
Право на вмешательство в соответствии с Учредительным актом Африканского союза

БЕН КИОКО*

Одной из теоретических основ для сотрудничества в рамках новой организации «Африканский союз» является положение о том, что все государства — члены Союза должны уважать определенные основополагающие ценности и стандарты, включая права человека, демократическую систему правления и осуждение неконституционной смены правительств. Государство — член Союза, которое не соблюдает этих стандартов, может быть подвергнуто политическим и экономическим санкциям¹. Более того, и это для нас особенно важно, Учредительный акт Союза (Акт) предусматривает право Союза осуществить в некоторых случаях вмешательство во внутренние дела государства-члена и право государства-члена обратиться с просьбой о таком вмешательстве. Статья 4 Акта предусматривает:

- «(h) право Союза осуществить вмешательство в дела Государства-члена по решению Ассамблеи в случае серьезных обстоятельств, а именно: военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности»...
- «(j) право Государства-члена обратиться с просьбой о вмешательстве со стороны Союза для того, чтобы восстановить мир и безопасность».

Протокол о поправках к Учредительному акту, который был принят в феврале 2003 г. и еще не вступил в силу, изменяет статью 4 (h), добавляя к ней в конце подпункта слова «а также серьезной угрозы законному порядку, для того чтобы восстановить мир и стабильность в Государстве — члене Союза по рекомендации Совета мира и безопасности»².

* Автор (Ben Kioko) является юридическим советником Африканского союза. В данной статье автор выражает исключительно свою точку зрения, а не точку зрения Африканского союза.

В данной статье рассматривается право на вмешательство в рамках Африканского союза. В ней будет поднят целый ряд вопросов, в том числе и о том, как должно пониматься право на вмешательство и почему главы государств и правительств сочли необходимым включить это положение в Учредительный акт, который является единственным международным договором, предусматривающим такое право. Каким образом ОАЕ, предшественница Африканского союза, реагировала на проблемы, для решения которых теперь предусматривается вмешательство, и какие уроки можно извлечь из ее опыта? Как будет осуществляться это право, какие практические, юридические и процедурные трудности могут возникнуть, и как их преодолеть? Какова будет роль Организации Объединенных Наций, единственной организации, основная обязанность которой заключается в поддержании международного мира и безопасности и которая, в соответствии с международным правом, может санкционировать вмешательство?

Право на вмешательство

Право на гуманитарную интервенцию всегда считалось спорным в международном праве. Как отмечает Кортен³, термин «право» или «обязанность» осуществить «интервенцию» — к которому вскоре добавили слово «гуманитарная» — появился в конце 80-х годов прошлого века благодаря Марио Беттати, профессору международного публичного права Университета Париж II, и французскому политику Бернару Кушнеру, одному из основателей организации «Врачи без границ». Кушнер вспоминает, что они — как он выразился — вступили в спор «со старой теорией о государственном суверенитете, используемой для того, чтобы избежать критики за резню». Кортен говорит, что идея очень быстро распространилась, особенно когда сложился новый мировой порядок, в котором такие ценности, как демократия, верхо-

1 Статья 23 (2) Учредительного акта предусматривает: «...на любое Государство-член, которое не выполняет решения и не придерживается политики Союза, могут быть наложены... санкции, такие как запрет на транспортные и иные средства связи с другими Государствами-членами и прочие меры политического и экономического характера, которые определяются Ассамблеей».

2 Art. 4 of the Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union, Addis Ababa (Ethiopia), 3 February 2003. Протокол вступит в силу через тридцать дней после сдачи документов о ратификации большинством в две трети государств — членов. Кроме того, Протокол вносит поправку в ст. 5 Учредительного акта и называет Совет мира и безопасности среди органов Союза.

3 См. O. Corten, «Un droit d'ingérence?», *Revue générale de droit international public*, Vol. 95, 1991, p. 664.

венство закона и уважение прав человека должны были стать приоритетными. Необходимость оказать помощь народам, попавшим в бедственное положение, будет теперь означать, что у каждого есть «обязанность оказать помощь народу, которому грозит опасность», и это положение должно иметь преимущественную юридическую силу по сравнению с традиционными правовыми нормами, такими как принцип невмешательства. Кортен приходит к выводу, что в тех случаях, когда имеют место массовые правонарушения, могут осуществляться ответные меры и репрессалии политического, дипломатического, экономического и финансового характера.

Гуманитарная интервенция была определена Датским институтом иностранных дел как «действия принудительно характера со стороны государств, включающие применение вооруженных сил в другом государстве без согласия его правительства, с санкции Совета Безопасности ООН или без таковой, с тем чтобы предотвратить или положить конец грубым и массовым нарушениям прав человека или международного гуманитарного права»⁴.

В своем докладе, озаглавленном «Обязанность предоставить защиту», Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС)⁵ осознанно решила не принимать термин «гуманитарная интервенция», отдав предпочтение таким терминам как «вмешательство» или «военное вмешательство в целях предоставления гуманитарной защиты»⁶. Подход, принятый Международной комиссией, был обусловлен целым рядом факторов, в том числе, противоречивостью и неточностью или отсутствием общего понимания значения термина «гуманитарная интервенция», но также и позицией, занятой гуманитарными организациями и их сотрудниками по отношению к любой «милитаризации» термина «гуманитарный». Приняв такой подход, Комиссия, кроме всего прочего, старалась привлечь во внимание то мнение, что использование слова «гуманитарный»

4 Цитируется в Н. Correl, (юридический советник ООН) «To intervene or not: the dilemma that will not go away», выступление на Конференции о будущем гуманитарной интервенции, Duke University 19 April 2001, не опубликовано. См. также Danish Institute of International Affairs 1999, Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects, submitted to the Minister of Foreign Affairs, Denmark, 7 December 1999 (called the «Danish Institute Report»).

5 The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001. Доклад есть на сайте <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/Commission-Report.pdf>> .

