

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

О.С. Кулькова*

ЕВРОПЕЙСКИЕ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ МАРОККО В 1999–2011 гг.: ОРИЕНТИРЫ, КОМПОНЕНТЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ**

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Африки Российской академии наук»
123001, Москва, ул. Спиридоновка, 30/1*

Европейский союз, крупнейший коллективный донор мира, направляет значительную часть своей помощи в страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Среди региональных партнеров ЕС особняком стоит Королевство Марокко, которое еще в 2000-е годы первым в Южном Средиземноморье получило статус привилегированного партнера и стало одним из крупнейших реципиентов помощи Брюсселя. В статье обозначены стратегические ориентиры, приоритетные направления и основные результаты европейских программ помощи Марокко в 1999–2011 гг., начиная с восшествия на трон короля Мухаммеда VI и заканчивая событиями «Арабского пробуждения».

Выявлено, какими соображениями руководствовался Евросоюз в своей политике оказания помощи Марокко с начала 2000-х годов, как они менялись в зависимости от хода политических процессов в стране и регионе и соответственно как это сказывалось на характере программ помощи. В статье изучены механизмы и условия предоставления поддержки со стороны ЕС, а также баланс между содействием, оказываемым правительству и структурам гражданского общества в Марокко. Дополнительно оценено соотношение между «политической» помощью, направленной на укрепление сектора правосудия, улучшение качества управления и т.д., и участием ЕС в развитии социальных и производственных секторов, партнерством в области безопасности.

По итогам исследования сделан вывод о том, что Брюссель рассчитывал посредством вовлечения Марокко в Европейскую политику соседства, предоставления стране статуса привилегиро-

* *Кулькова Ольга Сергеевна* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института Африки РАН (e-mail: kulkova-olga@yandex.ru).

** Исследование подготовлено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

ванного партнера и реализации мер социально-экономической и институциональной поддержки добиться большей либерализации, нежели с помощью программ, направленных непосредственно на продвижение демократии. Подобный выбор в значительной мере был определен тем, что ЕС стремился обеспечить политическую стабильность в Королевстве Марокко, которое играло весьма важную роль в противодействии таким значимым для Европы транснациональным угрозам, как нелегальная миграция и терроризм. Приверженность этому подходу (характерному и для взаимодействия ЕС с другими монархическими и республиканскими авторитарными режимами в регионе БВСА) побуждала евробюрократов достаточно спокойно воспринимать произошедшее в 2000-е годы на фоне преобладания императивов борьбы с терроризмом замедление процессов либерализации в Марокко, в результате которого «Арабское пробуждение» не обошло Королевство стороной.

Ключевые слова: ЕС, Марокко, «Арабское пробуждение», государственное строительство, содействие развитию, официальная помощь развитию, укрепление потенциала, безопасность, миграция, Европейская политика соседства.

Европейский союз на протяжении нескольких десятилетий остается ключевым международным актором в вопросах оказания помощи в сфере государственного управления. Значительная ее часть направляется в государства Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА). Среди стран — партнеров ЕС в регионе особняком стоит Королевство Марокко, в свое время стремившееся стать членом Европейского союза, а в 2008 г. получившее статус его привилегированного партнера — первым из всех соседей ЕС по Южному Средиземноморью. По сей день Марокко занимает ведущее место в рейтинге крупнейших получателей помощи со стороны ЕС в регионе БВСА¹. После событий «Арабского пробуждения» объемы поддержки Королевства со стороны Брюсселя лишь возросли.

В отечественной литературе заявленная проблематика рассматривалась лишь отчасти — в основном в формате статей или глав в коллективных монографиях [Конкин, 2011; Мохова, 2012; Подгорнова, 2016; Бабынина, Кузнецов, 2015]. Наиболее релевантной в контексте нашего исследования является статья коллег по научно-исследовательскому проекту (РФФИ № 17-37-01018-ОГН) В.А. Кузнецова и Л.Д. Оганисян [Кузнецов, Оганисян, 2018], по-

¹ Morocco // European Commission official website. Available at: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/morocco/> (accessed: 01.11.2018).

священная другим страновым кейсам и более позднему периоду, но авторы ставят в ней схожие в методологическом плане задачи. В зарубежной же литературе заявленной теме уделено значительно больше внимания. Европейские исследователи опубликовали значительное количество работ как в формате статей и докладов различных аналитических центров [Bergh, 2016; Dimitrova, 2009; Dworkin, El-Malki, 2018; Idrissi, 2011; Malka, Alterman, 2006; Meyer, 2007; Wennerholm et al., 2010], так и в виде монографий [Fontana, 2017; Holden, 2016; Bergh, 2017; Fernandez-Molina, 2015].

В целом в научной литературе недостаточно полно исследованы вопросы, как именно ЕС содействовал укреплению государственности и демократизации в Марокко с начала 2000-х годов и до событий «Арабского пробуждения», в каких формах осуществлялось такое содействие, какими были основные ограничения. Неполно также освещены темы, связанные с характером политической обусловленности помощи Марокко со стороны ЕС. Относительно малое внимание уделено сравнительному анализу различных инструментов и программ помощи, которые ЕС реализовывал в Марокко в годы, предшествовавшие событиям «арабской весны».

Данная статья призвана заполнить объективно существующую исследовательскую нишу. Ее цель — обозначить стратегические ориентиры, приоритетные направления и основные результаты европейских программ помощи Марокко в области содействия развитию и безопасности в 1999–2011 гг., начиная с восшествия на трон короля Мухаммеда VI и заканчивая событиями «Арабского пробуждения». Стоит сделать дополнительную оговорку, что выбор хронологических рамок продиктован логикой реализации упомянутого научно-исследовательского проекта, а не программными циклами самого Европейского союза, утвердившего в 2010 г., еще до «арабской весны», программу сотрудничества на три года, которая завершилась только в 2013 г., но была существенно пересмотрена в связи с событиями в регионе в целом и в Марокко в частности.

Автор ставит задачи показать, какими соображениями руководствовался Евросоюз в своей политике оказания помощи Марокко с начала 2000-х годов, как эти цели менялись в зависимости от хода политических процессов в стране и регионе и соответственно как это сказывалось на характере программ помощи. Кроме того, в статье предпринята попытка оценить, какие

механизмы предоставления помощи использовало руководство ЕС, каково было соотношение между помощью, оказываемой правительству и структурам гражданского общества в Марокко, на каких условиях оказывалась поддержка. Автор также пытается прояснить и проанализировать баланс между «политической» помощью, направленной на укрепление сектора правосудия, улучшение качества управления, развитие гражданского общества, и содействием развитию социальных и производственных секторов, сотрудничеством по вопросам безопасности.

Для решения этих задач использованы преимущественно традиционные качественные общенаучные методы, в том числе сравнительный анализ. При этом основополагающую роль играет обработка разнообразной статистической информации по программам помощи, представленной как в самих документах ЕС, так и в специализированных базах данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), составляемых по особой методологии.

* * *

В 1999 г. к власти в Марокко после 40-летнего правления Хасана II пришел его сын Мухаммед VI, от которого многие ожидали проведения фундаментальных реформ политической системы. Эти ожидания в значительной степени оправдались. Правление молодого монарха, по словам сотрудника Института востоковедения РАН И.М. Моховой, началось с «относительной либерализации внутриполитической жизни, обновления старых элит и постепенной демократизации политической системы» [Мохова, 2012: 377], что вызвало энтузиазм как в марокканском обществе, так и в западных странах, поддерживавших Королевство.

Устойчивость марокканской политической системы в 2000-е годы обеспечивала также динамичная экономическая политика Мухаммеда VI. В стране началась реализация крупных инфраструктурных проектов (строительство автомобильных и железных дорог, одного из крупнейших на Африканском континенте портов в Танжере), создавались промышленные и технологические парки в тесном сотрудничестве с европейскими партнерами. Марокко стремилось стать крупным транзитным центром воздушных (проект «Open Sky») и железнодорожных перевозок. Кроме того, в числе первых среди государств Южного Средизем-

номорья Королевство подтвердило свое участие в европейском проекте спутниковой навигации «Галилео» [Idrissi, 2011: 6].

