

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

«БЕЗОПАСНОСТЬ - РАЗВИТИЕ» В ОТНОШЕНИЯХ ЕС СО СТРАНАМИ АФРИКИ

НОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИСКУРСА

О.С. КУЛЬКОВА

Кандидат исторических наук
Институт Африки РАН

Ключевые слова: ЕС, Африканский Союз, безопасность, содействие развитию

Руководство Европейского Союза (ЕС) отдает себе отчет в том, что обеспечить долговременную стабильность в африканских странах вряд ли возможно без оказания содействия им в решении насущных проблем социально-экономического и человеческого развития. Задача обеспечить мир и развитие на континенте является приоритетной и для руководства Африканского Союза (АС), региональных интеграционных объединений.

Включение вопросов безопасности в контекст отношений ЕС - Африка впервые было четко обозначено в совместной Декларации по итогам Каирского саммита 2000 г. и Плана действий по ее реализации, в ко-

торых указывалось также и на взаимосвязь «безопасность - развитие». В 2007 г. стороны подписали Совместную африкано-европейскую стратегию, которая стала основой их сотрудничества на долгие годы вперед, а обеспечение мира и безопасности - важнейшей задачей, закрепленной в ней. И Евросоюз, и Африка осознают, что мир является необходимым условием для обеспечения экономического роста и процветания африканских стран.

Примечательно, что до заключения этого документа сотрудничества в сфере безопасности по линии ЕС - Африка как такового не существовало, было лишь вмешательство отдельных стран-членов ЕС (Великобритания, Франция) в урегулирование конфликтов в Африке. По сути, включение измерения безопасности в совместную стратегию, по мнению британской исследовательницы Тони Хааструп, служило признанием африканских интересов со стороны ЕС и было направлено на трансформацию всей парадигмы прежних отношений между ЕС и Африкой¹. Новое партнерство ЕС и Африки в сфере безопасности, возникшее с

2007 г., опиралось уже на новую концепцию - концепцию «человеческой безопасности», которая вносит в понимание мира и стабильности иные смыслы.

Данная концепция подразумевает борьбу как с военными, так и невоенными угрозами, с внешними и внутренними вызовами безопасности. Акторами в сфере безопасности являются уже не только государства, но и различные негосударственные образования, да и сама перспектива участия в решении проблем безопасности меняется с краткосрочного вмешательства на средне- и долгосрочную вовлеченность, в т.ч. в виде постконфликтного урегулирования.

ЕС вносит значительный финансовый и организационный вклад в поддержание мира и безопасности на Африканском континенте. Так, ЕС является крупнейшим донором помощи развитию в мире. В 2011 г. на страны Субсахарской Африки пришлось 29% помощи развитию со стороны ЕС, что составило около 25,3 млрд евро. В 2013 г. на страны Африки к югу от Сахары было выделено уже 33% европейской помощи развитию². На 2014-2020 гг. на помощь Аф-

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект 15-18-30066) «Эволюция подходов ведущих субъектов международных отношений к проблемам взаимозависимости безопасности и развития в условиях трансформации мирополитической системы: анализ и прогноз».

рике планируется выделить еще около 28 млрд евро.

Помощь развитию и содействие в сфере обеспечения безопасности осуществляется посредством таких финансовых инструментов Еврокомиссии, как Европейский фонд развития (ЕФР - *The European Development Fund, EDF*) - основной инструмент сотрудничества ЕС с 79 странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), включая 48 стран Африки южнее Сахары. Через него ежегодно, в среднем, выделяется около 3,7 млрд евро.

ЕФР оказывал большую финансовую поддержку Африканскому фонду мира (*African Peace Facility*) - суммарно более 1,9 млрд евро с момента создания последнего в 2004 г.³ и 232 млн евро в 2013 г.⁴ - и Программе укрепления потенциала АС (*African Union Capacity Building Programme*) - на 2006-2013 гг. ЕС выделил на эту программу 55 млн евро, на 2014-2017 гг. - 28,8 млн евро⁵.

Помощь Африке выделяется также посредством таких форматов, как Инструмент сотрудничества в области развития (*The Development Cooperation Instrument, DCI*), Европейский инструмент во имя демократии и прав человека (*The European Instrument for Democracy and Human Rights*).

Особо следует сказать об инструменте ЕС, позволяющем оперативно реагировать на острые кризисы в различных регионах мира. В 2001 г. ЕС создал Механизм быстрого реагирования, чтобы быть в состоянии отправлять военные и гражданские миссии в кризисные точки. В 2007 г. этот орган был трансформирован в Инструмент обеспечения стабильности (*Instrument for Stability, IfS*), переименованный в 2013 г. с принятием нового бюджета ЕС на 2014-2020 гг. в Инструмент содей-

ствия обеспечению стабильности и мира.

