

# Инструменты и последствия воздействия Запада на незападный мир

---

Кулькова О.С.\*

## Помощь Евросоюза странам Ближнего Востока и Северной Африки после начала «Арабского пробуждения» (на примере Марокко)

*В политике Европейского союза как крупнейшего коллективного донора мира регион Ближнего Востока и Северной Африки занимает видное место уже не одно десятилетие. События «Арабского пробуждения» 2010–2011 гг. придали новый импульс развитию взаимоотношений европейских институтов со странами Южного Средиземноморья, и в том числе с первым привилегированным партнером ЕС в регионе – Королевством Марокко. ЕС, с одной стороны, существенно увеличил объемы помощи Рабату, а с другой – постарался переосмыслить принципы взаимодействия с Марокко. В официальных документах и заявлениях больший акцент был сделан на содействие демократизации. Однако на деле основной объем средств предоставлялся в виде прямой бюджетной поддержки, а среди организаций гражданского общества поддерживались те, которые были лояльны властям. Несмотря на значительное обновление инструментария сотрудничества, в целом, логика взаимодействия ЕС и Марокко осталась той же, что и до «Арабского пробуждения»: экономические интересы и императивы сотрудничества в сфере безопасности для ЕС по-прежнему имели большее значение, чем решение задач продвижения демократии в Королевстве.*

**Ключевые слова:** Европейский союз, Ближний Восток и Северная Африка, Марокко, «Арабское пробуждение», Европейская политика соседства, помощь развитию, государственное управление, безопасность, продвижение демократии, поддержка гражданского общества.

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Европейский Союз – крупнейший коллективный донор мира. По объемам помощи развивающимся странам европейские институты занимают четвертое место среди членов Комитета содействия развитию ОЭСР (после США, Германии и Великобритании). Особенно заметно присутствие ЕС в области содействия социально-экономическому развитию и укреплению государственного управления. Значительная часть помощи направляется структурами Евросоюза в страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), многие из которых в текущем десятилетии оказались затронуты процессами политической трансформации вследствие событий «Арабского пробуждения» («Арабской весны»).

Среди стран-партнеров ЕС в регионе особняком стоит Королевство Марокко, в свое время стремившееся к обретению членства в Европейском союзе, а в 2008 г.

---

\* Кулькова Ольга Сергеевна – к.и.н., старший научный сотрудник Центра изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки Института Африки РАН, эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (kulkova-olga@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 19.08.2019.

получившее статус его привилегированного партнера – первым из всех соседей ЕС по Южному Средиземноморью. В 2018 г. Марокко являлся крупнейшим получателем финансовых средств со стороны ЕС в рамках Европейской политики соседства (ЕПС)<sup>1</sup>. Объемы поддержки Королевства со стороны Брюсселя лишь возросли после событий «Арабского пробуждения», в ходе которых власти страны, реагируя на массовые протесты, быстро провели умеренные реформы, в значительной мере удовлетворившие требования протестующих.

Цель исследования – выявить изменения принципов и механизмов содействия развитию и укреплению государственности Марокко со стороны Европейского союза после 2011 г., а также их последствия для страны и ее взаимодействия с ЕС.

Актуальность заявленной проблематики обусловлена активизацией научной дискуссии<sup>2</sup> о том, каким должно быть содействие развитию незападных государств, чтобы быть эффективным и не нарушать при этом их самобытности и динамики внутренней эволюции. Кроме того, по-прежнему на повестке дня стоит вопрос о характере и принципах взаимодействия донора (в данном случае, коллективного – Евросоюза) и страны-реципиента, которые могут совершенно по-разному видеть приоритеты в сфере развития и укрепления государственности. Не менее актуальна и проблема адекватного измерения результативности усилий западных доноров в области укрепления государственности в странах-реципиентах.

Настоящее исследование вписано в контекст реализуемого на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ многолетнего научного проекта, посвященного изучению перечисленных выше вопросов применительно к странам арабского мира. Оно продолжает серию публикаций, посвященных взаимодействию западных доноров с республиканскими и монархическими режимами Магриба и Машрика до и после «Арабского пробуждения»<sup>3</sup>. В методологическом плане исследование основывается на принципах системно-исторического подхода с активным привлечением широкого круга источников информации, в том числе, статистических данных по официальной помощи развитию (ОПР), аккумулируемых ОЭСР.

---

<sup>1</sup> Morocco. European Commission official website. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en) (дата обращения: 01.11.2018).

<sup>2</sup> Например, *Van Hüllen V.* Negotiating democracy with authoritarian regimes. EU democracy promotion in North Africa // *Democratization*. 2019. No. 26 (5). P. 869-888; *Hatab S.* Deepening democracy or stabilization? European neighborhood policy (ENP) and the “Arab spring” // *Review of Economics and Political Science*. 2019. Vol. 4. No. 1. P. 20-37; *Brown W.* Sovereignty matters: Africa, donors, and the aid relationship // *African Affairs*. 2013. Vol. 112. Issue. 447. P. 262-282; *Gamso J., Yuldashev F.* Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy? // *International Studies Quarterly*. 2018. Vol. 62. Issue. 4. P. 809-820; *Vandeputte N., Luciani L.* European Union democracy assistance: an academic state of play. European Partnership for Democracy. Report. December 2018. URL: <http://epd.eu/wp-content/uploads/2018/12/EU-Democracy-Assistance.pdf> (дата обращения: 1.11.2018) и др.

<sup>3</sup> *Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д.* Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // *Современная Европа*. 2018. №5. С. 1-12; *Кулькова О.С.* Европейские программы помощи Марокко в 1999-2011 гг.: ориентиры, компоненты, результаты // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2018. №3. С. 48-78; *Оганисян Л.Д.* Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами «Арабского пробуждения» / «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке (Мировое развитие, вып. 19). М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 148-156; *Хлебникова Л. Р.* США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского королевства в исторической ретроспективе // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2018. №3. С. 79-120.

## Логика взаимодействия ЕС и Марокко до «Арабского пробуждения»

Как указывают руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН В.А. Кузнецов и преподаватель факультета мировой политики МГУ Л.Д. Оганисян, до событий «Арабского пробуждения» ЕС в целом придерживался следующей парадигмы в выстраивании отношений со странами БВСА – «сотрудничество с арабскими правительствами, независимо от степени их приверженности идеалам демократии»<sup>4</sup>. Марокко в этом плане не являлось исключением.

