млн евро, Сахель/озеро Чад - 1,2 млн евро, - Северная Африка - 659.2 млн евро [12, р. 2]. Эти средства включают в себя также ассигнования на реализацию 5 программ, охватывающих несколько «окон» сразу (*cross-window*).

Таким образом, «североафриканское окно» на настоящий момент является третьим по объему выделяемых на него средств Фонда, но следует учитывать, что и число стран, получающих в рамках него помощь, - наименьшее.

По состоянию на 31 декабря 2016 г, в рамках «окна» было одобрено 6 проектов на сумму 64,5 млн евро [8, р. 39]. Однако закреплено в контрактах - всего 6 млн евро. Данных о реально выделенных средствах на тот момент в отчете Фонда не было [8, р. 13].

В 2017 г. Фонд сосредоточился на развертывании мероприятий на страновом и региональном уровне. Он активизировал усилия, направленные на создание экономических возможностей и перспектив трудоустройства, особенно в странах происхождения мигрантов, и на создании потенциала устойчивого развития в странах транзита, что могло бы побудить людей отказаться от идеи нелегальной миграции [13, р. 4].

В течение 2017 г. мероприятия «североафриканского окна» разрабатывались и реализовывались в более спешном темпе, по сравнению с 2016 г., с учетом происходивших событий. Ливия стала приоритетной страной для деятельности «окна».

В рамках данного «окна» к концу декабря 2017 г. одобренных программ стало уже 14 [13, р. 56]. На их реализацию выделялись 285 млн евро, однако в контрактах была закреплена сумма 174,6 млн евро, а реально выделено почти на 100 млн евро меньше - всего 77,6 млн евро [13, р. 15]. В отчете за 2018 г. отмечалось, что распределение средств по направлениям деятельности осталось практически таким же, как и в 2017 г. [9, р. 14].

Наконец, по состоянию на 17 декабря 2019 г., в рамках североафриканского «окна» было одобрено 31 решение (программ), вместе с программами, охватывающими сразу несколько «окон» - всего 35, на 807 млн евро, заключено 47 контрактов на 494 млн евро, всего выплачено - 263 млн евро.

Проекты Фонда реализуются как на страновом, так и на региональном уровнях, каждый из которых заслуживает отдельного внимания.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

За всё время работы североафриканского «окна» было реализовано или находится в стадии реализации десять общерегиональных проектов (по состоянию на декабрь 2019 г.), на сумму 136,15 млн евро. Общая цель всех их обозначена Фондом как «улучшение управления миграцией».

В 2016 г. реализовывался один-единственный общерегиональный проект, а в каждом последующем году (2017, 2018, 2019) - по 3 проекта (вновь запущенных или продолжающихся, отдельные проекты реализовывались по фазам).

Один из показательных проектов в рассматриваемой категории - проект, направленный на содействие развитию в странах региона - в рамках общерегиональной «Программы развития и защиты на севере Африки» (10 млн евро) (*Development and Protection Programme in the North of Africa*).

Он решает следующие задачи:

- повышение включенности мигрантов в социальную жизнь;
- предоставление им различных услуг, возможностей трудоустройства;
- проведение исследований, улучшение обмена знаниями о проблемах миграции, просветительской и правозащитной работы;
- расширение и тиражирование платформ микрокредитования и краудфандинга в Северной Африке, продвижение государственно-частных парт-

нерств между государственными агентствами обеспечения занятости, частными посредниками и бизнесом [14, р. 2].

Есть ряд достаточно конкретных и прикладных общерегиональных программ - например, проект по противодействию криминальным сетевым структурам, которые занимаются переправкой мигрантов и торговлей людьми.

Фонд также работает в направлении облегчения легальной миграции между странами североафриканского региона и из региона в пределы ЕС.

В декабре 2018 г. Оперативный комитет Фонда утвердил программу действий на 15 млн евро в сфере легальной миграции [15]. Эта новая региональная инициатива имела целью улучшить управление трудовой миграцией в североафриканских странах-партнерах и усилить защиту «гастарбайтеров» в регионе, а также содействовать размещению работников из региона на европейском рынке труда посредством схемы, предложенной Германией, которая предоставила со-финансирование проекта в размере 5 млн евро [9, р. 37].