Активно работает также Продовольственный фонд ЕС (*The EU Food Facility*), который в 2009-2012 гг. направил около 1 млрд евро в регионы, испытывающие нехватку продовольствия, включая 30 африканских стран⁶.

Тематическая программа ЕС по обеспечению продовольственной безопасности⁷, существующая с 2007 г., охватывает все развивающиеся страны, в т.ч. в ее рамках реализуется ряд проектов, нацеленных на улучшение продовольственной безопасности в странах Африки. Акцент в рамках программы делается на улучшение продовольственной безопасности, искоренение голода и недоедания в средне- и долгосрочной перспективе.

По данным на 2014 г., около 60% бюджета Африканского Союза и 9/10 бюджета его миротворческих миссий обеспечивались за счет взносов государств-доноров⁸. Так, ЕС является одним из крупнейших финансовых партнеров Африканского Союза в поддержании его повседневного функционирования и осуществлении им миротворческой деятельности.

ЕС оказывает большое содействие в совершенствовании Африканской архитектуры мира и безопасности, частью которой является Совет мира и безопасности АС, а также поддерживает проект создания Африканских сил постоянной готовности. Последние еще по решению 1995 г. должны были состоять из пяти региональных бригад, однако их создание сильно затянулось (в конце 2015 г. было объявлено, что эти силы начнут функционировать в 2016 г.)⁹.

В справочнике «Африканская архитектура мира и безопасности», подготовленном Фондом Фридриха Эберта и структурами Африканского Союза в 2014 г., отмечалось,

что в 2000-е гг. ЕС начал использовать свои инструменты помощи в новой манере, что выразилось в создании и деятельности Африканского фонда мира или Инструмента во имя стабильности и др.

Одним из самых важных вкладов ЕС является стабильность и предсказуемость выделяемого им финансирования миротворческих усилий АС, как по линии его собственных структур, так и за счет его усилий по мобилизации средств многосторонних форумов. ЕС поддерживает становление и развитие Африканской структуры мира и безопасности, в частности, посредством содействия в создании континентальной системы раннего предупреждения¹⁰ кризисов на Африканском континенте, поддержке Совета мудрецов и проекта Африканских сил постоянной готовности.

ЕС оказывает содействие в подготовке и проведении учений для региональных бригад сил АС. Евросоюз также поддерживает организации гражданского общества в ЕС и Африке, выступающих с инициативами в сфере мира и безопасности. Важную роль играет сотрудничество между Комитетом по политике и безопасности ЕС (*EU COPS*) и Советом мира и безопасности АС, развивающееся с 2008 г. Оно помогает Афросоюзу повысить его потенциал в успешном планировании миротворческих операций и управлении ими.

По состоянию на октябрь 2015 г., ЕС осуществлял в Африке целый ряд военных и невоенных миссий с различными задачами. К военным относились: операция «София» на Средиземном море, нацеленная на борьбу с подозрительными судами, перевозящими нелегальных мигрантов (невоенными), в операции участвовали несколько военных кораблей ЕС и авиация (с 2015 г.); тренировочная миссия ЕС для вооруженных

сил Мали (с 2013 г.); тренировочная миссия ЕС в Сомали (с 2010 г.); морская операция ЕС «Аталанта» по борьбе с пиратством у берегов Сомали (с 2008 г.); миссия ЕС по обеспечению безопасности в ДРК, нацеленная на содействие реформированию ВС страны (с 2005 г.); военная консультативная миссия ЕС в ЦАР (с 2015 г., пришла на смену миссии ЕС 2014 г.)¹¹.

К гражданским миссиям относились следующие: миссия ЕС в Ливии, направленная на содействие в обеспечении приграничной безопасности (с 2013 г.); миссия «Нестор» в Джибути, Сомали, Танзании и на Сейшелах, направленная на укрепление потенциала этих стран в обеспечении безопасности на море (с 2012 г.); миссия ЕС по укреплению потенциала сектора безопасности в Нигере в борьбе с терроризмом и организованной преступностью (с 2012 г.); миссия ЕС в Мали по реформированию сил внутренней безопасности страны (с 2014 г.). Недавние примеры Мали и ЦАР показывают, что отдельные европейские страны, такие, как, например, Франция, также вносят значимый вклад в разрешение кризисов на континенте. Европейский Союз и отдельные его страны-члены также финансируют работу ряда африканских учебных центров, готовящих солдат-миротворцев¹².

«БЕЗОПАСНОСТЬ - РАЗВИТИЕ»: НОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ДИСКУРСА

Анализ как принятых в ЕС в 2000-е - 2010-е гг. документов по проблематике взаимосвязи безопасности и развития, так и практических шагов его руководства на этом направлении в Африке позволяет выделить ряд новых аспектов политического дискурса.

