

Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис

Марина Алексеевна КУКАРЦЕВА

доктор философских наук, профессор, кафедра международной и национальной безопасности, Дипломатическая академия МИД России. Адрес: 119034, Москва, Остоженка ул., д. 53/2. E-mail: mkukartseva@gmail.com

ЦИТИРОВАНИЕ: Кукарцева М.А. (2018) Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 11. № 5. С. 142–163. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-5-142-163

АННОТАЦИЯ. В статье рассмотрены сущность и особенности политики реализации гуманитарной безопасности ЕС вообще и конкретно в Африке. Выявлены принципиальные линии интереса ЕС к Африке как к фокусу своей гуманитарной политики: фантомы коллективной памяти политического класса стран Западной Европы, огромный потенциал ресурсов и рынков сбыта, миграционная и террористическая опасность. Показано, что необходимость различать беженцев и мигрантов в миграционных потоках в ЕС акцентировала значимость деятельности Союза в обеспечении гуманитарной безопасности в Африке. Аргументировано, что указанная политика рассматривается ЕС как стратегический внешнеполитический нарратив, в ходе написания которого Союз, обеспечивая защищенность Африканского континента, в первую очередь реализует собственные интересы. Уточнены особенности интерпретации этого нарратива в официальных документах Германии как ключевого члена ЕС. Выявлено, что Германия ставит перед собой цель играть главную роль в формировании европейской политики в отношении Африканского континента, а специфика ее подхода заключена в экономоцентричности, что отличает ее от общего подхо-

да ЕС к Африке. Ключевой вопрос статьи: насколько бескорыстна роль Германии как поставщика гуманитарной безопасности в страны Африки? В соответствии с задачей стать ведущим актором политики ЕС на континенте, с ролью лидера либерального мира и с особенностями последствий миграционного кризиса для политической жизни страны, Германия предложила немецкий «План Маршалла для Африки» как конкретизацию своей гуманитарной политики на Континенте. В статье рассмотрены параметры этого плана, его плюсы и трудности реализации. Сделан вывод, что подход ФРГ к Африке в целом, бесспорно, способствует развитию последней. Одновременно он в большой степени ориентирован на решение задач обеспечения национальной безопасности самой Германии, на продвижение интересов немецкого бизнеса, создание через африканское партнерство новых немецких «резервов» в Африке. В этом двуплановом процессе нет явного противоречия, но результаты его могут быть амбивалентны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Африка, ЕС, Германия, миграция, гуманитарная безопасность, немецкий «План Маршалла для Африки», внешняя политика, дипломатия

Гуманитарная политика ЕС

В конце XX – начале XXI вв. после окончания холодной войны и связанной с этим трансформации мировой политической системы появились новые аспекты понимания и интерпретации феномена безопасности. Они были сформированы из тех проблем, которые прежде находились (до известной степени и по понятным причинам) на периферии внимания как политиков, так и экспертов, а именно: проблемы болезней, бедности, экологии. По сути дела, в начале нового тысячелетия в изучении проблем безопасности (*security studies*) «произошла смена парадигм от политико-реалистического подхода к подходу либерально-гуманистическому» [Ullman 1983; Tuchman 1989]. Результатом этих изменений стал ввод в политический словарь нового понятия – «гуманитарная безопасность». Его суть заключается в смене приоритетов: в первую очередь должна обеспечиваться безопасность людей, и только во вторую – государств [Duffield, Waddell 2006]. Последние при этом сохраняют за собой функцию агента обеспечения безопасности, они – инструменты власти и управления в области образования, местного самоуправления, поддержания порядка, социального обеспечения и т.д. [Mckee 2009].

Европейский Союз впервые заявил о необходимости инкорпорировать концепцию гуманитарной безопасности в свою внешнюю политику в Стратегии европейской безопасности 2003 г.¹ и с

тех пор последовательно развивал эту идею. Была создана независимая Исследовательская группа по потенциалу безопасности в Европе под общим патронажем Высокого представителя по вопросам общей внешней безопасности и политики безопасности Хавьера Соланы. Позже она была переименована в Группу по гуманитарной безопасности под руководством М. Калдор [Kaldor, Martin, Selchow 2007]. Начиная с 2004 г. этой группой подготовлена серия исследований, в которых концепция гуманитарной безопасности постепенно приобретала законченный вид. Эти исследования получили название «Барселонский доклад» (2004 г.)², «Мадридский доклад» (2007 г.)³, «Берлинский доклад» (2016 г.)⁴. Полученные результаты позволили определить гуманитарную безопасность как новую эталонную модель обеспечения безопасности [Henk 2005], основанную на признании безусловной взаимосвязи между безопасностью и развитием [Youngs 2008]. Ее сущностью является центрированность на человеке, понимаемая как выявление и устранение широкого спектра социо-гуманитарных угроз и уязвимостей людей, создание стабильного и надежного состояния их защищенности. В 2016 г. политика обеспечения гуманитарной безопасности была закреплена в Глобальной стратегии Европейского Союза по внешней политике и политике безопасности в качестве стратегического внешнеполитического нарратива Союза⁵. Это означа-

1 Европейская стратегия безопасности. Безопасная Европа в лучшем мире (2009) // European Council Council of the European Union // <http://www.consilium.europa.eu/media/30825/qc7809568rus.pdf>, дата обращения 12.10.2018.

2 A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities (2004) // London School of Economics and Political Science // <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelonaReport.pdf>, дата обращения 12.10.2018.

3 A European Way of Security. The Madrid Report (2007) // London School of Economics and Political Science // http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A_European_Way_of_Security%28author%29.pdf, дата обращения 12.10.2018.

4 From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy towards Conflict (2016) // Securityintransition.org, February 24, 2016 <http://www.securityintransition.org/wp-content/uploads/2016/02/HSSGReport.pdf>, дата обращения 12.10.2018.

5 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (2016) // http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf, дата обращения 12.10.2018.

ло завершение формирования политического ядра международной идентичности ЕС – принципиальный отказ от всякого насилия, торжество либеральных ценностей, понимаемых как норма международной жизни.

Экспертные оценки важности и продуктивности концепции гуманитарной безопасности разнятся. Одни исследователи утверждают, что Европейский Союз сделался главной движущей силой реализации политики гуманитарной безопасности [Martin, Owen 2010]. Другие – что гуманитарная безопасность все-таки не стала стратегическим нарративом ЕС и лишь в небольшой степени, хотя и в ряде случаев весьма успешно, оказалась вписана в его внешнюю политику. Критики концепции полагают, что ЕС, как и ряд других государств мира, например Япония, Норвегия или Канада, реализует практику гуманитарной безопасности прежде всего для того, чтобы укрепить свои место и роль в мировой политике; для того, чтобы более успешно и эффективно защищать и продвигать свои национальные интересы на международной арене. И лишь во вторую очередь политика обеспечения гуманитарной безопасности, проводимая этими странами, связана с реальными задачами улучшения и защиты жизни людей [Black 2006]. В таком случае, практика гуманитарной безопасности представляет собой не более чем мягкий инструмент насилия на «руке, обладающей властью» [Booth 2007].

Ключевые исследовательские вопросы статьи. Существует ли противоречие между политикой Германии в области обеспечения гуманитарной безопасности в Африке и задачами обеспечения национальной безопасности самой Федеративной Республики? В какой мере эта политика есть практика бескорыстного поставщика гуманитарной безопасности странам Третьего

мира, а в какой – средством усиления своего влияния на Континенте?

Африка как фокус гуманитарной политики ЕС

Несмотря на полярность указанных оценок, ЕС продолжает настойчиво и последовательно проводить политику гуманитарной безопасности, придавая особое значение Африке. Она является крупнейшим получателем европейской официальной помощи в целях развития (ОПР). На период 2007–2013 гг. ЕС выделил Африке 141 млрд евро, при этом общий объем ОПР на 2014–2020 гг. будет составлять более 31 млрд евро. Для Союза Африка является фокусом гуманитарной политики по трем ключевым причинам, которые трудно выстроить в определенной иерархии.

