

АФРИКА И РЕФОРМА ООН

А.Ю. УРНОВ

Доктор исторических наук

Ключевые слова: Африка, ООН, Совет Безопасности, Африканский Союз

Африканцы всегда рассматривали ООН как важнейший инструмент защиты и продвижения своих интересов на международной арене и стремились максимально его использовать.

Вначале главным для Африки вопросом повестки дня ООН была ликвидация колониальной системы, однако после того, как с ней было покончено, центральной для стран континента проблемой стало преодоление отсталости и обеспечение экономического, социального, гуманитарного развития. Именно через эту призму африканцы оценивают ситуацию в мире и определяют свои подходы к происходящему, именно содействия в решении этой проблемы они в первую очередь ожидают от ООН.

Другой судьбоносной в африканских условиях проблемой, для решения которой континент остро нуждается во внешней помощи, прежде всего со стороны ООН, является предотвращение и урегулирование конфликтных ситуаций на континенте.

На заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН африканские государства на равных с остальными участниками международного сообщества могут излагать свои взгляды на ситуацию в мире, выдвигать предложения и требования, касающиеся путей решения стоящих перед ними проблем. И не только предлагать, но и активно участвовать в формировании позиций Генассамблеи, где государства континента располагают примерно четвертью голосов, что позволяет им оказывать весомое влияние на содержание принимаемых решений.

Вместе с тем, по убеждению африканцев, в системе ООН, и прежде всего в Совете Безопасности, Африка не располагает необходимыми правами и статусом. Едва ли не основную причину переживаемых ими трудностей африканцы усматривают в неадекватности сложившихся междуна-

родных институтов, всего инструментария взаимодействия между Севером и Югом. Отсюда - требования реформы ООН.

НА ПУТИ К РЕФОРМЕ ООН

Вопросы реформирования ООН и СБ стали обсуждаться в 70-е гг. прошлого века. Был создан Специальный комитет для рассмотрения рекомендаций и предложений в отношении Устава ООН и усиления роли организации в деле поддержания международного мира и безопасности.

Инициаторами выступили государства тогдашнего «третьего мира». Требования реформ обобщались тем, что группа наций, сформировавших ООН в 1945 г., с тех пор до неузнаваемости изменилась и расширилась. К победителям во Второй мировой войне присоединились побежденные и множество освободившихся стран, в которых прожива-

ет большинство человечества. Мир стал иным, и ООН более не отражает его реальностей - утверждали сторонники реформы.

После окончания «холодной войны» и роста числа государств - членов организации необходимость реформирования ООН перестала кем-либо оспариваться. В 1994 г., по решению 52-й сессии Генассамблеи, была создана Рабочая группа открытого состава (РГОС)* по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава. Важность проведения реформы СБ была отмечена и в Декларации тысячелетия.

Однако достижение договоренности о том, что именно и как следует изменить, оказалось непосильным делом для мирового сообщества. В 1997, 2002 и

* Участвовать в работе РГОС могут все государства - члены ООН.

2006 г. Генсекретарь представил на рассмотрение ООН три программных доклада по ее реформе. Ни один из них не получил поддержки, достаточной для реализации внесенных предложений.

К 2005 г. две группы государств выдвинули собственные проекты реформирования СБ.

Бразилия, Германия, Индия и Япония, или «четвертка», претендовавшие на постоянное членство в Совете, предложили ввести в его состав 6 новых постоянных членов, предоставив по два места Азии и Африке и по одному - Латинской Америке и Западной Европе. Места четырех новых непостоянных членов предполагалось предоставить Африке, Азии, Латинской Америке и Восточной Европе. Африка, как мы видим, обделена не была. С целью проведения своего проекта эта «четверка» предлагала наделить новых постоянных членов Совета правом вето при условии, что они возьмут на себя обязательство не применять его до окончательного решения вопроса, на что отводилось около 15 лет.

Другая группа государств, именовавших себя «объединившимися ради консенсуса», предлагала увеличить состав СБ на 10 непостоянных членов: по 3 места Азии и Африке, 2 - Латинской Америке и по одному - Западной и Восточной Европе. В составе группы были Италия, Испания, Южная Корея, Мексика, Канада, Пакистан и ряд других государств, в т.ч. два африканских - Алжир и Кения.

Настал черед определить свои позиции и Африке.

«КОНСЕНСУС ЭЗУЛВИНИ»

«Слишком долго система ООН приносила выгоду богатым за счет бедных и сильным за счет слабых», - писал архиепископ Кейптаунский Н.Ндунгане в пре-

дисловии к сборнику статей, изданному Центром по разрешению конфликтов Кейптаунского университета под красноречивым названием «Диалог глухих», - об отношениях между Африкой и ООН¹.