На протяжении длительного времени Марокко было одним из важнейших партнеров ЕС в Северной Африке. С 1999 г. Королевством правил Мухаммед VI, стремившийся проводить динамичную экономическую политику, ускорить интеграцию Марокко в мировую экономику, реализовывать крупные инфраструктурные проекты, бороться с бедностью. В этих начинаниях ему активно помогал Европейский союз, предоставляя содействие развитию, направленное, в первую очередь, на экономическую модернизацию, поддержку институтов и реформы структур государственного управления, решение социально-экономических проблем. В своих программах помощи Марокко Евросоюз делал акцент на таких сферах, как устойчивый, инклюзивный, «зеленый» экономический рост, обеспечение равного доступа к социальным услугам и обеспечение верховенства закона<sup>5</sup>.

В 2008 г. отношения с Марокко получили продвинутый статус. В 2010 г. был проведен саммит ЕС-Марокко, первый в своем роде двусторонний саммит между ЕС и арабской или африканской страной, подчеркнувший важность партнерства с Марокко для ЕС. Кроме того, еще в 2010 г. была принята вторая национальная индикативная программа для Марокко на 2011–2013 гг. по реализации Совместного плана действий от 2005 г.<sup>6</sup>. В данной индикативной программе акцент был смещен с социального на политический сектор и поддержку институтов (например, деятельности органов правосудия). Объемы финансирования, которые с середины 1990-х гг., уверенно росли (в среднем с 4,7 евро на душу населения в 1995–2006 гг. до 5,45 в 2007–2010 гг.) были увеличены на 20% и составили 580,5 млн евро (на 3 года), в результате чего Марокко должно было стать крупнейшим получателем помощи ЕС в регионе<sup>7</sup>.

В меньшей степени поддержка ЕС была направлена на демократизацию и поддержку гражданского общества. В этих сферах помощь предоставлялась весьма осторожно и в относительно небольших объемах. Усилия на двух последних

<sup>4</sup> Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Указ соч. С. 12.

<sup>5</sup> См. подробнее: Кулькова О.С. Указ соч. С. 48-78; 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; Конкин К.С. Марокко и Евросоюз: новый уровень взаимоотношений // Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2011. No 1. С. 20–31; Bergh S.I. The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa. London; New York: I.B. Tauris, 2017; Fontana I. EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings. London: Routledge, 2017; Khakee A. Assessing democracy assistance: Morocco. FRIDE Project Report. May 2010; Malka H., Alterman J.B. Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press, 2006. URL: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/malkamoroccobook4webuse.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamoroccobook4webuse.pdf) (дата обращения: 01.11.2018); Van Huilllen V. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia // West European Politics. 2012. Vol. 35. Issue. 1. P. 117–134.

<sup>6</sup> Кулькова О.С. Указ. соч. С. 58.

<sup>7</sup> Там же. С. 66.

направлениях приносили весьма скромные результаты, поскольку импульс внутренних трансформаций в стране исходил в Марокко непосредственно от монарха, который на протяжении длительного времени не был готов к сколько-нибудь существенным изменениям политической системы.

Руководство ЕС в целом осознавало особенности взаимодействия с политическим истеблишментом страны и рассчитывало на то, что с помощью «позитивной обусловленности» (*positive conditionality*) – предоставления Марокко статуса привилегированного партнера, движения к большей интеграции с ЕС и путем иных мер поддержки – добьется большей либерализации, чем посредством непосредственного финансирования программ поддержки демократии, гражданского общества и тому подобного. Представители ЕС понимали их заведомо невысокую эффективность в обществе, где политическая жизнь остается в большой степени регламентирована монархом и его кругом. В качестве основных партнеров в стране институты ЕС рассматривали короля и правительство, в силу чего взаимодействие шло, в основном, по правительственным каналам.

Таким образом, в рамках взаимодействия с Марокко имел место парадокс, характерный для отношений ЕС и со многими другими странами Южного Средиземноморья до 2010 г.: акцент во взаимодействии был сделан на обеспечении стабильности, а также противодействии терроризму и нелегальной миграции. Прогресс в этих ключевых сферах для руководства ЕС объективно имел гораздо большее значение, чем приверженность арабских стран-партнеров, в том числе и Королевства Марокко, либерально-демократическим принципам.

Как бы то ни было, за первое десятилетие XXI в. Королевству Марокко – в том числе и благодаря помощи со стороны институтов ЕС – удалось достичь значительных успехов в продвижении к Целям развития тысячелетия, установленным ООН<sup>8</sup>. Однако в стране назревало недовольство политической ситуацией: несмотря на проводимые реформы, качество государственного управления в стране оставляло желать лучшего (было немало свидетельств коррупции, nepотизма, несправедливого или неэффективного распределения государственных доходов). Правительству за 2000-е годы так и не удалось существенно сократить разрыв между богатыми и бедными и создать достаточное количество рабочих мест, особенно для молодежи, чтобы удержать значительную ее часть от желания перебраться в Европу. Все вышесказанное сформировало предпосылки к тому, чтобы «Арабское пробуждение» 2010–2011 гг. не обошло Марокко стороной.

### **«Арабское пробуждение» в Марокко и его влияние на европейские программы помощи Королевству**

В феврале 2011 г. Марокко охватили массовые беспорядки. Марокканские власти оперативно отреагировали на социальные волнения<sup>9</sup>. 9 марта 2011 г. король Мухаммед VI обратился к жителям страны со знаковой речью, в которой пообещал реформировать политическую систему в сторону ее либерализации, внести соответствующие изменения в Конституцию и вынести их на общенациональный референдум.

Король обещал расширить гражданские свободы, усилить защиту прав человека, укрепить принцип разделения властей (прежде всего, добиться

---

<sup>8</sup> Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999–2009. Country Case Study: Morocco. African Development Bank Group. March 2011. P. i. URL: <https://www.oecd.org/countries/morocco/49414466.pdf> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>9</sup> Мохова И.М. Указ.соч. С. 376.