Во-первых, это коллективное чувство вины, испытываемое политическим классом ЕС, и прежде всего политическим классом стран Западной Европы, в связи с негативными последствиями колониальной политики, проводившейся в Африке ведущими европейскими державами в период со второй половины XIX в. и до окончания Второй мировой войны. К этим последствиям относятся создание искусственно проведенных территориальных границ, в результате чего многие этносы (например, этнос сомали, разделенный между Францией, Италией и Великобританией) были насильственно разобщены; варварский слом родоплеменного строя как институциональной матрицы многих африканских государств; искоренение традиционных верований; лингвистический экспансионизм; принудительная мобилизация коренного населения в годы двух мировых войн, приведшая к многочисленным жертвам африканцев на полях европейских сражений, и многое другое. В середине

XX в. обидные для стран Запада неудачи процессов деколонизации, например попыток демократизации общества в африканских странах, стали причиной эскалации на Континенте социальной, политической и этнической напряженности. Она результировалась в гражданских войнах в государствах Гвинейского залива (Либерия, Сьерра-Леоне), интенсификации гражданской войны в районе Великих озер (ДРК, Руанда, Уганда). В итоге сегодня Африканский континент страдает от кровавых межгосударственных распрей и конфликтов. Согласно докладу международного проекта Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), за период с 1990 по 2018 гг. удельный вес региона в мировых человеческих потерях, вызванных разного рода вооруженными конфликтами, составил 84%⁶. Несмотря на то, что пятьдесят четыре государства Африканского континента обладают самобытной историей, своеобразием их политической культуры, отсутствие достаточного политического опыта и незрелость их политических элит вынуждают относительно молодые африканские государства повторять ошибки государственного управления европейских держав, допущенных ими в Африке в конце XIX – начале XX столетий. Сегодня эти державы стремятся исправить свои ошибки, оказывая африканским государствам многостороннюю поддержку.

Во-вторых, Африка является континентом огромных возможностей: демографическое развитие, изобилие ресурсов и растущий средний класс вскоре могут сформировать огромные рынки – как ресурсные, так и рынки сбыта [Абрамова, Фитуни 2015]. Африка яв-

ляется «Клондайком взаимодействия» со многими странами мира [Герасимова 2016]. Хотя при этом необходимо указать и на колоссальные социальные и экономические риски, вызванные теми же демографическими процессами. Африка – единственный континент, где уровень бедности населения будет только повышаться, она рискует безнадежно отстать от средних показателей роста. Тем не менее субрегионы Африки интенсивно разрабатывают свои интеграционные механизмы, ориентированные на разные темпы развития и с разным фокусом интересов. Однако обладание ресурсами часто становится смертельно опасным для стран Африки, оставляя далеко позади обычные следствия феномена ресурсного проклятия, нередко лежащего на плечах стран, богатых природными ресурсами. В странах Африки одним из фатальных проявлений этого проклятия является проблема, получившая название «конфликтных (кровавых) алмазов». Проблема появляется в связи с так называемыми аллювиальными алмазами, месторождения которых выходят на поверхность территорий, прилегающих к водоемам. Добыча таких алмазов основана на простых, кустарных способах, требующих минимальных капиталовложений и краткосрочных курсов обучения рабочих, что является привлекательным нелегальным способом добычи минералов, приносящим преступным группам огромные деньги.

Например, в Демократической Республике Конго разведанные запасы и прогнозные ресурсы алмазов считаются крупнейшими в мире, и именно это привело к десятилетиям войн, грабежей и массовому обнищанию 50-мил-

6 ACLED Version 8 (1997–2017) (2017) // Armed Conflict Location and Event Data Project // http://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2018/01/ACLED-Version-8-All-Africa-1997-2017_dyadic-file.xlsx, дата обращения 12.10.2018.

лионного населения этой страны. То же самое относится и к Анголе, где в 1990-е гг. УНИТА финансировала боевые действия на средства от продажи «конфликтных алмазов», причем в этот прогресс были вовлечены сразу несколько африканских стран – Того, Замбия, Кот-д’Ивуар и Марокко⁷. В ЦАР промышленность, представленная добычей золота и алмазов, составляет около 500 тыс. каратов в год⁸. Уровень добычи и контрабанды алмазов в этой стране стал причиной трех гражданских войн (2004–2007, 2012–2013, 2013–2014 гг.). Добиться прекращения огня между двумя группировками, промышленявшими незаконной добычей алмазов, – мятежниками из мусульманской группы Селека и христианским ополчением Анти-балака – позволила только инициированная Францией в 2013–2016 гг. военная интервенция в ЦАР.

В связи со сложившейся ситуацией в мае 2000 г. по инициативе ЮАР, Ботсваны и Намибии представители правительств стран – производителей и потребителей необработанных алмазов провели в ЮАР, в г. Кимберли, встречу, целью которой стал поиск путей решения проблемы «конфликтных» алмазов. Инициатива получила название «Кимберлийский процесс» (КП)⁹. КП вводит обязательную схему сертификации (ССКП), принятую в ноябре 2002 г.¹⁰ Ее цель – исключить про-

никновение в товарооборот нелегально добытых алмазов, в том числе в зонах вооруженных конфликтов. Сегодня в рамках Процесса контроль в форме сертификации экспортно-импортных операций обеспечивает до 98% объема мирового оборота алмазов, а сам Процесс объединяет 81 страну¹¹. Европейский Союз, всемерно продвигая сертификацию с целью сдерживания незаконной торговли сырьем, ставит своей задачей работу над тем, чтобы государственные доходы от добычи полезных ископаемых и другие ключевые отрасли промышленности африканских стран были использованы для решения задач, в первую очередь ориентированных на их развитие¹².

В-третьих, Африка является источником миграционной и террористической опасности для ЕС. При этом Северная Африка, связанная со странами Ближнего Востока и Средиземноморья, в политике Союза занимает место, отличное от региона АЮС, к которому относятся государства, расположенные южнее Сахары.

Северная Африка, населенная преимущественно европеоидами, непосредственно граничит с Европой и имеет с ней давние исторические, экономические и культурные связи. Ряд стран Запада имеют в Северной Африке свои анклав. Например, у Испании в Марокко шесть анклавов, два из которых – Сеута и Мелилья – открыты для посещения

7 Final Report of the UN Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions Against Unita. The "Fowler Report" (2000) // Global Policy Forum // <http://www.globalpolicy.org/global-taxes/41606-final-report-of-the-un-panel-of-experts.html>, дата обращения 12.10.2018.

8 Hugon Ph. (2016) Les Défis de la Stabilité en Centrafrique, Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques // http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/philippe-hugon---centrafrique---frier-2014mise-en-page-1.pdf, дата обращения 12.10.2018.

9 What is the Kimberley Process (n/y) // Kimberley Process // <http://www.kimberleyprocess.com/en/what-kp>, дата обращения 12.10.2018.

10 Kimberley Process Certificate Scheme (n/y) // Kimberley Process // http://www.kimberleyprocess.com/en/system/files/documents/20131122_kpcs_core_document_eng_amended_clean.pdf, дата обращения 12.10.2018.

11 2018 KP Participants List (n/y) // Kimberley Process // <http://www.kimberleyprocess.com/en/2018-kp-participants-list>, дата обращения 12.10.2018.

12 European Union and the Kimberley Process (n/y) // Kimberley Process // <http://www.kimberleyprocess.com/>, дата обращения 12.10.2018.

обладателям шенгенской визы, безвизовый режим сохраняется только для жителей близлежащих марокканских провинций Тетуан и Надор. Из Сеуты и Мелильи паромом можно добраться до Испании. Именно поэтому эти анклавные территории, окруженные ограждениями из колючей проволоки, регулярно штурмуют тысячи африканских мигрантов в попытках достичь территории Европейского Союза. Попытки перейти границу Сеуты в 2017 г. выросли на 71%, в связи с чем полковник командования гражданской гвардии города Хосе Луис Гомес Салинеро предупредил, что его людей вынуждают бороться с «очень молодыми и очень физически сильными» мигрантами, вооруженными холодным оружием и готовыми прибегнуть к «любому насилию» для достижения своей цели [Montgomery 2018]. В середине июня 2018 г. официальный Мадрид объявил, что кабинет министров намерен сделать все возможное для демонтажа этих ограждений, избегая дальнейших жертв с обеих сторон. Это решение абсолютно не согласуется с ключевой задачей политики ЕС в Северной Африке – обеспечением евроатлантической и региональной безопасности, созданием своего рода коридора стабильности между ЕС и другими территориями Юга, – однако полностью согласуется с принципами и политикой гуманитарной безопасности ЕС.