Сейчас ЕС отдает приоритет предотвращению кон-

фликтов или их урегулированию на ранней стадии, в т.ч. посредством использования политических или экономических инструментов.

В документах ЕС закреплено, что предотвращение конфликтов намного эффективнее, нежели попытки урегулировать полномасштабный разгоревшийся кризис. С этой целью большое внимание уделяется развитию аналитических сетей сбора и анализа информации и развитию систем раннего предупреждения конфликтов (как в самой Европе, так и на Африканском континенте).

В арсенале ЕС, направленном на предотвращение конфликтов в Африке, присутствует широкий ряд политических инструментов, включая программы по защите прав человека, меры по борьбе с распространением легкого стрелкового оружия, поддержка в реформировании сектора безопасности и правосудия в африканских странах, а также содействие реформам государственного управления и экономические инструменты. Российский исследователь И.Л.Лилеев справедливо указывал, что для Африки принципиально важным является предотвращение потенциальных рисков, способствующих возникновению и эскалации конфликтов, а одним из таких рисков является активная торговля стрелковым оружием и военной техникой в Африке¹³.

Руководство ЕС также активно занимается проблемой устранения глубинных причин возникновения конфликтов (т.н. *root causes approach*). К таким причинам относятся широко распространенные в Африке проблемы бедности, безработицы, неравенства. С этими бедами призваны справляться и программы помощи и политического развития, проводимые со стороны ЕС в Африке.

Отметим повышенное внимание руководства ЕС к неста-

бильным, уязвимым странам, уже пострадавшим от конфликта и находящимся в фазе постконфликтного восстановления, с целью обеспечить их устойчивое развитие и не допустить новое сползание в хаос. ЕС также стремился выработать стратегию своих действий в ситуациях политической нестабильности в странах-партнерах, в т.ч. африканских, когда их правительствам не хватает институциональных возможностей, политической воли или демократической легитимности для управления кризисами.

В своих внутренних дебатах ЕС учитывал тенденции решения этого вопроса в рамках других международных организаций и, не в последнюю очередь, инициативу АС - Рамочную концепцию в области постконфликтного восстановления и развития, одобренную на саммите в Банжуле (2006 г.). Еще в 2001 г. была принята Программа ЕС по предотвращению острых конфликтов (Гётеборгская программа). Приверженность ЕС цели содействия предотвращению конфликтов была отражена и в Европейской стратегии безопасности (2003 г.) и ее пересмотренном варианте (2008 г.).

ЕС как в предотвращении кризисов, так и урегулировании уже разгоревшегося конфликта стремится придерживаться комплексного подхода.

В урегулировании конфликтов ЕС стремится придерживаться комплексного подхода. Это отражено и в Совместной стратегии 2007 г., и в принятом в 2013 г. документе, который так и назывался - «Всеобъемлющий подход ЕС к зарубежным конфликтам и кризисам». В последнем отмечалось, что концепция целостного подхода не нова и применялась ЕС ранее в таких регионах, как Сахель, Африканский Рог, регион Великих озер. Однако эти идеи и прин-

ципы, по мнению авторов документа, должны стать системными основаниями внешнеполитической деятельности ЕС во всех сферах, в особенности связанных с предотвращением конфликтов и урегулированием кризисов.

Эта миротворческая миссия рассматривалась как связанная с глобальными интересами ЕС: «У Союза есть широкий набор политических инструментов в его распоряжении для реагирования на эти вызовы - они лежат в сферах дипломатии, безопасности, обороны, финансов и торговли, сотрудничества в целях содействия развитию и в гуманитарной сфере»¹⁴. По мере того, как глобальные вызовы возрастают численно, увеличивается их сложность (последствия климатических изменений, деградация природных ресурсов, перенаселенность и миграционные потоки, природные катаклизмы, региональные конфликты, терроризм и др.), и в силу того, что экономические ресурсы ЕС не беспредельны, важность комплексного подхода все больше возрастает.

В документе подчеркивалось: «Взаимосвязь между безопасностью и развитием является, таким образом, ключевым принципом в применении всеобъемлющего подхода ЕС. Другие важные принципы подкрепляют его. Во-первых, наши реакции на вызовы должны быть увязаны с контекстом, с логикой ситуаций реальной жизни, здесь не может быть готовых решений. Во-вторых, всеобъемлющий подход ЕС является общей и разделяемой ответственностью всех акторов ЕС в Брюсселе, в странах-членах ЕС и в третьих странах»¹⁵.