Одним из приоритетов политики новых властей стала борьба с бедностью, от которой страдало, по разным оценкам, от 10 до 20% населения 30-миллионной страны. С этой целью в 2005 г. по велению короля была запущена Национальная инициатива в области человеческого развития². Кроме того, в 2000-х годах в Марокко особое внимание уделялось созданию привлекательного делового и инвестиционного климата, поскольку страна, не обладающая углеводородным сырьем и мощной промышленностью, была вынуждена в значительной степени полагаться на поступление ресурсов извне.

Доля внешней помощи между тем устойчиво росла: с 1,2% ВВП в 2000 г. она увеличилась до 1,6% в 2006 г. и 5% в 2010 г. [Idrissi, 2011: 6]. Поддержка из-за рубежа поступала в самых разных формах (гранты, кредиты, инвестиции и т.д.) от широкого круга акторов. Если в начале 2000-х годов грантовые выплаты были преобладающей формой помощи, то со временем все больше средств стало предоставляться в виде кредитов и поддержки общего бюджета (*general budget support*, GBS). Если в 2002 г. на долю последней приходилось около 12% всей помощи, поступавшей в Марокко, то в 2007–2008 гг. — уже 20% [Idrissi, 2011: 6]. Данный инструмент имеет как свои преимущества, так и недостатки (утрата донором контроля за распределением средств, резкое повышение вероятности репутационных издержек для донора в случае нецелевого расходования средств реципиентом, низкая степень заметности усилий донора и др.)³, однако риски его использования в Марокко доноры находили приемлемыми. Увеличение объемов бюджетной поддержки отражало предпочтения правительства Марокко, которое умело формулировало приоритеты и предложения по финансированию, демонстрируя высокую степень стратегического видения и ответственности. В целях привлечения внешних ресурсов марокканские власти проводили в 2000-х годах комплексные реформы, результатами которых стали упрощение инвестиционного законодательства,

²Initiative Nationale pour le Développement Humain // Kingdom of Morocco. Ministry of the Interior. Available at: <http://www.indh.ma/en> (accessed: 01.11.2018).

³Подробнее см. статью В.И. Бартенева «Помощь “хрупким государствам” сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез», принятую к печати в журнале «Международные процессы» (№ 4 2018 г.).

создание специальных налоговых режимов, развитие туризма, в том числе за счет отмены въездных виз.

Среди «традиционных» доноров — членов Комитета по содействию развитию ОЭСР ключевую роль играли институты ЕС и Франция, среди «нетрадиционных», не входящих в этот узкий «клуб», — Саудовская Аравия и другие монархии Персидского залива [Мохова, 2012: 382].

С начала 2000-х годов ускорению темпов модернизации марокканской экономики в наибольшей степени способствовало развитие отношений Марокко с Евросоюзом. Активизировался процесс реформирования системы государственного управления, продолжалась программа приватизации госпредприятий, предпринимались шаги по укреплению финансового сектора и интеграции Марокко в международные торговые сети. В 2000 г. вступило в силу Соглашение об ассоциации ЕС и Марокко, подписанное еще в 1996 г.⁴, после чего сотрудничество с Евросоюзом значительно расширилось и включило взаимодействие по вопросам политики и безопасности. Соглашение среди прочего предусматривало создание партнерами зоны свободной торговли, которая после 12-летнего переходного периода начала действовать 1 марта 2012 г.⁵, хотя стоит отметить, что ее функционирование на практике сталкивается с немалыми проблемами⁶.

Реформы 2000-х годов, проводившиеся в Марокко, частично финансировались ЕС, при этом Королевство стало крупнейшим бенефициаром общеевропейских программ. До «Арабского пробуждения» Брюссель содействовал развитию Марокко в основном посредством Европейской политики соседства (ЕПС) и ее сопутствующего финансового инструмента — программы MEDA⁷,

⁴Euro-Mediterranean Agreement, establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part. 18.03.2000 // EU Neighbourhood Library. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-association-agreement> (accessed: 01.11.2018).

⁵Morocco and the EU // Delegation of the European Union to Morocco. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/morocco/4347/node/4347_nl (accessed: 01.11.2018).

⁶Подробнее см.: [Бабынина, Кузнецов, 2015].

⁷Название программы происходит от французского словосочетания «MESures D'Accompagnement», что означает «меры поддержки». Программа MEDA служила основным финансовым инструментом реализации целей средиземноморской политики ЕС, определенных в Барселонской декларации 1995 г.: поддерживать рыночные реформы, улучшать социально-экономическое положение, способствовать региональной интеграции и постепенно создавать Евро-Средиземноморскую зону

а с 2007 г. — с помощью Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП).

В общей сложности в период с 1995 по 2006 г. по программам MEDA I (1995–1999) и MEDA II (2000–2006) [Idrissi, 2011: 6] Марокко получило от институтов ЕС, в первую очередь на проведение экономических реформ, 1,4 млрд евро, из них 660 млн евро в рамках реализации Евро-Средиземноморского партнерства. По MEDA II в 2002–2006 гг. в Марокко были профинансированы программы по самому широкому спектру направлений, но наибольшие средства поступили именно в госсектор: на реформу государственного управления (децентрализация государственных услуг, развитие кадрового потенциала) — 81 млн евро в 2002–2004 гг., поддержку налоговой реформы — 80 млн евро в 2004–2006 гг., а также на содействие развитию наиболее проблемных зон — трущоб (90 млн евро в 2004–2006 гг.) и северных провинций (в общей сложности 104 млн евро в 2002–2006 гг.) [Meyer, 2007: 108–111]. Евросоюз также выделял средства на развитие системы образования и здравоохранения (в том числе содействуя реформам в сфере медицинского страхования, проводившимся с 2005 г.⁸), сельского хозяйства и дорожного строительства в Марокко [Подгорнова, 2016: 42].

В октябре 2002 г. был создан Фонд евро-средиземноморских инвестиций и партнерства (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership, FEMIP), что облегчило доступ стран Южного Средиземноморья к долгосрочным кредитам и к получению венчурного капитала под инновационные финансовые

свободной торговли. Программа выходила далеко за рамки традиционной помощи в целях развития. Бенефициарами мер поддержки в рамках MEDA выступали не только правительства, но и местные органы власти, региональные организации, государственные учреждения, местные общины, бизнес-ассоциации, кооперативы, ассоциации, фонды и неправительственные организации. Около 10% средств MEDA расходовались на поддержку общерегиональных проектов или программ (таких как MEDA-Water и SMAP (The Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme) — программа защиты окружающей среды в странах Средиземноморья) и почти 90% — на поддержку проектов в отдельных странах, разработанных на основе национальных индикативных программ. С 2004 г. средиземноморские партнеры были включены в ЕПС. См.: Barcelona Declaration, November 27–28, 1995. Available at: https://www.cvce.eu/en/obj/barcelona_declaration_27_and_28_november_1995-en-0beb3332-0bba-4d00-bd07-46d8f758d897.html (accessed: 01.11.2018).

⁸European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco Strategy Paper. 2007–2013. P. 22 // European External Action Service (EEAS). Available at: eeas.europa.eu/archives/docs/.../enpi_csp_morocco_en.pdf (accessed: 01.11.2018).

продукты (долевое финансирование, кредиты, лизинг и микрофинансирование для малого бизнеса) [Idrissi, 2011: 6]. В период с октября 2002 г. по декабрь 2006 г. через этот фонд Марокко получило 1,04 млрд евро [Idrissi, 2011: 6] — это третий показатель среди стран Средиземноморского региона после Египта и Туниса. 67% финансируемых фондом проектов пришлось на развитие инфраструктуры (включая энергетику и транспорт) в Королевстве [Idrissi, 2011: 6].

В 2003 г. в Марокко была запущена рассчитанная на 6 лет Программа поддержки реформы системы государственного управления (Public Administration Reform Program, PARAP), которую финансировали Всемирный банк (кредит в размере 220 млн долл.), Африканский банк развития (кредит на сумму 206 млн долл.) и Европейский союз (грант в размере 99 млн долл.). Программа была призвана помочь правительству Марокко в осуществлении амбициозной инициативы реформирования государственного сектора посредством оказания технического содействия [Hennebert, 2009].