независимости судебной власти), а также назначать премьер-министра из состава победившей на парламентских выборах партии, усилить роль политических партий (особенно в рамках парламентской оппозиции), признать берберскую идентичность в качестве элемента марокканской<sup>10</sup>. На референдуме 1 июля 2011 г. 98,5% марокканцев проголосовали за внесение изменений в основной закон<sup>11</sup>.

Вскоре после принятия обновленной Конституции в Марокко прошли парламентские выборы, на которых победила умеренно исламистская Партия справедливости и развития. Впоследствии на выборах 2016 г., прозрачность которых отмечалась и международными обозревателями<sup>12</sup>, она вновь одержала победу, расширив свое представительство в парламенте.

Предложенные королем реформы удовлетворили основные требования манифестантов, и протестное движение в целом пошло на спад. Интересно, что, стремясь усмирить оппозиционное «Движение 20 февраля», возникшее в ходе «Арабской весны», власти Марокко, тем не менее, не прибегали к традиционной для таких случаев тактике и не объясняли протесты внешним заговором и «происками Запада», дабы не подорвать традиционно тесные и дружественные отношения с западными партнерами. Впрочем, как отмечала научный сотрудник Роттердамского университета Эразма (Нидерланды) Сильвия Берг, «в европейской реакции едва ли прослеживалось какое-либо сочувствие к «Движению 20 февраля», и институты ЕС не были готовы поддержать его, предпочитая продолжать финансировать те же самые элитарные и лояльные к дворцу НПО, которым не хватало легитимности в глазах членов Движения»<sup>13</sup>.

В то же время, по мнению научного сотрудника Института Востоковедения РАН И.М. Моховой, эволюция Марокко в направлении демократизации была связана отчасти и с «мягким» давлением со стороны западных партнеров<sup>14</sup>. Предложенные Мухаммедом VI политические реформы получили одобрение со стороны США, Франции, Европейского союза (поддержали короля и монархии Персидского Залива<sup>15</sup>). Такая поддержка соответствовала позиции, занятой ЕС в ходе «Арабского пробуждения», которое застало многих западных аналитиков и политических деятелей врасплох<sup>16</sup>. С самых первых дней Евросоюз активно включился в выстраивание диалога с правительствами стран региона, в том числе и теми, которые пришли к власти в результате революций.

В 2011 г. ЕС опубликовал два важных сообщения, в которых подчеркивалась готовность выстраивать отношения с соседями на основе принципа «большее за большее» и на условиях «взаимной подотчетности»<sup>17</sup>. Эти

---

<sup>10</sup> Там же. С. 386-387.

<sup>11</sup> Там же. С. 395.

<sup>12</sup> Morocco's new political landscape. April 2017. European Parliamentary Research Service. P.1. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599424/EPRS\\_ATA\(2017\)599424\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599424/EPRS_ATA(2017)599424_EN.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>13</sup> *Bergh S.I.* Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P.5. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS\\_2016\\_56.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS_2016_56.pdf?sequence=1) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>14</sup> *Мохова И.М.* Указ. соч. С. 397.

<sup>15</sup> Там же. С. 396.

<sup>16</sup> *Gause F.G.* Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability. Foreign Affairs. Vol 90. No. 4. July/August 2011. P. 81-84, 85-90.

<sup>17</sup> EU's Response to the "Arab Spring": The State-of-Play After Two Years. 8 February 2013. A 70/13. URL: <https://www.avrupa.info.tr/en/eeas-news/eus-response-arab-spring-state-play-after-two-years-3397> (дата обращения: 10.05. 2019).

документы зафиксировали отказ Евросоюза<sup>18</sup> от дискредитировавшего себя курса по отношению к странам Южного Средиземноморья, в рамках которого ЕС стремился прежде всего к поддержанию стабильности и безопасности, проявляя терпимость в отношении авторитарных режимов стран региона<sup>19</sup>.

Отныне ЕС решил уделять более пристальное внимание вопросам демократизации и защиты прав человека в рамках принятого в 2012 г. документа «Стратегические руководящие принципы по защите прав человека и демократии»<sup>20</sup> и двух сопутствующих планов действий<sup>21</sup>. Были также увеличены ресурсы, предназначенные для поддержки гражданского общества, в частности, бюджет Европейского инструмента поддержки демократии и прав человека (ЕИДПЧ). Кроме того, представители ЕС в странах Северной Африки стали более активно работать с населением на низовом уровне, поддерживая инициативы местных организаций гражданского общества, в особенности сфокусированных на улучшении положения молодежи и женщин.

Лидеры ЕС, в том числе президент Европейского совета Херман Ван Ромпей, президент Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу и верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон стали совершать регулярные поездки в регион. На саммите «5+5» в октябре 2012 г. Ж.М. Баррозу в сопровождении комиссара ЕС по вопросам расширения и Европейской политики соседства Штефана Фюле встретился с лидерами всех пяти стран Магриба, в т.ч. и королем Марокко.

В рамках реагирования на события «Арабского пробуждения» ЕС сделал акцент на поддержке стран региона в следующих областях:

- 1) поддержка избирательного процесса;
- 2) укрепление роли гражданского общества – в том числе по линии специально учрежденных Фонда поддержки гражданского общества в странах соседства (*Neighborhood Civil Society Facility*, учрежден в 2011 г.) и Европейского фонда поддержки демократии (*European Endowment for Democracy*, учрежден в 2013 г.);
- 3) поддержка экономического транзита – в частности, в рамках учрежденной в 2011 г. программы «БЕЧА» (*SPRING, Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* – Программа поддержки партнерства, реформ и инклюзивного экономического роста), предназначенной для стран Южного Средиземноморья, которые демонстрируют приверженность демократическим реформам и прогресс в их реализации;
- 4) развитие межличностных связей, миграции и мобильности – посредством предоставления дополнительного финансирования на реализацию программ студенческой мобильности «*Erasmus Mundus*», «*Tempus*» и проектов Европейского фонда образования (*European Training Foundation*);

<sup>18</sup> Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa. EUSpring. Report. 2016. P. 3.

