

УДК 94 (44):960

ББК 63.3(4Фра)6+63.3(65)

## **Регионализм и региональная политика африканских государств (на примере стран Восточноафриканского содружества)**

*В.Р. Филиппов*

Институт Африки РАН (Москва, Россия)

## **Regionalism and Regional Politics of African States (on the Example of the Countries of the East African Community)**

*V.R. Filippov*

Institute for African Studies, RAS (Moscow, Russia)

Объектом исследования стало Восточноафриканское содружество (ВАС) — экономическая ассоциация, объединяющая в настоящее время Кению, Танзанию, Уганду, Бурунди, Руанду и Южный Судан. Особое внимание уделяется рассмотрению интеграционных процессов в регионе в постколониальный период, доктрине регионализма и федерализма в политическом дискурсе этих африканских стран. Рассмотрены причины, побудившие названные страны к консолидации, факторы, обусловившие кризис и распад ВАС в семидесятые годы прошлого столетия, а также экономические и политические причины реинтеграции ВАС. Особое внимание уделяется процессу эволюции ВАС от экономического альянса к политическому объединению и перспективе формирования на его основе федеративного государства. Автор выясняет факторы, обусловившие экономическую консолидацию ВАС, а также те детерминанты развития содружества, которые крайне затрудняют образование единого федеративного государства в Восточной Африке. Сделан вывод о том, что дальнейшей регионализации африканского континента и реализации федеративного проекта в Восточной Африке будут препятствовать такие факторы, как высокий уровень конфликтности в странах-участницах ВАС, трайбализм, культурная, конфессиональная и языковая неоднородность, амбициозность лидеров и политических элит.

**Ключевые слова:** Африка, Восточноафриканское сообщество, Кения, Танзания, Уганда, Бурунди, Руанда, Южный Судан, федеративное государство, экономическая интеграция.

The subject of the study was the East African Commonwealth, an economic association that currently unites Kenya, Tanzania, Uganda, Burundi, Rwanda and Southern Sudan. Particular attention is paid to the integration processes in Africa in the post-colonial period, the doctrine of federalism in the political discourse of African countries, the causes of the crisis and the dissolution of the EAC in the seventies of the last century, as well as the economic and political reasons for reintegration of YOU. Special attention is paid to the evolution of the EAC from an economic alliance to a political one and the prospect of forming a federative state on the basis of the SAC.

The author identifies the factors that led to the economic consolidation of the EAC, as well as those determinants of development of the commonwealth, which make it extremely difficult to form a unified federal state in East Africa.

It is concluded that the further regionalization of the African continent and the realization of the federal project in East Africa will be hindered by such factors as the high level of conflict in the EAC member countries, tribalism, cultural, confessional and linguistic heterogeneity, and the ambition of leaders and political elites.

**Key words.** Africa, East African Community, Kenya, Tanzania, Uganda, Burundi, Rwanda, Southern Sudan, federal state, economic integration.

DOI: 10.14258/izvasu(2021)5-12

Обретая суверенитет в начале 60-х гг. прошлого столетия, молодые африканские нации-государства оказались в положении изгоев, аутсайдеров мирового экономического, политического и социального развития. Колониальные державы, уходя из Африки, сделали все возможное, чтобы сохранить безусловное доминирование во всех сферах государственного бытия в своих бывших колониях. Как афористично сформулировал это первый президент Пятой республики, идеолог французского неокOLONIALИЗМА Шарль де Голль, перед ним стояла задача «уйти так, чтобы остаться». Не было такого преступления, на которое не пошли бы спецслужбы бывших метрополий (от поощрения коррупции до убийств африканских лидеров, стремящихся к реальной независимости), чтобы законсервировать латентную зависимость своих бывших колоний.

