

ТЕНДЕНЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ЄС ТА КРАЇНАМИ АФРИКИ

У своїй зовнішній діяльності Європейський Союз широко використовує такий інструментальний механізм, як укладення стратегічних партнерств з провідними державами та багатосторонніми об'єднаннями. Укладення стратегічних партнерств було передбачено в «Європейській стратегії безпеки», ухваленій 2003 р. Серед завдань та орієнтирів у цьому документі згадувалися стратегічні партнерства ЄС з США і Росією й передбачалося застосування таких форматів взаємодії з Японією, Китаєм, Канадою, Індією та іншими країнами та інтеграційними об'єднаннями, які поділяють цілі та цінності ЄС й готові діяти в їх підтримку.



Спочатку декларування відносин стратегічного партнерства вказувало на певну модернізацію відносин з окремими важливими країнами, які раніше ґрунтувалися на угодах про співробітництво, укладених між ними та Європейським співтовариством. У доповіді про виконання «Європейської стратегії безпеки» (2008 р.) в якості стратегічних партнерів ЄС було згадано Бразилію і Південно-Африканську Республіку, а також відзначалася важливість розбудови міжрегіональних відносин ЄС з країнами Латинської Америки, Африки, АСЕАН, СААРК і Центральної Азії.

В останніх документах ЄС в якості стратегічних партнерів згадуються 10 країн (Бразилія, Канада, Китай, Індія, Мексика, Японія, Республіка Корея, Росія, ПАР і США), а також Африканський Союз, Спільнота держав Латинської Америки і Карибського басейну (CELAC), і НАТО. Інституціональні форми відносин між ЄС та Росією були призупинені навесні 2014 р.

Відносини з країнами Африки традиційно перебувають у сфері постійної уваги ЄС та посідають вагоме місце в його зовнішній діяльності. Окремі країни

ЄС, насамперед Франція та Велика Британія, зберігають власну інфраструктуру двосторонніх відносин з більшістю колишніх колоній. Однак поряд із двосторонніми форматами стосунків, багатосторонній діалог між ЄС та країнами Африки вважається одним із провідних напрямів спільної зовнішньої політики ЄС як міжнародного суб'єкта. На сучасному етапі основним організаційним форматом відносин виступає багатосторонній міжінституційний діалог ЄС з країнами Африканського Союзу (АС).

У процесі реалізації зовнішньої політики ЄС, в організаційному відношенні держави Африки поділяються на два макрорегіони – Субсахарський та Південно-Середземноморський. При цьому країнам Середземномор'я приділяється порівняно більша увага. Оскільки вони вважаються сусідами ЄС, на країни Південного Середземномор'я поширюються програми Європейської політики сусідства, що має окремий бюджет.

Європейські інституції підтримують з країнами Африканського континенту режим діалогу в декількох форматах, які включають: 1) стосунки в межах Партнерської угоди між країнами Африки, Карибського басейну та Тихого океану (АКТ) та Європейським Співтовариством і його членами (Угода Котону, укладена з терміном дії до 2020 р.); 2) міжконтинентальний багатосторонній діалог в формі партнерства між ЄС та АС, яке позначається як стратегічне; 3) в межах Угоди про розвиток і співробітництво між Південно-Африканською Республікою та Європейським Співтовариством і його членами.

З 2000 р. ЄС розпочав практику проведення спільних з державами Африки самітів, які з 2007 р. проводяться на регулярній основі. ЄС визнає Африканський Союз в якості «природного контрагента» з континентальних питань і важливого інституційного партнера. Визнання інституційної ролі АС має сприяти виконанню спільної стратегії ЄС в відносинах з країнами Африки. Керівні установи ЄС очікують на виконання АС координуючих функцій у реалізації спільних програм, включаючи виділення та використання коштів. Для забезпечення прямих контактів ЄС відкрив своє представництво при штаб-квартирі АС в Аддис-Абебі та висловив згоду «підтримувати зміцнення

інституційної спроможності АС, взаємодіяти з ЄС та іншими міжнародними партнерами» [1, 22].