<sup>19</sup> Подробнее об этом см.: Кавешников Н.Ю. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны / Европейская интеграция. Учебник. М.: Аспект-Пресс, 2017. С. 423. См. также: Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Указ. соч.; The European Union and North Africa: Prospects and Challenges. Ed. by Adel Abdel Ghafar. Brookings Institution Press. 2019. P. 1.

<sup>20</sup> EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Luxembourg, 25 June 2012 11855/12. URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>21</sup> Первый план действий был принят вместе со Стратегическими руководящими принципами в 2012 г. и действовал до 2014 г., затем был принят план на 2015-2019. (EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019). URL: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-human-rights-and-democracy-2015-2019\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-human-rights-and-democracy-2015-2019_en) (дата обращения: 10.05. 2019).

5) укрепление регионального сотрудничества (ЕС интенсифицировал свое взаимодействие с региональными организациями – такими, как Союз для Средиземноморья (*Union for the Mediterranean*), членами которого являются все страны ЕС и 15 стран Южного и Восточного Средиземноморья) и Лига арабских государств, и стал активнее поощрять региональную интеграцию в Магрибе.

В свете «Арабского пробуждения» и последующих событий ЕС значительно увеличил объемы помощи Марокко. Если в 2010 г. крупнейшим получателем европейской ОПР в регионе были Палестинские территории (1,029 млн долл.), а Марокко находилось на втором месте (882 млн долл.), то уже в скором времени Марокко переместилось в этом списке на первую строчку (1,222 млн долл.)<sup>22</sup>. Объемы помощи выросли и в расчете на душу населения и составили до 6,2 евро в 2011–2013 гг.<sup>23</sup> Акцент делался на социально-экономическое развитие, охрану окружающей среды, поддержку институтов (например, деятельности органов правосудия).

Вместе с тем, как указывала С. Берг, соотношение между обещанными и фактически доведенными до получателя средствами довольно существенно изменилось с 2011 г. Из-за резких задержек в выплатах, особенно в 2013 и 2014 гг., общая сумма обещанных, но невыплаченных средств достигла 417,7 млн за весь период с 2009 по 2014 гг.<sup>24</sup>.

Такие задержки и в целом разница между заявленными и реально перечисленными суммами были вызваны рядом причин.

С одной стороны, ряд новых программ помощи ЕС предусматривал выделение денег в ответ на соблюдение целого ряда критериев (например, речь идет о программе «Содействие успешной реализации статуса привилегированного партнера – *Succeeding the Advanced Status II*» на общую сумму 87 млн евро, в основном в виде бюджетной поддержки. Программа была утверждена в 2013 г., но по состоянию на 2016 г. ЕС так и не получил от Марокко запроса на выделение первого транша<sup>25</sup>. Это показывает, что либо Марокко не хотело получать данные средства, обусловленные выполнением ряда целевых индикаторов, либо могло обойтись без данных ассигнований.

С другой стороны, расхождения между заявленными и реально выделенными суммами были характерны в целом для программы ЕПС. На словах политика ЕС после «Арабского пробуждения» реализовывалась под лозунгом «больше – за большее» (т.е. предполагалось, что, чем более масштабные реформы будут проводить страны-реципиенты, тем на большие объемы финансирования и уступки со стороны ЕС они могут рассчитывать). Однако на деле, как справедливо отметила Ф. Бикки (профессор Института Европейского университета, Италия), получалось «меньше за то же самое»<sup>26</sup>: финансирование предоставлялось на прежних принципах, и его выделялось меньше на фоне ухудшающегося социально-

---

<sup>23</sup> *Martin I.* The EU has strengthened its relations with Morocco, but not to the extent required to bring about real change in the country. London School of Economics Blog. 11 August 2014. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/08/11/the-eu-has-strengthened-its-relations-with-morocco-but-not-to-the-extent-required-to-bring-about-real-change-in-the-country/> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>24</sup> *Bergh S.I.* Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P. 4. URL: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS\\_2016\\_56.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS_2016_56.pdf?sequence=1) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>25</sup> *Bergh S.I.* Op. cit. P. 3.

<sup>26</sup> *Bicchi F.* The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More' or Less of the Same? // *Mediterranean Politics*. 2014. 19 (3). P. 318-332. P. 319. Приводится по: *Bergh S.I.* Op.cit. P. 4-5.

экономического положения в стране-реципиенте в условиях политической и экономической нестабильности). Если страна-реципиент не соблюдала условий выделения средств (например, принятие органических законов во исполнение Конституции 2011 г. в Марокко), то у ЕС оставался практически единственный вариант – не выделять деньги.

Наконец, следует учитывать и тот факт, что в соответствии с циклом финансового программирования помощи в ЕС средства, заявленные на какой-либо год, могут выделяться в течение 3-4 лет, поскольку процессы тендеров и заключения контрактов длятся долго<sup>27</sup>.

*Таблица 1. Официальная помощь развитию Марокко со стороны институтов ЕС (млн долл.)*

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
205,25	348,68	453,78	488,06	460,89	361,01	647,23	666,78

Источник: база данных ОЭСР.

Что касается секторального распределения реально выделенных средств, то если сравнить поддержку ЕС в отношении Марокко до и после «Арабского пробуждения», можно заметить значительное увеличение масштабов поддержки институтов и сокращение объемов экономической помощи, а также расходов на поддержку социальных секторов. Вместе с тем, объемы содействия усовершенствованию структур управления и защите прав человека, хотя и возросли, оставались на достаточно скромном уровне (см. Табл. 2).

*Таблица 2. Распределение помощи Марокко со стороны ЕС по отдельным секторам (2007-2013 гг., фактические расходы)*

Сектор	2007–2010 (%)	2011–2013 (%) <sup>28</sup>
Социальный сектор	44,6	31,9
Управление и права человека	1,1	7,8
Поддержка институтов	12,5	43,6
Экономический сектор	35,1	10,3
Окружающая среда	6,7	6,4

Источник: *European Commission 2014a: 64*<sup>29</sup>.

Рассмотрим взаимодействие с Марокко более подробно на каждом из приоритетных направлений взаимодействия ЕС со странами региона.

*Поддержка избирательного процесса.* ЕС предоставил техническую помощь в организации выборов в Марокко в 2011 г. и поддержал НПО, занимавшиеся подготовкой национальных наблюдателей за ходом выборов.