По большей части экономически неразвитые, аграрные африканские страны с неразвитой инфраструктурой, низким уровнем образования значительной части населения и прочими болезнями, унаследованными от колониализма, практически не имели никакой потенции самостоятельного развития. Рецепт преодоления этих болезней «для африканских суверенных акторов служило понимание неизбежности интеграционного сотрудничества. Фактор регионализма как ресурса преодоления экономической и политической несостоятельности суверенитетов стал очевиден для африканских государств еще на стадии складывания Организации африканского единства в начале 60-х гг. XX в. Далее принцип регионализма лег в основу деятельности Африканского союза [1, с. 55]. Конструирование рациональных экономически, политически и культурно обоснованных региональных границ, стало лейтмотивом деятельности возникавших в это время региональных ассоциаций. Однако процесс регионализации на африканском континенте был чрезвычайно сложен и имел многовекторную динамику. Он имел как общие черты, так и известную специфику в разных частях континента. Достаточно характерным примером региональной консолидации отдельных субъектов международного права может служить история формирования и эволюция Восточноафриканского содружества (ВАС).

### **Интеграционные процессы в Восточной Африке**

Британские колонии Восточной Африки в первой половине прошлого столетия занимали площадь более 1766 тыс. кв. км, или территорию, равную площади самой Великобритании, а также Германии, Италии, Франции и Испании вместе взятых. По данным переписи 1948 г. численность населения Кении, Уганды и Танганьики составляла более 18 млн человек.

Английская колониальная администрация, следуя логике «косвенного управления», стремилась максимально упростить и рационализировать администрирование африканскими колониями. Объединение территорий, известная унификация управленческих, фискальных и экономических структур позволяли удешевить аппарат управления и минимизировать число колониальных чиновников.

Уже в 30-е гг. XX в. на территории Восточной Африки появились Восточноафриканский валютный совет и почтовый союз. В единую сеть были объединены железные дороги Кении, Уганды и Танганьики. Позже, в 1940 г., был организован Объединенный совет по налогам и Совместный экономический комитет по делам трех колоний, введено хождение восточноафриканского шиллинга, унифицирована таможенная политика.

В середине прошлого столетия губернаторы Кении, Уганды и Танганьики образовали Восточноафриканскую комиссию высоких представителей, одновременно был учрежден представительный орган — Восточноафриканская Генеральная ассамблея. С этого времени законы, принятые и одобренные этими политическими структурами, стали обязательными на территории трех территорий, подвластных Великобритании. Реализацией законодательных актов в административной практике был призван Восточноафриканский Комитет, в состав которого входили департаменты транспорта, связи, таможни и промышленности. В 1961 г. была создана Организация общих служб Восточной Африки.

Очевидно, что концепция интеграции экономических и управленческих структур на территорию Восточной Африки была привнесена извне и имела «верхушечный» характер. Как и на всем Черном континенте, в этом субрегионе «специфика процесса хозяйственного сближения состояла в том, что он начал развиваться как бы сверху вниз, от сложного к простому, сразу с попыток налаживания интеграционного сотрудничества» [2, с. 7].

Деколонизация континента не нарушила эту тенденцию. Выстроенные в период колониального владычества механизмы интеграции продолжали действовать в Восточной Африке и после обретения в 1963 г. государственного суверенитета Кенией, Угандой и Танганьикой.

### **Образование Восточноафриканского сообщества**

Преимущества экономической интеграции представлялись столь очевидными, что в 1967 г. эти три страны подписали Договор о сотрудничестве, который предполагал создание режима наибольшего благоприятствования в сфере торговли и промышленности. Он предусматривал содействие устойчивому развитию, равноправие в предоставлении преферен-

ций в сфере экономики, совместное финансирование строительства ряда производственных объектов, взаимные консультации в ходе планирования сельскохозяйственного производства, а также сотрудничество в сферах энергетики, транспорта, связи, образования и туризма.

Реализовать Договор в полном объеме оказалось весьма затруднительно, многие статьи этого документа так и остались декларацией о намерениях. Фактически сразу после его подписания был расформирован Восточноафриканский валютный совет, который по мысли его учредителей должен был стать единым эмиссионным центром и обеспечить выполнение функций банка трех стран-участниц. Его распад означал создание собственных национальных валютных систем и учреждение независимых государственных банков. Стремление более развитой в экономическом плане Кении получить максимум преимуществ от интеграции финансовых систем привело к распаду Восточноафриканского банка развития. Не смогли страны-участницы договориться и по вопросу объема взносов каждой страны в бюджет содружества.