Беспокоило африканцев и обозначившееся снижение роли ООН как главного международного органа, ответственного за поддержание мира и безопасности. Военные действия США и их союзников в бывшей Югославии и Ираке осуществлялись в обход СБ, и в этих нарушениях Устава ООН африканцы с полным основанием увидели угрозу для себя.

«Мы видим, как мощные государства, все так называемые демократии, манипулируют международными институтами, что ставит в крайне неблагоприятное положение и несет большие страдания бедным развивающимся странам», - заявил Н.Мандела в мае 2004 г.²

На сессии Ассамблеи Африканского Союза (АС) в январе 2005 г. выработка общеафриканской позиции по реформированию ООН была поручена группе в составе 15 министров иностранных дел государств - членов Союза. Встреча министров состоялась в г. Эзулвини (Свазиленд) в феврале 2005 г. Ее итогом стал документ - «Общеафриканская позиция по предлагаемой реформе Объединенных Наций: «Консенсус Эзулвини»», который был одобрен на 7-м чрезвычайном заседании Исполнительного совета АС, состоявшемся в марте 2005 г. в Аддис-Абебе.

Предложениям по реформированию ООН в «Консенсусе» было предпослано обстоятельное изложение позиций АС по всему комплексу проблем безопасности.

Симптоматична та последовательность, в которой в документе рассматриваются основные угрозы безопасности Африки. На первом месте - бедность, сохраняю-

щееся неравноправие в международной торговле, внешняя задолженность, СПИД и другие инфекционные заболевания, деградация окружающей среды. Далее следуют межгосударственные и внутренние конфликты, незаконное производство и распространение стрелкового оружия и легких вооружений, и лишь после этого - создание ядерного, радиоактивного, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональная организованная преступность³. Причем преодоление бедности названо в документе «самым эффективным инструментом» обеспечения безопасности и предотвращения конфликтов⁴.

Много внимания в «Консенсусе» уделено международным механизмам поддержания мира и безопасности. Использование вооруженных сил против государств - членов ООН, согласно документу, допускается лишь в двух случаях: в порядке самообороны (ст. 51 Устава ООН) и в рамках реализации принципа «обязанности защищать», согласно которому мировое сообщество имеет право осуществлять вооруженные действия в отношении стран, жители которых являются жертвами геноцида, военных преступлений и других массовых нарушений гуманитарных стандартов. АС зарезервировал за собой это право в ст. 4(h) своего Учредительного акта⁵.

Здесь можно усмотреть определенную международно-правовую нестыковку. В документе признается, что миротворческие операции АС и других региональных организаций подлежат одобрению СБ ООН. Отмечается, вместе с тем, что в силу удаленности от места событий СБ может оказаться не в состоянии своевременно принять соответствующее решение. Поэтому, согласно «Консенсусу», в «определенных ситуациях», «требующих

срочных действий», региональным организациям следует принимать меры, не дожидаясь одобрения Совета, которое может быть получено «постфактум»⁶. Все вроде бы логично, но не является ли это отступлением от Устава ООН?

Вызывает сомнение положение документа о необходимости устанавливать четкие правила развертывания миротворческих операций ООН «во избежание произвольного использования права вето, которое может задерживать такое развертывание или воспрепятствовать ему»⁷. В Уставе ООН использование права вето никак не оговаривается. Решение применять вето или не применять является исключительной прерогативой государств, которые этим правом обладают.

Документ призывал к укреплению сотрудничества органов и учреждений ООН с АС и его государствами-членами на всех этапах развития конфликтных ситуаций. Не без сарказма была сформулирована обращенная к бреттон-вудским институтам просьба «проявлять благоразумие при выдвижении требований о проведении макроэкономических реформ, которые могут привести к социальным потрясениям»⁸. Сделан акцент на важности наращивания материально-технической и финансовой помощи ООН миротворческим усилиям АС⁹.

В «Консенсусе» подтверждалась приверженность африканских стран Конвенции Организации африканского единства (ОАЕ) о предупреждении терроризма и борьбе с ним (Алжир, 1999 г.), подчеркивалось, что терроризму «не может быть оправдания ни при каких обстоятельствах»¹⁰.

У африканцев, однако, имелось собственное видение этой проблемы. Международный терроризм они считали не аномалией, а неизбежным порождением

сложившегося миропорядка с его неравенством и несправедливостью, делением государств на «бедные» и «богатые», «слабые» и «сильные». Установка Запада на силовые методы борьбы с терроризмом расценивалась ими как попытка лечить симптом, а не болезнь. Более того, в связи с концентрацией внимания мировой общественности на борьбе с терроризмом на второй план отодвинулись проблемы бедности и маргинализации, т.е. те самые глубинные пороки, без излечения которых рассчитывать на ликвидацию терроризма представляется нереальным. Вызывала протест антиисламская направленность антитеррористической кампании США.