У відносинах з країнами, що розвиваються, європейські керівні установи використовують різні політичні інструменти. Угода Котону (2000 р.), що поширюється на 79 країн групи АКТ – Африки, Карибського басейну і Тихоокеанського регіону, вважається найзагальнішим форматом. До нього прив'язується бюджет Європейського фонду розвитку (European Development Fund, EDF), який формується окремо від спільного бюджету ЄС і розраховується на 7 років. Водночас європейські інституції формують і затверджують спеціальні регіональні стратегії. Щодо Африки роль регіонального політичного інструменту відіграє підписана в Лісабоні у грудні 2007 р. «Спільна стратегія Африка – ЄС» (JAES), яка поширюється на 54 африканські держави-члени АС.

Цілі «Спільної стратегії Африка – ЄС» тлумачать завдання стосунків ширше, аніж співробітництво в цілях сприяння розвитку. У документі стверджується, що міжконтинентальне партнерство «базуватиметься на Євро-Африканському консенсусі щодо цінностей, спільних інтересів і спільних стратегічних цілей. Це партнерство має прагнути до подолання розриву в рівнях розвитку між Африкою та Європою через зміцнення економічного співробітництва і сприяння сталому розвитку на обох континентах, що живуть пліч-о-пліч в умовах миру, безпеки, процвітання, солідарності і людської гідності» [1, 2].

В якості основних інструментів партнерства мають застосовуватися «посилений політичний діалог, спільне управління і спільна відповідальність». Вони мають забезпечувати двостороннє співробітництво, співпрацю в вирішенні глобальних питань, розподіл навантаження (витрат), взаємну підзвітність, солідарність і взаємну довіру, рівність і справедливість, загальну безпеку і безпеку людини, повагу до міжнародного права і угод, гендерну рівність і недискримінацію і, не в останню чергу, орієнтуватися на довгостроковий підхід [1, 2].

У спільних документах ЄС – АС декларовано наміри активізувати відносини в таких сферах, як розвиток торгівлі, регулювання глобальних проблем включаючи міграції та зміни клімату, сприяння винайденню країнами Африки «трансрегіональних і континентальних відповідей» на важливі проблеми і завдання сьогодення. До найважливіших тем двостороннього діалогу належить забезпечення миру і безпеки. Окрім цього спостерігається зростання уваги до соціально-економічних аспектів, включаючи створення в країнах Африки робочих місць у легальному секторі економіки та розвиток партнерства, орієнтованого на інтереси людей, включаючи забезпечення ширшої участі в ньому африканських і європейських громадян.

«Спільна стратегія Африка – ЄС» окреслює чотири стратегічні пріоритети, що розкривають цілі партнерських відносин. До них належать:

а) «Мир і безпека» (визначає в якості орієнтиру зміцнення архітектури миру і безпеки Африканського континенту). З метою підтримки цього напрямку з 2004 р. ЄС асигнував до Африканського фонду миру понад €1,1 млрд. Зазначений фонд надає фінансове забезпечення різним операціям з підтримання миру в Африці, в тому числі місії Африканського Союзу в Сомалі (AMISOM) і Міжнародній місії з підтримки в Малі (AFISMA), розгорнутій у першій половині 2013 р. [1, 5–7].

б) «Демократичне врядування та права людини». Діалог з цих питань розпочався в 2008 р. у межах окремої «платформи». Станом на початок 2014 р. між ЄС і АС було проведено 10 раундів діалогу з питань по правах людини (стосується питань миру і безпеки, становища жінок і дітей у конфліктах, спостереження за виборами, застосування смертної кари, прав мігрантів, прав бізнесу, прав людини та боротьби з безкарністю) [1, 8–10].

в) «Торгівля та регіональна інтеграція». Цей напрямок стосується діалогу між ЄС і АС з питань регіональної економічної інтеграції. У межах цього напрямку ЄС надає допомогу через власний Трастовий фонд із розбудови інфраструктури Африки, що надається в формі грантів і кредитів [1, 10–12].

d) «Основні цілі розвитку» передбачають вирішення регіональних завдань розвитку, сформульованих для африканських країн у межах самітів і конференцій з виконання Декларації тисячоліття ООН («Цілі розвитку тисячоліття»). Вони стосуються скорочення бідності, забезпечення населення чистою питною водою, збільшення тривалості життя тощо. Проте, попри певні успіхи, передбачені цілі та завдання не були виконані до терміну їх перегляду в 2015 – 2016 рр. [1, 11–21].

