

## **28-я сессия Ассамблеи глав-государств и правительств Африканского союза: необходимость структурных реформ**

30-31 января 2017 г. в столице Эфиопии Адис-Абебе, где располагается штаб-квартира Африканского союза (АС), состоялся 28-й саммит этой общеконтинентальной организации. В нем приняли участие 37 глав государств, 49 министров иностранных дел – всего 4000 делегатов.

В ходе саммита были рассмотрены проблемы обеспечения мира и стабильности в Африке, перспективы урегулирования локальных конфликтов и кризисов (в т.ч. в Бурунди, Ливии, Мали, Сомали, ЦАР и Южном Судане), а также вопросы практической деятельности АС. Саммит избрал новым председателем Африканского союза президента Гвинеи Альфа Конде, сменившего президента Чада Идриса Деми. Но чадское присутствие на высоком уровне сохраняется: председателем Комиссии АС избран Мусса Факит Махамат, занимавший последние девять лет пост министра иностранных дел Чада. Делегаты саммита тепло встретили нового генерального секретаря ООН Антонио Гуттереса, подтвердившего готовность ООН развивать взаимодействие с АС.

Восстановление Королевства Марокко в качестве полноправного члена Африканского Союза придало 28-му саммиту АС историческое значение. 33 года назад, в 1984 г., Марокко вышло из состава Организации африканского единства (ОАЕ) – предшественницы АС – в знак протеста против признания Организацией независимости Сахарской арабской демократической республики (САДР) и ее принятия в состав ОАЕ. Проблема деколонизации Западной Сахары, бывшей испанской колонии, приобрела исключительно сложный характер. Марокко считает ее неотъемлемой частью своей национальной территории. В то же время возглавлявший антиколониальные силы фронт Полисарио выступил за независимость Западной Сахары, который поддержали Алжир и ряд других африканских стран. В 1976 г. была провозглашена независимость САДР, начались военные действия между новым государством и марокканской армией. В 1991 г. было достигнуто соглашение о прекращении огня, в Западной Сахаре ООН развернула миротворческую операцию – Миссию ООН для организации референдума в Западной Сахаре (англ. аббревиатура MINURSO), которая продолжается до сих пор.

В 2010-х гг. в Марокко стали сознавать контрпродуктивность позиции «пустующего кресла» в АС, и 17 июля 2016 г. Король Мохаммед VI официально объявил о желании Королевства реинтегрироваться в состав АС. Начались сложные открытые и закрытые обсуждения модальностей решения проблемы. Более десяти государств

выдвинули в качестве предварительного условия признание марокканской стороной независимости САДР. 12 стран предложили обратиться к юридическим инстанциям с просьбой дать ответ, может ли государство быть членом АС, если оно занимает часть территории государства, состоящего в АС. Однако эти предложения были отклонены. На закрытом заседании глав государств 30 января 2017 г. было принято решение восстановить Марокко в составе АС без каких-либо условий. За это решение проголосовало 39 из 54 государств, а десять стран, включая Алжир, ЮАР, Зимбабве сохранили оговорки. Следуя принципу большинства, Марокко было провозглашено 55 членом Африканского союза. Прибывший в Аддис-Абебу король Марокко Мохаммед VI заявил: «Африка – мой континент и мой дом. Я возвращаюсь к себе домой и счастлив вновь оказаться вместе с вами. Мне вас так недоставало»<sup>1</sup>. Делегат САДР также приветствовал это решение, заявив, что Марокко не выдвинуло никаких оговорок, подтвердив тем самым, что принимает на себя обязательства соблюдать 3-й и 4-й пункты Учредительного Акта АС о нерушимости границ.