Наряду с программами, реализуемыми на уровне всего региона Северной Африки, а также программами, охватывающими сразу несколько «окон», в т.ч. и североафриканское, Фонд уделял большое внимание и программам на страновом уровне в регионе. Особенно приоритетными являлись Ливия, Египет, Тунис и Марокко.

Таблица 1

**11 крупнейших европейских стран - доноров «североафриканского окна»
(по состоянию на декабрь 2019 г.)**

Страна	Взнос на «североафриканское окно» (в млн евро)	Доля в % от общего объема взносов стран-доноров на «североафриканское окно»*
Германия	128,7	54,79
Италия	14	5,96
Дания	12,6	5,37
Нидерланды	10	4,26
Чехия	9,6	4,12
Польша	9,4	4,02
Словакия	9,3	3,98
Венгрия	8,7	3,72
Норвегия	6,2	2,67
Австрия	5	2,13
Великобритания	5	2,13

* Процентное соотношение рассчитано автором; выбраны лишь крупнейшие доноры среди 28 стран-членов ЕС.

Источник: EU Emergency Trust Fund for Africa. Improving Migration Management in the North of Africa region. December 2019. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/facsheet_north_africa_dec_2019.pdf

СТРАНОВЫЕ ПРОЕКТЫ ФОНДА: ЛИВИЯ

В рамках североафриканского «окна» распределение средств на проекты в отдельных странах неравномерно. Очевидным приоритетом в выделении финансов является Ливия - в силу комплексности стоящих перед страной вызовов в сфере развития, безопасности и управления миграционными потоками.

С момента своего создания в ноябре 2015 г. Фонд стал основным инструментом ЕС для реагирования на миграционные вызовы, связанные с Ливией. Вскоре после заседания Европейского Совета в июне 2018 г., на уже имеющуюся программу североафриканского «окна» - «Управление смешанными миграционными потоками в Ливии за счет расширения пространства защиты и поддержки местного социально-экономического развития», принятую в апреле 2017 г., с бюджетом 90 млн евро, было выделено дополнительно 29 млн евро [9, р. 38].

К декабрю 2019 г. Фонд уже мобилизовал 408 млн евро на проекты в Ливии, из которых почти половина средств была направлена на защиту и помощь мигрантам, беженцам и вынужденным переселенцам, около трети - на стабилизацию ливийских муниципалитетов, и около одной пятой - на интегрированное управление границами [16, р. 1].

Все проекты осуществляются партнерами на местах, такими как агентства ООН, государственные агентства содействия развитию стран-членов ЕС и неправительственные организации.

Наиболее крупными среди проектов Фонда в стране являются:

1. «Поддержка интегрированного управления границами и миграцией в Ливии» (реализуется с июля 2017 г., выделено 91,3 млн евро); проект реализуется Министерством внутренних дел Италии в рамках выполнения плана действий Еврокомиссии по поддержке Италии, принятого 4 июля 2017 г. [17]. Проект нацелен на активизацию деятельности ливийских служб пограничной и береговой охраны и повышение их эффективности в охране границ страны [14, р. 4].

2. «Управление смешанными миграционными потоками через расширение пространства защиты и поддержку местного социально-экономического развития» (148 млн евро) [16, р. 3] (запущен в апреле 2017 г.), реализуемый по двум основным направлениям:

- оказание помощи, предоставление защиты всем нуждающимся, с целью расширения «пространства защиты» в Ливии с особым акцентом на мигрантов и беженцев - осуществляется МОМ, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ;

- поддержка социально-экономического развития на муниципальном уровне, с целью лучше ин-

тегрировать мигрантов, внутренне перемещенных лиц (далее - ВПЛ) и репатриантов и стабилизировать принимающие сообщества - осуществляется Программой развития ООН (ПРООН), Германским агентством по международному сотрудничеству (GIZ), МОМ и ЮНИСЕФ. Из общей суммы конкретно на это направление выделено 78,6 млн евро [16, р. 3].

