

От созвучия риторики к практическим шагам

Россия и новые задачи в Африке

Андрей Маслов, Всеволод Свиридов

А.А. Маслов – директор Центра изучения Африки Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

В.Ю. Свиридов – эксперт Центра изучения Африки Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

DOI: 10.31278/1810-6439-2023-21-2-197-206

С конца прошлого десятилетия интерес к Африке российских органов власти, бизнеса и общественности растёт. Об этом говорит интенсивность контактов на высшем уровне, положительная динамика экспорта в Африку, внимание к событиям в регионе российских СМИ и экспертного сообщества. В октябре 2019 г. в Сочи прошёл саммит Россия–Африка¹. А 21 июля 2022 г. Указом № 485² Президента Российской Федерации учреждён Оргкомитет по подготовке и проведению в 2023 г. второго такого саммита и других мероприятий.

С 2019 г. поступательное развитие Африки и её отношений с Россией осложнилось рядом внешних факторов. Мировая экономика до сих пор не оправилась от последствий пандемии, а экономический кризис, усугублённый застарелыми проблемами в ряде

¹ Можно также упомянуть Форум партнёрства Россия–Африка, Ассоциацию экономического сотрудничества со странами Африки (АЭССА), активизацию работы АФРОКОМ, открытие Центра изучения Африки НИУ ВШЭ и африканского направления в ИМИ МГИМО, деятельность молодёжного форума «Россия–Африка: что дальше?» и др.

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2022 г. № 485 «Об Организационном комитете по подготовке и проведению в Российской Федерации в 2023 году второго саммита Россия–Африка и других мероприятий в формате Россия–Африка» // Президент России. 21.07.2022. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48194> (дата обращения: 11.11.2022).

стран, привёл к переворотам в Буркина-Фасо, Гвинее, Мали. Сохраняется нестабильность в Судане и Чаде. Эфиопия прошла через кровопролитную гражданскую войну, замер процесс политического урегулирования в Ливии, обострились отношения между Марокко и Алжиром. Последствия односторонних ограничительных мер, введённых против России после начала СВО недружественными государствами, также негативно сказываются на российско-африканских отношениях: прежде всего, осложнились условия проведения финансовых транзакций, выросли транспортные издержки при доставке грузов.

Африка, несомненно, приобретает куда большее значение для внешней политики России, нежели прежде. Но вывести отношения на новый уровень можно только на основе ревизии накопленного опыта, а также понимания долгосрочных целей и задач России на данном направлении.

АФРИКА ВО ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЕ РОССИИ

Роль Африки для внешней политики России определяется её потенциалом: человеческим капиталом³, запасами полезных ископаемых⁴, разнообразием экосистем, набирающей ход континентальной интеграцией, значением в международных институтах⁵, наконец, балансирующей ролью, которую Африка всё заметнее играет в международных отношениях. Необходимо учитывать вызовы, с которыми сталкивается континент и которые угрожают глобальной стабильности. Так, внося сравнительно небольшой вклад в выбросы CO₂, Африка в числе первых ощущает последствия изменения климата. Здесь велика вынужденная миграция (масштаб её, правда, зачастую преувеличивается в рамках информационных

³ Население Африки продолжает расти и достигнет к 2030 г. 1,7 млрд человек (в 2020 г. – около 1,35 млрд).

⁴ По ряду позиций доля Африки превышает 30% мировых ресурсов: до 35% по хром, более 40% по бокситам, 50% – по кобальту и марганцу, 90% – по металлам платиновой группы. Среди важнейших природных ресурсов Африки стоит выделить плодородную землю (используется пока неэффективно), пресную воду, леса, играющие важную роль в глобальном климатическом регулировании.

⁵ В ООН входят 54 страны Африки, что составляет 28% от общего числа участников организации; среди 15 стран-участниц ОПЕК – 7 африканских государств; в крупнейших «альтернативных» межгосударственных объединениях БРИКС и ИБСА Африка представлена ЮАР. ЮАР также входит в состав G20.

войн). Активны ближневосточные террористические группировки (ISWAP, Аш-Шабаб и др.⁶). Велики риски появления на территории континента новых штаммов вирусов и очагов инфекций.

В соответствии с текущей редакцией Концепции внешней политики 2016 г.⁷ подход России к Африке заключается в следующем:

Первое. Расширение разнопланового взаимодействия с африканскими государствами на двусторонней и многосторонней основе с упором на совершенствование политического диалога и продвижение торгово-экономического сотрудничества.

Второе. Содействие урегулированию и предотвращению региональных конфликтов и кризисных ситуаций.

Третье. Развитие партнёрских отношений с Африканским союзом и субрегиональными организациями.