Вскоре обнаружили серьезные расхождения в политических ориентациях и симпатиях политических лидеров трех стран. Заметные различия в моделях политических систем, идеологических установках и предпочтениях в международных отношениях провоцировали серьезные трения в отношениях государств, которые формально провозгласили своей целью создание единого государства. Путч в Уганде и установление в этой стране тоталитарного режима Иди Амина Дада, политика этого диктатора спровоцировали конфликт между Угандой и Танзанией.

В результате негативного воздействия всех этих факторов на интеграционные процессы в 1977 г. ВАС распалось.

### **Преодоление деструктивных тенденций**

Однако вскоре урон, нанесенный распадом ВАС экономике трех стран, стал слишком очевидным. Это побудило политические и экономические региональные элиты к поиску путей преодоления кризиса в отношениях между восточноафриканскими странами и выстраиванию новой архитектуры отношений между ними. В 1980-х гг. они предприняли ряд шагов, направленных на либерализацию торговли [3, с. 15]. После длительных переговоров в 1993 г. было объявлено о создании Постоянной трехсторонней комиссии по восточноафриканскому сотрудничеству. Первым ощутимым результатом ее деятельности стал Форум министров со штаб-квартирой в танзанийском городе Аруше. На нем было достигнуто соглашение о сближении экономического сотрудничества стран Восточной Африки

и подписана соответствующая Декларация. Главным его итогом стала концепция поэтапного сближения от таможенного союза к общему рынку, валютному союзу и политической федерации. В ноябре 1999 г. в Аруше был подписан Договор о формировании Восточноафриканского сообщества. Сообщество было официально возрождено 7 июля 2000 г. Задачей этой международной организации стало объединение стран-участниц в федерацию под лозунгом «Один народ, одна судьба».

Наиболее заметных успехов страны ВАС добились на пути создания единого экономического пространства. В начале нового тысячелетия на территории стран-участниц были элиминированы практически все торговые ограничения, таможенные пошлины были сведены до минимума. С 2005 г. в ВАС работает таможенный союз, который стал первым шагом на пути к созданию единого рынка стран-участниц ВАС. Они договорились о согласованной политике в сфере транспортных коммуникаций и связи, что также способствовало свободному перемещению товаров. Менее динамично продвигались страны ВАС по пути создания общей финансовой системы: в Найроби была создана и функционирует ныне крупная валютная биржа, которая по объему сделок занимает почетное четвертое место на африканском континенте. Однако в Уганде и Танзании продолжали работать национальные валютные биржи.

В ноябре 2007 г. к ВАС присоединились Бурунди и Руанда. Южный Судан подал заявку на присоединение к сообществу после обретения независимости в июле 2011 г. В декабре 2013 г. на саммите ВАС в Кампале заявка Южного Судана была рассмотрена, но решение было отложено до апреля 2014 г. Эта страна стала полноправным членом ВАС в марте 2016 г. [4]. Таким образом, политическая топография сообщества приобрела нынешние очертания.

Вполне возможно, в обозримом будущем состав стран-членов ВАС будет расширяться. Определенные интеграционные тенденции в регионе просматриваются уже сейчас. Например, в сентябре 2015 г. в Найроби Восточноафриканская федерация фермеров, в которую входят Бурунди, Демократическая Республика Конго, Джибути, Эритрея, Эфиопия, Кения, Руанда, Южный Судан, Танзания и Уганда, подписала меморандум о взаимопонимании с Восточноафриканским сообществом и получила статус наблюдателя в этой ассоциации [5].

Прорывом в процессе экономической и политической интеграции стран ВАС стало подписание 20 ноября 2009 г. Договора о создании общего рынка. Президенты стран-участниц на саммите ВАС в Аруше подписали важнейший документ, предусматривавший свободное перемещение товаров и лю-

дей, а также право для граждан ВАС проживать в одной из стран объединения.