3. «Восстановление, стрессоустойчивость и социально-экономическое развитие в Ливии» (бюджет - 50 млн евро, реализуется с марта 2018 г.); в числе приоритетов - восстановление школ, больниц, детских садов и полицейских участков, ремонт и строительство инфраструктуры водоснабжения и санитарии, подготовка учителей и обеспечение доступа к образованию, обучение и наращивание потенциала поставщиков услуг в управлении социальной инфраструктурой и предоставлении базовых социальных услуг уязвимым людям (включая мигрантов, беженцев, ВПЛ, репатриантов и принимающих общин) и др. [16, р. 2]. Партнеры - ПРООН, ЮНИСЕФ и Итальянское агентство по сотрудничеству в сфере развития.

Последняя программа сосредоточена на расширении возможностей местных властей по обеспечению базовых услуг, таких, как здравоохранение, образование, водоснабжение и обеспечение санитарных условий, а также предоставление социальных услуг для самых уязвимых групп населения. Действия, предпринятые в 2017 г., улучшили темпы реализации проектов, в частности, в Ливии, где местные общины получили значительную помощь, в т.ч. для восстановления ключевой инфраструктуры и оборудования [9, р. 40].

В 2018 г. содействие ливийским муниципалитетам по всей стране, в т.ч. и вдоль основных миграционных маршрутов, со стороны Фонда увеличилось в географическом и финансовом плане - на него было выделено дополнительно 50 млн евро [9, р. 40].

По состоянию на декабрь 2019 г., удалось восстановить и обеспечить оборудованием объекты социальной инфраструктуры (центры здравоохранения, поликлиники, школы и электрические подстанции) в более чем 50 ливийских муниципалитетах. Бенефициарами стали более 700 000 человек, включая мигрантов, ВПЛ и представителей принимающих общин, а всего доступ к базовым услугам улучшили 1,7 млн человек [16, р. 3].

Важнейшим направлением деятельности Фонда является поддержка ливийских органов местной власти и общин, принимающих мигрантов. Всего на это направление деятельности Фонда было выделено за все время (к декабрю 2019 г.) 135,8 млн евро, в т.ч. в рамках региональной «Программы развития и защиты на севере Африки» (фаза II - 1,2 млн евро и фаза III - 6 млн евро) [16, р. 3].

В 2018 г. Фонд расширил свою поддержку пограничному и миграционному управлению в Ливии, выделив дополнительно 45 млн евро. Эти средства пошли на укрепление потенциала Ливийской береговой охраны, создание Координационного центра по спасению в море, развитие комплексного управления границами на юге Ливии, в продолжение работы миссии ЕС по содействию охраны границ (*EUBAM*) [9, p. 41].

Средства Фонда идут и на поддержку многосторонних организаций. В частности, Фонд стал инструментом ЕС по выполнению обязательств, взятых Евросоюзом на себя в рамках работы Целевой группы Африканский Союз (АС) - ЕС - ООН, созданной после саммита АС - ЕС в Абиджане (Кот-д'Ивуар) в ноябре 2017 г. Это касалось облегчения бедственного положения мигрантов в лагерях беженцев в Ливии.

Во исполнение данных обязательств в феврале 2018 г. Фонд утвердил межрегиональные меры реагирования с особым акцентом на положение в Ливии. В частности, ЕС удвоил свою поддержку операций по добровольному гуманитарному возвращению и реинтеграции мигрантов из Ливии в страны происхождения, осуществляемых МОМ. Увеличение финансирования позволило включить в программы дополнительно 15000 мигрантов [9, p. 38]. Эти меры облегчили также эвакуацию 3800 беженцев и искателей убежища из Ливии посредством транзитного механизма для эвакуации, используемого УВКБ ООН. В декабре 2018 г. в рамках североафриканского «окна» фонда вклад ЕС в деятельность МОМ был увеличен на 7 млн евро [9, p. 38].

Фонд также сотрудничает с ПРООН с тем, чтобы помочь местным органам власти в восстановлении безопасности и предоставлении основных услуг в Триполи, Сабрате, Сабхе, Мурзуке, Бенгази и Аль-Куфре [9, p. 41].

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФОНДА В ДРУГИХ СТРАНАХ РЕГИОНА

Заключение Европейского Совета от июня 2018 г. призывало активизировать усилия по противодействию контрабандистам, которые базируются в Ливии или иных местах [18]. С этой целью Фонд расширил свою поддержку властей не только Ливии, но и Туниса и Марокко с тем, чтобы эти страны могли лучше охранять свои морские и сухопутные границы и проводить поисково-спасательные работы.

