

Санкции как инструмент принуждения в рамках ЭКОВАС

© Андреева Т.А.^{a,b}, Новиков А.Д.^{a,c}, 2024

^a Институт Африки РАН, Москва, Россия

^b ORCID: 0009-0003-9195-3578; t.andreeva@inafr.ru

^c ORCID: 0000-0001-7759-8440; aleksandr.d.novikov@gmail.com

Резюме. За последние годы Западная Африка превратилась в один из самых турбулентных регионов мира и потрясла мировое сообщество чередой военных переворотов. Однако наибольшее внимание привлекла эскалация напряженности между «мятежными государствами» и ЭКОВАС, который применяет широкий инструментарий доступных ему санкций с целью повлиять на политический режим стран-участниц. Однако после переворота в Нигере и последовавших в результате жестких санкций Сообщества против него, ситуация радикально изменилась. Авторы приводят факторы, определявшие порядок и причины введения санкций до переворота в Нигере, анализируют события после него, механизмы их экономического и политического воздействия на экономику и их влияние на изменение внешнеполитического курса «сахельской тройки». Делается вывод о негативном влиянии экономических санкций на устойчивость долгосрочного развития Буркина-Фасо, Мали и Нигера, что принуждало их к принятию компромиссных переходных планов. Однако санкции оказываются неэффективными при попытке изменить политические режимы на желаемые для ЭКОВАС. Дезинтеграцию объединения в результате создания Альянса государств Сахеля можно считать их результатом.

Ключевые слова: ЭКОВАС, санкции, военный переворот, переходное правительство, Сахель, Мали, Буркина-Фасо, Нигер

Для цитирования: Андреева Т.А., Новиков А.Д. Санкции как инструмент принуждения в рамках ЭКОВАС. *Азия и Африка сегодня*. 2024. № 9. С. 71–80. DOI: 10.31857/S0321507524090097

Sanctions as a Coercive Leverage Within ECOWAS

© Tamara A. Andreeva^{a,b}, Alexander D. Novikov^{a,c}

^a Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

^b ORCID: 0009-0003-9195-3578; t.andreeva@inafr.ru

^c ORCID: 0000-0001-7759-8440; aleksandr.d.novikov@gmail.com

Abstract. Over the past few years, West Africa has become one of the most turbulent regions in the world and has shocked the world community with a series of military coups. However, escalating tensions between the “rebel states” and ECOWAS have received the most attention. ECOWAS has a wide range of means to exercise pressure on its member states. One of the most powerful is sanctions, but after the recent military coup in Niger, as a result of which the Community imposed unprecedentedly harsh sanctions against the state, the situation has changed radically. The authors list factors that determined the order and reasons for the particular political and economic sanctions before the coup in Niger, analyze the events after it. The paper dwells upon mechanisms of their economic and political impact on the economy of “rebel states” and the long-run efficiency in changing their foreign policy direction. The authors conclude that the economic sanctions have had a negative impact on the sustainability of the long-term development of Burkina Faso, Mali and Niger, which forced them to adopt compromise transition plans. However, sanctions turn out to be inefficient in trying to change the political regime to the one desired by ECOWAS. The disintegration of the association as a result of the creation of the Alliance of Sahel States can be considered a result of the ECOWAS sanction policy.

Keywords: ECOWAS, sanctions, military coup, transition government, Sahel, Mali, Burkina Faso, Niger

For citation: Andreeva T.A., Novikov A.D. Sanctions as a Coercive Leverage Within ECOWAS. *Asia and Africa today*. 2024. № 9. Pp. 71–80. (In Russ.). DOI: 10.31857/S0321507524090097

ВВЕДЕНИЕ

Страны Западной Африки погружены в круговорот нестабильности, обусловленной различными факторами, среди которых глубинные этнополитические конфликты и попытки переворотов. Многие страны региона хронически ослаблены, что провоцирует радикализацию молодежи, миграцию и обнищание населения. Эти тенденции порождают комплексные проблемы, когда сложно разделить дестабилизирующие факторы на причины и следствия тех или иных процессов.

В соответствии с главой VIII Устава ООН государства-члены должны «приложить все усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных соглашений или таких региональных органов до передачи этих споров в Совет Безопасности»¹. В Западной Африке роль регулятора региональной безопасности и стабильности демократических режимов взяло на себя Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС). Эта задача прописана в статье 58 Договора ЭКОВАС, пересмотренном в 1993 г. многостороннем соглашении Сообщества². Помимо вопросов безопасности, его первостепенная цель – экономическая интеграция стран-участниц.

За последние 3 года в Западной Африке уже было предпринято 7 попыток переворотов³. Поскольку в бывших владениях Франции традиционно сильно политическое влияние военных, то довольно велик риск совершения в этих странах военных переворотов⁴. ЭКОВАС демонстрирует высокий уровень подготовки к подобным событиям – за переворотами немедленно следует реакция. Прежде всего, это дипломатические усилия [1], однако наибольший резонанс вызвало введение санкций против членов Сообщества как средство реализации цели по поддержанию стабильности в Западной Африке.