В свою очередь, регион АЮС традиционно всегда был сферой торгово-экономического интереса ЕС. Однако в последнее время он, как и Северная Африка, превращается в зону распространения терроризма и радикального ислама, что совсем недавно казалось маловероятным не только ЕС, но и все-

му международному сообществу. Этот факт в числе прочих был отмечен на министерской встрече «Диалог по вопросам развития на уровне министров юга Африки и ЕС» в 2018 г.¹³

Наибольшее опасение ЕС вызывает дестабилизация ситуации в Нигерии, где население разделено примерно поровну на мусульман и христиан, что создает постоянную межконфессиональную напряженность. В нигерийском штате Борно на северо-востоке страны располагается ядро известной террористической группировки «Боко Харам». Ячейки этой организации встречаются во многих других штатах севера государства – от Йобе, Плато и Кано до Баучи, Адамава и Сокото. С 2013 г. «Боко Харам» активизировала свою деятельность, организуя террористические акты в приграничных районах соседних с Нигерией государств – Чада и Нигера. Для проведения совместной операции по уничтожению террористов и радикальных экстремистов создана многонациональная группировка стран бассейна озера Чад. В нее вошли Нигерия, Чад, Камерун, Нигер, Бенин – всего более 1,5 тыс. чел. В результате масштабного наступления странам удалось выбить бокохарамовцев из ряда штатов, но не уничтожить угрозу целиком. «Боко Харам» умело пользуется недовольством мусульман, крайней нищетой и высокой безработицей среди молодежи штатов Борно, Йобе и Адамава, беспрецедентной коррупцией в правящей элите, ведущей к экономической и политической маргинализации северо-востока страны.

Можно утверждать, что мятежи и гражданские войны привели к непрерывному политическому кризису и ре-

13 Southern African Development Community-EU Ministerial Political Dialogue 2018 (2018) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42564/southern-african-development-community-eu-ministerial-political-dialogue-2018_en, дата обращения 12.10.2018.

гиональной нестабильности на Африканском континенте в районах Северной Африки – от Ливии до Египта, Судана, Эфиопии и Эритреи, Сомали; в Западной Сахаре – от Марокко до Мавритании; в Западной Африке – в Либерии, Сьерра-Леоне, Мали, Гвинее, Буркина-Фасо, Кот-д’Ивуаре. В последнее время ситуация также обострилась и в Нигерии, преимущественно в дельте Нигера и в северо-восточной Нигерии; в Восточной и Центральной Африке – Уганде, Танзании, Кении, Руанде и Бурунди, Габоне и Конго; Заире и Замбии; в Южной Африке – в Анголе, Намибии, Мозамбике и Зимбабве.

Поэтому ЕС в многочисленных совместных соглашениях со странами и субрегионами Африки, в том числе для Африканского Рога, Сахеля, Великих озер и Гвинейского залива, в Соглашении Котону, в Ломейских и Яундских конвенциях, в Совместной стратегии Африки и ЕС, закрепил идеи и принципы своей политики на континенте, в частности гуманитарной политики¹⁴. Их целью является акцентирование внимания не только на защите территориальных границ, но и на защите людей от «бедности, миграции населения, ВИЧ/СПИД-инфекций, экологической неустойчивости и социальной изоляции, что напрямую связано с гуманитарной и, следовательно, глобальной безопасностью» [Duffield, Waddell 2006]. Ключевой принцип – комплексный, «всеобъемлющий» подход к решению проблем, охватывающий различные части Континента и их субрегионы.

Особенно иллюстративен комплексный подход ЕС к Сахельскому региону, который рассматривается как напрямую влияющий на интересы и безопасность Союза [Thompson 2016; Kartsonaki, Wolff 2015]. Сахель трактуется ЕС как «неэффективный» регион, столкнувшийся с трудностями в «обеспечении защиты, помощи, развития и общественных услуг местному населению» и «недостаточности оперативных и стратегических возможностей (...) для обеспечения гуманитарной безопасности»¹⁵. Государства Сахеля сами неспособны поддерживать достойные условия жизни на своей территории, и «эффективный» ЕС имеет своей целью помочь им, активно участвуя в важнейших политических процессах, тем самым укрепляя свою роль ключевого международного участника решения регионального кризиса.

В 2011 г. ЕС принял Стратегию в области безопасности и развития в Сахеле, в которой изложены принципы европейского подхода к решению проблем региона¹⁶. Их конкретизация заключена в тексте Регионального плана действий в Сахеле от 2015 г. Ключевой мотив как Стратегии, так и Плана заключается в том, что угрозы стабильности и безопасности региона есть угрозы стабильности и безопасности Европейского Союза. Многочисленные бедствия – от бедности и роста населения до проблем экологии – «вливают не только на местное население, но и на интересы европейских граждан»¹⁷. В силу этих обстоятельств Европейский Союз ставит перед

14 Southern African Development Community-EU Ministerial Political Dialogue 2018 (2018) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/42564/southern-african-development-community-eu-ministerial-political-dialogue-2018_en, дата обращения 12.10.2018.

15 Strategy for Security and Development in the Sahel (n/y) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

16 Strategy for Security and Development in the Sahel (n/y) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

17 Strategy for Security and Development in the Sahel (n/y) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

собой цель достичь в регионе необходимой меры политической и гуманитарной устойчивости. При этом акцент сделан не на анализе характера угроз или «потрясений», а на выявлении и систематизации «основных уязвимостей», грозящих формированию устойчивости региона¹⁸. В настоящее время ЕС поддерживает страны Сахеля по трем основным направлениям: политическое партнерство в рамках регулярных диалогов «ЕС – G5»; помощь в целях развития, предусматривающую в течение 2014–2020 гг. оказание региону поддержки в 8 млрд евро, в том числе в рамках созданного в 2015 г. «Чрезвычайного целевого фонда ЕС для стабильности и устранения коренных причин нелегальной миграции и перемещения населения лиц в Африке»; поддержка безопасности: ЕС поддерживает конкретные инициативы в области безопасности на региональном уровне, развернув три миссии – две гражданские в Нигере и Мали (EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali) и учебную миссию EU в Мали (EUTM Mali) в рамках ОПБО¹⁹. В этом и заключается всеобъемлющий, комплексный подход ЕС: специфика наличной ситуации диктует необходимость переоценить весь пакет существующих практик и выбрать наиболее эффективную из них.

В 2017 г. по инициативе ЕС в Германии и Франции был создан «Альянс для

Сахеля»²⁰. В феврале 2018 г. Европейская комиссия провела в Брюсселе международную конференцию на высшем уровне по Сахелю совместно с Африканским союзом, Организацией Объединенных Наций и «Сахельской пятеркой», имея целью укрепление международной поддержки региона²¹. Общая идея ЕС – «обеспечение безопасности, стабильности и развития стран Сахеля, что в первую очередь представляет интерес для местного населения, но также и для европейских граждан. Мы являемся соседями, и нам необходимо совместно реагировать на вызовы терроризма, торговлю людьми и изменения климата», – подчеркнула Могерини²².

Тем не менее, как считают некоторые исследователи, щедрость ЕС, «его постоянный призыв к правам, свободе и людям, – скрывает упорное стремление к управлению и сдерживанию беспорядков, а не к разрешению их» [Duffield 2007]. Это правдиво в том смысле, что гибкость ЕС в реализации политики гуманитарной безопасности зависит от степени угрозы его собственным интересам. В этой связи предмет особой озабоченности ЕС – миграция: «бедность создает присущую ей нестабильность, которая может влиять на неконтролируемые миграционные потоки»²³, «миграционное давление возрастает, что означает серьезные последствия для ЕС»²⁴.

18 AGIR – Building Resilience in the Sahel & West Africa (2017) // European Commission // http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

19 Factsheet: EU Relations with Sahel Countries (2016) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/archives/docs/factsheets/docs/sahel-european-union-factsheet_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

20 Alliance for the Sahel Will Reinforce EU Work for Stability and Development of Key Region (2017) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29876/alliance-sahel-will-reinforce-eu-work-stability-and-development-key-region_en, дата обращения 12.10.2018.

21 The European Union's Partnership with the G5 Sahel Countries (2018) // ReliefWeb // <http://reliefweb.int/report/world/european-unions-partnership-g5-sahel-countries>, дата обращения 12.10.2018.