Курс на поддержку африканской интеграции отражён и в Стратегии национальной безопасности 2021 г.⁸: внешняя политика России должна осуществляться путём решения задачи по поддержке «развития региональной и субрегиональной интеграции в рамках многосторонних международных институтов, диалоговых площадок, региональных объединений, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и **Африке**».

Отношения с Африканским союзом (АС) с середины прошлого десятилетия стали важным направлением российской политики. Президент России регулярно встречается с главами объединения, и 2022 г. не стал исключением. Саммит-2019 прошёл под сопредседательством Владимира Путина и президента Египта Абделя Фаттаха ас-Сиси, который в тот год занимал кресло председателя АС.

Москва не заинтересована в том, чтобы ставить африканские страны в зависимое положение, ослаблять их или облегчать для внешних операторов доступ к их природным ресурсам (традиционная постколониальная политическая парадигма).

⁶ Деятельность данных группировок запрещена на территории России.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Президент России. 30.11.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451> (дата обращения: 11.11.2022).

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Президент России. 02.07.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 11.11.2022).

Россия, напротив, всецело заинтересована в росте африканских экономик и рынков и не имеет оснований опасаться африканской интеграции⁹. Однако от политической поддержки этого процесса Россия должна переходить к практическим мерам: передаче опыта государственного строительства; обучению государственных служащих; инвестициям в кадры; созданию инфраструктуры сотрудничества, новых двусторонних и многосторонних институтов; расширению всех форм коммуникаций с Африкой, а также развитию инфраструктуры для стабилизации и наращивания российского экспорта. Без этих усилий накопленный ещё Советским Союзом потенциал доверия будет исчерпан, а успехи 2010-х гг. по увеличению экономического присутствия останутся эпизодом.

НОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ РОССИЙСКО-АФРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Политико-идеологическое измерение. Новыми или вышедшими на качественно другой уровень явлениями российской внешней политики в 2022 г. стали два направления: антиколониальная риторика, а также радикальный пересмотр основ системы международных отношений. Оба встречают поддержку и у значительной части населения, и у руководства африканских стран, которых не устраивает их роль в системе международных отношений, а также объективная слабость собственных государственных институтов. Последние вынуждены опираться на колониальное наследие и часто действовать несамостоятельно. В набирающем ход противостоянии России и Китая Западу большая часть Африки видит для себя возможности для укрепления политической независимости.

Созвучие риторики, тем не менее, не может долго оставаться основным содержанием отношений. Африканская сторона ожидает от России комплексных содержательных инициатив и подходов, *дополнения приятного для Глобального Юга красноречия последовательными действиями.* Москва обладает необходимыми инструментами и, что немаловажно, советским опытом предоставления африканским странам инструментов укрепления су-

⁹ Маслов А.А., Свиридов В.Ю., Сулов Д.В. и др. Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России: доклад по итогам ситуационного анализа. М.: Международные отношения, 2021. 142 с.

веренитета. Россия может содействовать созданию и укреплению национальных органов власти, институтов, в том числе в сферах образования, науки, здравоохранения; переработке и распределению ресурсов в интересах внутренних и региональных рынков; формированию нормативно-правовой базы, ограничивающей разрушительную деятельность западных корпораций и их картелей, включая антимонопольное регулирование, экологический и технический надзор.

Первые шаги стоит начать с решения задач, которые в свете западных ограничений стоят перед экономическим блоком российского правительства и включают в себя переход на устойчивые к санкционным рискам системы расчётов за российский экспорт, создание независимой от западных трейдеров логистики и инфраструктуры, благоприятных условий для импорта в Россию из Африки. Интерес России к Африке основан, в первую очередь, на огромном потенциале африканских рынков, прежде всего, зерна, продовольствия, информационно-компьютерных технологий, решений в сфере охраны здоровья, безопасности и образования. Сохранение и расширение присутствия там требует от российской стороны скоординированных, долгосрочных, осознанных и хорошо просчитанных инвестиций и глубокого, доброжелательного и уважительного внимания к партнёрам на континенте.

Африка ожидает, что Россия дополнит своё приятное для Глобального Юга красноречие конкретными и последовательными действиями.