В соответствии со ст. 45 Протокола о демократии и надлежащем управлении⁵, принятого в 2001 г., в случае резкого прекращения демократического правления в государстве-члене Сообщество может применить санкции. Возможные санкции при несоблюдении обязательств, взятых на себя странами, описаны в ст. 77 Договора ЭКОВАС. Среди них – приостановление предоставления займов и выплат по текущим проектам и программам помощи ЭКОВАС, отстранение представителей страны от выдвижения на официальные и профессиональные должности в институтах ЭКОВАС, лишение права голоса и приостановка участия в деятельности Сообщества⁶.

Однако 9 января 2022 г. ЭКОВАС ввело против Мали санкции, выходящие за рамки перечисленных. Помимо санкций, указанных в ст. 77 Договора, предусматривались также отзыв послов для консультаций, закрытие сухопутных и воздушных границ, приостановление торговых и финансовых операций между Мали и другими государствами-членами, заморозка активов государства в центральных банках стран Сообщества и приостановление оказания любой финансовой помощи Мали. Подобные меры не предусмотрены ни в одном из договоров Сообщества, на основании чего отечественные исследователи А.Б.Мезяев и Я.Н.Аду сделали вывод, что ЭКОВАС в случае Мали и аналогичных случаях, когда санкции оказывались масштабнее работы в органах Сообщества и его финансовой помощи, действовало *ultra vires* [2].

Однако техническая возможность применить подобный инструмент санкций при солидарности большей части ЭКОВАС все же существует. Решительность и оперативность, с которыми они были введены, подтверждают принципиальную позицию АС и его региональных интеграционных объединений, что недемократическая смена власти, в особенности военные перевороты, недопустима. В таком случае жестокость санкционного режима отражает решимость его архитекторов идти дальше. Такое предположение резонирует с выводом немецких исследователей проблем безопасности в Африке Витт и Шанбель о том, что действуя откровенно нелегитимно, ЭКОВАС стремится

¹ UN Charter. <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter> (accessed 13.05.2024)

² ECOWAS Revised Treaty (1993). <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf> (accessed 13.05.2024)

³ https://www.rbc.ru/politics/03/08/2023/64c8c3c99a79477a511f95ef?from=article_body (accessed 13.05.2024)

⁴ <https://we.hse.ru/irs/cas/news/678875286.html> (accessed 13.05.2024)

⁵ Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security. <https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol.pdf> (accessed 13.05.2024)

⁶ ECOWAS Revised Treaty (1993)...

усилить свои позиции в регионе и заявляет о готовности принять на себя определяющую роль в разрешении кризисов в регионе [3, р. 84].

ХРОНОЛОГИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ САНКЦИЙ ЭКОВАС (НА ПРИМЕРЕ МАЛИ, БУРКИНА-ФАСО И НИГЕРА)

Мали

После переизбрания Ибраима Бубакара Кейты на пост президента в Мали усилились оппозиционные настроения: протестующие требовали его отставки, а 18 августа 2020 г. произошел военный переворот, после чего ЭКОВАС немедленно ввело индивидуальные санкции против путчистов, приостановило членство страны в организации, закрыло границы, заморозило финансовые и торговые потоки (кроме товаров первой необходимости, лекарств и других материалов для борьбы с *COVID-19*, нефтепродуктов и электроэнергии)⁷. ЭКОВАС призвало к приведению в готовность сил быстрого реагирования согласно ст. 21 Протокола о Механизме по предотвращению, регулированию, разрешению конфликтов, поддержанию мира и безопасности.

Бывший министр обороны Ба Ндау был назначен президентом переходного правительства Мали, после чего ЭКОВАС отменило введенные санкции, чтобы «поддержать переход к гражданскому правлению»⁸. С его приходом начались перестановки в кабинете министров, причем не в пользу силовиков (которые привели его к власти), что вызвало их недовольство. Уже в мае 2021 г. состоялся 2-й переворот, но реакция на него оказалась более мягкой: членство Мали по-прежнему было приостановлено, но не были закрыты границы⁹. В результате переворота к власти пришел полковник Ассими Гойта, чье правительство пообещало провести президентские и парламентские выборы в феврале 2022 г.

Осенью ЭКОВАС начало открыто заявлять, что подготовка к предстоящим выборам не ведется, а 16 сентября 2021 г. был установлен срок предоставления проекта графика переходного процесса к октябрю, был начат процесс введения индивидуальных санкций против лиц, мешающих предоставлению графика¹⁰. Сначала малийские власти просрочили предоставление графика, затем сообщили о невозможности соблюсти срок окончания переходного периода. ЭКОВАС пригрозило более жесткими санкциями, если Мали не будет придерживаться назначенной даты выборов¹¹.

Хотя власти Мали снова нарушили срок предоставления графика, ЭКОВАС не ввело дополнительных санкций, т.к. был достигнут прогресс в подготовке закона о выборах. Однако когда 9 января 2022 г. военные власти Мали представили проект графика на срок 5,5 лет, организация сравнила это со «взятием малийского народа в заложники на 5 лет»¹² и ввела санкции, аналогичные введенным в 2020 г.: заморожены государственные активы, находящиеся на счетах государственных и коммерческих банков стран ЭКОВАС; приостановлена финансовая помощь.