22 Alliance for the Sahel Will Reinforce EU Work for Stability and Development of Key Region (2017) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29876/alliance-sahel-will-reinforce-eu-work-stability-and-development-key-region_en, дата обращения 12.10.2018.

23 Strategy for Security and Development in the Sahel (n/y) // European Union External Action Service // http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

24 AGIR – Building Resilience in the Sahel & West Africa (2017) // European Commission // http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/sahel_agir_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

Политика Германии по обеспечению гуманитарной безопасности в Африке

Германия в рамках реализации политики гуманитарной безопасности во внешней политике предложила в 2014 г. свой подход к развитию Африки²⁵. Этот подход нашел выражение в документе под названием «Ключевые принципы политики федерального правительства в Африке» (Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung), разработанном Федеральным министерством иностранных дел²⁶. Правила работы Германии с Африканским континентом содержат три основных раздела: анализ исходной ситуации, анализ параметров немецкого присутствия в Африке, анализ параметров целостного, сетевого подхода к немецкой политике в Африке. Рассмотрим их подробнее.

В первом разделе подчеркнута, что Германия, как и ЕС в целом, придерживается всеобъемлющего подхода к своей гуманитарной политике в Африке. Африканский потенциал вытекает из ее бурного демографического развития, богатых природных ресурсов, из большого потенциала сельскохозяйственного производства. Африканские рынки развиваются динамично и становятся все более интересными для экономики Германии из-за растущей покупательной способности африканского населения, повышающегося спроса на немецкую продукцию и высокие технологии, увеличения инвестиций и инновационных предложений. В документе говорится, что, вопреки широко распростра-

ненному мнению, в Африке укрепляется и политическая стабильность за счет роста демократических институтов. Вместе с тем для дальнейшего поступательного развития необходимо снизить сохраняющиеся риски. Потенциал дестабилизации региональных кризисов достаточно высок в связи с ростом массы беженцев, перемещенных лиц, изменением климата, нехваткой воды и пр. По-прежнему остается проблемой, оказывающей значительное влияние на Европу, «хрупкость» африканских стран. Факторы риска – отсутствие эффективного управления, этноцентризм и национализм, неконтролируемые запасы стрелкового оружия, организованная преступность, национальный и международный терроризм, особенно в Северной Африке и в Сахеле. Кроме того, Германии следует лучше изучить деятельность третьих сторон (Китая, Индии, Турции, Бразилии, Японии и США) в Африке, имея в виду стратегическую заинтересованность в развитии авторитета и влияния Европы в Африке.

Общий вывод раздела таков: сотрудничество с Африкой отвечает национальным интересам Германии. Финансовый кризис в Европе и его менеджмент сделали Германию центральным игроком в Европе, что, в том числе, признает и Африка. Благодаря этим факторам, присутствие ФРГ в Африке должно быть расширено, а параметрам этого присутствия посвящен второй, самый обширный и подробный раздел документа.

Всего в нем определено пятнадцать приоритетов Германии в сотрудничестве с Африкой²⁷.

25 Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung (n/y) // Bundesministerium der Verteidigung // <http://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/grundlagen/deutschland-und-afrika-konzept-der-bundesregierung>, дата обращения 12.10.2018.

26 Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung (2014) // Bundesministerium der Verteidigung // http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.html, дата обращения 12.10.2018.

27 Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung (2014) // Bundesministerium der Verteidigung // http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.html, дата обращения 12.10.2018.

1. Дальнейшее укрепление региональной интеграции. Целью является содействие политическому и экономическому сотрудничеству, снижение напряженности, создание более крупных рынков со свободным движением рабочей силы и капитала, снижение торговых барьеров и повышение привлекательности государств для отечественных и иностранных инвесторов. Германия стремится сосредоточить свою африканскую политику на продвижении региональных организаций, в том числе путем передачи интеграционного опыта Европейского союза.

2. Укрепление Африканской архитектуры мира и безопасности (APSA). Цель состоит в оказании поддержки африканским странам в управлении конфликтами путем адресной помощи в области обучения, консультирования и оборудования военных сил и сил безопасности. Своевременно предотвращая кризисы, противодействовать дезинтеграции государств и предотвращать негативное влияние такой дезинтеграции на соседние субрегионы и на Европу. Содействовать экономическому восстановлению и борьбе со структурными причинами конфликтов, демобилизации и реинтеграции ополченцев, реформам сектора безопасности и эффективному сдерживанию торговли. Поддерживать сертификацию «конфликтных минералов».

3. Содействие сельскому хозяйству, которое является ключевым направлением развития африканских стран, развитие сельских районов и устойчивая урбанизация. Особое значение имеет развитие цепочек создания стоимости (переработка и маркетинг), а также поддержка межфирменного сотрудничества. Немецкая экономика должна участвовать в этом процессе своими взносами. В рамках партнерства между ЕС и Африкой ФРГ планирует совместный план действий для исследований в

области сельского хозяйства и продовольственной безопасности.

4. Укрепление верховенства прав, борьба с коррупцией. Акцент на обеспечении верховенства закона является эффективным, поскольку это оптимизирует экономику и общество. Немецкая правовая система и полиция Германии будут делиться с африканскими партнерами своим опытом, в том числе в деле защиты прав человека. Одна из целей – основанная на потребностях, справедливо финансируемая и доступная для всех слоев населения всесторонняя социальная защита и медицинская помощь.

5. Защита беженцев, превращение миграционной политики в политику превентивную и ориентированную на развитие. Цель состоит в том, чтобы устранить причины миграции, лучше управлять региональной, трансконтинентальной миграцией и регулярной миграцией.

6. Создание партнерства для арабских стран с переходной экономикой в Северной Африке на Ближнем Востоке, сосредоточив сотрудничество, в частности, на молодежи, чтобы дать ей позитивные перспективы на будущее.

7. Использование сырья как инструмента стабильности и экономического развития, сохранения природных ресурсов. Доверительное сотрудничество в сырьевом секторе повышает безопасность поставок для экономики Германии.

8. Поддержка экономического роста, торговли и инвестиций. Цель состоит в том, чтобы создавать ценности через достижение более устойчивого экономического роста. Особое значение имеет поддержка предпринимателей, малых и средних предприятий с инновационным потенциалом, финансирование микропредприятий. Максимальная гибкость в доступе к рынку ЕС. Германия оказывает помощь в решении энерге-

тических проблем и построении устойчивого энергоснабжения в странах-партнерах, содействуя сотрудничеству на уровне предприятия.

9. Выявление потенциала африканских рынков для экономики Германии. Немецкие компании, имеющие в основном долгосрочную бизнес-модель, являются хорошими партнерами для обеспечения устойчивого экономического развития. Они вносят свой вклад в подготовку квалифицированных рабочих и устанавливают высокие стандарты корпоративной социальной ответственности. Необходимо работать в африканских странах-партнерах над улучшением нормативной базы и инвестиционного климата в целом в интересах местного населения, а также инвестиционных возможностей Африки в Германии.

10. Обеспечить образование на всех уровнях, активизировать сотрудничество в области науки и исследований. Целью является обеспечение всеобщего доступа к высококачественному образованию во всех областях, особенно для маргинальных групп. Германия поддержит АС в создании Панафриканского университета в области водных ресурсов, энергетики и изменения климата.

11. Укрепить глобальное управление, защищать природные ресурсы и окружающую среду, сохранять биоразнообразие. Цель состоит в том, чтобы найти общие позиции по вопросам глобальных и, в частности, континентальных африканских интересов (продовольствие, климат, вода, химические вещества и обращение с отходами, биоразнообразие, браконьерство, использование ресурсов и эффективность использования ресурсов).

12. Развивать сотрудничество в области культуры с целью углубления знаний о собственных культурных корнях для повышения сопротивляемости экстремизму. Сохранение культурного

и природного наследия, а также межэтнического и межрелигиозного диалога является центральной частью культурного участия федерального правительства в Африке.

13. Углублять свое знание специфики африканских политических субъектов, с тем чтобы лучше понять ключевые африканские и глобальные проблемы, включая решение проблем предотвращения кризисов и реагирования на них.

14. Укрепление координации со стратегическими партнерами по Африке – Китаем, Индией, Бразилией, Турцией, США и другими. Цель состоит в том, чтобы вовлечь этих партнеров в конструктивное взаимодействие.