Отсюда - настоятельное требование скорейшего принятия в рамках Генассамблеи ООН всеобъемлющей Конвенции по терроризму, содержащей точное юридическое определение этого явления¹¹. Достижение консенсуса по данному вопросу в Африке считали важнейшим условием единства действий международного сообщества в борьбе с терроризмом. Толкование понятия «терроризм» не должно быть расширительным. «Существует различие между терроризмом и законной борьбой народов за освобождение и самоопределение»¹². В искомом определении необходимо указать «корневые причины и условия, толкающие людей на террористические акции»¹³. Общепризнанная обязанность государств защищать своих граждан «не должна использоваться в качестве предлога для подрыва суверенитета, независимости и территориальной целостности других государств», указывалось в «Консенсусе»¹⁴.

Все приведенные положения были адресованы Западу, вмешательство которого в дела развивающихся стран, попытки устранения в них неугодных ему лидеров

и режимов нередко выдавались за борьбу с терроризмом.

Добавим к этому, что в перечне угроз Африке терроризму в документе было отведено предпоследнее место, так как он воспринимался на континенте в качестве, прежде всего, антизападной силы. Угрозы, порождаемые многочисленными конфликтами, а в широком плане - все той же бедностью и отсталостью, представлялись африканцам более серьезными и актуальными.

Теперь о том, что конкретно предлагалось по части реформирования ООН.

Основными требованиями стали предоставление Африке 2 мест постоянных членов Совета Безопасности и увеличение числа выделяемых ей мест непостоянных членов с 3 до 5¹⁵. Была сделана оговорка, что в принципе Африка выступает против практики наложения вето, но пока такое право существует, им должны быть наделены все постоянные члены Совета, т.е. как старые, так и новые. Ответственность за отбор государств - представителей Африки в СБ возлагалась на АС¹⁶.

В «Консенсусе» был остро поставлен вопрос об укреплении Генассамблеи ООН, повышении ее роли в деятельности Организации, в т.ч. по поддержанию международного мира и безопасности. Генассамблея была названа «наиболее представительным и демократичным органом в системе ООН», «всемирным парламентом»¹⁷. Надо сказать, что для подобной постановки вопроса у африканцев имелись если не безусловно юридические, то весьма солидные политические основания. Каковы бы ни были тому причины, в Декларации тысячелетия Генеральная Ассамблея именовалась не только «главным совещательным и представительным», но и «директивным» органом ООН¹⁸.

Говорилось также о необходимости «усовершенствовать баланс полномочий и отношений между Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности»¹⁹. Формулировка туманная, но с намеком на то, что сложившуюся систему отношений следовало бы подправить в пользу «наиболее представительной и демократичной» стороны.

Предлагалось повысить роль Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС), возложив на него ответственность за координацию работы всех учреждений ООН в области оказания помощи развитию²⁰.

В документе выражалась поддержка планов совершенствования работы Секретариата ООН. «В Африке ожидают, - говорилось в нем, - что в процессе этой работы на управленческие посты среднего и высокого уровня будет назначено значительное число африканцев»²¹.

Нашло поддержку и предложение Генсека о создании в ООН нового органа - Комиссии по мирному строительству. Оговаривалось, однако, что ее не следует ставить в подчинение СБ, поскольку в своей работе помимо Совета ей нужно будет взаимодействовать со многими другими органами ООН, прежде всего с Генассамблеей и ЭКОСОС²².

Что касается предложения о замене Комиссии ООН по правам человека одноименным Советом, в состав которого, в отличие от Комиссии, вошли бы все государства - члены Организации, то в документе идея создания более авторитетного инструмента защиты прав человека была в принципе одобрена, однако универсализация его членства признана нецелесообразной. Подчеркивалось, что в своей работе будущему Совету надлежит уделять «равное внимание» всему комплексу прав человека - не только гражданским и политическим, но

и экономическим, социальным и культурным²³.

«Консенсус Эзулвини» был утвержден на 5-й очередной Ассамблее АС в Сирте (4-5 июля 2005 г.), принявшей по данному вопросу специальную Декларацию. Было решено внести на рассмотрение Генассамблеи ООН проект резолюции о реформе Совета Безопасности. Наряду с подтверждением требования Африки о предоставлении ей 2 постоянных и 2 дополнительных непостоянных мест, в проекте предлагалось предоставить 2 постоянных места Азии, по одному - Западной Европе и Латинской Америке и по одному дополнительному непостоянному месту - Азии, Восточной Европе и Латинской Америке²⁴. Общая численность членов Совета Безопасности должна была в итоге увеличиться с 15 до 26.

Участники Ассамблеи взяли на себя обязательство «сохранить единство и солидарность Африки» в ходе решения вопроса о ее представителях в Совете²⁵.