Евросоюз был озабочен тем, что центрально-средиземноморский миграционный маршрут в 2018 г. стал еще более опасным, поскольку за год 1314 человек погибли при пересечении Средиземного моря, а также тем, что значительно увеличилось количество мигрантов, отплывающих из Ту-

ниса. Большую их часть составляли именно граждане этой страны. Увеличилась в 2018 г. и нелегальная миграция по западно-средиземноморскому маршруту - например, из Марокко в Испанию. За 2018 г. именно по этому маршруту прибыло наибольшее количество мигрантов, пересекших Средиземное море, - 60000 с января по декабрь 2018 г. (по сравнению с 28000 в 2017 г.) [9, p. 36].

В ответ Фонд усилил меры поддержки Марокко в борьбе с нелегальной миграцией и с торговлей людьми. ЕС продолжил диалог на высшем уровне по проблемам миграции с Тунисом в ноябре 2018 г. и предпринял ряд шагов в рамках миграционного диалога с Египтом. Неформальный диалог по миграции также состоялся между ЕС и Алжиром.

В июле 2018 г. ЕС выделил через Фонд 55 млн евро на программу охраны границ в ответ на запросы Марокко и Туниса в этой сфере. Из этой суммы 30 млн евро были направлены Марокко и 20 млн евро - Тунису. В дополнение к этим усилиям в декабре 2018 г. Фонд принял программу с бюджетом 40 млн евро, направленную на поддержку Марокко в развитии системы управления границами страны и повышение эффективности борьбы с торговлей людьми. Эти две программы являются частью пакета помощи объемом 140 млн евро вместе с программой, финансируемой через Европейский инструмент соседства (*ENI*).

В 2018 г. Фонд продолжал поддерживать разработку и внедрение национальных стратегий североафриканских стран в области миграции, с тем чтобы каждый аспект управления миграцией основывался на правовой базе, приведенной в соответствие с международными конвенциями и соглашениями, а также с лучшими практиками в этой сфере.

Например, в Марокко Оперативный комитет Фонда выделил 8 млн евро для поддержки реализации двух национальных стратегий: Национальной стратегии в сфере миграции и предоставления убежища [19] и Национальной стратегии в интересах марокканцев, живущих за рубежом [20]. В рамках стратегий предлагается административная и техническая поддержка марокканских мигрантов, проживающих за границей, которые хотели бы использовать свои денежные переводы на родину в качестве инструмента финансирования развития в Марокко. Действия также направлены на улучшение социально-экономических условий легализованных мигрантов или находящихся в процессе легализации путем расширения их доступа к базовым услугам (например, образование, медицинское обслуживание), а также содействие занятости [9, p. 37].

Что касается Египта, то Фонд рассматривает страну как пункт назначения, транзита и проис-

хождения мигрантов. Это самая густонаселенная арабская страна, около трети населения которой составляют люди моложе 15 лет.

За всё время работы Фонда в Египте реализовывалась только одна программа. Она была запущена в мае 2017 г. под названием «Усиление ответа на вызовы миграции в Египте» с бюджетом 60 млн евро [21]. Ее планировалось выполнять в рамках 7 различных проектов.

Кроме того, в 2017 г. был инициирован диалог в сфере миграции и мобильности между ЕС и Египтом. Наконец, Египет участвует в региональной «Программе развития и защиты на севере Африки», реализуемой Фондом. Каир закупил устройства пограничного контроля производства стран-членов ЕС, чтобы предотвратить «незаконное» наземное проникновение на территорию Ливии, а также оборудование для контроля прибрежных и морских границ [23, р. 17]. Следует отметить, что европейские правозащитные организации часто критически оценивают деятельность Египта по реагированию на миграционные вызовы. В целом же, интерес ЕС к взаимодействию с Египтом нарастает, и проблематика управления миграции становится своеобразным «стержнем» сотрудничества в новом формате.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММ ФОНДА

П всем формальным показателям Фонд остается ключевым инструментом практической реализации интенсификации сотрудничества между ЕС и африканскими партнерами в области миграции [24], продвигает ряд проектов усовершенствования управления миграцией и устранения причин, вызывающих приток нелегальных мигрантов.

