

§7 ГУМАНИТАРНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Приписнова Е.С.

ПОДХОДЫ ЕС К УРЕГУЛИРОВАНИЮ ЭТНИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В АФРИКЕ

Аннотация. Предметом исследования являются подходы Европейского Союза к урегулированию этнических конфликтов на африканском континенте. В статье осуществлен анализ основных концептуальных положений политики Евросоюза, нацеленной на минимизацию конфликтогенного потенциала в странах Африки, рассматриваются их теоретические и политические аспекты. Временные рамки затрагивают период с 2003 по 2009 гг. Автор акцентирует внимание на том, что лидеры государств-членов ЕС стремятся руководствоваться гуманистическими принципами, а также продемонстрировать свою независимость от США. Методологической основой статьи является общенаучное теоретическое положение о системности сложных политических процессов, а также идея о взаимообусловленности факторов, определяющих формирование политической стратегии государств. Важнейшим методологическим приемом выступает исторический подход, предполагающий изучение общественно-политических явлений через их происхождение, эволюцию, трансформацию, а также комплексное выявление связей и взаимодействия каждого феномена с другими. В результате исследования на основании изученного эмпирического материала, касающегося подходов Евросоюза к урегулированию межэтнических конфликтов, автор приходит к выводам, что Европейский Союз не стремится нести ответственность за решения африканских проблем и создавать какие-либо миссии под руководством одной европейской военной державы, в частности, Франции. Там, где нет очевидных экономических интересов, европейское вмешательство в африканские дела происходит только в тех случаях, когда безопасность европейских войск не подвергнута риску, и возникает необходимость демонстрации мощи ЕС на международном уровне.

Ключевые слова: этнические конфликты, урегулирование конфликтов, региональная безопасность, внешняя политика, международные отношения, военная операция, Европейский союз, Африка, Artemis, НАТО.

Abstract. *The subject of this research is the approaches of the European Union towards regulation of conflicts in Africa. The article present the analysis of the main conceptual positions of EU policy aimed at minimization of conflictogenic potential in African countries within the timeframe of 2003-2009; their theoretical and political aspects are being reviewed. The author focuses his attention on the fact that the leaders of EU member-states pursue humanistic goals, as attempt to demonstrate their independence from the United States. Based on the empirical material pertaining to resolution of the interethnic conflicts by the European Union, the author makes a conclusion the EU is not committed to carry responsibility for the solution of Africa's problems or create any missions under the leadership of a single great power, particularly France. The European interference into Africa's affairs, if not pursuing the obvious economic interests, takes place only if the safety of the European troops is not at risk or unless there is a need to demonstrate the EU power on international level.*

Key words: *Regional security, Foreign policy, International relations, Military operation, European Union, Africa, Artemis, NATO, Resolution of conflicts, Ethnic conflict.*

Политика ЕС по управлению конфликтами в Африке в 2003-2009 гг. может быть оптимальным образом проанализирована в рамках реалистической парадигмы. С точки зрения авторов, самые влиятельные государства-члены, особенно Франция, включили этот вопрос в повестку дня ЕС. С точки зрения мотивов, внешняя политика ЕС в части, касающейся проблем безопасности, по-видимому, обусловлена стремлением повысить престиж Европы в мире, и продемонстрировать независимость от США. В настоящей статье утверждается, что лидеры государств-членов ЕС хотят быть восприняты как акторы, руководствующиеся гуманистическими ценностями, и они используют ЕС в качестве инструмента для того, чтобы разделить ответственность за вмешательство. На практике рычаги воздействия ЕС на африканские конфликты, например, через изменение условий предоставления финансовой помощи и торговой политики, являются слабыми, и взаимодействие с ЕС формируется в значительной степени на основе предыдущей модели отношений между бывшими колониальными державами и колониями. Военные миссии являются новым инструментом в политике ЕС в отношении Африки, они небольшие по численности и ограничены по длительности и территориальному охвату.