Во время визита посреднической миссии с 18 по 20 марта власти Мали предоставили новый проект графика переходного процесса, предполагавший проведение выборов не позднее чем через 2 года. В начале июля 2022 г. с Мали были сняты основные санкции, но её членство в организации восстановлено не было. Стороны договорились, что до выборов, запланированных на февраль 2024 г., будет проведен референдум по проекту новой конституции и выборы в законодательные органы в конце 2023 г.

Буркина-Фасо

Недовольство неспособностью вооруженных сил Буркина-Фасо решить проблему с терроризмом на севере и востоке страны вылилось в арест президента страны Рока Марка Кристиана Каборе

⁷ Statement by ECOWAS Heads of State and Government on Mali. <https://old22.ecowas.int/?p=43532> (accessed 13.05.2024)

⁸ <https://aljazeera.com/news/2021/5/25/timeline-what-happened-in-mali-since-a-military-coup-in-august> (accessed 13.05.2024)

⁹ Communiqué: Extraordinary Summit on the Political Situation in Mali. <https://ecowas.int/communique-extraordinary-summit-on-the-political-situation-in-mali/> (accessed 13.05.2024)

¹⁰ Extraordinary Session of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government. <https://reliefweb.int/report/guinea/communique-extraordinary-session-ecowas-authority-heads-state-and-government-16> (accessed 13.05.2024)

¹¹ Third Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Situation in Mali and Guinea. <http://ecreee.org/news/3rd-extraordinary-summit-ecowas-authority-heads-state-and-government-situation-mali-and-guinea> (accessed 13.05.2024)

¹² <https://african.business/2022/01/trade-investment/ecowas-imposes-sanctions-on-mali> (accessed 13.05.2024)

24 января 2022 г. переворот возглавил подполковник Поль-Анри Дамиба. Через 4 дня ЭКОВАС приостановило участие Буркина-Фасо в работе институтов Сообщества, а в начале февраля призвало военные власти учредить институты переходного периода и предоставить план переходного процесса. В марте 2022 г. Дамиба утвердил устав переходного периода на 3 года, но Сообщество его не одобрило. Был установлен срок (25 апреля), по истечении которого против Буркина-Фасо были введены финансовые и экономические санкции¹³. ЭКОВАС выразило обеспокоенность тем, что бывший президент Каборе не был отпущен на свободу. 3 июля состоялась очередная сессия Сообщества, на которой были отмечены положительные тенденции в развитии ситуации в Буркина-Фасо: Каборе был освобожден, военные предоставили график с меньшим сроком перехода (2 года). Введенные ранее санкции были сняты.

Однако 30 сентября произошел новый переворот. Отряды под командованием капитана Ибраима Траоре вошли в Уагадугу и нанесли поражение правительственным войскам¹⁴. Как и в случае с Мали, переворот был назван «серьезным препятствием» для возвращения к демократическому строю¹⁵. Позднее Траоре объявил о намерении придерживаться ранее установленного срока проведения выборов (1 июля 2024 г.), также был принят устав переходного периода¹⁶.

В феврале 2023 г. Мали, Гвинея и Буркина-Фасо коллективно обратились к главам ЭКОВАС и Африканскому союзу с просьбой снять санкции, т.к. они препятствуют восстановлению региона¹⁷, но последовал отказ.

Нигер

26 июля 2023 г. в Нигере произошел госпереворот, в ходе которого президентская охрана отстранила от должности и задержала президента Мохамеда Базума. Впоследствии генерал Абдураман Чинани, командующий президентской гвардией, объявил себя лидером военного режима, главным органом которого стал Национальный совет по защите Родины.

В ответ на переворот 30 июля ЭКОВАС выдвинуло ультиматум, предоставив лидерам переворота в Нигере одну неделю на возвращение Мохамеда Базума на свой пост, пригрозив международными санкциями и применением силы. Сообщество объявило о «немедленных санкциях» в отношении Нигера, включая закрытие сухопутных и воздушных границ и приостановку всех финансовых операций. Активы государственных предприятий Нигера были заморожены Центральным банком государств Западной Африки. Предписывалась остановка всей финансовой помощи Нигеру¹⁸.

6 августа истек срок ультиматума, однако военное вмешательство не началось. Через 4 дня было издано коммюнике по итогам Второго чрезвычайного саммита ЭКОВАС по политической ситуации в Нигере. В нем содержался призыв оказать дипломатическое давление на военный режим. Одновременно приводились в боевую готовность Силы повышенной готовности Сообщества для проведения военной операции в Нигере¹⁹. Эти действия были наиболее всеобъемлющими и резкими из всех сценариев ответа Сообщества на военные перевороты в регионе.