Это решение не без основания признается историческим и подтверждает способность АС находить «африканское решение африканским проблемам». Марокко возвращается в правовое, поведенческое и морально-психологическое общеконтинентальное поле, что существенно расширяет возможности достижения компромиссных решений существующих противоречий между Марокко и ее африканскими партнерами, в частности, своими соседями. Можно ожидать оживления деятельности субрегионального экономического сообщества – Союза арабского Магриба, расширения торгово-экономического партнерства со странами Сахеля. И очень важно, что это открывает новые пути снижения напряженности и духа соперничества между Марокко и Алжиром, что существенно осложняло обстановку на северо-западе континента и служило одним из движущих факторов гонки вооружений между двумя странами. За 2000-2015 гг. Алжир закупил тяжелого вооружения на 9,6 млрд долл. (в постоянных ценах 1990 г.), Марокко – на 3,8 млрд долл. На эти две страны приходится более 30% закупок вооружений всеми странами континента<sup>2</sup>.

Но, несмотря на столь важное и трудное решение, принятое совместно африканскими странами, в последние годы Африканский союз переживает непростые времена. 15 лет назад он пришел на смену Организации африканского единства (ОАЕ), созданной в 1962 г. и завоевавшей уважение за поддержку борьбы африканских народов против колониализма и апартеида, однако итоги деятельности Союза, по широко распространенному мнению, не оправдывают порожденных им надежд. Более чем скромными признаются подвижки в упрочении безопасности и стабильности на

континенте: количество конфликтов, их масштабы и острота снижаются медленно. Сегодня Совет Безопасности ООН вынужден проводить восемь миротворческих операций в семи государствах Африки. С большим трудом реализуется программа создания «новой архитектуры мира и безопасности» в Африке: уже более десяти лет не удается добиться создания воинского контингента постоянной готовности для вмешательства АС в решение возникающих конфликтных ситуаций. В последнее время появилась разновидность пред- и пост-выборных (президентских и парламентских) кризисов с использованием методов насилия, на которые Союз также должен был бы быстро и эффективно реагировать.

Буквально накануне саммита благодаря энергичным усилиям лидеров, входящих в Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС), мирным путем удалось добиться ухода в отставку проигравшего на выборах президента Гамбии Я. Дхамме и передачи власти избранному главе оппозиции А. Барроу. Однако все еще в подвешенном состоянии остается ситуация в Бурунди и Демократической Республике Конго.

Появилась угроза преобразования Африканского союза в дискуссионный «клуб для президентов». Процесс принятия решений превращается в бесконечные поиски консенсуса. Под этим предлогом даже принятые решения и конструктивные резолюции не доходят до их воплощения в жизнь. За прошедшие 15 лет АС принял более 1500 резолюций<sup>3</sup> по таким важнейшим проблемам как стратегия ускорения экономического развития, предотвращение конфликтов, достижение «единого голоса» по международным вопросам. Но их реальное исполнение оставляет желать лучшего. К примеру, принятую еще в 1999 г. Конвенцию по борьбе с терроризмом ратифицировало 41 из 54 государств. Президент Чада, И. Деби, исполнявший в 2016 г. обязанности председателя Союза, признал: «Мы часто встречаемся, много говорим и много пишем, но мало действуем, а подчас и вовсе бездействуем»<sup>4</sup>.

На 28-м саммите президент Руанды Поль Кагаме, которому было поручено разработать проект «институциональной реформы АС», представил свои предложения. По имеющейся информации они носят довольно робкий характер, касаются перераспределения функций и полномочий между различными органами АС, между АС и субрегиональными экономическими сообществами, повышения ответственности исполнительных органов. Тем не менее, главы государств, в целом одобрив документ, отложили его принятие, сославшись на необходимость более глубокого его изучения. П. Кагаме с горечью отмечает: «Мы имеем организацию с неупорядоченной функциональной системой, имеющей в глазах ее стран-членов ограниченную ценность, не пользующейся

большим доверием у наших международных партнеров, и в которую наши граждане не верят»<sup>5</sup>.