15. Активное участие в Форуме африканского партнерства с целью укрепления приверженности Африки процессу диалога.

Практически половина этих приоритетов прямо ориентирована на решение экономических задач, а вторая половина связана с ними достаточно прозрачно. Это подчеркивает общую идеологию подхода немецкого правительства к решению мировых проблем вообще и африканских в частности: акцентирование возможностей, прежде всего, экономики, обеспечение перехода африканских стран от зависимости от природных ресурсов к индустриальному развитию. Ключевая задача Германии – убедить инвесторов, как частных, так и международных, в благоприятности экономического климата стран Африки, что, помноженное на потрясающий человеческий потенциал континента, решит как его проблемы, так и проблемы национальной безопасности Германии. Такая идеология – часть международной политической идентичности Германии, сложившейся после Второй мировой войны: принципиальное следование либеральным установкам политической жизни, приверженность глобалистской торговой политике, ори-

ентированной на завоевание и одно-временное развитие зарубежных рынков, транснационализацию, содействие развитию малого и среднего бизнеса в странах третьего мира.

Поэтому последний раздел плана посвящен принципам и задачам широкого комплексного подхода Германии к Африке, охватывающего деятельность всех ее федеральных министерств. Германия призывает свой политический класс нести большую ответственность за мир и безопасность в Африке. Политическая, экономическая и социальная трансформация Африки, а также многочисленные нерешенные проблемы требуют новых подходов от разработчиков немецкой политики на Континенте. В числе таковых – оптимизация сотрудничества в области добычи и использования энергетических ресурсов и сырья, содействие устойчивому развитию, углубленное сотрудничество в области охраны окружающей среды и климата. Целью таких новых подходов является достижение равноправного партнерства с Африкой, что позволит Германии и ЕС в целом найти общие ответы на глобальные, региональные и национальные проблемы, обеспечить надежное состояние защищенности людей.

Рассматриваемый документ обнаруживает, что особенность немецкой политики по обеспечению гуманитарной безопасности в Африке заключается, во-первых, в том, что Германия намерена играть *ключевую роль* в формировании европейской политики в отношении этого Континента, действуя на основе принципа когерентности и применения разнообразных стратегий. С этой целью развернута сеть немецкого присутствия на местах в Африке, в которой работа-

ют более 2000 экспертов из Германской службы развития, внешнеторговой палаты, полицейских и офицеров связи, военных советников и военных консультативных групп. Чтобы добиться синергетического эффекта, ФРГ стремится расширить взаимосвязь задач обеспечения развития и безопасности. Во-вторых, специфика немецкой политики по обеспечению гуманитарной безопасности в Африке основана на всемерной поддержке прежде всего ее экономики, а во вторую очередь – всего комплекса проблем прав человека. Это отличает ее от общего подхода ЕС. Оценка немецким государством перспектив интеграции Континента в мировую экономику весьма позитивна и является отправной точкой для дальнейших совместных шагов. В среднем экономика Африки, как отмечено на сайте правительства, выросла до 60% в год с начала нового тысячелетия, а в некоторых странах этот рост измеряется даже двузначными числами²⁸. Поэтому надо удвоить усилия по развитию экономики Африки, привлечь на Континент немецкий и мировой бизнес: разработать стратегии поощрения частных инвестиций с целью стимулирования экономического роста, создания рабочих мест, оптимизации занятости на Континенте. Совместно эти стратегии должны нивелировать причины миграции африканского населения в Европу.

Миграционный кризис ЕС

В европейском кризисе беженцев основное внимание уделяется людям, спасающимся от сирийского конфликта, из-за которого показатели количе-

28 Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung (2014) // Bundesministerium der Verteidigung // http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/05/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien.html, дата обращения 12.10.2018.

ства людей, впервые ищущих убежища в ЕС, стали самыми высокими за всю историю Союза. Однако в ЕС, и в частности в Германию, кроме сирийцев прибыли десятки тысяч африканцев из множества стран, разбросанных по всему Континенту – от севера к западу. Одни люди убегают от авторитарных режимов (например, в Эритрее), другие – из конфликтующих стран (например, Сомали). Многие покидают более стабильные демократические государства, особенно на западе и севере Континента, где основной проблемой часто является безработица, особенно среди молодежи (например в Тунисе). Именно здесь и залегает линия разлома – в различии между беженцами и мигрантами. Беженец – человек, вынужденный бежать из-за преследования, войны или насилия, мигрант – человек, вынужденный бежать из-за климатических и демографических аномалий, экономической депрессии, в поисках лучших рабочих мест и пр.

В этой связи интересно вкратце проследить, как менялись акценты в сотрудничестве ЕС с Африканским союзом до миграционного кризиса и после него.

В 2014 г. во время четвертого саммита Европейского союза и Африканского союза в Брюсселе, проводимого под названием «Инвестиции в трудовые ресурсы, процветание и мир», партнеры подчеркнули своевременность поставленных Совместной стратегией Африканского союза и Европейского союза (JAES Joint Africa-Europe Strategy) целей на период с 2014 по 2017 г. Для решения ключевых задач в Африке в этот период они обновили «дорожную карту», кото-

рая является частью совместной стратегии, согласованной в 2007 г., и реализуется на основе временных планов действий.

В 2014 г. «дорожная карта» оказалась ориентирована прежде всего на экономический рост, инвестиции и безопасность. Ключевыми аспектами более тесного взаимодействия ЕС и Африки были борьба с терроризмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми. Поэтому центральную роль играло дальнейшее развитие существующей архитектуры мира и безопасности (APSA), поддержка Африканских резервных сил (African Standby Force – ASF). В пик миграционного кризиса в 2015 г. европейские и африканские страны провели на Мальте саммит ЕС – Африка по проблемам миграции. Партнеры договорились, не отказываясь от реализации «дорожной карты», более тесно сотрудничать прежде всего в области миграции. Основой для этого является предложенный ими план действий, ставящий пять ключевых целей²⁹. В общей сложности сформулировано шестнадцать конкретных мер, которые должны были помочь достичь этих целей к концу 2016 г. Европейские лидеры создали Чрезвычайный целевой фонд Европейского союза для поддержки стабильности и устранения коренных причин нелегальной миграции и перемещения населения в Африке. Средства из этого фонда должны были помочь привести план в действие.

На пятом (что интересно, уже не ЕС – АС, а АС – ЕС) саммите 2017 г., состоявшемся в Кот-д'Ивуаре (Абиджан) и прошедшем под общим назва-

29 Борьба с причинами нелегальной миграции, совершенствование сотрудничества в области правовой миграции и мобильности, обеспечение большей защиты мигрантов и лиц, ищущих убежище, борьба с незаконной миграцией, незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, оптимизация сотрудничества по возврату и реадмиссии мигрантов.

нием «Инвестиции в молодое поколение для устойчивого будущего», подведены итоги выполнения «дорожной карты» и намечены новые перспективы, в частности в области борьбы с миграцией³⁰. В свете изменившихся условий ключевыми областями сотрудничества стали задачи формирования экономических возможностей для молодежи как платформы ее реализации на родном, а не чужом континенте, а ключевым трендом – инвестиции в Африку. Для этого был предложен план внешнего инвестирования ЕС, в рамках которого создан Европейский фонд устойчивого развития с целью привлечения частных инвесторов в Африку³¹. Основная идея заключалась в следующем: для того чтобы остановить миграцию, нужно обустроить Африку экономически, тем самым придавая Континенту стабильность и в перспективе – процветание.

Предмет отдельного интереса – саммит G20 2017 г. в Гамбурге, который показал крайнюю озабоченность мирового сообщества ситуацией в Африке и всю значимость, которую придает этому Континенту ЕС. Эта значимость была акцентирована хозяйкой саммита – Федеративной Республикой Германией: «А. Меркель выразила опасения, что охватившие Африку разочарования в сотрудничестве с Западом вынудят некоторых людей идти искать надежду в другом месте» [*Корендясов, Шарова* 2017]. На саммите была принята программа «Партнерство G20 – Африка», «предусматривающая учреждение “Пакта с Африкой”

(Compact with Africa) в целях расширения частных инвестиций и частного предпринимательства»³². Большую долю этих инвестиций берут на себя немецкие компании, поэтому «его называют “План Меркель для Африки”, и он призван сыграть столь же важную роль, как и “План Маршалла” для Европы в 1940-х гг.»³³.