До напряму «Основні цілі розвитку» віднесено більшість економічних питань (окрім торгівлі та інтеграції) та всі питання соціально-економічного та гуманітарного характеру. До цього переліку включено низку тематичних блоків, таких як співпраця в сфері сприяння розвитку, людський потенціал і соціальний розвиток, гендерна рівність, екологічна стійкість і зміни клімату, міграції та розвиток, сільське господарство і продовольча безпека, інфраструктура, водопостачання і каналізація, енергетика, розвиток суспільства, заснованого на знаннях, культурне співробітництво та розвиток зв'язків.

Питанням використання енергії в стратегії присвячено окремий підрозділ («Енергія»). У ньому передбачено покращення доступу до послуг з надання надійної, безпечної, доступної та сталої енергії для споживачів на обох континентах. У 2010 р. перша зустріч високого рівня з цього приводу визначила політичні цілі на період до 2020 р., у тому числі забезпечення сучасною стійкою енергетикою 100 мільйонів споживачів в африканських країнах.

У співпраці в питаннях зміни клімату і довкілля передбачено будувати відносини на підставі спільного порядку денного щодо зміни клімату та проблем опустелювання та надавати політичну підтримку ініціативам з підтримки екологічної політики в Африці.

Провідне значення в відносинах між ЄС та АС посідає напрям «Міграція, мобільність та зайнятість». Європейські виконавчі структури погодилися надавати підтримку Африканському інституту переказів коштів (African Institute for Remittances), який має сприяти африканським державним і

недержавним суб'єктам у більш ефективному використанні грошових переказів як важливого засобу сприяння розвитку. Цей вид партнерства також передбачає підтримку «програми Ньєрере», яка сприяє розвитку людських ресурсів Африки шляхом забезпечення академічної мобільності.

У напрямі «Наука, інформаційне суспільство і простір» передбачено включення питань науки, технологій та інновацій до політичного діалогу між ЄС та країнами Африки. Перші заходи в цьому напрямі відбулися в 2011 р. ЄС розпочав підтримку Програми дослідницьких грантів Африканського Союзу та надав африканським дослідникам доступ до сьомої Рамкової програми ЄС з наукових досліджень (FP7).

У питаннях людського і соціального розвитку сторони зобов'язалися приділяти увагу проблемам зайнятості, зокрема, соціального захисту, нестачі робочих місць і сприянню забезпеченню гідних умов праці в Африці, а також віддавати пріоритет створенню продуктивних робочих місць у формальному (легальному) секторі економіки, поліпшенню умов життя бідних і діяти в згідно цілей ООН щодо забезпечення гідних умов праці (UN decent work agenda) та інтеграції неформальної (нелегальної) економіки в формальну. Африка та ЄС мають наміри розробляти «технологію зайнятості» та пристосовувати інфраструктуру для створення робочих місць для африканців, як кваліфікованих і некваліфікованих. Обіцяно сприяння інвестиціям у розвиток приватного сектора, враховуючи, зокрема, зайнятість молоді та жінок у секторі послуг [1, 14].

Африка та ЄС визнають необхідність покращити спілкування на рівні інституцій, неурядових організацій та громадян, більш ефективно просувати соціальні і культурні цінності європейських і африканських народів. У зв'язку з цим, АС та ЄС висловили намір сприяти більш адекватним уявленням один про одного, подоланню негативних стереотипів, ксенофобії і расизму. Цьому має прислужитися розширення обмінів і контактів недержавних суб'єктів, у тому числі профспілок, професійних асоціацій, суб'єктів приватного сектору, засобів масової інформації, шкіл, університетів, науково-дослідних та культурних

установ, а також спортивних клубів та асоціацій, у тому числі в формі партнерської взаємодії між організаціями громадянського суспільства [1, 20–21].

Загальне регулювання та координація партнерських відносин за основними тематичними напрямками здійснюються за допомогою трирічних планів дій, які затверджуються з 2008 р., а також через ухвалення спільних рішень на зустрічах на найвищому рівні та щорічних спільних засіданнях Європейської Комісії та Комісії Африканського Союзу.