Реакция ЭКОВАС и внерегиональных акторов на военный переворот в Нигере была обусловлена близостью к Нигерии – региональному лидеру и доминирующей силе в Западной Африке, а также за-

¹³ Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Situation in Mali, Guinea and Burkina Faso. <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/03/Eng-Final-Communiqué-Extra-Summit-25-mars-à-23h.pdf> (accessed 13.05.2024)

¹⁴ <https://www.inafran.ru/node/2823> (accessed 13.05.2024)

¹⁵ Communiqué of the ECOWAS Commission on the Socio-Political Situation in Burkina Faso. <https://old22.ecowas.int/?p=57366> (accessed 13.05.2024)

¹⁶ European Parliament resolution of 20 October 2022 on the situation in Burkina Faso following the coup d'état (2022/2865(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0375_EN.html (accessed 13.05.2024)

¹⁷ <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/17089529> (accessed 13.05.2024)

¹⁸ Final Communiqué – Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Niger. <https://www.ecowas.int/final-communique-fifty-first-extraordinary-summit-of-the-ecowas-authority-of-heads-of-state-and-government-on-the-political-situation-in-niger/> (accessed 13.05.2024)

¹⁹ <https://www.ecowas.int/final-communique-second-extraordinary-summit-of-the-ecowas-authority-of-heads-of-state-and-government-on-the-political-situation-in-niger/> (accessed 13.05.2024)

висимостью Франции от поставок урана (более 70% электроэнергии страны вырабатывается на АЭС²⁰).

На фоне военного переворота в Нигере отношения между странами с военными режимами и ЭКОВАС ухудшились. Мали и Буркина-Фасо заявили о готовности выйти из организации в случае интервенции в Нигер, которую они воспримут как объявление войны им самим²¹. 16 сентября Асси-ми Гойта объявил о подписании между Мали, Буркина-Фасо и Нигером Хартии Липтако-Гурма, в которой это намерение было закреплено юридически (ст. 6)²². Под «агрессией» против одного или нескольких подписантов понимается посягательство на их суверенитет и территориальную целостность.

В соответствии с Хартией был создан Альянс государств Сахеля. Объединение может быть расширено, что отражено в ст. 11 Хартии, в которой говорится, что при согласии всех стран-участниц государство, сталкивающееся с подобными вызовами, может присоединиться к Альянсу.

ФАКТОРЫ ВЫБОРА САНКЦИОННОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ

В случае с Мали, Гвинеей и Буркина-Фасо логика Сообщества в принятии решений о введении или снятии санкций представляет собой относительно последовательную политику, когда можно говорить о сложившейся практике. За военным переворотом следовала первая реакция, решительная и оперативная, предполагавшая приостановку членства страны в организации, и адресные санкции против путчистов. Затем ЭКОВАС предъявляло первые условия, касающиеся планов переходного периода, освобождения свергнутых президентов и др. При несоблюдении установленных сроков Сообщество вводило экономические и финансовые санкции, последовательность снятия которых также была ясна всем участникам процесса.

Можно выделить несколько ключевых факторов, оказывающих влияние на выбор санкционного инструментария:

1) *Принятие плана переходного процесса*

Несмотря на меры по переходу к демократическому правлению, ключевое значение играло принятие переходного плана, который устроило бы ЭКОВАС. В указанных случаях организация всегда отклоняла первый проект плана, требуя сокращения сроков. Повторные военные перевороты также не вели к ужесточению санкций, если официально новые власти декларировали приверженность старому плану перехода, хотя ЭКОВАС считало их шагом назад.

2) *Влияние иностранных акторов*

Интерес внешних акторов (внутрирегиональных лидеров, в частности, Нигерии, и внерегиональных игроков – Франции, Китая, США) оказывал влияние на характер и жесткость санкций и на быстроту принятия решения об их введении. Нельзя списывать со счетов и желание Франции минимизировать потерю влияния в регионе, поскольку перевороты в Мали, Буркина-Фасо и Нигере вели к уменьшению её военного присутствия в регионе.

3) *Рост террористической угрозы в регионе*

Одним из факторов, оказавших влияние на ужесточение политики ЭКОВАС, стал рост активности террористических группировок на фоне переворотов в Мали и Буркина-Фасо и вывода контингентов операции «Бархан» (проводившейся французскими вооруженными силами в странах «Сахельской пятерки» в 2014–2022 гг.), европейской оперативной группы «Такуба», действовавшей в 2020–2022 гг., и МИНУСМА (миротворческая миссия ООН по стабилизации ситуации в Мали в 2013–2023 гг.).