Такой подход, в частности, ЕС стремился проводить в рамках своих недавних миссий в ЦАР, работая по таким направлениям, как содействие в обеспечении безопасности, смягчение тяжелейшего гуманитарного кризиса, восстано-

вление системы правосудия, борьба с безнаказанностью, подготовка почвы для устойчивого экономического восстановления страны после завершения конфликта¹⁶.

В обеспечении безопасности на Африканском континенте ЕС стремится к участию в «партнерском миротворчестве» и поощрению африканской инициативы в обеспечении стабильности Африки.

Большой акцент ЕС, как и другие внешние акторы, стал делать на поиск «африканских решений» проблемы гражданских войн и государственных кризисов на континенте. Подход, предполагающий основную ответственность самих африканцев за безопасность их континента, был закреплён и в Совместной стратегии.

По сути, «африканские решения» в сфере безопасности могут предложить лишь несколько стран континента, играющих лидирующую роль в своих субрегионах, - Нигерия, ЮАР, Эфиопия и Уганда. Международное сообщество предпочитает, чтобы эти государства становились основной силой при решении конфликта в их регионах, выделяя для этого свои военные контингенты как часть африканской инфраструктуры в области безопасности. Взамен эти субрегиональные гегемоны получают международное признание и уважение, зарубежную экономическую и военную помощь, а их вооруженные силы получают дополнительную плату и подготовку¹⁷.

В последнее время в Африке получило распространение т.н. партнерское миротворчество¹⁸. Это означает увеличение числа операций, которые осуществляются во взаимодействии между двумя или более международными организациями. Чаще всего это ООН, Африканский Союз, африканские региональные экономические сообщества, ЕС. Новая форма миротворче-

ства прочно вошла в обиход, причем африканские государства предоставляют большую часть военного контингента (миротворцев), а другие акторы осуществляют поддержку операций в форме финансирования, военной подготовки, логистических услуг, планирования.

Африканцы демонстрируют готовность брать на себя ответственность за урегулирование кризисов на континенте собственными силами. Так, в 2013 г. по инициативе ЮАР была принята программа «Африканский потенциал немедленного реагирования» (*African Capacity for Immediate Response to Crises, CARIC*). Предусматривалось, что в чрезвычайных ситуациях будут немедленно создаваться коллективные силы реагирования на добровольной основе исключительно за счет собственных средств стран-участниц, а не за счет АС или зарубежных доноров¹⁹. Готовность поддержать инициативу сразу выразили ЮАР, Уганда и Эфиопия, что свидетельствует о стремлении африканских стран постепенно создавать условия для проведения независимой миротворческой политики, борьбы с нарастающей угрозой терроризма и экстремизма на континенте²⁰.

ЕС придерживается регионального подхода к урегулированию африканских конфликтов.

Руководство ЕС понимает, что в рамках одного континента у разных его регионов есть свои специфические потребности в обеспечении мира и безопасности. Примером такого понимания может служить разработка «Стратегии во имя безопасности и развития в Сахеле» 2011 г. и работа в соответствии с ней в таких странах, как Мали, Нигер, Чад. В документе четко указывалось, что в Сахеле вопросы безопасности и развития неразделимы, и безопасности в регионе не достичь, если не обеспечить

устойчивый экономический рост и сокращение уровня бедности²¹. Также отмечалось, что решить проблемы Сахеля в сферах безопасности и развития возможно лишь путем усиления на тот момент весьма слабого регионального сотрудничества, и ЕС видел свою миссию в том, чтобы нарастить потенциал такого сотрудничества. Подчеркивалось, что стратегия такой помощи должна быть региональной, интегративной и всеобъемлющей.

Исследователь Э.Е.Лебедева отмечала, что ЕС подчеркивает свои особые отношения со странами Сахеля, северные границы которого рассматриваются Брюсселем как новые южные границы ЕС. Она писала, что ЕС спонсирует Глобальный альянс за жизнестойкость, помогающий населению сахельских стран выжить в условиях продовольственного кризиса, который усугубляется засухой и ростом активности террористических группировок. В рамках такого регионального подхода Евросоюз выделил Чаду, Нигерии, Мавритании, Мали, Буркина Фасо, Нигеру и Сенегалу около 542 млн евро с начала 2012 по февраль 2014 гг.²²

Акцент ЕС на развитие человеческого потенциала в целях обеспечения безопасности и развития на континенте.

Этот принцип также был закреплен в Совместной стратегии 2007 г., в которой говорилось о том, что ЕС и Африка намерены поддерживать и укреплять роль гражданского общества и неправительственных организаций в целях предотвращения конфликтов. В плане действий по реализации стратегии на 2014-2017 гг. отмечалось, что ЕС и АС намерены укреплять измерение по защите прав человека в их сотрудничестве по вопросам мира и безопасности²³. Имелось в виду, в частности, прекращение использования сексуального насилия как орудия вой-

ны, защита прав гражданского населения в конфликтах, в особенности женщин и детей, вовлечение женщин на всех стадиях процессов урегулирования конфликтов и миростроительства.