В то же время беспроblemной деятельность Фонда назвать невозможно. Это признают и в самой структуре. В период с февраля по декабрь 2018 г. сам Фонд осуществил мониторинг и оценку достигнутых результатов по некоторым приоритетным проектам, реализованным в Ливии и Тунисе. Несмотря на общую позитивную динамику, мониторинг показал необходимость лучшего управления рисками, улучшения координации проектов на местах и лучшего мониторинга и предоставления отчетности о реализации планов [9, р. 35].

Деятельность Фонда вызывает немало нареканий и критики - как со стороны европейских контролирующих органов, так и со стороны стран-членов ЕС, африканских стран-партнеров, а также неправительственных организаций и «мозговых центров».

Так, в декабре 2018 г. Европейская счетная палата опубликовала свой отчет с анализом деятельности Фонда [25, pp. 4-5]. Ее эксперты пришли

к выводу о том, что деятельность Фонда способствовала снижению количества нелегальных мигрантов, направляющихся из Африки в Европу, но этот вклад не может быть точно измерен. Поскольку его деятельность должна завершиться уже 31 декабря 2020 г., Палата рекомендовала Еврокомиссии как можно скорее: улучшить качество формулирования целей Фонда; пересмотреть процедуру отбора проектов; принять меры для ускорения реализации его проектов; улучшить мониторинг деятельности Фонда.

Анализ проектов Фонда, проведенный британской благотворительной НПО «Оксфам» в 2017 г., показывал, что «гибкий характер инструмента породил как возможности, так и риски - в его структуре нет эффективной системы сдержек и противовесов, гарантирующей, что европейские интересы не будут иметь преимущества перед потребностями людей, которым предназначена помощь» [26].

Итальянский исследователь Л. Барана отмечал, что, несмотря на упрощенный подход Фонда к одобрению проектов и заключению контрактов (что и должно было обеспечить его гибкость и дать быстрые результаты), на самом деле, сроки реализации проектов увеличивались по сравнению с запланированными, что вызывало у многих сомнения в реальной способности Фонда добиваться результата [6, р. 1].

Исходя из изученных материалов о масштабе деятельности Фонда в странах Северной Африки, складывается впечатление, что ее явно недостаточно для полноценного ответа на вызовы нелегальной миграции, с учетом их масштаба, а также не может она и устранить «корневые причины» миграции ввиду огромного количества проблем развития, безопасности и демографии, которые существуют в регионах работы Фонда, включая североафриканский [27, р. 2]. Хотя со временем определенные результаты деятельности Фонда стали видны, тем не менее, структурные проблемы остались нерешенными.

ЕС вложил через Фонд очень много средств в налаживание пограничного контроля в Ливии, и это дало непосредственный результат - благодаря усилиям ЕС поток мигрантов через Ливию удалось несколько снизить. Однако в стране сохраняется нестабильность, политический хаос и усилия по стабилизации страны почти не принесли результатов, что ограничивает возможности ливийцев воспользоваться этими дивидендами.

К тому же, наряду с сокращением миграционного потока из Ливии, возрос объем мигрантов через Марокко. Королевство, по состоянию на декабрь 2019 г., - вторая страна по величине портфолио проектов сотрудничества с Евросоюзом в сфере миграции среди всех государств-соседей ЕС [28]. И хотя сотрудничество финансируется

не только через Фонд, но и посредством механизмов Европейского инструмента соседства (ENI) и Инструмента сотрудничества в целях развития (DCI), однако именно с момента создания Фонда усилия ЕС и его государств-членов по поддержке марокканской национальной миграционной стратегии существенно возросли.

У европейских экспертов есть и иные замечания к деятельности Фонда. Некоторые отмечают, что его деятельность укладывается в логику экстренного, краткосрочного, «кризисного реагирования» на вызовы миграции, в то время как миграция - долговременный феномен, и к ее регулированию нужно искать долгосрочные подходы. К тому же на работу Фонда в сфере охраны границ и управления миграцией тратятся большие суммы из Европейского фонда развития, в силу чего существует нарастающая опасность того, что долгосрочные проекты ЕС по развитию и снижению бедности будут недофинансированы, а также того, что «секьюритизация» европейской помощи развитию и миграционной повестки ЕС будет нарастать [6, р. 2].