Сообщество в декабре 2022 г. еще раз подчеркнуло, что будет придерживаться принципа нулевой терпимости к недемократической смене власти и применять самые серьезные санкции²³. ЭКОВАС приняло решение о создании региональных сил, мандат которых будет включать восстановление

²⁰ <https://shorturl.at/deoPJ> (accessed 13.05.2024)

²¹ <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/18416887> (accessed 13.05.2024)

²² Charte du Liptako-Gourma instituant l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali, la République du Niger. <https://mjp.univ-perp.fr/constit/sahel2023.htm> (accessed 13.05.2024)

²³ Sixty-Second ECOWAS Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/12/Eng_Final-Communique_62nd-ECOWAS-Summit_Rev.pdf (accessed 13.05.2024)

конституционного порядка там, где он находится под угрозой в субрегионе. Это оказало влияние на выбор санкционного инструментария в отношении Нигера – еще одного «маркера» неудачной политики ЭКОВАС по стабилизации региона.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ САНКЦИЙ ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

Невозможно однозначно оценить эффективность санкций, поскольку она обусловлена рядом фундаментальных параметров каждого из санкционных режимов. К таким параметрам относятся сами инструменты, длительность санкционного воздействия, уровень экономического влияния субъектов, вводящих санкции, экономическое положение и политический режим стран-объектов, возможности обхода санкционного режима. Более или менее единой может быть только цель подобного воздействия – принуждение к смене политического курса государством или конкретными политическими элитами. Если между комплексностью инструментов, экономической мощью субъектов, строгостью соблюдения режима, длительностью и эффективностью санкций в основном наблюдается прямая корреляция, то вопрос взаимосвязи с политическим режимом требует дополнительного прояснения.

В англоязычной литературе доминирует мнение, что в целом демократические режимы легче дестабилизировать санкциями, чем авторитарные, что обусловлено доступом к информации и потенциалом государственной пропаганды. Рассуждая о влиянии санкций на авторитарии, американский ученый-международник Т.Морган приходит к выводу, что персоналистские режимы практически так же уязвимы для санкций, как демократические, а военные и однопартийные режимы наиболее устойчивы к ним [4]. В целом же наблюдается положительная корреляция между сопротивляемостью санкциям и институционализацией режима, позволяющей проводить успешную кооптацию недовольного населения. Аналогичные выводы о санкциях, ограничивающих доступ к финансовой помощи, делают европейские политологи К.Портела и Х.Мора-Сангвинетти [5].

Таким образом, санкции ЭКОВАС, не имеющие такой же экономической мощи, как другие субъекты санкционного воздействия из пятерки лидеров по количеству введенных санкций (США, ЕС, ООН, АС, ЭКОВАС), при их непродолжительном применении и военном характере политических режимов стран-объектов вряд ли будут решающим фактором изменения политической линии. Однако для проверки данной гипотезы нужно рассмотреть политические, экономические и финансовые инструменты санкций и оценить их потенциальное воздействие в случае Буркина-Фасо, Мали и Нигера.

Политические санкции сводятся к двум мерам. Во-первых, приостанавливается членство «мятежной» страны во всех органах Сообщества. Связано это с тем, что решения принимаются единогласно во всех органах ЭКОВАС за исключением Совета по посредничеству и безопасности, где для принятия решения необходимо большинство в 2/3 голосов [6, с. 74]. Во-вторых, принимается солидарное решение об отзыве глав дипломатических миссий стран Сообщества из «мятежного» государства. Помимо функции дипломатического демарша, такой шаг преследует целью обеспечить единство переговорной позиции ЭКОВАС, т.к. вскоре назначается официальное лицо для проведения переговоров из числа глав государств объединения. Однако эффективность этой меры будет все более сомнительной по мере увеличения числа случаев приостановления членства.

ПОТЕНЦИАЛ ВЛИЯНИЯ САНКЦИЙ НА ТОРГОВЛЮ СТРАН «МЯТЕЖНОЙ ЧЕТВЕРКИ»

Самой серьезной мерой стало ограничение торговли (кроме некоторых товарных позиций). ЭКОВАС считается одним из наиболее продвинутых интеграционных объединений на континенте, достигших уровня таможенного союза с изъятиями. Однако доля внутрирегиональной торговли в товарообороте стран Сообщества в последние 10 лет колеблется на уровне 8–10% [7, с. 154–160]. Такая ситуация лишь частично зависит от интеграционных усилий и связана с некомплементарным и монокультурным характером экспорта стран Сообщества.

Данные *таблицы* демонстрируют, что крупнейшими партнерами Альянса государств Сахеля в области экспорта и импорта являются внерегиональные государства. Наиболее активно Буркина-Фасо, Мали и Нигер торгуют с теми соседями по ЭКОВАС, которые, в отличие от них, имеют выход к морю.

Таблица. Торговля Буркина-Фасо, Мали и Нигера (2022 г.)
Table. Burkina Faso, Mali and Niger trade (2022)

Страна	Доля стран ЭКОВАС в торговле (без Альянса государств Сахеля) (2021 г.)	Доля Альянса государств Сахеля (2021 г.)	Основные торговые партнеры	Основные товарные позиции в экспорте (HS4)	Основные товарные позиции в импорте (HS4)
Буркина-Фасо	11,8%	2,8%	Швейцария (45,3%), Кот-д'Ивуар (7,6%), ОАЭ (5,3%), Китай (5,2%)	Золото (85,3%), хлопок-сырец (5,2%), железная руда (3,5%) (2021 г.)	Продукты нефтепереработки (22,6%), упакованные медикаменты (3,1%), электроэнергия (3,1%), нефтяной газ (2,4%)
Мали	8,6%	1,6%	ОАЭ (42,7%), Кот-д'Ивуар (11,1%), Швейцария (9,3%), Сенегал (8,4%), Китай (4,8%)	Золото (95,9%), хлопок-сырец (1,3%)	Продукты нефтепереработки (32,3%), вещательное оборудование (3,5%), легкие ткани из чистого хлопка (3,5%)
Нигер	8,6%	4,4%	ОАЭ (35,9%), Китай (15,9%), Франция (11,6%)	Золото (72,7%), семена масличных (9%), радиоактивные химические вещества (4,6%)	Оружие, запасные части и приспособления (9,7%), рис (7,9%), самолеты и другие летательные аппараты (5,3%), табак (3,8%)