В том же месяце предложения АС по реформе Совета Безопасности были официально вынесены на рассмотрение ООН. Свои подписи под проектом резолюции поставили более 40 африканских государств²⁶.

КОНСЕНСУСА НЕ ПОЛУЧИЛОСЬ

В дальнейшем, однако, никакого консенсуса не получилось. «Четверка» (Бразилия, Германия, Индия, Япония) попыталась договориться с АС о выдвижении совместного проекта резолюции, но прийти к согласию не удалось. Камнем преткновения стал вопрос о праве вето. На специально созванном саммите АС в августе 2005 г. мнения участников встречи разделились. ЮАР и Нигерия - два из трех главных претендентов на постоянное членство в СБ

- выступили за компромисс с «четверкой». Третий основной соискатель - Египет, вместе со «вторым эшелоном» претендентов - Ливией, Кенией, Сенегалом, а также Зимбабве и рядом других стран, категорически настаивал на том, чтобы новым постоянным членом СБ право вето было предоставлено без каких-либо отсрочек²⁷.

В итоге на 60-й сессии ГА ООН вопрос о реформировании Совета Безопасности решен не был.

«Реформа ООН мертва. Более 150 глав государств встретились в Нью-Йорке в сентябре 2005 г., чтобы совершить погребальный обряд по еще одной обреченной на неудачу попытке реформировать ООН», - писал исполнительный директор Центра разрешения конфликтов Кейптаунского университета А.Абаджо²⁸.

Основную вину за это в Африке возлагали на развитые государства, не пожелавшие допустить развивающиеся страны к рулю управления глобальными процессами. Высказывалась критика в адрес постоянных членов Совета, «цеплявшихся» за право вето.

Чего не хватало, так это самокритики. Правда, по признанию того же Абаджо, неудача с реформой случилась потому, что Африканская группа не выступила совместно с другими сторонниками расширения членского состава СБ, тогда как ее голоса могли бы «проложить дорогу» к получению большинства, необходимого для принятия решения²⁹.

Позиция Африки по реформе ООН была подтверждена на Ассамблеях АС в октябре 2005 г. и июле 2006 г. Государства Африки отвергли и выдвинутую в середине 2007 г. компромиссную «промежуточную» модель, предусматривавшую учреждение в Совете Безопасности 10-11 дополнительных мест непостоянных членов,

избираемых на более длительные сроки и с правом немедленного последующего переизбрания. В связи с выдвижением этой модели в ООН заговорили о возможности учреждения в рамках Совета института «полупостоянного членства».

Проявляя упорство в вопросе о расширении Совета Безопасности, африканцы, вопреки взятому в Сирте обязательству, так и не смогли договориться между собой о том, какие именно два государства им следует делегировать в Совет в качестве постоянных членов. Необходимой поддержки большинства государств - членов АС не получили ни Египет, ни Нигерия, ни ЮАР³⁰.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ ООН

Еще один острый спор развернулся в ООН в 2005-2006 гг. вокруг вопроса об административной реформе Организации. Продвигали этот проект Соединенные Штаты и их союзники. Представитель США Дж.Болтон в ультимативном порядке даже потребовал его принятия, пригрозив, что в противном случае США не станут вносить в бюджет ООН взимаемую с них сумму взносов. В число своих сторонников американцам удалось рекрутировать Генерального секретаря К.Аннана.

С тем, что Секретариат работает недостаточно эффективно, заражен бюрократизмом и коррупцией, нуждается в реорганизации и кадровом обновлении, мало кто спорил. Однако развивающиеся страны расценили этот проект как попытку Запада укрепить свой и без того весьма ощутимый контроль над Секретариатом, одновременно принизив роль и значение Генассамблеи. Тем же целям служило предложение сформировать из государств, выплачиваю-

щих наиболее крупные взносы в бюджет ООН, некую «репрезентативную группу», которая по ряду вопросов могла бы принимать самостоятельные решения, не подлежащие одобрению на пленарном заседании ГА³¹.

«Африканская группа была вынуждена отстаивать свои собственные интересы, выступая против Генерального секретаря, который являлся выходцем из ее собственного региона», писал в «Диалоге глухих» сьерра-леонец Дж.Джона, много лет проработавший в Секретариате ООН³².

Действуя совместно, участники «Группы 77»* отклонили западный проект и в мае 2006 г. добились одобрения представленной ими резолюции (№ 60/260). В ней отмечалось, что «общая ответственность за управление Организацией возложена на Генерального секретаря как ее главного административного должностного лица»³³ и что структурные изменения в руководстве Секретариата должны осуществляться «без ущерба для мандата» Генсека³⁴. Среди вопросов, которым Генеральному секретарю было рекомендовано «уделять особое внимание», был вопрос о «действенном повышении представительности развивающихся стран в Секретариате, в частности на должностях старшего уровня»³⁵.