6 Ibid, pp. 8–9, paras. 1.37 – 1.41.

как бы предполагало, что действия, которые предпринимаются или планируются, могут быть оправданы, даже когда это и не соответствует истине. Комиссия также хотела, чтобы читатели доклада увидели и другие проблемы, связанные с противопоставлением «суверенитет — вмешательство», в том числе необходимость по-новому определить и осмыслить вопросы, касающиеся вмешательства любого рода. Комиссия выразила мнение, что любые действия, предпринимаемые против государства или его руководителей без его или их согласия в целях, которые объявляются гуманитарными действиями или действиями по предоставлению защиты, являются вмешательством⁷.

По мнению Датского института по правам человека, такие дебаты в гуманитарном сообществе вызваны ощущаемой всеми напряженностью, вызванной необходимостью сделать выбор между обеспечением уважения основных прав человека и верховенством норм права, касающихся суверенитета, принципом невмешательства и самоопределения, которые считаются основными факторами в деле поддержания мира и международной безопасности⁸. Пенелопа Саймонс указывает, что Устав Организации Объединенных Наций называет эти ценности как определяющие основные цели ООН, устанавливает механизмы защиты международного мира и безопасности, а также соответствующие принудительные меры (т.е. ст. 2 (4) и гл. VII Устава ООН), однако в нем нет аналогичных положений или механизмов для защиты прав человека. Она отмечает, что, как представляется, среди ученых-правоведов нет единства мнений относительно того, что Совет Безопасности имеет законное право санкционировать применение силы для предотвращения широкомасштабных нарушений международно-признанных прав человека и что международные нормы в области прав человека и гуманитарные нормы сделали более слабой концепцию суверенитета⁹.

Учреждение Африканского союза

Учреждение Африканского союза (Союза) было обусловлено целым рядом факторов — от исторических до социально-экономических, — а также целым рядом мировых тенденций. Прежде всего выражалась не удовлетво-

7 Ibid, p. 8, para. 1.38

8 См. прим. 5, pp. 14–15.

9 P.C. Simons, Humanitarian Intervention: A Review of Literature, Ploughshares working paper 01–2, also available at www.ploughshares.ca/ca./CONTENT/WORKING%PAPERS/wp012ibid, pp. 3–4.

ренность темпами социально-экономической интеграции африканского континента. Во-вторых, африканские лидеры понимали, что для решения множества проблем, стоящих перед странами континента, требовался новый подход; такой подход должен включать построение партнерских отношений между правительствами и всеми сегментами гражданского общества, в частности, женщинами, молодежью и частным сектором, а также укрепление общих институтов, наделение их необходимыми полномочиями и выделение им ресурсов, которые дадут им возможность эффективно выполнять их соответствующие мандаты¹⁰. Кроме того, руководители государств считали, что существует настоятельная необходимость определить общие методы и средства эффективного решения многих серьезных проблем, существующих на континенте (эндемическая нищета, распространение ВИЧ и вооруженные конфликты), а также политику в условиях глобализации и интеграции в мировых масштабах. В целом, все были согласны с тем, что необходимо предпринять усилия по консолидации африканского единства, укрепить и влить новые силы в организацию континента для того, чтобы она могла играть более важную роль в политической, экономической и социальной сфере и не отставала бы от темпов развития событий, происходящих как на самом континенте, так и за его пределами, покончить с проклятием вооруженных конфликтов и ускорить процесс выполнения договора, учреждающего Африканское экономическое сообщество.

Что касается укрепления Африканского единства, то полковник Муамар Каддафи внес два альтернативных предложения на рассмотрение саммита в Сирте: одно — о создании Соединенных Штатов Африки (по модели США), а другое — о создании Союза Африканских Государств (по модели бывшего Советского Союза). Руководители государств обсудили эти предложения, внесенные полковником Каддафи, и общее мнение свелось к тому, что Африка пока еще не готова к образованию федерации или конфедерации, поскольку для того, чтобы эти предложения можно было претворить в жизнь, необходимо провести большую подготовительную работу. В результате проведенных дебатов африканские лидеры приняли решение об учреждении Африканского союза в соответствии с конечными целями Устава ОАЕ и Договора, учреждающего Африканское экономическое сообщество (*Договор*

10 Preamble of the Constitutive Act Establishing the African Union, adopted by the OAU Assembly of Heads of Governments, Lomé (Togo), 11 July 2000, available at www.africa-union.org.

Абуджи), а также решили, что процесс имплементации Договора Абуджи должен быть ускорен и сроки, указанные в нем, сокращены, а все институты, предусмотренные в нем, такие как Панафриканский парламент, Суд и финансовые учреждения, должны быть созданы как можно скорее. Итак, хотя не было достигнуто единства относительно того, как решать выявленные совместно сложные задачи и проблемы, руководителям государств, тем не менее, удалось достичь компромисса между сторонниками революционного подхода и теми, кто предпочитал постепенное проведение реформ¹¹. Решение лидеров подразумевало не только укрепление существующих механизмов, но и принципиальный пересмотр самой основы для более тесного сотрудничества, включая ее правовые аспекты.

На других форумах — на Совещании экспертов (постоянных представителей) в Специальном комитете министров, в Исполнительном совете и на Ассамблее Союза, — где обсуждались различные предложения, внесенные государствами-членами, необходимость положения, касающегося вмешательства, основывалась на первоначальном предложении Ливии добавить слова «а также в случае беспорядков или внешней агрессии для того, чтобы восстановить мир и стабильность в Государстве — члене Союза». В Меморандуме-разъяснении, представленном Ливией, это предложение обосновывалось необходимостью обеспечить «суверенитет и территориальную целостность Африканского континента, а также суверенитет и территориальную целостность каждого Государства-члена»¹². Таким образом, тот, кто внес это предложение, не думал о том, чтобы поддержать непопулярные режимы, но скорее о последствиях внешней агрессии. При обсуждении этого предложения верх одержали многочисленные делегации, которые указывали на то, что, приняв его, они бы поставили телегу перед лошадью, поскольку вопросы, вызывающие озабочен-

11 Президент Тхабо Мбеки в своем выступлении во время дебатов на Четвертой Чрезвычайной сессии Ассамблеи глав государств и правительств Организации Африканского Единства (ОАЕ) в Сирте (Ливия) 9 сентября 1999 г. охарактеризовал это различие в подходах как различие между теми, кто хочет бежать, и теми, кто предпочитает идти.