Источник: *расчеты авторов на основе* The Observatory of Economic Complexity. <https://oec.world/en/profile/country/ner> (accessed 13.05.2024); Trade balance, exports and imports by country and region. World Integrated Trade Solution. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/NER/Year/2021/TradeFlow/EXPIMP> (accessed 13.05.2024)

Предполагается, что санкции в виде ограничения торговли и финансовых транзакций в случае успеха ограничат доступ политических элит государств к ресурсной ренте. Однако доля внутрирегионального экспорта для «мятежных стран» еще ниже, чем доля внутрирегионального импорта²⁴. Экспорт практически полностью состоит из золота и других металлических руд, которые направляются в Швейцарию или страны, крайне редко прибегающие к санкциям – Китай, Индию, ОАЭ.

Структура импорта трех стран разнообразна, но в ней преобладают продукты нефтепереработки, продовольствие и медикаменты. То есть рассматриваемые страны практически не способны обеспечить продовольственную и технологическую безопасность самостоятельно. В связи с этим ЭКОВАС исключает из санкционного режима перечисленные выше товары и электроэнергию, и значительная часть импорта из стран – соседей по Сообществу оказывается незатронутой.

Тем не менее вводимые ограничения на импорт и закрытие границ создают бытовые сложности для граждан подсанкционных государств. Несколько крупных народов расселены рассредоточенно вдоль границ государств. Закрытие границ создает сложности, например, для народа фульбе, проживающего практически во всех странах ЭКОВАС, или народа хауса, занимающего территорию юга Нигера и севера Нигерии. Потенциально наиболее уязвимой товарной позицией и мощным оружием ЭКОВАС против Буркина-Фасо, Мали и Нигера может быть подача электричества, учитывая, что все 3 страны входят в пятерку крупнейших импортеров электроэнергии в регионе (более 1000 ГВт·ч каждая) [8, с. 60].

ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА ЭКОВАС

Еще до формирования Сообщества, в 1962 г., был учрежден Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС), объединивший в себе бывшие французские колонии, пользовавшиеся

²⁴ <https://oec.world/en/profile/country/ner> (accessed 13.05.2024)

франком КФА. Тогда же начал действовать Центральный банк государств Западной Африки, находившийся под значительным французским доминированием. С тех пор до реформы Макрона-Уаттары, продолжающейся по сей день, существовали нормы о хранении половины резервов стран зоны франка КФА в Банке Франции и соответствующем согласовании валютных операций. Также франк КФА был жестко привязан к курсу французского франка, а затем – евро.

С одной стороны, привязка к стабильной валюте и единое регулирование обеспечили более низкую инфляцию в странах ЗАЭВС (в 2017–2021 гг. в зоне франка КФА она не превышала 4%), способствуя более высокой инвестиционной привлекательности и снижая стоимость заимствований. С другой стороны, каждая страна объединения лишается возможности самостоятельно увеличивать внутренние заимствования и девальвировать национальную валюту, что особенно весомо для Буркина-Фасо и Мали, экспорт которых практически вдвое превышает импорт.

Такая конфигурация опасна не столько потенциалом влияния Франции на монетарную политику, сколько последствиями решений самого ЭКОВАС и действий Центрального банка государств Западной Африки. В наиболее радикальном варианте санкции подразумевают заморозку счетов и запрет финансовых транзакций, что ведет к невозможности обслуживать госдолг.

Наиболее показателен в этой связи пример Мали, где в конце января 2022 г. был объявлен дефолт по всему внешнему долгу из-за невозможности распорядиться счетом. К июню того же года, когда санкции были сняты, правительство накопило долги в размере 3% ВВП, однако вскоре смогло их выплатить для восстановления стабильной оценки МВФ своих долгосрочных обязательств [9, pp. 43–44].

Экономические санкции и увеличение политической турбулентности ведут к снижению кредитных рейтингов и инвестиционной привлекательности. Вкупе с риском дефолта из-за заморозки счетов подсанкционных правительств это может вести к сокращению притока ПИИ в страну.

ОГРАНИЧЕНИЯ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ

Другой стороной финансовых ограничений становится приостановка всех выплат главными региональными банками развития – Банком инвестиций и развития ЭКОВАС (*EBID*) и Банком развития Западной Африки (*BOAD*), что в первую очередь наносит удар по долгосрочным программам структурной трансформации экономик.