За даними ОЕСР, більше половини обсягу міжнародної допомоги ЄС скеровано на країни Африки. Основний обсяг коштів на потреби розвитку надається через Європейський фонд розвитку, прив'язаний до Угоди Котону з країнами АКТ. 10-й бюджет фонду (2008 – 2013 рр.), який формується окремо від спільного бюджету ЄС, становив 22,7 млрд євро. У червні 2013 р. спільна Рада міністрів АКТ – ЄС узгодила пакет фінансування на 2014 – 2020 рр. в обсязі 31,5 млрд євро. З них на 11-й бюджет Європейського фонду розвитку припадає 29,1 млрд євро. Він включає 24,3 млрд на національні та регіональні програми, 3,6 млрд на програми співробітництва між країнами АКТ, і 1,1 млрд на проекти Європейського інвестиційного банку [2].

У грудні 2011 р. було ухвалено рішення про започаткування в рамках механізму «Інструмент співробітництва в цілях розвитку» (Development Cooperation Instrument, DCI) спеціальної Панафриканської програми (PANAF) з метою додаткового фінансування заходів «Спільної стратегії Африка – ЄС». Практична реалізація цієї програми з бюджетом 845 млн євро на 2014 – 2020 рр. розпочалася з 1 січня 2014 р. На відміну від Європейського фонду розвитку (European Development Fund, EDF), фінансування «Інструменту співробітництва в цілях розвитку» здійснюється з регулярного семирічного бюджету ЄС. До програм, які передбачають фінансування проектів у країнах Африки, належать також «Інструмент Європейського Сусідства для Північної Африки», деякі тематичні програми «Інструменту співробітництва в цілях розвитку» та «Європейського інструменту демократії та прав людини» (EIDHR).

У 2004 р. при Єврокомісії було створено «Фонд миру для Африки» (African Peace Facility), який є головним донором бюджету миротворчих операцій АС, що на 90% фінансується з зовнішніх джерел. ЄС підтримує Африканські сили постійної готовності та сприяє вдосконаленню їх підготовки. Французькі та африканські підрозділи виконують миротворчі функції в Малі та Центральноафриканській Республіці.

Четвертий саміт ЄС – Африка (Брюссель, 2 – 3 квітня 2014 р.), ухвалив Декларацію глав держав та урядів – політичний документ, що супроводжує «дорожню карту» на 2014 – 2017 рр. «Дорожня карта» окреслює п'ять пріоритетних напрямків багатосторонніх відносин. Їх перелік включає наступні рубрики: мир і безпека; демократія, належне управління та права людини; розвиток людського потенціалу; сталий та інклюзивний розвиток, зростання та континентальна інтеграція; глобальні і виникаючі питання.

На додаток до спільної політичної декларації саміт ухвалив окрему декларацію з питань міграції і мобільності, в якій вміщено деталізований план дій по боротьбі з нелегальною міграцією та торгівлею людьми. Серед основних завдань у декларації згадувалися наміри підвищити рівень міжнародного захисту мігрантів, краще організувати шляхи легальної міграції, а також посилити увагу до взаємозв'язку між міграцією та розвитком [3]. У контексті міграційної кризи в ЄС у 2014 – 2015 рр. саме цей аспект набув провідного значення у відносинах ЄС з африканськими країнами.

У зовнішній політиці ЄС міграційна проблематика вважається пріоритетною проблемою насамперед у відносинах з країнами Північної Африки, а також Туреччиною. Країни Північної Африки виступають і як джерела, і як один з головних маршрутів транзиту нелегальних мігрантів та біженців. Натомість Туреччина розглядається як головна транзитна країна для балканського маршруту нелегальної імміграції до країн ЄС. Проте серед нелегальних та економічних мігрантів до ЄС значну частку становлять і вихідці з країн Субсахарської Африки.

Своїм головним завданням у сфері регулювання міграцій керівні установи ЄС вважають протидію проникнення нелегальних («стихійних») мігрантів та відвернення масових міграційних хвиль, спричинених соціальними проблемами, стихійними лихами та збройними конфліктами. Регулювання міграцій та припинення масового витоку мігрантів пов'язуються з наданням африканським країнам зовнішньої допомоги, однак на загальні результати зусиль Європейської Комісії та Європейської служби зовнішньої діяльності в цьому напрямі виглядають вочевидь невдалими.