В рамках реализации этого же принципа ведется и работа ЕС с организациями гражданского общества и частного бизнеса на Африканском континенте, поддержка программ просвещения и создания рабочих мест, защиты прав человека и обеспечения широкого доступа к базовым благам, к правосудию. 2016 год объявлен Годом прав человека в Африке. Развитие человеческого потенциала - важное звено между проблемами безопасности и развития в Африке. Усилия ЕС на этом направлении показывают важность концепции «человеческая безопасность» (*human security*) для руководства Союза. В рамках этой концепции безопасность трактуется, прежде всего, как безопасность индивида, а не государства, и подразумевает его «защищенность от хронических угроз - голода, болезней, репрессий, а также от неожиданного и пагубного нарушения образа жизни»²⁴.

Руководство ЕС воспринимает миграцию как связующее звено между безопасностью и развитием.

Политико-теоретический дискурс по смычке «безопасность - развитие» применительно к проблеме миграции в отношениях ЕС - Африка имеет долгую историю. Если до 2005 г. акцент руководством ЕС делался на решении проблем безопасности при регулировании миграции, то примерно с 2005 г. в дискурсе ЕС начало преобладать мнение о том, что ЕС должен избегать репутации общности, заботящейся лишь о собственной безопасности, а не о развитии окружающих пространств, восприятия его в качестве «крепости», закрытой для мигрантов. Много в этой связи

говорилось о миграции из развивающихся стран, в т.ч. африканских, в пределы ЕС; отмечалось, что миграцию следует воспринимать не как угрозу, а как возможность, и Европейскому Союзу следует делать больше для стабилизации социально-экономической обстановки в африканских странах.

Был принят ряд документов, обозначающих эту новую парадигму. ЕС стремился поставить на службу своим политическим целям созидательный экономический и общественно-политический потенциал африканской диаспоры в Европе. В работе «Диаспора во имя развития в Африке», подготовленной сотрудниками Международного банка реконструкции и развития / Всемирного банка в 2011 г., отмечалось: «Денежные переводы мигрантов в Африку превысили \$40 млрд в 2010 г., предоставив жизненно необходимую поддержку бедным во многим африканских странах. Потенциальный вклад диаспоры в развитие Африканского континента простирается намного дальше личных денежных переводов»²⁵.

С начала 2010-х гг. дискурс в ЕС вновь начал меняться - зазвучали опасения европейских лидеров по поводу нарастающих волн миграции из стран Африки, появилась большая обеспокоенность по поводу вновь возникающих политических кризисов и вооруженных конфликтов в целом ряде африканских стран, выталкивающих волны беженцев за пределы их стран и даже континента. События в Ливии, Мали, ЦАР, Бурунди, Буркина Фасо вновь поставили вопросы о том, какой должна быть степень внешнего вмешательства в урегулирование африканских конфликтов, что порождает кризисы в Африке и как сами африканцы могут их предупреждать и урегулировать, какой должна быть по-

мощь развитию с тем, чтобы она действительно помогала экономическому процветанию и политической стабильности, поддержанию мира.

Особенно актуальным в связи с событиями 2015 г. стал вопрос о том, как эффективно и вместе с тем - гуманно, соблюдая права человека, регулировать поток нелегальных мигрантов в ЕС. Следует учитывать все политические, гуманитарные, экономические выгоды и убытки, приносимые миграцией, для того чтобы выстроить конструктивную миграционную политику ЕС²⁶. Важным является также поощрение легальной миграции африканцев в ЕС, обеспечивающей подлинную мобильность законопослушных граждан обоих континентов на благо усиления политических, культурных, экономических, социальных связей и обменов между ними.

Модификация системы европейской помощи содействия развитию происходит с учетом новых нужд мирового развития и потребностей Африки.

Началом нового этапа совершенствования системы европейской помощи можно считать 2000 г., когда в рамках «Соглашения Котону» о партнерстве между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ) было заключено новое соглашение о помощи, которое внесло новое и в систему управления помощью. Теперь помощь распределялась, исходя не только лишь из нужд реципиентов (принцип *aid entitlement*), но и исходя из показателей успешности применения помощи, а ее объем мог бы быть перераспределен в ходе регулярного пересмотра.

«Соглашение Котону» также предусматривало, во-первых, более сильное политическое измерение сотрудничества в сфере развития - теперь к нему относились такие вопросы,

как проблемы мира и безопасности, торговля оружием, миграция, борьба с наркотрафиком и коррупцией. Во-вторых, соглашение подразумевало более активное вовлечение негосударственных акторов (НГО, гражданское общество, социальные группы, деловые ассоциации) в сотрудничество по вопросам развития на всех его этапах.