*Укрепление роли гражданского общества.* По линии Фонда поддержки гражданского общества в странах соседства Еврокомиссия выделила Марокко 1,2 млн евро через Фонд Анны Линд<sup>30</sup>, который реализовал ряд проектов

<sup>27</sup> Bergh S.I. Op.cit. P. 5.

<sup>28</sup> Данное распределение без учета сумм, выделенных в рамках программы «ВЕСНА».

<sup>29</sup> Приводится по: *Sylvial. Bergh. Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P.4.*

<sup>30</sup> The Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue Between Cultures. Фонд Анны Линд (является международным учреждением, управляемым 42 министерствами иностранных дел Союза для Средиземноморья – с ЕС и Лигой арабских государств в качестве наблюдателей – и содействует развитию регионального диалога из своей штаб-квартиры в Александрии (Египет). Фонд был

в Королевстве. Несколько проектов в Марокко было также реализовано на средства Европейского фонда поддержки демократии – в том числе в области оказания помощи ряду марокканских «мозговых центров»<sup>31</sup>.

*Поддержка экономического транзита.* В рамках программы «ВЕСНА» Марокко получило 80 млн евро на реализацию программы содействия защите прав человека и обеспечение всеобъемлющего экономического транзита, ориентированного, в частности, на развитие образования, здравоохранения и сельских районов.

*Инициативы в сфере развития межчеловеческих связей, миграции и мобильности.* Марокко стало одним из крупных бенефициаров общеевропейских образовательных программ. В июне 2013 г. между ЕС и Марокко было заключено «Партнерство в сфере мобильности»<sup>32</sup>. Целью было обеспечить общую основу для обсуждения соглашения о реадмиссии параллельно с соглашением об упрощении визовых формальностей, переговоры по которым велись с Марокко еще в 2000-х гг., но до сих пор не принесли каких-либо ощутимых результатов.

*Укрепление регионального сотрудничества.* ЕС поддерживает укрепление торговых отношений между странами Южного Средиземноморья. Региональные проекты с участием Марокко реализуются и Чрезвычайным фондом ЕС по Африке, и в рамках ряда других европейских инициатив.

Таким образом, можно констатировать, что после арабских восстаний 2011 г. Евросоюз решил выделять значительно больше ресурсов на содействие продвижения Марокко к демократии, поддерживая как правительство, так и структуры гражданского общества.

Хотя многие европейские эксперты указывали на недостаточность марокканских реформ 2011-2012 гг. для подлинного продвижения к демократии, во время своего визита в Марокко в 2014 г. Ш. Фюле заявил, что «отношения ЕС и Марокко являются «историей успеха» в регионе к югу от границ Союза» и что на них в регионе «можно равняться»<sup>33</sup>.

Как отмечали авторы коллективной монографии «Европейский союз и Северная Африка: перспективы и вызовы», опубликованной Институтом Брукингса в 2019 г., хотя «в 2011 г. ЕС действительно оказал масштабную поддержку протестующим, по прошествии года эти обязательства стали менее определенными. <...> Кроме того, восстания 2011 г. и последующие политические реформы привели к победе на муниципальных и общенациональных выборах по всей Северной Африке исламистские партии, что создало дополнительную стратегическую неопределенность для ЕС»<sup>34</sup>. По признанию большинства экспертов, после 2013 г., в отношениях ЕС и региона наступил новый этап.

---

учрежден в 2005 г. как первый общий институт Евро-Средиземноморского партнерства, а в 2008 г. после учреждения Союза для Средиземноморья стал отвечать за развитие гуманитарного измерения. По сути, представляет собой сеть организаций гражданского общества, стремящихся содействовать межкультурному диалогу в Средиземноморье. Подробнее см.: URL: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8394/anna-lindh-foundation-dialogue-between-cultures\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8394/anna-lindh-foundation-dialogue-between-cultures_en) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>31</sup> Например, поддержка была оказана независимому Марокканскому институту политического анализа (*Moroccan Institute of Political Analysis*), Форуму за современность и демократию (*Forum for Modernity and Democracy*), «Открытому онлайн-парламенту» (*Online Open Parliament*) и целому ряду других «мозговых центров» и организаций Марокко.

<sup>32</sup> EU-Morocco Mobility Partnership. Joint Declaration. 2013. URL: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-mobility-partnership> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>33</sup> *Martin I. Op.cit.*

<sup>34</sup> The European Union and North Africa. P. 8.

## **ЕС и Марокко в 2013–2019 гг.: обновление инструментария сотрудничества и новые вызовы**

После 2013 г. в подходах ЕС к взаимодействию с государствами Южного Средиземноморья наметились важные изменения. В 2015 г. ЕС опубликовал документ с результатами пересмотра ЕПС<sup>35</sup>. Пересмотр, предложенный президентом Еврокомиссии Жаном-Клодом Юнкером и запрошенный государствами-членами ЕС, был осуществлен в результате публичных консультаций с отдельными европейскими странами, правительствами-партнерами, учреждениями ЕС, международными организациями, представителями бизнеса и гражданского общества, аналитическими центрами и образовательными организациями. Полученные в ходе консультаций отклики в значительной степени подтвердили необходимость как существенных, так и методологических изменений в ЕПС.

Стержнем обновленной ЕПС стали «дифференциация и большая взаимная ответственность (*ownership*)»<sup>36</sup>. В документе также нашло отражение понимание того, что «не все партнеры стремятся к соблюдению правил и стандартов ЕС» и что следует учитывать «пожелания каждой страны относительно характера и направленности ее партнерства с ЕС»<sup>37</sup>. В документе также подчеркивалось, что ЕС не может самостоятельно решить многие проблемы региона, однако новая политика соседства будет играть свою роль в содействии созданию условий для позитивного развития. Кроме того, был сделан акцент на взаимозависимости ЕС и стран-участниц программы, которая все отчетливее проявляла себя в подходах к преодолению общих вызовов – борьбе с терроризмом, обеспечению энергетической безопасности, регулированию потоков беженцев.