12 В Меморандуме (EX/Assembly/2(1)) также говорится: «Принимая во внимание тот факт, что одна из задач и один из принципов Африканского союза заключается в том, чтобы способствовать установлению мира и безопасности на континенте, то когда предложение о создании Африканской системы обороны и безопасности будет реализовано, не останется необходимости в соглашениях со странами за пределами Африки. В любом случае, Учредительный акт в статье 4 (d) четко определяет, что у Африканского союза должна быть общая оборонная политика».

ность авторов предложения, в любом случае будут рассматриваться в рамках всесторонней общей системы обороны и безопасности, предусматриваемой в Учредительном акте. Однако многие другие делегации выражали мнение, что порог, установленный в Учредительном акте для принятия решения о вмешательстве, был слишком высок и исключал ситуации, угрожающие миру и безопасности в регионе или отдельном государстве, относительно которых Ассамблея приняла бы решение о вмешательстве. Дополнительный пункт в ст. 4(h) должен был придать Африканскому союзу необходимую гибкость при решении вопроса о вмешательстве.

Вмешательство в рамках Африканского союза

Почему лидеры Африканского союза включили положение о праве на вмешательство в Учредительный акт?

Причина того что Ассамблея глав государств и правительств ОАЕ, которая приняла Учредительный акт Африканского союза, решила включить положение о праве на вооруженное вмешательство в этот документ, заключается в том, что ОАЕ не осуществила подобного вмешательства, чтобы остановить имевшие место в прошлом грубые и массовые нарушения прав человека в Африке, как, например, те, которые совершались Иди Амином в Уганде и Бокассой в Центральноафриканской Республике в 70-х годах прошлого столетия, или геноцид в Руанде в 1994 г. Действительно, обеспокоенность в связи с тем, что они не смогли предотвратить или остановить геноцид в Руанде, уже привела к тому, что названные главы государств и правительств учредили Международную комиссию для расследования геноцида 1994 г. в Руанде и событий вокруг него. В состав Комиссии вошли видные общественные деятели¹³. Комиссия обвинила соседние страны, но также и ОАЕ, ООН и

13 Международная комиссия для расследования геноцида 1994 г. в Руанде и событий вокруг него (The International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events (IPEP)) была создана по решению Совета министров ОАЕ (CM/Dec.409(LXVIII)), которое было утверждено Ассамблеей глав государств и правительств на ее 34-ой очередной сессии, состоявшейся в Уагадугу в июне 1998 г., по предложению Президента Эфиопии Зенави. В мандат комиссии входило расследование геноцида 1994 г. в Руанде и событий вокруг него в районе Великих Озер, что должно способствовать усилиям, направленным на предотвращение широкомасштабных конфликтов в этом регионе в будущем. ОАЕ поручила комиссии установить, «как замышлялось, планировалось и осуществлялось такое ужасное преступление; рассмотреть вопрос о том, почему в Руанде и в районе Великих Озер не применялась Конвенция ООН о геноциде; и рекомендовать меры, направленные на возмещение ущерба, понесенного в результате геноцида, и нормализацию обстановки, а также на

международное сообщество в целом за то, что они не дали должного определения убийствам в Руанде, т.е. не назвали происходящее геноцидом и не остановили насилия. Некоторые руководители государств, возможно, вспомнили и слова президента Уганды Мусевени. В своей первой речи, произнесенной на очередной сессии глав государств и правительств ОАЕ в 1896 г., он обвинил их в попустительстве резне угандийцев Иди Амином под предлогом соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела Уганды. Говоря о бывшем режиме в своей стране, он заявил:

«За 20 лет три четверти миллиона угандийцев погибли от рук правителей, которые должны были защищать их жизнь... Я должен вам сказать, что угандийцы... испытали чувство страшного предательства со стороны большинства африканских стран, которые хранили молчание. ...Причиной же того, что такие массовые преступления не получили осуждения, предположительно, было желание не вмешиваться во внутренние дела Государства-члена, как того требуют Уставы ОАЕ и ООН. Мы не принимаем такого оправдания, потому что в тех же самых организациях существуют четко сформулированные законы, которые провозглашают величайшую ценность и неприкосновенность человеческой жизни»¹⁴.

Аналогичным образом, в своем выступлении на XXIX очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительства ОАЕ, которая состоялась в Каире в июне 1993 г. президент Эритреи Аферверки более или менее повторил обвинения Мусавени, заявив, что ОАЕ подвела народ Африки и народ Эритреи и была поэтому бесполезной организацией¹⁵.

предотвращение возможности повторения такого преступления». В состав Комиссии вошли Его Превосходительство сэра Квет Кетумире Масире (председатель, бывший президент Ботсваны), Его Превосходительство генерал Амаду Тумани Туре (бывший глава государства Мали), Лизбет Пальме (председатель Шведского комитета содействия ЮНИСЕФ и эксперт Комитета ООН по правам ребенка), Эллен Джонсон-Сирлиф (ранее министр в правительстве Либерии; бывший исполнительный директор Регионального представительства в Африке Программы развития ООН), судья П.Н. Бхагвати (бывший Председатель Верховного суда Индии), сенатор Хосин Джуди (бывший посол Алжира во Франции и ЮНЕСКО, постоянный представитель в ООН) и посол Стефан Льюис (бывший посол и постоянный представитель Канады в ООН, бывший заместитель исполнительного директора ЮНИСЕФ). Более подробно см.: *Rwanda: The Preventable Genocide*, IPEP, OAU, Addis Ababa, 2000.