Банк инвестиций и развития ЭКОВАС – это ведущий инвестиционный банк региона, участниками которого являются все 15 членов Сообщества. Он был учрежден как банковская группа после преобразования тогдашнего Фонда сотрудничества, компенсаций и развития ЭКОВАС в 1999 г. Цель банка – финансирование программ развития в различных сферах от инфраструктуры и промышленности до зеленого перехода и социального обеспечения. *EBID* оказывает поддержку посредством долго-, средне- и краткосрочных кредитов, участия в акционерном капитале, кредитных линий, рефинансирования и предоставления услуг по финансовому инжинирингу.

Выгодополучателями *EBID* могут быть как правительства, так и частные организации стран ЭКОВАС. Влияние и ресурсы банка продолжают расти, с 2019 по 2022 г. объем чистых обязательств увеличился в 2 раза – более чем до 2 млрд «расчетных единиц»²⁵, неуклонно возрастая с 2004 г. Около половины этой суммы приходится на инфраструктуру. Последовательно растет и количество одобряемых проектов, на которые выделяется поддержка, – в 2022 г. их было 356 по сравнению с 205 десятью годами ранее²⁶.

Вклад 3 сахельских стран в уставный капитал банка невелик – 1,81% у Мали, 2% у Нигера и 2,48% у Буркина-Фасо. Однако на них приходится в 3 раза большая доля в распределении суммы чистых обязательств *EBID* – 13,5% на Мали (2-е место после Кот-д’Ивуара), 6,2% на Нигер и 3,7% на Буркина-Фасо. Примерами инвестиций в этих странах за 2023 г. являются создание об-

²⁵ Условной валютой служит «расчетная единица» (*UA – unit of account*), которая равна единице специальных прав заимствования МВФ (на 27.11.2023 – \$1,33).

²⁶ *EBID Annual Report (2022)*. https://www.bide-ebid.org/en/wp-content/uploads/EBID_annuel_report_sept2022_en.pdf (accessed 13.05.2024)

щей электросети между Мали и Кот-д'Ивуаром, строительство дамбы и ГЭС в Самендени в Буркина-Фасо и др.²⁷

Банк развития Западной Африки похож по своим целям и инструментам, но имеет свою специфику. *BOAD* был учрежден в 1973 г. восемью государствами – членами ЗАЭВС и стал основным институтом содействия развитию в рамках экономического и валютного союза. Его основными целями названы уменьшение бедности, экономическая интеграция и стимулирование активности частного сектора. Объем чистых обязательств банка в 2021 г. составил более 439 млрд франков КФА (около \$730 млн). Более 90% из них предоставляется в виде средне- и долгосрочных кредитов, более половины которых идет на проекты в сфере транспортной инфраструктуры²⁸. Примеры проектов – реконструкция аэропорта Диффа (Нигер) и международного аэропорта Уагадугу (Буркина-Фасо). При рассматриваемом санкционном режиме участники ЗАЭВС, к числу которых принадлежат все страны Альянса государств Сахеля, оказываются отключенными от инвестиций в подобные крупные проекты на своей территории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показал анализ, долгое время ЭКОВАС удавалось добиваться среднесрочных целей с помощью санкций. Однако долгосрочные цели по возвращению к гражданскому управлению государством через свободные выборы не были достигнуты ни в одной из рассмотренных стран, а ужесточение санкционного давления в случае с Нигером привело к неожиданной реакции – выходу сразу трех стран-участниц из объединения. Как только это произошло, другие государства – члены организации начали восстанавливать экономическое сотрудничество с «Сахельской тройкой», которому ранее препятствовали ограничения в виде санкций Сообщества. Однако официально санкции сняты не были, ведь, согласно Договору ЭКОВАС, «тройка» еще год остается в Сообществе. Такое поведение других государств Западной Африки подрывало авторитет ЭКОВАС, в результате чего Сообщество объявило об ослаблении и снятии санкций против «мятежных стран»²⁹, стараясь предотвратить дезинтеграционный процесс. Тем не менее вряд ли в ближайшее время «тройка» изменит свое решение³⁰, которое было объяснено деструктивным влиянием санкций на стабилизацию внутри стран и региона, а также превышением полномочий, в частности, в отношении нарушения прав «тройки» на «доступ к морю и свободу транзита, прописанных в Конвенции ООН»^{31,32}.

Таким образом, ограничения ЭКОВАС оказались в определенной степени действенным инструментом принуждения в среднесрочной перспективе. Однако авторы считают, что санкционный инструментарий Сообщества можно признать неэффективным, учитывая полный провал в выполнении ключевой цели по восстановлению прежних политических режимов.

В ситуации экономического истощения, с которым столкнулись страны Сахеля, ограничения привели к еще большей дестабилизации и ухудшению социально-экономического положения. ЭКОВАС также не удалось справиться с террористической угрозой в регионе. Текущие события продемонстрировали, что в долгосрочной перспективе продолжительное санкционное давление на страны, придерживающиеся радикальных позиций и уже столкнувшиеся с худшим вариантом развития событий, оказалось неэффективным и еще более ухудшающим и без того нестабильные перспективы долгосрочного экономического развития.