Растёт и политическое значение Африки. Так, в отношениях Африки с Европой баланс взаимного влияния постепенно смещается в сторону первой. Европа теряет один за другим факторы, определявшие её доминирование: преимущество в численности населения давно на стороне Африки, рост ВВП здесь в основном также выше. Неуклонно сокращается доля Евросоюза и в импорте, и в экспорте большинства африканских стран. В то же время в Европе всё заметнее роль африканской диаспоры. Лидеры африканских стран становятся весомыми фигурами европейской политики, особенно в её экономическом измерении, что отражается

в стиле общения наиболее видных из них с европейскими руководителями. В 2022 г. Африка проявила себя в качестве амортизатора односторонней и безответственной политики антироссийских санкций. В ходе многочисленных встреч и консультаций именно африканские политики и эксперты лучше других доносили до Европы мысль, что мир взаимосвязан, и, вводя антироссийские ограничения, Запад наносит экономический ущерб не только себе, но и всем, провоцируя обострение продовольственного кризиса, рост инфляции, неопределённости и т.п.

Лидеры Афросоюза (Маки Салл) и ЭКОВАС (Умару Сисоку Эмбало) посещали Москву и Киев с посредническими миссиями, которые можно признать результативными (в контексте последовавшего заключения зерновой сделки). В качестве посредника на переговорах России и Украины готов выступить Алжир. Усиление позиций Африки в формирующейся полицентричной международной системе отвечает интересам России. Сильная и устойчиво развивающаяся Африка, оставаясь ключевым партнёром Европы, продолжит оказывать на неё сдерживающее воздействие. Именно поэтому для России важно не допускать дестабилизации на континенте. Хотя она и может нанести краткосрочный ущерб ЕС, долгосрочные преимущества от сильной и независимой, дружественной России Африки несравнимо весомее.

Большинство стран Африки пока терпит ущерб от антироссийских санкций, не приобретая ничего взамен (в отличие от, например, Турции, США или стран ближнего к России зарубежья). Россия и Украина – основные поставщики ряда ключевых продовольственных товаров, и глобальная инфляция наносит урон африканским странам, находящимся на пороге нового долгового кризиса. Идеологические послышки Москвы, например, борьба с неонацизмом и расизмом, близки африканским странам, поэтому Африка восприимчива к таким аргументам.

Экономическое измерение. Кризис 2022 г. пока существенно не сказался на двусторонних отношениях России с отдельными странами Африки. Так, летом 2022 г. в Египте началось строительство АЭС «Эль-Дабба» по проекту «Росатома», что показательно, учитывая ту роль, которую Каир играет в ближневосточной политике США. Россию с февраля посетили два африканских президента:

в июне глава Сенегала и по совместительству председатель АС в этом году Маки Салл, а в октябре лидер Гвинеи-Бисау и текущий председатель ЭКОВАС Умару Эмбало. Владимир Путин регулярно созванивается с президентами Египта и ЮАР, контактирует с главами других африканских государств – Алжира, Анголы, Мали.

Важным достижением российской внешней политики стало июльское турне по Африке министра иностранных дел Сергея Лаврова, посетившего Египет, Эфиопию, Уганду и Республику Конго. В январе 2023 г. министр побывал в ЮАР, Эсватини, Анголе и Эритрее, в феврале посетил Судан, Мали и Мавританию; продолжается работа со странами Африки по линии межправительственных комиссий, деловых советов, в рамках межпарламентского сотрудничества, научно-культурных обменов. Африканские делегации составили существенную часть иностранных гостей на ПМЭФ-2022 (в качестве страны-гостя форума выступил Египет), ВЭФ, РЭН, заседаниях клуба «Валдай» и других мероприятиях. Ни одна из 54 стран Африки на официальном уровне не присоединилась к санкционному давлению на Россию ни в 2014-м, ни в 2022 году. Африканские страны выступают против односторонних санкций в обход ООН, более того, согласно заявлению председателя Африканского союза Маки Салла, меры против России осложняют закупки удобрений и продовольствия, ухудшая обстановку на континенте. Президент ЮАР Сирил Рамафоса в марте отмечал, что конфликта «можно было бы избежать, если бы НАТО в течение многих лет прислушивалась к предупреждениям собственных лидеров и официальных лиц о том, что её расширение на восток приведёт к большей, а не меньшей нестабильности в регионе».

В марте 2022 г. министерство иностранных дел Египта заявило о негативном влиянии на гуманитарную обстановку экономических санкций вне рамок международных многосторонних институтов и о том, что решение о введении ограничений должно основываться на общепризнанном наборе критериев, базирующихся на принципах Устава ООН. Можно утверждать, что такова позиция подавляющего большинства стран континента.