Документы ЕС не дают однозначного ответа о том, какую роль Евросоюз должен играть в урегулировании конфликтов. Европейская стратегия безопасности декабря 2003 г. отметила важность урегулирования конфликтов, но не положительные аспекты миссии ЕС Artemis, которая была военной операцией ЕС, состоявшей из около 2000 военнослужащих, послан-

ных для поддержки миссии ООН в ДРК. Кроме того, в Стратегии упоминались конфликты в Сомали и Либерии, но территория к югу от Сахары не включалась в число стратегически важных районов [2].

В соответствии с Договором о Европейском Союзе, одной из пяти целей внешней политики является предотвращение конфликтов. Один из пунктов ОВПБ заключается в содействии международному миру и безопасности, укреплении демократии, верховенства закона и уважении прав человека. Вместе с тем, статьей 11 Котонского Соглашения о партнерстве, которое связывает ЕС со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), предусматривается, что задача предотвращения войны лежит, прежде всего, на самих странах АКТ [7].

Торговые отношения и оказание финансовой помощи странам, находящимся к югу от Сахары, основываются на конвенции, подписанной в Яунде в 1963 г., Ломе в 1975 г. и Котонском соглашении 2000 г. Однако этот аспект взаимодействия имеет незначительное влияние на урегулирование конфликтов в Африке. Европейское сообщество может принять решение о санкциях, когда одно из этих государств нарушает права человека и принцип верховенства закона путем использования статьи 96 Котонского Соглашения. Начиная с 2000 г. санкциям на этой основе подверглись Кот-д'Ивуар с 2000 до 2002 гг., Либерия с 2001 г., Зимбабве с 2002 г., Того и Гвинея с 2004 г., и Мавритания с 2005 г. В 2003 г. в ЕС создан Африканский фонд мира, направленный на поддержку усилий Еврокомиссии по поддержанию мира и укреплению потенциала ЕС в Африке. 250 млн. евро были выделены в Африканский фонд мира от Евро-

пейского фонда развития в 2003- 2007 гг., и еще 300 млн. евро в 2008-2010 гг. [5].

Вместе с тем, влияние стран-членов ЕС в подобных инициативах является неодинаковым. Особую роль тут играет Франция, которая стремится использовать упомянутые выше инициативы для того, чтобы оказать помощь своим бывшим колониям. К примеру, в 2006 г. Камерун (одна из самых стабильных стран Африки) получила в два раза больше финансирования, чем ДРК (одно из самых нестабильных государств).

В том, что касается действий, проводимых по линии ОВПБ, наиболее заметны здесь военные и полицейские мероприятия. Вмешательство может быть прямым, посредством отправки войск или косвенным путем обучения полиции и военнослужащих. С 2005 г. было проведено две полицейские миссии ЕС в ДРК: EUSEC (миссия по поддержке реформирования сектора безопасности) и EUPOL-ДР Конго (ранее EUPOL-Киншаса).

Еще два важных аспекта действий ЕС в Африке заключаются в том, что отдельные страны-члены готовы отступить от согласованной позиции ЕС ради успеха своих двусторонних отношений с тем или иным государством. Так, в марте 2003 г. Франция пригласила президента Зимбабве на франко-африканский саммит в Париже, несмотря на явную оппозицию большинства стран ЕС. Кроме того, среди стран-членов ЕС распространено мнение, что необходимо выстраивать отношения с государствами Африки не через Африканский союз, обладающий ограниченными возможностями и финансированием, а через более мелкие субрегиональные организации, такие как Экономическое сообщество стран Западной Африки (ЭКОВАС), Южноафриканское сообщество развития (САДК) [4].

Потенциал ЕС по проведению военных интервенций остается слабым. Боевые части Европейских сил быстрого реагирования, формирование которых было утверждено Европейским Советом в декабре 1999 г., начали функционировать только в 2007 г. С 1999 г. ЕС провел военные миссии по мандату ООН в трех африканских странах: ДРК, включая операцию Artemis с июня по сентябрь 2003 г., и ЕСФОР ДР Конго с июня по ноябрь 2006 г., Чад и Центрально-Африканской Республике с марта 2008 г. [3].