Основной целью своей зарубежной помощи развитию Еврокомиссия и Совет в 2000 г. провозгласили сокращение бедности в мире в контексте реализации программы ООН «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ)²⁷. Что касается общих темпов роста объема помощи, то «хотя официальная помощь развитию со стороны ЕС в отношении стран южнее Сахары номинально возросла на 13% в период с 2008 по 2013 гг., в 2011-2013 гг. рост с трудом составил лишь 1%»²⁸.

Помощь ЕС во многом служит продвижению политических приоритетов Союза в Африке.

ЕС на протяжении нулевых годов выражал приверженность тому, чтобы помочь Африке в достижении ЦРТ ООН. Однако по состоянию на 2015 г. этих целей в Африке не удалось достичь в запланированном объеме, несмотря на значимые успехи. ЕС в течение последних пяти лет активно разрабатывал проблематику перехода к новым целям в сфере развития, с тем, чтобы сделать больший акцент на устойчивом развитии, более инклюзивном росте, более высокой отдаче от средств, расходуемых на помощь развитию.

Большое внимание получила идея усовершенствовать систему европейской помощи в обеспечении безопасности и развития, в т.ч. в Африке, в духе увеличения комплементарности, т.е. лучшей координации и взаимодополняемости между различными европей-

скими программами и инициативами на этом направлении. Помощь рассматривалась также как средство продвижения «мягкой силы» ЕС в Африке.

Европейские идеи о будущем содействия развитию во многом нашли отражение в принятых ООН в 2015 г. «Целях устойчивого развития». Эти приоритеты в том или ином виде нашли отражение в таких основополагающих документах ЕС в сфере помощи развитию, как «Европейский консенсус в области развития» (2005 г.), «Увеличивая воздействие политики развития ЕС: Повестка дня во имя изменений» (2011 г.), «Глобальное партнерство во имя искоренения бедности и за устойчивое развитие после 2015 г.» (2015 г.) и в ряде других. Продолжается и обсуждение будущего многолетней финансовой структуры планирования в ЕС и инструментов содействия развитию на период 2014-2020 гг.

Следует отметить два важных фактора, влияющих на осмысление ЕС направлений реформирования системы оказания помощи развитию: дебаты по вопросам помощи развитию, поступающей извне, ведущиеся на Африканском континенте, в среде его интеллектуальной элиты и внедрение новых практик помощи со стороны «восходящих» стран (Китай, Индия, Бразилия и др.), активно сотрудничающих с африканскими государствами.

В Африке существуют мнения, что зарубежная помощь (в виде прямой систематической финансовой поддержки африканских правительств со стороны западных стран или организаций, таких как Всемирный банк) вредит Африке. Эта точка зрения получила освещение в ставшей бестселлером книге молодой талантливой замбийской женщины-экономиста Дамбисы Мойо «Мертвая помощь: почему помощь не

работает и как найти лучший путь для Африки»²⁹.

Помощь в виде долгосрочных займов и грантов, выделяемых африканским правительствам, по мнению Д.Мойо, практически никак не улучшает жизнь рядовых африканцев. Для экономического роста и процветания стран континента необходимо постепенно отходить от помощи, пока ее не станет совсем, и находить новые механизмы финансирования развития. К таким механизмам она относит привлечение ПИИ, мобилизацию собственно африканского капитала путем микрокредитования, удешевление международных денежных переводов африканской диаспоры в родные страны, снижение субсидирования развитыми странами собственного экспорта, особенно таких сельскохозяйственных товаров, как хлопок и сахар.

Такой подход перекликается и с прагматичными воззрениями новых партнеров Африки из числа «восходящих экономик». Сейчас помощь для Африки становится менее значимой, а востребованность инвестиций, притока новых технологий, содействия в развитии инфраструктуры, полноценного включения африканских экономик в международную торговлю только нарастает³⁰. Этим и занимаются новые акторы в сотрудничестве с Африкой. Анализ их взаимодействия показывает ЕС, что со стороны новых игроков «условия оказания помощи развитию и ее результаты существенно отличаются от практики западной помощи... Это заставляет ЕС, в частности, задумываться об угрозе, которую БРИКС несет его системе помощи»³¹.

Следует понимать, что Европейский Союз на данном этапе нуждается в выстраивании плодотворных взаимоотношений с Африкой с тем, чтобы успешнее побороть последствия экономического

кризиса. Перед европейско-африканскими отношениями сейчас как никогда остро стоит задача преодоления устаревшей модели отношений «донор-реципиент».