14 President Museveni of Uganda, 22nd Ordinary Session of the OAU Assembly of Heads of State and Government, Addis Ababa, Ethiopia, July 1986.

15 По иронии судьбы, переговоры о заключении мирного соглашения между Эфиопией и Эритреей велись при содействии ОАЕ.

Кроме того, усилия ОАЕ в сфере поддержания мира и миротворческих акций сводились на нет тем, что государства-члены или государства, не участвующие в конфликте, отказывались сотрудничать. В результате этого сейчас существует целый ряд внутренних конфликтов низкого уровня напряженности, которые Центральный орган ОАЕ, являющийся механизмом предотвращения конфликтов и контроля над ними, ни разу не обсуждал и в урегулировании которых не участвовал каким-либо иным способом, поскольку соответствующее государство-член заявляло, что ситуация находится под контролем и поэтому нет необходимости обсуждать ее на региональном уровне. В любом случае согласие сторон в конфликте, что являлось необходимым условием для того, чтобы ОАЕ начинала действовать, не всегда удавалось получить. Однажды группа ОАЕ была направлена в Сомали для ведения там переговоров с лидерами вооруженных группировок, но ее пришлось отозвать, когда она находилась еще в Найроби, потому что лидер одной из крупных группировок узнал о том, что помощник Генерального секретаря ОАЕ был сомалийцем и занимал ранее важный пост в правительстве страны¹⁶.

Еще одна проблема ОАЕ заключалась в том, что руководители государств старались не критиковать друг друга, что привело не только к разочарованию в ОАЕ, но и к тому, что Ассамблею стали называть «Клуб глав государств». В ответ на такие обвинения лидеры предприняли совместно целый ряд инициатив, цель которых заключалась в демократизации их обществ, обеспечении уважения прав человека и участия народа в управлении, а также транспарентности в управлении государством в будущем. К таким инициативам можно отнести принятую в 1990 г. Декларацию глав государств и правительств ОАЕ о политическом и социально-экономическом положении в Африке и о кардинальных изменениях, происходящих в мире¹⁷, а также

16 Абдуллахи Осман, помощник Генерального секретаря ОАЕ с 1995 г. до 2000 г., ранее был на государственной службе, занимал в разное время посты заместителя генерального атторнея, постоянного представителя в ООН в Женеве и затем постоянного представителя в ООН в Нью-Йорке.

17 Декларация 1990 г. была принята XXIX сессией Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ, состоявшейся в Аддис-Абебе 9–11 июля 1990 г. В ней приняты во внимание предложения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря, касающиеся кардинальных изменений, происходящих в мире, и их последствий для Африки. В Декларации 1990 г. лидеры государств, отмечая, что социально-экономическое положение остается нестабильным, выразили свою решимость *inter alia*, заложить, опираясь только на собственные силы, прочный и основанный на принципе социальной справедливости фундамент для независимого и устойчивого развития в интересах человека. Они отметили, что процесс социально-экономических преобразований и интеграции не может протекать без участия на-

Каирскую повестку дня для возобновления социально-экономического развития Африки. Оба документа подчеркивают важную роль процесса демократизации, эффективного управления, уважения прав человека, участия всего населения в делах государства, мира, безопасности, стабильности и правосудия в африканском социально-экономическом развитии¹⁸.

Создавая Африканский союз, главы государств имели намерение предоставить этой организации необходимые полномочия для осуществления вмешательства, если когда-нибудь появится призрак еще одного геноцида, подобного руандийскому.

Причины для вмешательства и органы, полномочные принять решение о вмешательстве

Ассамблея Союза, в состав которой входят главы государств и правительств или их должным образом уполномоченные представители, является высшим органом Союза¹⁹. Это именно тот орган, который принимает решение о вмешательстве, как это предусмотрено в ст. 4 (h) Учредительного акта в отношении военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности. Когда Протокол о поправках к Учредительному акту вступит в силу, в этот перечень будет включена «серьезная угроза законному порядку»,

селения в государственном управлении при гарантированном соблюдении прав человека и принципа верховенства закона и привлечении всех, особенно женщин и молодежи, к участию в работе, направленной на развитие их стран. Поэтому они вновь подтвердили свою приверженность дальнейшей демократизации их обществ и консолидации демократических институтов в своих странах, а также совместной работе, направленной на скорейшее урегулирование всех конфликтов на континенте, и усилиям по искоренению причин такого явления, как беженцы, в Африке. Африканские лидеры также подтвердили свою решимость возродить идеалы пан-африканизма и от имени своих правительств и народов приняли на себя обязательство укреплять единство и солидарность среди своих стран и народов (пп. 5, 8, 10, 11 и 12).

18 Каирская повестка дня (The Cairo Agenda for Action (AHG/Res. 236 (XXXI)) была принята Специальной сессией Совета министров по экономическим и социальным вопросам в развитии Африки, которая состоялась в Каире в 1994 г., и была утверждена на XXXI очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств, проходившей в Аддис-Абебе 26–28 июня 1995 г. Руководители государств признали демократию, эффективное управление, мир и безопасность, стабильность и правосудие среди важнейших факторов, определяющих социально-экономическое развитие в Африке. Они приняли на себя обязательство обеспечить *inter alia* всыеское содействие становлению эффективного управления, которое должно характеризоваться отчетностью, честностью, транспарентностью, верховенством закона для всех и четким разделением власти. Такими должны быть цель и условие быстрого и устойчивого развития в Африке (ч. 6, п. 10).