Миграционный кризис в Германии

В 2015 г. Германия открыла границы для беженцев, идущих в Европу из Сирии, Ирака и стран Африки в силу войн, изменения климата, падения и возникновения авторитарных политических режимов и др. Менее чем через год Германия получила более одного миллиона беженцев и мигрантов, а канцлер Меркель стала любимицей международного гуманитарного сообщества и лидером либерального мира.

Когда границы Германии были открыты, многие сторонники этого решения предсказывали стране немедленный экономический подъем. Однако в интервью, данном в ноябре 2017 г., немецкий комиссар по вопросам иммиграции, беженцев и интеграции Айдан Озогуз, несмотря на весь свой оптимизм, вынуждена была признать, что люди, прибывшие в Германию в 2015 г., с трудом находят рабочие места. Они ограничены сочетанием отсутствия образования и необходимых рабочих навыков, незнания немецких норм производственного по-

30 5th African Union – EU Summit (2017) // European Council Council of the European Union // <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>, дата обращения 12.10.2018.

31 EU External Investment Plan (2017) // European Commission // http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

32 EU External Investment Plan (2017) // European Commission // http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

33 EU External Investment Plan (2017) // European Commission // http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet-eip-20171120_en.pdf, дата обращения 12.10.2018.

ведения – и нежеланием им обучаться, языковым барьером. Кроме того, до трех четвертей мигрантов и беженцев в течение следующих пяти лет, скорее всего, останутся безработными³⁴. Поэтому, по ее мнению, «если кто-то прибывает в страну и, вероятнее всего, по какой-либо причине останется в ней, то интеграция должна начаться немедленно»³⁵. Это утверждение выглядит странным, ведь право на пребывание выдается сроком на три года, после чего беженец должен вернуться обратно домой (разумеется, если обстановка там перестала быть опасной). Зачем тогда его нужно интегрировать во что бы то ни стало – неясно. Поэтому внутри страны реакция на решение главы правительства была неоднозначна; в итоге это привело к внутреннему политическому кризису, не разрешенному до сих пор. Стало очевидно, что меры, направленные на предотвращение волны будущих беженцев и мигрантов, являются не просто срочными, а экзистенциальными, а сама проблема мигрантов охраняется не только усилиями популистских партий и общественных движений, но и соратниками канцлера из сестринской партии. При этом немецкие власти оказались перед непростой задачей: найти баланс между собственными либеральными ценностями, уважением к правам беженцев/мигрантов и необходимостью обеспечить национальную безопасность, защиту своей политической системы, системы социальной защиты и, в итоге, защитить свое не только правовое, но и социальное государство.

В связи с этим были пересмотрены акценты. «Большинство людей, приезжающих через Средиземное море, являются мигрантами, а не беженцами», – сказал Гюнтер Ноке, личный представитель канцлера Германии в Африке [Green 2017]. Именно поэтому в решении миграционного кризиса в центре усилий должна находиться Африка, особенно те ее страны, где скапливаются мигранты, намеренные отправиться в Европу, и те, что служат в качестве транзитных пунктов в этом путешествии.

События 2015 г. сделали Африку для Германии своего рода концентратом смысла в задаче поиска решения миграционной проблемы. Помощь в целях устойчивого развития стала все более связываться с усилиями по сокращению миграции.

Немецкий план Маршалла для Африки

В 2017 г. Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития предложило немецкий план Маршалла для Африки³⁶.

Изложенный на 34 страницах документ должен создать новый формат партнерства между Африкой и Европой – партнерство, которое выходит далеко за рамки традиционного, основанного на проектах сотрудничества в области развития, и которое будет стоить Германии до 300 млн евро. По сути дела, он является конкретным планом реализации «Ключевых принципов политики федерального правительства в Африке».

34 An Interview with Aydan Özoğuz, German Commissioner for Immigration, Refugees and Integration (2017) // International Migration, vol. 55, no 6, pp. 5–11 // <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12404>, дата обращения 12.10.2018.

35 An Interview with Aydan Özoğuz, German Commissioner for Immigration, Refugees and Integration (2017) // International Migration, vol. 55, no 6, pp. 5–11 // <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12404>, дата обращения 12.10.2018.

36 A Marshall Plan with Africa (2017) // Federal Ministry for Economic Cooperation and Development // http://www.bmz.de/en/countries_regions/marshall_plan_with_africa/contents/index.html, дата обращения 12.10.2018.

План содержит десять основных пунктов. Их суть сводится к констатации того, что Европе нужен новый пакт о будущем между ней и Африкой, ведь к 2050 г. население Африки удвоится. Отдельно подчеркнуто, что Африка нуждается в африканских, а не в европейских решениях, поэтому необходимо отойти от менталитета доноров и реципиентов, который преобладал в течение многих десятилетий, и перейти к экономическому партнерству. Главный акцент плана состоит в том, что Африке нужны частные инвестиции, поэтому он опирается на новый вид экономической политики – экономическую диверсификацию, создание производственных цепочек, целевую поддержку сельского хозяйства, малого и среднего бизнеса, улучшенный доступ к единому рынку ЕС и устранение торговых барьеров.

В пяти главах Плана эти десять основных идей расписаны подетально. В первой подчеркнуто, что Африка и Европа являются континентами-партнерами, поэтому в своем сотрудничестве опираются на синергию ценностей и интересов. Во второй выявлена сущность плана Маршалла, который строится на трех основах, нюансированных в более чем ста идеях. К этим основам отнесены экономическая активность, торговля и занятость; мир и безопасность; демократия и верховенство права. Платформой плана, расписанной в третьей главе, являются развитие сельского хозяйства и обеспечение продовольственной безопасности; защита природных ресурсов; развитие энергетики и инфраструктуры; обеспечение надлежащей гуманитарной политики в области здравоохранения, образования и социальной защиты. В заключительной части плана выявлены перспективы его реализации, которые, по мнению правительства ФРГ, весьма оптимистичны.

Трудности и проблемы реализации немецкого плана Маршалла для Африки

Однако до того, как был сформулирован план, официальные лица Германии провели совсем немного предварительных консультаций с африканскими странами, что объяснимо остротой момента и необходимостью срочных действий. Такая поспешность привела к целому ряду проблем.

Сначала Германия продемонстрировала готовность договориться со многими, если вообще не со всеми странами Континента, даже с теми, что бьют рекорды в области насилия над собственным населением и имеют слабое представление о правах человека, но могут быть полезны в пресечении новых потоков мигрантов. К числу таких государств относится, например, Судан, где Германское общество по международному сотрудничеству координировало проект ЕС, направленный на укрепление суданских усилий по выявлению и задержанию мигрантов. В рамках проекта осуществлялись подготовка и оснащение пограничной полиции, помощь в создании двух лагерей для беженцев и мигрантов. Однако сотрудничество Германии с авторитарным суданским режимом на самом деле только укрепило его. Среднестатистическое африканское правительство, как правило, не стремится извлечь прибыль из развития отечественной экономики, оно полагается на помощь международных доноров и использует ее в своих интересах. Кроме того, хотя стабильное государственное управление в африканских государствах со второй половины и до конца 80-х гг. XX в. и связано с правлением целого ряда харизматичных лидеров, однако среди них было немало автократов и диктаторов (Мобуту Сесе Секо, Мохаммед Сиад Барре, Жан Бедель Бокасса), а также неоднозначных монархов, объеди-

нявших полиэтнические государства самыми разными средствами (Хайле Селассие I).

Немногие из африканских лидеров, таких как Кваме Нкрума (Гана), Джо-мо Кеньятта (Кения), Юлиус Ньерере (Танзания и Танганьика) и Кеннет Каунда (первый премьер Замбии), пытались войти в истинно партнерские отношения с европейскими экономическими интересами, разрабатывая новые концепции и треугольники отношений. Но столкнулись с серией внутренних кризисов, спонсируемых, в том числе, и зарубежными странами, что послужило уроком для многих других, которые могли бы последовать их примеру. Политические элиты многих стран Африки часто неспособны руководить государством, превращаясь в диктаторов, как Мугабэ в Зимбабве, Иди Амин в Уганде или Бокасса в ЦАР, играющих одновременно роли прозападных марионеток и бандитов, которые расхищают ресурсы Африки в обмен на личные блага.