Программа содержала четыре основные цели⁹:

- 1) повышение эффективности управления государственным бюджетом;
- 2) повышение эффективности управления человеческими ресурсами;
- 3) обеспечение контроля за ростом расходов на заработную плату госслужащих;
- 4) упрощение и рационализация административных процедур.

По данным официального отчета о реализации программы, подготовленного в 2009 г., были зафиксированы следующие результаты [Hennebert, 2009]:

- 1) в отношении бюджетной реформы: децентрализованы процессы подготовки и исполнения бюджета, повышена его прозрачность, упрощено составление среднесрочных бюджетных планов, повышена эффективность работы ряда министерств путем внедрения внутреннего аудита, оценки и контроля эффективности (так, в 2007–2009 гг. было подготовлено четыре отраслевых среднесрочных финансовых плана (medium

⁹ Kingdom of Morocco. Public Administration Reform Support Programme. Phase I (PARAP I). Completion Report. June 2006. P. ii // African Development Bank. Available at: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/ADB-BD-IF-2006-153-EN-MOROCCO-PCR-PARAP-I.PDF> (accessed: 01.11.2018).

- term expenditure frameworks, MTEFs), в 2008–2010 гг. их число увеличилось до 9);
- 2) достигнута определенная степень децентрализации: 12 министерств реализовали децентрализованные бюджеты (devolved budgets) с 2005 г., к 2008 г. их стало уже 30, во всех министерствах были введены и схемы децентрализованного управления;
 - 3) расширена практика применения процедур внутреннего аудита и оценки эффективности работы ведомств: если в 2006 г. было составлено 14 отчетов об аудите эффективности, то в 2007 и 2008 гг. их число возросло до 20;
 - 4) внедрена методология оценки качества управления в 2006 г.; все министерства ввели новые режимы обучения к 2008 г.;
 - 5) сокращено число государственных служащих, соответственно затраты на оплату их труда уменьшились с 12,3% ВВП в 2006 г. до 11% в 2008 г. (по данным Всемирного банка, расходы правительств на оплату труда госслужащих в регионе БВСА были исключительно высокими по отношению к уровню развития страны, измерять ли их как долю от ВВП или как долю от доходов государства; такие затраты угрожали устойчивости государственных бюджетов стран региона, включая Марокко)¹⁰;
 - 6) создано множество подпрограмм по коммуникациям, закупкам, развитию государственно-частного партнерства, улучшению таможенного контроля и т.д.

Вместе с тем реализация PARAP, по мнению составителей итогового отчета, выявила и целый ряд проблем.

Во-первых, сама реформа государственного управления была чересчур комплексной. Для того чтобы разработать новые законы, нормативные акты и руководящие принципы, потребовалось 8 лет — от принятия первоначальной Белой книги по административной реформе в 2000 г.¹¹ до полной реализации основных разделов программы в 2008 г. Марокканский опыт показал, что подобную реформу нужно проводить во всех министерствах, чтобы достичь подлинно трансформационного результата.

¹⁰ Middle East and North Africa: Public employment and governance in MENA, World Bank. Report No: ACS18501, May 2016. P. 4 // World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/339381472236811833/pdf/ACS18501-WP-OUO-9-Final-Output-Document-has-been-approved-P147520.pdf> (accessed: 01.11.2018).

¹¹ La Reforme Administrative au Maroc. Le Livre Blanc 2000 // Royaume du Maroc. Ministère de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002395.pdf> (accessed: 01.11.2018).

Во-вторых, осуществление программы децентрализации, бюджетных и кадровых реформ происходило особенно медленно, так как требовало внедрения новых способов работы в каждом ведомстве.

В целом же пример Марокко подтвердил приверженность ЕС работе преимущественно с правительственными структурами стран-партнеров, по крайней мере до «Арабского пробуждения», и нежелание инвестировать действительно значительные средства в поддержку гражданского общества и политических инициатив. Так, в соответствии с Национальной индикативной программой (НИП; National Indicative Program, NIP) для Марокко на 2003 г. ЕС и его странами-членами на поддержку инициатив по обеспечению гендерного равенства было выделено 1,3 млн евро, на помощь неправительственным организациям (НПО) — всего 275 тыс. евро. В то же время на обеспечение доступа к водным ресурсам и меры по улучшению санитарии было выделено 48 млн евро, на реформу транспортного сектора — 38 млн евро.

Таким образом, поддержка ЕС преимущественно выражалась в содействии социально-экономическому развитию Марокко. Как отмечали американские исследователи из Ближневосточной программы Центра стратегических и международных исследований Дж. Альтерман и Х. Малка, ЕС и его страны-члены намного охотнее предоставляли в тот период свою финансовую помощь соответствующим министерствам в стране-реципиенте или же НПО, базирующимся в Европе, а не местным организациям [Malka, Alterman, 2006: 66–67]. Кроме того, эксперты указывали, что к планированию европейской помощи намного реже привлекались профессиональные консультанты — предпочтение отдавалось официальным лицам страны-реципиента и сотрудникам НПО, базирующихся в самом ЕС.

* * *

В 2004 г. произошло очередное расширение Евросоюза, что дало новый толчок к переосмыслению отношений со странами-соседами, углублению политического диалога и укреплению экономической интеграции путем постепенного подключения к рынку ЕС. Средиземноморские партнеры были включены в ЕПС. По сути, Брюссель надеялся воспроизвести успех проекта расширения ЕС в направлении Центральной и Восточной Европы в тех государствах, у которых не было перспективы вступления в Евросоюз.

В 2005 г. ЕС принял первый совместный с Марокко план действий до 2010 г. Целью его, по сути, было приблизить марокканское законодательство к стандартам ЕС¹². Кроме того, была поставлена задача содействовать продвижению Королевства по пути устойчивого развития. План действий охватывал практически все возможные направления сотрудничества ЕС и Марокко в политике, экономике и торговле, в социальной сфере.

Была разработана страновая стратегия взаимодействия с Марокко, которая определила пять основных направлений¹³:

- 1) поддержка развития социальной политики;
- 2) поддержка надлежащего управления и защита прав человека;
- 3) поддержка институтов;
- 4) поддержка экономической модернизации;
- 5) обеспечение защиты окружающей среды.

В стратегию была заложена слабая форма политической обусловленности: Марокко, как и другим государствам — партнерам по ЕПС, было предложено добиваться прогресса на пути проведения политических, экономических и институциональных реформ в обмен на доступ к Общему рынку и укрепление взаимосвязей с Евросоюзом.

Согласно стратегии ЕС предполагал продолжать поддерживать реформу сектора юстиции, в частности ее новые компоненты, процессы реформирования пенитенциарных учреждений и обучения судей, а также организации, ответственные за защиту прав человека, такие как Консультативный комитет по правам человека. Что касается сотрудничества в области безопасности и правоохранительной деятельности, то в стратегии делалась оговорка, что оно будет рассматриваться более предметно, когда обе стороны сочтут это возможным¹⁴.

Стратегия конкретизировалась в двух НИП — на 2007–2010¹⁵ и 2011–2013 гг.¹⁶, которые финансировались преимущественно

¹² EU-Morocco Action Plan. 2005. P. 1–2. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-enp-action-plan> (accessed: 01.11.2018).

¹³ European Neighbourhood and Partnership Instrument, Morocco. Country Strategy Paper. 2007–2013 // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-morocco-2007-2013_en.pdf (accessed: 01.11.2018).

¹⁴ Ibid. P. 23–24.

¹⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco. 2007–2010 National Indicative Programme // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2007-2010> (accessed: 01.11.2018).

¹⁶ Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007–2013 and National Indicative Program 2011–2013 // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2011-2013>

из средств единого ЕИСП, заменившего в ходе реформы инструментов технического содействия ЕС программу MEDA и ряд других¹⁷. ЕИСП был призван содействовать обеспечению устойчивого развития и сближению стран-партнеров с политикой и стандартами ЕС через следование приоритетам, обозначенным в Планах действий ЕПС¹⁸.

В рамках ЕИСП Королевству Марокко на период 2007–2013 гг.¹⁹ было выделено 1,4 млрд евро. НИП на 2007–2010 гг. конкретизировала План действий и трансформировала его стратегические установки в конкретные. На реализацию этой программы ЕС выделил 654 млн евро (на четыре года)²⁰, их разбивка по направлениям представлена в таблице 1.