* * *

Вышеперечисленные новые аспекты политического дискурса ЕС по вопросам связки «безопасность - развитие» оказывают существенное влияние и на подходы ЕС к урегулированию африканских конфликтов. Руководство Союза видит обеспечение стабильности в Африке в качестве одного из своих основных стратегических приоритетов. Как отмечалось в авторитетном кембриджском издании «Современное урегулирование конфликтов» (2011), «из всех международных организаций ЕС продемонстрировал едва ли не самую глубокую приверженность задаче предотвращения конфликтов»³².

Стабильность в Африке существенно укрепилась в течение двух последних десятилетий благодаря усилиям международных и африканских акторов. Так, по сравнению с 90-ми гг. XX в. число войн в Африке сократилось вдвое³³. Вместе с тем, по состоянию на 2015 г., за пять последних лет в Африке возникли или вновь вспыхнули восемь конфликтов, что не может не беспокоить руководство ЕС.

ЕС - один из ключевых партнеров Африки в урегулировании конфликтов на континенте. Вместе с тем, африканцы сейчас все более критически относятся к тому, каким образом оказывается внешняя помощь в урегулировании конфликтов на континенте. Они стремятся оберегать государственный суверенитет, ратуют за соблюдение международного права при внешнем вмешательстве, настаивают на учете их мнения и пытаются наращивать собственные возможности

урегулировать кризисные ситуации на континенте.

Возрастает и стремление африканских стран максимально диверсифицировать свою внешнюю политику, в первую очередь, за счет развития сотрудничества, в т.ч. и в сфере безопасности, с новыми игроками на континенте. Это также влияет на изменение политического дискурса ЕС по взаимосвязи «безопасность - развитие» в отношении Африки. Опасностью для ЕС в такой ситуации становится и перспектива утраты прежних позиций в африканских странах, уменьшение возможностей влиять на направления развития стран континента и ситуацию с обеспечением безопасности.

Миграционный кризис в ЕС в 2014-2015 гг. стал толчком к новому переосмыслению дискурса «безопасность - развитие». Многими в ЕС приток мигрантов из Сирии, Ирака, африканских стран рассматривается как вызов безопасности объединенной Европы и даже как угроза перспективам ее единства и развития.

Грозным новым фактором угрозы человеческой безопасности и вместе с тем - социально-экономическому развитию в ряде стран Африки стал вирус Эбола, для борьбы с эпидемией которого ЕС приложил немало усилий. Это повлекло переосмысление представлений об обеспечении безопасности в условиях распространения новых высокоопасных заболеваний.

Новые вызовы миграции, международного терроризма (ДАИШ, «Боко Харам» и др.) задают параметры для переосмысления концепций обеспечения безопасности и развития - как в африканских странах, так и в самом ЕС.

Сейчас Черный континент стремится к сотрудничеству с внешними игроками - будь то ЕС или восходящие страны - на условиях равноправного партнерства, которое бы соот-

ветствовало африканскому видению своего развития. Хотя на данном этапе Африке все еще требуется внешняя мощь в разрыве замкнутого круга социально-экономических проблем, порождающих конфликты, но африканцы все активнее стремятся принять на себя ответственность за решение проблем своих государств и обществ.