Расклад голосов: 121 - «за», 50 - «против», 2 - воздержавшихся. В числе голосовавших «за» была Россия³⁶.

Общего согласия государств-членов ООН удалось достигнуть в вопросах о создании Комиссии

* «Группа 77» (G-77) или «Группа семидесяти семи» (Group of Seventy Seven) - крупнейшая межгосударственная организация развивающихся стран, действующая в рамках ООН и ее органов. Решение о ее создании было принято на совещании министров развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки в 1964 г. Официально оформлена на сессии Конференции ООН по торговле и развитию, проходившей в Женеве 15 июня того же года. В настоящее время в нее входит 130 государств (прим. авт.).

по миростроительству (2005 г.) и Совета по правам человека (2006 г.). В рамках Комиссии в 2007-2008 гг. были созданы страновые группы - по Бурунди, Сьерра-Леоне, Гвинее-Бисау и ЦАР, в 2010 г. - по Либерии³⁷.

А вот с реформой Совета Безопасности дело застопорилось. Африка твердо стояла на своих позициях. Единственное, о чем смогли договориться государства-члены ООН, это о проведении неофициальных межправительственных переговоров по вопросу о реформировании СБ, которые планировалось начать не позднее 28 февраля 2009 г. Рабочей группе открытого состава (РГОС) было поручено «немедленно продолжить» рассмотрение «вопросов, связанных с механизмом и процедурой подготовки и содействия проведению межправительственных переговоров» и представить результаты этого рассмотрения на неофициальном пленарном заседании Генассамблеи не позднее 1 февраля 2009 г.³⁸ Решение на этот счет (№ 62/557) 62-я сессия ГА приняла 15 сентября 2008 г. в день своего закрытия.

НЕОФИЦИАЛЬНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ О РЕФОРМЕ СБ

Поторопил события председатель 63-й сессии ГА М.д'Эско (Никарагуа), который объявил о намерении начать межправительственные переговоры 21 ноября 2008 г.

В решении 62/557 были названы пять «ключевых вопросов» реформирования Совета Безопасности - вид членства, право вето, региональное представительство, численность расширенного состава Совета, отношения между СБ и ГА³⁹. Столкновение интересов и острые расхождения в позициях государств-участников по всем этим вопросам убедительно сви-

детельствовали о том, что достижение согласия по ним, если и возможно, то где-то в отдаленном будущем. Это осложняло и выход на процедурные договоренности - каждый старался быть «на чеку» и не пропустить ничего, что могло бы в какой-то степени ограничить его переговорный маневр.

Согласно документу 62/557, межправительственные переговоры планировалось начать «в целях поиска решения, которое могло бы получить наиболее широкое политическое признание со стороны государств»⁴⁰. В декабре 2008 г. - январе 2009 г. было проведено четыре заседания Рабочей группы открытого состава, на которых «продолжалось рассмотрение формата и условий в целях подготовки и облегчения межправительственных переговоров»⁴¹. 29 января 2009 г. председатель РГОС отчитался о проделанной работе на неофициальном заседании Генассамблеи. Результаты не впечатляли. В РГОС поступило несколько новых предложений по реформе в письменной и устной форме. И все.

Неофициальные межправительственные переговоры открылись в феврале 2009 г. Семь месяцев спустя в своем решении № 63/565 от 14 сентября 2009 г. 63-я сессия ГА, сославшись на решение 62/557, постановила «незамедлительно продолжить на своих неофициальных пленарных заседаниях в ходе 64-й сессии межправительственные переговоры по реформе Совета Безопасности с учетом прогресса, достигнутого на 63-й сессии»⁴². Какой конкретно «прогресс» был достигнут, не уточнялось.

ЭКСПЕРИМЕНТ «ЕДИНСТВО ДЕЙСТВИЙ»

Пока реформа ООН оставалась делом будущего, сохраняли актуальность вопросы улучшения ее работы в настоящем.

«Исторической» назвал Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун резолюцию № 64/289 «Слаженность в системе ООН», принятую на 64-й сессии ГА 2 июля 2010 г.⁴³

В резолюции была подтверждена и получила дальнейшее развитие установка на всемерное укрепление взаимодействия системы ООН с партнерами на региональном, субрегиональном и национальном уровнях. Документ подчеркивал необходимость всестороннего учета органами ООН специфических условий, в которых им приходится действовать. «Универсального подхода к развитию не существует», говорилось в резолюции⁴⁴.

Пилотным проектом, нацеленным на наращивание слаженности в системе ООН, являлись экспериментальные страновые программы, реализуемые в рамках инициированной в 2006 г. концепции «единство действий». Замысел состоял в создании на страновом уровне «единой системы ООН», при которой деятельность всех ооновских учреждений должна осуществляться под руководством резидента-координатора в соответствии с консолидированной программой за счет средств сводного бюджета⁴⁵. Эксперимент был начат в 2008 г. Участвовали 8 стран, в т.ч. 4 африканских - Кабо-Верде, Мозамбик, Руанда и Танзания.