В «Ключевых принципах политики федерального правительства в Африке» была поставлена задача углубления знаний немецких профи о специфике африканских политических субъектов. Отсутствие ее реального решения привело к тому, что политические элиты Судана воспользовались немецкой помощью для того, чтобы интенсифицировать насилие в Дарфуре и гонения на другие меньшинства в стране. Получается, что, сдерживая мигрантов, Германия множит ряды беженцев. Такая же ошибка была допущена и в 2016 г., когда по просьбе тогдашнего министра иностранных дел Германии Зигмара Габриэля страна выделила 3,9 млн евро Ливии на улучшение условий содержания беженцев и мигрантов. Однако ливийское руководство не контролирует значительную часть страны и обвиняется международным сообществом в

нарушениях прав человека, в том числе в отношении мигрантов и лиц, ищущих убежище. Должностные лица Германии настаивают на том, что выделенные деньги не предназначались на поддержку этого правительства, но косвенно они все-таки помогают легитимировать его.

Правительство ФРГ осознает эти проблемы, поэтому оно стало более осторожно относиться к тому, с кем решило работать, активизировав сотрудничество со странами, которые ориентированы на реформы и доказали свою волю к ним, обеспечив верховенство закона и политическое участие всех граждан. По этой причине Руанда и Эфиопия, которые первоначально вошли в число первых семи стран, заинтересованных в Планах Маршалла, так и не стали партнерами Германии по инвестициям или реформам из-за существующих в них проблем соблюдения прав человека³⁷. Сложность, однако, заключается в том, что в Африке существует множество стран с авторитарным режимом правления, и во многих из них есть интересы и Германии, и ЕС. Механизмов избежания вероятности, что выделяемые деньги не пойдут на поддержку этих режимов, пока не существует. При этом Германия, направляя колоссальные транши африканским государствам, порождает у них синдром иждивенчества, зависимости от стран Запада, патернализм евроатлантического пространства над Континентом.

Другая проблема состоит в следующем: некоторые африканские лидеры дали понять, что Германия просто навязывает им экономические стратегии в собственных интересах. На мероприятии в Берлине, организованном накануне саммита G-20 в Гамбурге, президент Гвинеи Альфы Конде, нынешний председатель Африканского союза, заявил: «Нам нужны партнеры..., но ес-

ли мы хотим создать водохранилище, то мы хотим быть хозяевами, а не субподрядчиком для немецкой или европейской компании... Мы не хотим, как нищие, протягивать руки и просить денег» [Green 2017]. Африканские элиты конкурируют друг с другом в деле защиты своей экономической территории и той роли, которую они играют в ней в качестве агентов. Они наблюдают за тем, чтобы иностранные компании не работали непосредственно на африканском рынке без их разрешения, за тем, чтобы иметь собственный прямой доступ к потребителю, за улучшением доступа африканцев к капиталу и рынку труда. Африканские лидеры, помимо прочего, часто избегают выстраивания как продуктивных отношений с гражданами управляемой ими страны, так и двусторонних отношений со странами Запада, ведя бесконечные переговоры с Международным валютным фондом, Всемирным банком и другими международными организациями, которые в итоге начинают объяснять африканскому лидеру, в чем именно нуждаются граждане его страны. По этой причине африканское население, как правило, отстранено от планирования долгосрочной политики в своих странах. Поскольку нищета, голод, деградация политических элит и криминализация экономики, межплеменные противоречия продолжают сохраняться, то ожидать реального успеха немецкого плана Маршалла в среднесрочной перспективе по меньшей мере трудно.

Заключение

На ключевые исследовательские вопросы статьи: существует ли противоречие между политикой Германии в об-

ласти обеспечения гуманитарной безопасности в Африке и задачами обеспечения национальной безопасности самой Федеративной Республики? в какой мере эта политика есть практика бескорыстного поставщика гуманитарной безопасности странам третьего мира, а в какой – средством усиления своего влияния на Континенте? – можно ответить следующим образом. Германия действительно осуществляет достаточно эффективную гуманитарную политику в Африке, но эта политика призвана не просто решить задачу достижения общего благосостояния Континента (а эта задача ставится всерьез), но параллельно защитить саму Германию – и политически, и экономически. В конечном счете, задача сводится к упрочению положения Африканского континента в качестве зоны процветания как его самого, так и немецкого/европейского бизнеса. Эффективность политики обеспечения гуманитарной безопасности определяется экономоцентричным подходом ФРГ к континенту, где главные цели – рост ВВП и рост занятости, особенно среди молодежи. Стратегическое направление – создание через африканское партнерство новых немецких «трудовых резервов» в Африке, как это было в колониальную эпоху с 1800-х до 1960-х гг.: европейские горняки и поселенцы-фермеры использовали дешевые принудительные работы на захваченных землях для производства и добычи сырья. В отличие от тех времен, сегодня немецкий бизнес стремится освоить внутренние промышленные и сельскохозяйственные рынки Континента в обоюдных интересах. Безусловно, это может привести (пусть и непреднамеренно, но ожидается) к разорению мелких фермеров, росту неквалифицированной рабочей

37 Гана, Кот-д'Ивуар, Марокко, Руанда, Сенегал, Тунис и Эфиопия.

силы и одновременно к росту благосостояния национальных африканских элит. В африканских странах конкуренция за иностранный капитал может «породить так называемую гонку ко дну (race to the bottom): развивающиеся экономики наперегонки создают для этого капитала самые благоприятные условия, включая снижение требований к условиям труда», что может привести к миграции населения [Зотин 2018]. Кроме того, немецкими юристам придется помочь национальным элитам разных африканских стран в работе над изменением их законодательств, необходимым для оптимизации экономического присутствия в них Германии. Можно констатировать, что между целями гуманитарной политики Германии в Африке и защитой ее национальных интересов явного противоречия нет. Немецкая и африканская стороны идут навстречу друг другу и нуждаются в этом движении, у них есть общий экономический интерес и есть общие задачи в области обеспечения безопасности. И в реализации этого интереса будут и выигравшие, и проигравшие, но какая из сторон потеряет больше – покажет время.

Список литературы

- Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (2015) Ящик Пандоры XXI. Влияние «африканского фактора» на мировую экономику и политику все еще недооценено // Проблемы современной экономики. № 4(56). С. 96–100.
- Герасимова О. (2016) Россия – Африка: Клондайк взаимодействия. Интервью с Фитуни Л.Л. (Институт стран Африки РАН) // Вестник Российского университета Дружбы народов. Серия «Междунар. отношения». Т. 16. № 2. С. 334–349.
- Зотин А. (2018) Экономика протеста: борьба с глобализацией. Как рабочие объединяются против аутсорсинга // Коммерсант. 24 июня 2018 // <http://www.kommersant.ru/doc/3663032>, дата обращения 12.10.2018.
- Корендясов Е.Н., Шарова А.Ю. (2017) Партнерство G20 – Африка: повторение пройденного или обновление? (к итогам саммита G20 в Гамбурге) // Институт Африки РАН // <https://www.inafran.ru/node/1476>, дата обращения 12.10.2018.
- Black D. (2006) Mapping the Interplay of Human Security Practice and Debates: The Canadian Experience // A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms (eds. MacLean S.J., Black D.R., Shaw T.M.), Aldershot & Burlington, VT: Ashgate, pp. 53–62.
- Booth K. (2007) Theory of World Security, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duffield M. (2007) Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples, Cambridge: Polity Press.
- Duffield M., Waddell N. (2006) Securing Humans in a Dangerous World // International Politics, vol. 43, no 1, pp. 1–23.
- Green A. (2017) G20 Development Pledges Overshadowed by Climate Rift // Devex.com, July 12, 2017 // <http://www.devex.com/news/g20-development-pledges-overshadowed-by-climate-rift-90641>, дата обращения 12.10.2018.
- Henk D. (2005) Human Security: Relevance and Implications // Parameters, vol. 41, no 5, pp. 91–106.
- Kaldor M., Martin M., Selchow S. (2007) Human Security: a New Strategic Narrative for Europe // International Affairs, vol. 83, no 2, pp. 273–288.
- Kartsonaki A., Wolff S. (2015) The EU's Responses to Conflicts in Its Wider Neighbourhood: Human or European Security? // Global Society, vol. 29, no 2, pp. 199–226. DOI:10.1080/13600826.2015.1021242

Martin M., Owen T. (2010) The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience // *International Affairs*, vol. 86, no 1, pp. 211–224. DOI:10.1111/j.1468-2346.2010.00876.x

Mckee K. (2009) Post-Foucauldian Governmentality: What Does It Offer Critical Social Policy Analysis? // *Critical Social Policy*, vol. 29, no 3, pp. 465–486.