19 Constitutive Act of the African Union, Art. 6.

кроме того вмешательство может осуществляться «для восстановления мира и безопасности в Государстве – члене Союза по рекомендации Совета мира и безопасности». Пункт, добавленный к Протоколу, дает возможность Совету мира и безопасности, который будет постоянно действующим органом, на всех трех уровнях его функционирования – постоянных представителей, министров и глав государств или правительств – рекомендовать Ассамблее Союза принять решение о вмешательстве в тех ситуациях, когда положение, касающееся геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности не применимо, но когда, тем не менее, ситуация требует вмешательства. Ни Протокол, или предложенные к рассмотрению Правила процедуры не определяют, каковы могут быть эти ситуации, но может возникнуть целый ряд теоретических вопросов. Решит ли Ассамблея осуществить вмешательство в случае полного отсутствия законности и порядка, которое неизбежно приведет к массовому перемещению населения? Будет ли ситуация другой, если отказ правительства, потерпевшего поражение на выборах, передать власть привел к хаосу и разгулу анархии в государстве-члене? Примет ли Ассамблея решение о вмешательстве для того, чтобы защитить режим, независимо от того, установлен ли он демократическим путем, от гнева его собственного народа или она скорее решит защитить народ от этого режима? Стурман и Байму считают, что эта поправка не совместима с другими основаниями для вооруженного вмешательства, направленного на то, чтобы защитить народы Африки от грубых нарушений прав человека, в то время как поправка, по их мнению, напротив, имеет целью защитить безопасность государства, а не людей²⁰. С моей точки зрения, при решении вопроса о вмешательстве будут приняты во внимание основополагающие ценности и стандарты, о которых говорится в Учредительном акте, Африканском механизме взаимной проверки и в Торжественной декларации и Меморандуме о взаимопонимании относительно Конференции по безопасности, стабильности и развитию в Африке. И это несомненно будет означать, что вмешательство будет оправдано, только если по мнению руководителей государств, которых поддержит общественное мнение, как это будет установлено Панафрикан-

20 K. Sturman and E Baimu, «Amendment to the African Union's right to intervene: A shift from human security to regime security», *African Security Review*, Vol. 12, No. 2, 2003, p. 5.

ским парламентом²¹ и Советом по экономике, социальным вопросам и культуре²², такое вмешательство будет соответствовать надеждам и чаяниям народов Африки. Очевидно, что вмешательство ради удержания у власти режима, который неэффективно управляет страной, совершает грубые и массовые нарушения прав человека или отказывается передать власть после неудачи на выборах, не будет соответствовать ценностям и стандартам, которые Союз определил для себя. Действительно, принимая во внимание тенденцию, которая проявляется в последнее десятилетие во время обсуждений, ведущихся в политических органах ОАЕ/АС, любое непопулярное вмешательство или возможность принятия решения о вмешательстве без четко поставленной задачи и цели восстановить ценности и стандарты, о которых говорилось выше, можно исключить. Более того, решения в Ассамблее принимаются на основе консенсуса, а если это не удастся, большинством в две трети голосов государств-членов, имеющих право голоса²³.

Дополнение к ст. 4 (h) было принято с единственной целью дать возможность Африканскому союзу принимать более эффективные меры для урегулирования конфликтов на континенте, а не наблюдать, не предпринимая никаких шагов из-за принципа невмешательства во внутренние дела государств-членов. Необходимо помнить, что Совет мира и безопасности создавался для того, чтобы революционализировать методы урегулирования конфликтов на континенте, и должен иметь такую возможность.

Совет мира и безопасности (СМБ), новый орган, должен обеспечить более надежный механизм, чем его предшественник, Центральный орган механизма предотвращения конфликтов, контроля над ними и их урегулирова-

21 Уже сдано требуемое число документов о ратификации Протокола к Договору об учреждении Африканского экономического сообщества, касающегося Пан-африканского парламента, принятого в марте 2001 г. в Сирте (Ливия), поэтому он вступит в силу 14 декабря 2003 г. Первое заседание Пан-африканского парламента должно состояться в марте 2004 г. В течение первых пяти лет у парламента будет консультативная роль, а его члены (пять от каждого государства – члена Союза) будут выбираться или назначаться национальными парламентами. По истечении этого периода члены парламента будут избираться путем всеобщего голосования взрослого населения и парламента будет обладать законодательной властью в полном объеме (ст. 2–4).

22 Совет по экономике, социальным вопросам и культуре является органом Африканского союза, учрежденного в соответствии со ст. 5 Учредительного акта. Он состоит из представителей различных социальных и профессиональных групп (гражданского общества) в государствах-членах и выполняет консультативные функции для всех органов Союза (ст. 22).

23 Art. 7 of the Constitutive Act and Rule 18 of the Rules of Procedure of the Assembly.

ния. СМБ был учрежден Протоколом, принятым в Дурбане в июле 2002 г. Во время написания данной статьи [статья была опубликована в 2003 г. — Прим. ред.] Протокол еще не вступил в силу, но ожидается, что это произойдет в ближайшие несколько месяцев²⁴. В сферу его ответственности будет входить решение вопросов, связанных с конфликтами, которые вынудили миллионы африканцев, включая женщин и детей, вести кочевую жизнь беженцев и лиц, перемещенных внутри их стран, потеряв средства к существованию, достоинство и надежду. СМБ, который действует на уровне послов, министров и глав государств и правительств, состоит из 15 человек, пять из них избираются на два года и другие пять — на три года. Ожидается, что он будет рассматривать право на вмешательство, когда этого потребует ситуация, и сделает соответствующие рекомендации Ассамблее Союза относительно возможного вмешательства.

В соответствии с положениями Учредительного акта Ассамблея будет принимать решение о вмешательстве либо по своей собственной инициативе (ст. 4 (h)), либо по просьбе государства-члена (ст. 4 (j)). Такой подход облегчит принятие решения о вмешательстве, поскольку Ассамблея не обязана ждать согласия со стороны соответствующего государства-члена, как это имеет место сейчас в Центральном органе механизма предотвращения конфликтов, контроля над ними и их урегулирования. Статья 4 (j), в отличие от ст. 4 (h), говорит о государствах-членах, а не о государстве-члене, и поэтому не ограничивает явным образом права обратиться с просьбой о вмешательстве Союза только государством-членом, которого такое вмешательство касается.