Новые подходы нашли отражение и в новой Глобальной стратегии в сфере внешней политики и политики безопасности ЕС 2016 г.<sup>38</sup>, в которой о странах-соседях ЕС говорилось как о «дуге нестабильности» (*arch of instability*), что отражало одновременно и события «Арабского пробуждения» (на южном направлении), и «украинский кризис» (на восточном). Многие эксперты указывали на то, что Стратегия была более ориентирована на обеспечение прагматичных интересов ЕС, нежели предыдущая стратегия 2003 г.<sup>39</sup> Важным новшеством документа стало также то, что из нее исчезла ценностно-ориентированная риторика о необходимости продвижения демократических реформ. Эксперт Я. Текау из Германского Фонда Маршалла отмечал, что такой шаг уже давно назрел – «не потому, что демократия больше не желательна, а потому, что продвигать ее лучше молча, а не с миссионерским пылом, который обычно терпит неудачу»<sup>40</sup>.

Что касается непосредственно отношений ЕС и Марокко, то для них 2013 г. во многом стал поворотным. В 2013–2014 гг. практически весь набор инструментов двустороннего сотрудничества был обновлен.

---

<sup>35</sup> Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels, 18.11.2015. JOIN (2015) 50 final. URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>36</sup> Op.cit. P. 2.

<sup>37</sup> Ibidem

<sup>38</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>39</sup> European Security Strategy - A secure Europe in a better world. 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>(дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>40</sup> The European Union and North Africa. P. 9.

Так, в декабре 2013 г. ЕС и Марокко наконец согласовали новый План действий в рамках Европейской политики соседства на 2013–2017 гг., заменивший План действий, согласованный на период 2005–2010 гг. и установивший приоритеты двустороннего сотрудничества на среднесрочную перспективу. Примечательно, что его текст не был опубликован, несмотря на практику обеспечения прозрачности, которой ЕС придерживается в рамках реализации ЕПС<sup>41</sup>.

Важно, что план действий включал в себя программу «Содействие успешной реализации статуса привилегированного партнера» (*Succeeding the Advanced Status*). Посредством этой программы ЕС намеревался поддержать разработку в Марокко Национального плана конвергенции с целью возможного присоединения страны к внутреннему рынку ЕС в будущем. Однако в реализации данной программы возникли определенные сложности.

Финансовое обеспечение плана, продленного впоследствии и на 2018 г.<sup>42</sup>, осуществлялось преимущественно через Европейский инструмент соседства (ЕИС), пришедший на смену ЕИСП (Европейский институт соседства и партнерства) и рассчитанный на период 2014–2020 гг., а также тематические программы сотрудничества, например, в сфере защиты прав человека или содействия укреплению гражданского общества. Марокко также получало финансирование в рамках учрежденного в 2015 г. Чрезвычайного целевого фонда ЕС для Африки для устранения коренных причин нелегальной миграции<sup>43</sup>.

В рамках ЕИС на 2014–2020 гг. для Марокко была запрограммирована помощь в размере 1,323-1,617 млрд евро<sup>44</sup>. На первые три года (2014–2017 гг.) было выделено 890 млн евро, из которых 30% – на обеспечение равного доступа к базовым социальным услугам, 25% – на укрепление демократического управления, власти закона и облегчение мобильности, 25% – на содействие обеспечению занятости и устойчивого роста, 20% – на поддержку развития гражданского общества<sup>45</sup>.

Помощь Марокко со стороны ЕС в расчете на душу населения также существенно увеличилась и составила свыше 8 евро на человека в год в период с 2014 по 2020 гг.<sup>46</sup> В 2014 г. большая часть этой помощи была направлена на поддержку секторов здравоохранения и правосудия в Марокко посредством двух программ бюджетной поддержки. Также ЕС внес вклад в строительство солнечной электростанции через Инвестиционный фонд соседства (ИФС)<sup>47</sup> в объеме 38 млн евро<sup>48</sup>.

<sup>41</sup> *Martin I. Op.cit.*

<sup>42</sup> Recommendation No 1/2018 of the EU-Morocco Association Council of 9 November 2018 approving the extension by one year of the EU-Morocco Action Plan implementing the advanced status (2013-2017) [2018/1783]. Official Journal of the European Union. 19.11.2018. L 292/7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22018D1783> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>43</sup> The European Union Emergency Trust Fund for Stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF for Africa). URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019)

<sup>44</sup> Single Support Framework. Morocco 2014-2017. URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/morocco\\_2014\\_2017\\_summary\\_of\\_the\\_programming\\_document\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/morocco_2014_2017_summary_of_the_programming_document_en.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019)

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Martin I. Op.cit.*

<sup>47</sup> ИФС финансирует подобные проекты за счет объединения грантовых ресурсов из бюджета ЕС и стран-членов ЕС и их использования для привлечения займов от европейских финансовых институтов, а также за счет взносов самих стран-партнеров ЕПС. Проект должен финансироваться правомочным европейским финансовым институтом, чтобы получить грант от ИФС. Neighborhood Investment Facility. Operational Annual Report 2014. P. 3. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

Более того, 1 марта 2013 г. Марокко и ЕС начали переговоры о заключении глубокого и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле. Постепенная интеграция Марокко во внутренний рынок ЕС посредством законодательной и регулятивной конвергенции все еще остается одной из важных целей сотрудничества ЕС и Королевства. К тому же, в 2013 г. ЕС и Марокко заключили «Партнерство в сфере мобильности»<sup>49</sup>, а также важный договор о торговле сельскохозяйственной продукцией и рыболовстве.

В том же 2013 г. в Марокко начала реализовываться программа реформирования управления под названием «*Hakama*» (по-арабски – «управление»), финансируемая Всемирным банком и ЕС. Ее основные цели заключались в повышении степени прозрачности бюджета, расширении масштабов консультаций между правительством и обществом и др., в том числе во исполнение новых обещаний для общества, содержащихся в Конституции 2011 г. Программа была призвана дополнить ранее начатые в стране реформы управления.