Общие приоритеты НИП в целом те же, что и направления страновой стратегии²¹:

- в рамках социальной политики ЕС поддерживал Национальную инициативу в сфере человеческого развития, программы образования и повышения грамотности среди населения, модернизацию образовательной политики, содействовал развитию здравоохранения, обеспечению повсеместного доступа к базовым медицинским услугам;
- в направлении поддержки надлежащего управления и защиты прав человека были предусмотрены содействие работе Министерства юстиции и воплощение рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению;

euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2011-2013 (accessed: 01.11.2018).

¹⁷ Европейский инструмент соседства (ЕИС). Доступ: <https://www.euneighbours.eu/ru/policy/evropeiskii-instrument-sosedstva-eis> (дата обращения: 01.11.2018).

¹⁸ Следует отметить, что в 2014 г. и этот инструмент был реформирован: ему на смену на период до 2020 г. пришел ЕИС, задача которого состоит в том, чтобы упорядочить финансовую поддержку, сосредоточить все внимание на согласованных политических целях и сделать процесс разработки программ более оперативным, целенаправленным и в конечном счете — более эффективным.

¹⁹ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en (accessed: 01.11.2018).

²⁰ First EU-Morocco summit in Granada on March 7, 2010. Press release. 05.03.2010 // European Commission. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-242_en.htm (accessed: 01.11.2018).

²¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Morocco. 2007–2010 National Indicative Programme // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2007-2010> (accessed: 01.11.2018).

Программы в Марокко, поддержанные в рамках ЕИСП в 2007–2010 гг.

Направление	Объем финансирования (млн евро)
Поддержка Национальной инициативы в сфере человеческого развития	60
Программа поддержки национальной грамотности и стратегии неформального образования	17
Программа поддержки в сфере образовательной политики	93
Программа поддержки доступности базовых медицинских услуг	40
Секторальная поддержка здравоохранения	86
Поддержка Министерства юстиции	20
Поддержка реализации рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению	8
Завершение реформы государственного управления	20
Программа поддержки реализации Плана действий	20
Программа поощрения инвестиций и продвижения экспорта марокканской продукции	20
Программа профессионального обучения	50
Поддержка сельского хозяйства	40
Продолжение поддержки строительства дороги (Rocade Project)	25
Содействие улучшению сообщения с изолированными районами (строительство социальной дорожной инфраструктуры)	25
Поддержка реформы энергетического сектора в Марокко	40
Итого	564

- в сфере поддержки институтов приоритетами стали завершение реформы государственного управления (институциональные преобразования в этот период в первую очередь касались усовершенствования механизмов бюджетирования, программирования, внедрения внутреннего аудита, оценки и контроля эффективности на уровне министерств, введения новых систем управления персоналом и ресурсами и др.) [Khakee, 2010: 3]);
- в области проведения экономической модернизации Марокко Евросоюз помогал в осуществлении программы поддержки частного сектора путем привлечения инвестиций и расширения экспорта, содействовал профессиональному обучению,

- поддерживал сельское хозяйство, реализовал два проекта в сфере дорожного строительства, помогал реформированию энергетического сектора страны;
- в области экологии ЕС поддерживал борьбу с промышленным загрязнением окружающей среды (был создан специальный фонд — Industrial Depollution Fund, FODEP), а также проекты по обработке сточных вод.

Объем финансовой поддержки реализации Плана действий по направлению «Поддержка институтов», согласно данной НИП, составил 65 млн евро [Khakee, 2010: 3]. В свою очередь на направление «Управление и права человека» было выделено в общей сложности 28 млн евро, что составило лишь около 4% общего объема пакета помощи [Khakee, 2010: 3]. В частности, ЕС финансировал выплаты репараций общинам, пострадавшим от репрессий во время правления короля Хасана II, в соответствии с рекомендациями учрежденной его сыном, королем Мухаммедом VI, Комиссии по восстановлению справедливости и примирению. Кроме того, оказывалась поддержка в разработке и осуществлении Национального плана мероприятий в сфере продвижения демократии и соблюдения прав человека, в создании Марокканского института современной истории, где должны были храниться материалы Комиссии по восстановлению справедливости и примирению, а также помощь архивам.

В целом уже в середине 2000-х годов Марокко было одним из самых либеральных государств в регионе БВСА, и Европейскому союзу казалось логичным помочь этой стране в ее продвижении к большей демократизации. На этом поле действовало множество игроков: США, в меньшей степени Канада, отдельные страны ЕС, такие как Испания и Германия (через свои политические фонды), а также агентства ООН и западные НПО [Khakee, 2010: 1]. Однако самую значимую поддержку развитию демократии в Королевстве оказывал именно ЕС.

В 2007 г. Марокко одним из первых государств — участников ЕПС получило дополнительное финансирование (28 млн евро) через Фонд содействия управлению в рамках ЕПС — в качестве вознаграждения за приверженность политическим реформам [Khakee, 2010: 3]. Эти средства также были использованы для продолжения реформы государственного управления. Кроме того, помощь марокканским НПО оказывалась посредством Европейского инструмента поддержки демократии и прав человека (ЕИДПЧ). Однако эти средства были не столь значительными.

По сути, в стране осуществлялись лишь микропроекты, на которые суммарно выделялось от 500 тыс. до 1 млн евро в год [Youngs, 2006: 4].

Отдельные страны — члены ЕС со своей стороны также выделяли Ближнему Востоку меньше средств на продвижение демократии, чем любому другому региону мира (за исключением Центральной Азии). Например, по данным, приводимым Р. Янгом (Университет Уорик), Франция в 2003 г. потратила 365 млн евро на помощь Северной Африке и Ближнему Востоку, но лишь 5 млн из этой суммы были направлены на программы в области государственного управления [Youngs, 2006: 4].

Согласно исследованию А. Хаки из Университета Мальты, усилия ЕС по содействию демократизации в Марокко не принесли каких-либо заметных результатов. Этот вывод был сделан ею в том числе на основе многочисленных интервью с марокканскими респондентами (учеными, журналистами, политиками, представителями НПО и т.д.) [Khakee, 2010: 2]. На реформы, осуществлявшиеся в Марокко в 2000–2010 гг., международное сообщество если и оказало некоторое влияние, то весьма скромное, в основном в таких областях, как повышение статуса женщин, развитие гражданского общества; в меньшей степени — на процедуры выборов. По таким же направлениям, как реформирование судебной системы, повышение эффективности политических партий, противодействие коррупции, где у правительства не было сильного внутреннего импульса к переменам, возможностей повлиять извне практически не существовало. На некоторые сферы, такие как защита трудовых и социально-экономических прав граждан, СМИ и журналистика, образование, взаимодействие с представителями бизнеса, внешние акторы, в том числе ЕС, обращали недостаточное внимание [Khakee, 2010: 2]. В то же время, с точки зрения А. Хаки, Евросоюз оказал позитивное воздействие на развитие гражданского общества в Марокко, повысив профессионализм марокканских НПО, их открытость общим ценностям, способность мобилизоваться, участвовать в международном политическом диалоге, доводить свое мнение до правительства, хотя их способность договариваться с ним и менять общественное мнение оценивалась А. Хаки как весьма невысокая [Khakee, 2010: 9].

Б. Димитрова (Центр европейских политических исследований, Брюссель) изучила факторы развития гражданского общества в Марокко в контексте ЕПС. По ее мнению, в 2000-х

годах марокканское правительство и международное сообщество были более заинтересованы в вопросах регулирования гражданских и политических прав населения страны (права человека, защита прав женщин), в то время как соблюдение социально-экономических прав оставалось по большей части вне фокуса внимания [Dimitrova, 2009: 1]. Вместе с тем, указывает аналитик, на данной стадии государственного строительства в Марокко делегирование реализации социально-экономических прав населения организациям гражданского общества могло быть чревато новыми расколами внутри Королевства.