²⁷ EBID in Brief (2023). Transforming ECOWAS Communities. P. 12. https://www.bidc-ebid.org/en/wp-content/uploads/EBID_Brief_2023_final.pdf (accessed 13.05.2024)

²⁸ West African Development Bank Annual Report (2021). <https://www.boad.org/wp-content/uploads/2022/07/RA-2021-anglais.pdf> (accessed 13.05.2024)

²⁹ Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political, Peace and Security Situation in the Region. https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2024/02/EXT-ORD-SUMMIT-FINAL-COMMUNIQUE-ENGLISH-240225_160529.pdf (accessed 13.05.2024)

³⁰ См.: <https://dailypost.ng/2024/02/13/niger-coup-leader-vows-not-to-return-to-ecowas/> (accessed 13.05.2024)

³¹ Ст. 17. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (accessed 13.05.2024)

³² См.: <https://www.rt.com/africa/594278-sahel-alliance-economic-bloc-sanctions/> (accessed 13.05.2024)

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Breslawski J., Cunningham D.E., Fleishman M. Regional Organizations and Conflict Management. October 6, 2022. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4239908>
2. Аду Я.Н., Мезяев А.Б. Конфликт между ЭКОВАС и Мали: международно-правовые и политические аспекты. *Вестник международных организаций*. 2023. Т. 18. № 1. С. 170–189. doi:10.17323/1996-7845-2023-01-07
Adu Y.N., Mezyaev A. 2023. The Conflict Between ECOWAS and Mali: International Legal and Political Aspects. *International Organisations Research Journal*. Vol. 18, № 1, pp. 170–189 (In Russ. & Eng.). doi: 10.17323/1996-7845-2023-01-07
3. Stoica D.S. Decoloniality in Danger or Being Boosted? An Exploration of ECOWAS Positions and Conflict Management in the Western African Region. *Hungarian Journal of African Studies*. Vol. 16, № 3 (Fall 2022), pp. 79–93. ISSN 1788-6422
4. Morgan T.C., Bapat N., Kobayashi Y. 2014. Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*. 31(5), 541–558. <https://doi.org/10.1177/0738894213520379>
5. Portela C., Mora-Sanguinetti J.S. 2023. Sanctions effectiveness, development and regime type. Are aid suspensions and economic sanctions alike? *World Development*. Vol. 172. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106370>
6. Жамбиков А.М. Эволюция политики и структуры ЭКОВАС в контексте обеспечения региональной безопасности в Западной Африке. Дисс. ... кандидата исторических наук. Специальность 5.6.7. – История международных отношений и внешней политики. Москва, 2023. https://www.inafran.ru/sites/default/files/page_file/zhambikov-diss.pdf
Zhambikov A. Evolution of the Policy and Structure of ECOWAS in the Context of Ensuring Regional Security in West Africa. Diss. ... candidate of sciences in history. History of international relations and foreign policy. Moscow, 2023.
7. А.А.Маслов, В.Ю.Свиридов и др. Африка 2023. Возможности и риски: экспертно-аналитический справочник. Под общ. ред. А.А.Маслова. 2-е изд., доп. М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. 224 с. ISBN 978-5-7598-2906-5
A.A.Maslov, V.Y.Sviridov et al. Africa 2023. Opportunities and Risks: Expert and Analytical Reference Book. Gen. ed. A.A.Maslov. (In Russ.)
8. Калиниченко Л.Н., Новикова З.С. ЭКОВАС: энергетическая и цифровая инфраструктура как фактор региональной интеграции и развития. *Азия и Африка сегодня*. 2023. № 7. С. 58–67. DOI: 10.31857/S032150750026540-6
Kalinichenko L.N., Novikova Z.S. 2023. ECOWAS: Energy and Digital Infrastructure as a Factor of Regional Integration and Development. *Asia and Africa today*. № 7. Pp. 58–67. (In Russ.). DOI: 10.31857/ S032150750026540-6
9. Mali: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Mali. Vol. 2023, Iss. 209. *International Monetary Fund*. 2023. <https://doi.org/10.5089/9798400245985.002>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Андреева Тамара Алексеевна, м.н.с. Центр изучения африканской стратегии БРИКС Института Африки РАН, Москва, Россия.

Tamara A. Andreeva, Junior Researcher, Centre for African Strategy in BRICS, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Новиков Александр Дмитриевич, м.н.с. Центр изучения проблем переходной экономики Института Африки РАН, Москва, Россия.

Aleksandr D. Novikov, Junior Researcher, Centre for Transition Economy Studies, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Поступила в редакцию
(Received) 13.04.2024

Доработана после рецензирования
(Revised) 22.07.2024

Принята к публикации
(Accepted) 08.08.2024

От редакции: В № 8-2024 в статье Шубин В.Г. «Южная Африка: новая эра?» после «Ключевые слова» следует читать: «Благодарность». Статья подготовлена при поддержке гранта Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития № 075-15-2024-551 «Глобальные и региональные центры силы в формирующемся мироустройстве».