Принимая решение о вмешательстве, компетентные органы Союза должны будут либо установить пороговые критерии в соответствии с принципами, предложенными в докладе «Обязанность предоставить защиту»²⁵,

24 Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, held in Durban, South Africa on 9 July 2002, available at www.africa-union.org. В Преамбуле к Протоколу говорится, что ни один фактор не способствовал в такой степени экономическому упадку континента и страданиям гражданского населения, как проклятые конфликты как в пределах одного государства, так и между ними. Протокол, для вступления в силу которого требуются ратификации 27-ми государств-членов (т.е. простого большинства), был на 10 декабря 2003 г. ратифицирован 23-мя государствами. Можно надеяться, что еще четыре ратификационных документа будут получены в течение нескольких ближайших месяцев, что будет способствовать организации выборов членов Исполнительного совета в марте 2004 г. после делегирования полномочий Ассамблеей Союза.

25 *The Responsibility to Protect, op.cit.* (прим. 5), p. 32, paras. 4.18 and 4.20.

либо решать вопросы в соответствии с обстоятельствами, возникающими в каждом конкретном случае. МКВГС предложила следующие «неприемлемые по своей жестокости ситуации» в качестве оправдывающих военное вмешательство для предоставления гуманитарной защиты: действия, определенные положениями Конвенции 1948 г. о геноциде, угроза массовых потерь жизни или такие потери, различные проявления этнических чисток, преступления против человечности и нарушения законов войны, а также ситуации, когда государство находится в состоянии распада и в результате этого большинство населения страдает от голода и (или) гражданской войны. Затем встанут вопросы о доказательствах, вмешательстве как последнем средстве, соразмерности мер и обоснованности надежд на успех²⁶.

Дилемма вмешательства: существующие препятствия и проблемы, связанные с его осуществлением

Правовые, процедурные и практические проблемы, связанные с осуществлением вмешательства

МКВГС характеризовала гуманитарную интервенцию как «вызывающую разногласия в оценках и тогда, когда она имела место, как в Сомали, Боснии и Косово, и тогда, когда ее не осуществили, как в Раунде»²⁷, указав, что в некоторых случаях критика касалась самого способа осуществления вмешательства.

Дейра считает, что гуманитарная интервенция осуществлялась непосредственно, и говорит, что случаи, когда возмущение мирового сообщества привело к вмешательству, были очень тщательно отобраны — это Ирак, Сомали и бывшая Югославия. Он отмечает, что существует множество других ситуаций, которые не вызвали волны гуманитарного возмущения. Это Мьянма (Бирма), Тибет, Бурунди, Судан, Чечня, Либерия, Сьерра-Леоне, Мозамбик, Колумбия и Алжир, а также много других, к которым средства массовой информации не смогли или не захотели привлечь внимание общественности²⁸.

26 Ibid, pp. 34–36, paras. 4.32–4.43.

27 Ibid, p. 1, paras. 1.1–1.4.

28 M. Deyra, «Droit d'ing[er]ence», in R. Gutman and D. Reiff, *Crimes de Guerre*, Editions Autrement, 1999, переведено на английский язык Ф. Ходжсаном (F. Hodgson), см. интернет-сайт www.crime-sofwar.org/thebook/intervention-right-of.html.

Целый ряд авторов утверждали, что вмешательство является неприемлемым посягательством на государственный суверенитет. Портелла заявил, что действия НАТО в Косово без санкции Совета Безопасности ООН были нарушением международного права²⁹. В своем докладе на Ассамблее тысячелетия ООН Генеральный секретарь Кофи Анан представил некоторые из этих опасений в истинном свете:

«...если гуманитарная интервенция действительно является неприемлемым ударом по суверенитету, то как нам следует реагировать на такую ситуацию, как в Руанде или в Сребренице, — как реагировать на грубые и систематические нарушения прав человека, которые противоречат всем заповедям человеческого бытия?»³⁰

Международная комиссия в своем Докладе исходила из того, что, вступая в Организацию Объединенных Наций, государства принимают на себя международное обязательство уважать основополагающие принципы ООН, и вести себя как ответственные члены международного сообщества государств: «подписывая Устав, [государство] принимает на себя обязанности, связанные с членством в организации, вытекающие из факта подписания. Не происходит передачи или ослабления суверенитета. Но неизбежно изменяется его характеристика: от суверенитета, обозначающего власть и контроль, к суверенитету как к ответственности в международных отношениях и внутри своего государства»³¹.

В случае несостоятельности государств, что сопровождается хаосом и смертями, как это имело место в Сомали, вмешательство становится необходимостью, а не теоретическим вопросом. Однако Африканскому союзу придется помнить о высокой стоимости подобной интервенции и о том, что дело может затянуться надолго. Более того, вмешательство, осуществленное в одно несостоятельное государство, может создать прецедент, который, возможно, придется повторить в других странах и даже чаще, чем могут позволить себе Африканский союз и его государства — члены. Как утверждают Сильерс и Стурман:

29 С. Portella, «Humanitarian intervention, NATO and international law: Can the institution of humanitarian intervention justify unauthorized actions?», research paper published by the Berlin Information Centre for Transatlantic Security, December 2000, p. 3.

30 UN Doc. A/54/2000, 27 марта 2000 г.

31 *The Responsibility to Protect, op. cit.*, pp.13–14, paragraphs 2.14–2.20.

«Концепция государственного суверенитета, на которой основана международная система и ОАЕ, предполагает, что каждое государство обладает силой, властью и компетенцией управлять своей территорией. Однако для многих африканских стран суверенитет является юридической фикцией и не опирается на управленческо-административные возможности»³².