В случае Дарфура, хотя конфликт начался в 2003 г., ЕС вмешался 2 года спустя, когда в 2005 г. он согласился оказать не прямое военное, техническое и полицейское содействие миссии

Африканского союза в Дарфуре, и смешанной операции Африканского союза/Организации Объединенных Наций (ЮНАМИД), которая взяла на себя ответственность за миссию Африканского союза в Дарфуре. В июне 2005 г. начались разногласия между НАТО и ЕС относительно того, какая организация должна взаимодействовать с Африканским союзом. США выступили в поддержку НАТО [9], Франция хотела действий ЕС, Германия и Великобритания открыто не выступили за какую-либо организацию. И снова Франция взяла на себя инициативу в продвижении политики ЕС, и другие страны ЕС согласились на организацию небольшой по масштабам миссии, чтобы помочь Африканскому союзу. Такое решение было принято по согласованию с США, параллельно с решением использовать потенциал НАТО, т.к. ЕС не имел достаточных возможностей для транспортировки войск.

Чтобы понять мотивы, лежащие в основе политики ЕС, необходимо обратиться к предпочтениям самых влиятельных государств-членов, поскольку они и иницируют эту политику. В случае с конфликтами в Африке, все мероприятия были проведены по инициативе Франции. Таким образом, необходимо сделать акцент на французских мотивах.

На основе реалистической парадигмы, основные акторы внешней политики ЕС находятся под влиянием таких интересов как: во-первых, обеспечение собственной безопасности; во-вторых, обеспечение условий, в которых внешняя политика содействует торговым отношениям с третьими странами, или, по крайней мере, не вредит им; в-третьих, содействие престижу, в-четвертых, укрепление мира с минимальным риском для самого актора. Конфликты в Африке, однако, не представляют угрозы безопасности для европейских государств. Единственное беспокойство могут вызывать потоки беженцев из Африки в Европу [11]. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев по Британии за 2006 г., 6500 беженцев из ДРК прибыли в страну в 2005 г. [1]. Кроме того, и торговые отношения с Африканскими странами, являющимися одними из беднейших в мире, не столь значительны для внешней политики.

Задачи повышения престижа ЕС, заключающиеся в демонстрации того, что Евросоюз является независимым игроком на международной арене, весьма актуальны [8]. Причем ЕС удастся сделать это с минимальным риском, так как все

военные миссии ЕС очень короткие и включают множество участников. Уже в 2003 г. Artemis показала важность европейской независимости и престижа в сравнении с США. Фоном для этой миссии было то, что в начале 2003 г. Франция согласилась на операцию Concordia в бывшей югославской Республике Македонии. Это была первая военная миссия ЕС, но она была проведена с использованием сил и средств НАТО. По мнению ряда французских и британских респондентов, Франция хотела использовать Artemis, чтобы продемонстрировать возможности ЕС без НАТО, для того, чтобы показать США, что ЕС является актором, способным развернуть собственные военные силы [6]. Во-вторых, члены ЕС договорились о создании Artemis, произошло это после периода различий в позициях по поводу войны в Ираке в 2003 г. Это новое предприятие укрепило идею европейского единства и силы. Франция также повысила свой престиж, инициировав и проведя эту миссию. Африканская аудитория могла наблюдать успешную миссию во главе с Францией после провала в Руанде, а Франция могла попытаться сохранить свою зону влияния. В-третьих, через Artemis, Франция действительно поддерживала прочные связи с франкоязычными африканскими государствами, и избежала обвинения в нео-колониализме, действуя через инструменты ЕС. Франция не рисковала, создавая Artemis, т.к. мандат ЕС был ограничен, и было ясно, что он будет длиться несколько месяцев. Издержки Британии также были минимальны.

В отличие от Конго, военная операция ЕС в восточной части Чада и северо-восточной части Центральноафриканской Республики (ЦАР) (EUFOR TCHAD/RCA) нуждалась в длительных согласованиях. Во-первых, повстанцы пытались помешать развертыванию сил ЕС, так что эта угроза повысила риски для стран, предоставляющих непосредственную помощь, и стала причиной задержки действий. Во-вторых, Франция, по-видимому, поддерживала чадский режим и была против повстанческих движений в Нджамене. Другие европейские лидеры считали, что Франция манипулировала миссией в своих национальных интересах. В-третьих, французская поддержка была оказана в то время, когда лидеры оппозиции исчезли и не могли быть найдены чадским режимом. Франция, таким образом, создала впечатление того, что продолжает свою одностороннюю политику по отношению к своим «друзьям» в правительстве Чада, мотивируя это

идеями о необходимости сохранять стабильность. В этой миссии также участвовали Британия и Германия, но большую часть сил (более 1600 военнослужащих) предоставила Франция [4].