Исследователь также отмечает, что с начала 1990-х годов в Марокко сформировалось процветающее и относительно свободное гражданское общество, что по сравнению с ситуацией в других странах Магриба по состоянию на конец 2010-х годов стало большим достижением. Однако политическая трансформация государства в тот период находилась в самом разгаре и не была завершена. В Марокко была сформирована разветвленная структура неправительственных организаций, каждая из которых играла свою роль в политической и общественной жизни страны. Б. Димитрова акцентирует внимание на следующем моменте. Некоторые западные исследователи полагали, что поддержка независимого гражданского общества — одно из главных условий обеспечения подлинной демократии и развития в Марокко, и, как следствие, отстаивали необходимость интенсификации политики демократизации. При этом они упускали из виду, что гражданское общество в Королевстве весьма разнородно, его позиция изменчива; иногда оно готово поддержать европейские инициативы, а зачастую выступает равнодушным или даже враждебным по отношению к неолиберальной повестке ЕС [Dimitrova, 2009: 3] и отнюдь не всегда настроено оппозиционно по отношению к правительству.

В общем и целом, по мнению А. Хаки, а также Веры ван Хюллен, профессора Университета Люнебурга (Германия), ЕС в 2000–2010 гг. играл важную роль в поддержке внутренних инициатив по реформированию [Van Hüllen, 2012: 117], однако подлинно значимые институциональные изменения инициировать не смог. Несмотря на проводимые королем Мухаммедом VI преобразования, качество государственного управления в стране оставляло желать лучшего. Есть свидетельства того, что в 2000-е годы серьезно усугубилась проблема коррупции [Мохова, 2012: 381], в стране процветали nepотизм, несправедливое и неэф-

фективное распределение государственных доходов. Кроме того, правительство оказалось неспособно существенно сократить разрыв между богатыми и бедными, создать достаточное количество рабочих мест, особенно для молодежи, чтобы удержать население от желания перебраться в Европу, в том числе нелегально. Эту проблему не удавалось решить даже путем принятия целенаправленных мер Евросоюзом (ужесточение иммиграционного законодательства) и марокканскими властями (усиление патрулирования прибрежной зоны) [Мохова, 2012: 385]. Весьма негативно на Марокко сказался и финансово-экономический кризис 2008–2009 гг., лишь обостривший указанные проблемы.

Однако отсутствие прогресса в области повышения качества государственного управления не помешало ЕС уже на первом этапе реализации стратегии на 2007–2013 гг. осуществить целый ряд значимых действий поощрительного характера по отношению к Марокко.

Ряд реформ либерального толка, проведенных по инициативе марокканского монарха, таких как учреждение Комиссии по восстановлению справедливости и примирению и нового подкомитета Совета ассоциации Марокко–Евросоюз по правам человека, демократизации и вопросам управления, полномасштабный пересмотр Семейного кодекса, получили широкое международное одобрение, и в 2008 г. Марокко был присвоен статус привилегированного партнера ЕС²². Королевство получило его первым из всех государств Южного Средиземноморья.

Данный статус предполагал вовлечение страны в деятельность ряда программ и агентств ЕС, постепенную интеграцию с Единым внутренним рынком ЕС при оказании соответствующей финансовой помощи и подразумевал:

- укрепление диалога и сотрудничества в сферах политики и безопасности;
- осуществление конвергенции норм и практик;
- расширение партнерства путем включения новых участников²³.

²² Analysis of the National Indicative Programme and the Mid-Term Review of the Country Strategy Paper (2007–2013) of Morocco. European Parliament. EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot4/01. 22.01.2010. P. 6 // European Parliament. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT\(2010\)433730_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT(2010)433730_EN.pdf) (accessed: 01.11.2018).

²³ Morocco and the EU. 10.05.2016 // European Union External Action. Available at: https://eeas.europa.eu/generic-warning-system-taxonomy/404_en/4347/Morocco%20and%20the%20EU (accessed: 01.11.2018).

Тогда же было намечено заключение глубокого и всеобъемлющего Соглашения о свободной торговле между ЕС и Марокко.

Обретение статуса привилегированного партнера укрепило позиции марокканской монархии как в собственной стране, так и в регионе, но взамен Марокко пришлось пойти на значительные уступки в стратегически важных для страны сферах, таких как либерализация торговли сельхозпродукцией, человеческая мобильность и финансовое содействие. Соответствующие изменения должны были быть произведены до 2014 г. В 2009 г. ЕС запустил четырехлетнюю программу бюджетной поддержки объемом 60 млн евро, нацеленную на содействие инвестициям и экспорту в Марокко²⁴.

В январе 2010 г. Конференция председателей политических групп Европарламента приняла решение учредить Объединенный парламентский комитет ЕС–Марокко²⁵. Первое заседание этого комитета состоялось в мае 2010 г. Его основной задачей стало укрепление диалога между Европарламентом и парламентом Марокко. В комитете был применен оригинальный метод работы «парами»: один марокканский парламентарий и один член Европарламента работали вместе и готовили совместный документ по тому или иному аспекту партнерства ЕС–Марокко, будь то политические или экономические отношения, социальные вопросы или проблемы защиты прав человека²⁶. Результат деятельности таких «двоек» затем докладывался перед всем комитетом на ежегодном совещании. Этот метод помог среди прочего создать прочные межличностные отношения между марокканскими и европейскими парламентариями.

Наконец, в марте 2010 г. был проведен саммит ЕС–Марокко — первый в своем роде двусторонний саммит между ЕС и арабской или африканской страной, подчеркнувший значение, которое придавалось взаимодействию с Марокко как обладателем статуса продвинутого партнера. Интересно, что по итогам саммита стороны приняли совместное заявление (а не два отдельных, как

²⁴ Morocco and the EU // Delegation of the European Union to Morocco. 10.05.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/delegations/morocco/4347/node/4347_nl (accessed: 01.11.2018).

²⁵ Joint statement. European Union-Morocco Summit. Granada, 07.03.2010 // European Commission. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-10-54_en.htm?locale=en (accessed: 01.11.2018).

²⁶ DMAG: Delegation for relations with the Maghreb countries and the Arab Maghreb Union // European Parliament. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/delegations/en/dmag/about/introduction> (accessed: 01.11.2018).

практиковалось на заседаниях Совета об ассоциации) [Bremberg, 2016], в котором указали на необходимость разработки нового Плана действий по ЕПС и тем самым — реализации на практике преимуществ нового статуса. Саммит состоялся при заинтересованном участии страны-хозяйки — Испании, которая в то время председательствовала в ЕС и для которой отношения с Марокко были важным направлением внешней политики.

В 2010 г. была принята вторая НИП на 2011–2013 гг. с фокусом в первую очередь на поддержке институтов (например, деятельности органов правосудия). Объемы финансирования были увеличены на 20% и составили 580,5 млн евро (на 3 года), что позволяло Марокко стать крупнейшим получателем помощи ЕС в регионе²⁷.

В данной индикативной программе акцент был смещен с социальных на политические сектора. Объемы поддержки социальных программ уменьшились практически вдвое. Это вызвало озабоченность у европейских экспертов, так как ранее поддержанные ЕС социальные проекты в Марокко находились в стадии имплементации и при сокращении финансирования могли завершиться без достижения намеченных результатов²⁸. Важнейшим приоритетом стала поддержка институтов. Значимость проведения политических реформ была подчеркнута в новой НИП тем, что на них из общего бюджета программы выделили 15% (а не 4%, как в более ранней версии) (табл. 2).

Была продолжена поддержка судебной реформы в стране, но прекращена ранее оказываемая Евросоюзом помощь в реализации рекомендаций Комиссии по восстановлению справедливости и примирению. Впрочем, и относительно успешности преобразования всей судебной системы в Марокко у аналитиков Европарламента, оценивавших прогресс реализации НИП в 2013 г., были сильные сомнения: «Реформы зависят от политической воли монарха, чей религиозный авторитет предполагает его ключевую роль в отслеживании и определении пределов и возможностей либерализации. Учитывая эти структурные черты политической системы Марокко и отсутствие возможности настаивать со стороны ЕС, программа реформы судебной системы <...> вряд

²⁷ Mid-Term Review of the Country Strategy Paper Morocco 2007–2013 and National Indicative Program 2011–2013. P. 11 // European Commission. Available at: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-national-indicative-programme-2011-2013> (accessed: 01.11.2018).

²⁸ Ibid. P. 6.

ли будет реализована в ближайшем будущем. Даже если законодательные реформы будут введены, они останутся во многом бессмысленными, поскольку будут основываться на сильном вмешательстве государства и будут переплетены с религиозными принципами управления»²⁹.