Предусматривая право на вмешательство, Африканский союз отошел от принципа невмешательства — основного принципа как Устава ООН, так и Учредительного акта Африканского союза, — и принял то, что можно было бы назвать «принципом недопустимости равнодушия». Это соответствует поговорке, которая существует в большинстве африканских культур, — нельзя смотреть сложа руки на пожар в доме соседа. Как отмечает Малува:

«в период, когда получившая независимость Африка стала свидетелем ужасов геноцида и этнических чисток на своей земле и против своего собственного народа, было бы совершенно неправильно, если бы Учредительный акт обошел молчанием вопрос о праве на вмешательство в случае таких серьезных нарушений, как геноцид, военные преступления и преступления против человечности»³³.

Взаимоотношения с Организацией Объединенных Наций и ее роль

ООН является единственной организацией, которая имеет право принять решение о применении принудительных мер³⁴. Глава VII Устава разрешает Совету Безопасности принимать меры принудительного характера, когда существует угроза международному миру и безопасности или имеет место нарушение мира и безопасности. Поэтому некоторые комментаторы поставили под сомнение предоставленное Африканскому союзу его Учредительным актом право принимать решение о вмешательстве за пределами системы ООН и подняли вопрос о роли ООН в подобном вмешательстве. Статья 2 (4) Устава ООН предусматривает, что: «[в]се Члены Организации Объединен-

32 J. Cilliers and K. Sturman, «The right of intervention: Enforcement challenges for the African Union», *African Security Review*, Vol. 11, No. 3, 2002, p. 3.

33 T. Maluwa: «Reimagining African unity: Some preliminary reflections on the Constitutive Act of the African Union (2002)», *African Yearbook of International Law*, Vol. 9, 2001, p. 38.

34 Статья 53 Устава ООН гласит: «Совет Безопасности использует, где это уместно, такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством. Однако никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности».

ных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с Целями Объединенных Наций». Как заметила Пенелопа Саймонс, этот общий запрет на применение силы был подтвержден Международным Судом в *деле о проливе Корфу* (1949) и в *деле Никарагуа* (1986) и считается нормой *jus cogens*, т.е. императивной нормой международного права, которая не допускает никаких отступлений³⁵.

Африканский союз классифицируется ООН как региональная организация по смыслу Главы VII Устава Организации Объединенных Наций, а региональные механизмы, такие как ЭКОВАС, признаются подразделениями региональных организаций. Однако Африканский союз приведет и к политической, и к социально-экономической интеграции по мере того, как государства-члены будут постепенно уступать ему свои суверенные права. Вопрос об общих ценностях и стандартах становится поэтому еще более значимым. Принимая решение об интервенции, Африканскому союзу придется рассматривать вопрос о том, будет ли он добиваться разрешения Совета Безопасности ООН, как этого требует ст. 53 Устава Организации. Вопрос же о том, обладает ли Союз присущим ему самому правом осуществить вмешательство, минуя Совет Безопасности, сразу же было решено не обсуждать. В этом решении отразилось разочарование по поводу медленного хода реформирования международного порядка и в связи с тем, что в ряде случаев международное сообщество склонно сосредоточивать внимание на других частях мира, а не на проблемах Африки, требующих срочных решений. Более того, Учредительный акт составлялся вскоре после того, как Ассамблея глав государств и правительств ОАЕ приняла в Уагадугу решение, в котором выражалось несогласие с санкциями, наложенными Советом Безопасности ООН на Ливию в связи с кризисом Локерби³⁶. Как мы и показываем в этой статье, лидеры государств продемонстрировали свое желание до предела раздвинуть границы коллективной безопасности и стабильности, не принимая во внимание такие юридические тонкости, как разрешение Совета Безопасности.

Некоторые комментаторы утверждали, что вмешательство НАТО в Косово в 1999 г. не было санкционировано Советом Безопасности ООН и по-

35 P.C. Simons, *op. cit.* (прим. 9), pp. 4–5.

36 Maluwa, *op. cit.* (прим. 33), pp. 7–8.

этому было незаконным, на что госсекретарь США Мадден Олбрайт отвечала, что действия сербских сил в Косово представляли собой нарушение Женевских конвенций, конвенций по правам человека и, если бы геноцид продолжился, Конвенции о геноциде 1948 г. Все это, по ее мнению, давало возможность использовать другой источник легитимации действий НАТО³⁷. Аналогичным образом, когда Экономическое сообщество западно-африканских стран (ЭКОВАС) создало миротворческие силы для Сьерра-Леоне и Либерии, оно самостоятельно приняло это решение и воплотило его в жизнь и только позже провело консультации с ООН. Так же обстояли дела, когда страны восточно-африканского региона наложили торгово-экономические санкции на Бурунди в 1996 г., а ОАЕ затем утвердила и поддержала эту меру³⁸. Представляется, что Совет Безопасности ООН никогда не жаловался на то, что его полномочия узурпировались, поскольку вмешательство во всех случаях осуществлялось в интересах дела, пользующегося широкой поддержкой, и частично из-за того, что Совет Безопасности ООН не предпринял никаких действий и мала была вероятность того, что он примет какие-либо своевременные меры.

Протокол об учреждении Совета мира и безопасности предоставляет этой организации полномочия осуществлять свои функции, среди прочего, в сфере проведения операций по поддержанию мира и вмешательства, в соответствии со ст. 4 (h) и (j) Учредительного акта. Относительно ст. 4 (h) он делает рекомендации Ассамблее, а в отношении ст. 4 (j) акт одобряет условия для вмешательства по решению Ассамблеи³⁹. Протоколом также предусматривается, что в том, что касается организации операций по вмешательству, СМБ сотрудничает с Советом Безопасности ООН, который несет основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, и что, если это необходимо, в ООН будет направлена просьба о предоставлении требующейся финансовой, материально-технической и военной поддержки.

При проведении операции ЭКОВАС по принуждению к миру в Сьерра-Леоне и Либерии основную часть расходов взяла на себя региональная сверхдержава Нигерия, расходы которой, как утверждается, равнялись при-

37 Portella, *op. cit.* (прим. 29), p. 3.

38 Санкции были наложены после свержения демократически избранного правительства страны и убийства президента Ндадеа в результате государственного переворота.