- ¹ *Haastrop T.* Africa-EU Partnership on Peace and Security/Africa and the European Union. A Strategic Partnership. Edited by J. Mangala. Palgrave Macmillan, New York, 2013. P. 47-52.
- ² 2014 Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2013. 2014. P. 22.
- ³ African Peace Facility. European Commission. International Cooperation and Development - https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en.
- ⁴ African Peace Facility. Annual Report 2013. Published 22 May 2014. P. 4 - http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/ar2013_apf_web_0.pdf.
- ⁵ European Union and African Union renew the African Union Support Programme II with 31.8 Million Euro. Joint Press Release. 2014. 24 March - <http://dcpauc.au.int/en/content/european-union-and-african-union-renew-african-union-support-programme-ii-318-million-euro>
- ⁶ Africa - EU Partnership. Financing the Partnership. July 2013 - <http://www.africa-eu-partnership.org/about-us/financing-partnership>
- ⁷ EU's Food Security Thematic Programme.
- ⁸ *Gottschalk K.* 50 Years of the OAU-AU & Their Sub-Regional Affiliates. 13th Conference of Africanists. M., 2014. P. 8. Цит. по: *Шубин В.Г.* Единая Африка? 2014 г. - http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3982#top-content
- ⁹ African Standby Force to be Ready in 2016//African Defense. 9 November 2015 - <http://www.african-defense.com/defense-news/african-standby-force-to-be-ready-in-2016/>
- ¹⁰ Continental Early Warning System (CEWS).
- ¹¹ EU. Ongoing missions and operations. October 2015. European External Action Service official website - <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>
- ¹² *Фитунни Л.Л.* Трансконтинентальный сетевой терроризм АНГА // Ученые записки Института Африки РАН. 2015. № 2 (33), с. 95-99. (*Fituni L.L.* 2015. Transkontinentalnyi setevoy terrorism ANGА // Uchenye zapiski Instituta Afriki. № 2) (in Russian)
- ¹³ *Лилеев И.Л.* Старый Свет и Африка. М., ИАФР РАН, 2015. С. 26. (*Lileev I.L.* 2015. Staryi Svet i Afrika. M.) (in Russian)
- ¹⁴ The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. Brussels, 11.12.2013. JOIN(2013) 30 final. P. 3.
- ¹⁵ Ibid., p. 4.
- ¹⁶ The EU engagement in the Central African Republic. Fact sheet. 15/12/2014 - http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141216_01_en.htm
- ¹⁷ *Emmanuel N.* Help yourself: Recent trends in African peacekeeping in Africa//Air and space power journal. Africa and Francophonie. Vol. 5, 2014, № 4, p. 3-4.
- ¹⁸ *Williams P.* Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000 / Africa Security Brief. 2013. № 25. P. 2 - <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Africa%20Security%20Brief%20N25.pdf>
- ¹⁹ *Fabricius P.* SA First Country to Volunteer Troops for New African Quick-Reaction Force / CapeTimes (South Africa). 2013. 28 May - <http://www.questia.com/read/1G1-348069660>
- ²⁰ CARIC: Africa to Deploy Joint Intervention Force // StratRisks. 2014. 2 July - <http://stratrisks.com/geostrat/20147>
- ²¹ Strategy for Security and Development in the Sahel. March 2011. P. 1 - http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf
- ²² *Лебедева Э.Е.* Субсахарская Африка: конфликты и развитие // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 12. С. 102-112. С.109. (*Lebedeva E.Ye.* 2014. Subsakharskaya Afrika: konflikty i razvitie. M.) (in Russian)
- ²³ 4th EU-Africa summit, 2014. ROADMAP 2014-2017. Peace and Security. P. 4.
- ²⁴ *Бартенев В.И.* Связка «безопасность-развитие» в современных западных исследованиях: от деконструкции к контекстуализации // Международные процессы. 2015. Том 13. № 3. С. 80. (*Bartenev V.I.* 2015. Svyazka «bezopasnost-razvitie» v sovremennykh zapadnykh issledovaniyakh: ot dekonstruktsii k kontekstualizatsii) (in Russian)
- ²⁵ Diaspora for development in Africa / Edited by Sonia Plaza and Dilip Ratha. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, the World Bank, 2011. P. 1 - http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/DfD_FullRep ort.pdf
- ²⁶ *Абрамова И.О.* Африканская миграция: опыт системного анализа. М., ИАФР РАН, 2009. (*Abramova I.O.* 2009. Afrikanская migratsiya: opyt sistemnogo analiza. M.) (in Russian)
- ²⁷ *Маценко И.Б.* Африка: реализация «Целей развития тысячелетия» // Азия и Африка сегодня. 2012. № 8-9. (*Matsenko I.B.* 2012. Afrika: realizatsiya «Tselei razvitiya tysyacheletiya». M.) (in Russian)
- ²⁸ *Babarinde O., Wright S.* Africa - EU Partnership on the Millennium Development Goals / Africa and the European Union. A Strategic Partnership / Edited by Jack Mangala. New York, 2013. P. 132.
- ²⁹ *Moyo D.* Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is a Better Way for Africa / London; Penguin Books, 2010.
- ³⁰ *Абрамова И.О.* Новая роль Африки в мировой экономике XXI века. М., 2013. С. 54-55. (*Abramova I.O.* 2013. Novaya rol Afriki v mirovoi ekonomike XXI veka. M.) (in Russian)
- ³¹ *Кулькова О.С.* БРИКС в Африке в контексте интересов ЕС/БРИКС - Африка: партнерство и взаимодействие / Отв. ред. Т.Л.Дейч, Е.Н.Корендясов. М., Институт Африки, 2013. С. 286. (*Kulkova O.S.* 2013. BRIKS v Afrike v kontekste interesov ES/BRIKS - Afrika: partnerstvo i vzaimodeistvie. M) (in Russian)
- ³² *Ramsbotham O., Woodhouse T., Miall H.* Contemporary Conflict Resolution. Third Edition / Cambridge: Polity Press, 2011. P. 139-140.
- ³³ *Cilliers J., Schuenemann J.* The future of intra-state conflict in Africa. 23 May 2013 - <http://www.issafrica.org/iss-today/the-future-of-intra-state-conflict-in-africa>