Некоторые идеи Европейского Союза в сфере регулирования миграции не находят отклика у партнеров из региона. В частности, Марокко, как и другие страны Северной Африки, отвергает идею, предлагаемую некоторыми европейскими чиновниками начиная еще с середины 2000-х гг., о том, что на их территории следует разместить центры для принятия решений по запросам о предоставлении убежища в ЕС [29]. Однако европейский эксперт И.Бартельс полагает, что в ходе деятельности Фонда эта идея получила «второе рождение» в новой форме - ведь при финансовой поддержке Фонда предпринимаются активные и целенаправленные попытки создать такие центры, «безопасные пространства», вдоль основных миграционных путей, под лозунгами обеспечения международной защиты и гуманитарной помощи. «Их стремятся создавать быстро и без привлечения африканских государств, в основном за счет сотрудничества с международными организациями, уже действующими в регионе» - отмечает исследователь [30, р. 25].

Следует отметить, что и деятельность Фонда воспринимается многими африканскими партне-

рами как часть европейской повестки дня в сфере миграции, в которой приоритет отдается европейским, а не африканскими интересами. Европейские исследователи отмечают, что в целом, несмотря на различия стран и проектов, инициатива африканских партнеров в рамках Фонда проявляется намного слабее, чем в рамках традиционных европейских инструментов сотрудничества [27, р. 1]. Игнорируя местные приоритеты, знания и потенциал, фонд рискует оттолкнуть африканских партнеров.

Нарекания у экспертов вызывает и тот факт, что примерно половина ресурсов Фонда направляется международным организациям, которые и прежде были активны в регионе, причем их выбор не всегда представляется оптимальным; еще около трети выделяемых ресурсов получают организации из стран-членов ЕС, и лишь 13% - государственные институты и 6% - неправительственные организации североафриканских стран-партнеров [30, pp. 27-28].

* * *

Итак, Чрезвычайный целевой фонд ЕС для Африки вносит определенный вклад в содействие устойчивому развитию, надлежащему управлению и повышению стрессоустойчивости в регионе Северной Африки, в управление миграцией, в особенности в такой ключевой для решения рассматриваемой проблемы стране, как Ливия.

Однако он породил как большие ожидания, так и серьезные опасения относительно его истинных целей, механизмов работы и соотношения с глобальными тенденциями в области миграции и содействия развитию.

Пока достаточно сложно полностью оценить эффективность и результативность программ и проектов Фонда, однако мониторинг реализации этих и схожих программ Евросоюза может внести вклад в осмысление некоторых важных дилемм содействия укреплению государственности, которые лежат в плоскости связки «безопасность-миграция-развитие», столь выпукло проявляющей себя в арабском мире в целом, и в странах Магриба, в частности.

Список литературы / References

1. Обострение миграционной ситуации в Евросоюзе. 05.03.2019. (The exacerbation of migratory situation in the EU05. 03.2019) (In Russ.). <https://wtcmoscow.ru/services/international-partnership/analitics/obostrenie-migratsionnoy-situatsii-v-evrosoyuze/> (accessed 23.12.2019)
2. Connor P. International migration from sub-Saharan Africa has grown dramatically since 2010. 28.02.2018. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/02/28/international-migration-from-sub-saharan-africa-has-grown-dramatically-since-2010/> (accessed 23.12.2019)
3. Herbert M. Changing the migration horizon from North Africa to Europe. 07.08.2019. Institute for Security Studies. <https://issafrica.org/iss-today/changing-the-migration-horizon-from-north-africa-to-europe> (accessed 23.12.2019)

4. Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения. *Современная Европа*. 2018, № 5. (Kuznetsov V.A., Oganisyan L.D. 2018. Dilemmas of Democrtization: European Union Policy in Tunisia and Egypt after the Arab Awakening. *Modern Europe*. № 5) (In Russ.)
5. Потемкина О.Ю. Миграционный кризис и политика Европейского Союза. *Актуальные проблемы Европы*. 2016. № 4. (Potyomkina O.Yu. 2016. Migration Crisis and the European Union Policy. *Europe's Vital Problems*. № 4) (In Russ.) <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnyy-krizis-i-politika-evropeyskogo-soyuza> (accessed 23.12.2019)
6. Barana L. The EU Trust Fund for Africa and the Perils of a Securitized Migration Policy. Istituto Affari Internazionali (IAI). IAI commentaries 17.31.12.2017. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-trust-fund-africa-and-perils-securitized-migration-policy> (accessed 23.12.2019)
7. EU Trust Fund for Africa. North of Africa Window. Improving migration management in the North of Africa region. Factsheet. November 2018. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf-noa-reg-18042018.pdf> (accessed 23.12.2019)
8. The EU Emergency Trust Fund for Africa. Annual Report 2016. February 2017. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eutf_2016_annual_report_final_en.pdf (accessed 23.12.2019)
9. EU Emergency Trust Fund for Africa. 2018 Annual Report. March 2019. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/ar_2018_en.pdf (accessed 23.12.2019)
10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility. COM/2011/0743 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52011DC0743> (accessed 23.12.2019)
11. The Future of the EU Trust Fund for Africa. Policy Briefing. *Privacy International*. September 2019.
12. The EU Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. *Factsheet*. October 2019. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/facsheet_eutf_short_22.10.pdf (accessed 23.12.2019)
13. The EU Emergency Trust Fund for Africa. Annual Report 2017. March 2018. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/2017_annual_report_eutf_africa_final_en_compressed_0.pdf (accessed 23.12.2019)
14. EU Emergency Trust Fund for Africa. *Factsheet*. 20.12.2018. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eu_emergency_trust_fund_for_africa_20-12-2018.pdf (accessed 23.12.2019)
15. Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa. 13.12.2018. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour_en (accessed 23.12.2019)
16. EU Support on Migration in Libya. EU Emergency Trust Fund for Africa - North of Africa window. *Factsheet*. December 2019. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eutf-factsheet_libya_dec_2019_1.pdf (accessed 23.12.2019)
17. Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian route and increase solidarity. European Commission. Brussels, 4.7.2017. SEC (2017) 339. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_action_plan_on_the_central_mediterranean_route_en.pdf. (accessed 23.12.2019)
18. European Council conclusion, 28 June 2018. EUCO 9/18. CO EUR 9. CONCL 3. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/28-euco-final-conclusions-en.pdf> (accessed 23.12.2019)
19. National Strategy for Immigration and Asylum. (SNIA). Morocco. 2014.
20. Morocco National Strategy for the benefit of Moroccans Residing Abroad (SNMRE).
21. Enhancing the Response to Migration Challenges in Egypt (ERMCE). EUTF official website. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/egypt/enhancing-response-migration-challenges-egypt-ermce_en (accessed 23.12.2019)
22. Action fiche of the EU Emergency Trust Fund, Egypt 2017. T05-EUTF-NOA-EG-01. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/action_document_egypt_action_fiche_20170523_en.pdf (accessed 23.12.2019)
23. EU-Egypt migration cooperation: at the expense of human rights. EuroMed Rights. July 2019. <https://www.statewatch.org/news/2019/jul/Report-on-EU-Egypt-cooperation-on-migration%20.pdf> (accessed 23.12.2019)
24. Annual review for the European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa. *DFID Report*. 29.05. 2019. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/31959804.pdf> (accessed 23.12.2019)
25. European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus. Special Report No 32/2018. Executive Summary. 5.12.2018. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SR_EUTF_AFRICA_EN.pdf (accessed 23.12.2019)
26. An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa - migratory routes and development aid in Africa. *Oxfam Briefing Note*. November 2017. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf (accessed 23.12.2019)
27. The European Union Trust Fund for Africa: What Implications for Future EU Development Policy? German Development Institute. Briefing Paper 5/2017. https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_5.2017.pdf (accessed 23.12.2019).
28. EU Support on Migration in Morocco. EU Emergency Trust Fund for Africa - North of Africa window. *Factsheet*. December 2019. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eutf_facsheet_morocco_dec_2019.pdf (accessed 23.12.2019)
29. Morocco plays cat and mouse with Africans headed to Europe. *Euractiv*. 19.09. 2018. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/morocco-plays-cat-and-mouse-with-africans-headed-to-europe/> (accessed 23.12.2019)
30. Bartels I. Money against Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa. Study. Heinrich Böll Foundation. March 2019. <https://eu.boell.org/en/2019/03/18/money-against-migration-eu-emergency-trust-fund-africa> (accessed 23.12.2019)