39 Статьи 6 и 7 Протокола.

близительно 1 млн долларов США в день только в Сьерра-Леоне⁴⁰. Стоимость операций по вмешательству будет, несомненно, весьма велика, и Африканскому союзу, организации, не располагающей большими финансовыми средствами, придется работать с международным сообществом в целом и с Организацией Объединенных Наций, в частности, для того, чтобы проводимые им операции были успешными. Средняя стоимость содержания миротворца оценивается в 130 долларов США в день, не считая стоимости вооружения, оборудования и транспортных средств. Это значит, что каждое решение о вмешательстве будет связано с чрезвычайно тяжелым финансовым бременем, что, возможно, заставит Африканский союз обратиться к ООН с призывом выполнить ее обязательства по поддержанию международного мира и безопасности. Кроме того, существует проблема совместимости оборудования, которая стала очевидной, когда контингенты из Эфиопии, Мозамбика и Южной Африки были недавно размещены в Бурунди (АМИБ – предполагалось, что это будет группировка на уровне бригады, насчитывающей приблизительно 2500 человек личного состава и состоящей из трех батальонов, штаба, авиационного крыла и служб тылового обеспечения).

Кроме трудностей, связанных с финансированием и материально-техническим обеспечением, придется принимать во внимание и серьезные политические и другие факторы. Во-первых, встанет трудный вопрос о наличии политической воли как на уровне Ассамблеи, так и на уровне регионов. Следует помнить о том, что ситуации, требующие принятия решения о вмешательстве, конечно, будут ситуациями, которые глубоко потрясли руководителей государств, простых африканцев, членов Панафриканского парламента и международное сообщество в целом. Возможно, не на всех уровнях оценка необходимости вмешательства будет одинаковой. Возможны такие случаи, когда какая-либо одна страна будет выступать в защиту интересов другой и поэтому не согласится с вмешательством. Может случиться и так, что все будут согласны с тем, что какое-то вмешательство необходимо, однако мнения о его форме, цели, полномочиях тех, кто его осуществляет, и продолжительности могут не совпадать.

40 A. Adebajo, «From Cape to Cairo: Some perspectives on peace and security in Africa», Seminar paper delivered during the AU Brainstorming Session, held in Addis Ababa, Ethiopia, 25–28 October 2003, p. 5.

МКВГС рекомендовала, чтобы всегда сначала рассматривались меры, которые не являются военным вмешательством: в военной сфере это может быть эмбарго на торговлю оружием или прекращение военного сотрудничества и подготовки; в экономической сфере — финансовые санкции, ограничения на виды деятельности, приносящие доход, и ограничения на доступ к нефтепродуктам и авиации; а в политической и дипломатической областях — отзыв дипломатических представителей и ограничения на перемещения, приостановление членства или исключение из различных организаций. Что касается военной интервенции, МКВГС рекомендовала применять критерий, состоящий из 6 элементов: соответствующие полномочия, справедливое дело, хорошие намерения, крайнее средство, соразмерные меры, обоснованные надежды на хорошие результаты. Саймонс привлекла внимание к аргументу, выдвигаемому некоторыми авторами и заключающемуся в том, что гуманитарная интервенция должна осуществляться только теми государствами, которые в результате такого вмешательства ничего не выигрывают ни в политическом, ни в экономическом плане. Она также ссылается на доклад Датского института, в котором утверждается, что, конечно, идеальной была бы абсолютная незаинтересованность тех, кто осуществляет вмешательство, однако с практической точки зрения «для того чтобы у государств появилось желание осуществить серьезное вмешательство, возможно, потребуются какие-то другие причины, кроме гуманитарных — может быть, стремление не допустить потока беженцев через границу в государство, осуществляющее вмешательство, или даже стратегическая или экономическая заинтересованность в восстановлении порядка в государстве, в которое осуществляется вмешательство». Она также указывает, что для того, чтобы вмешательство было легитимным, если уж принято решение о нем, оно должно осуществляться в строгом соответствии с правом вооруженного конфликта и, в частности, с принципами и нормами международного гуманитарного права, которое предусматривает, что применение силы должно быть необходимым для достижения поставленных целей и соразмерным этим целям⁴¹.

Следует отметить, что Протокол СМБ предусматривает учреждение Африканских резервных сил, включающих подразделения разных родов войск, а также гражданские компоненты, которые бы выполняли операции по поддержанию мира в соответствии со ст. 4 (h) и (j) Учредительного

41 Simons, *op. cit.* (прим. 35), pp. 20–21.

акта. Эти силы будут действовать на трех уровнях: как Африканские силы под командованием АС; как региональная бригада на уровне регионального механизма предотвращения конфликтов, контроля над конфликтами и их урегулирования; или на уровне государства, играющего ведущую роль в осуществлении вмешательства по решению Африканского союза. Отсутствие политической воли может ощущаться на всех трех политических уровнях вмешательства.

Заключение

Право на вмешательство по решению Африканского союза, как оно предусмотрено в Учредительном акте, появилось потому, что долог перечень позорных случаев резни, грубых и массовых нарушений прав человека и перемещения больших групп населения, которые превратили Африку в континент с самым большим числом беженцев и перемещенных лиц в мире, чему способствовали различные факторы — от конфликтов до неэффективного управления, бедности, несостоятельности государств и т.п.

Однако положение о праве на вмешательство, хотя оно и было продиктовано хорошими намерениями, будет нелегко выполнить, как нелегко будет и принять решение о его применении. Хотелось бы надеяться, что новые демократические нормы, стандарты отчетности и эффективного управления, предусмотренные в том положении Учредительного акта, которое касается возможного принятия санкций, помогут избежать дорогостоящей интервенции. В конце концов, необходимость любого вмешательства скорее всего будет вызвана неуважением ценностей и стандартов, сформулированных в Акте, которые являются самой основой, на которой зиждется Африканский союз.