В октябре 2009 г. в Кигали и в июне 2010 г. в Ханое состоялись межправительственные совещания стран - участниц эксперимента. В заключительных документах этих совещаний отмечалось, что в условиях эксперимента правительства более эффективно руководят осуществлением программ ООН, повышаются согласованность и эффективность поддержки со стороны ООН⁴⁶. Эксперимент предполагается завершить и оценить на 66-й сессии ГА ООН в 2011 г.

Прорывное социально-политическое значение имело решение 64-й сессии ГА об учреждении Объединенной структуры ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, поименованной «ООН - женщины»⁴⁷.

НИКТО НЕ ХОТЕЛ УСТУПАТЬ

В делах, касавшихся реформы ООН, Африка, как и прежде, стояла на позициях «Консенсуса Эзулвини». С требованием фундаментальной перестройки всей системы ООН выступала Ливия. М.Каддафи не считал себя связанным позицией АС и после того, как в феврале 2009 г. был избран его председателем. Выступая на 64-й сессии Генассамблеи 15 сентября 2009 г., он, взяв в руки Устав ООН, заявил о его «несоответствии современным реалиям» и сделал жест, имитировавший намерение разорвать этот документ. Постоянное членство в СБ ООН он предложил предоставить «всем союзам и группам государств», правом вето наделить всех, либо вообще его отменить⁴⁸, штаб-квартиру ООН перенести из Нью-Йорка в Сирт, Вену, Пекин или Дели⁴⁹.

Думается, что многим государствам-членам АС взгляды М.Каддафи импонировали. Симптоматично в этом плане выступление на 64-й сессии ГА ООН премьер-министра ЦАР Ф.-А.Таудера, который высказался за придание «большого веса роли и авторитета» Генеральной Ассамблее, а также за укрепление «транспарентности и сбалансированности» СБ⁵⁰.

Отсутствие прогресса в делах реформирования ООН не снижало заинтересованности АС и государств континента в тесном сотрудничестве с Организацией и поддержке с ее стороны. ООН продолжала активно работать на

африканском направлении. Критикуя ООН, африканцы, как и прежде, признавали ее незаменимость и главную роль в международных делах.

Вот выдержки из выступлений ряда африканских представителей на 64-й сессии Генассамблеи. «Как самая представительная организация мира ООН олицетворяет совесть международного сообщества», - заявил министр иностранных дел Марокко Т.Ф.Фихри⁵¹. Президент Замбии П.Б.Банда назвал ООН «центральным и главным органом координации международного сотрудничества»⁵², король Свазиленда Мсвати III - «единственной надеждой на преодоление тех многих и сложных проблем, которые стоят перед человечеством»⁵³. «ООН остается главным звеном коллективного сознания сообщества наций», - подчеркнул глава делегации Кабо-Верде М.Лима⁵⁴.

С февраля 2009 г. по июль 2010 г. состоялось в общей сложности 5 раундов неофициальных правительственных переговоров. Соглашения в товарищах не было. Единственным, с большой натяжкой «общим» документом, стал подготовленный координатором переговорного процесса, представителем Афганистана в ООН З.Танином «координаторский текст», в котором были отражены позиции страновых групп и отдельных государств-членов по каждому из пяти «ключевых вопросов» реформы Совета. Дальше дело не двинулось. Не нашло поддержки даже предложение Танина свести вместе позиционные подходы, которые представлялись достаточно близкими. Среди тех, кто выступил против подобного «слияния», была и Африканская группа, считавшая, что ее позиции изложения в документе четки и лаконичны и необходимости в их редактировании нет.

Координатор Африканской

группы на переговорах, представитель Сьерра-Леоне в ООН Ш.М.Турей заявил на пленарном заседании 5-го раунда 7 июля 2010 г.: «Существование смысловых нюансов и различий даже между теми позициями, которые внешне кажутся сходными, на данном этапе переговоров препятствует процессу сведения их воедино с помощью словесных изысков. Реформа Совета Безопасности - не простая игра в слова»⁵⁵. По мнению Африканской группы, для начала нужно прийти «к нацеленному на консенсус согласию относительно принципов и существа дела» и только после этого заняться разработкой проекта переговорного текста⁵⁶.

Центральным вопросом реформирования СБ ООН Африканская группа считала право вето. Африка «не встанет на пути» тех, кто сегодня хочет войти в число постоянных членов без права вето, но лишь в том случае, если они «проявят гибкость» и поддержат требование Африки о предоставлении ей 2 постоянных мест с этим правом, съездив М.Турей⁵⁷.