Таблица 2

Финансовые параметры Национальных индикативных программ ЕС для Марокко 2007–2010 и 2011–2013 гг.

Направление	Национальная индикативная программа для Марокко (2007–2010)		Национальная индикативная программа для Марокко (2011–2013)	
	Запрограммировано, %	Выделено, %	Запрограммировано, %	Выделено, %
Социальный сектор	45,3	42,9	20	26,2
Управление и права человека	4,3	1,1	15	6,4
Поддержка институтов	6,1	12,9	40	35,6
Экономический сектор	36,7	36,2	10	8,5
Окружающая среда	7,6	6,9	15	5,2
Всего, млн евро	654	722,6	580,5	555,5

Источник: European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2007–2013. Overview of Activities and Results. P. 28 // EuropeAid. Available at: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf (accessed: 01.11.2018).

Во второй НИП была заложена программа поощрения гендерного равенства в поддержку реализации положений нового Семейного кодекса. Осуществление данного направления предполагало необходимое взаимодействие со светскими и религиозными сегментами марокканского общества и учет того, что ислам является неотъемлемой частью марокканской национальной и социальной идентичности. Важным фактором, на который указывали европарламентарии, стала возможность консервативно настроенной марокканской диаспоры в странах ЕС оказывать влияние на восприятие реформ в сфере гендерного равенства в самом Марокко³⁰.

²⁹ Analysis of the National Indicative Programme and the Mid-Term Review of the Country Strategy Paper (2007–2013) of Morocco. European Parliament. EP/EXPO/B/AFET/FWC/2009-01/Lot4/01. 22.01.2010. P. 6 // European Parliament. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT\(2010\)433730_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/433730/EXPO-AFET_NT(2010)433730_EN.pdf) (accessed: 01.11.2018).

³⁰ Ibid. P. 7.

Вместе с тем, по мнению С. Берг, в большей степени интенсификация сотрудничества в этот период стала следствием усилий Марокко по предотвращению нелегальной миграции и наркотрафика в пределы Европы, нежели свидетельством уверенности ЕС в своих намерениях и способности правительства Королевства обеспечить экономический и политический прогресс [Bergh, 2016: 1]. Европейский союз оказывал Марокко содействие в области обеспечения безопасности, в том числе в сфере противодействия терроризму, тем самым укрепляя свои внешние рубежи.

Исламистский терроризм издавна был угрозой для стран Магриба, однако с начала 2000-х годов он стал укреплять свои связи с международными террористическими группировками, в частности «Аль-Каидой». Так появилась «Аль-Каида в исламском Магрибе». Особенностью Марокко было то, что страна служила и базой, и мишенью для ряда террористических объединений [Wennerholm et al., 2010: 15]. Марокко с 2001 по 2013 г. подверглось девяти террористическим атакам³¹. Наиболее крупная из них имела место 16 мая 2003 г. в Касабланке, где террористы-смертники осуществили серию одновременных нападений в разных точках города. В теракте погибли 45 человек (включая 12 террористов), более 100 человек получили ранения.

Для руководства и граждан Марокко террористические атаки стали шоком, и в этих условиях правительство взяло курс на последовательную борьбу с исламистами.

Необходимость противодействия террористам привела к изменению законодательства в государстве. Было расширено определение терроризма, у правоохранительных органов появилось больше полномочий по борьбе с экстремизмом, были осуждены и помещены в тюрьмы несколько сотен людей, подозреваемых в терактах. Кроме того, были введены новые ограничения на деятельность СМИ, профессиональных ассоциаций, организаций гражданского общества и отдельных политических групп. Летом 2006 г. последовали новые задержания членов оппозиционных исламистских группировок в Марокко [Youngs, 2006: 1].

Королевство присоединилось к «войне с террором», объявленной США, значимым союзником Марокко. Приоритетными

³¹ Pham J.P. Morocco's vital role in Northwest Africa's security and development // Atlantic Council Africa Center. Issue Brief. November 2013. P. 3. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Moroccos_Vital_Role.pdf (accessed: 01.11.2018).

также стали реализация Соглашения о свободной торговле с ЕС и применение мер по улучшению государственного управления [Zemni, Vogaert, 2006]. Предполагалось, что борьба с бедностью населения также лишит терроризм питательной почвы.

Общим вызовом для Марокко и ЕС выступала проблема нелегальной миграции. Марокко уже много лет служило транзитной площадкой для переселенцев из государств Северной и Тропической Африки в Европу, в связи с чем правительство страны предпринимало комплексные усилия по регулированию миграционных потоков, включая как гуманитарные мероприятия, так и меры в области обеспечения безопасности. ЕС со своей стороны оказывал Королевству финансовую поддержку в этой деятельности — задолго до событий «Арабского пробуждения» и миграционного кризиса.

Для Марокко было важно развивать двустороннее сотрудничество с европейскими государствами в данном направлении. Королевство установило продуктивное взаимодействие со многими странами — членами ЕС, обмениваясь информацией и опытом по линии спецслужб. Основными партнерами для Марокко выступали Франция и Испания. Взаимоотношения по вопросам безопасности были настолько важны, что даже в периоды политической и дипломатической напряженности между Марокко и ЕС сохранялось взаимопонимание, несмотря на критику методов, используемых спецслужбами арабских государств, со стороны европейских правозащитников³².

Марокканское сотрудничество с европейскими странами и с США в сфере противодействия терроризму выступало не только элементом политики в области безопасности, но и важнейшим компонентом долгосрочной стратегии Рабата по укреплению экономических и политических связей с этими государствами. Цели Марокко состояли в том, чтобы свести к минимуму международную озабоченность проблемой Западной Сахары, поощрять приток иностранных инвестиций, содействовать развитию туризма, поддерживать доступ к западной военной технике и программам обучения персонала, а также содействовать интеграции Марокко в стратегические планы НАТО [Dworkin, El-Malki, 2018: 27].

³² Cavatorta F., Chari R., Kritzinger S. The European Union and Morocco. Security through authoritarianism? Institute for Advanced Studies, Vienna. June 2006. P. 22. Available at: http://aei.pitt.edu/6784/1/pw_110.pdf (accessed: 01.11.2018).

Стоит отметить также, что Марокко, будучи с 1995 г. членом Средиземноморского диалога НАТО, в значительных объемах получало военную технику из стран ЕС, несмотря на то что Кодекс поведения Европейского союза в отношении экспорта оружия предусматривал выдачу соответствующих лицензий на экспорт вооружений только в те государства, которые зарекомендовали себя как устойчивые демократии. Королевство таковым, по различным европейским критериям, не было, но, к примеру, в 2003 г. получило от ЕС 13 различных категорий вооружений по 124 экспортным лицензиям³³, в том числе из Франции, Германии, Италии и Португалии. Закупаемое Марокко оружие впоследствии использовалось, например, при патрулировании морского побережья страны и для укрепления охраны испанских анклавов на территории Марокко в целях предотвращения притока нелегальных мигрантов.

Статус привилегированного партнера ЕС позволил Марокко получить возможность на ситуативной основе присоединяться к заявлениям Брюсселя в рамках Общей внешней политики и политики безопасности. Был учрежден двусторонний диалог в рамках Общей политики безопасности и обороны, что было особенно важно в связи с интенсификацией борьбы с терроризмом [Бабынина, Кузнецов, 2015: 514–515].

В ЕС присутствовало понимание того, что в Марокко в оппозиции действовали умеренные исламистские движения и что с ними нужно было также налаживать взаимодействие. Однако этот вопрос был весьма политически чувствительным для марокканских властей, поэтому чиновники Еврокомиссии установили связь с теми исламистскими партиями, которые были «санкционированы» правительством и выступали в целом за сохранение статус-кво (например, Партия справедливости и развития). Вместе с тем ЕС избегал контактов с запрещенным, но в то же время более социально ориентированным движением «Справедливость и духовность» [Youngs, 2006: 5].

В период до «Арабской весны» повестка отношений ЕС–Марокко в сфере безопасности предусматривала участие Королевства в операциях по урегулированию кризисов (военных и невоенных) совместно с ЕС. Кроме того, партнерство предполагало развитие механизмов пограничного контроля, участие представителей Марокко в обучающих программах Европейского

³³ Ibidem.