Отложено было и предложение бывшего президента Африканского банка развития Д. Каберуки о введении налога на импорт в размере 0,2% для наполнения бюджета Союза, проблема финансирования которого принимает драматический характер. В настоящее время лишь 7% общего бюджета (около 700 млн евро) обеспечивается за счет взносов, которые регулярно платят только пять государств: Алжир, Египет, Ливия, Нигерия, Тунис. За счет субсидий ЕС, США и Китая формируется 70-80% бюджета АС и 93-95% расходов на программы развития и укрепление безопасности. В этих условиях ставится под вопрос способность АС проводить независимую политику<sup>6</sup>. Как гласит африканская поговорка, «рука дающего всегда выше руки принимающего». «Налог Каберуки» позволил бы полностью финансировать за счет собственных ресурсов, по крайней мере, бюджет текущих расходов (включая содержание аппарата). Но пока этот проект не находит всеобщей поддержки.

Международные вопросы не заняли видного места ни в повестке дня саммита, ни в состоявшихся дискуссиях. Попытка вынести на рассмотрение предложения о коллективном выходе стран-членов Союза из Международного уголовного суда были заблокированы уже на этапе разработки повестки дня саммита. Против этого предложения выступила Нигерия. В индивидуальном порядке МУС покинули Бурунди, Гамбия, ЮАР. Обмен мнениями о политике нового президента США Д. Трампа проходил за пределом зала заседаний. Лишь уходящая с поста председателя Комиссии Союза Дламини-Зума воскликнула в прощальной речи: «А что же нам с этим делать? Это один из самых трудных вызовов и самых серьезных тестов на прочность африканского единства и солидарности»<sup>7</sup>.

По итогам обсуждения доклада Совета мира и безопасности АС об эволюции ситуации в Африке с июня по декабрь 2016 г. было поддержано предложение о создании специального фонда борьбы с терроризмом.

Определение подходов и путей повышения роли и влияния АС в Африке и на международной арене становится все более настоятельной задачей. Ее решение осложняется быстрыми и глубокими изменениями, происходящими в Африке и в мире. Эффективность и само существование международных альянсов будет зависеть от того, сумеют ли они вписаться в формирующиеся новые реалии, новую архитектуру международных отношений. Повышается роль сетевой дипломатии, что существенно меняет классический облик международных объединений.

У АС сохраняются достаточно надежные перспективы развития. Расставание с классическим панафриканизмом будет длительным. Имеется широкое поле для повышения эффективности деятельности Союза при наличии должной политической воли за счет модернизации функционально-распорядительных и исполнительных технологий. Масштаб задач преодоления экономической отсталости, глобальных угроз XXI века настоятельно требуют объединения усилий стран и народов континента, и на этом направлении АС может и должен сыграть существенную роль.

Е.Н. Корендясов,  
к.э.н., зав. Центром изучения российско-африканских отношений  
и внешней политики стран Африки  
Института Африки РАН

---

<sup>1</sup> T. Chanda. 28e sommet de l'Union africaine: un rendez-vous qui restera dans les annals – <http://www.rfi.fr/afrique/20170201-28e-sommet-union-africaine-maroc-reintegration-ethiopie-reformes-guinee-tchad>

<sup>2</sup> SIPRI Arms Transfers Database – <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

<sup>3</sup> Из речи П. Кагаме на саммите – <http://www.financialafrik.com/2017/02/04>

<sup>4</sup> Discours du Président Idriss Déby à l'ouverture du 26 e sommet de l'UA, le 3 janvier 2016 – <https://www.presidence.td/fr-news-2367.html>

<sup>5</sup> C. von Garnier. 28e Sommet de l'Union Africaine – <https://blogs.letemps.ch/christine-von-garnier/2017/02/02/28e-sommet-de-lunion-africaine-ua/>

<sup>6</sup> A. Wade. L'abécédaire du 28 ème sommet de l'Union Africaine. Available at: <http://www.financialafrik.com/2017/02/04/labecedaire-du-28-eme-sommet-de-lunion-africaine/#.WLVH3LJ96M8>

<sup>7</sup> T. Chanda. Op.cit