На Ассамблее АС в Кампале в июле 2010 г. было решено вернуться к рассмотрению вопроса о реформе Совета Безопасности через год, ввиду отсутствия динамики на переговорах. Незадолго до этого в ходе визита в Камерун Пан Ги Мун заявил, что постоянное место для Африки в СБ «пойдет только на пользу Организации»⁵⁸. Сказанное ласкало африканцам слух, но практических последствий не имело.

Приверженность Африки «Консенсусу Эзулвини» была подтверждена на 65-й сессии ГА ООН в выступлении нового председателя АС, президента Малави Б.Мутарики. Африка продолжала настаивать на предоставлении ей 2 мест постоянных членов Совета с правом вето и 5 мест непостоянных членов. Со-

хранилось и требование о признании за Африканским Союзом «права определять, какие представители от Африки войдут в состав Совета»⁵⁹.

В декабре 2010 - марте 2011 гг. состоялось еще два раунда неофициальных переговоров по реформе СБ ООН. Участникам было представлено несколько обновленных версий «координаторского текста». Наибольшую активность проявляла «четверка» - Бразилия, Германия, Индия и Япония. Ее представители настаивали на скорейшем начале «реальных переговоров» с выходом на конкретные результаты уже до конца 65-й сессии ГА ООН. В ходе 6-го раунда, во изменение своей прежней позиции, они предложили включить в «координаторский текст» положение о том, что новые постоянные члены СБ будут обладать такими же правами, как и нынешние.

Подобный сдвиг не мог не заинтересовать Африку. Тем не менее, вопреки надеждам сторонников форсирования переговоров, проходившая в Аддис-Абебе в конце января 2011 г. 16-я Ассамблея АС никаких корректив в позицию Африки не внесла. На обоих раундах Африканская группа продолжала выступать против попыток консолидации в «координаторском тексте» схожих позиционных подходов и какого-либо редактирования требований «Консенсуса Эзулвини», по меньшей мере, до того, как будет достигнута договоренность о принципах ведения переговоров.

Элементы «диссидентства» однако имели место. За поиски общего языка с «четверкой» выступили ЮАР и Нигерия. На пресс-конференции в Претории 5 марта 2011 г. министр иностранных дел и сотрудничества М.Нкоана-Машабане в унисон «четверке» заявила, что южноафриканское правительство поставлено в обязанность убедить пять постоянных

членов Совета Безопасности в необходимости скорейшего завершения переговорного процесса⁶⁰.

* * *

Наглядное представление о том, какое внимание уделяла ООН проблемам Африки, дают следующие цифры. В период с сентября 2008 г. по март 2011 г. Совет Безопасности ООН провел в общей сложности 529 заседаний и принял 140 резолюций. Предсе-

датель Совета сделал 84 заявления. Обсуждению вопросов, относящихся к ситуации в отдельных странах, субрегионах Африки и на континенте в целом было посвящено 260 заседаний, принято 72 резолюции, заявлений председателя СБ - 45. По числу обсуждений, резолюций и заявлений председателя лидировали: Судан - 39 заседаний, 7 резолюций и 3 заявления, Сомали - соответственно 36, 14 и 7, Кот-д'Иву-

ар - 31, 12 и 4, ДРК - 25, 7 и 3, Чад и ЦАР - 19, 5 и 2⁶¹.

Прав был Пан Ги Мун, когда в своем поздравлении по случаю Дня Африки 25 мая 2010 г. писал: «Организация Объединенных Наций доказала, что является незаменимым партнером Африки при решении различных вопросов - будь то вопросы мира и безопасности, социально-экономического развития или региональной интеграции»⁶².

¹ A Dialogue of the Deaf. Essays on Africa and the United Nations. The Centre for Conflict Resolution. Cape Town, 2006. P. XIV.

² Ibid. P. 227.

³ The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: "The Esulwini Consensus". African Union. Executive Council. 7th Extraordinary Session. 7-8 March 2005. Addis Ababa, Ethiopia. Ext/EX.CL/2 (VII). P. 1-6.

⁴ Ibid. P. 1-2.

⁵ Ibid. P. 6.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibid. P. 7.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid. P. 4.

¹¹ Ibid. P. 5.

¹² Ibidem.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. P. 6.

¹⁵ Ibid. P. 9.

¹⁶ Ibid. P. 9-10.

¹⁷ Ibid. P. 8.

¹⁸ A/RES/55/28 сентября 2000 г. Декларация тысячелетия, п. 30.

¹⁹ The Common African Position... P. 1-6.

²⁰ Ibid. P. 8.

²¹ A/RES/55/28 сентября 2000 г. ..., п. 30.

²² The Common African Position... P. 7.

²³ Ibid. P. 9.