Невмешательство связано с отсутствием согласия среди государств ЕС, а не с отсутствием возможности по вмешательству в конфликты, к примеру, в Конго, на систематической основе. Операция Artemis в Конго была проведена по причине необходимости гуманитарной миссии, но это не дает достаточных оснований само по себе. ЕС не вмешался, когда надо было посылать войска в ДРК зимой 2008 г., несмотря на наличие официального запроса ООН и четкого мандата.

В мае 2004 г. наблюдатели ЕС приняли участие в африканской миссии в Дарфуре. Великобритания, казалось, была готова отправить войска в случае необходимости. Премьер-министр Тони Блэр также заявил, что он не исключает военного вмешательства. Франция выступила против военного присутствия в Дарфуре. В то же время Франция не желала и вмешательства НАТО. Французский министр иностранных дел Мишель Барнье подчеркнул на неофициальном саммите НАТО в апреле 2005 г., что НАТО не должно стремиться стать «жандармом» мира [6], [10]. Французские лидеры, по-видимому, были обеспокоены тем, что НАТО будет расширять сферу своих интересов во франкоязычных районах Африки. Компромисс виделся в отказе ЕС и НАТО от собственного прямого участия и совместной поддержке миссии Африканского союза в Судане весной 2005 г. Вызвана такая позиция Франции была нежеланием страны, чтобы кто-либо еще распространял свое влияние во франкоговорящих странах Африки.

ЕС не принял никакого участия в конфликте в Кот-д'Ивуаре в 2003 г. Франция вмешалась в одностороннем порядке, без мандата ООН. Эта ситуация была похожа на военное вмешательство Великобритании в Сьерра-Леоне в 2000 г. [6]. Даже учитывая, что ЕС не выработал военные механизмы, Евросоюз мог действовать на дипломатическом поприще, но Великобритания вмешалась без поддержки европейских партнеров. ЕС практически не участвовал в переговорах по конфликтам в Сомали и Уганде.

Эти случаи невмешательства иллюстрируют два важных фактора. Если гуманистические ценности являлись главной причиной для вмешательства, ЕС мог предпринимать действия во всех этих случаях, но он этого не сделал. Мис-

сии ЕС были проведены, в первую очередь, для содействия престижу ЕС как важного актора в международных отношениях, а не для помощи гражданским лицам в вооруженных конфликтах. ЕС сделал это с наименьшим риском для своих войск, так как эти миссии были ограничены в пространстве и времени, и развернуты по просьбе сторон конфликта или по мандату ООН.

Таким образом, несмотря на Договор о Европейском Союзе, который призывает к солидарности между государствами, члены ЕС принимали односторонние решения в отношении Африки. Военные миссии ЕС способствовали формированию образа Евросоюза как заметного и эффективного актора в международных отношениях. Торговые отношения ЕС с Африкой, однако, сократились, а помощь ЕС не ориентирована на менее развитые африканские государства.

Анализ эмпирического материала свидетельствует, что ЕС не против избавиться от ответственности за решения африканских проблем и не стремится создавать миссии под руководством одной европейской военной державы, как правило, Франции. Однако зачастую именно эта страна, в силу своих исторических связей с рядом африканских государств, способна про-