Montgomery J. (2018) Spain's Socialist Government Vows to Dismantle Border Fences Obstructing African Migrants // [HYPERLINK "https://ru.wikipedia.org/wiki/Breitbart_News"](https://ru.wikipedia.org/wiki/Breitbart_News) \t "_blank" Breitbart News, June 15, 2018 // [http://www.breitbart.com/london/2018/06/15/spains-socialist-government-dismantle-border-fenc-](http://www.breitbart.com/london/2018/06/15/spains-socialist-government-dismantle-border-fences-obstructing-african-migrants/)

[es-obstructing-african-migrants/](https://ru.wikipedia.org/wiki/Breitbart_News), дата обращения 12.10.2018.

Thompson B.C. (2016) The European Union's Human Security Discourse // *The Korean Journal of International Studies*, vol. 14, no 1, pp. 161–188. DOI:10.14731/kjis.2016.4.14.1.161

Tuchman J. (1989) Redefining Security // *Foreign Affairs*, vol. 68, no 2, pp. 162–77.

Ullman R. (1983) Redefining Security // *International Security*, vol. 8, no 1, pp. 129–153.

Youngs R. (2008) Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude? // *Journal of European Integration*, vol. 30, no 3, pp. 419–437. DOI:10.1080/07036330802142079

The EU's Humanitarian Policy in Africa and Migration Crisis

Marina A. KUKARTSEVA

DSc in Philosophy, Professor, Department of International and National Security, Diplomatic Academy of Russian Ministry of Foreign Affairs. Address: 53/2, Ostozhenka St., Moscow, 119034, Russian Federation. E-mail: mkukartseva@gmail.com

CITATION: Kukartseva M.A. (2018) The EU's Humanitarian Policy in Africa and Migration Crisis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 11, no 5, pp. 142–163 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-5-142-163

ABSTRACT. *The article considers the essence and peculiarities of realizing of human security in the EU external policy in general and specifically in Africa. The article reveals the principles of the EU interest in Africa as a focus of their humanitarian policy: phantoms of the collective memory of the political class of Western European countries, huge potential of resources and markets, migration and terrorist threat. It is argued that this policy is considered by the EU as its strategic foreign policy narrative, in the course of which the Union, while ensuring the security of the African continent, primarily realizes its own interests. Specific features of the interpretation of this narrative in official documents of Germany as a key member of the EU are specified. It is revealed that Germany aims to play a major role in shaping European policy towards the African continent, and the specificity of its approach is economic-centric, which distinguishes it from the EU's general approach to Africa. The key question of the article is how is disinterested Germany's role, despite its permeation with the spirit of liberal values as a supplier of human security to African countries. It is shown that the discrimination of refugees and migrants in migration flows in the EU emphasized the importance of the Union's activities in ensuring human security in Africa. In accordance with its goal to become the leading actor of the EU policy on the continent, its role as a leader of the liberal world and the peculiarities of the*

consequences of the migration crisis for the political and party system of the country and the stability of the social state, Germany proposed the German "Marshall Plan" for Africa as a concretization of its humanitarian policy on the continent. The parameters of this Plan, its advantages and implementation difficulties are considered. It is concluded that the Germany's approach to Africa, on the whole, indisputably contributes to the latter's development. At the same time, it is to a large extent focused on solving the tasks of ensuring national security of Germany itself, promoting the interests of German business, creating new German "reserves" in Africa through the African partnership. In this bi-directional process there is no obvious contradiction, but the results of this process can become ambivalent.

KEY WORDS: *Africa, EU, Germany, migration, human security, Germany's Marshall Plan with Africa, foreign policy, diplomacy*

References

Abramova I. O., Fituni L. L. (2015) Yashchik Pandory XXI. Vliyaniye «afrikan-skogo faktora» na mirovuyu ekonomiku i politiku vse eshhe nedootseneno [Box of Pandora's Box XXI. The Influence of the "African Factor" on the World Economy

and Politics Is Still Underestimated]. *Problemy sovremennoj ekonomiki*, no 4(56), pp. 96–100.

Black D. (2006) Mapping the Interplay of Human Security Practice and Debates: The Canadian Experience. *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms* (eds. MacLean S.J., Black D.R., Shaw T.M.), Aldershot & Burlington, VT: Ashgate, pp. 53–62.

Booth K. (2007) *Theory of World Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Duffield M. (2007) *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*, Cambridge: Polity Press.

Duffield M., Waddell N. (2006) Securing Humans in a Dangerous World. *International Politics*, vol. 43, no 1, pp. 1–23.

Gerasimova O. (2016) Rossiya – Afrika: Klondajk vzaimodejstviya. Interv'yu s Fituni L.L. (Institut stran Afriki RAN) [Russia–Africa: Klondike of Interaction. Interview with Fituni L.L. (Institute of African Countries, RAS)]. *Vestnik Rossijskogo universiteta Druzhyby narodov. Seriya «Mezhdunarodnyye otnosheniya»*, vol. 16, no 2, pp. 334–349.

Green A. (2017) G20 Development Pledges Overshadowed by Climate Rift. *Devex.com*, July 12, 2017. Available at: <http://www.devex.com/news/g20-development-pledges-overshadowed-by-climate-rift-90641>, accessed 12.10.2018.

Henk D. (2005) Human Security: Relevance and Implications. *Parameters*, vol. 41, no 5, pp. 91–106.

Kaldor M., Martin M., Selchow S. (2007) Human Security: a New Strategic Narrative for Europe. *International Affairs*, vol. 83, no 2, pp. 273–288.

Kartsonaki A., Wolff S. (2015) The EU's Responses to Conflicts in Its Wider Neighbourhood: Human or European Security? *Global Society*, vol. 29, no 2, pp. 199–226. DOI:10.1080/13600826.2015.1021242

Korendyasov E.N., Sharova A.Yu. (2017) Partnerstvo G20 – Afrika: povtore-

nie projedennogo ili obnovlenie? (k itogam sammita G20 v Gamburgu) [G20 – Africa Partnership: Repetition or Renew? Follow-up to the Outcome of the G20 Summit in Hamburg]. *Institute of African Countries*. Available at: <http://www.inafran.ru/node/1476>, accessed 12.10.2018.

Martin M., Owen T. (2010) The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience. *International Affairs*, vol. 86, no 1, pp. 211–224. DOI:10.1111/j.1468-2346.2010.00876.x

Mckee K. (2009) Post-Foucauldian Governmentality: What Does It Offer Critical Social Policy Analysis? *Critical Social Policy*, vol. 29, no 3, pp. 465–486.

Montgomery J. (2018) Spain's Socialist Government Vows to Dismantle Border Fences Obstructing African Migrants. *Breitbart News*, June 15, 2018. Available at: <http://www.breitbart.com/london/2018/06/15/spains-socialist-government-dismantle-border-fences-obstructing-african-migrants/>, accessed 12.10.2018.

Thompson B.C. (2016) The European Union's Human Security Discourse. *The Korean Journal of International Studies*, vol. 14, no 1, pp. 161–188. DOI:10.14731/kjis.2016.4.14.1.161

Tuchman J. (1989) Redefining Security. *Foreign Affairs*, vol. 68, no 2, pp. 162–77.

Ullman R. (1983) Redefining Security. *International Security*, vol. 8, no 1, pp. 129–153.

Youngs R. (2008) Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude? *Journal of European Integration*, vol. 30, no 3, pp. 419–437. DOI:10.1080/07036330802142079

Zotin A. (2018) Ekonomika protesta: bor'ba s globalizatsiej. Kak rabochie ob'edinyayutsya protiv autsoringa [The Economy of Protest: the Fight against Globalization. How Do Workers Unite against Outsourcing. *Kommersant*, June 24, 2018. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/3663032>, accessed 12.10.2018.