Впрочем, это событие не должно внушать излишнего оптимизма: экономические интересы стран-участниц часто не совпадают, а порой и противоречат друг другу. И. Абрамова, в частности, констатировала, что наиболее развитая в экономическом плане Кения планирует наращивать экспорт промышленной продукции на рынки своих партнеров по субрегиональной организации, в то время как другие страны-члены ВАС «уже сейчас пытаются ограничить поставки на свои рынки более конкурентоспособной кенийской продукции» [6, с. 145].

Но в контексте нашей темы важно следующее: амбициозный проект предполагал введение единой региональной валюты (восточноафриканского шиллинга) и политическое объединение стран-участниц ВАС в едином федеративном государстве к 2018—2019 г. Напомню, что ранее, по договору 2004 г., единая валюта должна была войти в обращение в период с 2011 по 2015 г. Восточно-Африканская Федерация с общим президентом и единым парламентом должна была стать геополитической реальностью к 2010 г. [7]. Однако эксперты из Кенийского института общественно-политических исследований уже тогда отмечали, что планы эти были излишне оптимистичными [8].

#### **Политическая федерация как декларируемая цель ВАС**

На официальном сайте ВАС представлен специальный раздел, который озаглавлен: «Политическая федерация. Что это такое?» [9]. Заявлено, что политическая федерация является конечной целью региональной интеграции стран-членов ВАС. Создание таковой должно стать четвертым важнейшим шагом после создания таможенного союза, общего рынка и валютного союза. Федеративное государство в соответствии со статьей 5 (2) Договора о создании Восточноафриканского сообщества должно основываться на трех основных принципах: общей внешней политике и политике безопасности, надлежащего управления и эффективного осуществления предыдущих этапов региональной интеграции.

Примечательно, что достижение политической федерации объявлено «процессом, а не событием». Поскольку процесс до этой поры был медленным, главы государств Содружества решили на саммите в Найроби 27–29 августа 2004 г. совместно изучить пути и средства углубления и ускорения процесса федерализации [10]. На саммите был создан Комитет по ускорению строительства Политической Федерации. В ноябре 2004 г. Комитет представил Доклад о путях завершения строительства единого федеративного государства.

Лидеры стран-участниц периодически пытаются предать новые политические импульсы процессу федерализации, выступая с громкими заявлениями [11]. Так, в октябре 2013 г. во время посещения экспозиции ВАС на Международной торговой ярмарке в Найроби президент Кении Ухуру Кениата призвал страны региона ускорить формирование политической федерации. Однако подобные декларации можно рассматривать скорее как популистскую риторику, нежели как намерение действительно объединиться в суверенное государство.

Что же препятствует политической интеграции стран-участников ВАС? Экономические факторы, мешающие федерализации стран, входящих в блок, хорошо известны. Вслед за Г.М. Костюкиной назову важнейшие. Это низкий уровень экономического развития стран-партнеров; монокультурная товарная структура экспорта; узкая производственная база; неустойчивость национальных экономик в отношении мировых экономических кризисов; экономическая дифференциация между странами по объему ВВП, темпам инфляции и дефициту платежных балансов [12, с. 297–320].

#### **Историческая память и процесс консолидации стран-участников ВАС**

В контексте общей проблематики конференции (политика памяти) важно отметить следующее. ВАС при всех трудностях экономической интеграции стран-участниц, является политико-экономическим проектом куда в большей степени, чем историко-культурным объединением. Объединение суверенных государств крайне затруднено отсутствием общей исторической памяти, ощущения культурного единства, языковой и религиозной близости. Тогда, когда альянс только сформировался и в него входили лишь три страны (Кения, Уганда и Танзания), он базировался, пусть на эфемерном, ощущении культурно-языкового единства *суахили*. Позже, когда число стран-участниц содружества умножилось, и этот фрагмент исторической памяти постепенно утратил мобилизующее значение. (Несмотря на то, что в 2004 г. *суахили* получил статус рабочего языка ВАС). Воспоминаний о каких-то иных общих культурных ценностях историческая память людей, проживающих в странах Восточной Африки, нет. Зато, видимо, еще очень долго будет храниться память о былых бедах и обидах.