водить эффективную политику. Традиционно Франция способствовала продвижению европейской внешней политики, которая была бы независима от США в дипломатическом и военном отношении. При этом цель не состоит в том, чтобы составить конкуренцию США, имеющим колоссальный военный потенциал. С ноября 2007 г. президент Франции дал понять, что он хочет быть на стороне США, и реализовал эту идею через реинтеграцию Франции в военное командование НАТО. Франция, тем не менее, хотела бы сделать и ЕС надежным актором мировой политики, и показать, что у него есть политическая воля и способность действовать в вопросах безопасности. Но Франция готова сделать это только тогда, во-первых, миссия не несет серьезных рисков для войск и, во-вторых, миссия повышает репутацию страны в развивающихся странах. Таким образом, моральные причины сами по себе недостаточны, чтобы вызвать вмешательство ЕС в кризис. Там, где нет очевидных экономических интересов, европейское вмешательство в африканские дела происходит только тогда, когда риск для безопасности европейских войск является минимальным, и когда европейские державы стремятся продемонстрировать мощь ЕС на международном уровне.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Conflict Transformation Service Document. 9 March 2009. URL: www.three-cs.net/content/download/527/5388/file/Poster_Art96.pdf.
2. EU Document, General Affairs Council. 16 June 2008. URL: http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/June/0616_GAERC-pr-GEN.pdf.
3. Fighting near DR Congo town // BBC News. URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3783079.stm>
4. Gegout C. EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor // *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. URL: <http://www.tandfonline.com/loi/reno20>.
5. Paddy Ashdown: military intervention in Zimbabwe «>could be justified» // *The Times*. 24 June 2008. URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article4201084.ece>
6. Sarkozy fears defensive Brown will resist push for EU military // *Financial Times* (London). 12 November 2007.
7. Sudan Watch. EUFOR Chad/CAR Mission: Russia sends helicopters, peacekeepers to Chad. 8 December 2008. URL: http://sudanwatch.blogspot.com/2008_12_01_archive.html
8. Поскребышева Е.С. О стратегических подходах ЕС по расширению присутствия в Азиатском регионе // *Современные тенденции в образовании и науке. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 26 частях*. 2013. С. 124-126.
9. Старкин С.В. О трансформации оборонной промышленности США // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2007. № 6. С. 231-237.
10. Старкин С.В. Проблемы типологизации разведывательной информации в американском теоретическом дискурсе // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2011. № 1. С. 329-335.
11. Старкин С.В., Поскребышева Е.С. Парадигма «глубинной экологии» А.Нейса в контексте развития эколопологии // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2013. № 4-1 (30). С. 164-168.

12. Карпович О.Г. Роль международных организаций в урегулировании этнополитических конфликтов // Политика и Общество. – 2014. – 4. – С. 416 – 425. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.4.11730.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Conflict Transformation Service Document. 9 March 2009. URL: www.three-cs.net/content/download/527/5388/file/Poster_Art96.pdf.
2. EU Document, General Affairs Council. 16 June 2008. URL: http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/June/0616_GAERC-pr-GEN.pdf.
3. Fighting near DR Congo town // BBC News. URL: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3783079.stm>
4. Gegout C. EU Conflict Management in Africa: The Limits of an International Actor // *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*. URL: <http://www.tandfonline.com/loi/reno20>.
5. Paddy Ashdown: military intervention in Zimbabwe «>could be justified» // *The Times*. 24 June 2008. URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article4201084.ece>
6. Sarkozy fears defensive Brown will resist push for EU military // *Financial Times* (London). 12 November 2007.
7. Sudan Watch. EUFOR Chad/CAR Mission: Russia sends helicopters, peacekeepers to Chad. 8 December 2008. URL: http://sudanwatch.blogspot.com/2008_12_01_archive.html
8. Poskrebysheva E.S. O strategicheskikh podkhodakh ES po rasshireniyu prisutstviya v Aziatskom regione // *Sovremennye tendentsii v obrazovanii i nauke. Sbornik nauchnykh trudov po materialam Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii: v 26 chastyakh*. 2013. S. 124-126.
9. Starkin S.V. O transformatsii oboronnoi promyshlennosti SShA // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2007. № 6. S. 231-237.
10. Starkin S.V. Problemy tipologizatsii razvedyvatel'noi informatsii v amerikanskom teoreticheskom diskurse // *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2011. № 1.. S. 329-335.
11. Starkin S.V., Poskrebysheva E.S. Paradigma «glubinnoi ekologii» A.Neisa v kontekste razvitiya ekopolitologii // *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki*. 2013. № 4-1 (30). S. 164-168.
12. Karpovich O.G. Rol' mezhdunarodnykh organizatsii v uregulirovanii etnopoliticheskikh konfliktov // *Politika i Obshchestvo*. – 2014. – 4. – С. 416 – 425. DOI: 10.7256/1812-8696.2014.4.11730.