До 2022 г. недружественные государства не оказывали существенного влияния на страны Африки, чтобы убедить их при-

соединиться к санкционному давлению. В 2022 г. работа стала приоритетной, в частности, тема обсуждалась во время поездки канцлера Германии Шольца в мае, визитов госсекретаря США Блинкена и президента Франции Макрона летом 2022 г., посещения министра иностранных дел Украины Кулебы в октябре 2022 года. Соединённые Штаты разрабатывают инструменты давления на страны Африки, сотрудничающие с Россией, в том числе и в области обхода санкций. Отдельное направление давления Вашингтона – борьба против присутствия в Африке ЧВК «Вагнер». Весной 2022 г. на рассмотрение Конгресса был вынесен «Акт о противодействии злонамеренным действиям России в Африке» (*Countering Malign Russian Activities in Africa*), одна из задач которого – принудить африканские страны присоединиться к антироссийским мерам.

Сомнительно, однако, что африканцы уступят давлению. Небольшая вероятность сохраняется в отношении стран, которые активнее всего вовлечены в орбиту американского влияния: их представители принимали участие во встрече в Рамштайне в апреле 2022 г. по поставкам ВиВТ на Украину и/или в Крымской платформе¹⁰. Однако даже если они присоединятся к санкциям, это будет иметь чисто символическое значение. Не следует, тем не менее, ожидать, что африканские государства будут намеренно игнорировать санкционные режимы или чрезмерно активно содействовать их обходу. Там, где партнёрство с Россией имеет для Африки критическое значение (например, поставка продовольствия, удобрений, энергоносителей), её представители могут добиваться снятия некоторых ограничений. В других сферах они следуют собственным интересам, как уже произошло с отказом от введения платёжной системы «Мир» в Египте из-за опасения американских санкций или с приостановкой полётов *Royal Air Maroc* в Россию. Для балансирования этих угроз требуется последовательная и скоординированная переговорная работа, ориентированная на строительство независимых от глобального Запада институтов и каналов коммуникации.

Большинство стран Африки не станут подставлять под удар вторичных санкций собственные, уже успешно функционирующие

¹⁰ Кения (до выборов 2022 г.), Либерия, ДР Конго, Тунис, Нигер.

финансовые институты, однако не будут и возражать против создания новых, с участием России и дружественных ей государств. Именно на учреждении и развитии таких институтов и следует сосредоточить внимание. Бездействие способно свести на нет торгово-экономические успехи в Африке за последние 10 лет: без создания независимой финансово-технической и логистической инфраструктуры, целенаправленной работы с африканскими покупателями товарооборот со странами континента с 18–20 млрд долларов сократится на треть или даже наполовину за несколько лет. Но он может и вырасти – до 35–40 млрд в год в течение пяти-семи лет при условии преодоления инфраструктурных ограничений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Роль Африки во внешней политике России продолжит расти. В связи с этим необходимы и шаги во внутренней политике: пресечение любых, даже единичных эксцессов ксенофобии и расизма; популяризация африканской истории и культуры; создание устойчивых каналов связи между обществами и обычными людьми – поэтапное снятие визовых ограничений на въезд в Россию, расширение любых видов коммуникации, в т.ч. прямого авиасообщения силами прежде всего африканских авиакомпаний, увеличение квот и бюджетных мест для обучения африканцев в России; создание необходимых условий для их трудоустройства, изучения ими русского языка, а также преподавания русского языка в школах Африки; поддержка российской африканистики (и академической, и прикладной).

Москве следует совершенствовать информационную стратегию на африканском направлении. Западная дипломатия использует ограниченный и примитивный набор аргументов в попытках дискредитировать российское присутствие на континенте¹¹. Противодействовать этому Россия может повышением прозрачности своих действий в Африке, формулированием и эффективным распространением на региональных и международных площадках достоверной информации, продуманных контраргументов на основные тезисы западных стран. При этом важнейшее значение

¹¹ См., например, публикации американского эксперта по российской политике в Африке Д. Сигля (J. Siegle).

имеет не столько сиюминутный эффект от распространения опровержений, сколько формирование долгосрочного доверия к исходящей информации, её полноте и достоверности.

Пора изжить остатки снисходительного отношения к Африке. Эта часть мира, которая, несмотря на внешнее давление, остаётся нейтральной, уже играет одну из ключевых ролей в сохранении пояса стран, с которыми Россия способна расширять взаимовыгодное партнёрство¹².

2023 г. может стать поворотным для российско-африканских отношений. Если в 2019 г. Россия эффектно и громогласно заявила о желании развивать отношения с Африкой, то в 2023 г. она должна выйти с комплексными инициативами и подходами. Требуется формулирование чёткой и последовательной внешнеэкономической линии, которая будет равномерно опираться как на политическую, так и на экономическую составляющую.

¹² Так, доля африканцев среди тех, кто не поддержал (проголосовал против, воздержался, не голосовал) мартовскую резолюцию ГА ООН ES-11/1 с осуждением действий России на Украине, составила 50%.