Кроме того, в 2013 г. в Марокко стартовала европейская программа поддержки организаций гражданского общества в таких областях, как образование, поддержка инвалидов, детей и молодежи, уязвимых категорий населения, женщин, развитие сельских районов и миграция. Запуская ее, глава делегации ЕС в Королевстве Руперт Джой заявил, что «Европейский союз рассматривает организации гражданского общества не как простых получателей средств и исполнителей проектов, но и как акторов в сфере развития»<sup>50</sup>. Подобные усилия со стороны ЕС гармонизировали со стремлением правительства Марокко наладить диалог между властью и обществом после принятия новой Конституции. Так, в 2013 г. в Марокко была запущена инициатива «Национальный диалог по новым конституционным прерогативам гражданского общества» с целью расширения участия гражданского общества в осуществлении и оценке эффективности государственной политики<sup>51</sup>.

Вместе с тем, в 2014 г. старший научный сотрудник Барселонского центра международных отношений (*Barcelona Center for International Affairs*), исследователь отношений ЕС-Марокко Иван Мартин отмечал, что хотя число инициатив, реализованных во всех сферах взаимодействия со времени вступления на престол короля Мухаммеда VI в июле 1999 г., поистине впечатляет, остается неясным, какие именно результаты они дали в плане содействия структурной трансформации марокканского политического режима, улучшения экономических перспектив страны, сближения уровня жизни марокканцев с уровнем жизни ЕС и интеграции<sup>52</sup>. И. Мартин подчеркивал в 2014 г., что Марокко потребуется около 70 лет, чтобы достичь уровня в 50% от среднего уровня жизни в зоне евро<sup>53</sup>.

В Отчете о ходе реализации ЕПС для Марокко, опубликованном в марте 2014 г.<sup>54</sup>, отмечался динамизм двусторонних отношений (в частности, в 2013 г.)».

---

enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/nif/20151022-2014-report-optimised-final.pdf  
(дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>48</sup> European Commission. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en) (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>49</sup> EU-Morocco Mobility Partnership. Joint Declaration. 2013. URL: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-mobility-partnership> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>50</sup> EU launches a Program to Strengthen Moroccan Civil Society. Morocco World News. 11 April 2013. URL: <https://www.moroccoworldnews.com/2013/04/86280/eu-launches-a-program-to-strengthen-moroccan-civil-society-2/> (дата обращения: 10.05. 2019).

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> *Martin I.* Op.cit.

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> Morocco: ENP Progress Report (2014). URL: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-enp-progress-report-2014> (дата обращения: 10.05. 2019).

В 2015 г. двусторонняя помощь ЕС в рамках ЕИС составила 210 млн евро и пошла на реформу пенитенциарной системы, реформу управления (программа «Хакама») и системы правосудия<sup>55</sup>. Кроме того, через Инвестиционный фонд соседства были предоставлены 30 млн евро для поддержки предприятий малого и среднего бизнеса в рамках программы поощрения «зеленого роста» и повышения конкурентоспособности марокканских товаров.

Вместе с тем, И. Мартин указывал на то, что эта активность контрастировала с отсутствием изменений в стратегической позиции Марокко по отношению к Европе – и сравнивал эту ситуацию с «вечным бегом белки в колесе»<sup>56</sup>.

Важно отметить, что в 2015 г. в отношениях ЕС и Марокко разразился политический кризис. Дело в том, что Европейский суд 10 декабря 2015 г. отменил договор 2013 г. между Марокко и ЕС о торговле сельскохозяйственной продукцией и рыболовстве, в ответ на жалобу представителей Западной Сахары – Фронта ПОЛИСАРИО, которые не согласились с тем, что их территория была автоматически включена в соглашение. Такое решение Европейского суда было воспринято Рабатом как посягательство на суверенитет страны. 25 февраля 2016 г. правительство Марокко объявило о приостановке отношений с институтами ЕС, включая его делегацию в Рабате. Совет министров ЕС направил в Европейский суд апелляцию. Для налаживания отношений потребовался визит в Марокко высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Ф. Могерини, а также ряд уступок и приемов давления со стороны Еврокомиссии и отдельных стран-членов ЕС, таких, как Франция, Испания и Бельгия. Для этих государств, как указывала С. Берг, сотрудничество с Марокко (в первую очередь, в таких сферах, как противодействие терроризму, сотрудничество спецслужб, регулирование миграции и решение других вопросов, связанных с обеспечением безопасности) имело большее значение, чем взаимодействие с ними для Марокко<sup>57</sup>.

В итоге Марокко и ЕС согласились возобновить дипломатические контакты в марте 2016 г. Все эти события, продемонстрировавшие, что Марокко умеет жестко отстаивать свои интересы, пусть даже ценой временного ухудшения отношений с Евросоюзом, негативно повлияли на политический диалог. Так, например были заморожены переговоры о заключении глубокого и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле. По сути, замораживание контактов на рабочем уровне началось даже раньше, в декабре 2015 г., а их восстановление шло медленно даже после марта 2016 г. Это привело к существенным задержкам ранее согласованных платежей, согласования новых финансовых обязательств, трудностям в реализации существующих совместных программ и обсуждении новых.

В 2016 г. помощь ЕС в рамках ЕИС была направлена на поддержку укрепления схем социальной защиты и расширение масштабов их использования, реформу системы профессионального обучения, содействие правительству в реализации миграционной политики, а также на поддержку гражданского общества<sup>58</sup>. В 2017 г. ЕС поддерживал в Марокко программы обучения взрослых грамоте, обеспечения гендерного равенства и дополнительную программу в сфере лесного хозяйства<sup>59</sup>.

В январе 2017 г. ЕС и марокканские власти согласовали участие страны в программе поддержки совершенствования управления и менеджмента «SIGMA»

---

<sup>55</sup> European Commission. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en) (дата обращения: 10.05.2019).

<sup>56</sup> Ibidem

<sup>57</sup> Bergh S. Op. cit. P. 5.

<sup>58</sup> Ibidem

<sup>59</sup> Ibidem

(*Support for Improvement in Governance and Management*). В ее рамках ЕС, в частности, содействовал выработке и принятию нового Закона о государственной службе в Марокко, сотрудничал с министерством экономики и финансов Королевства во внедрении нового Органического закона в сфере финансов.