полицейского колледжа, заключение соглашения о сотрудничестве между Марокко и Европейским полицейским управлением, а также углубление взаимодействия с Европейским центром мониторинга оборота наркотиков и наркомании (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA) [Idrissi, 2011: 9].

Исследователи Европейского совета по международным делам А. Дворкин и Ф.-З. Эль-Малки указывают, что представители ЕС воспринимали Марокко в качестве надежного партнера в сфере безопасности, поскольку правительство этой страны внимательно следило за своим населением и контролировало религиозную сферу жизни общества [Dworkin, El-Malki, 2018: 1–2]. Однако аналитики отмечали, что такой контроль осуществлялся достаточно репрессивной политической системой, которая сопротивлялась реформаторским «призывам извне». Кроме того, эксперты настаивали на том, что тем странам ЕС, у которых имеются особенно тесные связи с Марокко, следует приложить больше усилий для совместной работы по предотвращению радикализации и для решения проблем социально-экономической маргинализации и управления сферой безопасности.

Эксперты Стокгольмского института международных отношений в свою очередь, проанализировав взаимодействие ЕС и Марокко в сфере противодействия терроризму, отмечали, что террористическая угроза переплетается с вызовами институционального и социально-экономического развития того или иного государства. Именно в борьбе с этими вызовами как раз и был бы весьма востребован многомерный и ценностный подход, который стремится исповедовать Евросоюз. Тем не менее аналитики указали, что объемы помощи и уровень рекомендаций ЕС, связанных с противодействием терроризму и экстремизму в Марокко, как, впрочем, и в других рассмотренных ими государствах (Алжире, Йемене, Пакистане и Индонезия) был на удивление невысок. К тому же, по их мнению, эффективность осуществляемых мер подрывалась «несогласованностью деятельности различных органов ЕС, отсутствием понимания местных условий, усилением роли отдельных государств Евросоюза или стран, не входящих в ЕС, а также некоторой робостью Брюсселя перед лицом самых деликатных случаев» [Wennerholm et al., 2010: 6]. Эксперты подчеркнули, что хотя Марокко было приоритетным партнером для Евросоюза, это не особо отразилось на интенсивности содействия Брюсселя борьбе с терроризмом: вовлеченность ЕС, по крайней мере на уровне финансирования

проектов посредством ЕИСП или ЕИДПЧ, оставалась весьма ограниченной [Wennerholm et al., 2010: 16].

Сотрудничество по вопросам снятия трансграничных угроз безопасности — противодействие терроризму и потокам нелегальной миграции — несомненно, укрепило связи между ЕС и Марокко. В то же время объективная необходимость сосредоточить усилия именно на этом направлении повлекла за собой замедление прогресса в осуществлении политических реформ в Марокко и ослабление политических требований со стороны ЕС. В итоге, хотя за 10 лет — с 2001 по 2011 г. — Королевству удалось достичь значительных успехов в продвижении к Целям устойчивого развития ООН³⁴, в стране назревало недовольство внутривнутриполитической ситуацией и сформировались предпосылки к тому, чтобы «Арабское пробуждение» 2010–2011 гг. не обошло Марокко стороной.

* * *

В целом можно констатировать, что в годы, предшествовавшие событиям «Арабского пробуждения», взаимоотношения между Марокко и ЕС развивались весьма интенсивно.

С начала 2000-х годов Европейский союз оказывал Королевству содействие, направленное в первую очередь на экономическую модернизацию, проведение институциональных реформ и решение социально-экономических проблем. В своих программах помощи Евросоюз обозначил в качестве приоритетов устойчивый, инклюзивный, «зеленый» экономический рост, обеспечение равного доступа к социальным услугам, демократическое управление, верховенство закона.

В меньшей степени поддержка ЕС была направлена на либерализацию и развитие гражданского общества в Марокко. Деятельность в этой сфере осуществлялась весьма осторожно, сбалансированно, в относительно небольших объемах и принесла весьма скромные результаты. Импульсы политических преобразований в случае с Марокко исходили от монарха и приближенной к нему элиты, имевших свое видение того, какой должна быть демократия в стране и какими темпами следует к

³⁴ Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999–2009. Country Case Study: Morocco. P.i. // African Development Bank Group. 2011. Available at: <https://www.oecd.org/countries/morocco/49414466.pdf> (accessed: 01.11.2018).

ней продвигаться. Однако ЕС не готов был оказывать жесткое политическое давление на короля Мухаммеда VI, что целиком и полностью вписывалось в ту логику, которой Евросоюз придерживался в выстраивании отношений и с другими странами БВСА, сотрудничая с правительствами независимо от степени их приверженности идеалам демократии.

Руководство ЕС в целом осознавало особенности взаимодействия с политическим истеблишментом страны и рассчитывало на то, что с помощью политической обусловленности — через предоставление Марокко статуса привилегированного партнера, через развивающуюся интеграцию с ЕС, путем иных опосредованных мер — можно добиться большей либерализации, чем напрямую финансируя программы поддержки демократии, гражданского общества и т.п. Подобные программы также имели место, но объемы их были незначительными. Представляется, что Брюссель осознавал их заведомо невысокую эффективность в государстве, где политическая жизнь в значительной степени регламентировалась монархом и его ближним кругом. В качестве основных партнеров в стране ЕС рассматривал короля и правительство, в силу чего взаимодействие шло в основном по официальным государственным каналам.

Акцент во взаимоотношениях с Марокко, как и с другими странами Южного Средиземноморья, был сделан на упрочнении внутренней стабильности, совместном противодействии терроризму и нелегальной миграции. Для руководства ЕС поддержка взаимодействия на данных направлениях объективно имела большее значение, чем обеспечение приверженности арабских стран демократии и следование декларируемым нормативным принципам.

События «Арабского пробуждения», изменившие расклад политических сил в регионе, стали для ЕС в значительной степени неожиданными. Король и правительство Марокко сумели избежать критических потрясений в ходе протестов 2011 г., осуществив умеренные политические реформы. ЕС в свою очередь поддержал и одобрил вектор на демократизацию внутренней жизни Марокко, однако это уже предмет отдельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабынина Л.О., Кузнецов В.А. ЕС и страны Магриба // Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / Под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь мир, 2015. С. 508–540.

2. Кавешников Н.Ю. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны // Европейская интеграция: Учебник для вузов / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова. М.: Аспект-Пресс, 2017. С. 414–441.
3. Конкин К.С. Марокко и Евросоюз: новый уровень взаимоотношений // Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2011. № 1. С. 20–31.
4. Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после «Арабского пробуждения» // Современная Европа. 2018. № 5. С. 25–36.
5. Мохова И.М. Марокко // Ближний Восток, «Арабское пробуждение» и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; факультет мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012. С. 376–401.
6. Подгорнова Н.П. Марокко — Евросоюз: специфика взаимоотношений и сотрудничества // Страны Магриба в поисках оптимального пути развития: Сборник статей. М.: Институт Ближнего Востока, 2016. С. 35–50.
7. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa. EU Spring. Report. 2016.
8. Bergh S.I. The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa. London; New York: I.B. Tauris, 2017.
9. Bergh S.I. Public sector governance reforms and ‘advanced regionalization’ in Morocco: What role for the European Union? Robert Schuman Centre for Advanced Studies BORDERLANDS Project. EUI Working Paper RSCAS 2016/56.
10. Bremberg N. Diplomacy and security community-building. EU crisis management in the Western Mediterranean. New York: Routledge, 2016.
11. Dimitrova B. Reshaping civil society in Morocco: Boundary setting, integration and consolidation. Centre for European Policy Studies Working Document No. 323. December 2009. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/148852705.pdf> (accessed: 01.11.2018).
12. Dworkin A., El-Malki F.-Z. The Southern front line: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco. European Council on Foreign Relations. Policy Brief. 15.02.2018.
13. Fernandez-Molina I. Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014. London: Routledge, 2015.
14. Fontana I. EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings. London: Routledge, 2017.
15. Hennebert P. Public administration reform in Morocco. EuropAid report. May 2009.
16. Holden P. In search of structural power: EU Aid Policy as a global political instrument. London; New York: Routledge, 2016.
17. Idrissi B.I. Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the Advanced Status. Main features and challenges. Europatredningen. Report No. 21. 2011.
18. Khakee A. Assessing democracy assistance: Morocco. FRIDE Project Report. May 2010.
19. Malka H., Alterman J.B. Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press,

2006. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamorocobook4webuse.pdf (accessed: 01.11.2018).