В економічних відносинах з країнами Субсахарської Африки Європейська Комісія орієнтується на підписання нових угод про економічне партнерство. Підставою для переговорів вважається Котонуська угода між ЄС і 79 країнами АКТ. Вона передбачає поетапний процес переходу до нового торговельного режиму з метою формування системи, що базується на принципах взаємності, а не на односторонніх торговельних преференціях, оскільки такі преференції суперечать нормам СОТ.

Переговори з нових угод про економічне партнерство вже завершені з країнами Економічного співтовариства західноафриканських держав (ЕКОВАС) та чотирма країнами Південноафриканського співтовариства розвитку (SADC). Підписання угоди між ЄС та Ботсваною, Лесото, Свазілендом та Мозамбіком відбулося 10 червня 2016 р. З частиною африканських країн укладено тимчасові економічні угоди [4].

Найбільш успішними вважаються відносини ЄС із ПАР, Нігерією, Кот-д'Івуаром, Камеруном, Марокко та Тунісом. Південна Африка (член SADC) уклала з ЄС окрему Угоду про торгівлю, розвиток і співробітництво (1999 р.), в ході виконання якої ЄС і ПАР скасували відповідно 95% і 85% відсотків митних тарифів.

Сучасні тенденції в відносинах з країнами Африки виявляють низку суттєвих особливостей та суперечностей:

- ЄС визнає АС в якості провідного партнера у міжконтинентальному діалозі з принципових питань, які включають політичний діалог, сприяння

розвитку, демократичний транзит, контроль міграцій та підтримання миру і безпеки. За сферою охоплення проблем і кількістю діалогових форматів двостороннє стратегічне партнерство не має аналогів у світовій практиці.

- У торговельних відносинах з країнами Африки ЄС ініціює укладення угод про економічне партнерство з субрегіональними об'єднаннями африканських країн, сформованими за географічним принципом та схожістю інтересів. Зазначені угоди мають будуватися на врахуванні принципів СОТ, хоча для 49 найбільш бідніших африканських країн ЄС все ж зберігає низку преференцій у вигляді безквотного і безмитного доступу їх продукції на європейський ринок.

- ЄС залишається головним зовнішнім спонсором країн Африки, фінансуючи програми сприяння розвитку та намагаючись впливати на хід їхнього суспільно-економічного розвитку. Проте спроби пов'язати надання економічної допомоги з контролем міграцій суттєвих позитивних результатів допоки не забезпечили, оскільки більшість урядів африканських країн неспроможні ані забезпечити швидке зростання рівня життя населення, ані запобігти витоку мігрантів основними шляхами транзиту до країн ЄС.

- За номінальним переліком форм політичної координації Африканський Союз суттєво перевершив інші регіональні угруповання політико-економічного характеру, включаючи АСЕАН, Лігу арабських держав, МЕРКОСУР, Організацію американських держав, Асоціацію регіонального співробітництва Південної Азії. Втім, за винятком миротворчих операцій, які дозволяють перешкоджати поширенню конфліктів, у багатьох напрямках ефективність діяльності АС залишається незначною, що обмежує перспективи ефективної співпраці з ЄС.

- Розбіжності в економічних інтересах зовнішніх гравців, включаючи США, країни ЄС та Китай призводять до конкуренції політичних впливів, що позначається на загостренні політичної боротьби та подекуди насильницькій зміні влади в окремих країнах.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА Й ЛІТЕРАТУРА:

- 1.** A Joint Africa-EU Strategy (Lisbon, 9 December 2007) / Council of the European Union. 16344/07 (Presse 291). – 82 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf
- 2.** Ramet V. Africa. 09/2016 / Fact Sheets on the European Union. [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.6.5.html
- 3.** EU-Africa Declaration on migration and mobility / Fourth EU-Africa Summit. 2-3 April 2014, Brussels. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2014/04/pdf/fourth-eu-africa-summit-eu-africa-declaration-on-migration-and-mobility/>
- 4.** Bierbrauer E. Trade regimes applicable to developing countries. 06/2016 / Fact Sheets on the European Union. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.2.3.html