Содействие со стороны ЕС поступало в Марокко и по линии твиннинг-проектов в различных областях. В 2014–2016 гг. такого рода проект реализовывался между ЕС и межминистерским департаментом по правам человека (Марокко) (объем финансирования – 900 тыс. евро) и был нацелен на поддержку в осуществлении Национального плана действий в области демократии и прав человека. В 2015–2017 гг. был реализован твиннинг-проект между ЕС и Национальным советом по правам человека Марокко (объем финансирования – 1,2 млн евро). В 2016–2018 гг. реализовывался твиннинг-проект между рядом европейских парламентов и Палатой представителей марокканского парламента с целью внедрения новых прерогатив парламента, предусмотренных Конституцией 2011 г. Наконец, с ноября 2017 г. был запущен проект партнерства между Высшим судебным институтом Марокко и консорциумом Франция-Бельгия-Испания (объем финансирования – 1,2 млн евро).

Итак, события «Арабского пробуждения» в Марокко придали новый импульс развитию отношений страны с ЕС. Кульминационным моментом стал 2013 г., когда был значительно обновлен инструментарий сотрудничества. Однако в целом логика взаимодействия ЕС и Марокко оставалась прежней: экономические интересы и императивы сотрудничества в сфере безопасности для ЕС по-прежнему имели большее значение, чем задачи продвижения демократии в Королевстве.

ЕС по-прежнему классифицировал Марокко как «третью страну», а не как неотъемлемую часть европейского экономического пространства. Как справедливо отмечал И. Мартин, большинство инициатив в двусторонних отношениях ЕС–Марокко нацелены в большей степени на то, чтобы продемонстрировать Марокко в качестве модели для других стран региона, показать Королевству, что его считают надежным и легитимным партнером, а не на то, чтобы содействовать его реальному превращению в развитую и демократическую страну<sup>61</sup>.

Исследователь Ангелос Сепос, научный сотрудник Университета Бата (Великобритания), анализируя роль ЕС в поддержке демократизации Марокко до событий «Арабского пробуждения», в ходе них и непосредственно после, приходит к выводу о том, что ЕС не создал для марокканских элит импульса к реформам, не поддержал общественные движения и гражданское общество, и лишь скромно содействовал благоприятной модернизации социально-экономической обстановки в стране<sup>62</sup>. Вместе с тем, указывает он, сама способность ЕС поддерживать демократию была ослаблена целым рядом факторов: монархической, исламской и гибридной природой марокканского режима, слабостью «Движения 20 февраля» и гражданского общества в целом и уменьшением влияния ЕС на марокканскую элиту. Поэтому, заключает он, получается, что в Марокко ЕС поддерживал не настоящую демократию, а, скорее, полиархию, как политическую систему, не удовлетворяющую

---

<sup>60</sup> «Твиннинг» (*Twinning*) – это механизм/инструмент ЕИСП (ранее — и до сих пор — успешно используемый в контексте расширения ЕС и запущенный в 1998 г.), позволяющий ЕС направлять должностных лиц из администрации страны-члена Европейского союза в администрацию страны-партнера для работы с коллегами с целью совместной подготовки к реализации положений *acquis communautaire* в том или ином секторе.

<sup>61</sup> *Martin I. Op.cit.*

<sup>62</sup> *Sepos A. EU Support of Polyarchy? The Case of Morocco // European Foreign Affairs Review. 2018. Vol. 23. Issue 4. P. 521–547.*

полному набору критериев «совершенной демократии», но включающую в себя ряд ключевых демократических институтов.

\*\*\*

События «Арабского пробуждения» изменили расклад политических сил в регионе БВСА и стали во многом неожиданными для ЕС. В рамках реагирования на них в 2011–2012 гг. ЕС сделал акцент на поддержке стран арабского мира в создании демократических институтов.

В этом плане весьма характерной стала политика ЕС в отношении Марокко, где король и правительство сумели достаточно быстро и эффективно снизить градус протестной активности, осуществив умеренные политические реформы. ЕС, в свою очередь, поддержал и одобрил вектор на демократизацию внутренней политики Марокко. В первые годы после «Арабского пробуждения» ЕС усилил акцент на содействии программам демократизации, поддержке НПО, улучшении государственного управления, налаживании диалога между властью и обществом. В этом плане марокканская политика ЕС после 2011 г. стала воплощением пересмотра дискредитировавшего себя по отношению к странам Южного Средиземноморья подхода, в рамках которого ЕС стремился, прежде всего, к поддержанию стабильности и безопасности, и обозначила переход к выстраиванию отношений с соседями на принципе «большее за большее» и на условиях «взаимной подотчетности». Тем не менее, основные объемы помощи Королевству Марокко, как и прежде, поступали в форме непосредственных вливаний в бюджет страны, что указывало на неготовность представителей европейских институтов к действительно радикальным изменениям курса.

На этапе политической стабилизации – с марта 2013 г. – помощь Марокко со стороны ЕС осуществлялась по таким направлениям, как оказание прямой бюджетной поддержки правительству, поддержка гражданского общества, твиннинг-проекты и др. В последние годы в своих программах помощи Марокко Евросоюз делает акцент на таких направлениях, как содействие устойчивому, инклюзивному, «зеленому» экономическому росту, обеспечение равного доступа к социальным услугам, содействие реформе государственного управления, поддержка развития гражданского общества.

За последние годы сотрудничество с ЕС, а также с другими крупными донорами – США и Францией – несомненно, стало для властей Марокко важным дополнительным фактором, подталкивающим к экономическим и институциональным реформам. Оно также играет ключевую роль в содействии приведению правовой базы в Марокко в соответствие с европейскими стандартами и подкрепляет «западный» выбор страны. Однако все же влияние ЕС не достигло пока порогового значения, необходимого для того, чтобы привести к структурным преобразованиям в Королевстве, подобным тем, которые произошли в свое время в странах-кандидатах на вступление в ЕС (сначала в Южной Европе, в частности в Испании и Португалии, а затем в Центральной и Восточной Европе), как изначально предполагалось Европейской политикой соседства.

Дальнейшее развитие политического диалога ЕС – Марокко и степень интеграции страны в общий рынок ЕС во многом зависят от того, насколько руководство Марокко будет демонстрировать желание продвигаться по пути политических реформ в сторону демократизации всех сторон жизни общества.