²⁴ Resolution on the United Nations Reform: Security Council. Assembly of the African Union. Fifth Ordinary Session. 4-5 July 2005. Libya. Assembly/AU/Resolution 1(V), point 3.

²⁵ Sirte Declaration on the Reform of the United Nations. Assembly of the African Union. Fifth Ordinary Session. 4-5 July 2005. Libya. Assembly/AU/Decl.2(V). P. 2.

²⁶ ООН в начале XXI века. Ин-т Африки РАН. М., 2008. С. 215.

²⁷ A Dialogue of the Deaf. Essays on Africa and the United Nations. The Centre for Conflict Resolution. Edited by Adebago and Helen Scanlon. Cape Town, 2006. Fanele - an Imprint of Jacana Media (Pty) Ltd. P. 26.

²⁸ Ibid. P. 19.

²⁹ Ibid. P. 26.

³⁰ Ibid. P. 26-27.

³¹ Ibid. P. 215.

³² A Dialogue of the Deaf... P. 71.

³³ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН на 60-й сессии. A/RES/60/260. 8 мая 2006 г. Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению организации по всему миру. III, п. 5.

³⁴ Там же. III, п. 3.

³⁵ Там же. II, п. 2 (е).

³⁶ UNBISnet. Voting Summary A/RES/60/260.

³⁷ Комиссия ООН по миростроительству. Заседания по структурам конкретных стран - <http://www.un.org/russian/peacebuilding/pbc-country mtgs.shtml>

³⁸ ООН. Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 62-й сессии. Том III. 23 декабря 2007 г. - 15 сентября 2008 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 62-я сессия. Дополнение № 49. (A/62/49) ООН. Нью-Йорк. 2008. С. 126-127.

³⁹ ООН. Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 62-й сессии. Том III. 23 декабря 2007 г. - 15 сентября 2008 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 62-я сессия. Дополнение № 49. (A/62/49) ООН. Нью-Йорк, 2008 г. С. 128.

⁴⁰ Там же. С. 127.

⁴¹ ООН. Доклад Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 63-я сессия. Дополнение. № 47. (A/63/47). 11 сентября 2009 г. Нью-Йорк. 2009. С. 2.

⁴² ООН. Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 63-й сессии. Том III, 25 декабря 2008 г. - 14 сентября 2009 г. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 63-я сессия. Дополнение № 49. (A/63/49). С. 172.

⁴³ Доклад Генерального секретаря о работе Организации. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 65-я сессия. Дополнение № 1. A/65/1. 2 августа 2010 г., п. 151.

⁴⁴ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН на 64-й сессии. A/RES/64/289. 21 июля 2010 г. Слаженность в системе Организации Объединенных Наций. Преамбула.

⁴⁵ Записка Генерального секретаря A/61/583. 20 ноября 2006 г. Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия. С. 10.

⁴⁶ ООН. Доклад Генерального секретаря..., п. 152.

⁴⁷ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН на 64-й сессии. A/RES/64/289. 21 июля 2010 г. Слаженность в системе организации Объединенных Наций. П. 49.

⁴⁸ ООН. Генеральная Ассамблея. 64-я сессия. Официальные отчеты. Пленарные заседания. A/64/PV.3. С. 22-23.

⁴⁹ Там же. С. 28.

⁵⁰ Там же. A/64/PV.8. С. 48.

⁵¹ ООН. Генеральная Ассамблея. 64-я сессия. Официальные отчеты. Пленарные заседания. A/64/PV.9. С. 60.

⁵² Там же. A/64/PV.6. С. 58.

⁵³ Там же. A/64/PV.8. С. 13.

⁵⁴ Там же. A/64/PV.13. С. 22.

⁵⁵ Permanent Mission of the Republic of Sierra Leone to the United Nations. Statement by H.E. Mr. Shekou M. Touray, Ambassador and Permanent Representative of Sierra Leone to the United Nations and Coordinator of the C-10 Permanent Representative in the New York for and on behalf of the African Group at the Informal Meeting of the Plenary on the Intergovernmental Negotiations on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other Matters Related to the Council. New York, Wednesday July 7, 2010. P. 1.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibid. P. 2.

⁵⁸ Пульс планеты. ТАСС. 15 июня 2010 г. АФ-3.

⁵⁹ ООН. Генеральная Ассамблея. 65-я сессия. Официальные отчеты. Пленарные заседания. A/65/PV.11 С. 22.

⁶⁰ <http://www.mg.co.za/article/2011-01-05-sa-to-push-for-reform-of-un-security-council>

⁶¹ Заседания СБ ООН и принятые на них решения, июль - декабрь 2008, январь - декабрь 2009; январь - декабрь 2010 - <http://www.un.org/russian/document/scaction/2008/index.html> - там же 2009, 2010, 2011).

⁶² Пульс планеты. ТАСС. 26 мая 2010 г. АФ-2.