20. Meyer E. Democracy promotion by the European Union in Morocco within the framework of the European Neighbourhood Policy. Potsdam University. 2007. Available at: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1820/file/meyer_diplom.pdf (accessed: 01.11.2018).

21. Van Hüllen V. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia // *West European Politics*. 2012. Vol. 35. Iss. 1. P. 117–134.

22. Wennerholm P., Brattberg E., Rhinard M. The EU as a counter-terrorism actor abroad: Finding opportunities, overcoming constraints. European Policy Centre Issue Paper No. 60 (In cooperation with the Swedish Institute of International Affairs). September 2010.

23. Youngs R. Europe's flawed approach to Arab democracy. Centre for European Reform. Available at: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_youngs_arab_democracy-1423.pdf (accessed: 01.11.2018).

24. Zemni S., Bogaert K. Morocco and the mirages of democracy and good governance. UNISCI Discussion Papers, No. 12 (October / October 2006). Ghent University. P. 103–120. Available at: <https://biblio.ugent.be/publication/372204/file/459864> (accessed: 01.11.2018).

O.S. Kulkova

**THE EUROPEAN UNION'S
ASSISTANCE TO MOROCCO (1999–2011):
STRATEGIC DIRECTIONS, PRIORITY AREAS,
AND MAIN OUTCOMES**

*Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences
30/1 Spiridonovka, Moscow, 123001*

The European Union — the world's largest collective donor — directs much of its assistance to the Middle East and North Africa countries. The Kingdom of Morocco is, however, a special case among the EU partners in the MENA. It was the first Southern Mediterranean country to receive a status of a 'privileged partner' back in the 2000s, and has been the largest beneficiary of aid from Brussels ever since. The paper identifies strategic directions, priority areas, and main outcomes of the EU assistance programs in Morocco in 1999–2011, from the King Mohammed VI's ascension to throne to the Arab Awakening. Special attention is paid to the evolution of motives behind the EU assistance and changes in the nature of aid programs implemented in Morocco in interrelation with the political processes within the country. The author examines aid delivery mechanisms, distribution of aid through the Government and to civil society institutions in Morocco, as well as terms of such assistance. The paper also considers balance between

the so called policy assistance aimed at strengthening the justice sector, promotion of good governance and so on, on the one hand, promotion of economic and social development and security sector reforms — on the other. The conclusion is drawn that in their efforts to ensure further liberalization of Morocco the EU leaders tend to rely on the European Neighbourhood Policy (ENP), the privileged partnership, social, economic and institutional support rather than on programs directly aimed at democracy promotion. This approach stems largely from the intent to promote political stability in the Kingdom of Morocco — the EU key partner in countering such transnational threats as illegal migration and terrorism. This approach (typical of the EU cooperation with other autocratic regimes in the MENA, both monarchical and republican) explains a relatively low-key reaction of the EU bureaucrats to the slowdown — of the liberalization processes in the 2000s, which occurred in the face of unfolding war on terror and resulted in Morocco being affected by the Arab Awakening.

Keywords: EU, Morocco, Arab Spring, state-building, development assistance, official development aid, capacity building, security, migration, the European Neighbourhood Policy.

About the author: *Olga S. Kulkova* — PhD (History), Senior Research Fellow, Centre for Studies of Russian-African Relations and Foreign Policy of African countries, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: kulkova-olga@yandex.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Foundation for Basic Research, project № 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Babynina L.O., Kuznetsov V.A. 2015. ES i strany Magriba [The EU and the Maghreb countries]. In Gromyko A.I., Nosov M.G. (eds.). *Evropeiskii Soyuz v poiske global'noi roli: politika, ekonomika, bezopasnost'* [The European Union in search of a global role: Politics, economy, security]. Moscow, Ves' mir Publ., pp. 508–540. (In Russ.)
2. Kaveshnikov N.Yu. 2017. Obshchaya vneshnyaya politika, politika bezopasnosti i oborony [Common Foreign and Security Policy]. In Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (eds.). *European integration: A handbook*. Moscow, Aspect-Press Publ., pp. 414–441. (In Russ.)
3. Konkin K.S. 2011. Marokko i Evrosoyuz: novyi uroven' vzaimootnoshenii [Morocco and European Union: New level of the relationship]. *Vestnik RUDN. Seriya 'Mezhdunarodnye otnosheniya'*, no. 1, pp. 20–31. (In Russ.)
4. Kuznetsov V.A., Oganisyan L.D. 2018. Dilemmy demokratizatsii: politika Evrosoyuza v Tunise i Egipte posle arabskogo probuzhdeniya [Dilemmas of democracy promotion: The EU policies in Tunisia and Egypt after the Arab Awakening]. *Contemporary Europe*, no. 5, pp. 25–36. (In Russ.)

5. Mokhova I.M. 2012. Marokko [Morocco]. In Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she?* [Middle East, Arab Awakening and Russia: what comes next?]. Moscow, IV RAN Publ., pp. 376–401. (In Russ.)
6. Podgornova N.P. 2016. Marokko — Evrosoyuz: spetsifika vzaimootnosheniy i sotrudnichestva [Morocco-EU: Specific characteristics of relations and cooperation]. In Podgornova N.P. (ed.). *Strany Magriba v poiskakh optimal'nogo puti razvitiya* [The Maghreb countries in search of optimal development approaches]. Moscow, Institut Blizhnego Vostoka Publ., pp. 35–50. (In Russ.)
7. Balfour R., Fabbri F., Youngs R. 2016. *Democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*. EU Spring. Report.
8. Bergh S.I. 2017. *The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa*. London, New York, I.B. Tauris.
9. Bergh S.I. 2016. *Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union?* Robert Schuman Centre for Advanced Studies BORDERLANDS Project. EUI Working Paper RSCAS 2016/56.
10. Bremberg N. 2016. *Diplomacy and security community-building. EU crisis management in the Western Mediterranean*. New York, Routledge.
11. Dimitrova B. 2009. *Reshaping civil society in Morocco: Boundary setting, integration and consolidation*. Centre for European Policy Studies Working Document No. 323. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/148852705.pdf> (accessed: 01.11.2018).
12. Dworkin A., El-Malki F.-Z. 2018. *The Southern front line: EU counter-terrorism cooperation with Tunisia and Morocco*. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
13. Fernandez-Molina I. 2015. *Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014*. London, Routledge.
14. Fontana I. 2017. *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings*. London, Routledge.
15. Hennebert P. 2009. *Public Administration Reform in Morocco*. EuropAid report.
16. Holden P. 2016. *In search of structural power: EU Aid Policy as a global political instrument*. London, New York, Routledge.
17. Idrissi B.I. 2011. *Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the Advanced Status. Main features and challenges*. Europautredningen. Report No. 21.
18. Khakee A. 2010. *Assessing democracy assistance: Morocco*. FRIDE Project Report.
19. Malka H., Alterman J.B. 2006. *Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco*. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamorocobook4webuse.pdf (accessed: 01.11.2018).
20. Meyer E. 2007. *Democracy promotion by the European Union in Morocco within the framework of the European Neighbourhood Policy*. Potsdam University. Available at: https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1820/file/meyer_diplom.pdf (accessed: 01.11.2018).
21. Van Hüllen V. 2012. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia. *West European Politics*, vol. 35, iss. 1, pp. 117–134.

22. Wennerholm P., Brattberg E., Rhinard M. 2010. *The EU as a counter-terrorism actor abroad: Finding opportunities, overcoming constraints*. European Policy Centre Issue Paper No. 60 (In cooperation with the Swedish Institute of International Affairs).

23. Youngs R. 2006. *Europe's flawed approach to Arab democracy*. Centre for European Reform. Available at: https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_youngs_arab_democracy-1423.pdf (accessed: 01.11.2018).

24. Zemni S., Bogaert K. 2006. *Morocco and the mirages of democracy and good governance*. UNISCI Discussion Papers, No. 12. Ghent University, pp. 103–120. Available at: <https://biblio.ugent.be/publication/372204/file/459864> (accessed: 01.11.2018).