Наряду с экономическими детерминантами латентной, а порой и явной конфликтности между странами-участницами альянса, присутствуют вполне очевидные объективные языковые, конфессиональные, культурные, соционормативные, политические и прочие факторы, обуславливающие конфликт идентичностей населения рассматриваемого региона. Именно эти факторы провоцировали

и провоцируют сейчас в регионе многочисленные кровавые войны, которые страшным клеймом отпечатались в исторической памяти людей. Именно они так успешно используются внешними силами для мобилизации различных общностей (родоплеменных, религиозных, социальных, политических, локальных и проч.) в собственных интересах в борьбе за ресурсы и стратегические военно-политические интересы.

Вероятнее всего, Восточноафриканская федерация останется утопическим проектом. Население региона представляет собой пестрый конгломерат людей, говорящих на разных языках, поклоняющихся разным богам, следующих разным культурным традициям, подчиняющихся разным социальным нормам, имеющих разный опыт политической жизни. Люди эти лишь немногим более полувека назад обрели свободу, у них нет опыта жизни в демократическом государстве, для них родоплеменные

связи имеют куда большее значение, чем гражданская (национальная) идентичность. Земля, на которой они живут, представляет для них особую, сакральную ценность, и они не готовы делить ее с кем бы то ни было. Историческая память большинства жителей региона хранит страшные картины массовых убийств и насилия, совсем недавно чинимого их соседями. Государства, в которых живут эти люди, институционально слабы, почти все они и по сей день поражены внутренними кровавыми родоплеменными, конфессиональными и политическими конфликтами.

Есть и субъективный фактор, который не позволит восточноафриканским странам объединиться. Лидеры государств, пришедшие к власти чаще всего путем насилия или остающиеся у власти вопреки конституционным нормам своих стран, никогда не откажутся от высших государственных постов и не смогут договориться о переделе властных полномочий.

### Библиографический список

1. Буланаква М.А. Африканский регионализм и международные ресурсы Африки в XX веке // Управленческое консультирование. 2015. № 10.
2. Кузнецова М.А. Межафриканские экономические отношения: современные тенденции // Африка : научно-информационный бюллетень № 3 / ИА РАН. М., 1991.
3. Goldstein A., Ndung'u N. Regional Integration Experience in the Eastern African Region. Paris, 2001.
4. South Sudan Admitted into EAC. URL: <http://www.nation.co.ke/business/South-Sudan-admitted-into-EAC/-/996/3100314/-/6t0bfiz/-/index.html>.
5. La Fédération des agriculteurs d'Afrique de l'Est propose une nouvelle stratégie en matière d'élevage. URL: <https://ica.coop/fr/media/news/la-fédération-des-agriculteurs-dafrique-de-lest-propose-une-nouvelle-stratégie-en-matière>.
6. Абрамова И.О., Морозенская Е.В. (ред.) Африка: современные стратегии экономического развития / ИАФР РАН. М., 2016.
7. FACTBOX-East African Common Market Begins. URL: <http://af.reuters.com/article/kenyaNews/idAFLDE65T2AJ20100701?sp=true>.
8. Sunday Nation (Business Sunday) — 7 January 2007. URL: <https://www.about.domains/www.sunwords.com/de724>.
9. Political Federation. What is Political Federation? URL: <http://www.eac.int/integration-pillars/political-federation>
10. Essoungou A.-M. Vers une Fédération Kenya-Ouganda-Tanzanie. URL: [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/066/article\\_36553.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/066/article_36553.asp).
11. Afrique de l'Est Vers une Constitution pour la fédération politique. URL: <http://oeildafrique.com/afrique-lest-vers-constitution-federation-politique/>.
12. Костюнина Г.М. Интеграция в Африке // Международная экономическая интеграция / под ред. Н.Н. Ливенцева. М., 2006.